

Sintesi della relazione a cura del Presidente

La relazione della Commissione¹ si compone di tre parti che analizzano rispettivamente gli andamenti della spesa previdenziale dal 1996 al 2000, le prospettive di risparmio al 2005, e gli andamenti della spesa nonché le aliquote di equilibrio e i tassi interni di rendimento delle varie gestioni nel medio e lungo termine.

Invero, la legge 335/95 e i successivi provvedimenti, prevedevano la sola verifica, al 2001, degli effetti finanziari delle citate riforme; tuttavia, limitarsi alla sola fase di “auditing” per il periodo considerato nella tabella 1 della legge 335/95, non avrebbe consentito né al Governo, né al Paese e neppure alle parti sociali, di ottenere un quadro completo della situazione del nostro sistema previdenziale. Tale quadro è sembrato indispensabile anche in vista dell’importante appuntamento dei Capi di Governo a Laeken, in cui si potrebbe delineare una nuova “Maastricht” in materia di stabilità e sostenibilità dei sistemi previdenziali e di tassi di attività.

Con questa convinzione si è quindi proceduto, oltre che alla “verifica” contabile anche ad una analisi sulle prospettive di sostenibilità di un “buon sistema previdenziale” come segue:

La parte I della relazione analizza gli effetti prodotti dalla legge n° 335/95 e dai successivi provvedimenti, per il periodo oggetto di analisi, dal 1996 al 2000, sia sotto il profilo *quantitativo che qualitativo*.

La parte II della relazione analizza le prospettive di risparmio per il periodo dal 2001 al 2005 come previsto dalla citata tabella 1 della legge 335/95; le previsioni di spesa al 2010; infine quelle di lungo periodo sino al 2050, corredate di una analisi puntuale sulle aliquote di equilibrio e sui tassi di rendimento delle singole gestioni.

La parte III della relazione è dedicata al “trinomio” vincoli, obiettivi e criticità del nostro assetto previdenziale.

Sintesi della parte I

1. *I risparmi previsti dalla legge in esame* sono stati conseguiti; infatti a fronte di minori spese e maggiori entrate preventivate in 52.928 miliardi si è conseguito un risultato di 54.805 mld, cioè 1.877 miliardi in più. Considerando i maggiori risparmi per le “sopravvenienze” di cui ai punti 23 e 24 della relazione, pari a 3.688 miliardi, il saldo attivo generale ammonta a 5.600 mld.
2. *L’andamento delle pensioni di anzianità* si è mantenuto coerente con le previsioni evidenziando un lieve miglioramento dei risparmi pari a 391 miliardi. Il numero delle pensioni di anzianità è aumentato tuttavia da 1.650.236 del 1996 a 2.223.052 del

¹ La Commissione è stata costituita con decreto interministeriale (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Ministero dell’Economia).

Un ringraziamento particolare va ai membri della Commissione per l’enorme mole di lavoro svolto sia in termini di auditing che di elaborazione di modelli previsionali economico/statistico, in un tempo decisamente breve (circa due mesi compreso agosto !); le riunioni, data l’eterogeneità della composizione della Commissione, sono state caratterizzate da sedute lunghissime e a volte molto “animate”; tuttavia le “battaglie” in Commissione sono la migliore garanzia dell’imparzialità, correttezza e indipendenza di giudizio che si dovrebbero riflettere positivamente sui lavori del “tavolo” con le parti sociali. Un ringraziamento allo staff che ci ha supportato (e sopportato), alla RGS per l’altissima professionalità ed operatività e ai tecnici di Inps, Inpdap e Nuvasp, per le elaborazioni e la fornitura dei dati di base.

2000, anche per effetto del progressivo innalzamento del requisito di età per l'accesso alle prestazioni di vecchiaia (da 60 a 65 anni per gli uomini e da 55 a 60 anni per le donne). Gli importi medi mensili sono passati nello stesso periodo da lire 1.732.946 a 1.991.741. Pur essendo già scontato nelle previsioni della 335/95, è opportuno sottolineare che coloro che hanno maturato il diritto alla pensione di anzianità nel quinquennio in esame, sono i nati durante la 2° guerra mondiale, periodo caratterizzato da bassissimi tassi di natalità. Il costo delle pensioni di anzianità Inps (al netto delle età di vecchiaia) ammonta per il 2000 a 36.494 miliardi.

3. Le previsioni dei risparmi sulle reversibilità e sui cumuli (6.352 mld.) sono state disattese, segnando un consuntivo di appena 2.049 miliardi, con un minor risparmio pari a 4.303 mld. Anche il numero delle prestazioni di reversibilità è aumentato nel periodo da 3.667.246 del 1996 a 3.766.402 del 2000. Gli importi medi mensili sono passati nello stesso periodo da lire 621.245 a 745.754. Il costo di queste prestazioni, sempre per l'Inps è pari a 36.030 miliardi, cioè quasi pari alle anzianità. ***E' certamente un aspetto da monitorare con attenzione.***
4. Il lavoro parasubordinato presenta risultati in linea con le previsioni (14.689 miliardi di maggiori entrate previste contro un consuntivo di 14.696 miliardi). L'impetuoso sviluppo di questa gestione (oltre 1.800.000 iscritti) evidenzia che, a fronte di un elevato carico contributivo gravante sul lavoro dipendente (33%), il mercato si è orientato verso soluzioni meno costose sul versante previdenziale (13%) e più flessibili. Anche questo è un fenomeno da monitorare poiché, in mancanza di correzioni, potrebbe generare coorti di pensionati deboli ma soprattutto occupazione instabile e meno formata; la prima ad essere espulsa dal mercato, con correlati costi in ammortizzatori sociali a carico della collettività.
5. Gli incentivi previsti per la previdenza complementare (uno dei principi "generalisti" cardine della riforma del 1995) pari a 4.677 miliardi, sono stati utilizzati per soli 650 mld. dando quindi luogo a minori spese per 4.027 mld. (che in pratica compensano la voce negativa di cui al precedente punto 3). Se in generale si può affermare che la previdenza complementare non ha avuto un solido sviluppo, occorre tuttavia precisare che: a) è partita con due anni di ritardo (primo fondo nel dicembre 1997); b) l'elevato peso contributivo della previdenza obbligatoria per i lavoratori dipendenti (33%) congiuntamente alle difficoltà legate allo smobilizzo del TFR per i pubblici (che di fatto non sono ancora partiti), riducono grandemente le risorse a disposizione, rendendo difficile un trasferimento sostanziale di contributi verso la previdenza complementare.
6. L'armonizzazione delle gestioni previdenziali (altro principio generale) è stata avviata, sia pure in modo lento, anche per il ricorso al meccanismo del pro-rata. nel frattempo e per molti anni ancora, le gestioni speciali contribuiranno in modo sostanziale alla formazione del disavanzo pensionistico.
7. Infine l'obiettivo di stabilizzare l'incremento della spesa pensionistica in rapporto al PIL (crescita pari o auspicabilmente inferiore al Pil) nel periodo in esame non è stato completamente raggiunto. Tale rapporto è passato dal 13,4% del 1996 al 13,6% nel 2000 con un picco pari al 13,9% nel 1997; anche questo è un aspetto che dovrà essere attentamente monitorato.

sintesi della parte II

I principali risultati delle due prime sezioni si possono così riassumere.

- (1) Le minori spese e le maggiori entrate per il periodo 2001-2005 sono stimate in complessivi 100.746 miliardi rispetto ad una previsione originaria di 90.367 miliardi. Il saldo positivo, pari a 10.379 miliardi, si compone di 7.597 miliardi di minori costi tutti imputabili al mancato finanziamento della previdenza complementare e a 2.782 mld di maggiori entrate contributive e risparmi di spesa. La voce di spesa più dissonante dalle previsioni è quella relativa ai *trattamenti di reversibilità*, che prevedono un costo superiore al previsto per 2.000 mld annui. Considerando anche le “sopravvenienze” di cui ai punti 23 e 24 della tabella 2.1, pari a 4.958 miliardi, il saldo attivo generale ammonta a 15.337 miliardi.
- (2) Il tasso di crescita della spesa per pensioni nel periodo 2001 – 2010 si attesta su un valore pari al 2.4% annuo, al netto dell’indicizzazione, contro una crescita pari al 1,5% del periodo precedente. Tale incremento riguarda tutte le categorie di lavoratori con particolare riferimento agli autonomi che crescono ad un ritmo quasi doppio. A fronte di questa previsione il mantenimento di un rapporto costante spesa/PIL richiederebbe un tasso di crescita di quest’ultimo superiore a quello tendenziale.
- (3) A partire dal 2010 si esauriscono gli effetti demografici positivi (maturazione pensione di vecchiaia per i nati durante la Seconda Guerra Mondiale) ed iniziano in modo dirimpante i negativi, derivanti dal pensionamento delle generazioni dei *baby boomers*.

Le ultime 3 sezioni si occupano del lungo periodo, illustrando in dettaglio:

- (4) Il rapporto spesa/PIL riprende a crescere a partire dal 2010 per raggiungere un valore pari a quasi il 16% tra il 2030 ed il 2035. Tale crescita e’ arrestabile solo a mezzo di sostanziali modifiche nel funzionamento del mercato del lavoro italiano. In particolare, la Commissione individua due condizioni come strettamente necessarie a tale fine: (I) una dinamica del tasso di crescita della produttività sensibilmente superiore a quella prevista nello scenario di base; (II) un aumento dei tassi di attività e di occupazione dei lavoratori d’età superiore ai 50-55 anni.
- (5) Il calcolo delle aliquote d’equilibrio conferma e sottolinea quanto sopra. Per tutte le gestioni le aliquote d’equilibrio crescono in modo sostanziale durante i prossimi 50 anni. Tale crescita e’ maggiormente allarmante per la gestione dei lavoratori autonomi.
- (6) L’analisi dei tassi interni di rendimento, senza eccezione alcuna, manifesta la persistenza di forti sperequazioni di trattamento fra le diverse gestioni, nonostante le l’armonizzazione delle regole. Ancora una volta la gestione dei lavoratori autonomi appare quella più beneficiata a scapito delle altre, in particolare del FPLD.

sintesi della parte III

La parte III del rapporto è dedicata, in primo luogo, alla ricognizione dei **vincoli** che condizionano qualsiasi ipotesi di ridisegno del sistema previdenziale; in particolare:

1. l'evoluzione demografica, che rappresenta il primo *vincolo interno* all'azione di politica previdenziale e fa emergere l'esigenza di consolidare maggiormente il sistema previdenziale pubblico e di incentivare la formazione di risparmio previdenziale addizionale;
2. la giustizia di base, intesa come eguaglianza dei **rendimenti** assicurati a tutti i soggetti partecipi del sistema previdenziale ed altresì come predisposizione di strumenti e di incentivi che permettano un'accumulazione di risorse sufficienti a garantire trattamenti pensionistici socialmente adeguati in proporzione al reddito medio del periodo lavorativo;
3. il Patto di stabilità fra i Paesi dell'Unione europea, che impedisce di finanziare una crescita di lungo periodo della spesa previdenziale con l'emissione di nuovo debito pubblico;
4. l'avvento della moneta unica, che non solo preclude qualsiasi recupero di competitività attraverso le cosiddette "svalutazioni competitive" ma determina anche l'esigenza di mantenere una dinamica del costo del lavoro e del capitale che, corretta per la crescita della produttività, sia allineata a quella dei Paesi concorrenti;
5. il Patto di Lisbona e i successivi accordi di Stoccolma, che richiedono al nostro Paese una forte modifica nella struttura occupazionale con particolare riferimento all'incremento del tasso di occupazione per le fasce di età più elevate.

Il rapporto delinea, inoltre, **gli obiettivi** del sistema previdenziale, individuati alla luce dei principi generali che già informano l'ordinamento pensionistico. Si tratta di:

1. la stabilità finanziaria e il rispetto del vincolo di bilancio intertemporale, che fanno emergere l'esigenza di un livello economicamente sostenibile del rapporto spesa pensionistica/Pil e il raggiungimento tendenziale dell'equilibrio di ogni singola gestione
2. l'equità tra ed entro le generazioni, da realizzare attraverso l'uguaglianza dei rendimenti sui contributi versati temperata con forme di redistribuzione a favore delle storie lavorative meno fortunate e più discontinue anche attraverso la fiscalità generale;
3. la neutralità degli assetti previdenziali rispetto alle scelte di lavoro, in modo da evitare distorsioni del mercato del lavoro e contrastare gli ostacoli all'occupazione delle nuove generazioni nonché l'abbandono precoce dell'attività da parte di lavoratori ancora in giovane età;
4. la diversificazione del risparmio previdenziale, in modo da assicurare maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse nell'ambito di un sistema misto in cui la componente privata a capitalizzazione opera accanto a quella pubblica a ripartizione.

Infine, il rapporto individua i fattori di **criticità** che, dati i vincoli, si frappongono al raggiungimento degli obiettivi individuati. Con riferimento alla fase transitoria definita dalla legge 335/1995, vengono segnalati i seguenti punti critici:

1. la crescita tendenziale del rapporto spesa pensionistica/Pil nei prossimi decenni è influenzata dalla *crescita del numero di pensionati* rispetto al numero di occupati. Giovandosi del confronto fra le aliquote di equilibrio e le aliquote affettive, si evidenzia inoltre che gli squilibri finanziari appaiono destinati, almeno per i prossimi tre decenni, ad un progressivo aggravamento. Le iniquità distributive fra categorie e fra generazioni, che come ugualmente documentato sono destinate ad operare fin quando il sistema contributivo non avrà dispiegato a pieno i suoi effetti, vengono anch'esse segnalate come un aspetto critico;
2. neutralità rispetto alle scelte di lavoro: sotto questo profilo, si evidenziano in particolare gli effetti negativi sull'utilizzo del potenziale di lavoro determinati dalla bassa età media di pensionamento;
3. diversificazione del risparmio previdenziale: fra i fattori che hanno inciso negativamente sul limitato sviluppo della previdenza complementare, viene segnalata la scarsità di risorse a disposizione dei potenziali aderenti, dovuta per i lavoratori dipendenti all'elevato ammontare dell'aliquote contributive per il finanziamento del sistema pubblico.

La terza parte del rapporto è chiusa dalla trattazione degli aspetti problematici del sistema contributivo come definito dalla legge 335/1995. Muovendo da un apprezzamento del regime contributivo, capace di assicurare l'equità dei regimi pensionistici, il rapporto segnala delle criticità che ne attenuano, per effetto della normativa vigente, gli aspetti positivi. Tra i più rilevanti, si considera la divaricazione fra l'aliquota di calcolo della pensione e l'aliquota contributiva di finanziamento dei diversi regimi pensionistici; le modalità di aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita pensionistica, legate ad una cadenza decennale nonostante i rapidi aumenti della speranza di vita.

In conclusione, si può affermare che la riforma, in termini di risparmio di spesa, ha dato i frutti attesi; tuttavia, le previsioni indicano che nei prossimi decenni la spesa in rapporto al Pil è destinata a crescere ulteriormente. Inoltre, il nostro sistema è caratterizzato da una disomogeneità delle aliquote contributive e dei trattamenti tra le diverse categorie di lavoratori, e da una incidenza dei contributi sul lavoro dipendente molto più elevata rispetto alla media dei nostri *competitors*.

La Commissione, pur indicando le criticità del sistema e le possibili soluzioni, non ha ritenuto di formulare proposte specifiche, che rientrano nella sfera politica, ma ha basato le analisi sulla sostenibilità e sulla competitività del sistema Paese; infatti, avrebbe poco senso concentrarsi solo sulla spesa previdenziale e sulle aliquote senza tener conto dei vincoli di competitività cui è soggetto il Paese. Non a caso la relazione si intitola "*verifica del sistema previdenziale .. nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*"

Roma, 28 settembre 2001

Il Presidente della Commissione
Alberto Brambilla