Itinerari Previdenziali

Rapporto n.9 anno 2022

Il Bilancio del Sistema Previdenziale italiano

Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2020

A cura del Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali

Rapporto n.9 anno 2022

Il Bilancio del Sistema Previdenziale italiano

Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2020

A cura del Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali

Componenti Comitato Tecnico Scientifico

Presidente Prof. Alberto Brambilla

Prof. Gian Carlo Blangiardo
Prof. Paolo De Angelis
Prof. Gianni Geroldi
Prof. Enzo Moavero Milanesi
Dott. Antonio Prauscello
Prof.ssa Agar Brugiavini
Prof. Javier Fiz Perez
Prof. Antonio Golini
Prof. Paolo Onofri
Prof. Federico Spandonaro
Prof. Giampaolo Crenca
Dott. Natale Forlani
Avv. Maurizio Hazan
Prof. Avv. Angelo Pandolfo
Prof. Tiziano Treu

Componenti Centro Studi e Ricerche

Avv. Alessandro Bugli
Dott. Edgardo Da Re
Dott. Gianmaria Fragassi
Dott. Claudio Negro
Dott. Alessandro Pulcini
Dott.ssa Michaela Camilleri
Dott. Niccolò De Rossi
Dott. Giovanni Gaboardi
Dott.ssa Laura Neroni
Dott.ssa Tiziana Tafaro
Avv. Francesca Colombo
Dott. Pietro De Rossi
Dott. Salvatore Giovannuzzi
Dott. Paolo Novati

Il Rapporto è stato coordinato da **Alberto Brambilla**

Rilevazione, elaborazione dati e redazione:

Alessandro Bugli, Michaela Camilleri, Francesca Colombo, Giulia De Angelis, Antonio De Luca, Cristina De Paolis, Natale Forlani, Gianni Geroldi, Salvatore Giovannuzzi, Claudio Negro, Laura Neroni, Paolo Novati, Antonio Prauscello, Alessandro Pulcini

Si ringraziano per la cooperazione:

INPS, INAIL, AdEPP e le Casse Privatizzate dei Liberi Professionisti

La redazione del presente rapporto nella versione italiana e inglese è stata possibile grazie al sostegno di:

ACRI, ANIA - Associazione Nazionale fra le imprese assicuratrici, ANIMA Sgr, Arca Fondi SGR, CADIPROF - Cassa di Assistenza Sanitaria Integrativa per i Lavoratori degli Studi Professionali, CASSA FORENSE, CATTOLICA ASSICURAZIONI - società del Gruppo Generali, CIDA - Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità, CNPR - Cassa di previdenza dei Ragionieri commercialisti e degli Esperti Contabili, Confagricoltura, INAPA-Confartigianato, Confcommercio-Imprese per l'Italia, CONFCOOPERATIVE, ENPAF, Helvetia Vita SpA, Intesa Sanpaolo, Unipol Gruppo

Indice generale

Indice generale V
Indice degli allegati sul sito www.itinerariprevidenziali.it VII
Indice delle Tabelle e delle Figure IX

Introduzione **12**

1. La previdenza obbligatoria dal 1989 al 2020 ..... **14**
1.1 Gli andamenti economici del sistema pensionistico nei 32 anni di analisi 14
1.2 I risultati di gestione e il rapporto tra spesa per pensioni e prodotto interno lordo (PIL) 16
1.3 Una proiezione a breve termine 20
1.4 Tassi di capitalizzazione e sviluppo del montante contributivo 22
1.5 I risultati delle principali gestioni al lordo e al netto della GIAS nei 32 anni di analisi 23
1.6 Le aliquote di equilibrio contabile 30

2. Il sistema pensionistico obbligatorio nel 2020: i risultati di bilancio e patrimoniali complessivi e per singola gestione **37**
2.1 I provvedimenti e i fatti principali del 2020: i beneficiari dei provvedimenti e delle salvaguardie dal 2012 al 2020; l'anticipo pensionistico (APE), Quota 100, Opzione Donna; Reddito e Pensione di cittadinanza 37
2.1.1 Le misure di contrasto alla povertà finalizzate all'inclusione sociale: Reddito di Cittadinanza, Reddito di Emergenza, Pensione di Cittadinanza 40
2.2 Il bilancio 2020 del sistema pensionistico obbligatorio e i beneficiari delle prestazioni 41
2.3 La gestione dei fondi dei lavoratori dipendenti privati: FPLD, ex ENPALS, ex IPOST e FFSS 43
2.3.1 FPLD Fondo pensioni lavoratori dipendenti 44
2.3.2 Lavoratori dello spettacolo (ex ENPALS) 45
2.3.3 Fondo dipendenti Poste e Telefoni (ex IPOST) 45
2.3.4 Fondo dipendenti FF.SS 45
2.4 Le gestioni minori dei lavoratori dipendenti privati: Fondo Volo, Fondo Imposte di Consumo, Fondo Clero, Fondo dei giornalisti dipendenti (gestito dall'INPGI) 46
2.4.1 Fondo Volo 46
2.4.2 Fondo Imposte di Consumo 47
2.4.3 Fondo Clero 47
2.4.4 Fondo dei giornalisti dipendenti (gestito dall'INPGI).. 48
2.5 Le gestioni dei dipendenti pubblici (ex INPDAP) 48
2.6 Le gestioni dei lavoratori autonomi INPS: artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri (CDCM) 49
2.6.1 Gestione Artigiani 50
2.6.2 Gestione Commercianti 50
2.6.3 Gestione Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri 51
2.7 La gestione dei parasubordinati 51
2.8 La situazione patrimoniale INPS, complessiva e per singola gestione 53

3. Il sistema delle Casse privatizzate dei Liberi Professionisti: il quadro generale e gli andamenti 2020 delle singole Casse **57**
3.1 Il quadro generale e gli indicatori principali 58
3.2 L'analisi per singola Cassa e gli indicatori principali 63
3.3 Gli altri indicatori di sostenibilità, costi di gestione e dati di bilancio 67

3.4 Le prestazioni di *welfare* assistenziale 69
3.5 Il patrimonio delle Casse di Previdenza e la sua evoluzione 71

4. Le gestioni non previdenziali: la GPT (Gestione Prestazioni Temporanee) e la GIAS (Gestione Interventi Assistenziali); le politiche attive per il lavoro 73
4.1 La GPT: le prestazioni di sostegno al reddito nell'anno del SARS-CoV-2 73
4.1.1 Il bilancio di gestione 76
4.1.2 I numeri dei lavoratori beneficiari di forme di sostegno al reddito per numero di ore e importi nel 2020/21 83
4.2 La GIAS, gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali presso l'INPS: definizioni e interventi 85
4.3 Politiche del lavoro attive e passive: verso un nuovo modello pubblico – privato; il secondo pilastro del sistema dei Fondi di solidarietà, interprofessionali e bilaterali 91

5. I trattamenti pensionistici per tipologia, genere, classi di importi per pensioni e pensionati, numero di prestazioni, ripartizione territoriale per regione e province di pagamento e pensionati all'estero 95
5.1 Pensioni, prestazioni e pensionati 95
5.1.1 Le prestazioni assistenziali 102
5.1.2 La ripartizione territoriale delle varie tipologie di pensione per regioni e province di pagamento e i pensionati residenti all'estero; l'importo medio delle pensioni per categoria 104
5.2 Le età medie alla decorrenza della pensione, loro evoluzione nel tempo e un raffronto con UE e OCSE; la situazione delle liquidate 109
5.3 Il numero delle pensioni vigenti per data di decorrenza, per genere, durata media delle prestazioni e tipologia; le pensioni eliminate 115

6. Il sistema del *welfare* complementare in Italia: pensioni, sanità, LTC (assistenza alla persona) 121
6.1 La metodologia di calcolo delle singole voci di spesa 122
6.1.1 La spesa sanitaria privata *Out of Pocket*. 122
6.1.2 La spesa sanitaria privata intermediata (fondi sanitari e assicurazioni) 123
6.1.3 La spesa privata per assistenza LTC 124
6.1.4 La previdenza complementare 124
6.1.5 La spesa per "*welfare* individuale" (polizze infortuni) 124
6.2 L'assistenza sanitaria integrativa 124
6.3 Non autosufficienza e LTC 126
6.4 La previdenza complementare 129
6.5 Il *welfare* aziendale e territoriale 130

7 Il bilancio 2020 della protezione sociale e le previsioni di breve termine: sintesi e conclusioni 133
7.1 I principali indicatori di sistema nel 2020 e la loro evoluzione 133
7.2 Il bilancio generale per la protezione sociale (pensioni, sanità e assistenza) nel bilancio complessivo dello Stato per il 2020 e gli anni precedenti 136
7.2.1 La spesa sanitaria 137
7.2.2 L'andamento della spesa per le prestazioni previdenziali riclassificata 138
7.2.3 La spesa a carico della fiscalità generale e le prestazioni assistenziali 140
7.3 Il finanziamento della spesa sociale 145
7.4 La situazione nel 2020 e le previsioni di breve termine 148

Tavole statistiche principali: tabelle da 1a a 7a (fondi speciali), B31a, B31b – B32a, B32b, tabelle 1b, 1c, 2b, 2c, 3b, 3c, 4b, 4c

In appendice

Appendice 1: Sintesi dei principali interventi di revisione e riforma del sistema pensionistico dal 1992 al 2021 e Legge di Bilancio per il 2022

Approfondimento 1*: Requisiti di accesso al pensionamento a normativa vigente*
Approfondimento 2*: L'indicizzazione delle pensioni*
Approfondimento 3: *L'evoluzione delle aliquote contributive*
Approfondimento 4: *Il calcolo contributivo e l'utilizzo dei coefficienti*
Approfondimento 5: *Serie storica delle pensioni liquidate e vigenti*

Appendice 2: La definizione di spesa pensionistica in questo rapporto e le altre definizioni
Appendice 3: La formula di calcolo con il metodo contributivo

Allegati sul sito: www.itinerariprevidenziali.it

- Allegato 1 - Tabelle di dettaglio delle Casse privatizzate – anni 1989-2005
- Allegato 1 - Tabelle di dettaglio delle Gestioni ENPAM (serie d) – anni 1989-2020
- Allegato 2 - Tabelle da 1a a 6a – anni 1989-2000
- Allegato 3 - Tabelle di dettaglio indicatori sistema pubblico da B1a B30b – anni 1989-2018
- Allegato 4 - Grafici di dettaglio andamento Casse Privatizzate – anni 1989-2020
- Allegato 5 - Tabella D1, serie storica prestazioni assistenziali – anni 2011-2020

Indice degli allegati sul sito: www.itinerariprevidenziali.it

Sistema previdenziale obbligatorio

- Tabella 1a: Entrate contributive e spesa per pensioni e integrazioni assistenziali – Serie storica dal 1989 al 2000
- Tabella 2a: Incidenza percentuale dei saldi tra entrate e uscite sulla spesa per pensioni – Serie storica dal 1989 al 2000
- Tabella 3a: Rapporti tra entrate contributive e spesa per pensioni (valori percentuali) – Serie storica dal 1989 al 2000
- Tabella 4a: Contribuenti, numero pensioni, contribuzione media e pensione media – Serie storica dal 1989 al 2000
- Tabella 5a: Indici a base 100 dei contribuenti, numero pensioni, contribuzione media e pensione media – Serie storica dal 1989 al 2000
- Tabella 6a: Rapporto tra numero pensioni e contribuenti e tra pensione media (al netto e al lordo GIAS) e reddito medio (valori percentuali) – Serie storica dal 1989 al 2000
- Tabella 7a: Ex fondi speciali, uscite ed entrate previdenziali (valori assoluti e percentuali) – Serie storica dal 1989 al 2000
- Tabelle B1a – B30a: Dettaglio per singola gestione di numero pensioni e contribuenti, pensione media, contributo medio, totale entrate e uscite – Serie storica dal 1989 al 2018
- Tabelle B1b – B30b: Dettaglio per singola gestione di rapporti prestazioni/contributi, aliquota di equilibrio; rapporti tra: pensioni/contribuenti, pensione media/contributo medio, pensione media/reddito medio – Serie storica dal 1989 al 2018
- Tabella D1: Numero di prestazioni assistenziali e relativo importo annuo, complessivo e medio, per tipo di prestazione – Serie storica dei trattamenti vigenti dal 2011 al 2020

Dettaglio Casse Previdenziali Professionali

- Tabella 1d: Entrate contributive e spesa per pensioni e integrazioni assistenziali – Analisi di dettaglio delle Gestioni ENPAM - Serie storica dal 1989 al 2020
- Tabella 2d: Incidenza percentuale dei saldi tra entrate e uscite sulla spesa per pensioni – Analisi di dettaglio delle Gestioni ENPAM - Serie storica dal 1989 al 2020

- Tabella 3d: Rapporti tra entrate contributive e spesa per pensioni (valori percentuali) – Analisi di dettaglio delle Gestioni ENPAM - Serie storica dal 1989 al 2020
- Tabella 4d: Contribuenti, numero pensioni, contribuzione media e pensione media – Analisi di dettaglio delle Gestioni ENPAM - Serie storica dal 1989 al 2020
- Tabella 5b: Indici a base 100 dei contribuenti, numero pensioni, contribuzione media e pensione media – Casse Professionali Privatizzate di cui al D.Lgs. N°509/94 – Serie storica dal 1989 al 2020
- Tabella 5c: Indici a base 100 dei contribuenti, numero pensioni, contribuzione media e pensione media – Casse Previdenziali Professionali di cui al D.Lgs. N°103/96 – Serie storica dal 2000 al 2020
- Tabella 5d: Indici a base 100 dei contribuenti, numero pensioni, contribuzione media e pensione media – Analisi di dettaglio delle Gestioni ENPAM - Serie storica dal 1989 al 2020
- Tabella 6b: Rapporto tra numero di pensioni e contribuenti e tra pensione media e reddito medio (valori percentuali) – Casse Professionali Privatizzate di cui al D.Lgs. N°509/94 – Serie storica dal 1989 al 2020
- Tabella 6c: Rapporto tra numero di pensioni e contribuenti e tra pensione media e reddito medio (valori percentuali) – Casse Previdenziali Professionali di cui al D.Lgs. N°103/96 – Serie storica dal 2000 al 2020
- Tabella 6d: Rapporto tra numero di pensioni e contribuenti (valori percentuali) – Analisi di dettaglio delle Gestioni ENPAM - Serie storica dal 1989 al 2020
- Grafici relativi al numero di pensioni, numero iscritti, pensione media e contributo medio per le Casse Professionali Privatizzate di cui al D.Lgs. N°509/94 – Serie storica dal 1989 al 2020 per ENPACL, ENPAV, ENPAF, CASSA FORENSE, INARCASSA, CIPAG, CNPR, CNPADC, CASSA NOTARIATO, INPGI, ENPAM
- Grafici relativi al numero di pensioni, numero iscritti, pensione media e contributo medio per le Casse Previdenziali Professionali di cui al D.Lgs. N°106/96 – Serie storica dal 2000 al 2020 per EPPI, ENPAP, ENPAPI, ENPAB, ENPAIA AGROTECNICI, ENPAIA PERITI AGRARI, EPAP, INPGI

Ultimi studi e ricerche disponibili sul sito: www.itinerariprevidenziali.it

- Osservatorio sulla spesa pubblica e sulle entrate “Le dichiarazioni dei redditi 2019 ai fini IRPEF e l’analisi delle imposte dirette e indirette”
- Ottavo Report “Investitori istituzionali italiani: iscritti, risorse e gestori per l'anno 2020”
- Osservatorio sul mercato del lavoro “La ripresa c’è ma la strada per l’occupazione è ancora lunga. Le dinamiche per il primo semestre e le previsioni per il 2021: approfondimento sull’andamento del mercato del lavoro italiano”
- Quaderno di Approfondimento “ESG e SRI, le politiche id investimento sostenibile degli investitori istituzionali italiani”
- Osservatorio sugli investimenti istituzionali “La relazione tra mercati privati e investitori istituzionali nel 2021”
- Osservatorio sulla spesa pubblica e sulle entrate “Redditi di cittadinanza ed emergenza: aumentano i sussidi ma anche la povertà”
- Osservatorio sul mercato del lavoro “Le dinamiche dell’ultimo anno e le previsioni per il 2021. Approfondimento sull’andamento del mercato del lavoro italiano: dati generali, comparazione con l’UE e outlook sui prossimi mesi”
- Ottavo Rapporto “Il bilancio del sistema previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell’assistenza per l’anno 2019”
- Osservatorio sulla spesa pubblica e sulle entrate “La gestione dell’epidemia di COVID-19: Paesi e indici di performance a confronto”
- Osservatorio sul mercato del lavoro “Dinamiche e linee di tendenza del terzo trimestre 2020. Approfondimento sull’andamento del mercato del lavoro italiano: dati generali, criticità e outlook sui prossimi mesi”
- Osservatorio sul mercato del lavoro “Il lavoro sommerso in Italia”
- Osservatorio sul mercato del lavoro “L’impatto dei flussi migratori sul mercato del lavoro italiano”

Indice delle Tabelle e delle Figure

Tabelle

Tab. 1.1 Fonti di finanziamento della spesa per pensioni delle principali categorie (in percentuale della spesa previdenziale totale) 26
Tab. 1.2 Aliquote di equilibrio contabile e differenza con aliquota effettiva 30
Tab. 2.1 Numero totale salvaguardati e onere complessivo (dati al 23 luglio 2021) 38
Tab. 2.2 Domande presentate e accolte per APE sociale e tasso di accoglimento 39
Tab. 2.3 Quota 100 "D.L. 28 gennaio 2019 n. 4 – art. 14": domande pervenute e accolte al 31 luglio 2021 39
Tab. 2.4 Oneri sostenuti per le tre misure ex DL 4/2019 e relativo stanziamento 39
Tab. 2.5 Raffronto 2019/2020 nuclei familiari, soggetti percettori del Reddito di cittadinanza, importo medio e spesa annua 40
Tab. 2.6 Pensione di cittadinanza – Spesa per anno e nuclei coinvolti, con importo medio mensile 41
Tab. 2.7 Gestioni Fondi Dipendenti Privati 43
Tab. 2.8 Fondo pensioni lavoratori dipendenti 44
Tab. 2.9 Fondo lavoratori dello spettacolo (Ex ENPALS) 45
Tab. 2.10 Fondo dipendenti Poste e Telefoni (Ex IPOST) 45
Tab. 2.11 Fondo dipendenti FF.SS. 46
Tab. 2.12 Gestione Fondo Volo 46
Tab. 2.13 Gestione Fondo Imposte di Consumo 47
Tab. 2.14 Gestione Fondo Clero 48
Tab. 2.15 Gestione Fondo giornalisti dipendenti (INPGI) 48
Tab. 2.16 Fondo dipendenti pubblici (Ex INPDAP) 49
Tab. 2.17 Gestione Artigiani 50
Tab. 2.18 Gestione Commercianti 50
Tab. 2.19 Gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri 51
Tab. 2.20 Gestione fondo parasubordinati 52
Tab. 2.21 Andamento crediti contributivi, riaccertamento residui (eliminazioni), fondo svalutazione crediti 54
Tab. 2.22 Andamento economico-patrimoniale delle gestioni amministrate dall'INPS 55
Tab. 3.1 Il quadro generale e gli indicatori principali nel 2020 59
Tab. 3.1.1 Le entrate contributive 59
Tab. 3.1.2 La spesa per pensioni 59
Tab. 3.2 Indicatori economici e demografici degli Enti del 509 per l'anno 2020 65
Tab. 3.3 Recuperi per omissioni, sanzioni e interessi per ritardati versamenti degli Enti del 509/1994 per gli anni 2020 e 2019 65
Tab. 3.4 Indicatori economici e demografici degli Enti privatizzati ai sensi del Decreto 103/1996 per l'anno 2020 66
Tab. 3.5 Recuperi per omissioni, sanzioni e interessi per ritardati versamenti degli Enti del 103/1996 per gli anni 2020 e 2019 66
Tab. 3.6 Altri indicatori degli Enti privatizzati ai sensi del Decreto 509/1994 68
Tab. 3.7 Altri indicatori degli Enti privatizzati ai sensi del Decreto 103/96 68
Tab. 3.8 Contributi e prestazioni assistenziali degli Enti del 509/1994 70
Tab. 3.9 Contributi e prestazioni assistenziali degli Enti del 103/1996 70
Tab. 3.10 Gli investimenti delle Casse privatizzate 72
Tab. 4.1 Rendiconto GTP degli anni 2008-2020. Sintesi della situazione economica 77
Tab. 4.2 Rendiconto GPT per gli anni 2008-2020: contributi a carico dei datori di lavoro e degli iscritti. Competenza economica di Bilancio 78
Tab. 4.3 Rendiconto GPT per gli anni 2008-2020: trasferimenti attivi dalla GIAS al GPT 79
Tab. 4.4 Rendiconto GPT per gli anni 2008-2020: spese per prestazioni istituzionali. Competenza economica di bilancio 80
Tab. 4.5 Rendiconto GPT per gli anni 2008-2020: spese per coperture figurative 80
Tab. 4.6 Rendiconto GIAS per gli anni 2008-2020: oneri per il mantenimento del salario 82
Tab. 4.7 Rendiconto GPT per gli anni 2008-2020: contributi a carico dei datori di lavoro e degli iscritti 82
Tab. 4.8 Aliquote contributive per i principali settori di attività in vigore nel 2020 83
Tab. 4.9 Beneficiari e oneri per ammortizzatori sociali 2018-2020 84
Tab. 4.10 I trasferimenti dal bilancio dello Stato alla GIAS 86
Tab. 4.11 Le prestazioni istituzionali erogate dalla GIAS 87
Tab. 5.1 Numero di pensionati e tassi di pensionamento grezzo per sesso, importo complessivo, numero pensioni, n. pensioni per pensionato, importo medio annuo delle pensioni e del reddito pensionistico al 31 dicembre 2019 e 2020 95

Tab. 5.2 Numero di pensionati e di pensioni vigenti per categoria, variazione percentuale annua al 31 dicembre degli anni 2008-2020 e variazione del periodo 96
Tab. 5.3 Prestazioni pensionistiche e relativo importo annuo complessivo e medio per tipologia di pensione negli anni 2019 e 2020 97
Tab. 5.4 Numero di pensioni e importo complessivo lordo annuo per classi di importo mensile-anno 2020 101
Tab. 5.5 Numero di pensionati e importo complessivo annuo del reddito pensionistico lordo e netto per classi di reddito mensile lordo - anno 2020 102
Tab. 5.6 Numero di prestazioni assistenziali e relativo importo annuo, complessivo e medio, per tipo di prestazione. Trattamenti vigenti al 31 dicembre 2019 e 2020 103
Tab. 5.7 Numero e % di pensioni IVS dell'INPS per categoria e regione di residenza al 31/12/2020 105
Tab. 5.8 Numero di pensioni INPS su popolazione residente per provincia e categoria di pensione, in ordine decrescente del tasso totale di pensionamento, al 31 dicembre 2020 106
Tab. 5.9 Numero di pensioni IVS dell'INPS per provincia e categoria di pensione, ordinate secondo la graduatoria del totale delle categorie, al 31 dicembre 2020 107
Tab. 5.10 Gli importi medi delle pensioni per categoria di lavoratori 119
Tab. 5.11 Percentuale delle pensioni liquidate nelle Gestioni INPS del settore privato negli anni 2019 e 2020 per categoria e genere 114
Tab. 5.12 Serie storica 1997-2020 delle nuove pensioni INPS liquidate per anno di decorrenza, categoria e genere e delle età medie effettive alla decorrenza 114
Tab. 6.1 La spesa privata per il welfare complementare e integrativo dal 2014 al 2020 121
Tab. 6.2 Confronto tra spesa privata lorda e netta per il welfare complementare e integrativo 2020 124
Tab. 6.3 Numero fondi attestati all'Anagrafe dei Fondi Sanitari, iscritti e ammontare generale 125
Tab. 6.4 Spesa per assistenza e LTC 128
Tab. 6.5 La previdenza complementare negli anni 2018, 2019 e 2020: adesioni e risorse destinate alle prestazioni 130
Tab. 7.1 Gli indicatori principali del sistema previdenziale 135
Tab. 7.2 Il bilancio previdenziale nel bilancio statale 137
Tab. 7.3 La spesa sanitaria negli anni dal 2013 al 2019 e sua composizione 138
Tab. 7.4 La spesa per le pensioni e incidenza sul PIL 139
Tab. 7.5 La spesa a carico della fiscalità generale 141
Tab. 7.6 Raffronto tra l'andamento della spesa a carico della fiscalità generale e la povertà 142
Tab. 7.7 Il numero di prestazioni assistenziali e dei pensionati assistiti 143
Tab. 7.8 Entrate dello Stato 146
Tab. A.1 Requisiti richiesti per la pensione di anzianità (o anticipata) 196
Tab. A.2 Evoluzione dell'età pensionabile 197
Tab. A.3 La rivalutazione delle pensioni all'inflazione nel tempo dal 1996 al 2021 201
Tab. A.4 Riduzione delle pensioni superiori a 100mila euro lordi 203
Tab. A.5 Importi delle prestazioni sociali 204
Tab. A.6 Serie storica delle aliquote contributive I.V.S e dei contributi capitari 205
Tab. A.7 Aliquote contributive e massimali 207
Tab. A.8 Sviluppo dei coefficienti di trasformazione del montante in rendita pensionistica 209
Tab. A.9 Serie storica 2003-2019 del numero di pensioni previdenziali IVS liquidate e flussi di pensionamento dei primi tre trimestri 2020 (solo per INPS) 210
Tab. A.10 Pensioni vigenti all'1/1/2020 211
Tab. A.11 Elenco salvaguardie 211

Figure

Fig. 1.1 Spesa previdenziale, contribuzioni e saldi di gestione 15
Fig. 1.2 Disavanzi di gestione al netto GIAS in % della spesa per pensioni 16
Fig. 1.3 Medie di periodo delle variazioni % reali 17
Fig. 1.4 Spesa per pensioni in percentuale del PIL 18
Fig. 1.5 Pensioni e contribuenti attivi 19
Fig. 1.6 Spesa per pensioni in % del PIL 20
Fig. 1.7 Risultati di gestione in % della spesa previdenziale 21
Fig. 1.8 Tasso di capitalizzazione nominale e reale del montante contributivo 22
Fig. 1.9 Sviluppo del montante 23
Fig. 1.10 Composizione percentuale delle fonti di finanziamento della spesa previdenziale 24
Fig. 1.11 Saldi della gestione pensionistica in percentuale della spesa per pensioni 28
Fig. 1.12 CDCM rapporto tra pensione media e reddito medio 34
Fig. 1.13 Aliquote teoriche di equilibrio contabile al netto GIAS 35

Fig. 1.14 CDCM: aliquote di equilibrio e rapporti determinanti 36
Fig. 2.1 Distribuzione geografica dei nuclei percettori del Reddito di Emergenza 41
Fig. 3.1 Gli andamenti degli indicatori: numero iscritti, numero pensioni, pensione media e contributo medio 1989-2020, per gli enti di cui al D.Lgs. 509/1994 61
Fig. 3.2 Gli andamenti degli indicatori: numero iscritti, numero pensioni, pensione media e contributo medio, per gli enti di cui al D.Lgs. 103/1996 62
Fig. 5.1 Età medie alla decorrenza del pensionamento delle pensioni INPS nuove liquidate ed età legali per la vecchiaia, per sesso e categoria - anni 1997-2020 110
Fig. 5.2 Età medie effettive alla decorrenza del pensionamento delle pensioni dirette INPS nuove liquidate, per sesso e categoria - anni 1997-2020 111
Fig. 5.3 Numero delle pensioni INPS liquidate dal 1997 al 2020 - Maschi 113
Fig. 5.4 Numero delle pensioni INPS liquidate dal 1997 al 2020 - Femmine 113
Fig. 5.5 Numero pensioni in vigore all'1.01.2021 per anno di decorrenza Gestioni INPS, settore privato 117
Fig. 5.6 Numero pensioni in vigore all'1.01.2021 per anno di decorrenza Gestioni Dipendenti Pubblici - GDP, settore pubblico 118
Fig. 5.7 Pensioni IVS: percentuale delle pensioni eliminate tra l'anno di decorrenza e l'1.01.2021 rispetto alle pensioni liquidate nello stesso anno, distinte per categoria 120
Fig. 7.1 Analisi statistiche - dichiarazioni 2020, anno d'imposta 2019 148
Fig. 7.2 Popolazione residente all'1.1.2020 per anno di nascita 151
Fig. 7.3 Decessi mensili per tutte le cause della popolazione residente in Italia, confronto tra la media 2015-2019 e gli anni 2019, 2020 e 2021 (gennaio-settembre). Eccesso di mortalità annua per classe di età tra i decessi, media 2015-2019 e il 2020 155
Fig. 7.4 Confronto tra i decessi mensili Istat per tutte le cause e le pensioni IVS eliminate mensilmente per morte dall'INPS 156

Box

Box 1 Analisi degli interventi della GIAS a favore delle gestioni 90
Box 2 La riclassificazione della spesa per pensioni e assistenziale 154
Box 3 Gli effetti della pandemia COVID-19 sui conti dell'INPS 155

Introduzione

Il Rapporto su ***"Il Bilancio del sistema previdenziale italiano",*** giunto alla nona edizione, rappresenta l'unico strumento disponibile in grado di mettere a disposizione, in un solo documento, sia una visione d'insieme del complesso sistema previdenziale, nel senso più ampio del termine, del nostro Paese sia di fornire una ***riclassificazione della spesa*** inserita nel più ampio bilancio dello Stato, fornendo così a esperti e decisori politici una serie di dati utili alla gestione di una spesa che rappresenta circa il 54% dell'intera spesa pubblica.

Il Rapporto fino al 2012, seppur in misura più ridotta, era redatto dal Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (Nuvasp), istituito dalla legge n. 335/1995 (Riforma Dini) e veniva trasmesso annualmente al Ministro del Lavoro e da questo alle Camere e che per un insieme di motivi è cessato nel maggio del 2012[1]. Si è creato così un vuoto non coperto, se non in modo parziale, da altre pubblicazioni, per colmare il quale, con il contributo di soggetti privati è stata ricostruita con un lungo e complesso lavoro di "*data entry*", la banca dati ampliata, rispetto a quella del Nuvasp, anche alle ***gestioni assistenziali***, alle "***prestazioni temporanee***" e alla ***Regionalizzazione*** del bilancio previdenziale con la tecnica dei ***flussi di cassa***. Dal 2014 l'elaborazione dei dati e la redazione del Rapporto è curata dal *Comitato Tecnico Scientifico* e dagli *esperti del Centro Studi e Ricerche di* ***Itinerari Previdenziali***, (molti dei quali già componenti o collaboratori del Nuvasp) e il Rapporto stesso viene messo a disposizione del Governo, delle Istituzioni italiane e internazionali e di tutti i soggetti interessati ai temi della previdenza sociale sia nella versione italiana sia in inglese.

Il Nono Rapporto redatto sulla base della rigorosa rilevazione dei dati dei bilanci consuntivi degli Enti di Previdenza, illustra gli andamenti della spesa pensionistica, delle entrate contributive e dei saldi delle numerose gestioni pubbliche e privatizzate che compongono il sistema pensionistico obbligatorio del nostro Paese. Il periodo di osservazione inizia dal 1989, poiché solo da tale anno è stato possibile effettuare confronti su serie storiche omogenee[2]. L'analisi retrospettiva copre il periodo fino al 2020, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati completi dei bilanci degli Enti che compongono il sistema Italia. Nel Rapporto sono descritti e valutati mediante appropriati indicatori, gli andamenti di tutti i fondi della previdenza obbligatoria, sia quelli riguardanti le gestioni pubbliche che sono confluite nell'INPS, ente unico di gestione della previdenza pubblica[3], sia i fondi facenti capo alle gestioni private relativi alle Casse Professionali in base ai D. Lgs. n. 509 del 1994 e n.103 del 1996. Ai fini della valutazione degli andamenti delle diverse gestioni sono prese in considerazione le principali variabili – numero di iscritti attivi, pensionati, contribuzione media, pensione media e i relativi rapporti economici e demografici - che concorrono a determinare i saldi, sia nei bilanci correnti sia nel medio lungo termine.

---

[1] Cessazione per dimissioni del Presidente e dei Componenti con lettera inviata al Ministro Elsa Fornero, già componente del Nuvasp. Oltre ai compiti di monitoraggio e controllo della spesa previdenziale, alla validazione dei coefficienti di trasformazione e al coordinamento delle "*anagrafi generali dei lavoratori attivi e delle pensioni e pensionati*", il Nuvasp realizzava il "*Rapporto sugli andamenti finanziari del sistema pensionistico*"; l'ultimo Rapporto riportava i dati al 31 dicembre 2010. Nel 2012 è andata completamente perduta la grande biblioteca del Nucleo e l'enorme banca dati realizzata in oltre 15 anni di attività. Anche il sito web del Nuvasp con la serie storica dei rapporti e il data base con gli andamenti completi dal 1989 al 2010, non è più visibile.

[2] La rielaborazione dei dati necessaria ai confronti su serie temporali omogenee è stata effettuata dal Nuvasp, organismo che ha operato dal 1997 al maggio 2012 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e successivamente dal Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali. I dati sulla Regionalizzazione sono sempre stati elaborati da Itinerari Previdenziali su dati INPS.

[3] Art. 21 del D.L. n.211 del 6/12/2011, convertito nella Legge n. 214 del 22 dicembre 2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

L’osservazione puntuale dei risultati dei singoli fondi è preceduta da un’analisi generale delle dinamiche della spesa complessiva del sistema pensionistico obbligatorio nell’arco temporale di ***32 anni (unica nel suo genere)*** che consente di evidenziare le tendenze di breve e medio lungo termine anche con riferimento alla sostenibilità finanziaria, all’andamento del rapporto spesa totale/PIL e all’adeguatezza delle prestazioni.

Nel Rapporto sono analizzati gli andamenti della ***Gestione per gli interventi assistenziali (GIAS),*** quelli della ***Gestione Prestazioni Temporanee (GPT)*** per le prestazioni di sostegno al reddito, finanziate dalla produzione e dalla fiscalità generale, quelli relativi al bilancio Inail e la Spesa Sanitaria. Tutto ciò consente di affinare la separazione tra assistenza e previdenza al fine di consentire interventi più mirati sulle singole componenti di spesa e una migliore comprensione dei fenomeni anche in sede UE. Un’analisi particolare è rivolta alle forme di sostegno attivo e passivo dei lavoratori con riguardo ai fondi di solidarietà, interprofessionali e bilaterali.

Completa il Rapporto la descrizione e quantificazione delle forme di *welfare* complementare e integrativo di natura privatistica sempre più indispensabili per garantire la sostenibilità di sistema in una società che invecchia; un approfondimento sul sistema delle Casse Privatizzate, assieme ad una rassegna delle principali modifiche e novità legislative aggiornate al 2020 disponibili sia nella versione cartacea sia in quella, più completa, sul sito www.itinerariprevidenziali.it.

1. La previdenza obbligatoria dal 1989 al 2020

1.1 Gli andamenti economici del sistema pensionistico nei 32 anni di analisi

Nel 2020 la ***spesa per le prestazioni previdenziali*** del sistema obbligatorio, cioè l'insieme dei Fondi gestiti dall'INPS e dalle Casse Private, è stata di *234,7 miliardi di euro*, in aumento di 4,5 miliardi (+1,95%) rispetto all'anno precedente[1]. Se alle prestazioni previdenziali si aggiunge la ***spesa di carattere assistenziale*** che l'INPS eroga con un'apposita "Gestione per gli Interventi Assistenziali" (GIAS), le uscite totali salgono a circa 274,7 miliardi di euro, con un incremento del 2,5% sull'anno precedente[2].

Il divario dei tassi di variazione indica che nel 2020 la spesa per interventi assistenziali ha registrato un incremento percentuale maggiore rispetto alla spesa pensionistica vera e propria. Dopo periodi in cui il peso della quota assistenziale sulle uscite si era tendenzialmente ridotto (1989-2011) o era rimasto relativamente stabile (2012-2018), dal 2019 si è manifestata questa tendenza all'aumento che, nell'ultimo esercizio, può essere in parte attribuibile agli interventi di sostegno per attenuare le conseguenze della pandemia ma che comunque, in prospettiva, merita di essere monitorata per evidenziarne in dettaglio le cause.

Sempre nel 2020, gli effetti negativi su redditi e occupazione causati dalla pandemia hanno avuto sensibili riflessi sulle ***entrate contributive*** che, in totale, con *195,4 miliardi di euro* hanno segnato un decremento di quasi 14 miliardi sull'anno precedente (-6,7%), ovvero un esito peggiore rispetto a quello del 2013 (-0,55%), l'anno più critico della crisi iniziata nel 2008, e che era stato gradualmente recuperato grazie alle migliorate condizioni di crescita degli anni successivi.

Con questi andamenti, nel 2020 il ***saldo tra le entrate contributive e la spesa per pensioni*** è risultato negativo per circa *39,3 miliardi di euro*. Se si aggiunge la spesa assistenziale, il saldo negativo del sistema obbligatorio non finanziato dalla contribuzione, ricadente sulla fiscalità generale, è salito a *79,3 miliardi di euro*, 20,7 miliardi più dell'anno precedente, con un'incidenza del 4,8% sul PIL[3].

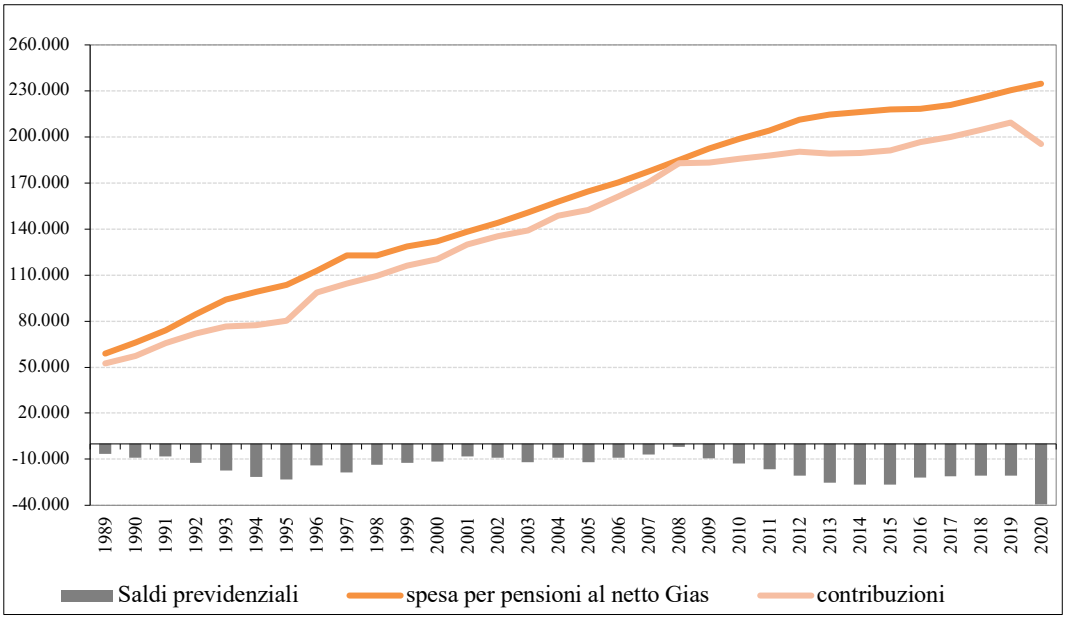
Come si dirà in dettaglio nelle prossime parti del Rapporto, un'ampia quota di questo disavanzo deriva da alcune gestioni che risentono di squilibri strutturali provenienti soprattutto da norme del passato che sono state in parte riformate dal 1995 in poi. Va anche precisato che la spesa totale, per come è definita, oltre ad includere la quota assistenziale, è calcolata al lordo delle imposte dirette prelevate dai redditi da pensione che nel periodo 2015-2019 hanno avuto una media annua superiore a 51 miliardi di euro.

[1] La "spesa pensionistica" considerata nel presente Rapporto è quella adottata in origine dal Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale che ha cessato di operare nel 2012. Le differenze con l'aggregato utilizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono riportate in Appendice 3 e sono descritte anche in MEF–RGS, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2021*, Roma, luglio 2021, Appendice 2.A, "Spesa pensionistica: un confronto tra le diverse definizioni", pag. 326.

[2] La diversa natura delle *prestazioni previdenziali* generate dai contributi versati rispetto alle *erogazioni assistenziali* finanziate con la fiscalità generale è descritta in dettaglio nelle successive parti del presente Rapporto.

[3] Gli andamenti dal 1989 al 2020 della spesa per pensioni, delle entrate contributive dei relativi saldi sono graficamente rappresentate nella ***figura 1.1.***

Figura 1.1 - Spesa previdenziale, contribuzioni e saldi di gestione



Dalla ***figura 1.1***, in cui è rappresentata l'evoluzione delle principali grandezze ***per un periodo di trentatré anni***, si rileva che i saldi di gestione denotano nel tempo diverse oscillazioni, dovute sia all'andamento dell'economia sia agli interventi normativi, soprattutto quelli relativi alle misure introdotte per avere effetti nel breve e medio termine. In particolare, i saldi sono peggiorati fino al 1995, quando era ancora operante la vecchia legislazione adottata nel periodo di rapida crescita del dopoguerra. Con la riforma Dini (Legge n. 335 del 1995) si sono registrate una riduzione della dinamica della spesa[4] e un'accelerazione delle entrate contributive[5] che, nel giro di un decennio, hanno determinato una situazione quasi in pareggio dei conti previdenziali. La frenata delle contribuzioni causata dalla lunga crisi iniziata nel 2008 ha determinato un nuovo peggioramento dei saldi che solo dopo il 2015, grazie alla moderata ripresa economica, hanno invertito il loro andamento. Dal 2019 si è registrata una nuova inversione, dapprima essenzialmente per effetto delle maggiori uscite connesse all'adozione della cosiddetta "Quota 100" (articolo 14 del D.L. n.4/2019) e, nel 2020, come diretta conseguenza del crollo delle entrate contributive nel primo anno della pandemia.

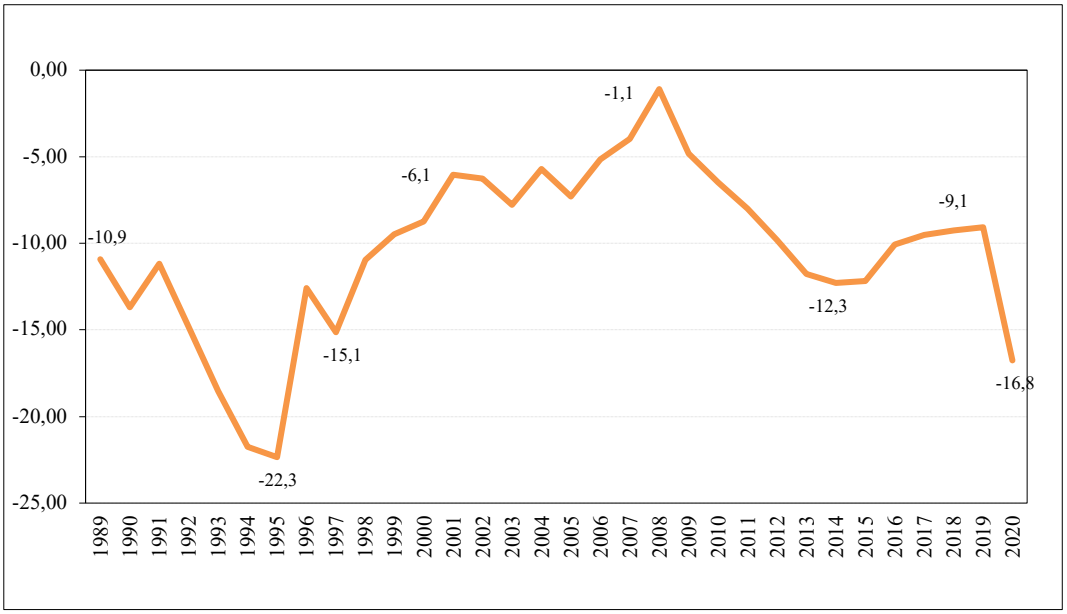
I valori assoluti dei saldi di gestione non possono essere confrontati nel tempo poiché derivano dai valori nominali di entrate e uscite che sono influenzati dalla dinamica dei prezzi. Il rapporto percentuale tra i disavanzi di gestione e la spesa per pensioni è una misura relativa ed è quindi più adeguata a misurare l'entità degli squilibri finanziari. Tale misura, è riportata per l'intero periodo osservato nel grafico di ***figura 1.2***. Come si nota, il profilo ricalca a grandi linee quello degli istogrammi della figura precedente ma i valori relativi indicano che rispetto al volume della spesa l'incidenza dei disavanzi è stata sostanzialmente diversa. Sebbene i risultati di gestione, sempre negativi, siano molto peggiorati negli anni di crisi (da poco più dell'1% nel 2008 al 12,3% nel 2014), nella situazione particolarmente grave creata dalla pandemia, il deficit (-16,8%) non ha più

[4] Negli anni immediatamente successivi alla legge n.335 del 1995 e alle ulteriori riforme delle Leggi Finanziarie degli anni '90, i fattori più rilevanti per il rallentamento della spesa sono stati: i) le modifiche del sistema di indicizzazione delle pensioni; ii) il progressivo innalzamento dell'età pensionabile; iii) l'armonizzazione delle regole dei dipendenti pubblici a quelle dei dipendenti privati; iv) il contenimento delle pensioni di invalidità introdotto dalla legge n. 222 del 1984.

[5] Le medie annue del periodo 1998-2007 sono state del 5,1% per le entrate contributive e del 3,8% per la spesa per pensioni.

raggiunto il peso di inizio anni '90 quando, prima dell'entrata in vigore delle riforme, il disavanzo arrivò al 22,3% della spesa per i trattamenti pensionistici.

Figura 1.2 - Disavanzi di gestione al netto GIAS in % della spesa per pensioni

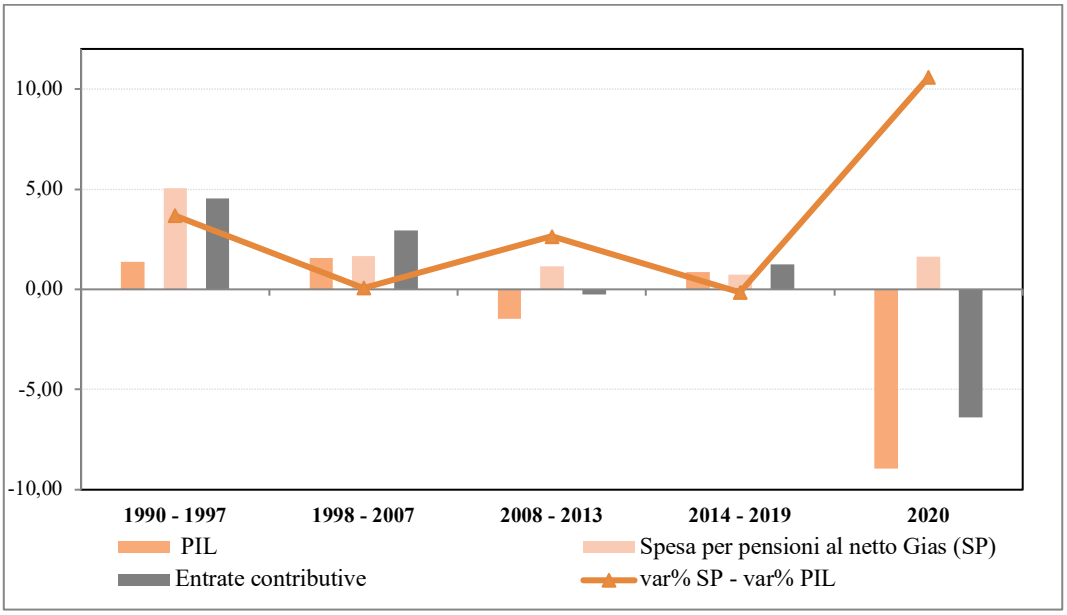


1.2 I risultati di gestione e il rapporto tra spesa per pensioni e prodotto interno lordo (PIL)

Ulteriori significative indicazioni sugli andamenti del sistema previdenziale pubblico e sulla quota di valore aggiunto che l'intera economia italiana ha destinato alla spesa per pensioni, emergono dall'analisi degli andamenti delle principali grandezze, suddividendo l'arco di tempo esaminato in quattro periodi, coincidenti con: i) la fase precedente le riforme di metà anni '90; ii) quella che va dalle riforme a prima dello scoppio della crisi; iii) gli anni della crisi 2008-2013; iv) il periodo dopo la crisi, ad eccezione del 2020 – primo anno della pandemia – esaminato singolarmente.
In ***figura 1.3*** sono rappresentate le medie dei tassi di variazioni annui del PIL, della spesa per pensioni al netto della spesa di natura assistenziale (GIAS), e delle entrate contributive. Tutti i valori sono misurati in termini reali e quindi il confronto può riguardare sia le differenze all'interno di ogni periodo, sia quelle tra intervalli di tempo differenti, non essendo i valori condizionati dai diversi tassi di inflazione di ogni periodo.

Dal 1989 al 1997, i tassi di variazione reale indicano che la crescita media della spesa per pensioni (+4,5%) è stata molto più elevata rispetto a quella del PIL (+1,4%). Nello stesso tempo, il tasso di variazione delle entrate contributive, in una fase ancora espansiva per l'occupazione, è risultato vicino al tasso di crescita della spesa pensionistica, anche se la condizione di iniziale squilibrio finanziario ha determinato, come già segnalato, un ulteriore progressivo peggioramento dei disavanzi di gestione. Grazie agli effetti delle riforme, nel decennio successivo (1998-2007), si è registrato un primo sensibile contenimento della dinamica della spesa pensionistica, cresciuta con una media annuale di circa l'1,65%, valore leggermente superiore al tasso medio di variazione del PIL (+1,58%). Nello stesso periodo, molto più alta è stata la dinamica media delle entrate contributive (+2,95%), stimolate dagli incrementi di aliquota previsti dalla Legge Dini, anche con il trasferimento di una parte delle aliquote di altre prestazioni temporanee che avevano saldi strutturalmente attivi. Tali andamenti hanno determinato una sostanziale stabilità del rapporto tra spesa per pensioni e PIL lungo tutto il decennio e l'ottenimento nel 2008, come già detto, di un saldo della gestione dei conti previdenziali prossimo al pareggio.

Figura 1.3 - Medie di periodo delle variazioni % reali



Dopo tale anno, nonostante la dinamica della spesa per pensioni sia ulteriormente scesa a una media annua inferiore all'1,2%, il peggioramento dell'economia (dal 2008 al 2013 il PIL in valore reale ha registrato una variazione di segno negativo di quasi l'1,5% medio annuo) ha fatto nuovamente aumentare il valore del rapporto. Inoltre, poiché i negativi effetti occupazionali del ciclo economico hanno completamente frenato le entrate contributive (in valore reale la diminuzione è stata dello 0,26% medio annuo), il saldo della gestione previdenziale è andato notevolmente peggiorando.
Nella fase più recente, dopo il 2014, avendo la spesa per pensioni registrato un tasso di crescita annuo ulteriormente ridotto (+0,73% in media annua), è bastata una timida ripresa dell'economia (dal 2014 il 2018 il PIL reale è aumentato dell'1,2% medio annuo)[6], per avere una contrazione del rapporto che si è assestato, però, su un livello più alto di circa 2,5 punti percentuali rispetto a prima della crisi economica.

Nel 2019, l'aumento di spesa per pensioni dovuto all'attuazione della già citata "Quota 100" e un nuovo rallentamento della crescita (PIL reale +0,4%), hanno concorso ad invertire di nuovo la direzione del rapporto, anche se con una variazione di scarsa entità. Il 2020, ultimo anno della serie, ha invece mostrato in misura molto evidente l'impatto della pandemia sull'andamento dell'economia, con il crollo del PIL di quasi nove punti percentuali in termini reali e un netto calo delle entrate contributive (-6,4%). Nello stesso anno, la spesa per pensioni ha mostrato un'accelerazione rispetto alla contenuta dinamica degli ultimi anni. Ad essa hanno contribuito più fattori come un maggiore utilizzo delle uscite anticipate, sia di "Quota 100" che di altre forme di a anticipo dovute alle difficoltà occupazionali della fase di forte contrazione dell'attività economica e, da ultimo ma non meno importante, una dimensione in aumento dei flussi in uscita connessa a fattori demografici che, in tendenza, dovrebbero incidere sulle uscite in misura non trascurabile anche nei prossimi anni.

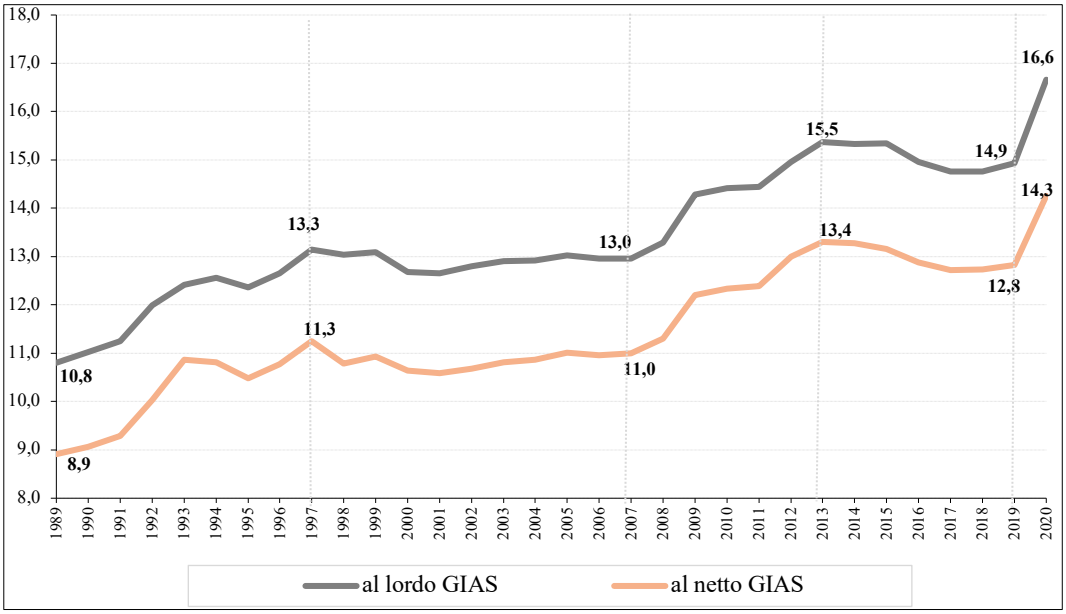
Dai dati si vede dunque che, a fronte di una dinamica della spesa per pensioni rallentata nel tempo dai successivi interventi di riforma, vi è stato un andamento molto più instabile delle entrate contributive le cui variazioni hanno oscillato seguendo l'andamento del PIL, con l'effetto di peggiorare gli squilibri finanziari del sistema previdenziale nelle fasi di rallentamento

[6] La differenza dei tassi di crescita del PIL e della spesa per pensioni è rappresentata nel grafico dagli indicatori presenti sulla linea tratteggiata.

dell'economia. Pertanto, si può dire che nel tempo gli aumenti più contenuti della spesa per pensioni hanno inciso molto sui saldi di gestione del sistema previdenziale, ma questi ultimi sono stati negativamente condizionati dalla mancata crescita del PIL sulle entrate contributive[7].

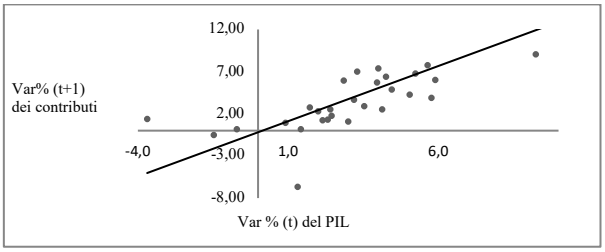
La ***figura 1.4*** riporta per l'intero arco di tempo esaminato (1989-2020) l'andamento annuale del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, che è uno dei principali indicatori utilizzati in sede europea per valutare la capacità dei Paesi membri di sostenere finanziariamente i sistemi pensionistici.

Figura 1.4 - Spesa per pensioni in percentuale del PIL



Nel grafico, in cui la spesa è considerata sia al lordo che al netto della componente assistenziale (GIAS), sono evidenziati gli stessi intervalli di tempo a cui si è fatto riferimento nella precedente analisi sui tassi di crescita. In complesso, se si include anche l'impatto straordinario della pandemia nell'anno più recente, il peso della spesa per pensioni sul PIL risulta quasi raddoppiato, essendo passato al lordo GIAS dal 10,8% del 1989 al 16,7% nel 2020, mentre se si considera solo la spesa previdenziale, l'incremento è un po' più contenuto (da 8,9% a 14,3%) ma è comunque significativo. Il profilo dei grafici conferma che, in linea con le diverse dinamiche della spesa per pensioni e PIL, anche il rapporto tra le due variabili è proceduto a ritmi differenti. Infatti, osservando le stesse fasi temporali si vede come fino al 1997 la quota sia rapidamente salita, passando in meno di dieci anni da 10,8% a 13,2%[8], per poi stabilizzarsi nel successivo decennio su valori intorno al 13% (11% se si considera la spesa senza le prestazioni assistenziali). Con la crisi, la quota ha ricominciato a salire, arrivando nel 2013 al 15,4%, cioè oltre due punti di aumento in sei anni. Nel quinquennio finale,

[7] La stretta connessione tra l'andamento del PIL e quello dell'entrate contributive è visibile nel grafico riportato in nota dove la dinamica delle entrate contributive ritardata di un anno (t+1) è messa in relazione al tasso di variazione del PIL al tempo t

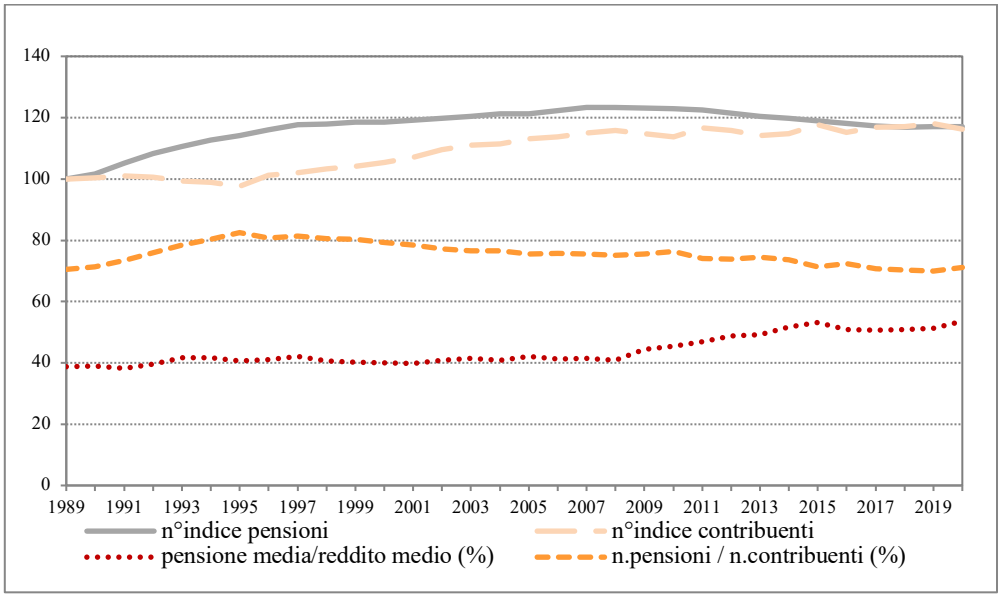


[8] La temporanea inversione del trend nel 1995 è dovuta al blocco dei pensionamenti di anzianità (art. 13, comma 1 della legge 23 dicembre 1994 n. 724), venuto meno con la riforma generale del sistema pensionistico (Legge n.335/95).

con l'economia in leggera ripresa si è assistito a un'inversione del rapporto, sceso dapprima di oltre mezzo punto percentuale e poi risalito dello 0,15% circa nel 2019, soprattutto, come già ricordato, per l'effetto di un maggior flusso di pensionamenti anticipati. Il 2020, anno più recente della serie in esame, fa storia a sé in quanto, con la pandemia, si sono sommati gli effetti di una forte contrazione del PIL e di una ripresa della spesa per pensioni che, in un quadro occupazionale critico, ha visto aumentare gli anticipi al pensionamento. Nell'insieme, queste inversioni di tendenza hanno spinto all'insù di 1,7 punti percentuali il valore del rapporto.

Tornando a considerare l'intero arco di tempo in esame, l'evolversi del rapporto tra spesa per pensioni e PIL può essere valutato anche in base alla dinamica delle variabili che lo determinano[9]. Tali andamenti sono rappresentati in ***figura 1.5***. Un primo aspetto da segnalare riguarda il valore del rapporto tra pensione media e reddito medio dei contribuenti attivi che, dopo un lungo periodo di stabilità, dal 2008 al 2015 è salito di circa dodici punti percentuali (dal 41% al 53%), per poi rimanere ancora stabile su valori prossimi al 50% e infine risalire di altre due punti nell'anno della pandemia. Considerando che a partire dai primi anni '90 l'indicizzazione delle prestazioni è stata sganciata dagli incrementi salariali e in parte anche dall'aumento dei prezzi, la relativa stabilità e poi l'ascesa del rapporto sono attribuibili a due fattori.

Figura 1.5 - Pensioni e contribuenti attivi



Il primo è rappresentato dal turnover dei beneficiari che ha visto crescere la quota di carriere contributive più forti rispetto alle leve dei pensionati deceduti, con il conseguente effetto di un più alto ammontare dei nuovi trattamenti maturati. Il secondo è dato dal diverso impatto causato dagli andamenti dell'economia sui redditi da lavoro e sui redditi da pensione, con i primi che, nel caso di crisi, soprattutto di crisi prolungate come quella del periodo 2008-2013, riflettono in senso negativo il calo dell'occupazione, a differenza delle pensioni che sono una forma di reddito poco sensibile ai cicli della congiuntura. In tal senso, l'andamento del 2020 appare confermare questa dinamica.
L'altro aspetto di rilievo di ***figura 1.5*** è l'andamento che appare in controtendenza in quanto decrescente, del rapporto tra numero di pensioni erogate e contribuenti attivi. In realtà, nonostante le dinamiche demografiche spingano all'aumento della quota dei più anziani sulla popolazione, le

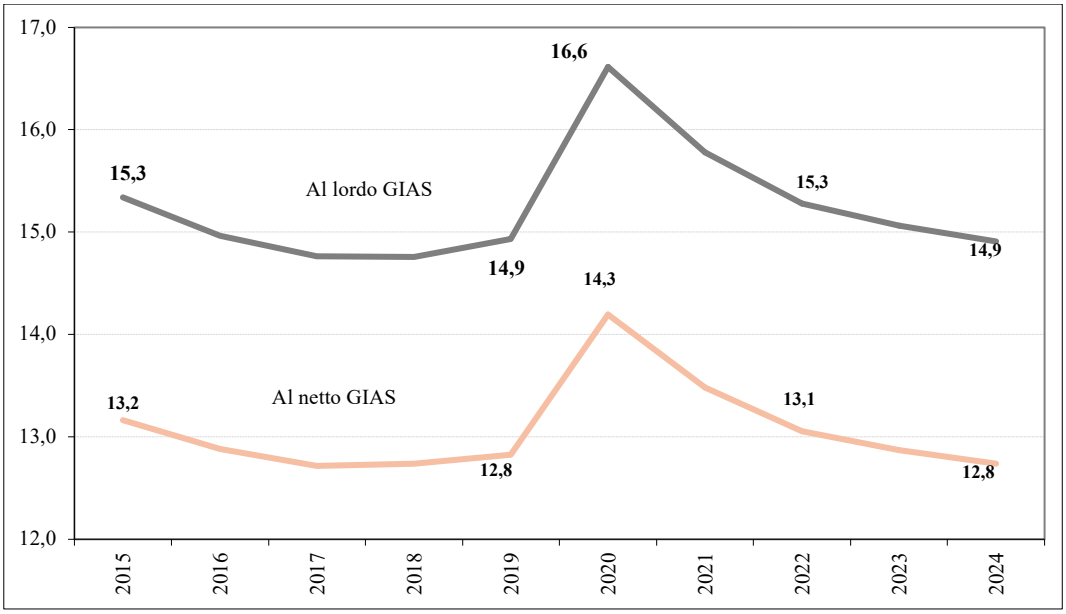
[9] Essendo la spesa totale per pensioni (***SP***) pari alla pensione media (***p***) moltiplicata per il numero delle prestazioni (***N***) e il ***PIL*** pari al reddito medio (***w***) moltiplicato per il numero dei contribuenti attivi (***L***), si vede come il rapporto tra spesa per pensioni e PIL sia l'esito dell'interazione di due rapporti, ovvero ***SP/PIL*** = (***p/w***) (***N/L***).

misure adottate dalle riforme per aumentare l'età di pensionamento hanno contribuito dapprima a limitare la crescita e successivamente (dal 2008 in poi) a far calare il numero delle pensioni erogate, al punto che la progressiva riduzione del rapporto tra numero di pensioni e contribuenti attivi è da considerare il principale fattore di contenimento della quota di spesa per pensioni sul PIL.

1.3 Una proiezione a breve termine

Come accennato, la spesa per pensioni, a differenza delle entrate contributive, è poco sensibile al ciclo economico, dal momento che si sviluppa con trend di crescita solo parzialmente influenzabili nel breve periodo da interventi regolatori. Pertanto, mentre a lungo termine l'evoluzione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL può essere tenuta sotto controllo modificando le norme di funzionamento del sistema previdenziale, il profilo di breve medio termine è fondamentalmente definito dalle oscillazioni del ciclo economico.

Figura 1.6 - Spesa per pensioni in % del PIL



In ***figura 1.6*** questo aspetto del rapporto tra spesa per pensioni e PIL risulta evidente. Il periodo considerato è il decennio che inizia dal 2015, primo anno di ripresa dopo una lunga fase di recessione, e si proietta fino al 2024[10]. Come anticipato a commento di *figura 1.4*, nel quinquennio successivo alla crisi, una modesta ripresa dell'economia (crescita media dell'1,8% del PIL nominale e 0,84% reale), era riuscita a invertire la tendenza al rialzo del rapporto tra spesa pensionistica e PIL. Nel 2019, con l'anticipo delle uscite permesso dall'avvio di "Quota 100" e un nuovo rallentamento della crescita del PIL (+0,4% in termini reali), l'andamento del rapporto tra spesa per pensioni e PIL si è nuovamente modificato, seppure in misura ancora contenuta. Al sopraggiungere della pandemia e del conseguente impatto sul sistema economico, il rapporto ha invece registrato una forte impennata di circa 1,7 punti percentuali al lordo della quota GIAS e di circa 1,4 punti se ci si riferisce alla spesa previdenziale in senso stretto.

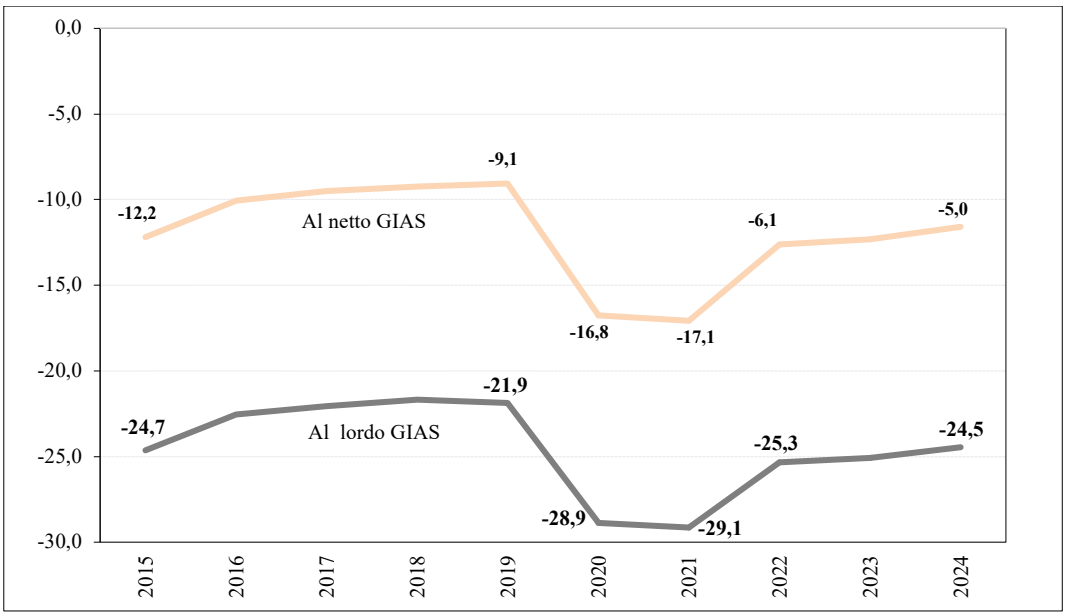
In base agli andamenti di PIL e spesa per pensioni previsti nelle pubblicazioni più recenti del MEF per i prossimi quattro anni, dopo il picco del 2020, il valore del rapporto dovrebbe invece vedere una graduale decrescita con il ritorno nel 2024 al livello raggiunto nel 2019. Pertanto, se le

[10] Le proiezioni 2021-2024 presenti in *figura 6* e in *figura 7* si basano sui valori correnti del PIL ricavabili da MEF, *Documento di economia e finanza 2021. Nota di aggiornamento* (Roma, 2 ottobre 2021). La spesa per pensioni e le entrate contributive sono ottenute dai rispettivi valori a consuntivo 2020 del presente Rapporto di "Itinerari Previdenziali" incrementati con i tassi di variazione che si ricavano dalla citata *Nota di aggiornamento al DEF 2021.*

proiezioni, di difficile formulazione in questa fase carica di incertezze, trovassero conferma si potrebbe concludere che la pandemia ha inciso pesantemente sulla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, con effetti che però sembrano poter essere riassorbibili nel giro di un quadriennio.

Alcune differenze sono invece riscontrabili quando si osserva l'effetto della brusca oscillazione del PIL sui conti del sistema previdenziale. La ***figura 1.7*** illustra gli andamenti dei risultati di gestione, al lordo a al netto della quota assistenziale, per lo stesso periodo di tempo della precedente figura. Dopo che nell'intervallo 2014-2019, con la stabilizzazione del rapporto tra spesa per pensioni e PIL vi era stato un miglioramento dei saldi e dopo l'esito fortemente negativo del 2020, di cui si è già detto, i miglioramenti previsti per il prossimo quadriennio su redditi e occupazione e, quindi, sulle entrate contributive, danno un quadro dei conti del sistema previdenziale ancora piuttosto critico.

Figura 1.7 - Risultati di gestione in % della spesa previdenziale

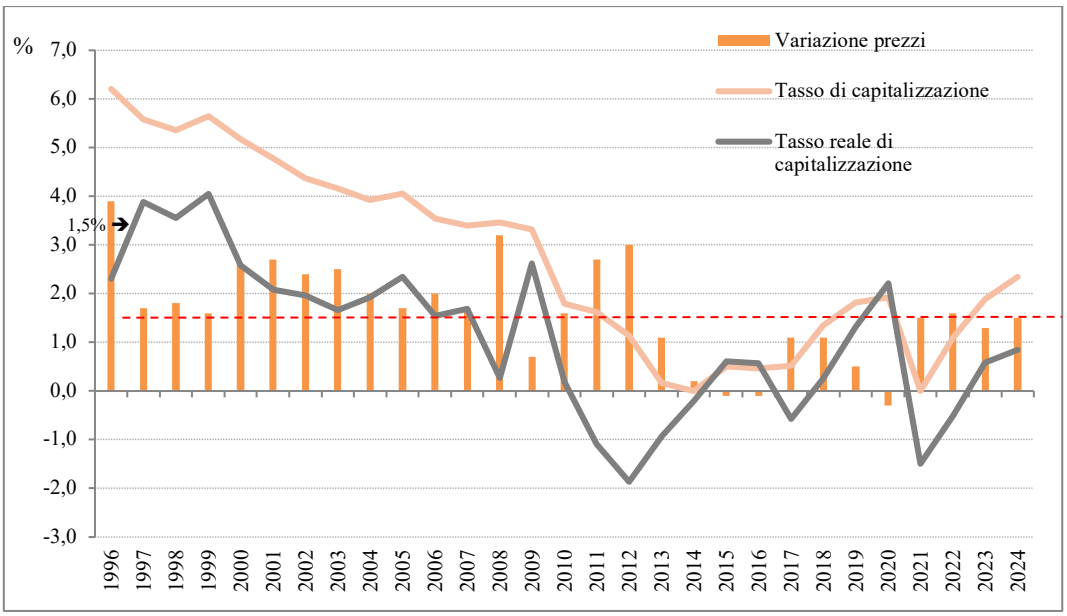


Il risultato, infatti, dipende in larga parte dalle entrate contributive che, pur essendo previste in ripresa, scontano il relativo ritardo con cui l'occupazione risponde all'andamento del PIL, per cui, in base alle proiezioni, nel 2021 l'aumento delle entrate contributive risulterebbe ancora modesto tanto che il rapporto tra il saldo dei conti della previdenza e la spesa totale registrerebbe un ulteriore lieve peggioramento. Sarebbe perciò solo dal 2022 che la crescita sostenuta prevista per i prossimi anni potrebbe dare una svolta di rilievo ai saldi dei sistemi pensionistici.

1.4 Tassi di capitalizzazione e sviluppo del montante contributivo

La dinamica del PIL non condiziona solo i risultati di gestione e i parametri per la sostenibilità della spesa per pensioni fin qui analizzati, ma anche l'adeguatezza delle prestazioni, la cui determinazione dipende in misura sempre maggiore dalle regole del sistema contributivo. Con tale metodo, infatti, lo sviluppo del montante che concorre al calcolo della pensione deriva dai tassi di capitalizzazione che, a loro volta, sono determinati dalla crescita del PIL[11]. La ***figura 1.8*** riporta gli andamenti dei tassi annui di capitalizzazione del montante. Oltre ai valori misurati dal 1996, anno di avvio del nuovo sistema al 2020[12], nella figura sono presenti i valori stimati fino al 2024, ricavati dalle ultime proiezioni del PIL (Nadef 2021). Il grafico riporta anche i valori reali, ottenuti deflazionando i tassi nominali con l'indice dei prezzi Istat per Famiglie di Operai e Impiegati (FOI esclusi i tabacchi) fino al 2020 e con il deflatore dei consumi per gli anni 2021-2024.

Figura 1.8 - Tassi di capitalizzazione nominale e reale del montante contributivo



In generale risultano evidenti le conseguenze di un'economia che ha registrato un'evoluzione in senso negativo dei tassi di crescita. Infatti, mentre dal 1996 fino al 2009 i valori nominali dei tassi di capitalizzazione sono rimasti positivi sopra il 3%, dal 2010 è iniziata una rapida decrescita e in due anni (2014 e 2021) essi sono risultati negativi. Se poi ci si riferisce ai tassi al netto dell'inflazione, si vede che dal 2010 al 2022, salvo pochi anni essi hanno valori negativi o, comunque, sempre al di sotto dell'ipotesi di una crescita reale del PIL dell'1,5% formulata in fase di

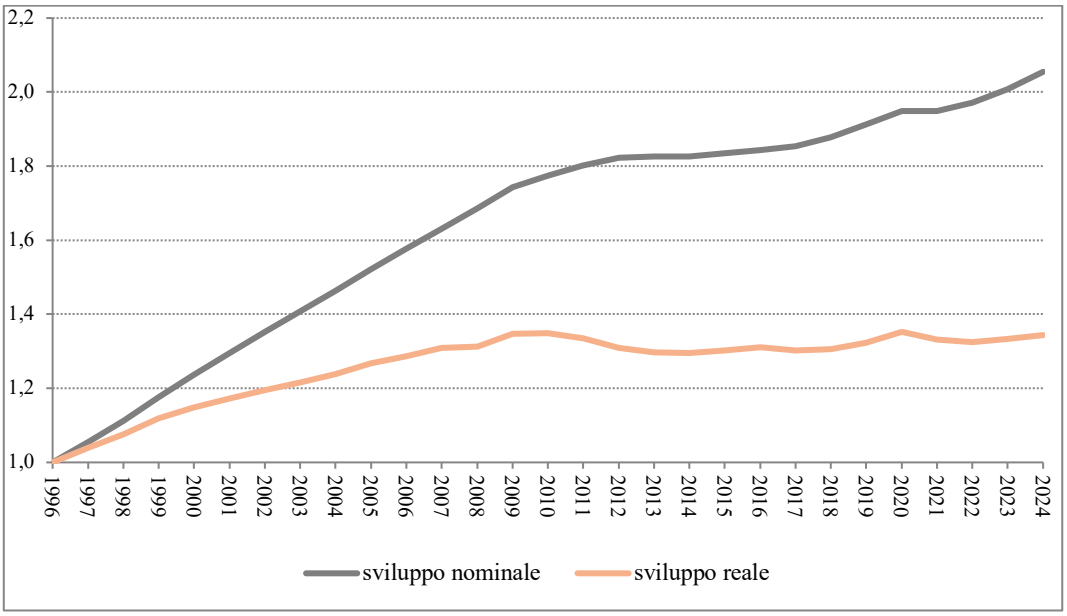
[11] La riforma Dini del 1995 ha previsto che nel regime contributivo, i contributi annualmente versati si accumulino per formare un montante contributivo. All'atto del pensionamento, il ***montante*** da trasformare in future annualità, ossia nell'ammontare della pensione, è formato dai contributi versati nell'ultimo anno lavorato e dal montante dei contributi versati in anni precedenti rivalutato al 31 dicembre di ciascun anno in base a un "***coefficiente di rivalutazione***", il cui valore è uguale a uno, più il tasso di capitalizzazione che è pari alla media delle variazioni nominali del PIL nel quinquennio precedente l'ultimo anno lavorato (Comma 9 art. 1 della Legge n. 335/1995).

[12] I valori vengono calcolati dall'Istat che li definisce "Tassi medi composti" (vedi Nota Istat del 7 ottobre 2021), mentre, in linea con il già citato art. 1, c.9 della legge n.335/1995, essi rappresentano la "variazione media quinquennale del PIL nominale". L'INPS li utilizza per calcolare la quota a contributivo delle pensioni e, stranamente essendo un riferimento essenziale del sistema pensionistico che dovrebbe avere una pubblicazione adeguata, i valori non vengono evidenziati in un'unica tabella ma resi noti con numerose Circolari e Messaggi che, tra l'altro, in alcuni casi abbinano in modo non omogeneo l'anno di riferimento al coefficiente.

introduzione del nuovo metodo di calcolo per raggiungere un livello di pensione "adeguata", cioè non distante dall'ultima retribuzione[13].

Osservando la ***figura 9***, si vede che con questo dinamica, se si considerano i valori dei coefficienti di rivalutazione del montante depurati dalla variazione dei prezzi, l'aumento reale del montante dall'inizio della crisi del 2008 sta procedendo con una crescente instabilità e, soprattutto molto lentamente, con una ***crescita media annua, pari all'1,06%*** nell'intero arco di tempo scesa addirittura allo 0,16% dal 2008 in poi, che mette seriamente a rischio l'adeguatezza delle future prestazioni.

Figura 1.9 - Sviluppo del montante



È ovvio che un tale riscontro impatta direttamente sul tema della sicurezza sociale e richiede una grande attenzione da parte del legislatore, in quanto il rischio di maturare trattamenti pensionistici inadeguati a seguito di una crescita economica troppo bassa è fuori dal controllo di ogni singolo individuo. Se si considera anche l'aumento delle carriere lavorative discontinue e a basso reddito, questo rischio può diventare eccessivo, soprattutto per le nuove generazioni, e portare a una rottura del patto intergenerazionale su cui si fonda un sistema pensionistico a ripartizione.

1.5 I risultati delle principali gestioni al lordo e al netto della GIAS nei 32 anni di analisi

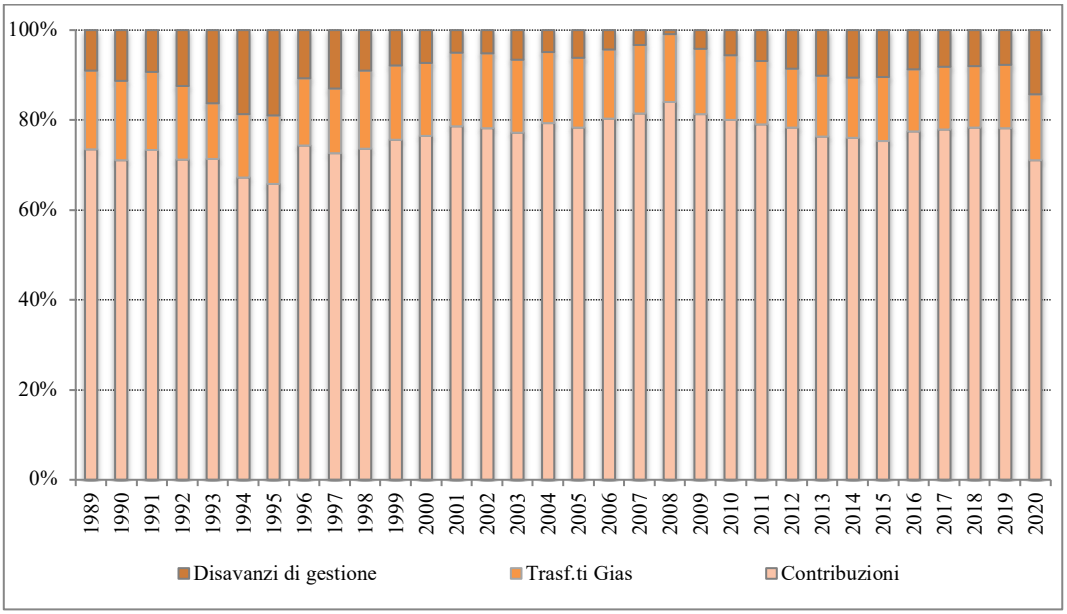
Come si è sottolineato a commento dei dati dei precedenti paragrafi, le riforme effettuate a partire dalla metà dell'ultimo decennio del secolo scorso hanno avuto l'effetto di contenere la dinamica della spesa pensionistica che, da aumenti superiori al 4,5% l'anno in termini reali, è passata stabilmente a variazioni annue prossime all'1%. Tuttavia, nonostante l'efficacia delle misure di contenimento della spesa, anche negli anni più recenti è stato necessario fare leva sulla fiscalità generale per sostenere la spesa pensionistica non finanziata dalla contribuzione. In questo quadro generale esistono però situazioni molto differenti, in quanto gli squilibri finanziari non riguardano in modo uniforme tutti i fondi delle principali categorie di lavoratori.

[13] Nelle simulazioni predisposte per la riforma Dini (Legge n. 335/1995), oltre a una crescita del PIL reale dell'1,5%, per ottenere *tassi di sostituzione lordi* della previdenza obbligatoria superiori al 65% per carriere interamente calcolate con il metodo contributivo, le ipotesi formulate prevedevano: a) aliquota contributiva del 33%: b) età di pensione 63 anni; c) aumenti salariali superiori di un punto percentuale alla crescita del PIL come effetto di carriera.

Prima di analizzare i dati delle principali categorie è bene richiamare sia la composizione della spesa sia il ruolo delle diverse fonti di finanziamento. Come si è già accennato, la spesa previdenziale è indirizzata a due sostanziali funzioni: la prima è assimilabile a uno schema assicurativo di rendita vitalizia e dovrebbe essere finanziata dalle entrate contributive; la seconda, di natura assistenziale e solidaristica, è a carico dalla fiscalità generale e dovrebbe dipendere da decisioni di politica sociale. Nel sistema pensionistico italiano questa distinzione non è completamente chiara e la classificazione delle voci di spesa lascia ancora irrisolti vari dubbi interpretativi, nonostante la gestione dedicata al finanziamento della spesa assistenziale (GIAS) sia in funzione dal 1989.

Tralasciando questa problematica e, seguendo la consueta classificazione istituzionale, come fonti di finanziamento del sistema previdenziale si possono distinguere:
a) le entrate derivanti dai contributi versati dagli assicurati che rappresentano la quota di autofinanziamento di ogni fondo;
b) le entrate provenienti dalla GIAS;
c) il ripianamento dei disavanzi delle gestioni che, in aggiunta al finanziamento GIAS, rappresentano risorse esterne di cui si fa carico la fiscalità pubblica.

Figura 1.10 - Composizione percentuale delle fonti di finanziamento della spesa previdenziale



In ***figura 1.10*** sono evidenziati gli andamenti delle diverse fonti di finanziamento dell'intero sistema previdenziale in tutto l'arco di tempo esaminato. Come si vede, nel divario tra spesa totale e entrate contributive i trasferimenti provenienti dalla GIAS hanno avuto un peso significativo che, negli anni iniziali del periodo, ammontava a oltre il 17% della spesa totale. Dal 2010 in poi la GIAS ha invece rappresentato una quota percentuale quasi costante, tra il 13% e il 14% della spesa totale, in leggero rialzo negli ultimi due anni.

A differenza dei trasferimenti GIAS, i disavanzi di gestione hanno un andamento altalenante. Negli anni di maggiore squilibrio (1993-1995) essi hanno raggiunto valori prossimi al 19% della spesa totale, per scendere progressivamente sotto l'1% nel 2008, anno in cui le contribuzioni sono arrivate

a coprire l'84,1% della spesa, per poi riprendere negli anni della crisi e ridursi nuovamente nell'ultimo periodo, salvo il balzo negativo del 2020[14].

Un'analoga ripartizione delle fonti di finanziamento può essere utilizzata per valutare l'andamento delle gestioni delle principali categorie di assicurati. In tale riparto, come già detto, la quota delle entrate contributive sulla spesa totale (pensioni e prestazioni assistenziali) può essere considerata un indicatore della "capacità di autofinanziamento" dei vari fondi, mentre le voci a carico della fiscalità generale (GIAS più saldi in disavanzo) sono segnali di squilibrio finanziario delle gestioni.
Il quadro è presentato in ***tabella 1.1*** dove sono riportati i valori del triennio 2018/2020. Ne esce la conferma dell'esistenza di una situazione molto differenziata[15]. Mentre per alcune categorie salvo qualche eccezione nell'anno della pandemia, si sono registrate entrate (da contribuzioni e GIAS) superiori (lavoratori FPLD e Fondo del commercio) o anche molto superiori (Casse professionali, Gestione parasubordinati) alle uscite totali, per altre categorie importanti per numero di iscritti (dipendenti pubblici, artigiani, agricoli) si evidenziano disavanzi consistenti dei saldi di gestione coperti da trasferimenti del bilancio pubblico[16] .

Più in dettaglio, il saldo del Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti privati (FPLD), che da solo rappresenta il 45,9% di tutte le pensioni in essere e il 56,3% dei contribuenti attivi, ha subito un forte ridimensionato per gli effetti negativi della pandemia, soprattutto dal lato delle entrate contributive, ma lo stesso Fondo aveva registrato fino al 2019 saldi positivi che dall'inizio del nuovo millennio erano stati mediamente superiori al 10% della spesa per pensioni.

Gli altri fondi dei lavoratori dipendenti privati[17] denotano invece una situazione molto critica, con una quota di autofinanziamento di circa un terzo delle spese e in diminuzione nell'ultimo triennio, a cui corrispondono disavanzi in aumento e superiori al 60% in rapporto alle uscite totali. Sotto il profilo dell'equilibrio finanziario, ha tenuto la gestione dei commercianti che, grazie a una riduzione occupazionale del settore relativamente più contenuta rispetto ad altri settori (-1,1% medio annuo dal 2015, quando il numero di contribuenti ha toccato il massimo livello, al 2020) ha preservato un rapporto sostenibile tra pensionati e contribuenti attivi (0,7), realizzando con i contributi gradi di copertura della spesa non lontani dal 90%, con una riduzione nel triennio compensata in parte dall'aumento dei trasferimenti assistenziali.

[14] Nei dati della serie storica una parte della spesa relativa ai Dipendenti pubblici è inclusa tra le prestazioni anche se erogata a carico della GIAS (ex art.2, comma 4, della legge n.183/2011).
[15] In *tabella 1.1*, nella colonna dei "Trasferimenti GIAS" è inserito anche il dato relativo ai dipendenti pubblici.
[16] Va rilevato che i saldi positivi hanno in tabella il segno negativo (e viceversa). La ragione può essere spiegata considerando che la "spesa previdenziale" (**SPr**) è il valore su cui sono misurate le percentuali delle due voci di entrata, ossia le contribuzioni (**C**) e i trasferimenti da GIAS (**TR**). Quindi, nel caso in cui (**C** + **TR**) > **SPr** si ha un saldo positivo che deve essere detratto dalle entrate e che quindi risulta avere segno negativo.
[17] I fondi dipendenti privati possono essere suddivisi in Fondi INPS (Trasporti; Telefonici; Elettrici; Volo; Imposte di consumo; Enti Pubblici Creditizi; Dipendenti FFSS; Dirigenti di Azienda); Fondo dei Giornalisti; Fondi ex Aziende autonome (Poste e Telefoni) e lavoratori dello spettacolo e sportivi (Enpals) amministrato dall'INPS con evidenza separata. La situazione economica di questi fondi è trattata singolarmente in altre parti del Rapporto.

Tabella 1.1 - Fonti di finanziamento della spesa per pensioni delle principali categorie

(in percentuale della spesa previdenziale totale)

Categorie	Contributi			GIAS			Saldi di gestione		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Dipendenti privati	84,7	76,5	69,0	18,3	18,9	19,5	-3,0	4,6	11,4
- FPLD	93,5	84,4	76,1	20,5	21,0	21,5	-14,0	-5,4	2,4
- altri dipendenti privati	33,8	31,4	28,2	5,9	6,9	7,9	60,3	61,7	63,9
Dipendenti pubblici	50,1	46,9	52,3	11,7	13,5	17,8	38,2	39,6	29,9
Artigiani	56,1	54,6	52,3	18,7	22,3	23,7	25,2	23,1	24,0
Commercianti	92,6	90,8	86,9	13,1	14,5	15,9	-5,7	-5,3	-2,8
CDCM agricoli	16,6	16,6	17,1	51,4	51,7	53,6	32,0	31,7	29,3
Professionisti	181,6	176,2	172,5	0,0	0,0	0,0	-81,6	-76,2	-72,5
Parasubordinati	704,1	623,1	521,5	12,6	10,0	9,4	-616,8	-533,1	-431,0
Fondo Clero	28,8	30,2	35,9	9,5	12,1	14,5	61,7	57,7	49,6
Fondi integrativi	97,8	96,4	92,6	0,8	0,8	0,7	1,4	2,8	6,7
Totale	75,6	69,7	67,4	16,7	17,7	19,5	7,7	12,6	13,1

Le casse dei liberi professionisti, che non ricevono sostegni dalla GIAS, hanno finanziato nell'insieme con i contributi pagati dagli iscritti tutte le prestazioni previdenziali, registrando anche consistenti saldi attivi che, nel triennio, sono stati in leggera riduzione dall'81,6% al 72,5% in rapporto al valore delle prestazioni erogate[18]. Per la maggior parte delle Casse questi risultati dipendono da un elevato rapporto tra numero di contribuenti attivi e numero di pensioni erogate, peculiare per categorie che sono tuttora in una fase di espansione numerica.

Ancora più evidente è la situazione in netto avanzo per il Fondo dei lavoratori parasubordinati in cui, oltre ai trasferimenti GIAS che coprono circa il 10% delle uscite, le entrate contributive anche nell'anno di crisi della pandemia sono state più di cinque volte superiori alle spese per prestazioni erogate. In questo Fondo non è però la crescita del numero di assicurati, che anzi dal 2008 con l'inizio della crisi sono diminuiti di quasi mezzo milione di unità passando da più 1,8 a circa 1,3 milioni, a garantire un risultato di gestione in avanzo, quanto piuttosto un numero e un valore medio delle prestazioni pensionistiche ancora contenuto conseguente all'età relativamente giovane del Fondo e alle tipologie lavorative degli iscritti.

Le altre categorie di assicurati (dipendenti pubblici, artigiani, agricoli, clero e integrativi) hanno invece registrato entrate inferiori alle uscite totali in misura più o meno significativa, con saldi di gestione negativi. In termini relativi, lo squilibrio più evidente è stato quello degli agricoli (CDCM) che hanno avuto contribuzioni, cioè quota di autofinanziamento, per circa il 17% delle prestazioni e coprendo una parte cospicua del disavanzo di gestione con trasferimenti GIAS superiori al 50% del valore delle stesse prestazioni. Il carattere strutturale di questo squilibrio risiede nel rapporto tra numero di pensioni erogate e contribuenti attivi. Con l'invecchiamento e la contrazione del flusso dei pensionamenti, le prestazioni erogate da un tetto di oltre 2,1 milioni nel 1997 sono scese a 1,3 nel 2020, ma restano tuttora in un rapporto molto elevato rispetto ai contribuenti attivi (circa 3,1 pensioni per ogni attivo), poiché questi ultimi nel frattempo, con la perdita del peso occupazionale del settore, sono scesi nell'arco di tempo qui esaminato da oltre 1,2 milioni a 434 mila nel 2020.
Una quota di autofinanziamento bassa è anche quella del piccolo Fondo Clero dove le entrate contributive sono intorno al 30-35% delle uscite totali e il saldo negativo, che nel triennio appare

[18] Il dato riferito all'insieme delle Casse professionali non riflette le notevoli differenze esistenti al loro interno. Per un'analisi in dettaglio sugli andamenti delle singole Casse si veda il Cap. 3 del presente Rapporto.

migliorato anche per effetto di un aumento di quota dei trasferimenti assistenziali, nel 2020 è stato ancora prossimo al 50% delle stesse uscite.

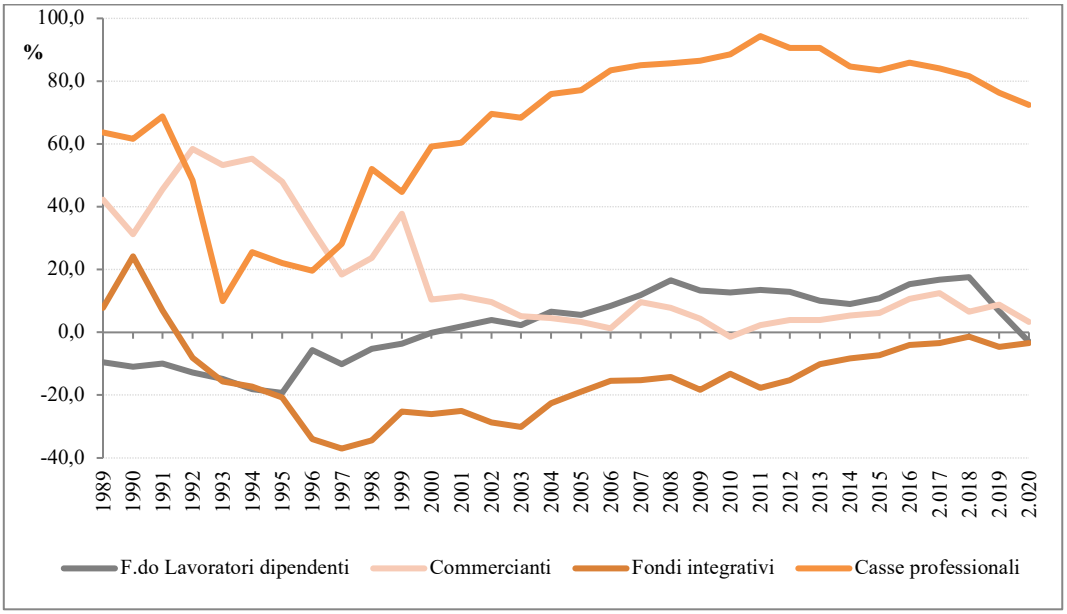
Per ragioni dimensionali, i disavanzi che in valore assoluto hanno pesato maggiormente sul risultato dell'intero sistema pensionistico sono però quelli dei dipendenti pubblici e del Fondo Artigiani, due categorie che da alcuni anni scontano anche un crescente squilibrio tra numero di contribuenti e pensioni in essere. La situazione finanziaria dei dipendenti pubblici è peggiorata nel triennio con un saldo negativo che ha raggiunto i 36,2 miliardi nel 2020; i dipendenti pubblici hanno visto negli ultimi anni un aumento del rapporto tra la pensione media e il reddito medio degli assicurati che nel 2020 si è collocato vicino al 70%, mentre il rapporto tra il numero delle pensioni e attivi, diminuito con il blocco del turnover negli anni di recupero dalla crisi 2008-2013, è tornato a salire con la ripresa delle assunzioni, arrivando nel 2020 ad un valore (0,92) praticamente uguale a quello massimo raggiunto nel 2013.

Non molto diversa è la situazione degli artigiani che hanno una quota di spesa coperta con i contributi simile a quella dei dipendenti pubblici e una minore incidenza del disavanzo motivata essenzialmente da un peso in aumento delle entrate GIAS, cioè di una fonte di sostegno esterno. Rispetto ai parametri di equilibrio vi è invece una sostanziale diversità, in quanto gli artigiani hanno evidenziato un rapporto basso e in diminuzione tra pensione e reddito medi ma, nello stesso tempo, con il notevole calo occupazionale registrato dal 2008 in poi (nel 2020 gli attivi erano diminuiti di circa 350 mila unità) hanno un rapporto tra pensionati e attivi molto alto (nel 2020 1,14 il numero delle pensioni erogate in rapporto al numero dei contribuenti è stato 1,14) e in continuo aumento.

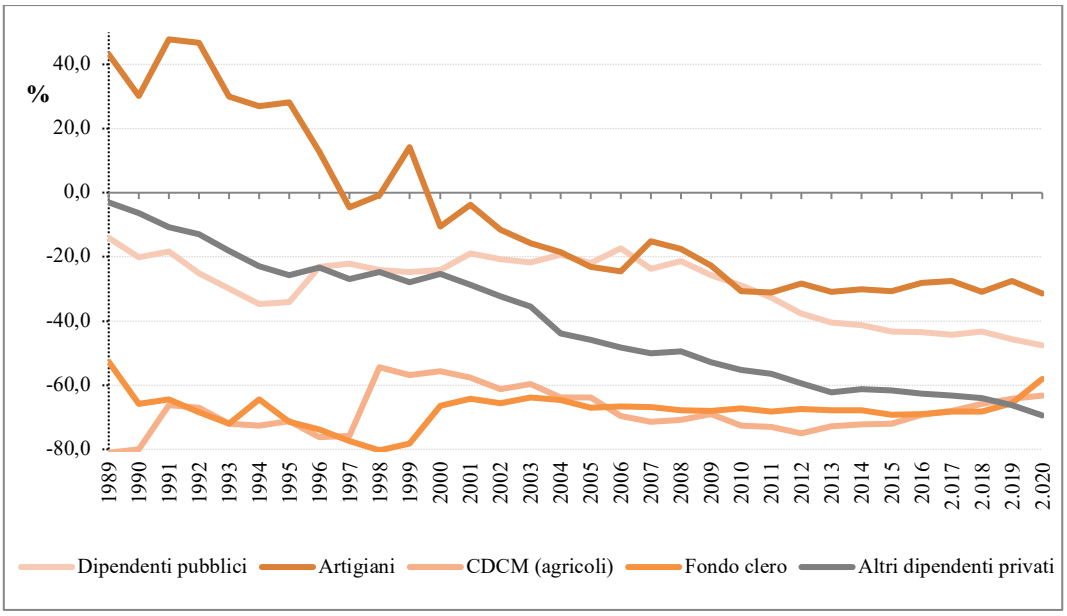
Il carattere "strutturale" del quadro finanziario che emerge dall'ultimo triennio trova conferma negli andamenti di lungo periodo dei saldi relativi alla sola gestione pensionistica, ossia i flussi strettamente inerenti al finanziamento e la spesa per le pensioni al netto dei trasferimenti finalizzati alle prestazioni assistenziali. In ***figura 11.a*** e ***figura 11.b*** sono rappresentati gli andamenti di questi saldi (entrate contributive meno spesa per pensioni) rapportati alla stessa spesa per pensioni.

Figura 1.11 - Saldi della gestione pensionistica in percentuale della spesa per pensioni

(a)



(b)



Nel primo grafico vi sono le categorie che, come visto in precedenza, realizzano saldi attivi o sono andate più vicine al pareggio negli ultimi anni[19]. Nel secondo grafico sono invece incluse le categorie che sono da sempre in disavanzo o che negli ultimi vent'anni non hanno mai registrato saldi attivi. Come si vede nella prima figura, i diversi profili segnano situazioni che sono andate modificandosi sia per effetto delle variabili economiche (occupazione, dinamiche salariali) e demografiche sia, soprattutto, come conseguenza degli interventi normativi effettuati da diversi governi a partire dalla prima metà degli anni '90. Emblematico a questo riguardo è l'andamento del principale *Fondo dei dipendenti privati* (FPLD) che fino agli anni delle riforme aveva avuto saldi negativi saliti a circa il 20% della spesa per pensioni ed ha poi iniziato un progressivo recupero,

[19] Per ragioni grafiche dalla figura è esclusa la gestione dei lavoratori parasubordinati che, seppure con un andamento decrescente, nel 2020 segna ancora un saldo attivo 4,8 volte superiore alla spesa per pensioni.

segnando dal 2000 un tracciato in area positiva, interrottosi solo nell'ultimo anno per il calo delle attività di lavoro causato dalla pandemia.

Significativo è anche l'andamento del *Fondo del commercio*, che negli ultimi dieci anni ha avuto una contrazione ma ha tuttora oltre due milioni di iscritti. Nel trentennio osservato, la maturazione di questo fondo nato nel 1961 ha reso sempre più critico l'ottenimento del pareggio tra entrate contributive e spesa per pensioni. Dal grafico si vede come da livelli ampiamente positivi i valori siano decresciuti nel tempo arrivando nel 2010 a un risultato negativo. Da tale anno, con le riforme messe in atto, il tracciato ha ripreso gradualmente a salire su valori positivi, con qualche oscillazione nell'ultimo triennio, che comunque è rimasto in attivo.

Le altre due categorie hanno invece profili diversi. Le *Casse dei professionisti*, arrivate a includere oltre 1,3 milioni di iscritti, registrano in tutto l'arco di tempo avanzi rilevanti, con un rapporto tra saldo e spesa per pensioni salito a oltre il 94% nel 2010, anno da cui il valore dei saldi è diminuito restando, tuttavia, piuttosto elevato anche negli anni più recenti. I *Fondi integrativi*, che comprendono circa 300 mila iscritti, hanno avuto invece un'evoluzione completamente diversa. Da valori positivi sono scesi prima delle riforme a valori fortemente negativi, con un 37% di perdita in rapporto alla spesa per pensioni nel 1997. Da tale anno è iniziata una lenta risalita fino a una situazione di quasi equilibrio nel 2018, con una sostanziale tenuta nei successivi due anni di maggiore complessità per gli esiti della gestione.

Come si vede dalla ***figura b***, le altre categorie mostrano invece situazioni che nel tempo sono andate peggiorando o che hanno conseguito risultati relativamente stabili ma su livelli di disavanzo significativi. I *dipendenti pubblici* che inizialmente registravano saldi negativi al di sotto del 20% dell'ammontare delle pensioni erogate, dopo un periodo di "stabilità dei disavanzi", dal 2008 in poi evidenziano un percorso in continuo peggioramento, giunto nel 2020 a un rapporto pari al 47,6% tra il valore negativo del saldo e la spesa per pensioni.
In tendenziale aggravamento appare anche la situazione del *Fondo degli Artigiani* che, dal 2000 in poi, in presenza di aumenti medi annui del 7,5% del numero di pensioni erogate e di una riduzione media del 4,5% dei contribuenti attivi, seppure con un rapporto tra pensione e reddito medi relativamente basso, ha visto salire il peso dei disavanzi di gestione da circa il 10% o oltre il 30% sul valore delle pensioni erogate.

Dai tracciati del grafico si può vedere che nell'intero periodo considerato, i due Fondi che mostrano i rapporti più sfavorevoli tra risultati di gestione e valore delle pensioni erogate sono quelli del clero e degli agricoli. Il *Fondo clero*, che ha un peso numerico marginale rispetto alla dimensione complessiva del sistema pensionistico obbligatorio, registra un perdurante squilibrio finanziario dovuto sia al basso importo medio dei contributi individualmente versati, sia ad un rapporto demografico sfavorevole con un numero di pensioni in essere pari a una volta e mezzo il numero dei contribuenti attivi.

Il *Fondo dei coltivatori diretti coloni e mezzadri (CDCM)*, a causa delle profonde trasformazioni della struttura occupazionale avvenute dagli anni del dopoguerra in poi, soffre da sempre di un grave problema strutturale, misurabile in un rapporto demografico che nel 2020 è ancora di oltre tre pensioni in essere per ogni contribuente attivo, dopo che nel 2007 lo stesso rapporto aveva raggiunto addirittura un valore pari a 3,7. Inoltre, per effetto di contribuzioni relativamente basse, conseguenti anche alla discontinuità e frammentarietà delle giornate di lavoro, le prestazioni, anche se sono sostenute per più della metà da trasferimenti GIAS, hanno livelli che, nella prospettiva dell'andata a regime del metodo di calcolo contributivo, rischiano di essere per la maggior parte degli assicurati inferiori a un limite minimo di adeguatezza.

1.6 Le aliquote di equilibrio contabile

Un altro modo per valutare l'equilibrio o lo squilibrio finanziario delle gestioni pensionistiche dei fondi delle principali categorie di lavoratori assicurati si basa sulla cosiddetta "aliquota di equilibrio contabile". Conoscendo il numero dei pensionati e le prestazioni dovute, oltre che l'ammontare dei redditi assoggettati al prelievo contributivo l'aliquota di equilibrio equivale al valore teorico che dovrebbe avere l'aliquota effettiva di contribuzione per ottenere l'equilibrio tra entrate e uscite[20]. Detto in altri termini, se l'aliquota di equilibrio contabile e l'aliquota effettivamente applicata al prelievo contributivo coincidessero, il saldo previdenziale di un fondo sarebbe in pareggio. Una differenza positiva tra le due aliquote indica che il fondo registra saldi negativi mentre, quando i saldi sono positivi, l'aliquota media di contribuzione supera l'aliquota di equilibrio contabile.

Tabella 1.2 - Aliquote di equilibrio contabile e differenza con aliquota effettiva (*)

Categorie	2012					2019					2020				
	â	p/w	R/L	q	d	â	p/w	R/L	q	d	â	p/w	R/L	q	d
Dipendenti privati	36,72	0,51	0,72	0,99	-0,37	34,16	0,56	0,61	0,94	-1,94	37,34	0,61	0,61	0,93	-2,59
- FPLD Fondo lavoratori dipendenti	32,83	0,47	0,70	1,13	4,27	30,26	0,53	0,57	1,07	2,06	33,39	0,58	0,57	0,97	-1,01
- ENPALS	19,39	1,01	0,19	0,76	-4,74	19,24	0,52	0,37	1,43	8,27	23,16	0,47	0,49	1,14	3,20
-INPGI	34,57	0,79	0,44	0,93	-2,32	54,28	0,81	0,67	0,67	-17,91	56,71	0,84	0,68	0,62	-21,40
- Altri fondi dipendenti privati	83,62	0,74	1,13	0,41	-49,34	1,24	0,80	1,55	0,34	-0,82	140,86	0,81	1,74	0,31	-97,79
Dipendenti pubblici	52,78	0,58	0,91	0,62	-20,06	62,79	0,69	0,91	0,54	-28,73	64,19	0,69	0,92	0,52	-30,54
Artigiani	30,26	0,34	0,89	0,71	-8,78	33,30	0,30	1,11	0,73	-9,14	34,87	0,31	1,14	0,71	-10,11
Commercianti	20,79	0,33	0,63	1,03	0,62	22,40	0,32	0,70	1,09	1,97	23,53	0,33	0,72	1,06	1,42
CDCM (agricoli)	113,15	0,31	3,65	0,25	-84,86	73,20	0,24	3,05	0,36	-47,05	67,95	0,22	3,02	0,38	-42,01
Professionisti	9,45	0,35	0,27	1,91	8,60	10,88	0,34	0,32	1,76	8,31	11,11	0,33	0,33	1,73	8,07
Parasubordinati	1,44	0,09	0,16	16,17	21,84	4,32	0,12	0,36	7,26	27,04	4,75	0,13	0,38	6,06	24,01
Integrativi	16,56	0,36	0,46	0,85	-2,48	15,30	0,30	0,51	0,98	-0,30	16,45	0,31	0,53	1,02	0,30

(*) I simboli della tabella sono illustrati nella nota a fondo pagina

In ***tabella 1.2*** è confrontata la situazione delle principali categorie, con riferimento alla spesa per pensioni al netto della quota assistenziale negli anni 2012, 2019 e 2020. Per ogni anno, nella prima colonna vi sono le aliquote teoriche di equilibrio contabile (***â***) e nell'ultima colonna a destra le differenze (***d***) tra le aliquote effettive e quelle di equilibrio contabile. I valori ***d*** con segno positivo indicano le categorie che hanno avanzi di gestione e che otterrebbero risultati in pareggio anche con aliquote inferiori a quelle attuali. All'opposto i valori di ***d*** negativi dicono di quanto andrebbero aumentate le attuali aliquote per ottenere una situazione di equilibrio contabile.

Nelle tre colonne centrali della tabella ci sono i dati relativi ai rapporti tra pensione media e reddito medio (***p/w*)**, tra numero di pensioni e numero di contribuenti (***R/L***) il cui prodotto determina il valore dell'aliquota di equilibrio contabile, e la quota percentuale (***q***) di spesa pensionistica che è finanziata con le sole entrate contributive.

[20] Le variabili considerate sono: le entrate contributive (***C***); la spesa per pensioni (***SP***); i redditi assoggettati a contribuzione (***Y***); l'aliquota media effettiva (***a***); l'aliquota teorica di equilibrio contabile (***â***); il reddito medio (***w***); il numero dei lavoratori attivi (***L***); la pensione media (***p***); il numero di pensioni erogate (***R***); la quota di spesa per pensioni finanziata con la contribuzione (***q***). Se nella gestione si considerano solo i flussi pensionistici, escludendo gli oneri amministrativi, le rendite patrimoniali e le voci assistenziali (GIAS), si ottiene un risultato di equilibrio quando le entrate contributive pareggiano le uscite per il pagamento delle pensioni, cioè $C = SP$ ovvero $\hat{a}.w.L = p.R$, da cui si ricava l'aliquota teorica di equilibrio contabile $\hat{a} = p/w \; . \; R/L$. Considerato che $q = (a.L.w)/(p.R)$, si vede come tra aliquota effettiva e aliquota di equilibrio contabile intercorra la seguente relazione $a = \hat{a}.q$ e che, quindi, i punti percentuali di differenza tra aliquota effettiva e aliquota contabile sono pari a $d = \hat{a}\,(q\text{-}1)$.