

**COMMISSIONE TECNICA DI STUDIO SULLA  
CLASSIFICAZIONE E COMPARAZIONE, A LIVELLO EUROPEO  
E INTERNAZIONALE, DELLA SPESA PUBBLICA PER FINALITÀ  
PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI**

**RAPPORTO FINALE**

(A CURA DEL GRUPPO DI STUDIO RISTRETTO)

**GRUPPO DI STUDIO RISTRETTO:**

ROBERTO RIVERSO (coordinatore) – in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

MADIA D'ONGHIA – in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

MARCO CACCIOTTI – in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze

CHIARA RUBINO – in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze

ROSA BIANCA SANNA – in rappresentanza dell'Istituto nazionale di statistica

GAETANO PROTO – in rappresentanza dell'Istituto nazionale di statistica

FERDINANDO MONTALDI – in rappresentanza dell'Istituto nazionale di previdenza sociale

STEFANO LEONI – in rappresentanza dell'Istituto nazionale di previdenza sociale

MICHELE RAITANO - in rappresentanza della Confederazione Generale Italiana del Lavoro

## INDICE

### I. LA COMMISSIONE TECNICA DI STUDIO SULLA CLASSIFICAZIONE E COMPARAZIONE, A LIVELLO EUROPEO E INTERNAZIONALE, DELLA SPESA PUBBLICA PER FINALITÀ PREVIDENZIALE E ASSISTENZIALE

- I.1. La genesi della Commissione e i profili organizzativi
- I.2. L'obiettivo della Commissione e il metodo di indagine
- I.3. L'intrinseca ambiguità della distinzione tra previdenza e assistenza
- I.4. Il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sull'art. 38 della Costituzione
  - I.4.1. La genesi costituzionale della distinzione previdenza/assistenza
  - I.4.2. Previdenza/assistenza a confronto con la realtà della spesa
  - I.4.3. La necessità di una classificazione più articolata
  - I.4.4. Previdenza e assistenza tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale

### II. RIFLESSIONI DI CARATTERE TEORICO SU PREVIDENZA E ASSISTENZA E POSSIBILI CRITERI DI DEFINIZIONE

- II.1. Premessa
- II.2. Le dimensioni fondamentali dei sistemi di *welfare*
  - II.2.1. Le modalità di finanziamento della spesa sociale
  - II.2.2. Le modalità di calcolo della prestazione
  - II.2.3. Le modalità di accesso alla prestazione
- II.3. Il sostegno contro la povertà
- II.4. Quali implicazioni per una distinzione fra previdenza e assistenza?

### III. LA CLASSIFICAZIONE E LA COMPARAZIONE EUROPEA DELLA SPESA SOCIALE. IL SISTEMA ESSPROS

- III.1. Definizioni, classificazioni e comparabilità dei dati a livello europeo
- III.2. Alcune comparazioni a livello europeo

### **BOX 1.** INDICATORI PER IL CONFRONTO DELLA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE IN ITALIA E IN EUROPA

### IV. GLI ELEMENTI DI RACCORDO TRA LE RAPPRESENTAZIONI DELLA SPESA SOCIALE DI ISTAT, RGS E INPS

- IV.1. Premessa
- IV.2. La spesa sociale Istat nel contesto economico nazionale
- IV.3. I raccordi tra gli aggregati di spesa sociale
- IV.4. I principali aggregati di spesa pensionistica

### V. IL BILANCIO INPS E LA NASCITA DELLA GIAS. IL FINANZIAMENTO DALLA GIAS A FAVORE DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI E DI QUELLE ASSISTENZIALI

- V.1. L'evoluzione storica del finanziamento statale nel sistema previdenziale
- V.2. Gli oneri per erogazioni pensionistiche a carico della GIAS: *means-tested* e non

## VI. LA PROTEZIONE SOCIALE AL NETTO DEL PRELIEVO: VALORI E LIMITI

VI.1. Premessa

VI.2. La disponibilità di dati comparativi a livello europeo

VI.3. L'utilità di una duplice comparazione delle prestazioni lorde e nette

VI.4. L'immagine della partita di giro a livello nazionale

### **BOX 2.** L'ALLOCAZIONE DEL TFR NEI CONTI DELLA SPESA NAZIONALE ED EUROPEA

### **BOX 3.** ANALISI DELLA COPERTURA CONTRIBUTIVA DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI (2005-2020)

## VII. L'INIDONEITÀ DELLA FONTE DI FINANZIAMENTO QUALE CRITERIO DI DISTINZIONE TRA PREVIDENZA E ASSISTENZA

VII.1. Introduzione

VII.2. Le fonti di finanziamento e il rapporto tra bilancio dell'INPS e bilancio dello Stato

VII.3. L'equilibrio finanziario e la sostenibilità del sistema previdenziale

## VIII. UNA POSSIBILE MODIFICA DEI CRITERI DI CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA PENSIONISTICA PREVIDENZIALE E ASSISTENZIALE: L'IPOTESI DELL'INPS

VIII.1. L'applicazione del criterio del *means test* (MT) alla spesa pensionistica italiana

VIII.2. Quantificazione della spesa pensionistica previdenziale in base all'ipotesi dell'INPS

## IX. CONCLUSIONI

## I. LA COMMISSIONE TECNICA DI STUDIO SULLA CLASSIFICAZIONE E COMPARAZIONE, A LIVELLO EUROPEO E INTERNAZIONALE, DELLA SPESA PUBBLICA PER FINALITÀ PREVIDENZIALE E ASSISTENZIALE (R. *Riverso – M. D’Onghia*)

### **I.1. La genesi della Commissione e i profili organizzativi**

In attuazione dell’art. 1, co. 475 della legge di bilancio n. 160/2019, è stata istituita, con decreto del 28.9.2020 del Presidente del Consiglio dei Ministri, una Commissione tecnica di studio sulla classificazione e comparazione a livello europeo e internazionale della spesa pubblica nazionale per finalità previdenziali e assistenziali (d’ora in poi Commissione).

La Commissione è presieduta dal Ministro del Lavoro (o da un suo delegato) e prevede la partecipazione di rappresentanti dello stesso Ministero, del Ministero dell’Economia e Finanze, del Ministero della Salute, dell’Istat, dell’INPS e dell’INAIL e di esperti in materie economiche, statistiche e attuariali designati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, espressamente individuati con decreto del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali del 6.11.2020.

La Commissione si è insediata il 20 gennaio 2021, alla presenza dell’allora Ministra on. Nunzia Catalfo. I lavori sono, poi, ripresi il 28 aprile 2021, dopo il cambio del Governo, alla presenza del nuovo Ministro On. Andrea Orlando che ha anche proceduto (secondo quanto già previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28.9.2020) alla nomina, con decreto del 20.4.2020, di alcuni nuovi componenti (in sostituzione dei precedenti), in rappresentanza delle rispettive amministrazioni ministeriali partecipanti.

Nel corso del suo intervento il Ministro Orlando ha sollecitato la Commissione a finalizzare lo studio tecnico anche al confronto con le parti sociali e le forze politiche il cui avvio era al momento previsto per l’autunno.

La Commissione si è riunita previa convocazione e ordine del giorno predisposto del Presidente (fermo restando che ogni componente ha potuto formulare richiesta per l’inserimento di ulteriori punti di discussione). I lavori sono stati improntati al dialogo e a un confronto libero e aperto, con la partecipazione delle parti sociali che hanno anche fatto pervenire contributi scritti. Di ogni riunione è stato redatto, dal segretario della Commissione nominato ad hoc, apposito verbale, approvato sempre all’unanimità.

All’interno della Commissione è stato anche istituito informalmente un gruppo di studio più ristretto per predisporre un metodo di lavoro, selezionare gli argomenti da approfondire, raccogliere i materiali di studio e informativi, sempre messi a disposizione dell’intera Commissione sull’apposita piattaforma online. Il gruppo di studio si è riunito con cadenza quindicinale.

Alla fine dei suoi lavori la Commissione ha deliberato di predisporre un Report conclusivo sull’attività di studio, i cui contenuti sono trasfusi in questo documento di sintesi che, senza invadere le competenze delle Assemblee parlamentari e del Governo nella stessa materia, si intende offrire al dibattito in corso sulle prospettive di riforma dello stato sociale, confidando che possa risultare utile al chiarimento dei vari problemi e alla definizione delle possibili ipotesi di soluzione.

### **I.2. L’obiettivo della Commissione e il metodo di indagine**

Tenendo presente il mandato alla base della sua istituzione (ovvero «*lo studio della classificazione della spesa pubblica nazionale, per finalità previdenziali ed assistenziali, a livello europeo e internazionale*»), la Commissione si è prefissata, fin dalla sua prima seduta, l’obiettivo di confrontarsi

con tutte le questioni fondamentali sollevate nel dibattito pubblico in ordine all'esatta quantificazione della spesa di natura previdenziale, in particolare di quella per pensioni.

A tal fine, si è partiti da alcune consapevolezze di fondo: innanzitutto, che la materia previdenziale non si esaurisce certo con il tema delle pensioni; in secondo luogo, che i concetti di previdenza e assistenza si prestano, come si dirà meglio più innanzi, a interpretazioni piuttosto ampie e variegate, il cui riflesso è presente anche all'interno della stessa Commissione.

Ciò premesso, nell'ambito dei lavori della Commissione si è sviluppato un ampio confronto sulle questioni principali che possono ricondursi a cinque snodi concettuali: 1) la distinzione della spesa sociale in termini di previdenza/assistenza e relative definizioni; 2) la ricognizione del metodo applicato in ambito europeo per la comparazione della spesa sociale; 3) l'analisi dei diversi aggregati relativi alla spesa sociale esistenti in ambito nazionale e il loro raccordo; 4) la quantificazione al lordo o al netto delle imposte delle percentuali della spesa; 5) la classificazione e l'incidenza del trattamento di fine rapporto.

In considerazione del fatto che lo studio di tali tematiche può avvalersi di metodi di misurazione e di ricerca rispondenti ad approcci diversi tra di loro, la Commissione ha ritenuto necessario individuare alcuni criteri generali da utilizzare ai fini dell'analisi.

È stato, così, concordato di partire dai sistemi di classificazione della spesa in atto, facendo riferimento, in ambito europeo, al sistema ESSPROS (*European System of integrated Social PROtection Statistics*), ovvero quello utilizzato per la valutazione comparata delle statistiche dei conti della spesa sociale tra i vari paesi facenti parte della UE e, sul versante nazionale, alla rappresentazione dei conti della spesa sociale da parte di Istat, RGS, INPS e al raccordo tra i diversi sistemi di classificazione, le cui differenti definizioni si spiegano in relazione alla varietà di approcci, analisi, metodologie e indicatori via via utilizzati.

### **I.3. L'intrinseca ambiguità della distinzione tra previdenza e assistenza**

L'istituzione della Commissione e i suoi lavori trovano la loro *ratio* nel risalente e mai sopito dibattito nazionale sulla "separazione" della spesa previdenziale da quella assistenziale, connotato da una sua intrinseca ambiguità. Pur tenendo fede al mandato parlamentare ricevuto, occorre in premessa ricordare che la ripartizione della spesa sociale tra previdenza e assistenza, pur presente nel nostro ordinamento, non è rilevante a livello europeo. Infatti, sul piano statistico/contabile in Europa non esiste una catalogazione della spesa in termini di previdenza e assistenza, in quanto la classificazione comparata, effettuata attraverso il sistema ESSPROS, non considera questa distinzione (v. Cap. III).

Di fatto, l'individuazione della spesa sociale, in base alla ripartizione previdenza/assistenza, non è un dato esclusivamente tecnico-contabile, ma risulta direttamente condizionato – oltre che dai diversi orientamenti giuridici con cui vengono talvolta utilizzate le due differenti categorie – dalle diverse concezioni dei loro contenuti sostanziali, degli esatti loro confini, della loro valenza ordinamentale e definitoria, alla luce del concreto evolversi dell'intervento sociale dello Stato. Ed è evidente che la diversa ampiezza attribuita all'una o all'altra categoria comporti come risultato una diversa entità della spesa a essa corrispondente i cui confini finiscono per essere sempre mobili a seconda dei criteri adoperati e dei bisogni in concreto considerati.

Fra le prestazioni rientranti nella previdenza e nell'assistenza, la cui spesa si intenderebbe catalogare, non esistono, quindi, confini chiari e netti, mentre chiaro e netto è il totale della spesa.

Sul versante nazionale esistono classificazioni di vario tipo, elaborate per scopi differenti da Istat, RGS, INPS, in cui le differenti voci di spesa sono contenute in aggregati elaborati in base a criteri diversificati quali: la funzione, la tipologia delle prestazioni, i soggetti, l'analisi di sostenibilità del

debito pubblico, la programmazione degli obiettivi di finanza pubblica e il monitoraggio della spesa sociale. In queste classificazioni, a eccezione dei Conti della Protezione Sociale Istat, la distinzione tra previdenza e assistenza non è presente. Resta fermo, tuttavia, che le diverse classificazioni elaborate dagli Istituti pubblici muovono dai medesimi dati di partenza e le diverse quantificazioni sono sempre perfettamente raccordabili a parità di definizione, come si mostrerà nel Cap. IV.

A ulteriore conferma della difficoltà di distinguere nettamente tra previdenza e assistenza va anche ricordato come la stessa istituzione presso l'INPS della Gestione Interventi Assistenziali (GIAS), che pur avrebbe dovuto contribuire a realizzare fin dal 1989 la separazione, non avrebbe realizzato tale aspirazione come risulta dalla sua stessa intitolazione, in pari tempo, «*agli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali*»: questa infatti è la denominazione completa della Gestione.

Sul piano giuridico, ove pure non esiste univocità sulla delimitazione dei confini delle categorie della previdenza e dell'assistenza previste dall'art. 38 della Costituzione, esistono almeno due/tre filoni interpretativi differenti sulla *summa divisio*.

Se si fa riferimento ai mezzi e agli istituti finanziari che presidiano i bisogni oggetto dell'azione sociale dello Stato, essi appaiono affidati – in mancanza di prescrizioni cogenti contenute nella stessa Costituzione – alla discrezionalità del legislatore (art. 38, co. 4, Cost.). E, difatti, fatto salvo il rispetto dei caratteri strutturali e dei principi basilari che contrassegnano le due categorie sul piano costituzionale, lo Stato può provvedervi, a seconda della particolarità dell'intervento, sia attraverso il fisco, sia attraverso l'obbligazione contributiva o comunque variamente combinando i relativi apporti.

Tuttavia, osservando l'evoluzione storica dell'azione sociale dello Stato a partire dalla Costituzione, è possibile notare come non si sia proceduto obbedendo a un rigido schema concettuale ma seguendo scelte politiche discrezionali influenzate dal contesto sociale, dall'evoluzione del mercato del lavoro e dal progressivo invecchiamento della popolazione.

Sulla base di queste tendenze di fondo, il sistema di *welfare* concretamente realizzato contempla l'utilizzo di criteri compositi e modelli diversificati che comportano, in tema di assistenza e previdenza, un intreccio delle funzioni e dei criteri, canonicamente riferiti all'uno o all'altro settore di intervento, dando luogo in risposta a bisogni sociali sempre più articolati, a un insieme di tutele di carattere in parte ibrido.

A livello di analisi, la complessità delle diverse classificazioni statistico/contabili, insieme con la difficoltà a livello giuridico di qualificare la natura di singole prestazioni, ha dato vita a un acceso dibattito a livello nazionale circa le caratteristiche (assistenziali e/o previdenziali) di singole voci di spesa sulla base di ricostruzioni che, talvolta, selezionano, assommano, sovrappongono discrezionalmente, capitoli di spesa che a livello della statistica ufficiale, cioè dei Conti della protezione sociale pubblicati dall'Istat (vedi par. IV.2), non seguono la medesima classificazione.

Nonostante ciò, occorre rilevare come non vi sia alcuna confusione rispetto agli aggregati della spesa pensionistica, che può essere quantificata in modo pienamente affidabile sia in fase di consuntivo sia in fase di programmazione. Pertanto, la distinzione tra spese di natura previdenziale e di natura assistenziale non è rilevante ai fini della predisposizione degli obiettivi di finanza pubblica nazionali, delle procedure di sorveglianza multilaterale del semestre europeo e delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita, nonché delle analisi di sostenibilità del debito.

Il fatto che il sistema di protezione sociale sia caratterizzato dalla compresenza di funzioni previdenziali e assistenziali e di risorse contributive e fiscali, si riflette solo sulle difficoltà di qualificazione della spesa stessa.

## **I.4. Il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sull'art. 38 della Costituzione**

### ***I.4.1. La genesi costituzionale della distinzione previdenza/assistenza***

Tanto premesso, occorre ora chiarire come sul piano giuridico la distinzione della spesa in termini di previdenza e assistenza debba necessariamente muovere dai criteri distintivi delle relative prestazioni, secondo quanto disposto dalla Costituzione all'art. 38, co. 1 (diritto all'assistenza) e 2 (diritto alla previdenza), anche alla luce delle principali teorie (monistica e dualistica) che esistono in materia.

Secondo il modello unitario, previdenza e assistenza sarebbero, anche e soprattutto sul piano finanziario, due forme differenti dell'idea più generale della sicurezza sociale, che pervade l'intera disciplina costituzionale sulla base del principio di solidarietà di cui agli artt. 2 e 38 della Cost. Tale principio ingloba anche il modello assicurativo, che finisce per essere uno strumento tecnico che la Costituzione, sempre ispirandosi alla solidarietà, affida al legislatore e viene utilizzato, insieme con altri, secondo scelte politiche rispettose dei principi della Carta, osservando, da un lato, il principio di equilibrio di bilancio e, dall'altro, la garanzia ineludibile dell'erogazione delle prestazioni incomprimibili.

Seguendo tale modello si rischia, però, di annullare le differenze che, ai fini dello studio di questa Commissione, potrebbe essere utile evidenziare e neppure si consentirebbe una chiara distinzione tra l'apporto contributivo e l'apporto fiscale che, invece, sarebbe opportuno indagare, anche per le correlate implicazioni sull'assetto e sull'evoluzione del mercato del lavoro.

Ai fini dell'analisi, dunque, si può collegare la classificazione della spesa in termini di previdenza e assistenza alla teoria dualistica e ai criteri distintivi desumibili dall'art. 38, co. 1 e 2, Cost. (cittadini/lavoratori; mezzi necessari per vivere/mezzi adeguati; bisogno accertato/eventi assicurati; schema assicurativo/fiscalità generale).

Ai relativi fini è, quindi, necessario adottare un approccio e una definizione che guardi a più criteri ("multidimensionale"), cioè, alle funzioni, ai bisogni, ai livelli delle prestazioni, alla correlazione con l'attività lavorativa o meno. Sebbene, in linea teorica, questo approccio possa apparire condivisibile, a detta dei rappresentanti RGS la sua esatta declinazione risulta problematica in quanto non funzionale alla definizione di una tassonomia rigorosa. L'Istat ricorda che i dati ufficiali in materia di assistenza e previdenza, basati su una tassonomia che ha il rango di una definizione ufficiale, sono forniti dai Conti della Protezione sociale (Sanità, Previdenza e Assistenza) elaborati dall'Istat, di cui si darà conto nel capitolo IV.

Restano però ferme due necessarie avvertenze, in quanto la stessa classificazione della spesa sociale attraverso la linea giuridica convenzionale, in termini di previdenza/assistenza, non sempre è esaustiva e precisa. Infatti, per un verso, la distinzione del canale di finanziamento (contributi o fiscalità generale) non è soddisfacente, dal momento che lo Stato finanzia, oltre all'assistenza, anche la previdenza e, dunque, non può essere automaticamente definito assistenza tutto quello che proviene dalla fiscalità generale (come dimostra la GIAS; cfr. Cap. V e VII). Per altro verso, la distinzione della spesa in termini di previdenza/assistenza potrebbe essere ulteriormente articolata tramite l'utilizzo di specificazioni aggiuntive che permettano di individuare i tratti reali del sistema di *welfare* realizzato all'indomani della Costituzione.

In particolare, la distinzione potrebbe arricchirsi ulteriormente ed essere resa più specifica, in relazione oltre che alle *funzioni* delle singole prestazioni, anche alle *condizioni di accesso* alle medesime, più di quanto possa desumersi dall'indistinto canone della solidarietà sociale o del canale di finanziamento.

Guardare alle funzioni delle prestazioni serve, infatti, a salvaguardare meglio i differenti bisogni protetti e a rispettare il principio di eguaglianza, in quanto concedere o meno una prestazione assistenziale a soggetti che ne siano parimenti bisognosi, a seconda che fruiscano o meno di provvidenze preordinate ad altri fini, contrasta proprio con il principio di eguaglianza (Corte Cost. nn. 152/2020 e 346/1989).

D'altra parte, per l'accesso alle prestazioni, è utile guardare alla c.d. condizionalità, che serve per descrivere la realtà di un sistema di protezione sociale al quale sempre più spesso si accede non solo attraverso la qualifica soggettiva di partenza (ad esempio, il soddisfacimento di un requisito contributivo), ma anche per la condizione di bisogno comprovata (dai limiti di reddito, o *means-tested* o addirittura dalla richiesta di un comportamento attivo).

#### ***1.4.2. Previdenza/assistenza a confronto con la realtà della spesa***

La distinzione della spesa in termini di previdenza e assistenza, se arricchita e resa più specifica nei termini prima indicati (funzionale e condizionale) potrebbe assumere valenza e coerenza sul piano sistematico.

Al riguardo, va osservato che se si dovesse seguire la classificazione della spesa in base al singolo criterio della fonte di finanziamento per qualificare la natura della prestazione in termini di previdenza e assistenza, occorrerebbe classificare come prestazioni assistenziali tutte quelle in cui lo Stato partecipa al finanziamento delle prestazioni. D'altro canto, se si dovesse seguire strettamente il criterio del finanziamento, tutte le prestazioni previdenziali correntemente finanziate da trasferimenti diretti dal bilancio dello Stato al fondo GIAS dovrebbero necessariamente essere re-imputate ai bilanci delle singole gestioni previdenziali INPS ed espunte dal bilancio GIAS.

Per contro, sulla base dell'approccio funzionale-condizionale, fatto proprio da una parte della Commissione, nell'ambito della stessa catalogazione assistenziale potrebbero quindi finire per rientrare: l'integrazione al minimo della pensione, in quanto legata a un limite di reddito, l'indennità di accompagnamento, in quanto legata alla condizione di bisogno sanitario, l'assegno al nucleo familiare (che ha anch'esso natura mista).

In definitiva, tutto ciò dimostra come, in alcuni casi, una stessa prestazione di sicurezza sociale possa cumulare più funzioni, partecipare ai distinti ambiti della sicurezza sociale ed essere descritta, di conseguenza, con l'impiego di criteri qualificatori aggiuntivi, in funzione della sua specialità.

Eloquente, in tal senso, è la storica pronuncia costituzionale n. 31/1986, con cui il Giudice delle leggi, dopo aver ricordato che l'art. 38 Cost. è norma chiara laddove, regolando la previdenza e l'assistenza, riconosce due tipici modelli dell'azione sociale dello Stato, così conclude: «[...] *Lo stesso articolo non esclude tuttavia, e tantomeno impedisce, che il legislatore ordinario delinei figure speciali nel pieno rispetto dei principi costituzionalmente accolti*”.

Occorre rammentare inoltre che, sul piano politico-sociale, è in atto una convergenza verso una maggiore compenetrazione tra assistenza e previdenza, laddove si condiziona la concreta attribuzione di queste prestazioni alla prova in capo al destinatario di un reddito inferiore a una data soglia nella logica del c.d. *means testing*, e talvolta anche alla richiesta di un comportamento positivo come elemento aggiuntivo, rispetto ai requisiti del modello assicurativo ai quali l'acquisizione del diritto è subordinato.

La realtà dimostra quindi che esistono prestazioni in cui non sono riscontrabili tutti i criteri fisiognomici della categoria generale di appartenenza, mentre sono presenti alcuni criteri della categoria differente. Il criterio selettivo della condizione soggettiva lavoristica (tipica di un modello assicurativo della previdenza) si trova talvolta coniugato con la sussistenza di una situazione di bisogno



accertato, in certa misura tipica dell'assistenza (cfr. Corte Cost. nn. 10/2010, 141/2007 e 287/2004). Pertanto, secondo l'opinione di una parte della Commissione, tali prestazioni non possono essere ricondotte esclusivamente a una delle due categorie perché esse potrebbero rientrare nell'una o nell'altra, a seconda della prospettiva che si assume nel considerarle.

La Commissione, con le dovute differenziazioni al suo interno, ha dunque preso atto della possibilità di valutare un sistema di classificazione della spesa capace di descrivere meglio, pragmaticamente, il concreto evolversi dell'azione sociale – anche in risposta a mutamenti del mercato del lavoro – e della relativa disciplina in materia, andando oltre la rigida distinzione previdenza e assistenza.

Lungo questa direttrice, si è discusso sulla opportunità di valorizzare una classificazione basata su un criterio *funzionale* che guarda ai bisogni perseguiti (come già avviene in base alle classificazioni in atto) e, rimanendo nell'ambito della distinzione costituzionale (previdenza/ assistenza), di giudicare della appartenenza alle relative categorie in base a un *criterio di prevalenza*, ma con opportune *integrazioni descrittive* e arricchimenti di classificazione, ove necessario.

La matrice generale per l'appartenenza alla categoria potrebbe essere, così, determinata in base al criterio di prevalenza (in linea con i parametri dell'art. 38 Cost.); la specificazione andrebbe operata in base al carattere accessorio aggiuntivo rilevato. Si potrebbe, ad esempio, parlare anche di una *assistenza (o prestazione assistenziale) qualificata dalla condizione professionale (o dal sistema assicurativo)*; oppure di una *previdenza (o prestazione previdenziale) qualificata dalla condizionalità* (e quindi condizionata dalla prova dei mezzi o *means-tested*) per l'accesso alla prestazione.

### ***1.4.3. La necessità di una classificazione più articolata***

Al di là dello specifico criterio, la Commissione ha espresso un orientamento generale, declinato diversamente dai singoli componenti, che sottolinea l'importanza, ai fini della classificazione della spesa, di uscire sia dall'ambiguità di una classificazione troppo generica (previdenza/assistenza), sia dalla uniformità del criterio della sicurezza sociale. In questo modo, procedendo a ulteriori specificazioni, funzionali e condizionali, si riesce a descrivere meglio i caratteri reali della spesa sociale italiana, anche in termini di un raccordo tra assistenza e previdenza, quando esistente.

Peraltro, un modello di classificazione articolato risulta maggiormente aderente alla lettura aperta, storicistica, dell'art. 38 Cost., quanto ai mezzi da utilizzare per perseguire le diverse tutele previdenziali o assistenziali che il legislatore intende attuare. Difatti, se è vero che all'interno di un sistema, che ha mantenuto la sua originaria struttura assicurativa, l'onere finanziario permane in via di principio a carico delle categorie direttamente interessate, è altrettanto vero che rimane salvo un intervento sussidiario da parte della finanza statale, cioè della solidarietà generale, a seconda delle esigenze e delle circostanze e anche in ragione degli obiettivi di politica economica, spesso collegati alla disciplina previdenziale. Basti qui ricordare i reiterati provvedimenti di fiscalizzazione o di sgravio degli oneri sociali, i prepensionamenti, le pensioni di invalidità in funzione surrogatoria di politiche di sostegno economico di aree geografiche e di settori produttivi sfavoriti.

Tutto ciò è tanto più necessario se si mette in relazione all'attuale impianto complessivo del sistema di sicurezza sociale. Basti richiamare a tal proposito le recenti parole del Giudice delle leggi (sentenza n. 234/2020) il quale, nella valutazione circa la costituzionalità del contributo di solidarietà sulle pensioni previsto dalla Legge di Bilancio 245/2018, ha ricordato che: «[...] occorre partire dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tuttora affidata in un'ottica di solidarietà a una gestione “a ripartizione”, particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite

*i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione. Il progressivo invecchiamento della popolazione e l'erosione della base produttiva rende via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda».*

Anche rispetto a tale contesto socio economico, efficacemente riassunto dalle parole della Corte Costituzionale, la separazione della previdenza dall'assistenza si rivela del tutto inadeguata, proprio rispetto alle future esigenze pensionistiche dei lavoratori precari e resta centrale la valorizzazione del comune principio fondante di solidarietà.

#### ***1.4.4. Previdenza e assistenza tra sostenibilità finanziaria e sostenibilità sociale***

Nella stessa direzione, appare utile citare la recente pronuncia, sempre della Corte Costituzionale, in materia di revoca della prestazione assistenziale ai condannati di gravi delitti (sentenza n. 137/2021), nella quale si riafferma che tanto l'assistenza quanto la previdenza risultano sorrette sulla solidarietà sociale («l'art. 38, primo comma, Cost. prevede che ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, configurando così un dovere di solidarietà economica e sociale in capo allo Stato e alla comunità complessivamente intesa [...]. Il secondo comma, invece, anch'esso ispirato a criteri di solidarietà sociale, ma con speciale riguardo ai lavoratori, impone che in caso di eventi, i quali incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano a essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita (tra le tante, sentenze n. 22 del 1969 e n. 27 del 1965)»).

Ancora una volta vi è, quindi, il riconoscimento che l'azione sociale dello Stato si dispiega, tanto nell'assistenza quanto nella previdenza, in base a scelte politiche che hanno come fondamento la solidarietà sociale, che il legislatore può modulare e coordinare, con misure più o meno favorevoli a seconda delle epoche storiche e in funzione della tutela dei diritti sociali, anche in un quadro di sistema, fermo restando i principi di ragionevolezza, di non discriminazione, il limite dell'equilibrio di bilancio, da una parte, e il rispetto della prestazioni sociali incomprimibili, dall'altra.

La Costituzione, perciò, non impedisce al legislatore di intervenire a sostegno dei soggetti protetti dalla previdenza (come dell'assistenza) con un apporto solidaristico a carico della fiscalità generale, nell'ambito di un sistema integrato di protezione.

Tendenze ormai in atto da anni nel mercato del lavoro italiano e internazionale, che presumibilmente si rafforzeranno negli anni a venire, quali la stagnazione dei livelli salariali, la crescita del fenomeno dei *working poor*, l'invecchiamento della popolazione rendono problematica qualsiasi separazione tra previdenza e assistenza<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda ad esempio, OECD, 2008, *Growing Unequal* e OECD, 2011, *Divided we Stand. Why Inequality Keeps Rising*. Bourguignon, François, 2017, "World changes in inequality: An overview of facts, causes, consequences and policies." *BIS Working Papers* 654; Franzini M., La difficile conciliazione tra finanza pubblica e *welfare*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2019, pag. 681 e ss. Su rischi e opportunità per i sistemi di *welfare* derivanti dalle tendenze delle innovazioni tecnologiche, cfr. il volume di prossima pubblicazione curato da Busemeyer M., Kemmerling A., Marx P., van Kersbergen K. (eds.), *Digitalisation and the Welfare State*, Oxford University Press e, in particolare, il capitolo sulle tendenze del sistema pensionistico a cura di Natali D., Raitano M. (2022), "Digitalization and Automation: What Challenges for European Pension Policies?". Sulle dinamiche dei salari e della *working poverty* in Italia, cfr. il volume curato da Franzini M. e Raitano M. (2018), *Il mercato rende diseguali?*, Il Mulino, Bologna. Sui rischi di inadeguatezza delle pensioni contributive per la crescente quota di lavoratori che dovessero essere caratterizzate da carriere frammentate e poco remunerative, nonostante gli aumenti previsti dell'età pensionabile, cfr. Raitano M. (2019), "Storie lavorative e pensioni attese nel contributivo in Italia: la necessità di una pensione contributiva di garanzia", *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3/2019. In particolare, in quest'ultimo lavoro si mostra, a partire dai dati degli estratti contributivi INPS, il limitato montante accumulato finora da una quota rilevante di lavoratori e lavoratrici entrate in attività a partire dal 1996. Sullo stesso tema, e sulle dinamiche storiche e attese della distribuzione dei redditi e delle pensioni in Italia, cfr. anche il

In particolare, in ambito pensionistico, l'adozione di un regime contributivo di tipo nozionale permette di contrastare efficacemente gli effetti negativi dei forti squilibri di natura demografica dovuti all'invecchiamento della popolazione e, nel medio/lungo periodo, garantisce prestazioni pensionistiche adeguate, soprattutto in presenza di carriere lavorative lunghe e continue<sup>2</sup>.

Difatti, il sistema contributivo previsto a legislazione vigente, opera mediante l'utilizzo del montante calcolato sull'intera vita lavorativa, l'aggiornamento dei requisiti di pensionamento e quelli per l'ottenimento dell'assegno sociale in base all'evoluzione dell'aspettativa di vita, la determinazione dei coefficienti di trasformazione anche essa in funzione dell'evoluzione della longevità. In quest'ottica, l'incremento atteso dell'età pensionabile contribuisce a migliorare le prestazioni attese dello schema contributivo in virtù dei più alti coefficienti di trasformazione che si applicano a ritiri in età avanzate. Inoltre, al fine di garantire prestazioni adeguate, il sistema previdenziale italiano prevede anche una soglia minima<sup>3</sup> per l'accesso alle prestazioni pensionistiche di vecchiaia e anticipate che, in teoria, rende non più necessario l'istituto dell'integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici.

Risulta tuttavia chiaro che i livelli effettivi di tali prestazioni sono collegati all'efficiente funzionamento del mercato del lavoro e, pertanto, alla maggiore o minore precarietà delle storie contributive individuali, alla loro frammentarietà, alle progressioni di carriera e all'evoluzione delle remunerazioni. In ragione dell'interazione di queste variabili, per coloro che dovessero sperimentare carriere, per quanto lunghe, caratterizzate da bassi salari (anche a causa di part-time involontario), aliquote ridotte (come quelle vigenti per i lavoratori autonomi) e frequenti periodi di interruzione lavorativa (non coperti o solo parzialmente tutelati da ammortizzatori sociali) si potrebbe profilare l'estrema difficoltà a raggiungere i livelli minimi per l'accesso alle prestazioni pensionistiche<sup>4</sup>.

Inoltre, per soggetti con carriere molto svantaggiate l'innalzamento dell'età pensionabile potrebbe non essere sufficiente a compensare la limitata contribuzione durante l'intera vita lavorativa. In molti casi, la prosecuzione a età molto avanzate di professioni o impieghi potrebbe non essere una reale opzione praticabile per ogni lavoratore e lavoratrice.

In tali casi, gli assicurati la cui vita lavorativa non permettesse di accumulare un montante contributivo sufficiente, sarebbero, in assenza di forme di integrazione al minimo o di pensioni di garanzia, destinati ad avere diritto alla sola prestazione derivante dal godimento dell'assegno sociale.

---

Rapporto Intermedio "T-DYMM 3.0 Forecast Model Report" (2020) del Progetto Europeo MOSPI – Modernizing Social Protection Systems in Italy, a cura di INAPP, Fondazione Giacomo Brodolini e Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economie e Finanze.

<sup>2</sup> Si veda a questo riguardo: European Commission, 2021, *Ageing Report 2021*, institutional Paper 148; European Commission, 2021, *Pension Adequacy Report 2021*; Ragioneria Generale dello Stato, 2021, *Le tendenze di medio lungo-periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, n. 22.

<sup>3</sup> Per i lavoratori completamente assoggettati al regime contributivo, tale soglia minima si configura, nella necessità di aver conseguito, al raggiungimento dell'età di pensionamento, un trattamento pensionistico almeno pari a 1,5 e 2,8 volte l'assegno sociale insieme con un'anzianità contributiva di almeno 20, rispettivamente per la pensione di vecchiaia e quella anticipata.

<sup>4</sup> Cfr. Raitano (2019), cit. e Inapp, Fondazione Giacomo Brodolini e Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economie e Finanze (2020), cit.; Vedi, da ultimo, Olivia Bonardi, Pensioni e lavoro marginale, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 2020, p. 644 e ss secondo cui: "l'accesso alla pensione e l'adeguatezza della stessa per i lavoratori precari, per coloro che hanno carriere spezzate, che svolgono lavori cd. marginali, mal retribuiti e a orario ridotto saranno in futuro obiettivi difficilmente raggiungibili è cosa ormai nota a tutti. Ciò che è meno noto è che il problema non si pone solo in una prospettiva futura, ma presenta già oggi un significativo rilievo". E inoltre ivi il richiamo nella nota 1 a *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU Volume I Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SpC) and the European Commission (DG EMPL)*, spec. 15, e, sul tema, Guardiancich, Natali 2018, 438.

A costoro, pertanto, potrebbero non essere assicurati quei mezzi adeguati alle esigenze di vita di cui parla l'art. 38, co. 2, Cost.

In questo scenario, peggiorativo rispetto all'evoluzione del sistema pensionistico prevista in coerenza con le ipotesi mediane, la solidarietà generale sarà chiamata a farsi carico dell'erogazione di tali prestazioni assistenziali, per gli assicurati meno abbienti, con il probabile aumento del loro finanziamento su base fiscale.

In vigenza dell'attuale sistema contributivo, resta dunque fermo quale priorità sociale il lavoro di qualità: perché nessun sistema è in grado di garantire buone pensioni se il sistema economico non riesce in maniera generalizzata a creare lavoro buono e ben remunerato. Non si può continuare, infatti, a rapportarsi alla 'questione pensionistica' con una ottica finanziaria e congiunturale, ignorando i delicati rapporti economici e sociali strutturali che essa implica. Ciò che determina – è bene sottolinearlo – dimensioni, effetti ed efficacia delle tecniche scelte per l'attuazione della tutela previdenziale (dei pensionati di oggi e quelli del futuro), qualsiasi esse siano, è sostanzialmente la base sociale, economica e del lavoro (stabile e con salari equi).

## II. RIFLESSIONI DI CARATTERE TEORICO PER IL DIBATTITO SU PREVIDENZA E ASSISTENZA E POSSIBILI CRITERI DI DEFINIZIONE (M. Raitano)

### **II.1. Premessa**

Il *welfare state*, dal quale discende la spesa per protezione sociale, può essere definito come quell'insieme di politiche messe in atto da uno Stato che interviene, in un'economia di mercato, per garantire l'assistenza e il benessere economico dei cittadini, anche modificando la distribuzione dei redditi generata dalle forze del mercato.

A questa definizione generale se ne possono accompagnare altre, che, seguendo la letteratura economica sui fallimenti del mercato<sup>5</sup>, mettono in luce maggiormente il ruolo del *welfare state* come "assicurazione sociale", contro alcune tipologie di eventi rischiosi a cui possono essere esposti gli individui e che il mercato può non assicurare in modo pienamente efficiente. Oltre che come mero strumento redistributivo, il *welfare state* può essere infatti definito come un insieme di trasferimenti realizzati dallo Stato per tutelare gli individui e le famiglie che dovessero incorrere in una serie di eventi (ad es. malattia, povertà, disoccupazione) rispetto ai quali il mercato offre una protezione (un'assicurazione) inadeguata (inefficiente) o non la offre affatto.

Seguendo questo approccio, il *welfare state* è un insieme di politiche che serve a condividere fra tutta la popolazione alcuni rischi che altrimenti sarebbero sopportati dai singoli individui o dalle loro famiglie. Storicamente esso nasce quindi man mano che la società ritiene giusto farsi carico (almeno in parte) di alcuni tipi di rischi cui sono esposti gli individui. In quest'ottica, ad esempio, la previdenza copre dall'evento vecchiaia (ovvero, dal rischio che l'individuo non metta da parte sufficienti risparmi per poter sopravvivere da anziano quando non lavorerà più), la sanità da quello di avere cattiva salute, gli ammortizzatori sociali coprono dai rischi derivanti dai rapporti di lavoro (disoccupazione e infortuni sul lavoro), l'assistenza viene in aiuto delle persone povere o disabili, l'istruzione viene fornita anche per far fronte al rischio di immobilità sociale. In assenza di intervento pubblico, l'individuo (o la sua famiglia) dovrebbe farsi carico dei rischi di caduta del reddito dovuti al verificarsi di questi eventi, mentre mediante il *welfare state* l'operatore pubblico assicura gli individui da queste eventualità negative.

Seguendo l'approccio dello stato sociale come assicurazione sociale, la classificazione ufficiale della spesa per protezione sociale adottata dall'Unione Europea (European System of integrated Social PROtection Statistics – ESSPROS), che sarà descritta nel prossimo capitolo di questo Rapporto, identifica le varie categorie di spesa pubblica di *welfare* sulla base della tipologia di evento a cui fanno fronte.

La classificazione per cause di rischio risulta particolarmente utile per chiarire la tipologia di misura adottata e per individuare la motivazione alla base di ogni specifico tipo di intervento pubblico (in primis, se legata a sole motivazioni redistributive o connesse anche a correzione di fallimenti del mercato)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. Barr N. (2004), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.

<sup>6</sup> La classificazione ESSPROS non appare tuttavia esaustiva, dal momento che non include forme di trasferimento che possiamo comprendere tra quelle che modificano le opportunità dei cittadini, tutelandoli contro alcune tipologie di rischio. In particolare, in una versione più estesa si potrebbe far rientrare nella spesa per *welfare* anche quella per l'istruzione pubblica – che tutela dal rischio che le prospettive di studio degli individui dipendano unicamente dal reddito della famiglia di origine (quindi dal rischio di "immobilità sociale") – e quella per le "politiche attive del lavoro", ovvero quella serie di misure (ad es., incentivi alle imprese, formazione professionale, *matching* fra domanda e offerta di lavoro) che riducono il rischio che un individuo possa ritrovarsi in futuro senza lavoro o velocizzano la possibilità che lo si riesca a trovare.

## II.2. Le dimensioni fondamentali dei sistemi di *welfare*

All'interno dei sistemi di *welfare* bisogna distinguere quelle componenti di prestazione fornite mediante servizi 'in natura' (*in kind*: lo stato non eroga soldi ma fornisce direttamente il servizio, o il bene, gratuitamente o a un costo agevolato; essenzialmente, sanità, long-term care, istruzione, politiche attive condizionali ai redditi minimi) o in moneta (*cash*: pensioni, indennità di disoccupazione, redditi minimi)<sup>7</sup>. Di seguito ci occupiamo di trasferimenti in moneta, salvo dove diversamente specificato.

Per ragionare sulle caratteristiche dello stato sociale – e delle sue implicazioni per una possibile distinzione fra previdenza e assistenza – bisogna premettere che i sistemi di *welfare state* vanno caratterizzati in ragione di tre dimensioni fondamentali:

1. la modalità di finanziamento della spesa: che può essere basata su contributi a carico del fattore lavoro o sulla fiscalità generale e, in entrambi i casi, può realizzarsi secondo il metodo a ripartizione o a capitalizzazione.
2. la modalità di accesso alla prestazione: su quali basi si determina chi è eleggibile a ricevere la prestazione di *welfare*, se, ad esempio, sulla base unicamente di un record contributivo, o anche di un test dei mezzi.
3. la modalità di calcolo della prestazione (rilevante per i trasferimenti in moneta): una volta che ho diritto alla prestazione, qual è la formula che determina l'importo del beneficio?

In questa ottica, come vedremo, la distinzione previdenza/assistenza – che non è una dicotomia ben chiara sia nella letteratura internazionale sia nel dibattito nazionale nei quali si distinguono, invece, gli obiettivi prettamente assicurativi dall'obiettivo primario di contrasto alla povertà – potrebbe essere stabilita a seconda dell'enfasi che si pone verso una determinata modalità di finanziamento, di accesso o di calcolo. Valutiamo, quindi, se e in quale misura queste diverse modalità possano essere di aiuto nel leggere una possibile distinzione fra previdenza e assistenza (non necessariamente secondo il criterio individuato dalla nostra Corte Costituzionale, ma, ad esempio, sulla base delle distinzioni fra *social security* e *social assistance* o fra universalismo e selettività, proprie della letteratura internazionale)<sup>8</sup>.

Prima di proporre questa valutazione, per chiarezza espositiva descriviamo sinteticamente le differenze fra le varie modalità summenzionate.

### II.2.1. Le modalità di finanziamento della spesa sociale

Oltre che, eventualmente, attraverso debito o emissione di moneta, come ogni spesa pubblica, quella per il *welfare state* può essere finanziata attraverso qualsiasi tipologia di entrata, nello specifico attraverso imposte (la cosiddetta "fiscalità generale") o contribuzione sociale. Nel primo caso, entrate pubbliche non specificamente destinate a un determinato scopo (ad esempio, quelle derivanti da imposte su consumi o redditi di individui o imprese) sono usate anche per finanziare la spesa per le varie componenti dello stato sociale. Nel secondo caso, lavoratori e imprese versano come contribuzione per il *welfare* una quota del salario e del costo del lavoro che viene destinata specificamente a finanziare una determinata tipologia di spesa.

Anche se dal punto di vista teorico il tipo di finanziamento è indipendente dalla motivazione alla

---

<sup>7</sup> Una forma intermedia è un trasferimento specifico, in cui lo Stato trasferisce agli individui importi che possono essere spesi solo in determinate tipologie di beni (ad esempio, un "buono" per la scuola o la sanità privata).

<sup>8</sup> Cfr., ad esempio, Barr N. (2004, cit.); Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press; Gilbert N. (2002), *Transformation of the Welfare state: the Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press; Korpi W., Palme J. (1998), The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: *Welfare state Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*, *American Sociological Review*, vol. 63, n. 3.

base del diverso trasferimento (come mostra il caso di alcuni paesi, in primis quelli del Nord Europa, in cui gran parte della spesa sociale è finanziata dalla fiscalità generale), si tende ad adottare il finanziamento mediante contributi sociali sul lavoro per quelle tipologie di trasferimento che vanno a tutelare eventi connessi al lavoro (la disoccupazione, le pensioni), ovvero i lavoratori o gli ex-lavoratori, mentre il finanziamento mediante imposte è generalmente adottato nel caso di eventi a cui sono esposti gli individui indipendentemente dalla loro attività lavorativa (la malattia, la povertà).

Coerentemente con questo approccio, si potrebbe dedurre che – a seconda della modalità di finanziamento prescelto – le varie forme di *welfare state* possano essere interpretate come un diritto dei cittadini in quanto tali (ad esempio, pagando una pensione o un sussidio di disoccupazione anche a chi non ha mai lavorato o, come avviene in Italia, garantendo a tutti sanità e istruzione pubblica gratuita) o un diritto connesso all'attività lavorativa (quando, ad esempio, per poter ricevere una pensione o un sussidio di disoccupazione si deve aver lavorato un determinato numero di anni, o quando le prestazioni sanitarie a cui si ha diritto sono legate a un'assicurazione sanitaria stipulata dal lavoratore capofamiglia), secondo l'interpretazione convenzionale dell'articolo 38 della Costituzione.

La scelta della tipologia di finanziamento è anche legata a possibili obiettivi di redistribuzione “funzionale” fra fattori produttivi. Nulla vieta, infatti, che al finanziamento del *welfare* debba contribuire anche chi non viene coperto da un certo schema. Ad esempio, si potrebbe stabilire che le pensioni, seppure rivolte solo agli ex lavoratori, siano finanziate solo da fiscalità generale; o, ancora, dalle imprese, non in ragione dell'uso del fattore lavoro, ma della loro quota di profitti o dell'utilizzo di robot. Forme di finanziamento non legate ai soli contributi a carico del lavoro – pur all'interno di schemi di *welfare* assicurativi – sono peraltro proposte da chi sottolinea i problemi distributivi e di finanziamento del *welfare* legati al calo della quota lavoro (la *labour share*) rispetto al reddito nazionale, dovuto anche (ma non solo) a un progresso tecnologico *labour saving*.

A sua volta, come noto, sia per il finanziamento contributivo che per quello fiscale, la spesa può essere finanziata con risorse correnti (a ripartizione) o accumulate nel passato (a capitalizzazione).

### **II.2.2. Le modalità di calcolo della prestazione**

Le prestazioni monetarie di *welfare* possono essere erogate sulle base di diverse tipologie di formule.

Sintetizzando, si applica una formula a contributi definiti (nella cui famiglia rientra il contributivo in Italia) quando la prestazione è strettamente commisurata ai contributi versati in un certo periodo di tempo (l'intera carriera nel caso delle pensioni) e l'importo dipende da un tasso di rendimento (effettivo o nozionale) esogeno all'individuo.

La formula è invece a beneficio definito (termine che nasce dalle pensioni private occupazionali in cui il datore fissava il livello della pensione e modificava l'aliquota contributiva necessaria per raggiungere quel livello) quando si applicano altre tipologie di formule che legano l'importo solo a caratteristiche individuali (ovvero non esogene, quali, ad esempio, la durata della carriera o della contribuzione, la retribuzione finale). Rientrano in questa categoria, ad esempio, formule a capitalizzazione con rendimento prestabilito (simili al TFR in Italia), formule *flat* (pensione basata solo su anni di residenza, come in alcuni paesi anglosassoni o del Nord Europa) o retributive (prestazioni commisurate al salario percepito, come nel precedente schema pensionistico o in quello attualmente vigente per le indennità di disoccupazione).

Sulla base del tipo di formula di calcolo adottata, la letteratura economica – senza far cenno a una dicotomia fra previdenza e assistenza – distingue i sistemi di *welfare state* in sistemi “alla Beveridge” (dal nome dello studioso e politico inglese degli anni 1940) o “alla Bismarck” (dal nome del cancelliere della Prussia di fine 1800). L'ideale dei sistemi alla Beveridge si basa su un sistema di stato sociale in

cui i trasferimenti erogati siano generalmente in somma fissa (ovvero con importo uguale per tutti, indipendentemente dal reddito precedente e da quanto versato come contributi), mentre alla Bismarck sono considerati i sistemi in cui l'entità dei trasferimenti è in qualche misura commisurata a quanto pagato come contributi e/o al tenore di vita degli individui prima del verificarsi dell'evento contro cui ci si è assicurati. Seppur in via approssimativa, in base agli obiettivi principali perseguiti tramite il *welfare state* è quindi possibile affermare che nei sistemi alla Beveridge l'ottica è posta maggiormente verso un obiettivo di "lotta alla povertà" e di solidarietà sociale, mentre in quelli alla Bismarck si tende a dare un rilievo almeno altrettanto importante all'obiettivo del "mantenimento del tenore di vita" (ovvero al ruolo assicurativo, alla protezione dello standard di vita individuale precedente il verificarsi di alcuni eventi negativi).

In quest'ottica, una possibile distinzione fra previdenza e assistenza potrebbe basarsi sull'obiettivo implicito dell'operatore pubblico: la tutela "assicurativa" delle condizioni precedenti o il contrasto alla povertà. Va ad ogni modo rilevato che, dal punto di vista teorico, le formule di calcolo e quelle di finanziamento (nonché le regole di accesso) sono indipendenti e possono essere combinate in qualsiasi modo.

### **II.2.3. Le modalità di accesso alla prestazione**

Per quanto concerne la platea dei beneficiari, ovvero quali requisiti di accesso si devono rispettare, le prestazioni erogate dallo Stato in ambito di *welfare state* possono essere distinte in base a tre categorie:

A. trasferimento universale "puro": per accedere alla prestazione conta unicamente l'essere stati esposti a un determinato evento (ad esempio, la malattia, la disoccupazione, la vecchiaia). Tutte le persone colpite da tale rischio ricevono il trasferimento (ad esempio, l'assistenza sanitaria in Italia o il sistema pensionistico nei paesi in cui viene erogata una "pensione di base" a tutti i lavoratori). Al limite, come contingenza si può considerare il semplice "essere nati" o "essere residenti" e si concreta un trasferimento dato a tutti i cittadini, indipendentemente da ogni altra condizione (il cosiddetto reddito di base o di cittadinanza "puro").

B. trasferimento da assicurazione sociale: oltre al verificarsi dell'evento, può ricevere il trasferimento solo chi rispetta uno specifico "record contributivo" (ad esempio, aver versato contributi per almeno 20 anni, o aver risieduto nel paese, pagando imposte, per almeno 10 anni): in Italia le pensioni sono, ad esempio, pagate a chi ha versato almeno 20 anni di contributi previdenziali, l'indennità di disoccupazione NASPI è pagata ai disoccupati che hanno lavorato almeno 13 settimane nei 4 anni precedenti al licenziamento e 30 giorni nell'ultimo anno.

C. trasferimento selettivo (spesso definito anche assistenziale dato che l'obiettivo principale diviene il contrasto alla povertà/bisogno, solitamente realizzato mediante una prova dei mezzi, *means test*). Di solito i trasferimenti selettivi sono concessi unicamente alla parte della popolazione ritenuta in condizioni di bisogno socio-economico – generalmente individuati sulla base di un test di reddito o di patrimonio – indipendentemente dal rispetto di un record contributivo e al di là o meno della contingenza relativa all'evento sfavorevole (che può anche non essere richiesta se, come unica condizione, si guarda, ad esempio, al solo reddito degli individui, come in un reddito minimo o di ultima istanza). Va ricordato che si definiscono soggette alla prova dei mezzi le misure il cui diritto è condizionato alla situazione economica dei beneficiari, non quelle in cui solo l'importo varia in base al reddito dei beneficiari<sup>9</sup>. Oltre alla prova dei mezzi, in alcuni casi i trasferimenti *means-tested* possono essere soggetti anche

---

<sup>9</sup> Eurostat, *Compendium of methodological clarifications — ESSPROS*, 2021 edition, capitolo 3.



a condizionalità rispetto ai comportamenti dei beneficiari (ad esempio, la ricerca di lavoro per chi riceve un reddito minimo) e possono essere concessi solo a chi rientra in determinate condizioni di “rischio” (ad esempio, in Italia, l’assegno sociale viene erogato agli anziani, mentre fino a qualche anno fa i disoccupati di lunga durata potevano avere un’estensione del sussidio di disoccupazione (ASDI) se avevano un reddito familiare inferiore a una certa soglia).

Va sottolineato che i requisiti di accesso alle prestazioni di *welfare* non sono necessariamente collegati con il metodo di finanziamento né, tantomeno, con la regola di calcolo adottata. Questa può essere infatti di vario tipo: di importo uguale per tutti, commisurata ai contributi versati, a quanto a lungo si è versato, al salario che si aveva prima dell’evento avverso, indipendentemente dai requisiti che si usano per stabilire l’accesso. Il grado di redistribuzione “verticale” di un sistema di *welfare* (quanto si redistribuisce a favore dei meno abbienti) dipende, quindi, dall’interazione fra requisiti di accesso, regole di finanziamento e formule di calcolo della prestazione, oltre che dalla diversa esposizione dei soggetti al tipo di evento contro cui ci si intende assicurare (ad esempio, nel caso delle indennità di disoccupazione anche una formula puramente contributiva sui soli lavoratori garantisce redistribuzione a favore dei meno abbienti quando, come avviene, questi sono esposti a un più elevato rischio di disoccupazione)<sup>10</sup>.

### II.3. Il sostegno contro la povertà

La letteratura economica, come detto, non distingue esplicitamente cosa sia previdenza e cosa assistenza, ma distingue le varie componenti di spesa in base all’obiettivo perseguito, oltre che in base al tipo di evento come nella classificazione ESSPROS. La distinzione – anche se inevitabilmente parziale, dato che gli obiettivi in molti casi non sono nettamente separabili – è fra obiettivi più strettamente assicurativi (pago nelle fasi fortunate e ricevo in quelle avverse) e quelli principalmente di contrasto alla povertà (ricevo quando sono in condizione di bisogno anche se nella mia vita non sono mai stato in grado di pagare un “premio assicurativo” sotto forma di imposte o contributi).

In linea con questo approccio, seguendo la letteratura internazionale (ad es., Barr 2004), ci si può far guidare dal criterio dell’obiettivo prevalente e definire assistenziali i trasferimenti rivolti unicamente ai poveri. Questi si rivolgono a una platea di tre possibili tipologie di potenziali beneficiari:

- a) quelli che risultano ancora poveri anche dopo aver ricevuto un trasferimento assicurativo;
- b) quelli che non hanno diritto al trasferimento assicurativo a causa di un record contributivo insufficiente (ad esempio, in Italia chi ha versato contributi pensionistici per meno di 20 anni) o hanno esaurito il periodo di erogazione di un trasferimento (ad esempio, hanno esaurito il periodo di fruizione della NASPI);
- c) quelli non tutelati per nulla dagli schemi assicurativi (le cui determinanti di povertà non sono coperte da tali schemi): ad esempio, famiglie senza persone occupabili, madri single, giovani in cerca di prima occupazione.

Dal punto di vista teorico, oltre che per chiare ragioni di redistribuzione verticale, le motivazioni

---

<sup>10</sup> Ne discende che l’universalismo non implica in nessun modo che l’ammontare delle prestazioni sia uguale per tutti i beneficiari e non si generino, dunque, effetti redistributivi. L’intensità e la direzione dei flussi redistributivi in uno schema universale dipende, infatti, da come sono disegnati i meccanismi di finanziamento e di calcolo delle prestazioni e nulla osta nel disegnare schemi universali o assicurazioni sociali con effetti fortemente progressivi (ad esempio, sistemi pensionistici con importi delle prestazioni che avvantaggiano relativamente chi ha avuto carriere meno favorevoli, o sussidi di disoccupazione con tetti sull’importo erogato e/o finanziati anche dai lavoratori abbienti che, per le loro caratteristiche, sono raramente beneficiari dei sussidi nel corso della loro vita).

dell'intervento pubblico per l'assistenza discendono da una serie di fattori quali: l'esistenza di determinanti della povertà non assicurabili; il costo per la società derivante dalla presenza di poveri (salute pubblica, disordini sociali, capitale umano e potenzialità dei minori "sprecate" dalla loro impossibilità di studiare); l'impossibilità di basarsi sulla sola carità privata (si genererebbe il fenomeno del *free-rider* del "buon samaritano", in base al quale ognuno si aspetta che a intervenire siano gli altri); l'esistenza di un'avversione al rischio che porta gli individui a richiedere tutela per beneficiarne nel caso in cui dovessero cadere in povertà.

In quest'ottica, la letteratura fa rientrare in quella che possiamo definire assistenza tutte le misure rivolte specificamente alle persone in condizione di bisogno economico. Bisogna quindi selezionare i beneficiari sulla base di alcuni criteri che consentano di identificare la condizione di bisogno.

Come detto, soprattutto nei paesi sviluppati, nei quali esiste un'adeguata capacità amministrativa e di verifica delle condizioni economiche dei soggetti, il concetto di selettività usato per identificare lo stato di bisogno viene quasi automaticamente associato al concetto di *means testing*, ovvero all'idea che – come accade ad esempio in tutti gli schemi di reddito minimo nell'Unione Europea – i beneficiari siano selezionati sulla base del loro reddito/patrimonio.

La perfetta sovrapposizione fra "contrasto alla povertà" e *means testing* può però essere allentata da due considerazioni, che quindi complicano ulteriormente il quadro per chi desiderasse, invece, trovare semplici criteri per "separare" previdenza e assistenza.

Da una parte, un trasferimento "assistenziale" o compensativo – oltre che al mero contrasto della povertà – potrebbe essere ispirato a criteri più ampi del reddito/patrimonio per identificare uno stato di bisogno. Seguendo l'approccio multidimensionale di valutazione del benessere economico proposto dal premio Nobel Amartya Sen<sup>11</sup>, ad esempio, si potrebbero tutelare persone prive di quelle "capacità" (*capabilities*) fondamentali per poter esercitare a pieno la propria libertà e i propri diritti. In quest'ottica, rientrerebbero nel perimetro del contrasto "assistenziale" alla povertà anche misure universali (*non means-tested*) di compensazione monetaria per chi ha gravi problemi di salute, come le indennità di accompagnamento in Italia. Al di là delle definizioni formalmente adottate, teoricamente la questione è però ambigua dato che, con un'ottica diversa (ovvero a seconda dei principi etico-normativi che ispirano l'intervento pubblico), queste misure potrebbero essere definite anche come una forma di assicurazione sociale universale a finanziamento non contributivo.

Dall'altra parte, contrasto alla povertà e selettività non implicano necessariamente il *means testing* come unica modalità possibile per identificare i "bisognosi" sulla base delle loro condizioni economiche. Soprattutto laddove reddito o patrimonio siano difficilmente misurabili, la selettività può essere attuata vincolando l'accesso alle prestazioni attraverso *proxy* delle condizioni di disagio individuale diverse dal reddito. A tale proposito si distinguono un modello di «ampia selettività», nel quale, soprattutto quando la capacità amministrativa di selezionare gli individui in base al reddito/patrimonio è debole, anziché individuare i soggetti più bisognosi, si può vincolare il trasferimento al soddisfacimento di caratteristiche correlate con la povertà, ma più facilmente osservabili del reddito (l'area geografica di residenza, la dimensione del nucleo familiare) o, mediante il cosiddetto *self-targeting*, si possono costruire schemi contenenti elementi tali da incentivare unicamente i più bisognosi ad accedervi (si incorpora un piccolo costo di partecipazione, ad esempio liste di attesa, per disincentivare la partecipazione di chi trae un minor beneficio dal trasferimento, o si offrono beni di qualità, anche solo estetica, inferiore a quelli offerti sul mercato).

Dal punto di vista teorico, infine, sarebbe assimilabile a una mera misura di contrasto alla povertà (anche se presumibilmente non definibile come assistenziale) un reddito di base rivolto a tutta la

---

<sup>11</sup> Cfr. Sen A. (1992), *Inequality re-examined*, Oxford University Press.

popolazione ma di importo basso, tale cioè da tutelare unicamente contro i rischi di povertà estrema.

#### **II.4. Quali implicazioni per una distinzione fra previdenza e assistenza?**

Come tentato di chiarire in queste note, la distinzione fra previdenza e assistenza – alla quale la letteratura economica e di *social policy*, specie internazionale, non dedica attenzione secondo gli stessi principi che si seguono nel nostro dibattito nazionale – non è perfettamente sovrapponibile a nessuna delle dicotomie rilevanti nella struttura dei sistemi di *welfare*, relative a metodi di finanziamento, di eleggibilità, di calcolo o all’obiettivo maggiormente assicurativo o di contrasto alla povertà.

Tale indeterminatezza teorica, fa invece sì che nel dibattito nazionale ognuno possa provare a tirare la linea di demarcazione fra previdenza e assistenza verso la direzione preferita.

Tuttavia, la riflessione condotta in questo capitolo, anche alla luce della letteratura economica e di *social policy*, fornisce alcune chiare linee su cosa non dovrebbe essere preso in considerazione (in un’ottica sostanziale) per distinguere previdenza e assistenza e cosa, invece, appare maggiormente meritevole di considerazione, quantomeno per distinguere le misure principalmente ispirate a principi assicurativi da quelle maggiormente orientate al contrasto di povertà e bisogno.

In modo schematico, si ragiona di seguito su come le dimensioni qui richiamate possano concorrere alla distinzione fra previdenza e assistenza.

Per quanto riguarda il metodo di finanziamento, appare chiaro che esso non sia in nessun modo una dimensione dirimente dal momento che nulla osta – come si verifica di fatto in molti paesi e anche in Italia per alcune voci di spesa – che misure con finalità chiaramente assicurative e rivolte ai soli lavoratori siano finanziate dalla fiscalità generale (si veda anche il Cap. VII). In questa ottica, come già chiarito in altre parti di questo Rapporto, non appare legittimo individuare come assistenziali le componenti di spesa se e solo se rientrano nella quota GIAS (e inserirle tutte nell’assistenza).

Laddove si seguisse il criterio del finanziamento come discriminante si avrebbero effetti paradossali. Ad esempio, ne discenderebbe che i paesi (come la Danimarca) che finanziano oltre l’80% della loro spesa per protezione sociale con imposte non stiano assicurando i cittadini. O, ancora, che la Cassa integrazione andrebbe considerata come uno strumento assistenziale anziché previdenziale quando si rivolge in deroga a categorie non coperte (o coperte in modo insufficiente) dagli oneri contributivi. Similmente, si dovrebbe ritenere come assistenziale la quota di pensione futura erogata a chi ha beneficiato degli sgravi contributivi del *Jobs Act*, o che una ridefinizione della formula contributiva (con una quota garantita) divenga previdenziale se finanziata con contributi all’interno del sistema pensionistico o assistenziale se al suo finanziamento contribuisca la fiscalità generale. A fortiori, di nessuna guida per la distinzione fra previdenza e assistenza è la considerazione della distinzione fra ripartizione e capitalizzazione.

Per quanto riguarda il metodo di calcolo, ritenere assistenziale una prestazione in cui l’importo non sia strettamente collegato ai contributi versati appare del tutto fuorviante. Independentemente dal metodo di finanziamento, la formula di calcolo adottata si basa su obiettivi legati a questioni come gli incentivi al lavoro, la progressività, la sostenibilità della spesa e questi obiettivi in nessun modo richiamano distinzioni fra previdenza e assistenza. Dovremmo altrimenti ritenere che nel retributivo la parte di prestazione non rispondente a un mero calcolo attuariale sia assistenziale o, analogamente, che la NASPI, avendo un importo slegato dallo stock di contributi, sia assistenza e non previdenza, o che un minimale di pensione nel contributivo (la cosiddetta pensione di garanzia) sarebbe assistenza, anche se si tratterebbe solo di una ridefinizione della formula di calcolo. Diverso potrebbe essere il caso di prestazioni *flat* di importo molto limitato, come una pensione di base per tutti gli over 65. Questa distinzione, come detto, sarebbe legata soprattutto al criterio etico-normativo ispiratore della

misura: se un diritto universale di cittadinanza o se una misura “non selettiva” di sostegno contro la povertà (l’esempio conferma, del resto, i “gradi di libertà” esistenti in ogni classificazione rigorosa).

Per quanto concerne i requisiti di accesso alla prestazione, la distinzione fra universalismo e selettività – ovvero, nei paesi sviluppati, quella fra trasferimenti universali o di assicurazione sociale non basati su test dei mezzi e quelli rivolti solo alla quota di popolazione identificata da tale test – appare, anche se non del tutto sovrapponibile, quella maggiormente collegabile al dibattito nazionale su previdenza e assistenza. In questa logica, all’interno di ogni grande comparto di spesa del *welfare*, se si volesse fornire una quantificazione (per quanto non del tutto precisa per le ragioni qui richiamate) delle voci maggiormente assimilabili a previdenza o assistenza, andrebbero distinti due gruppi. Da un lato, i trasferimenti selettivi, ovvero quelli concessi unicamente sulla base di un test dei mezzi, che potrebbero essere dunque ritenuti una *proxy* di voci di carattere assistenziale (ad esempio, nel caso italiano, il reddito e la pensione di cittadinanza, l’assegno sociale, la vecchia ASDI). Dall’altro, le misure di carattere universale, ovvero concesse a tutti quando si verifica un certo evento, e in caso sulla base di un record contributivo/fiscale (simile a un premio assicurativo), che fornirebbero invece una *proxy* delle voci previdenziali. In quest’ottica, la distinzione andrebbe effettuata guardando a quella fra assicurazioni sociali e misure selettive, senza tener conto di meccanismi di finanziamento e di calcolo.

A conferma della non perfetta sovrapponibilità fra i vari concetti, rimangono senz’altro situazioni “ibride” la cui classificazione dipende dall’obiettivo e dal principio ispiratore (che dovrebbe essere reso trasparente) del *policy maker*. Abbiamo qui citato le indennità di accompagnamento – ovvero misure universali concesse non su test dei mezzi ma di salute – che possono essere ritenute assistenziali in un’ottica estesa di povertà che guardasse alle *capabilities* anziché ai soli mezzi monetari (ovvero risarcisco gli individui non sulla base della loro condizione economica, ma sulla base di problemi di salute che, seppur in presenza di reddito, li privano di *capabilities* fondamentali). O, ancora, rimane ambiguo come definire misure di base concesse a tutti sulla base di alcune caratteristiche, ma di importo molto limitato (ad esempio, alcuni bonus per famiglie o natalità). In quest’ultimo caso ad essere dirimente dovrebbe essere soprattutto l’obiettivo esplicito perseguito (il contrasto alla povertà o altri obiettivi più generali quali il sostegno alla fertilità o alla conciliazione di genere nella famiglia e nel lavoro). Infine, le stesse integrazioni al minimo delle pensioni dell’assicurazione generale obbligatoria – che in Italia sono state storicamente attribuite alla previdenza – potrebbero da alcuni essere incluse in una componente anziché nell’altra, anche in ragione della dimensione relativa della quota di pensione integrata rispetto a quella a cui si avrebbe diritto sulla sola base del record contributivo.

Un ulteriore criterio di distinzione fra previdenza e assistenza – meno rilevante, per le ragioni dette in precedenza, all’interno della letteratura economica e di *social policy* che si interessa di *welfare state* – potrebbe d’altronde essere quello della distinzione fra tutela del cittadino o del lavoratore. Tuttavia, come detto, da un lato, misure di cittadinanza potrebbero avere un obiettivo slegato dal mero contrasto alla povertà e, dall’altro, il sostegno potrebbe essere fornito solo ai lavoratori in condizioni di bisogno economico.

### III. LA CLASSIFICAZIONE E LA COMPARAZIONE EUROPEA DELLA SPESA SOCIALE. IL SISTEMA ESSPROS (R. B. Sanna - G. Proto)

#### III.1. Definizioni, classificazioni e comparabilità dei dati a livello europeo

Il Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (ESSPROS)<sup>12</sup> è l'unico strumento che consente la comparabilità delle statistiche sulla protezione sociale tra i paesi europei. La definizione ESSPROS di protezione sociale include la spesa pubblica per previdenza e assistenza, ma ha un'estensione più ampia e non consente di evidenziare separatamente sottoinsiemi diversi da quelli previsti dalla classificazione stessa.

##### **Definizione di protezione sociale**

*Tutti gli interventi, di organismi pubblici e privati, intesi a sollevare le famiglie e gli individui dall'onere di un insieme definito di rischi o bisogni, purché ciò avvenga in assenza sia di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, sia di un accordo stipulato per iniziativa del beneficiario.*

*Per convenzione, i rischi o bisogni considerati dell'ambito della protezione sociale sono i seguenti: malattia/sanità, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale non altrove classificata (n.a.c).*

Fonte: Eurostat, ESSPROS Manual and User Guidelines - 2019 edition, pag. 8

In particolare:

1. i soggetti erogatori possono essere pubblici o privati e sono distinti in “regimi” (28 per l'Italia, ma il numero varia tra paesi), ciascuno dei quali è caratterizzato da una modalità di finanziamento (prevalente): ‘contributivo’ e ‘non contributivo’. Il carattere pubblico o privato di ciascun regime non è specificato<sup>13</sup>.
2. le aree di intervento delle prestazioni sono distinte in “funzioni” in base al tipo di rischio/bisogno tutelato (8 in tutto), ma non in base al carattere previdenziale o assistenziale della prestazione;
3. gli interventi (prestazioni sociali) sono distinti a seconda che siano effettuati in denaro e in natura, e sono registrati secondo il principio della competenza economica, lo stesso previsto dal Sistema Europeo dei Conti SEC 2010<sup>14</sup>;
4. le prestazioni in denaro sono distinte a seconda che l'erogazione sia condizionata al reddito (*means-tested* - MT) o meno (*non means-tested* – NMT).

<sup>12</sup> Regulation (EC) No 458/2007 of the European parliament and of the council of 25 April 2007 on the European System of integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS). La classificazione ESSPROS è dettagliata in un apposito Manuale, oggetto di successivi aggiornamenti nel corso del tempo (l'ultima edizione è relativa al 2019). Negli ultimi anni, al Manuale si è affiancato un *Compendium of methodological clarifications*, dedicato a specifici approfondimenti.

<sup>13</sup> In Italia, i soggetti pubblici sono tutti quelli inclusi nel Settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche (S.13): Amm. centrali, Amm. locali e Enti di previdenza (incluse le casse professionali privatizzate), mentre i soggetti privati sono: i Fondi pensione (previdenza complementare), le Istituzioni sociali non profit al servizio delle famiglie e i datori di lavoro del settore privato, in qualità di erogatori di prestazioni ai propri dipendenti.

<sup>14</sup> Regulation (EU) No 549/2013 of the European parliament and of the council of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts in the European Union (ESA). Il regolamento ESA 2010 (SEC 2010 in italiano) riporta le regole per la redazione dei Conti nazionali, incluso il Conto delle Amministrazioni pubbliche, il cui saldo principale è il c.d. Deficit (Indebitamento netto).

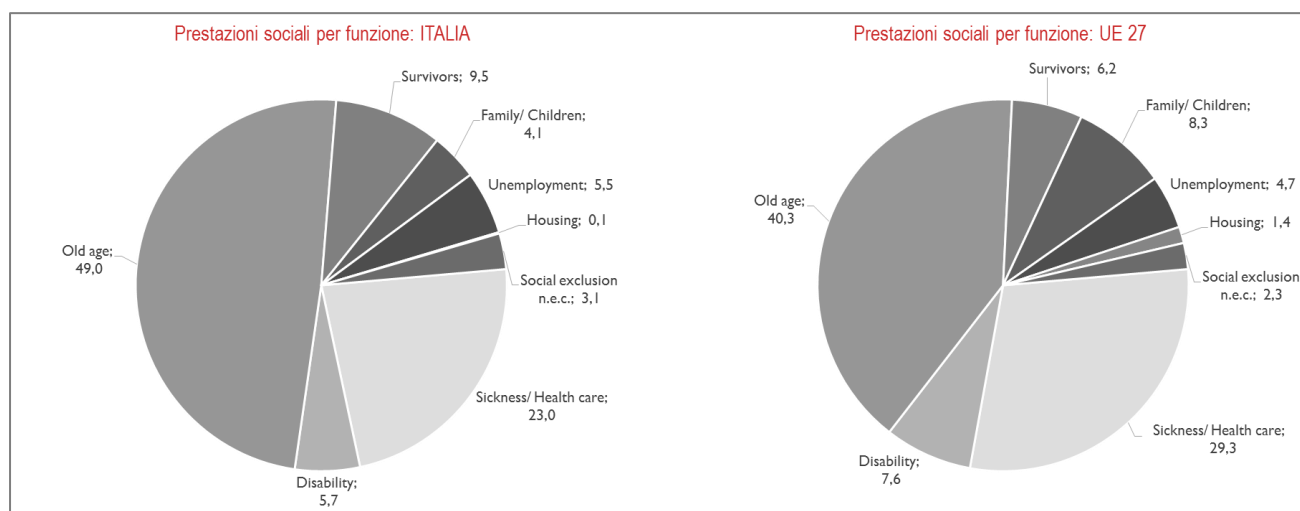
Da quanto esposto, risulta evidente che il confronto a livello europeo dell'aggregato 'spesa pubblica previdenziale e assistenziale' non può avvenire in modo diretto, in quanto ESSPROS non consente di isolare la sola spesa pubblica, né prevede la distinzione delle prestazioni erogate tra previdenza e assistenza. Per l'Italia, entrambe le distinzioni sono possibili solo a livello nazionale, per esempio nei Conti della protezione sociale e nelle altre classificazioni nazionali che possono essere ricondotte a essi.

Tuttavia, ESSPROS è l'unico sistema che permette la confrontabilità a livello europeo dei sistemi di protezione sociale, e non solo con riferimento alle spese sostenute e ai relativi finanziamenti (*Core System*), ma anche alle prestazioni sociali in denaro al netto del prelievo fiscale e contributivo a carico dei beneficiari (*Net social benefits module*) e ai beneficiari delle pensioni (*Pension beneficiaries module*).

### III.2. Alcune comparazioni a livello europeo

Nel 2018, ultimo anno al momento disponibile (luglio 2021), le prestazioni sociali dei Paesi della UE 27 sono state erogate, nell'ordine, per coprire i seguenti bisogni: Vecchiaia (40,3% del totale della spesa; IT: 49,0%), Malattia/Salute (29,3%; IT: 23,0%), Famiglia/Figli (8,3%; IT: 4,1%), Invalidità (7,6%; IT: 5,7%), Superstiti (6,2%; IT: 9,5%), Disoccupazione (4,7%; IT: 5,5%), Esclusione sociale n. a. c. (2,3%; IT: 3,1%) e Abitazione (1,4%; IT: 0,1%) (Figura 1). Rispetto alla media UE, quindi, l'Italia destina una maggior quota di risorse a Vecchiaia e Superstiti e una minor quota a Malattia/Salute, Famiglia/Figli e Invalidità<sup>15</sup>.

**Figura 1 – Prestazioni sociali (in denaro e in natura) per rischio protetto nei Paesi UE e in Italia – Anno 2018 (valori %, totale della spesa)**



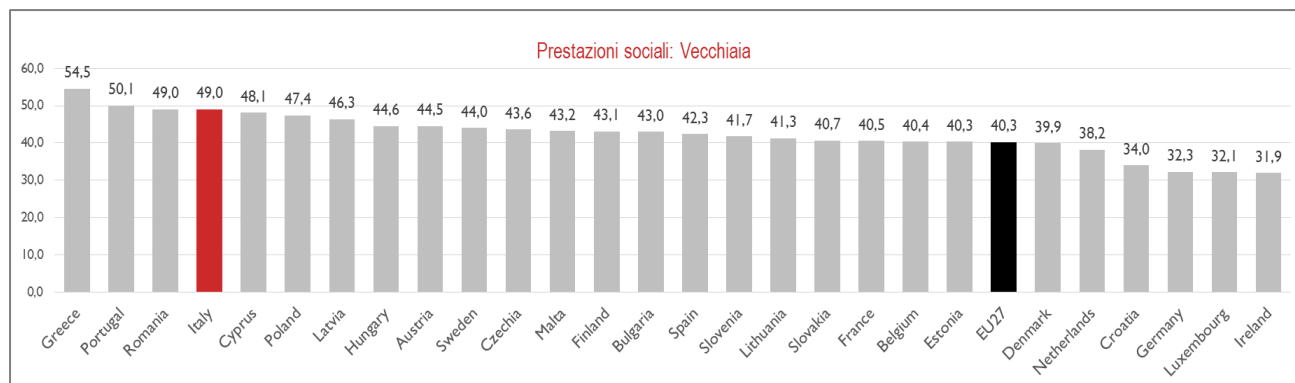
Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

Tra le funzioni, è la Vecchiaia a occupare il primo posto nella media UE e ciò accade anche in tutti i paesi europei, con due sole eccezioni: Irlanda e Germania, dove invece il primo posto spetta alle spese sanitarie. La figura successiva (Figura 2), che mostra la quota sul totale della spesa di prestazioni sociali (in denaro e in natura) erogate per la funzione Vecchiaia in tutti i Paesi della UE 27, evidenzia

<sup>15</sup> Il risultato del confronto in materia di Invalidità non è influenzato dalla trasformazione automatica in assegno sociale delle pensioni di invalidità civile al raggiungimento dell'età prevista dalla legge in Italia, dato che ESSPROS prevede l'obbligo per tutti i Paesi di riclassificare in "Vecchiaia" le pensioni di Invalidità al raggiungimento dell'età pensionabile.

plasticamente quanto la media europea sia influenzata dalla quota relativamente bassa (32,3%) di questa funzione rispetto al totale delle prestazioni nel maggior Paese europeo, la Germania.

**Figura 2 – Prestazioni sociali (in denaro e in natura) per vecchiaia in rapporto al totale nei Paesi UE – Anno 2018 (valori %)**



Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

Per quanto riguarda la tipologia delle prestazioni (Tavola 1), nel 2018 nella UE 27 il 65,3% delle prestazioni è erogato in denaro e il 34,7% in natura (servizi e rimborsi). Rispetto alla media europea, in Italia il rapporto tra le due tipologie è più sbilanciato verso le prestazioni in denaro (76,1% contro il 23,9% in natura), anche a causa del minor peso relativo della spesa per Malattia/Salute nel nostro paese.

**Tavola 1 - Prestazioni sociali in natura e in denaro secondo il condizionamento al reddito – Anno 2018 (miliardi di euro e %)**

PAESI	Totale prestazioni sociali	in natura	in denaro	di cui:	di cui:	Totale prestazioni sociali	in natura	in denaro	di cui:	di cui:
				non condizionate al reddito (NMT)	condizionate al reddito (MT)				non condizionate al reddito (NMT)	condizionate al reddito (MT)
Valori assoluti (miliardi di euro)						Composizione %				
<b>UE 27</b>	<b>3.606,2</b>	<b>1.250,3</b>	<b>2.356,0</b>	<b>2.130,2</b>	<b>225,8</b>	<b>100%</b>	<b>34,7%</b>	<b>65,3%</b>	<b>59,1%</b>	<b>6,3%</b>
Germania	953,2	373,6	579,6	536,1	43,4	100%	39,2%	60,8%	56,2%	4,6%
Francia	742,1	271,9	470,2	416,6	53,6	100%	36,6%	63,4%	56,1%	7,2%
Italia	493,5	117,8	375,7	345,0	30,7	100%	23,9%	76,1%	69,9%	6,2%

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

Per valutare l'ammontare di risorse destinate alle prestazioni sociali, uno dei principali indicatori è il rapporto tra la spesa e il prodotto interno lordo (PIL), che rappresenta il flusso annuale di beni e servizi prodotti da ciascun Paese (Tavola 2). Rispetto al PIL, nel 2018 la spesa totale dell'Italia è più alta della media UE (27,9%, +1,2 punti percentuali, p.p.). Il confronto tra questo dato, che è al lordo del prelievo fiscale e contributivo a carico dei beneficiari, e quello al netto del prelievo mostra tuttavia che la spesa netta è sostanzialmente allineata alla media UE (24,4%, +0,2 p.p.).

L'allineamento dell'Italia alla media europea non è tuttavia uniforme. Se si isolano le tre funzioni ESSPROS Invalidità, Vecchiaia e Superstiti (I-V-S), nelle quali si concentra la maggior parte della spesa per pensioni, insieme ad altre prestazioni (tra cui il TFR per l'Italia), la distanza dalla media UE aumenta (17,9%, +3,5 p.p.) e resta significativa al netto del prelievo (14,7%, +2,3 p.p.).

Non sono invece disponibili informazioni comparative dirette sulla spesa per pensioni al netto del prelievo. Tuttavia, il risultato relativo alle funzioni I-V-S lascia presumere che anche per le pensioni (15,8% del PIL al lordo del prelievo, +3,1 p.p. rispetto alla media UE; v. Tavola 3) resterebbe un differenziale in termini netti.

**Tavola 2 - Prestazioni sociali al lordo e al netto del prelievo in rapporto al PIL – Anno 2018 (valori %)**

PAESI	Totale prestazioni sociali	(a) + (b) + (c)	Invalidità (a)	Vecchiaia (b)	Superstiti (c)	Totale prestazioni sociali	(a) + (b) + (c)	Invalidità (a)	Vecchiaia (b)	Superstiti (c)
UE 27	26,7%	14,4%	2,0%	10,7%	1,6%	24,2%	12,4%	1,9%	9,1%	1,4%
Germania	28,4%	13,4%	2,5%	9,2%	1,7%	25,8%	11,5%	2,3%	7,7%	1,5%
Francia	31,4%	16,4%	2,0%	12,7%	1,7%	29,5%	14,8%	2,0%	11,3%	1,5%
Italia	27,9%	17,9%	1,6%	13,7%	2,6%	24,4%	14,7%	1,5%	11,0%	2,2%

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

Le pensioni sono la componente principale delle prestazioni in denaro, di cui nel 2018 rappresentano quote non dissimili in Italia (74,3%) e nella media UE (72,7%). È utile richiamare la definizione ESSPROS di pensione di vecchiaia, che include esplicitamente le misure di sostegno al reddito degli anziani, secondo l'uso invalso anche nel nostro Paese, dove le pensioni sociali e gli assegni sociali sono inclusi tra le pensioni in tutte le classificazioni correnti.

#### **Definizione di pensione di vecchiaia**

*Versamenti periodici destinati a i) mantenere il reddito del beneficiario dopo il pensionamento dall'attività lavorativa o ii) sostenere il reddito delle persone anziane (escluso il sostegno a tempo determinato)*

Fonte: Eurostat, ESSPROS Manual and User Guidelines - 2019 edition, pag. 62

Per le pensioni, il differenziale tra Italia e Europa è più ampio rispetto a quello relativo alla protezione sociale nel suo complesso, come si è appena visto: + 3,1 p.p. rispetto alla media UE, risultato del confronto tra il 15,8% in rapporto al PIL relativo all'Italia e il 12,7% relativo alla UE 27. Il differenziale è imputabile alle pensioni delle funzioni Vecchiaia (+2,4 p.p.) – con un contributo notevole della componente minoritaria relativa alle pensioni anticipate, cioè percepite a un'età inferiore all'età pensionabile (+0,9 p.p.)<sup>16</sup> – e Superstiti (+0,9 p.p.).

<sup>16</sup> È possibile che il trattamento statistico di questa componente non sia omogeneo da parte di tutti i paesi europei. Per esempio, la Francia non registra separatamente le pensioni anticipate, ma le include nella componente "pensione di



In termini assoluti, nel 2018 l'Italia è al 3° posto nella UE 27 per ammontare di pensioni erogate, con una spesa di 279,3 miliardi contro i 394,8 della Germania e i 351,0 della Francia (Tavola 4). In rapporto al PIL, l'ordinamento tra i tre paesi si inverte: l'Italia è al primo posto (15,8%), segue la Francia (14,9%) e a maggior distanza la Germania (11,8%).

**Tavola 3 - Spesa per pensioni per funzione di rischio e tipologia in rapporto al PIL – Anno 2018 (valori %)**

PAESI	VECCHIAIA			INVALIDITA'			SUPERSTITI	DISOCC.	
	Totale pensioni	Pensione di vecchiaia	Pensione di vecchiaia anticipata	Totale pensioni di vecchiaia (a)	Pensione di invalidità	Pensionam. anticipato (b)	Totale pensioni di invalidità	Pensione di reversibilità	Pensionam. anticipato (c)
UE 27	12,7%	9,6%	0,5%	10,1%	0,8%	0,3%	1,1%	1,6%	0,0%
Germania	11,8%	8,8%	0,3%	9,1%	0,1%	0,8%	0,9%	1,7%	0,0%
Francia	14,9%	12,2%	0,0%	12,2%	1,1%	0,0%	1,1%	1,6%	0,0%
Italia	15,8%	11,1%	1,4%	12,5%	0,6%	0,0%	0,6%	2,5%	0,1%

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

(a) Include la tipologia "Pensione parziale", presente in una minoranza di paesi europei

(b) Pensionamento anticipato per riduzione dell'abilità lavorativa

(c) Pensionamento anticipato per motivi legati al mercato del lavoro

**Tavola 4 - Spesa per pensioni secondo il condizionamento al reddito – Anno 2018 (miliardi di euro e %)**

PAESI	Totale pensioni	di cui: non condizionate al reddito (NMT)		di cui: condizionate al reddito (MT)		
		di cui: non condizionate al reddito (NMT)	di cui: condizionate al reddito (MT)	Totale pensioni	di cui: non condizionate al reddito (NMT)	di cui: condizionate al reddito (MT)
Valori assoluti (miliardi di euro)				Rapporto al PIL (%)		
UE 27	1.712,4	1.639,3	73,1	12,7%	12,1%	0,5%
Germania	394,8	394,7	0,0	11,8%	11,8%	0,0%
Francia	351,0	329,1	21,9	14,9%	13,9%	0,9%
Italia	279,3	270,1	9,2	15,8%	15,3%	0,5%

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

Come ricordato, a livello comparativo non è possibile distinguere tra spesa pensionistica previdenziale e assistenziale, comunque definite. La classificazione ESSPROS consente tuttavia di esplorare una dicotomia che in parte si sovrappone a quella tra previdenza e assistenza (si veda il Cap. I e II di questo Rapporto): la distinzione tra prestazioni non condizionate al reddito (*non means-tested*,

vecchiaia", come risulta dai metadati relativi a quel Paese disponibili in <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/qualitative-information>.

NMT) e condizionate al reddito (*means-tested*, MT). Questa suddivisione è presente a tutti i livelli di disaggregazione delle prestazioni, quindi è disponibile anche per le pensioni.

Se si prova a usarla come *proxy* della dicotomia previdenza/assistenza in campo pensionistico, la distanza dell'Italia dalla media UE resta immutata (+3,2 p.p. per le pensioni NMT). Tuttavia in Italia, in base alle definizioni di “assistenza” più diffuse a livello nazionale, come si vedrà più avanti, esistono sia prestazioni classificate come assistenziali che non sono condizionate al reddito (ad esempio, le pensioni di guerra), sia prestazioni non classificate come assistenziali che sono condizionate al reddito (ad esempio, le integrazioni al minimo), per cui l'adeguatezza di questa *proxy* può essere messa in dubbio<sup>17</sup>.

L'analisi comparativa si chiude necessariamente qui, nell'ambito della classificazione ESSPROS che è condizione necessaria per i confronti a livello europeo. Le altre classificazioni disponibili a livello internazionale – per esempio quella OCSE, incorporata nella OECD Social Expenditure Database (SOCX) – sono in parte diverse in materia di campo di osservazione e definizione delle variabili (si veda il Cap. VI di questo Rapporto). In genere, non vengono utilizzate per i confronti tra i paesi europei, dato che non possono essere messe sullo stesso piano delle statistiche ufficiali europee basate su ESSPROS.

---

<sup>17</sup> Nelle statistiche italiane, i dati di base disponibili non hanno fin qui consentito di contabilizzare a parte la quota di pensione integrata al minimo, così come altre maggiorazioni o importi (ad esempio la c.d. quattordicesima), che sono tutti MT. Di conseguenza, in ESSPROS l'aggregato delle pensioni NMT include una quota minoritaria di poste MT, che in rapporto al PIL può essere valutata nell'ordine degli 0,4-0,5 punti percentuali.

**BOX 1. INDICATORI PER IL CONFRONTO DELLA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE IN ITALIA E IN EUROPA (G. Proto)**

Per il confronto tra paesi in materia di livello e dinamica della spesa per la protezione sociale sono disponibili una pluralità di indicatori, che nel caso del confronto tra Italia ed Europa danno risultati significativamente diversi.

L'indicatore più utilizzato è il rapporto tra la spesa e il prodotto interno lordo (PIL), che rappresenta il flusso annuale di beni e servizi prodotti da ciascun Paese. Esso consente di valutare la quota di risorse disponibili che viene destinata alle prestazioni sociali. Sulla base di questo indicatore, sia il livello sia la dinamica della spesa italiana nel decennio 2008-2018<sup>18</sup>, espressa in termini di numeri indice, risultano superiori alla media europea, rispettivamente di 1,2 punti percentuali (p.p.) e di 2,6 p.p. nel 2018 (Tavola 5). Rispetto agli altri maggiori paesi europei, il rapporto tra la spesa e il PIL risulta tuttavia sensibilmente inferiore alla Francia in tutto il periodo e inferiore alla Germania, a eccezione degli anni centrali.

**Tavola 5 - Prestazioni sociali in rapporto al PIL – Anni 2008-2018 (valori % e numeri indice)**

PAESI	Valori %						Numeri indice (2008 = 100)					
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
<b>UE 27</b>	<b>24,9</b>	<b>27,4</b>	<b>27,4</b>	<b>27,7</b>	<b>27,3</b>	<b>26,7</b>	<b>100,0</b>	<b>110,0</b>	<b>110,0</b>	<b>111,2</b>	<b>109,6</b>	<b>107,2</b>
Germania	26,2	28,7	27,6	27,8	28,4	28,4	100,0	109,5	105,3	106,1	108,4	108,4
Francia	28,7	31,0	31,4	32,1	32,0	31,4	100,0	108,0	109,4	111,8	111,5	109,4
Italia	25,4	27,5	27,9	28,7	28,1	27,9	100,0	108,3	109,8	113,0	110,6	109,8

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

La misura delle prestazioni sociali in volume (ovvero in termini di spesa in valore assoluto a prezzi costanti – v. Tavola 6) consente di astrarre sia dalla dinamica dei prezzi, sia dagli andamenti del PIL che possono essere molto diversi da paese a paese. Questo indicatore fornisce informazioni sull'andamento delle risorse effettivamente distribuite al complesso dei beneficiari attraverso il sistema di protezione sociale. Da questo punto di vista, il rapporto tra la dinamica italiana e quella europea si inverte, risultando inferiore di oltre 10 p.p. rispetto alla media europea, anche a causa della flessione in valore assoluto nel nostro paese all'inizio dello scorso decennio, che ha portato a superare il valore del 2010 solo nel 2016.

**Tavola 6 - Prestazioni sociali in volume (prezzi costanti 2010) – Anni 2008-2018 (miliardi di euro e numeri indice)**

PAESI	Valori assoluti (miliardi di euro)						Numeri indice (2008= 100)					
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
<b>UE 27</b>	<b>2.786,3</b>	<b>3.004,3</b>	<b>3.004,4</b>	<b>3.093,6</b>	<b>3.230,3</b>	<b>3.307,2</b>	<b>100,0</b>	<b>107,8</b>	<b>107,8</b>	<b>111,0</b>	<b>115,9</b>	<b>118,7</b>
Germania	682,4	735,9	735,8	767,0	826,8	857,2	100,0	107,8	107,8	112,4	121,2	125,6
Francia	572,4	618,0	639,2	666,3	688,0	699,3	100,0	108,0	111,7	116,4	120,2	122,2
Italia	420,3	443,5	432,2	441,1	448,5	455,5	100,0	105,5	102,8	105,0	106,7	108,4

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

<sup>18</sup> L'anno iniziale del periodo è stato scelto perché prima di quell'anno i dati medi relativi alla attuale configurazione della UE a 27 paesi non risultano disponibili. Per agevolare la visualizzazione dei dati, nelle tavole e nel commento si sono considerati solo quelli relativi agli anni pari del decennio.

Da un confronto sommario tra i due indicatori risulta evidente che la dinamica apparentemente sostenuta del rapporto tra la spesa e il PIL in Italia è in buona misura imputabile alla recessione e successiva stagnazione del PIL, fino a mascherare un calo delle risorse effettivamente distribuite attraverso la spesa sociale all’inizio dello scorso decennio.

Per concludere questa breve panoramica, le due tavole successive riportano le prestazioni sociali pro capite, espresse sia in euro a prezzi costanti (Tavola 7), sia in parità di potere d’acquisto (PPS) per tenere conto delle differenze del costo della vita tra i paesi (Tavola 8). Questi indicatori consentono di misurare il livello delle risorse potenzialmente disponibili per ogni cittadino, e sono ovviamente condizionati dalla struttura della popolazione. Essi ridimensionano il differenziale del livello della spesa tra Italia e Europa, che nel 2018 si riduce a poco più di 100 euro pro capite a favore dell’Italia in termini costanti, e addirittura si inverte in termini di PPS. In entrambi i casi, la dinamica nel decennio 2008-2018 risulta decisamente più espansiva in Europa e soprattutto in Germania rispetto all’Italia, nonostante sia la dinamica demografica (che, a parità di condizioni, incide sul numero di beneficiari di pensioni) sia il ciclo economico (che, a parità di condizioni, incide sulla platea di potenziali beneficiari di ammortizzatori sociali e misure di sostegno ai redditi) siano state tutt’altro che brillanti nel nostro paese.

**Tavola 7 - Prestazioni sociali pro capite (prezzi costanti 2010) – Anni 2008-2018 (euro e numeri indice)**

PAESI	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
	Valori assoluti (euro)						Numeri indice (2008= 100)					
<b>UE 27</b>	<b>6.341,3</b>	<b>6.811,8</b>	<b>6.814,3</b>	<b>6.978,9</b>	<b>7.256,3</b>	<b>7.407,6</b>	<b>100,0</b>	<b>107,4</b>	<b>107,5</b>	<b>110,1</b>	<b>114,4</b>	<b>116,8</b>
Germania	8.310,3	8.998,6	9.148,7	9.471,2	10.039,9	10.339,4	100,0	108,3	110,1	114,0	120,8	124,4
Francia	8.919,5	9.534,6	9.767,2	10.047,9	10.311,1	10.442,3	100,0	106,9	109,5	112,7	115,6	117,1
Italia	7.144,8	7.481,8	7.259,6	7.256,9	7.397,1	7.538,9	100,0	104,7	101,6	101,6	103,5	105,5

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

**Tavola 8 - Prestazioni sociali pro capite (parità di potere d’acquisto, PPS) – Anni 2008-2018 (PPS e numeri indice)**

PAESI	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
	Valori assoluti (PPS)						Numeri indice (2008= 100)					
<b>UE 27</b>	<b>6.439,1</b>	<b>6.945,3</b>	<b>7.311,1</b>	<b>7.662,9</b>	<b>8.023,0</b>	<b>8.339,7</b>	<b>100,0</b>	<b>107,9</b>	<b>113,5</b>	<b>119,0</b>	<b>124,6</b>	<b>129,5</b>
Germania	7.963,2	8.730,5	9.323,6	9.908,6	10.579,6	11.112,7	100,0	109,6	117,1	124,4	132,9	139,6
Francia	8.145,8	8.677,2	9.238,3	9.819,5	10.145,0	10.342,8	100,0	106,5	113,4	120,5	124,5	127,0
Italia	6.983,8	7.450,8	7.520,7	7.493,7	7.780,3	8.073,6	100,0	106,7	107,7	107,3	111,4	115,6

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

#### IV. GLI ELEMENTI DI RACCORDO TRA LE RAPPRESENTAZIONI DELLA SPESA SOCIALE DI ISTAT, RGS E INPS (IV.1 - IV.3: R. B. Sanna – G. Proto; IV.4: M. Cacciotti – C. Rubino)

##### **IV.1. Premessa**

La ‘spesa sociale’ è un aggregato economico che può essere definito, e conseguentemente quantificato, in molti modi differenti. Ciascuno corrisponde alla scelta di un preciso punto di osservazione che può essere identificato da un sottoinsieme di caratteristiche, tra le quali:

- soggetto erogatore (pubblico/privato);
- funzione/rischio protetto (malattia/salute, vecchiaia, invalidità, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, abitazione, altra esclusione sociale non altrove classificata, n.a.c.);
- area di intervento (sanità, previdenza, assistenza);
- tipo di intervento (in denaro/in natura);
- tipo di prestazione (pensioni, indennità di disoccupazione, assegni familiari, ecc.)
- presenza di condizionamento al reddito nell’accesso alla misura (*means-tested* (MT)/ *non means-tested* (NMT))

A seconda dell’aggregato di interesse (ad esempio: spesa pubblica e privata, solo spesa pubblica, solo prestazioni in denaro, solo pensioni, ecc.), la quantificazione della ‘spesa sociale’ e il corrispondente rapporto al PIL assumeranno valori anche molto diversi tra loro.

Già dagli anni ‘70, l’Istat elabora i Conti della Protezione sociale (Sanità, Previdenza e Assistenza) che offrono un quadro dettagliato della ‘spesa sociale’ e sono compilati in coerenza con i principali manuali connessi ai regolamenti europei.

##### **IV.2. La spesa sociale Istat nel contesto economico nazionale**

La spesa per protezione sociale elaborata dall’Istat, considerata nel suo complesso, comprende tanto le prestazioni in denaro quanto quelle in natura, e include tre distinte aree di intervento: Sanità, Previdenza e Assistenza. Nel nostro paese, le prestazioni sanitarie sono tutte ‘in natura’, quelle previdenziali sono tutte ‘in denaro’ e quelle assistenziali sono prevalentemente ‘in denaro’, ma anche ‘in natura’.

Sono classificate in Sanità le prestazioni erogate direttamente alle famiglie dalle Amministrazioni pubbliche sotto forma di servizi sanitari e quelle acquistate dalle Amministrazioni pubbliche sul mercato e offerte, senza alcuna trasformazione, ai beneficiari. Le prestazioni sanitarie erogate direttamente sotto forma di servizi includono l’assistenza negli ospedali pubblici e altre tipologie di servizi sanitari, mentre le prestazioni acquistate sul mercato includono i farmaci, l’assistenza medica generica e specialistica, assistenza ospedaliera in case di cura private, l’assistenza riabilitativa, integrativa e protesica e altra assistenza sanitaria.

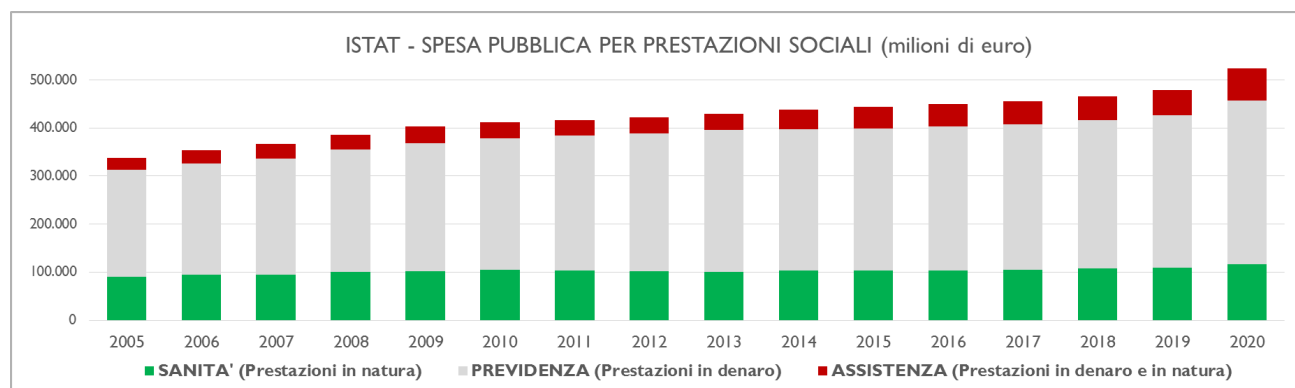
Sono classificate in Previdenza le prestazioni erogate nell’ambito dei sistemi di sicurezza sociale e degli altri sistemi di assicurazione sociale connessa con l’occupazione (datori di lavoro). In entrambi i casi è previsto il versamento di contributi sociali e l’esistenza di una relazione tra datore di lavoro e lavoratore. Le prestazioni previdenziali includono, oltre alle pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS), ivi incluse le integrazioni al minimo e le quattordicesime, anche le rendite indennitarie, le indennità di malattia o maternità, le liquidazioni di fine rapporto, gli assegni di integrazione salariale, i sussidi alla disoccupazione e altro.

Sono classificate in Assistenza le prestazioni erogate al di fuori dei sistemi di assicurazione sociale, a individui che ne hanno diritto indipendentemente dal versamento dei contributi; esse sono spesso erogate a soggetti che, per la ridotta capacità lavorativa, sono esclusi dalle forme di assicurazione previste per i lavoratori. Solitamente, l'erogazione della prestazione è soggetta a una preventiva valutazione del reddito disponibile (*means-testing*). Le prestazioni assistenziali erogate in denaro includono le pensioni e gli assegni sociali, le pensioni di guerra, le prestazioni agli invalidi civili, non vedenti e non udenti, inclusa la componente pensionistica, e altri assegni e sussidi (categoria, quest'ultima, molto cresciuta negli ultimi anni). Esistono anche prestazioni assistenziali erogate in natura, come ad esempio i servizi di asilo nido o di assistenza agli anziani.

Nel seguito il commento sulle tendenze di lungo periodo degli aggregati si concentrerà sugli anni 2005-2019, data l'assoluta particolarità dell'anno 2020, dovuta agli effetti diretti e indiretti della crisi pandemica su spese, entrate e PIL. Ove opportuno, l'andamento congiunturale del 2020 sarà oggetto di specifica attenzione.

A prezzi correnti, gli importi erogati sono crescenti nel tempo: dai 338,3 miliardi del 2005, ai 478,5 del 2019 (+140,2 miliardi), fino a raggiungere i 523,9 miliardi nel 2020 (Figura 3). In concomitanza, aumenta anche l'impatto sui conti delle Amministrazioni pubbliche, con una incidenza sul totale della spesa pubblica corrente che passa dal 53,2% del 2005 al 59,1% del 2019 (61,2% nel 2020). Negli anni considerati, le prestazioni sociali (sanità, previdenza e assistenza) costituiscono sempre oltre la metà della spesa pubblica italiana.

**Figura 3 – Spesa pubblica per prestazioni sociali (in denaro e in natura) – Anni 2005-2020** (milioni di euro a prezzi correnti)



PRESTAZIONI SOCIALI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ASSISTENZA	25.396	27.426	29.331	30.784	34.568	33.486	32.440	32.727
SANITA'	89.896	94.851	94.551	100.955	102.113	104.447	103.550	101.903
PREVIDENZA	223.018	231.351	242.345	254.167	265.876	274.393	280.620	287.303
<b>TOTALE</b>	<b>338.310</b>	<b>353.628</b>	<b>366.227</b>	<b>385.906</b>	<b>402.557</b>	<b>412.326</b>	<b>416.610</b>	<b>421.933</b>
PRESTAZIONI SOCIALI	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ASSISTENZA	33.798	41.155	44.984	46.407	47.652	49.271	52.406	67.270
SANITA'	101.042	102.718	102.922	103.815	104.868	107.184	108.551	115.944
PREVIDENZA	294.619	294.427	296.515	299.033	303.098	308.760	317.560	340.643
<b>TOTALE</b>	<b>429.459</b>	<b>438.300</b>	<b>444.421</b>	<b>449.255</b>	<b>455.618</b>	<b>465.215</b>	<b>478.517</b>	<b>523.857</b>

% Spesa pubblica corrente	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	53,2	53,9	53,6	54,1	55,5	55,9	55,8	55,6	56,1	57,0	58,0	57,8	58,4	58,3	59,1	61,2

Fonte: Elaborazioni Istat su dati Conti della Protezione sociale – edizione aprile 2021

La spesa per la sanità (2005: 89,9 miliardi; 2019: 108,6, +18,7 miliardi) è la componente che è cresciuta meno nel periodo considerato. Si verifica un aumento sensibile solo nel 2020 (+6,8%, registrato in precedenza solo nel 2008), anno in cui l'emergenza sanitaria ha imposto la necessità di investire maggiori risorse anche in quest'area (l'incremento del 2019 era stato dell'1,3%).

La spesa per la previdenza (2005: 223,0 miliardi; 2019: 317,6, +94,6 miliardi) è storicamente quella di maggiore peso. Nell'intera serie, ha registrato un solo anno di sostanziale stasi nel 2014 (-0,1%), soprattutto in conseguenza della c.d. Riforma 'Fornero', che ha determinato anche negli anni successivi una crescita molto contenuta. L'inversione di tendenza si osserva solo nel 2019, anno in cui la spesa previdenziale ha ricominciato a crescere più marcatamente (+2,9%), anche a seguito dell'introduzione della c.d. 'Quota 100'. Nel 2020 si osserva la crescita più elevata dell'intero periodo (+7,3%), dovuta in prevalenza all'ingente aumento delle integrazioni salariali (CIG), che rientrano all'interno del comparto previdenza.

La spesa per assistenza (2005: 25,4 miliardi; 2019: 52,4, + 27,0 miliardi) è storicamente quella più contenuta. A partire dal 2014, tuttavia, mostra la dinamica annuale più elevata tra le tre aree, inizialmente in seguito all'introduzione del c.d. 'Bonus 80 euro', dal 2019 anche per effetto dell'entrata in vigore del 'Reddito di cittadinanza', con una dotazione di risorse più ampia rispetto al 'Reddito di inclusione' introdotto l'anno precedente. Nel 2020, in seguito alle misure di sostegno al reddito delle famiglie introdotte per contrastare gli effetti della crisi economica conseguita alla pandemia da 'Covid-19', si verifica una vera e propria esplosione della spesa per assistenza, che cresce del 28,4% raggiungendo i 67,3 miliardi (+14,9 miliardi rispetto all'anno precedente).

### **IV.3. I raccordi tra gli aggregati di spesa sociale**

Come detto in precedenza, le definizioni che possono essere adottate per identificare la spesa sociale sono varie, a seconda del punto di osservazione scelto, delle caratteristiche considerate e del livello di disaggregazione desiderato. È importante che i passaggi tra le singole definizioni possano essere ricostruiti e quantificati analiticamente, in modo da raccordare i diversi aggregati in modo esaustivo. Nell'ambito degli aggregati basati sui dati di bilancio, in Italia non esistono infatti quantificazioni diverse da parte di enti differenti a parità di definizione, ma solo definizioni diverse che è sempre possibile raccordare fra loro in modo chiaro e trasparente<sup>19</sup>. Le fonti dei dati sono infatti comuni, e i criteri di valutazione applicati sono omogenei e non arbitrari.

Nel 2019, la spesa sociale italiana può essere quantificata, ad esempio, in 507,4 miliardi (riga 1 della Tavola 9), se si adotta l'ottica dell'ESSPROS. Questo è infatti l'aggregato più ampio che corrisponde alla definizione europea di protezione sociale<sup>20</sup>, in quanto, oltre alla spesa pubblica, include anche quella privata, nonché tutte le prestazioni in denaro e in natura erogate per la copertura delle otto funzioni considerate.

---

<sup>19</sup> Esistono fonti che usano basi di dati diverse, come per esempio il Casellario centrale dei pensionati, alias Casellario delle pensioni, costituito come Osservatorio presso l'INPS, che si fonda sui microdati individuali relativi ai beneficiari e agli importi mensili dei trattamenti in essere al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Gli aggregati calcolati sulla base di queste fonti non sono in genere raccordabili con quelli macro. In base al Casellario, la spesa complessiva per "prestazioni pensionistiche" (aggregato che comprende le indennità di accompagnamento e simili) ammonterebbe a 300,9 miliardi di euro nel 2019 (il 16,8% del PIL): cfr. INPS, "Prestazioni pensionistiche e beneficiari del sistema pensionistico italiano al 31.12.2019", *Statistiche in breve*, ottobre 2020, Tavola 1.

<sup>20</sup> Si tratta di una definizione tendenzialmente onnicomprensiva, che tuttavia esclude dal proprio dominio la spesa per istruzione (nonché quella per politiche attive del lavoro).

**Tavola 9 – La ‘spesa sociale’ in valore assoluto: raccordi tra i diversi aggregati (prima parte) – Anno 2019 (milioni di euro)**

N	AGGREGATO 'SPESA SOCIALE'	R1	R2	R3	R4	R5
<b>1</b>	<b>ESSPROS: Prestazioni sociali totali</b>	<b>507.356</b>	<b>507.356</b>			
	(meno) Prestazioni in natura	118.790	-			
<b>2</b>	<b>ESSPROS: Prestazioni sociali in denaro</b>	<b>388.566</b>	-			
	(meno) Malattia, Famiglia, Disocc., Alloggio, Altra escl.	66.438	-			
<b>3</b>	<b>ESSPROS: Prestazioni sociali in denaro: I, V, S</b>	<b>322.128</b>	-			
	(meno) Prestazioni in denaro I, V, S diverse dalle Pensioni	38.637	-			
	(più) Pensioni della funzione Disoccupazione	2.098	-			
<b>4</b>	<b>ESSPROS: Pensioni (AP e private)</b>	<b>285.589</b>	-			<b>285.589</b>
	(meno) Spesa privata		28.839			-
<b>5</b>	<b>Istat: Prestazioni sociali totali delle AP (San., Prev., Ass.)</b>	<b>478.517</b>				-
	(meno) Prestazioni in natura delle AP		117.314			-
<b>6</b>	<b>Istat: Prestazioni sociali in denaro delle AP (Prev., Ass.)</b>	<b>361.203</b>	<b>361.203</b>	<b>361.203</b>		-
	(meno) Malattia, Famiglia, Disocc., Alloggio, Altra escl. (AP)	51.318	-	-		-
<b>7</b>	<b>Istat: Prestazioni sociali in denaro delle AP (Prev., Ass.): I, V, S</b>	<b>309.885</b>				-
	(meno) Prestazioni in denaro Assistenza		43.643	-		-
<b>8</b>	<b>Istat: Prestazioni sociali in denaro delle AP, Previdenza (Prev.)</b>		<b>317.560</b>			-
	(meno) Prestazioni in denaro non pensionistiche			76.638		-
	(meno) Pensioni private				-	1.024
<b>9</b>	<b>Istat: Pensioni delle AP (Prev., Ass.)</b>			<b>284.565</b>	<b>284.565</b>	

Fonte: Elaborazioni Istat

La colonna R1 (Raccordo 1) mostra come, partendo dall'aggregato ESSPROS più ampio ed eliminando le prestazioni erogate in natura (servizi e rimborsi, pari a 118,8 miliardi), si perviene a un secondo aggregato ESSPROS, quello delle prestazioni sociali in denaro (riga 2), pari a 388,6 miliardi. Applicando una ulteriore sottrazione degli importi complessivamente erogati per le funzioni Malattia, Famiglia, Disoccupazione, Alloggio, Altra esclusione non altrove classificata (pari a 66,4 miliardi), si ottiene la spesa per prestazioni sociali in denaro delle funzioni Invalidità, Vecchiaia e Superstiti (I, V, S, riga 3), pari a 322,1 miliardi.

Questo aggregato viene a volte proposto come *proxy* per il confronto tra Italia e Europa in materia di spesa pensionistica, approssimazione che appare superflua nel momento in cui è direttamente disponibile l'aggregato di interesse. Infatti la successiva sottrazione delle prestazioni in denaro non pensionistiche incluse nelle funzioni I, V, S (principalmente, TFR e liquidazioni in capitale private: 38,6 miliardi), con la concomitante reintegrazione delle pensioni della funzione disoccupazione (prepensionamenti: 2,1 miliardi), consente di ottenere l'aggregato ESSPROS riferito alle Pensioni (riga 4: 285,6 miliardi), ovvero l'aggregato più ristretto che consideriamo in questa sede per il suo indubbio interesse a fini di policy.

La colonna R2 permette di quantificare la sola spesa pubblica compresa nell'ESSPROS, che corrisponde alle prestazioni sociali erogate dalle Amministrazioni Pubbliche per Sanità, Previdenza e Assistenza (riga 5: 478,5 miliardi), sottraendo le prestazioni erogate da soggetti del settore privato (28,8 miliardi). Si tratta di un passaggio di particolare importanza, perché mostra la coerenza dei dati



che l'Italia trasmette a Eurostat con i dati nazionali da cui, come si vedrà nel seguito, è possibile derivare diversi importanti aggregati<sup>21</sup>.

Eliminando le prestazioni in natura erogate dalle Amministrazioni Pubbliche (117,3 miliardi), tra le quali è interamente compresa la Sanità, si ottengono le prestazioni sociali in denaro delle Amministrazioni Pubbliche, che riguardano solo la spesa pubblica per Previdenza e Assistenza (riga 6: 361,2 miliardi). Sottraendo ulteriormente le prestazioni in denaro incluse nelle funzioni Malattia, Famiglia, Disoccupazione, Alloggio e Altra esclusione non altrove classificata (pari a 51,3 miliardi), si ottiene la spesa pubblica per prestazioni sociali in denaro previdenziali e assistenziali delle funzioni I, V, S (riga 7: 309,9 miliardi).

La colonna R3 riporta il passaggio dalla spesa pubblica per prestazioni sociali in denaro previdenziali e assistenziali (riga 6: 361,2 miliardi) alla sola componente previdenziale (riga 8: 317,6 miliardi) eliminando la parte relativa all'assistenza (43,6 miliardi).

La colonna R4 conduce alla quantificazione dell'aggregato della spesa pensionistica pubblica, previdenziale e assistenziale (riga 9: 284,6 miliardi), partendo sempre dalla spesa pubblica per prestazioni sociali in denaro previdenziali e assistenziali (riga 6: 361,2 miliardi), ma sottraendo questa volta le prestazioni non pensionistiche (76,6 miliardi). Come illustra la colonna R5, tale aggregato può essere ricostruito anche partendo dalle pensioni ESSPROS (riga 4: 285,6 miliardi) e sottraendo la spesa pensionistica erogata dal settore privato (1,0 miliardi). Questa duplice derivazione mostra che la coerenza dei dati che l'Italia trasmette a Eurostat con i dati nazionali è assicurata anche per il sottoinsieme della spesa pensionistica.

Anche in questo caso è possibile enucleare la sola componente previdenziale, così come definita in base alle classificazioni correnti, sottraendo le pensioni assistenziali (sociali, di guerra e agli invalidi civili: 9,5 miliardi), come mostra la colonna R6 della Tavola 10. Il risultato è la voce "pensioni e rendite" dell'area Previdenza dei Conti della protezione sociale, relativa alle Amministrazioni pubbliche (riga 10: 275,0 miliardi).

Riallacciandosi al discorso iniziale secondo cui le diverse quantificazioni operate da enti diversi sono interamente riconducibili a differenze di definizione e raccordabili tra loro, la colonna R7 mostra che uscire dal mondo della statistica ufficiale in senso stretto per continuare l'esplorazione delle relazioni tra i diversi aggregati non comporta alcuna perdita di confrontabilità. Consideriamo infatti l'aggregato pensioni della Ragioneria Generale dello Stato (MEF-RGS, riga 11), riferito implicitamente alle Amministrazioni pubbliche, pari a 274,9 miliardi, che compare in documenti di programmazione del governo come il "Documento di economia e finanza" (DEF) curato dal MEF. Anch'esso si ricava a partire dall'aggregato della spesa pensionistica pubblica, previdenziale e assistenziale (riga 9: 284,6 miliardi), sottraendo le pensioni che hanno una relazione meno forte con l'invecchiamento della popolazione (rendite, pensioni di guerra e agli invalidi civili: 9,7 miliardi).

Una ulteriore esplorazione al di fuori del mondo della statistica ufficiale in senso stretto rivela che anche alcuni "aggregati caratteristici" esposti dal più importante ente di previdenza italiano, l'INPS, sono raccordabili con gli altri, come era lecito aspettarsi dato che ne costituiscono la principale base statistica. Come mostra la colonna R8, le rate di pensione erogate dall'INPS (esposte nel Rendiconto generale dell'anno 2019, Tomo I, Tabella 18: riga 12 della Tavola 10), pari a 272,5 miliardi, si possono ottenere anch'esse a partire dall'aggregato della spesa pensionistica pubblica, previdenziale e assistenziale dei Conti della protezione sociale (riga 9: 284,6 miliardi), sottraendo le pensioni erogate da altri enti di previdenza e dalle Amministrazioni centrali e locali (13,7 miliardi, vedi sotto per il

---

<sup>21</sup> Questa coerenza è garantita per l'Italia ma non necessariamente per gli altri paesi europei (non essendo prevista dal Regolamento europeo), in quanto l'Istat elabora i Conti della Protezione sociale in due diverse versioni: sola spesa pubblica e spesa complessiva, quest'ultima coerente per costruzione con ESSPROS.

dettaglio) e aggiungendo voci minori relative a prestazioni non pensionistiche quali gli assegni familiari e i recuperi e rimborsi che vengono riclassificati in sede di ricostruzione dell'aggregato statistico delle pensioni (per complessivi 1,6 miliardi).

Da ultimo, la colonna R9, raccorda la spesa pubblica per 'pensioni e rendite' elaborata dall'Istat (riga 10: 275,0 miliardi), con il suo sottoinsieme costituito dalla spesa erogata dall'INPS (riga 13: 261,4 miliardi), che si ottiene escludendo gli importi relativi all'INAIL (4,5 miliardi), agli altri enti di previdenza (6,7 miliardi) e alle altre Amministrazioni pubbliche (2,5 miliardi).

**Tavola 10 – La 'spesa sociale' in valore assoluto: raccordi tra i diversi aggregati (seconda parte) – Anno 2019 (milioni di euro)**

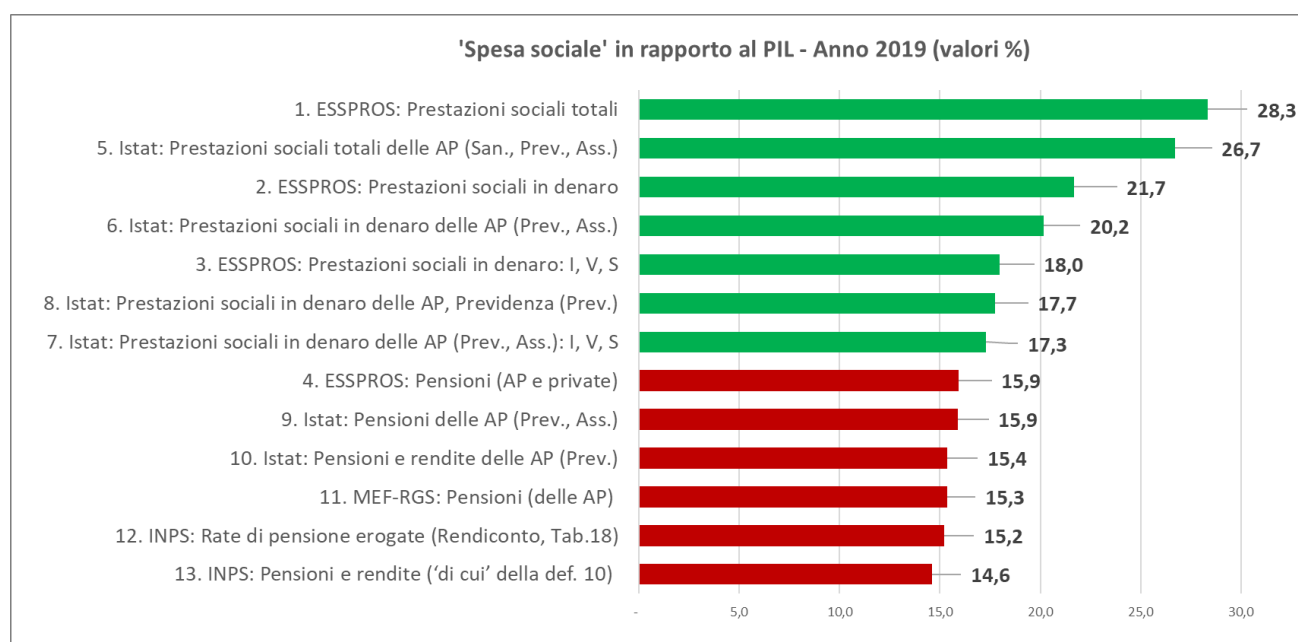
<b>N</b>	<b>AGGREGATO 'SPESA SOCIALE': PENSIONI</b>	<b>R6</b>	<b>R7</b>	<b>R8</b>	<b>R9</b>
<b>9</b>	<b>Istat: Pensioni delle AP (Prev., Ass.)</b>	<b>284.565</b>	<b>284.565</b>	<b>284.565</b>	
	<i>(meno) Pensioni assistenziali</i>	9.538	-	-	
<b>10</b>	<b>Istat: Pensioni e rendite delle AP (Prev.)</b>	<b>275.027</b>	-	-	<b>275.027</b>
	<i>(meno) Rendite, Pensioni di guerra e Pensioni invalidi civili</i>		9.714	-	-
<b>11</b>	<b>MEF-RGS: Pensioni delle AP</b>		<b>274.851</b>	-	-
	<i>(meno) Pensioni degli altri enti (diversi da INPS) (a = b + c + d)</i>			13.656	-
	<i>(più) Reintegro prestazioni INPS non pensionistiche</i>			740	-
	<i>(più) Reintegro recuperi e rimborsi INPS</i>			829	-
<b>12</b>	<b>INPS: Rate di pensione erogate (Rendiconto, Tab.18)</b>			<b>272.478</b>	-
	<i>(meno) Pensioni e rendite INAIL (b)</i>				4.454
	<i>(meno) Pensioni e rendite altri enti di prev. (diversi da INPS e INAIL) (c)</i>				6.695
	<i>(meno) Pensioni e rendite amministrazioni centrali e locali (d)</i>				2.507
<b>13</b>	<b>INPS: Pensioni e rendite ('di cui' dell'aggregato 10)</b>				<b>261.371</b>

Fonte: Elaborazioni Istat

Come mostra la Figura 4, in base alla definizione di 'spesa sociale' adottata, il relativo rapporto al PIL<sup>22</sup> può assumere valori che vanno dal 28,3%, relativo alla definizione più ampia (1. ESSPROS: Prestazioni sociali totali), che, come si è detto, include: spesa pubblica e privata; sanità, previdenza e assistenza; prestazioni in denaro e in natura, al 14,6% relativo alle pensioni e rendite INPS (13. INPS: Pensioni e rendite), che rappresenta la sola quota a carico dell'INPS della spesa per pensioni e rendite previdenziali erogate dalle Amministrazioni pubbliche (aggregato 10, pari al 15,4% del PIL). Con riferimento alle 'Pensioni' (aggregati 4 e 9-13, in rosso nella figura), il rapporto al PIL più elevato è pari al 15,9% e riguarda le pensioni registrate secondo ESSPROS (aggregato 4), che includono tanto la spesa pubblica quanto quella privata. Poiché i dati della figura sono arrotondati al primo decimale, 15,9% risulta essere anche il rapporto al PIL delle pensioni erogate dalle sole Amministrazioni pubbliche (aggregato 9), in conseguenza del fatto che la spesa privata per pensioni è molto esigua (pari a 1,0 miliardi; cfr. aggregati 4 e 9 delle Tavole 9 e 10) e rappresenta solo lo 0,06% del PIL.

<sup>22</sup> Il PIL a prezzi correnti del 2019 è pari a 1.790.942 milioni di euro (Fonte: Istat, Comunicato Stampa: 'PIL e Indebitamento netto AP' del 1.03.2021).

**Figura 4 – I diversi aggregati della ‘spesa sociale’ in rapporto al PIL– Anno 2019 (valori %)**



Fonte: Elaborazioni Istat

Nel suo “Rapporto n. 8, anno 2021 - Il bilancio del sistema previdenziale italiano” il Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali, in continuità con la metodologia sviluppata in passato dal disciolto Nucleo di Valutazione della Spesa Pensionistica (NVSP), quantifica invece la spesa pubblica pensionistica italiana nel 2019 in appena 210,9 miliardi di euro, riducendola alla sola componente previdenziale, definita in modo arbitrariamente restrittivo – per esempio facendo esclusivo riferimento alla linea contributiva di finanziamento e sottraendo l’intero ammontare delle erogazioni della GIAS, che com’è noto si riferiscono in parte al sostegno delle gestioni previdenziali (vedi più avanti, par. V.1.). Il relativo rapporto al PIL (11,8%) viene messo a confronto con la media europea di fonte ESSPROS (funzioni Vecchiaia e Superstiti, 12,2% nel 2017, ultimo anno riportato). Questo valore di riferimento è ovviamente incomparabile, dato che si riferisce a un aggregato più ampio costituito dal complesso della spesa pubblica e privata, senza distinzione tra componente previdenziale e assistenziale che non sono definite a livello europeo ma solo a livello italiano, come ricordato nel par. III.1<sup>23</sup>.

L’obiettivo di questa forzatura contabile è supportare la conclusione che la spesa pensionistica italiana mostra “un valore più che in linea con la media Eurostat” (pag. 122), mentre il vero punto debole del sistema di protezione sociale sarebbe imputabile ai costi elevati dell’assistenza sociale posto che la maggiore parte dei trasferimenti effettuati dallo Stato all’INPS sarebbero diretti a fronteggiare prevalentemente spese assistenziali.

<sup>23</sup> Una ulteriore fonte di incomparabilità è che, nonostante gli autori del Rapporto usino il termine “pensioni” (Tavola 8.4 a pag. 122), il dato europeo da loro indicato si riferisce in realtà al complesso delle prestazioni -- che includono anche quelle diverse dalle pensioni, seppur minoritarie -- delle due funzioni Vecchiaia e Superstiti -- che escludono quindi le pensioni delle funzioni Invalidità e disoccupazione, seppur minoritarie. Il riferimento contiene quindi sia elementi di sovrastima, sia di sottostima rispetto al dato europeo relativo alle pensioni, che è peraltro facilmente reperibile nel Database di Eurostat.

Si tratta di conclusioni prive di fondamento che possono essere sostenute solo sulla base di artifici contabili e di dati statistici assemblati in modo non corretto, dal momento che, come documentato dai Conti della Protezione sociale illustrati nel paragrafo precedente, la spesa per assistenza (pari nel 2019 al 2,4% del PIL) è assai più contenuta rispetto a quella previdenziale (pari nel 2019 al 17,7% del PIL per la sola spesa pubblica e al 19,3% del PIL per la spesa del totale istituzioni, pubbliche e private) e il sostegno della fiscalità generale alla previdenza stessa risulta articolato e consistente. Di conseguenza, appare di dubbia praticabilità e interesse l'obiettivo della c.d. separazione tra previdenza ed assistenza, perseguito invece dagli autori del Rapporto.

Gli autori del Rapporto non considerano inoltre che i dati trasmessi a Eurostat dall'Istat devono rispondere ai requisiti del Manuale ESSPROS, volti a garantirne la comparabilità tra paesi, al punto di affermare che urge un intervento per “evitare che informazioni sbagliate vengano comunicate ai nostri partner europei” (pag. 123). Sono al contrario controproducenti quantificazioni riduttive quale quella qui citata, che alterano in modo evidente la rappresentazione della situazione effettiva del nostro paese e si risolverebbero in una perdita di credibilità nazionale se trovassero eco nelle statistiche ufficiali.

#### **IV.4. I principali aggregati di spesa pensionistica**

Come evidenziato sopra, esistono diverse definizioni di spesa pensionistica, o *proxy* utilizzate a volte impropriamente come definizioni di spesa pensionistica, prodotte da una pluralità di istituzioni. Ciascuna di esse risponde a specifiche finalità conoscitive, oltre a essere condizionata, in alcuni casi, dalla natura e disponibilità dei dati oggetto di rilevazione. Di seguito si intende presentare un approfondimento sulle principali definizioni correntemente in uso chiarendo quali sono gli elementi di differenziazione, con particolare riguardo alla composizione degli aggregati.

In via preliminare, è utile richiamare la distinzione delle pensioni in tre categorie:

- pensioni IVS: le prestazioni pensionistiche di vecchiaia, invalidità, e superstiti corrisposte in conseguenza dell'attività lavorativa svolta dalla persona protetta al raggiungimento di determinati limiti di età anagrafica, di anzianità contributiva (pensioni dirette di invalidità, vecchiaia e anzianità). In caso di morte della persona in attività lavorativa o già in pensione tali prestazioni possono essere corrisposte ai superstiti (pensioni indirette);
- pensioni indennitarie: rendite per infortuni sul lavoro e malattie professionali. La caratteristica di queste pensioni è di indennizzare la persona per una menomazione, secondo il livello della stessa, o per morte (in tal caso la prestazione è erogata ai suoi superstiti) conseguente a un fatto accaduto nello svolgimento di un'attività lavorativa. Il diritto e l'entità della prestazione non sono correlati agli anni di versamento contributivo, bensì sono funzione del danno subito e della retribuzione percepita;
- pensioni assistenziali: prestazioni pensionistiche agli invalidi civili e di guerra, pensioni o assegni sociali. La caratteristica principale di queste pensioni è di garantire un reddito minimo a persone incapaci di procurarselo a causa di menomazioni congenite o sopravvenute o semplicemente per età avanzata. Si tratta, in ogni caso, di pensioni non collegate ad alcun sistema di contribuzione.

In tutti i casi, non rientrano nella definizione di “pensione” le prestazioni erogate in capitale, in quanto prestazioni che non sono né periodiche, né continuative.

La tavola seguente offre una sinossi introduttiva relativa alle diverse definizioni considerate in questo paragrafo.

Tavola 11 - Spesa per prestazioni pensionistiche: un confronto tra le diverse definizioni

DESCRIZIONE				Eurostat			Istat	RGS
				Funzioni "Old age", "Survivors" e "Disability"	Funzioni "Old age" e "Survivors"	"Pension Expenditure"	Pensioni e rendite previdenziali – Istituzioni pubbliche	
Prestazioni per Invalidità, Vecchiaia e Superstiti (IVS)				in ratei pensionistici	X	X	X	X
				<i>escluse invalidità &lt; età_pensionabile</i>		X		
				<i>esclusi prepensionamenti</i>	X	X		
				in conto capitale	X	X		
Prestazioni non collegate a contribuzione	indennitarie	Rendite infortuni e malattie professionali	dirette	X		X	X	
			indirette	X	X	X	X	
		pensioni di guerra	indirette	X	X	X	X	
	Ind./ass.	pensioni di guerra	dirette	X	X	X	X	
	pensioni assistenziali	invalidi civili		X		X		
		non vedenti civili		X		X		
		non udenti civili		X		X		
		pensioni e assegni sociali		X	X	X		X
		indennità di accompagnamento		X				
	Pensioni erogate da istituzioni private				X	X	X	
TFR o TFS				X	X			
Altre prestazioni non pensionistiche (in denaro e in natura)				X	X			
Spesa in rapporto al PIL nel 2018				17.9%	16.3%	15.8%	15.2%	15.2%

Di seguito viene illustrato il contenuto delle diverse definizioni.

### 1) EUROSTAT

#### – Funzioni “Old age”, “Survivors” e “Disability”

Prestazioni incluse nell’aggregato. L’aggregato, considerato nei confronti a livello internazionale, comprende la somma delle erogazioni che Eurostat classifica in termini di funzioni *Old age* (Vecchiaia), *Survivors* (Superstiti) e *Disability* (Invalidità). La funzione *Old age*, oltre alla spesa per pensioni dirette IVS<sup>24</sup> -- con esclusione delle pensioni di invalidità con età inferiore all’età pensionabile e della quota dei prepensionamenti classificata nella funzione *Unemployment* (Disoccupazione) -- e per pensioni e assegni sociali, include: le erogazioni annuali da parte dei datori di lavoro privato e pubblici in termini di TFR limitatamente alla quota riferibile alla funzione Vecchiaia, alcune spese per servizi erogati a protezione della funzione Vecchiaia, le pensioni integrative corrisposte dai fondi pensione privati. Nella funzione *Survivors*, oltre alle pensioni IVS indirette, sono incluse le pensioni di guerra indirette e le rendite infortunistiche indirette. La funzione *Disability*, oltre alle pensioni IVS di invalidità e inabilità e rendite infortunistiche (INAIL, ex-IPSEMA, c.d. tabellari per il personale di leva militare, ecc.) con età inferiore all’età pensionabile,

<sup>24</sup> Nelle prestazioni IVS sono comprese le pensioni provvisorie erogate al personale militare direttamente dalle Amministrazioni dello Stato e le pensioni erogate dagli Organi Costituzionali e dalle Regioni (ad esempio, Regione Sicilia) ai propri ex-dipendenti.

contiene anche le prestazioni per invalidità civile (ivi inclusa la spesa per indennità di accompagnamento) e le pensioni di guerra. Si conteggia una quota del TFR anche nella funzione *Survivors*, oltre a *Old age* e *Unemployment*.

Valori rilevati. La spesa è valutata in termini di prestazioni di competenza, al netto del recupero prestazioni e al lordo delle imposte.

– **Funzioni “*Old age*” e “*Survivors*”**

Prestazioni incluse nell’aggregato. L’aggregato, considerato nei confronti a livello internazionale, comprende la somma delle erogazioni che Eurostat classifica in termini di funzioni *Old age* e *Survivors*. Per il dettaglio delle erogazioni, si veda il punto precedente.

Valori rilevati. La spesa è valutata in termini di prestazioni di competenza, al netto del recupero prestazioni e al lordo delle imposte.

– **“*Pension Expenditure*”**

Prestazioni incluse nell’aggregato. L’aggregato comprende le pensioni IVS, le rendite infortunistiche e le pensioni assistenziali erogate da tutte le Istituzioni, pubbliche e private. È un sottoinsieme delle funzioni *Old age*, *Survivors* e *Disability*, a cui si aggiunge la quota dei prepensionamenti classificata nella funzione *Unemployment*.

Valori rilevati. La spesa è valutata in termini di somma delle rate erogate nel periodo di competenza, al lordo delle imposte e al netto degli assegni al nucleo familiare, del recupero prestazioni e dei proventi dal divieto di cumulo.

## 2) ISTAT

### “Pensioni e rendite previdenziali”

Tale aggregato, indicato nell’ambito dell’analisi dei Conti di Protezione sociale per tipologia di prestazione, è calcolato distintamente sia con riferimento al complesso delle Istituzioni, sia con riferimento alle sole Istituzioni pubbliche: in questa sede si esamina la seconda accezione.

Prestazioni incluse nell’aggregato. La voce “pensioni e rendite” dell’aggregato Previdenza comprende le pensioni IVS e le rendite infortunistiche erogate dalle Amministrazioni pubbliche. Non contiene le pensioni assistenziali (pensioni e assegni sociali, pensioni e assegni a invalidi civili e pensioni di guerra) e quelle di benemerenzza, che sono incluse nell’aggregato Assistenza.

Valori rilevati. La spesa è rilevata in termini di somma delle rate erogate nel periodo di competenza, al lordo delle imposte e al netto degli assegni al nucleo familiare, del recupero prestazioni e dei proventi dal divieto di cumulo.

## 3) RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO<sup>25</sup>

Prestazioni incluse nell’aggregato. Le proiezioni di breve e di medio-lungo periodo del rapporto spesa pensionistica/PIL elaborate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, adottano una definizione di spesa pensionistica pubblica che include le pensioni IVS erogate da Istituzioni pubbliche e le pensioni sociali (assegno sociale dal ’95). L’aggiunta di quest’ultima componente si

---

<sup>25</sup> La definizione di spesa pensionistica pubblica RGS corrisponde a quella concordata nell’ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell’invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio ECOFIN (Economic Policy Committee – Working Group on Ageing, EPC-WGA), al fine di valutare l’impatto sulle finanze pubbliche dei diversi paesi del processo di invecchiamento demografico. Lo stesso gruppo di lavoro ha ritenuto la definizione di spesa pensionistica pubblica RGS adeguata ai fini della valutazione dell’impatto sulla spesa pensionistica derivante dal processo di invecchiamento demografico e ha adottato la medesima definizione nell’ambito degli esercizi previsivi di medio-lungo periodo e inglobati nei periodici rapporti curati da EPC-WGA e dalla Commissione europea.

giustifica in quanto trattasi di istituti direttamente connessi con il fenomeno dell'invecchiamento demografico. Lo stesso aggregato è adottato nelle previsioni dei conti della PA pubblicate annualmente nei documenti ufficiali di finanza pubblica, ove viene indicata la scomposizione delle "prestazioni sociali in denaro" in "spesa per pensioni" e "spesa per altre prestazioni sociali in denaro".

Valori rilevati. La spesa è valutata in termini di prestazioni di competenza, al lordo delle imposte e al netto del recupero prestazioni, degli assegni familiari e dei proventi dal divieto di cumulo.

La seguente tavola illustra l'andamento storico e quantitativo riferibile alle diverse definizioni illustrate sinora.

**Tavola 12 - Spesa pensionistica in rapporto al PIL secondo le diverse definizioni di aggregato – Anni 1999-2019 (\*)**

Anni	Eurostat			Istat	RGS	NVSP	
	Funzioni "Old age", "Survivors" e "Disability"	Funzioni "Old age" e "Survivors"	"Pension Expenditure"	Pensioni e rendite previdenziali – Istituzioni pubbliche		al lordo della quota assistenziale	al netto della quota a carico del bilancio dello stato
1999	16.3%	15.0%	14.2%	13.5%	13.3%	13.1%	10.9%
2000	15.9%	14.7%	13.8%	13.2%	12.9%	12.7%	10.6%
2001	15.7%	14.5%	13.7%	13.1%	12.9%	12.7%	10.6%
2002	16.0%	14.6%	14.0%	13.3%	13.1%	12.8%	10.7%
2003	16.3%	14.9%	14.0%	13.4%	13.2%	12.9%	10.8%
2004	16.2%	14.8%	14.0%	13.4%	13.2%	12.9%	10.9%
2005	16.2%	14.9%	14.1%	13.5%	13.3%	13.0%	11.0%
2006	16.3%	15.0%	14.0%	13.4%	13.3%	13.0%	11.0%
2007	15.8%	14.4%	13.9%	13.4%	13.3%	13.0%	11.0%
2008	16.3%	14.9%	14.3%	13.7%	13.6%	13.3%	11.3%
2009	17.5%	15.9%	15.4%	14.8%	14.7%	14.3%	12.2%
2010	17.7%	16.2%	15.4%	14.8%	14.7%	14.4%	12.3%
2011	17.6%	16.1%	15.4%	14.9%	14.8%	-	-
2012	18.2%	16.5%	16.0%	15.4%	15.3%	-	-
2013	18.6%	16.9%	16.5%	15.9%	15.8%	-	-
2014	18.4%	16.7%	16.4%	15.8%	15.8%	-	-
2015	18.4%	16.8%	16.4%	15.7%	15.6%	-	-
2016	18.0%	16.4%	16.0%	15.4%	15.4%	-	-
2017	17.8%	16.3%	15.8%	15.2%	15.2%	-	-
2018	17.9%	16.3%	15.8%	15.2%	15.2%	-	-

(\*) Aggiornato a marzo 2021

*Nota: il Nucleo di Valutazione della Spesa Pensionistica ha cessato di operare nel corso del 2012. Il metodo di classificazione utilizzato quantifica la spesa pubblica pensionistica italiana riducendola alla sola componente previdenziale definita in modo restrittivo, per esempio sottraendo l'intero ammontare delle erogazioni della GIAS.*

### **V.1. L'evoluzione storica del finanziamento statale nel sistema previdenziale**

Il lungo percorso evolutivo del sistema di sicurezza sociale italiano, come oggi lo conosciamo, origina dai profondi cambiamenti sociali, politici, economici e culturali determinati a partire dal secondo dopoguerra.

A causa delle ripercussioni del secondo conflitto mondiale, il primo settore ad essere coinvolto, come conseguenza del rapidissimo aumento del costo della vita, fu quello pensionistico all'epoca basato su un sistema a capitalizzazione. L'inflazione ridusse al minimo le riserve e le prestazioni, già di importo molto ridotto, divennero del tutto inadeguate. L'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti venne riordinata con la legge 4 aprile 1952, n. 218, che gettava le basi per il progressivo passaggio a un sistema a ripartizione, deputato a coprire l'adeguamento delle pensioni a un importo minimo; tale componente diventava di fatto la vera misura della prestazione<sup>26</sup>.

In questo contesto venne istituito presso l'INPS il fondo per l'adeguamento delle pensioni a cui lo Stato contribuiva con una quota pari al venticinque per cento. La consistente partecipazione dello Stato al sistema pensionistico obbligatorio definisce una modalità di finanziamento in cui la fiscalità generale si affianca alle contribuzioni del datore di lavoro e del lavoratore.

Tale impostazione trova conferma nelle disposizioni contenute nella Legge 903/1965. La norma istituisce infatti il Fondo sociale alimentato da trasferimenti statali con lo scopo di corrispondere una quota di pensione erogata in misura uniforme per tutti i trattamenti del regime generale, della gestione dei lavoratori dello spettacolo e delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi. Il fondo interveniva per cofinanziare una quota di pensione erogata a ciascun titolare dalle gestioni pensionistiche nei limiti dell'importo stabilito in 12.000 lire mensili. Con lo stesso provvedimento (Legge 903/1965), l'onere dei trattamenti minimi veniva addossato alle gestioni previdenziali.

Nei venti anni successivi la quota parte delle pensioni, non essendo adeguata secondo il sistema della perequazione automatica, rimase ancorata al valore iniziale determinando una consistente riduzione dell'apporto del bilancio pubblico al Fondo sociale dell'INPS, raggiungendo, pertanto, nel corso del tempo una quota relativamente simbolica. Per contro, l'onere dei trattamenti minimi in capo alle gestioni previdenziali INPS veniva nel corso del tempo rivalutato.

Il progressivo deterioramento della situazione economico-patrimoniale delle gestioni pensionistiche INPS persuase il legislatore a rivalutare fino a 100.000 lire la quota parte per ogni mensilità di pensione. Tuttavia, di fronte all'evidente crisi del sistema pensionistico italiano, con la legge 88/1989 venne varata una profonda ristrutturazione dell'INPS che mirava a regolare in modo più trasparente l'assetto finanziario e patrimoniale delle gestioni previdenziali e assistenziali e a sistematizzare le modalità di partecipazione dello Stato al sistema.

In particolare, l'articolo 37 della legge n. 88 del 1989 ha istituito nell'ambito del bilancio dell'INPS la "Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno alle gestioni previdenziali" (GIAS) con finanziamento a carico della fiscalità generale. La gestione ha ereditato di fatto le competenze del Fondo sociale ("pensioni sociali" e c.d. "quota parte di ciascuna mensilità erogata") oltre a una serie

---

<sup>26</sup> Occorre, tuttavia, segnalare che tale importo minimo era erogato senza alcuna condizione relativa al reddito complessivo del pensionato. Non era, cioè, condizionato dalla prova dei mezzi. Inoltre, il trattamento minimo era diversificato in relazione all'età dei soggetti e alla tipologia della prestazione. I pensionati di vecchiaia che avessero raggiunto il 65° anno di età e i pensionati di invalidità percepivano un trattamento minimo di importo superiore rispetto a quello erogato ai pensionati di vecchiaia aventi meno di 65 anni e ai pensionati di reversibilità.



di altre competenze, puntualmente elencate nella norma che comprendono interventi per i quali sia espressamente previsto per legge l'intervento dello Stato nei seguenti ambiti:

- agevolazioni contributive;
- trattamenti di famiglia;
- trattamenti di integrazione salariale straordinaria;
- trattamenti speciali di disoccupazione.

Nelle competenze della GIAS erano inoltre ricompresi gli oneri derivanti:

- dai pensionamenti anticipati;
- dai trattamenti pensionistici ai cittadini rimpatriati dalla Libia;
- dalle maggiorazioni sociali;
- dell'integrazione al trattamento minimo dell'assegno ordinario di invalidità;
- da ogni intervento a carico dello Stato previsto da disposizioni di legge.

Una rilevante novità introdotta riguarda l'indicizzazione annuale all'inflazione della somma destinata a finanziare la quota parte di ciascuna mensilità di pensione, con la finalità di adeguare nel tempo l'intervento dello Stato. Con la legge 335/1995 il Legislatore ha ulteriormente rafforzato l'intervento a carico della fiscalità generale preordinato al finanziamento di una parte delle prestazioni pensionistiche, disponendo l'incremento dell'indicizzazione del predetto finanziamento in misura pari alla variazione annuale dell'inflazione incrementata di un punto percentuale.

Nella tavola 13 si riportano le spese per prestazioni registrate nel primo bilancio della GIAS ed il rapporto in termini percentuali rispetto al PIL. Si osserva che l'impostazione originaria non si discosta significativamente da quella attuale. La componente pensionistica assorbiva circa il 52% dell'onere complessivo e la partecipazione dello Stato in termini di quota parte incideva per il 31% (59% sulle sole erogazioni pensionistiche) mentre l'onere complessivo si attestava al 4,4% del PIL.

<b>Tavola 13 - Bilancio GIAS 1989 (importi in milioni di euro)</b>	
<b>Oneri per erogazioni pensionistiche</b>	<b>15.012</b>
Pensioni sociali e assegni vitalizi	1.768
Quota parte di ciascuna mensilità	8.864
Pensionamenti anticipati	2.174
Maggiorazione sociale ed ex combattenti	919
Altre prestazioni	1.286
<b>Oneri per il mantenimento del salario</b>	<b>2.025</b>
Trattamenti di disoccupazione	707
Trattamenti di integrazione salariale	1.299
Altri trattamenti	19
<b>Oneri per trattamenti di famiglia</b>	<b>2.242</b>
<b>Riduzione oneri previdenziali e incentivi all'occupazione</b>	<b>9.492</b>
<b>Altri oneri</b>	<b>265</b>
<b>Totale</b>	<b>29.037</b>
<b>In rapporto al PIL</b>	<b>4,4%</b>

Nei successivi 30 anni la GIAS ha visto progressivamente aumentare il proprio raggio d'azione in virtù della:

- a) assegnazione all'INPS di nuove competenze quali:
  - confluenza di regimi pensionistici esclusivi e sostitutivi dell'AGO (INPDAP, ex Ferrovie dello Stato, IPOST);
  - trasferimento della funzione di erogazione di pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili, ciechi e sordomuti;
- b) assunzione diretta dello Stato dell'onere pensionistico relativo ad alcune categorie di trattamenti quali:
  - pensioni erogate ai CDCM liquidate prima del 1.1.1989;
  - pensioni di invalidità precedenti alla L. 222/1984;
- c) introduzioni di nuove prestazioni finanziate dallo Stato quali:
  - maggiorazione sociale al milione, importo aggiuntivo e quattordicesima;
  - APE sociale;
  - reddito e pensione di cittadinanza.

Nella tavola 14 si riportano le spese per prestazioni registrate nel bilancio della GIAS per l'anno 2019 ed il rapporto in termini percentuali rispetto al PIL.

<b>Tavola 14 - Bilancio GIAS 2019 (importi in milioni di euro)</b>	
<b>Oneri per erogazioni pensionistiche</b>	<b>54.328</b>
Pensioni\assegni sociali e assegni vitalizi	4.875
Quota parte di ciascuna mensilità	21.421
Quota parte erogata dall'ex Inpdap	2.491
CDCM ante 1989	1.135
Invalità ante L. 222/1984	5.444
Pensionamenti anticipati	5.009
Maggiorazione sociale ed ex combattenti	712
Altre prestazioni	13.241
<b>Oneri per il mantenimento del salario</b>	<b>7.960</b>
Trattamenti di disoccupazione	6.337
Trattamenti di integrazione salariale	904
Ape sociale	524
Altri trattamenti	195
<b>Oneri per trattamenti di famiglia e maternità</b>	<b>6.012</b>
<b>Riduzione oneri previdenziali e incentivi all'occupazione</b>	<b>16.287</b>
<b>Copertura disavanzi di esercizio delle gestioni previdenziali</b>	<b>4.801</b>
<b>Oneri invalidi civili</b>	<b>18.832</b>
<b>Onere per reddito e pensione di cittadinanza</b>	<b>3.879</b>
<b>Altri oneri</b>	<b>2.171</b>
<b>Totale</b>	<b>114.270</b>
<b>In rapporto al PIL</b>	<b>6,4%</b>

La tavola 15 mostra che l'apporto del contributo GIAS agli oneri pensionistici risulta sostanzialmente stabile nel confronto tra i due esercizi di bilancio; in realtà la tavola 16 evidenzia come in rapporto al PIL l'impegno è aumentato di 0,7 punti percentuali. Inoltre, le componenti del bilancio GIAS si sono arricchite di nuove voci di spesa, assumendo in alcuni casi competenze già in carico allo Stato (es. invalidi civili). Nel complesso le prestazioni erogate per il tramite della GIAS crescono in trent'anni di due punti percentuali rispetto al PIL. Si può, infine, constatare che il finanziamento dello Stato in termini di quota parte pur riducendo il suo peso complessivo, mantiene il medesimo livello di importanza in termini di rapporto al PIL.

Tavola 15 – Composizione bilancio GIAS	Composizione % onere	
	Bilancio 1989	Bilancio 2019
<b>Oneri per erogazioni pensionistiche</b>	<b>51,7%</b>	<b>47,5%</b>
Quota parte di ciascuna mensilità (% sulla componente pensionistica)	59,0%	39,4%
Quota parte erogata dall'ex Inpdap (% sulla componente pensionistica)	-	4,6%
Totale quota parte (% sulla componente pensionistica)	59,0%	44,0%
<b>Oneri per il mantenimento del salario</b>	<b>7,0%</b>	<b>7,0%</b>
<b>Oneri per trattamenti di famiglia e maternità</b>	<b>7,7%</b>	<b>5,3%</b>
<b>Riduzione oneri previdenziali e incentivi all'occupazione</b>	<b>32,7%</b>	<b>14,3%</b>
<b>Copertura disavanzi di esercizio delle gestioni previdenziali</b>	<b>-</b>	<b>4,2%</b>
<b>Oneri invalidi civili</b>	<b>-</b>	<b>16,5%</b>
<b>Onere per reddito e pensione di cittadinanza</b>	<b>-</b>	<b>3,4%</b>
<b>Altri oneri</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,9%</b>
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tavola 16 – Bilancio GIAS – Onere in rapporto al PIL	Onere su PIL	
	Bilancio 1989	Bilancio 2019
<b>Oneri per erogazioni pensionistiche</b>	<b>2,3%</b>	<b>3,0%</b>
Evidenza quota parte di ciascuna mensilità	1,3%	1,2%
Evidenza quota parte erogata dall'ex Inpdap	-	0,1%
Evidenza totale quota parte	1,3%	1,3%
<b>Oneri per il mantenimento del salario</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>
<b>Oneri per trattamenti di famiglia e maternità</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>
<b>Riduzione oneri previdenziali e incentivi all'occupazione</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,9%</b>
<b>Copertura disavanzi di esercizio delle gestioni previdenziali</b>	<b>-</b>	<b>0,3%</b>
<b>Oneri invalidi civili</b>	<b>-</b>	<b>1,1%</b>
<b>Onere per reddito e pensione di cittadinanza</b>	<b>-</b>	<b>0,2%</b>
<b>Altri oneri</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>
<b>Totale</b>	<b>4,4%</b>	<b>6,4%</b>

## V.2. Gli oneri per erogazioni pensionistiche a carico della GIAS: *means-tested* e non

Abbiamo visto che, nel 2019, una parte rilevante dei trasferimenti che il bilancio dello Stato opera a favore della GIAS (54.328 mln di euro) ha riguardato il finanziamento di prestazioni pensionistiche, alcune rivolte alla universalità dei cittadini anziani (pensioni e assegni sociali), altre agli assicurati beneficiari di prestazioni sulla base degli schemi assicurativi delle rispettive Gestioni previdenziali.

Nella tavola 17, detti trasferimenti sono riportati analiticamente in funzione delle specifiche misure cui sono destinati, sia che si tratti di prestazioni (universali o in deroga ai vigenti schemi assicurativi), sia che si tratti di interventi volti a preservare l'equilibrio finanziario delle gestioni assicurative.

Per ognuna delle predette misure, con specifico riferimento a quelle che si traducono in vere e proprie prestazioni pensionistiche (o componenti di esse), sono stati analizzati i requisiti che la legge ha posto a fondamento per il loro diritto, con l'obiettivo di individuare le prestazioni il cui diritto è subordinato alla dimostrazione di condizioni reddituali fissate *ex lege*. Si tratta, in altri termini, dell'applicazione del criterio della prova dei mezzi (MT – *means test*) illustrato nel Cap. II del Rapporto, i cui risultati saranno ripresi nel cap. VIII, nell'ambito di una ipotesi di modifica dei criteri di classificazione della spesa pensionistica previdenziale e assistenziale proposta dall'INPS.

Per ognuna delle prestazioni è stato altresì verificato che, ai fini della continuità del diritto alla prestazione, la legge preveda obblighi di accertamento della preservazione nel tempo delle condizioni reddituali originarie.

In questa chiave di analisi, nella tavola 17 (prima colonna) sono state classificate le prestazioni GIAS *means-tested* ed evidenziate le misure estranee all'applicazione del predetto criterio.

Nella tavola è inoltre riportata la fonte normativa di ogni misura di trasferimento delle risorse dal bilancio dello Stato a quello dell'INPS, attraverso la GIAS, e il relativo importo tratto dal rendiconto INPS 2019.

**Tavola 17 – GIAS. Oneri per erogazioni pensionistiche 2019**

MEANS-TESTED	TIPOLOGIA DI INTERVENTO	FONTI NORMATIVE	IMPORTO (mln. di euro)
sì	Prestazioni assistenziali ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito	art.3, l.335/1995 dlgs.3/2007, 30/2007, 251/2007 art.38, c.1, lett. b), l.448/2001 art.26, l.153/1969 art.38, c. 1, lett. c), l.448/2001	4.855,2
sì	Maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione e delle pensioni sociali	art.1, l.140/1985 - art.1, l.544/1988	351,9
no	Quote di pensioni fondo di previdenza addetti alle abolite imposte di consumo	art.23, dpr 649/1972	0,9
no	Quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata gestioni AGO	art. 37, c.3, lett.c), l.88/1989 - art. 21, c.3, l.67/1988	23.900,0
no	Quota parte prestazioni pensionistiche di invalidità liquidate ante legge n.222/1984	art.37, c.3, lett.b), l.88/1989	5.444,1
no	Onere delle pensioni liquidate nella gestione cd-cm con decorrenza anteriore all'1/1/1989	art.37, l.88/1989	1.135,1
no	Quote di pensioni alle dipendenti del soppresso ENPAO	l.242/1990	1,2
no	Quota parte delle prestazioni pensionistiche del fondo di previdenza del clero	art.21, l.903/1973	10,6
no	Assegni vitalizi a ex dipendenti pubblici cessati in assenza requisiti fino al 1975	art.11, l.75/1980; art.6, l.177/1976	21,5
sì	Integrazioni al trattamento minimo dell'assegno ordinario di invalidità	art.1, l.222/1984	330,8
no	Adeguamento quota parte delle prestazioni pensionistiche del fondo di previdenza del clero	art 4, dl.791/1981	1,0
no	Miglioramenti delle pensioni superiori al trattamento minimo gestioni AGO	art.3, l.544/1988	335,7
no	Miglioramenti delle pensioni superiori al trattamento minimo gestioni dipendenti pubblici	art.5, l.544/1988	1,3
no	Quota parte prestazioni pensionistiche erogate in regime di convenzione con la Repubblica di San Marino		0,2
no	Quota parte prestazioni pensionistiche erogate in regime di convenzione con la Santa Sede		1,6
no	Quota parte prestazioni pensionistiche erogate in regime di convenzione con il Venezuela		27,4
no	Quota parte prestazioni pensionistiche erogate in regime di convenzione con l'Australia		4,0
no	Onere pensionistico conseguente la rivalutazione dei contributi	art.69, c.5 l.388/2000	2,4
no	Miglioramento delle pensioni superiori al trattamento minimo	dl. 409/1990	505,9
no	Maggiorazione della pensione ai dipendenti civili ex combattenti	art.6, l.140/1985; art.6, l.544/1988	94,2
sì	Integrazione al minimo delle pensioni conseguente alla modifica dei limiti di reddito	art.11, c.38, l.537/1993	53,8
no	Maggiore perequazione pensioni di importo mensile fino a 1 mln lire	art.11, c.5, l.537/1993	88,0
no	Rivalutazione automatica pensioni in base alla loro misura rispetto a quella del trattamento minimo	art.69, c.1-2, l.388/2000	228,6

MEANS-TESTED	TIPOLOGIA DI INTERVENTO	FONTE NORMATIVA	IMPORTO
Sì	Onere per modifiche integrazione al trattamento minimo lavoratori con specifici requisiti ante 1993	art.1, l.385/2000	7,2
No	Cumulo pensione reversibilità e rendita INAIL da decesso per infortunio sul lavoro o malattia prof.le	art.73, l.388/2000	132,9
No	Rate di pensione a seguito della totalizzazione dei periodi assicurativi	dlgs.42/2006	454,8
Sì	Prestazione aggiuntiva a favore dei titolari di pensione al trattamento minimo	art.70, c.7, l.388/2000	50,9
Sì	Prestazione aggiuntiva ai titolari pensioni inferiori a 2 volte trattamento minimo (c.d. 14 <sup>^</sup> mensilità)	art.5, c.1, dl.81/2007; art.1, c.187, l.232/2016	1.595,0
No	Benefici pensionistici a favore delle vittime del terrorismo	l.206/2004; l.266/2005	7,4
No	Onere per l'applicazione In misura intera della perequazione a favore dei pensionati	art.5, c.6, l.127/2007	137,0
No	Oneri relativi al personale amministrazione poste e telecomunicazioni in quiescenza al 31/07/1994	art.6, c.3, dl.487/1993	881,3
No	Apporto dello stato a favore della CTPS	art.2, c.5, l.183/2011	7.108,3
No	Pensionamento anticipato personale artistico enti lirici	l.311/2004	1,0
No	Onere pensionistico derivante dalla rivalutazione automatica delle pensioni	art.1, dl.65/2015; Corte Cost.70/2015	540,1
No	Abolizione facoltà trattenimento in servizio (magistrati, professori universitari, prefetti, ecc.)	art.1, dl.90/2014	260,0
No	Costituzione di posizione assicurativa relativa a periodi maturati in diversi regimi pensionistici	art.1, c.238, l.228/2012	319,0
Sì	Maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione a favore dei pensionati ultra 70enni (esclusi invalidi civili)	art.38,c.1,lett.a), l.448/2001	266,4
No	Abolizione penalizzazione per accesso a pensione anticipata con età inferiore a 62 anni	art.1, c.299, l.208/2015; art.1, c.113, l.190/2014; art. 1, c.194, l.232/2016	156,0
No	Oneri pensionistici accordi sicurezza sociale Canada, Giappone, Israele	l.93/2015, l.97/2015, l.98/2015	3,3
No	Abrogazione incumulabilità riscatto laurea e riscatto congedo parentale fuori rapporto di lavoro	art.1, c.298, l.208/2015	2,1
No	Rate di pensione connesse a pensionamenti anticipati	Norme varie <sup>27</sup>	5.009,5
Totale <i>means-tested</i>			7.518,9
Totale <i>non means-tested</i>			46.809,0
<b>TOTALE</b>			<b>54.328</b>

<sup>27</sup> Tra le principali: art. 8, l. 451/94; art. 8, l. 608/96; art.2 d.l. 21/05/1998; art. 3, co. 133, l. 350/2003; art 14 e 15 d.l. n. 4/2019; art. 1 co. 199-205 e 212-221 l. 232/2016; art. 1, co. 194 e ss., l. 147/2013; art. 1, co. 231, l. 228/2012; art. 1, co. 263-270 e 281, l. 208/2015; art. 1; art. 22, co. 1, d.l. 95/2012, conv. con l. 135/2012; art. 2, l. 147/2014; artt. 11 e 11-bis, d.l. 102/2013, conv. con l. 124/2013; art. 1, co. 9, l.243/2004; art. 13, co. 6-8, l. 257/92; d. lgs. 67/2011; art. 4, l. 698/94; art. 43, co. 3, l. 448/2001; art. 37, l. 416/1981 e ss.mm. e ii.; art. 78, co. 23 e art. 80, l. 388/2000; art.4 legge n.11/1996; art. 1, co. 231, l. 228/2012; art. 9, l. 113/1985 e art. 2, l. 120/1991.

Come abbiamo visto, attraverso la GIAS, lo Stato finanzia anche una parte significativa della spesa pensionistica (c.d. “quota parte delle mensilità erogate”). Detto intervento rispondeva in origine all’esigenza di finanziare quella parte delle prestazioni pensionistiche il cui diritto scaturisce, non dalla regolamentazione ordinaria delle Gestioni previdenziali, bensì dall’esigenza avvertita a quel tempo dal legislatore di favorire il sostegno del reddito dei pensionati le cui condizioni economiche non risultassero adeguate alla conduzione di una vita dignitosa. Successivamente, con l’attivazione della GIAS, l’intervento finanziario dello Stato, previsto dall’articolo 37 della legge n. 88 del 1989, può sostanzialmente essere ricondotto a un onere di diretto sostegno alle gestioni pensionistiche.

Come detto, sul piano sistematico, il primo intervento operato dal Legislatore per introdurre l’innalzamento delle prestazioni pensionistiche al livello c.d. “minimo vitale” (integrazione delle pensioni al trattamento minimo) risale alla legge n. 218/1952, che prevedeva appunto l’integrazione dei trattamenti pensionistici AGO sulla base della mera verifica della misura della pensione erogata (art. 9)<sup>28</sup>. Con l’art. 6 della legge n. 638/1983 il diritto all’integrazione della pensione al trattamento minimo viene subordinato anche all’accertamento delle condizioni reddituali dell’assicurato e, con la legge n. 503/1992 (art. 4), anche di quelle del coniuge non legalmente ed effettivamente separato.

Il primo importante intervento di natura strutturale volto a finanziare le componenti di prestazioni pensionistiche introdotte al fine di aumentare il livello dei trattamenti pensionistici a misure dignitose, con particolare riferimento proprio all’integrazione delle pensioni alla misura del trattamento minimo, è operato con la legge 11 marzo 1988, n. 67 (art. 21, comma 3), ad esso sono seguite ulteriori misure di rafforzamento introdotte, in particolare, con la già citata legge n. 88/1989 e la legge n. 335/1995.

Anche l’integrazione al trattamento minimo pensionistico, con effetti a partire dall’ottobre del 1983, è subordinata alla prova dei mezzi, sia all’atto del diritto sia nel corso di ogni anno (persistenza delle condizioni di bisogno). Vi è da dire che nel corso del tempo il legislatore è intervenuto cristallizzando il diritto alla integrazione per le prestazioni erogate prima dell’introduzione della prova dei mezzi, anche a seguito della perdita dei requisiti reddituali, salvo assorbimento dell’integrazione per effetto dell’aumento della misura della pensione (perequazione, ecc.). Detta quota di integrazione al trattamento pensionistico minimo può essere identificata come integrazione c.d. “cristallizzata” e, pertanto, risulterebbe non più rispondente ai criteri del *means test*.

**Tavola 18 - Esercizio 2019. Onere per integrazioni al trattamento minimo pensionistico** (*Importi in mln di euro*)

Tipologia	Vecchiaia	Invalità	Superstiti	Totale
Pensione integrata al trattamento minimo (componente <i>means-tested</i> )	3.232,2	885,2	1.968,3	6.085,7
Pensione integrata al trattamento minimo cristallizzata (componente non <i>means-tested</i> )	932,3	187,8	255,6	1.375,7
<b>Totale complessivo</b>	<b>4.164,5</b>	<b>1.073,0</b>	<b>2.223,9</b>	<b>7.461,4</b>

La tavola 18 riporta gli oneri per integrazione al trattamento minimo pensionistico nel 2019, con evidenza di quelli integralmente in linea con il criterio del MT, pari complessivamente a 6.086 mln di euro, e di quelli “cristallizzati” e quindi non *means-tested*, pari a 1.376 mln di euro

<sup>28</sup> In tema di “minimo vitale” occorre ricordare che con la Legge 153/1969 è stata introdotta la cosiddetta “pensione sociale” la quale spettava ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di tutela pensionistica e di un reddito minimo.

## VI. LA PROTEZIONE SOCIALE AL NETTO DEL PRELIEVO: VALORE E LIMITI (G. Proto – M. Raitano)

### VI.1. Premessa

In questo capitolo si dà brevemente conto dei dati comparativi disponibili a livello europeo, sempre nell'ambito di ESSPROS, che si conferma, anche sotto questo profilo, un sistema integrato di statistiche in grado di fornire un quadro esaustivo nella comparazione dei bilanci della protezione sociale. Si illustra, inoltre, l'utilità di una duplice comparazione internazionale delle prestazioni lorde e nette, sia sul piano teorico che su quello empirico, confrontando l'ordinamento dei primi dieci paesi della UE 27 in termini rispettivamente lordi e netti, rilevando alcune differenze significative. A livello nazionale, si discute infine l'immagine della partita di giro ricorrente nel dibattito italiano, che implica un corto circuito tra diritti e doveri (rispettivamente art. 38 e 53 della Costituzione) e appare condizionato dall'intento di ridimensionare in termini assoluti la quantificazione della spesa (in particolare quella pensionistica).

È utile comunque ricordare che qualsiasi comparazione tra protezione sociale lorda e netta non tiene in considerazione la diversità dei sistemi di prelievo contributivo e fiscale e i relativi sistemi di deducibilità/detraibilità degli oneri contributivi. Ciò rende incompleta la comparazione a livello europeo di aggregati di spesa al netto del prelievo fiscale.

### VI.2. La disponibilità di dati comparativi a livello europeo

Dall'anno di riferimento 2010, per i paesi della UE è obbligatoria la fornitura a Eurostat della spesa di protezione sociale al netto del prelievo fiscale e contributivo a carico dei beneficiari (modulo Net Social Benefits di ESSPROS).

L'obbligo è stato introdotto in seguito a una discussione ed elaborazione metodologica durata un decennio, su iniziativa dei paesi nordici che combinano un modello universalistico di protezione sociale e un livello elevato di tassazione. Prima del nuovo modulo, erano disponibili solo dati di fonte OCSE basati su una classificazione in parte diversa della spesa, che in genere non vengono più utilizzati per i confronti tra i paesi europei.

Il livello di dettaglio è lo stesso del "nucleo centrale" di ESSPROS, dove i dati sono al lordo del prelievo. Di fatto, a differenza del "nucleo centrale", per il quale sono pubblicate componenti di spesa molto dettagliate, nel "modulo netto" di ESSPROS l'attenzione è concentrata sui livelli più aggregati, cioè il totale della spesa di protezione sociale e i subtotali relativi alle otto note aree di intervento ("funzioni") di ESSPROS. I dati netti comparativi disponibili nel Database pubblico di Eurostat riguardano, pertanto, entrambi i livelli. Va invece evidenziato che, come si è visto nel Cap. III, Eurostat non pubblica il dato relativo all'aggregato pensioni al netto del prelievo. Di conseguenza, non è possibile effettuare comparazioni dirette della spesa pensionistica lorda e netta tra i paesi a livello europeo. È invece possibile un confronto tra Italia ed Europa per il complesso della protezione sociale e un insieme selezionato di funzioni (ad esempio, per quelle "invalidità, vecchiaia e superstiti").

Per richiamare i risultati presentati nel Cap. III (Tavola 2), rispetto al PIL la spesa totale per protezione sociale al lordo del prelievo dell'Italia è più alta della media UE 27 (+1,2 punti percentuali nel 2018), mentre la spesa netta risulta sostanzialmente allineata (+0,2 p.p.), a causa della maggiore incidenza relativa del prelievo nel nostro paese<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Dal punto di vista teorico, una maggiore incidenza del prelievo può discendere sia da un disegno del sistema fiscale e contributivo meno generoso per i beneficiari delle prestazioni (ad es., minori deduzioni o più elevate aliquote sui redditi



Se si isolano le tre funzioni ESSPROS Invalidità, Vecchiaia e Superstiti nelle quali si concentra la quasi totalità della spesa per pensioni, insieme ad altre prestazioni (tra cui il TFR per l'Italia), la distanza dell'Italia dalla media UE 27 aumenta (+3,5 p.p.) per quanto concerne la spesa lorda e resta significativa al netto del prelievo (+2,3 p.p.). Questa evidenza lascia presumere che anche per le pensioni (15,8% al lordo del prelievo, +3,1 p.p. rispetto alla media UE 27) resterebbe un differenziale in termini netti, laddove in ESSPROS tale aggregato venisse fornito anche al netto del prelievo.

Al di fuori di un contesto comparativo, per l'Italia la stima dell'aggregato pensioni (inclusivo della piccola componente privata) al netto del prelievo ammonta a 227,9 miliardi di euro nel 2018. Dal confronto con il dato relativo alla spesa al lordo del prelievo (279,3 miliardi) è possibile determinare il valore dell'aliquota implicita del prelievo, pari al 18,4%. E' bene precisare che sul piano concettuale la valutazione di riferimento della spesa è quella al lordo del prelievo, dato che questo non può essere rappresentato come una "partita di giro", come si mostrerà nel par. VI.4.

### VI.3. L'utilità di una duplice comparazione delle prestazioni lorde e nette

A livello teorico, a parità di distribuzione dei redditi lordi di mercato, l'utilità di una doppia comparazione internazionale, sia a livello di prestazioni lorde che nette, è tanto maggiore quanto più marcata è la differenza tra i sistemi di *tax & benefit*.

Un esempio teorico è il confronto tra due paesi:

- il paese A, che ha un sistema universale di reddito di cittadinanza, erogato a tutti senza test dei mezzi (NMT) e incluso nella tassazione progressiva del reddito complessivo dei beneficiari;
- il paese B, che ha un sistema selettivo di minimo vitale esente da imposta sui redditi ed erogato solo ai bisognosi previo test dei mezzi (MT).

A parità di spesa lorda dei due sistemi, l'impegno finanziario a carico del bilancio dello stato è tanto minore nel paese A quanto maggiore è il livello di tassazione, quindi in un confronto internazionale l'ordinamento dei due paesi può cambiare in modo sostanziale se espresso in termini lordi o netti. Al contrario, più sono simili i sistemi di protezione sociale e i sistemi di imposizione tra i paesi, nonché la distribuzione dei redditi pro capite, più il confronto in termini lordi e netti darà risultati simili.

È importante sottolineare che, in linea generale, il confronto internazionale delle prestazioni sociali al netto del prelievo non deve perseguire l'obiettivo di ridimensionare in termini assoluti la quantificazione della spesa del paese A o del paese B, bensì solo di effettuare una comparazione "informata" pur tenendo conto di tutti i caveat sottostanti.

In Europa, il processo di convergenza in corso da molti anni tende a ridurre le distanze tra paesi, anche se il processo di allargamento dell'UE ha operato in direzione opposta, dato che alcuni dei paesi di più recente accesso, a fronte di una spesa sociale di importo minore, hanno sistemi fiscali basati su poche aliquote e di entità relativamente bassa. Per quanto riguarda la tassazione dei redditi da pensione, generalmente in tutti i paesi le prestazioni sono incluse nella base imponibile, anche se il carico fiscale varia in ragione del diverso disegno dell'imposta dei redditi (minimo esente, deduzioni, scaglioni e aliquote) nei vari paesi<sup>30</sup>. A livello empirico, è possibile mostrare che la disponibilità di un doppio livello di comparazione delle prestazioni sociali si rivela comunque utile.

---

da pensione) sia, a parità di sistema fiscale/contributivo e della sua progressività, da un maggior reddito relativo dei beneficiari che, in virtù della progressività del prelievo, accresce in misura relativa il differenziale fra spesa lorda e netta.

<sup>30</sup> Da questo quadro si discostava in passato la Germania, dove i redditi da pensione godevano di un trattamento fortemente agevolato nell'ambito dell'imposta sui redditi, mentre i contributi sociali non erano dedotti dalla base imponibile.

Infatti, il duplice ordinamento dei primi dieci paesi della UE 27, in termini di spesa lorda da un lato e netta dall'altro, mostra alcune significative differenze (Tavola 19). Anche se i dieci paesi sono gli stessi e la Francia mantiene il primo posto, nell'ordinamento al netto la Germania sale dal quinto al terzo posto, sostituendo la Danimarca sul podio. Per l'insieme delle funzioni Invalidità, Vecchiaia e Superstiti (I-V-S) il primo posto passa dall'Italia alla Francia, seppure di stretta misura, mentre la Danimarca scivola dal terzo posto al settimo.

**Tavola 19 - Prestazioni sociali lorde e nette in rapporto al PIL: ordinamento dei primi 10 paesi UE – Anno 2018**  
(valori %)

PAESE	Totale prestazioni sociali	Funzioni I - V - S	PAESE	Totale prestazioni sociali	Funzioni I - V - S
prestazioni al lordo del prelievo			prestazioni al netto del prelievo		
Francia	31,4%	16,4%	Francia	29,5%	14,8%
Danimarca	30,1%	16,7%	Finlandia	26,4%	13,8%
Finlandia	29,5%	16,3%	Germania	25,8%	11,5%
Austria	28,4%	16,1%	Austria	25,7%	13,6%
Germania	28,4%	13,4%	Danimarca	25,6%	13,0%
<b>Italia</b>	<b>27,9%</b>	<b>17,9%</b>	Belgio	25,4%	13,4%
Svezia	27,7%	15,2%	Svezia	24,5%	12,7%
Belgio	27,3%	15,2%	<b>Italia</b>	<b>24,4%</b>	<b>14,7%</b>
Paesi Bassi	27,1%	13,8%	<b>UE 27</b>	<b>24,2%</b>	<b>12,4%</b>
<b>UE 27</b>	<b>26,7%</b>	<b>14,4%</b>	Grecia	22,6%	14,7%
Grecia	25,0%	17,1%	Paesi Bassi	21,8%	9,9%

Fonte: Elaborazioni Istat su dati ESSPROS – edizione 2020

Più in generale, nei confronti internazionali, per valutare l'effettivo impatto della spesa sociale sul bilancio pubblico bisognerebbe detrarre dalla spesa le imposte dirette e indirette ad essa connesse e aggiungervi gli esborsi (in termini di minori entrate) derivanti dalle agevolazioni fiscali offerte a chi partecipa a forme di *welfare* privato (le cosiddette *tax expenditures*). Inoltre, per presentare confronti internazionali esaustivi del peso della protezione sociale sul sistema economico di un determinato paese, si dovrebbe tener conto anche della spesa privata per prestazioni di protezione sociale (si pensi alla spesa per sanità in quei paesi, come gli Stati Uniti, che sono privi di un sistema sanitario nazionale universale). A parità di altre caratteristiche fondamentali dei sistemi economici (in primis, il livello salariale o i fattori di competitività non di prezzo), il finanziamento della spesa privata per protezione sociale, infatti, se assicurato dalle imprese, va a incidere sul costo del lavoro e sulla competitività di un paese; se a carico delle famiglie, riduce il loro reddito disponibile e il tenore di vita.

In questa prospettiva, meritoriamente, da qualche anno l'OCSE elabora alcune statistiche sperimentali relative alla spesa sociale al lordo e al netto delle componenti private e dell'imposizione fiscale che consentono di valutare quanto incidano nei confronti internazionali sia i diversi meccanismi di imposizione e agevolazione fiscale sia il trattamento riservato agli schemi privati<sup>31</sup>. Da questi dati emerge, ad esempio, che, con riferimento alla sola spesa pubblica lorda, le differenze fra i paesi del G7 risultano sostanziali e Stati Uniti e Regno Unito appaiono come *outliers* e "frugali". Tuttavia, l'aggiunta della spesa sociale privata e delle *tax expenditures* modifica completamente il quadro e i due paesi anglosassoni cessano di apparire parsimoniosi: gli Stati Uniti, da paese con la

<sup>31</sup> Si vedano i dati reperibili al link <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.

minore spesa di *welfare* si posizionano addirittura al secondo posto quando si misura il nuovo aggregato proposto dall'OCSE.

Queste riflessioni sono quindi utili per evidenziare come i confronti internazionali andrebbero sempre condotti avendo chiaramente in mente la dimensione che si intende valutare (se, ad esempio, l'esborso complessivo per una determinata componente, o l'impatto complessivo di questa sul bilancio pubblico o sul funzionamento del sistema economico o sulla distribuzione dei redditi disponibili). Ogni aggregato ha, in altri termini, la sua "dignità", ma l'aggregato più adatto da usare per effettuare una determinata comparazione dipende sempre dall'obiettivo (che andrebbe chiarito) che persegue chi effettua tale comparazione.

#### **VI.4. L'immagine della partita di giro a livello nazionale**

A livello nazionale, la spesa di protezione sociale al netto del prelievo fornisce una misura dell'impatto effettivo sul reddito disponibile dei beneficiari. Il confronto della spesa al lordo e al netto del prelievo consente, quindi, di tenere traccia del contributo dei diversi stadi del processo di redistribuzione del reddito al risultato finale.

Dal punto di vista dei beneficiari, vanno infatti tenuti distinti (pena un corto circuito) due diversi livelli, quello in cui un cittadino ha diritto a determinate prestazioni di un certo importo (art. 38 della Costituzione) e quello in cui ha il dovere di concorrere al finanziamento della spesa pubblica sulla base della sua complessiva capacità contributiva (art. 53), alla quale concorrono anche le prestazioni imponibili di cui è beneficiario.

Dal punto di vista del bilancio pubblico, non appare invece giustificato considerare il prelievo sui beneficiari della protezione sociale come una "partita di giro", secondo una analogia ricorrente nel dibattito italiano, che consentirebbe a legislatore e *stakeholders* di considerare la consistenza di una determinata voce di bilancio esclusivamente al netto del prelievo, col risultato che dal differenziale "lordo/netto" sembrerebbero scaturire risorse disponibili per scopi aggiuntivi.

L'immagine di una partita di giro è adeguata solo per rappresentare il prelievo alla fonte da parte di un ente di previdenza in qualità di sostituto d'imposta: in questo caso, si tratta di risorse che l'ente preleva e trasferisce *ipso facto* all'agenzia delle entrate (quindi corrisponde a una "transazione posta in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale da parte dell'ente", secondo una definizione corrente di partita di giro).

Tuttavia, se guardare alla spesa al netto può migliorare la posizione relativa di un paese in comparazione internazionale, come mostrato in precedenza, non può essere inteso come un modo per "reperire risorse" per il bilancio pubblico, come l'idea di "partita di giro" sembra suggerire. Non essendo le imposte dirette sulle prestazioni di *welfare* una forma di imposta di scopo (ovvero imposte la cui destinazione è già predefinita, ad esempio, all'interno dello stesso comparto in cui sono prelevate), tali entrate sono già destinate al finanziamento di altre componenti del bilancio pubblico, cioè al finanziamento di qualsiasi voce della spesa pubblica, o del servizio del debito pubblico, o, ancora, della quota di spesa pensionistica non coperta dai contributi sociali.

Affermare, ad esempio, che il saldo fra spesa lorda e netta è di 50 miliardi è (ovviamente) contabilmente corretto e fornisce una misura più precisa dell'esborso netto per un determinato comparto di spesa, ma in nessun modo può essere interpretato come la quantificazione di risorse disponibili per il bilancio pubblico, o che addirittura "andrebbero restituite" al comparto di spesa che ha generato queste imposte.

Diverso è il caso in cui si introduca una nuova prestazione di *welfare* (o si renda più o meno generosa una prestazione esistente). In tal caso, infatti, trattandosi di una nuova misura, il suo impatto

finale per il bilancio pubblico, e la conseguente esigenza di copertura finanziaria, vanno valutate al netto delle nuove imposte che genera, come correttamente fanno le varie istituzioni preposte alle quantificazioni dei provvedimenti.

Sul piano concettuale, dunque, ipotizzare che il prelievo generato (*pro quota*) dai percettori di un certo gruppo di prestazioni, quali le pensioni, sia interamente trattenuto all'interno del comparto che lo ha generato, e quindi in qualche modo “restituito a chi lo ha versato” (sia pure contabilmente), non è diverso da presumere che il prelievo generato nell'ambito di una data regione debba essere speso all'interno dei suoi confini. Verrebbe così meno la possibilità di redistribuire le risorse tra i diversi comparti (regioni), come pure quella di finanziare le spese indivisibili (nazionali).

È significativo che nel dibattito pubblico a livello nazionale, a differenza di quanto avviene nell'ambito delle comparazioni internazionali, il riferimento ai valori netti ha spesso l'intento più o meno scoperto di ridimensionare in termini assoluti la quantificazione della spesa (in particolare pensionistica), per rappresentare plasticamente la sostenibilità dell'attribuzione di ulteriori risorse a un determinato comparto, che tipicamente viene sollecitata in via contestuale.

## **BOX 2. L'ALLOCAZIONE DEL TFR NEI CONTI DELLA SPESA NAZIONALE ED EUROPEA (R. B. Sanna)**

Il trattamento di fine rapporto di lavoro (TFR, in senso lato<sup>32</sup>) è una prestazione spettante all'ex dipendente a seguito della risoluzione del rapporto di lavoro per uno dei seguenti motivi:

- per raggiungimento dell'età di pensionamento (funzione: Vecchiaia);
- per licenziamento (funzione: Disoccupazione);
- in caso di decesso dell'iscritto in attività di servizio (funzione: Superstiti).

Il TFR è considerato una prestazione sociale in denaro secondo le classificazioni ufficiali (SEC, ESSPROS) in quanto:

- il beneficiario è un individuo;
- è una erogazione in denaro connessa ai rischi: 'vecchiaia, disoccupazione, superstiti'.

Il TFR viene o meno registrato nei conti pubblici a seconda del soggetto erogatore:

- se è erogato da una Amministrazione pubblica → grava sulla spesa pubblica;
- se è erogato da una Istituzione privata → non grava sulla spesa pubblica, ma è comunque incluso in ESSPROS.

I soggetti che erogano il TFR sono i seguenti<sup>33</sup>:

- Amministrazioni pubbliche: INPS (incluso ex INPDAP); Casse professionali; Datori di lavoro del settore pubblico;
- Istituzioni private: Datori di lavoro del settore privato.

La classificazione nei conti, a livello nazionale ed europeo, è rispettivamente la seguente:

- Istat, Conti della Protezione sociale: Prestazioni sociali in denaro 'previdenza': *Liquidazioni per fine rapporto di lavoro (Vecchiaia, Superstiti, Disoccupazione)*;
- ESSPROS: Social benefits in cash 'non means-tested': *Other cash lump sum benefits (Old age; Survivors) + Redundancy compensation (Unemployment)*.

La tavola che segue (Tavola 20) mostra la composizione delle tre voci che includono il TFR nel sistema di classificazione europeo ESSPROS (ultimo anno disponibile: 2019).

Oltre al TFR erogato dalle Amministrazioni pubbliche e private, le voci ESSPROS includono anche le liquidazioni in capitale erogate dai Fondi pensione e altri piccoli importi erogati in capitale. L'aggregato europeo, dunque, include il TFR ma è molto più ampio dell'aggregato nazionale 'TFR', non è quindi possibile effettuare confronti a livello europeo per trattamenti analoghi a quelli del nostro TFR.

---

<sup>32</sup> Include il trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti pubblici (indennità di buonuscita e indennità premio di servizio).

<sup>33</sup> Nel caso in cui un dipendente scelga di dirottare il TFR, e i relativi contributi sociali, verso i Fondi pensione (previdenza complementare), i rispettivi flussi in entrata e in uscita sono registrati nei conti del settore privato e nell'ESSPROS (non gravano cioè sulla spesa pubblica). In particolare, le uscite non sono registrate come 'TFR', bensì come 'pensioni' o come 'liquidazioni in capitale', a seconda della modalità di erogazione scelta dal beneficiario (in rate mensili o in soluzione unica).

**Tavola 20 – Raccordo tra aggregati che includono il TFR a livello nazionale e europeo – Anni 2015-2019 (milioni di euro)**

<b>RACCORDO AGGREGATI</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>PRESTAZIONI PER TFR:</b>	<b>22.603</b>	<b>22.314</b>	<b>23.783</b>	<b>24.398</b>	<b>26.753</b>
TFR erogato da Amministrazioni pubbliche	9.486	9.839	11.300	11.966	14.053
TFR erogato da Istituzioni private	13.117	12.475	12.483	12.432	12.700
<b>ALTRE PRESTAZIONI IN CAPITALE:</b>	<b>5.239</b>	<b>5.414</b>	<b>5.873</b>	<b>6.752</b>	<b>6.730</b>
Liquidazioni in capitale (erogatore: Fondi pensione)	5.037	5.184	5.608	6.539	6.507
Altre prestazioni in capitale (erogatori vari)	202	230	265	213	223
<b>TOTALE ESSPROS: Other cash lump sum (O+S) + Red. Comp.</b>	<b>27.842</b>	<b>27.728</b>	<b>29.656</b>	<b>31.150</b>	<b>33.483</b>

Fonte: Elaborazione Istat su dati ESSPROS (Ed. 2020) e Conti della Protezione sociale (Ed. aprile 2021)

**BOX 3. ANALISI DELLA COPERTURA CONTRIBUTIVA DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI (2005-2020)**  
(R. B. Sanna)

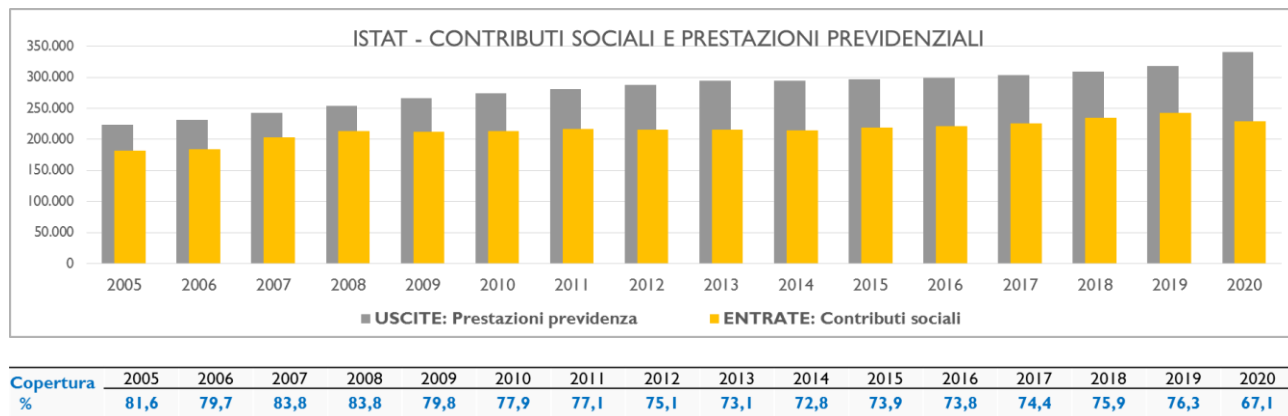
In Italia, sono definite “previdenziali” le prestazioni che prevedono una contropartita costituita da un versamento di contributi sociali, anche minimo. Le prestazioni classificate come previdenziali dall’Istat includono, oltre alle pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS), ivi incluse le integrazioni al minimo e le quattordicesime, anche le rendite indennitarie, le indennità di malattia o maternità, le liquidazioni di fine rapporto, gli assegni di integrazione salariale, i sussidi alla disoccupazione e altro.

Il pagamento delle prestazioni ai beneficiari è assicurato entro i termini previsti dalla legge, mentre la riscossione dei contributi sociali, che in linea teorica dovrebbero costituire la fonte di finanziamento esclusiva, è pesantemente influenzata dall’andamento economico e dal fenomeno dell’evasione e dell’omissione contributiva.

In caso di insufficienza delle entrate contributive, strutturale nel nostro sistema, subentra lo Stato con un aumento dei trasferimenti verso l’INPS (Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno alle gestioni previdenziali, GIAS), al fine di garantire il pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni dovute, a prescindere dalla loro natura assistenziale o previdenziale.

I contributi sociali, rapportati alla spesa previdenziale, indicano una tendenziale riduzione della sua copertura<sup>34</sup>: dall’81,6% del 2005 al 76,3% del 2019, per finire con il 67,1% del 2020, anno per molti versi anomalo (Figura 5). Pertanto, emerge la necessità di un “sostegno alla previdenza”, effettuato dallo Stato mediante aumento del trasferimento alla GIAS dell’INPS.

**Figura 5 – Contributi sociali e prestazioni previdenziali – Anni 2005-2020** (milioni di euro e valori %)



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Conti della Protezione sociale – edizione aprile 2021

Nei conti delle Amministrazioni pubbliche elaborati dall’Istat (il cui saldo è il c.d. deficit), le entrate contributive sono registrate in base alle riscossioni effettive, non in base agli accertamenti teorici, quindi risentono del fenomeno dei mancati pagamenti dei contributi sociali, per omissione volontaria o per impossibilità a pagare.

<sup>34</sup> A partire dal 2015, a tenere basso il livello delle entrate contributive contribuisce anche il nuovo sgravio contributivo introdotto dal c.d. Job’s Act (D.L. 20 marzo 2014, n.34, convertito in L.16 maggio 2014, n.78 - Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese).

La tavola che segue mostra gli importi dei contributi sociali accertati e non riscossi dall'INPS<sup>35</sup>, insieme a un confronto della copertura contributiva, con e senza 'omissione' dei pagamenti: senza omissioni dei pagamenti, il miglioramento della copertura contributiva andrebbe da un minimo di +0,8% nel 2005, al massimo di +2,8% nel 2019 (Tavola 21).

**Tavola 21 – Contributi sociali non riscossi – Anni 2005-2019** (milioni di euro e valori %)

<b>Contributi sociali</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Contributi non riscossi	1.761	6.420	5.069	5.662	5.106	5.896	5.568	3.679	7.166	8.610	6.005	6.159	6.992	8.114	8.756
Copertura contributiva con 'omissione' (%)	81,6	79,7	83,8	83,8	79,8	77,9	77,1	75,1	73,1	72,8	73,9	73,8	74,4	75,9	76,3
Copertura contributiva senza 'omissione' (%)	82,4	82,5	85,9	86,0	81,7	80,0	79,1	76,4	75,5	75,7	75,9	75,8	76,7	78,6	79,0
Aumento copertura con recupero omissione (%)	<b>0,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>

Fonte: Elaborazioni Istat su Rendiconti finanziari INPS – anni 2005-2019

<sup>35</sup> I dati sono elaborati a partire dai capitoli di entrata dei rendiconti finanziari (aliquote contributive), al netto degli sgravi e dei rimborsi.



## VII. L'INIDONEITÀ DELLA FONTE DI FINANZIAMENTO QUALE CRITERIO DI DISTINZIONE TRA PREVIDENZA E ASSISTENZA (M. Cacciotti – C. Rubino)

### **VII.1. Introduzione**

Dal punto di vista della finanza pubblica, il sistema di protezione sociale in Italia si articola in due macro-aggregati. L'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro è distinto tra spesa pensionistica e spesa relativa alle altre prestazioni non pensionistiche, sulla base della definizione adottata in sede di EPC-WGA e nell'ambito dei documenti di finanza pubblica.

L'aggregato spesa pensionistica, così come considerato nei termini sopra indicati, è costituito dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio a cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali o assegni sociali. L'aggregato spesa per altre prestazioni sociali in denaro comprende le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale, le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione, i trattamenti di famiglia, gli assegni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e altri assegni a carattere previdenziale e assistenziale.

Un'analisi di tali aggregati finalizzata alla definizione di una distinzione netta tra spesa meramente previdenziale e spesa meramente assistenziale non può essere condotta utilizzando il criterio della modalità di finanziamento, sia considerando un'ottica normativo-istituzionale sia tenendo presente un'ottica di sostenibilità economica, di bilancio e di equità intergenerazionale.

La sostenibilità complessiva di un sistema di protezione sociale finanziato a ripartizione, come in Italia, è, infatti, legata agli aspetti normativo-istituzionali che afferiscono alla disciplina del riconoscimento delle prestazioni nonché ai profili di crescita economica assicurati dal sistema Paese, a loro volta legati alla struttura e all'evoluzione demografica, e non, in generale, alle modalità di finanziamento delle prestazioni (tramite contributi previdenziali e/o tramite fiscalità generale). La normativa vigente prevede che, indipendentemente dai risultati gestionali degli enti previdenziali, sia garantita la puntuale erogazione delle prestazioni ai titolari dei trattamenti, attraverso il finanziamento da parte dello Stato, cioè attraverso trasferimenti statali, quindi tramite la fiscalità generale.

Nell'ambito della valutazione complessiva sull'andamento della contabilità pubblica e in un'ottica complessiva volta a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, il monitoraggio degli andamenti generali di finanza pubblica non può non tenere conto della spesa per prestazioni generata dal bilancio degli enti gestori, nonché dei flussi in entrata provenienti dal bilancio dello Stato, garante di ultima istanza anche per le pensioni alimentate dalla contribuzione, oltre che diretto finanziatore delle prestazioni assistenziali e del sostegno delle gestioni previdenziali.

In generale, le relazioni finanziarie reciproche tra Stato ed enti gestori non hanno rilevanza ai fini dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione e del debito pubblico (l'impatto è registrato sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato).

Difatti, il saldo dell'indebitamento netto registra unicamente i flussi finanziari tra soggetti interni ed esterni al perimetro delle Amministrazioni Pubbliche, consolidando ogni relazione finanziaria interna al predetto perimetro. Analogamente, il debito pubblico non registra le poste debitorie che le singole Amministrazioni pubbliche espongono le une nei confronti delle altre. Nel caso di squilibri del settore previdenziale, dovuti a prestazioni di importo superiore rispetto alle entrate contributive, essi incidono sul saldo del sotto-settore degli Enti di previdenza e conseguentemente sul saldo complessivo delle Amministrazioni pubbliche e sul debito pubblico – nell'esercizio in cui si producono in termini di cassa.

Sulla base di questi presupposti, il presente capitolo ha come finalità quella di descrivere, da un lato, le fonti di finanziamento del sistema di protezione sociale, mettendo in luce i complessi meccanismi che regolano i rapporti tra il bilancio dell'INPS e il bilancio dello Stato e, dall'altro, di fornire utili indicazioni circa il tema dell'equilibrio finanziario e la sostenibilità del sistema, evidenziando come il criterio della fonte di finanziamento del sistema non sia discriminante né per una valutazione circa la sua sostenibilità, né per una eventuale analisi della ripartizione tra la spesa per previdenza e la spesa per prestazioni assistenziali.

## **VII.2. Le fonti di finanziamento e il rapporto tra bilancio dell'INPS e bilancio dello Stato**

Il tema del finanziamento della protezione sociale si intreccia strettamente con la questione dei rapporti finanziari tra bilancio dell'INPS e bilancio dello Stato<sup>36</sup>.

Una pluriennale stratificazione normativa si è tradotta in una notevole complessità nei rapporti finanziari tra lo Stato e l'INPS. Negli anni, da una parte si è perseguito l'accentramento in un unico polo della previdenza e dell'assistenza pubblica, dall'altro, si è determinata la confluenza in un unico bilancio consolidato di una pluralità di fondi, ciascuno con un diverso apporto dello Stato, anche in termini di modalità e tempistica.

Tra i fattori alla base della predetta complessità, vale sottolineare: a) la compresenza, nel bilancio dell'INPS, di gestioni in credito verso lo Stato frutto di tardive attribuzioni di trasferimenti e di altre gestioni in debito verso lo Stato stesso in quanto finanziate in via di anticipazione; b) le diverse caratteristiche dal punto di vista finanziario degli istituti previdenziali e assistenziali progressivamente confluiti nell'INPS.

Per inciso, la Corte dei Conti, in sede di Relazione annuale sulla gestione finanziaria dell'INPS, evidenzia periodicamente gli aspetti problematici generati da questa complessità, che risultano spesso in una difficile lettura del bilancio INPS stesso.

Come sottolineato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), tuttavia, “l'attuale rappresentazione contabile delle relazioni finanziarie reciproche tra Stato e INPS non è rilevante né ai fini dei saldi di finanza pubblica e del debito pubblico, né come indicatore di uno squilibrio di lungo periodo del sistema previdenziale”<sup>37</sup>.

Come accennato sopra, da un punto di vista formale il bilancio dello Stato non può coprire con trasferimenti a carico della fiscalità generale la differenza tra uscite per prestazioni della previdenza ed entrate contributive.

La normativa vigente (Legge 88/1989) sancisce il principio dell'equilibrio finanziario delle gestioni previdenziali dell'INPS. La copertura delle esigenze finanziarie delle gestioni previdenziali da parte dello Stato non è quindi registrata come trasferimento a fondo perduto bensì come anticipazione sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali (art. 35, comma 3, della Legge n. 448/1998) che, formalmente, costituisce un debito per l'INPS (nonostante la sua presumibile inesigibilità da parte dello Stato). Il ripianamento dei disavanzi, o il finanziamento *tout court*, della gestione assistenziale è invece possibile tramite trasferimenti a titolo definitivo a carico del bilancio dello Stato, e quindi della fiscalità generale (si veda l'art 37 della Legge 88/1989) che avvengono attraverso la GIAS (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali).

---

<sup>36</sup> Questo paragrafo riporta ampi stralci della Flash n.6, *Rapporti finanziari tra bilancio dell'INPS e bilancio dello Stato*, agosto 2017, Ufficio Parlamentare di Bilancio.

<sup>37</sup> Ufficio Parlamentare di Bilancio (ibidem).

Questo punto solleva la questione relativa alla definizione di cosa sia “assistenza” in quanto, mentre per alcune prestazioni come le pensioni sociali non sembrano esservi dubbi, molto più complesso è definire il discrimine tra previdenza e assistenza, per esempio per le pensioni ordinarie erogate in passato non sulla base del criterio contributivo o anche per la quota parte di ciascuna mensilità erogata<sup>38</sup>.

Come rilevato dall’UPB, “di fatto, negli anni ’80 si è scelto di adottare un criterio convenzionale, definendo come “assistenza” [si noti il virgolettato] una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata” e determinando – senza, va detto, una chiara base analitica – una cifra complessiva (16.504 miliardi di lire nel 1988, poi rivalutati annualmente in base al tasso di inflazione) da trasferire a titolo definitivo all’INPS per essere poi ripartita tra le varie gestioni previdenziali”. In pratica, questi trasferimenti vanno a finanziare (e a coprire formalmente, in quanto “assistenza”) una parte del disavanzo complessivo delle gestioni previdenziali, mentre la parte restante viene finanziata mediante anticipazioni, sempre dal bilancio dello Stato.

Il meccanismo delle anticipazioni determina dunque una “finzione contabile secondo cui una parte del contributo della fiscalità generale all’INPS sia un “prestito” [che] porta nel tempo all’accumulo di un debito, destinato prima o poi a venire ripianato in modo convenzionale.

È già avvenuto, ad esempio, nel 1998, quando si è cancellato un debito di 121.630 miliardi di lire dell’INPS nei confronti della Tesoreria statale, semplicemente stabilendo per legge che le anticipazioni di Tesoreria concesse fino ad allora dallo Stato all’INPS, al fine di garantire il pagamento delle prestazioni erogate dall’ente medesimo, dovevano intendersi come “trasferimenti definitivi a titolo di finanziamento delle *prestazioni assistenziali*” (L. 448/1998, corsivo aggiunto”).

Inoltre, “la L. 448/1998 ha riportato all’interno del Bilancio dello Stato il finanziamento del fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali, superando la pratica [...] degli anni precedenti del ricorso sistematico a erogazioni di cassa fuori bilancio (per il tramite della Tesoreria dello Stato), per quanto autorizzate per legge. Non ha, tuttavia, modificato la caratteristica fondamentale del sistema di finanziamento delle prestazioni previdenziali, basata sul finanziamento da parte della fiscalità generale in due quote: la prima, convenzionalmente definita come assistenza, attraverso trasferimenti; la seconda, definita come fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali (al netto della prima), attraverso anticipazioni”.

Più recentemente, la legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) ha disposto il trasferimento a titolo definitivo da parte dello Stato delle anticipazioni concesse in precedenza per il ripiano dei disavanzi delle gestioni previdenziali riconducendo il bilancio dell’INPS a un segno positivo nel patrimonio netto<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Nel caso dei trattamenti di integrazione al minimo delle pensioni è opportuno richiamare l’esistenza di una consolidata giurisprudenza costituzionale che, sebbene con varie sfumature e qualificazioni, attribuisce a tali prestazioni natura previdenziale (si veda, *inter alia*, le sentenze n. 31/1986, n. 240/1994, n. 127/1997 e n. 401/2008).

<sup>39</sup> Come sottolineato dalla Corte dei Conti, il dettato normativo della L. 205/2017 introduce “un passaggio rappresentativo del modello regolatore non definito che impronta dette relazioni finanziarie tra l’INPS e lo Stato” che ha introdotto “una sistemazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e l’INPS non incidente sul meccanismo delle anticipazioni”. Per effetto dell’art. 1, comma 178, della citata legge, infatti: “Le anticipazioni di bilancio concesse all’INPS, ai sensi del comma 3 dell’articolo 35 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, negli esercizi antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge ed iscritte quali debiti verso lo Stato nel rendiconto 2015 dell’Istituto stesso, per un totale di 88.878 milioni di euro, sono compensate con i crediti verso lo Stato, risultanti dal medesimo rendiconto, fino a concorrenza dell’importo di 29.423 milioni di euro, e per l’eccedenza si intendono effettuate a titolo definitivo”. Pertanto, con riferimento allo stock accumulato di anticipazioni pregresse, questo potrebbe essere considerato come una sterilizzazione almeno parziale, tramite la compensazione tra partite debitorie e creditorie reciproche tra lo Stato e l’INPS e quindi un intervento di parziale ripiano.

In conclusione, il complesso intreccio nei meccanismi di finanziamento della spesa previdenziale e assistenziale evidenzia questioni di ordine finanziario e di gestione di cassa (Tesoreria) di grande complessità. Queste non possono essere risolte sulla base di categorie precostituite o semplificazioni concettuali. In estrema sintesi, tutto ciò che viene finanziato direttamente (attraverso trasferimenti) in capo al Bilancio dello Stato non può essere automaticamente qualificato come “assistenza”. Piuttosto, è bene sottolineare come la fiscalità generale finanzia gli squilibri finanziari degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni e, con riferimento alle singole prestazioni, tale finanziamento non possa essere considerato come “di scopo”.

### **VII.3. L'equilibrio finanziario e la sostenibilità del sistema previdenziale**

Il debito dell'INPS nei confronti dello Stato non è un buon indicatore di squilibrio del sistema previdenziale dal momento che l'equilibrio finanziario della previdenza in senso prospettico implica garantire che il valore attuale, calcolato su un arco di tempo sufficientemente lungo, della spesa futura per pensioni non superi quello delle entrate contributive.

Come da sempre evidenziato nei Rapporti RGS sulle Tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario<sup>40</sup>, la spesa futura per pensioni dipende da variabili demografiche e macroeconomiche oltre che dalle regole di funzionamento del sistema, come per esempio il numero di anziani pensionati e l'ammontare della pensione media; le entrate contributive dipendono a loro volta dall'aliquota contributiva, dalla dimensione della popolazione in età lavorativa, dal tasso di occupazione e dal reddito medio degli occupati.

La differenza tra spesa per pensioni ed entrate contributive registrata in un singolo anno, o anche il valore cumulato di tale differenza negli ultimi anni (il debito dell'INPS), non ha alcun valore informativo riguardo all'equilibrio finanziario prospettico del sistema di medio-lungo termine.

Come rilevato dall'UPB (cit.), questo è a maggior ragione vero considerando il fatto che il sistema pensionistico italiano si trova tuttora in una fase di transizione ed è, in particolare, ancora lontano dalla piena applicazione della determinazione delle prestazioni sulla base del metodo di calcolo contributivo. “In altre parole, una delle principali innovazioni della riforma pensionistica del 1995, approvata per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema, si riflette ancora in misura molto parziale sui conti annuali della previdenza.” Come sottolineato ancora dall'UPB (cit.) quello che rileva ai fini della valutazione di sostenibilità del sistema previdenziale sono le dinamiche di breve-medio e lungo periodo della spesa totale la capacità della finanza pubblica di garantirne il finanziamento nel contesto degli obblighi comunitari in materia di deficit e di rientro del debito pubblico al livello previsto dalla Costituzione (art. 81 e Legge 243/2012) e dai Trattati europei.

Infine, sebbene i rapporti contabili tra il bilancio dello Stato e l'INPS non rilevino ai fini della sostenibilità del sistema previdenziale, nel contesto specifico di questo Rapporto due rilievi restano degni di nota.

In primo luogo, occorre continuare a sottolineare quella che è la struttura e la natura del fondo GIAS, al quale sono state attribuite numerose erogazioni di natura previdenziale, oltre che assistenziale, e che è finanziato da trasferimenti dal Bilancio dello Stato. Difatti, in un'ottica puramente “assicurativa” che non tenga conto del principio di solidarietà, volendo portare alle estreme conseguenze il criterio del finanziamento si potrebbe concludere che tutte le prestazioni previdenziali correntemente finanziate da trasferimenti diretti dal bilancio dello Stato al fondo GIAS

---

<sup>40</sup> Si veda a questo riguardo il Rapporto RGS n. 22 del 2021 reperibile su: [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/monitoraggio/spesa\\_pensionistica/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/)

dovrebbero necessariamente essere re-imputate ai bilanci delle singole gestioni previdenziali INPS ed espunte dal bilancio GIAS.

In secondo luogo, con riferimento alle misure di sgravio contributivo e decontribuzione, finanziate dalla fiscalità generale, le quali nel 2019 ammontavano a circa 14,9 miliardi di euro, è utile rimarcare come la loro contropartita sia costituita in gran parte da prestazioni di natura previdenziale. Alla luce di ciò, tali misure pongono un evidente problema a chi continua a ritenere che il criterio del finanziamento sia una base utile per effettuare una distinzione tra prestazioni previdenziali e assistenziali.

### VIII.1. L'applicazione del criterio del *means test* (MT) alla spesa pensionistica italiana

Nello sviluppo del presente Rapporto si è avuto modo di analizzare i diversi criteri sulla base dei quali è possibile classificare la spesa per protezione sociale in relazione alle finalità di rilevazione, anche con riguardo alla opportunità di adottare metodi di classificazione quanto più omogenei a livello internazionale. Nel Cap. IV del Rapporto è stata dimostrata la coerenza dei metodi di classificazione adottati dalle principali Amministrazioni che gestiscono le informazioni che compongono la spesa per protezione sociale del Paese (Istat, MEF-RGS, INPS), ricostruendo il raccordo fra i diversi aggregati di spesa sociale utilizzati per finalità statistiche, finanziarie e di contabilità, tra i quali i dati ufficiali sulla spesa per previdenza e assistenza forniti dai Conti della Protezione sociale dell'Istat.

Nello sviluppo dell'indagine affidata a questa Commissione, il cui obiettivo è appunto l'esame dei criteri di classificazione della spesa pubblica nazionale per finalità previdenziali e assistenziali anche in chiave di comparazione a livello internazionale, sono stati analizzati i punti di forza dei diversi approcci metodologici utilizzati dalla comunità scientifica e dalle istituzioni.

In particolare, nell'ambito del Rapporto sono stati analizzati i punti di forza (cfr. Cap. I e II) e i profili di criticità (cfr. Cap. VII) dei metodi preordinati ad operare la distinzione fra spesa sociale a contenuto previdenziale e spesa sociale con connotazioni di natura assistenziale.

In questa prospettiva, un criterio che appare possibile proporre, peraltro già in parte utilizzato in ambito internazionale per finalità differenti dalla separazione delle prestazioni assistenziali da quelle previdenziali, è quello del bisogno accertato basato sulla prova dei mezzi (*means test*). Ogni prestazione, il cui diritto è subordinato alla sussistenza di condizioni reddituali-patrimoniali fissate *ex lege* che configurano uno stato di bisogno, assumerebbe natura assistenziale. Detta natura verrebbe preservata nel tempo sino a quando permangono le condizioni che hanno determinato il diritto alla prestazione.

Concentrando l'attenzione sulla spesa pensionistica, che, come è noto, costituisce il principale aggregato della spesa per prestazioni sociali, e simulando l'applicazione del criterio del *means test* alle prestazioni correntemente classificate come previdenziali, sarebbe possibile attribuire natura 'assistenziale' anche alle prestazioni pensionistiche (o loro componenti) il cui riconoscimento è subordinato all'accertamento di una situazione di bisogno basata sulle condizioni reddituali-patrimoniali dell'avente diritto e, sovente, del proprio nucleo familiare, nonché sulla persistenza nel tempo delle condizioni medesime.

Avvalendosi della classificazione delle componenti di spesa pensionistica INPS riportata nella tavola 17 (Cap. V) del presente Rapporto, che non comprende alcune voci la cui natura non è peraltro controversa (per esempio le pensioni di invalidità civile), la tavola seguente (Tavola 22) riporta le prestazioni pensionistiche *means-tested*, con evidenza del loro ammontare riferito al 2018 e al 2019.

**Tavola 22 – INPS: prestazioni pensionistiche *means-tested* della GIAS e integrazioni al minimo – Anni 2018-2019**  
(milioni di euro)

<b>Prestazione pensionistica</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Pensione sociale, assegno sociale e assegno vitalizio	5.019	4.855
Integrazione della pensione al trattamento minimo di legge (quota non “cristallizzata”)*	6.452	6.086
Maggiorazione sociale del trattamento minimo	373	352
Prestazione aggiuntiva ai titolari di trattamento minimo	59	51
Quattordicesima mensilità aggiuntiva ai titolari di pensione fino a 2 volte il trattam. minimo	1.689	1.595
Maggiorazione sociale dei trattamenti minimi per ultra 70enni **	283	266
<b>TOTALE</b>	<b>13.875</b>	<b>13.205</b>

Fonte: Elaborazioni INPS

\*: la voce di spesa comprende i seguenti oneri a carico della GIAS:

- integrazione al trattamento minimo dell’assegno ordinario di invalidità;
- integrazione al minimo delle pensioni conseguente alla modifica dei limiti di reddito;
- onere modifiche integrazione al minimo categorie di lavoratori ante 1993.

\*\* : esclusa la maggiorazione per invalidi civili in quanto non afferente al perimetro di indagine (spesa pensionistica), pari a € 28 mln (2018) e € 37 mln (2019).

## VIII.2. Quantificazione della spesa pensionistica previdenziale in base all’ipotesi dell’INPS

La puntuale ricostruzione delle prestazioni fondate sul requisito della prova dei mezzi e la loro eventuale classificazione in assistenziali consentirebbe di individuare, per differenza, l’ammontare delle prestazioni pensionistiche di natura strettamente previdenziale, secondo questa ipotesi di ridefinizione.

Ai fini del presente esercizio, si assume come riferimento l’aggregato di spesa per pensioni utilizzato nei documenti programmatici del MEF (riportato alla riga 11 della tavola 10, par. IV.3). Ciò in quanto detto aggregato comprende la spesa riferita esclusivamente alle Amministrazioni pubbliche (AP), ivi compresa quelle dei cosiddetti enti previdenziali privatizzati (i cui dati economico-patrimoniali rientrano nel conto economico consolidato delle AP) e ciò risulta in linea con il campo di indagine della Commissione (la spesa pubblica nazionale). Inoltre, dal predetto aggregato sono espunte le componenti di spesa non riferibili alle prestazioni pubbliche di natura pensionistica (trattamenti di invalidità civile, TFS, TFR fondo di tesoreria, ecc.) o aventi natura risarcitoria (rendite INAIL, pensioni di invalidità civile, pensioni di guerra, ecc.).

La tavola seguente riporta l’articolazione ipotetica di tale aggregato della spesa pensionistica pubblica italiana in una componente di natura “assistenziale” aggiuntiva rispetto a pensione sociale, assegno sociale e assegno vitalizio e, ricavata per differenza, una componente di natura “previdenziale”, con evidenza della rispettiva incidenza sul PIL.

**Tavola 23 – Simulazione dell’ammontare della spesa pensionistica previdenziale delle AP in base all’ipotesi dell’INPS. Anni 2018-2019** (milioni di euro e valori %)

<b>Tipologia di spesa pensionistica</b>	<b>2018</b>		<b>2019</b>	
	<i>Importo</i>	<i>% PIL</i>	<i>Importo</i>	<i>% PIL</i>
Spesa pensionistica delle AP (definizione MEF-RGS)	268.531	15,16%	274.851	15,35%
(meno) Pensione sociale, assegno sociale e assegno vitalizio	5.019	0,28%	4.855	0,27%
(meno) Altra spesa pensionistica di natura assistenziale in base al criterio del <i>Means Testing</i> (MT)	8.856	0,50%	8.350	0,47%
= Spesa pensionistica di natura previdenziale <i>Non Means-Tested</i> (NMT)	254.656	14,37%	261.646	14,61%

Fonte: Elaborazioni INPS

Sul piano nazionale, l'eventuale adozione di un sistema di classificazione della spesa pensionistica pubblica articolato in funzione delle componenti di natura assistenziale e previdenziale come ridefinite secondo l'ipotesi dell'INPS richiederebbe lo sviluppo di metodologie di rilevazione delle informazioni idonee a distinguere le specifiche voci di spesa<sup>41</sup>. In particolare, solo alcune delle prestazioni fondate sul bisogno accertato in base alla prova dei mezzi sono già oggi rilevate nell'ambito dei rendiconti dell'INPS. Ci si riferisce, nello specifico, alle prestazioni direttamente finanziate a carico della fiscalità generale attraverso la GIAS. Altre, con particolare riferimento alla maggior parte delle integrazioni della pensione al trattamento minimo di legge, dovrebbero invece essere oggetto di specifica rilevazione attraverso lo sviluppo di idonei assetti contabili.

Sul piano internazionale, invece, l'arricchimento delle informazioni presenti nel rendiconto INPS con l'evidenza delle prestazioni *means-tested* (MT) nell'ambito delle complessive prestazioni sociali, consentirebbe in prospettiva una migliore identificazione analitica delle componenti di spesa nazionale MT e il conseguente affinamento della classificazione MT-NMT nell'ambito di ESSPROS.

---

<sup>41</sup> Nell'ambito della Commissione, Istat e RGS sottolineano che, al netto delle ipotesi di studio che possono essere proposte e analizzate, non esistono al momento motivazioni teoriche fondate per cambiare la distinzione tra previdenza e assistenza incorporata nelle statistiche ufficiali (Conti della Protezione Sociale) e utilizzata nei documenti programmatici, a prescindere dall'eventuale impatto limitato di tale modifica.



## IX. CONCLUSIONI

1. La Commissione tecnica di studio ha svolto il compito assegnatole (art.1, comma 475 della legge di bilancio n. 160/2019), di analizzare la spesa per prestazioni sociali in termini di previdenza e assistenza, anche in prospettiva comparata (in particolare all'interno dell'UE), esaminando le principali questioni sollevate nel dibattito pubblico in ordine all'esatta quantificazione della spesa pensionistica e alla sua incidenza sul PIL.

La Commissione ha portato avanti il suo mandato nella consapevolezza che i concetti di previdenza e assistenza si prestano a interpretazioni in qualche misura diverse, posto che il confine tra le due categorie è nella realtà meno univoco di quanto si possa ritenere, anche alla luce del sistema di *welfare* realizzato sulla base dei principi della Costituzione.

2. A livello europeo, il sistema ESSPROS (*European System of integrated Social PROtection Statistics*) – unico strumento che consente la comparabilità delle statistiche sulla protezione sociale tra i 27 paesi membri dell'UE – non prevede la distinzione delle prestazioni erogate in base alla dicotomia tra previdenza e assistenza. Il sistema guarda, principalmente, alle funzioni a cui rispondono le varie prestazioni sociali (protezione contro rischi connessi a salute, vecchiaia, invalidità, superstiti, disoccupazione, carichi familiari, problemi abitativi ed esclusione sociale non altrove classificata). All'interno di ogni funzione, ESSPROS distingue le prestazioni il cui accesso non è condizionato al reddito (*non means-tested*, NMT – non soggette a prova dei mezzi) da quelle condizionate al reddito (*means-tested*, MT – soggette a prova dei mezzi). Ad esempio, per l'Italia rientrano nella componente *means-tested* assegno sociale e reddito di cittadinanza.

La classificazione ESSPROS, inoltre, distingue la spesa al lordo e al netto del prelievo fiscale e contributivo per i principali aggregati richiamati in precedenza. La distinzione lordo/netto non viene invece fornita in ESSPROS con riferimento all'aggregato "pensioni", dato di cui sarebbe utile disporre ai fini di una più completa comparazione europea; di passaggio, va precisato che nell'aggregato "pensioni" non rientra la spesa per TFR.

Rispetto al PIL, nel 2018 (ultimo anno al momento disponibile a livello comparativo), la *spesa totale per protezione sociale* al lordo del prelievo in Italia è più alta della media UE 27 (27,9%, +1,2 punti percentuali), mentre la spesa netta è sostanzialmente allineata (24,4%, +0,2 punti percentuali). In termini pro capite, le prestazioni sociali dell'Italia sono tuttavia allineate alla media UE, e addirittura inferiori se espresse in termini di parità di potere d'acquisto (PPS) in modo da tenere conto delle differenze del costo della vita tra i paesi.

Se si isolano le tre funzioni ESSPROS *Invalidità, Vecchiaia e Superstiti* (I-V-S), nelle quali si concentra la maggior parte della spesa per pensioni, insieme ad altre prestazioni (tra cui il TFR per l'Italia), la spesa lorda italiana risulta superiore alla media UE (17,9%, +3,7 punti percentuali) e, tenendo conto di tutti i *caveat* del relativo aggiustamento di cui si dà conto nel Rapporto, rimane più elevata della media UE anche al netto del prelievo, sia pur con un divario inferiore (14,3%, +2,3 punti percentuali).

In base ai criteri ESSPROS, il differenziale relativo alla *spesa per pensioni* (valutata in rapporto al PIL) tra Italia e media UE 27 è più ampio rispetto a quello relativo alla protezione sociale nel suo complesso: +3,1 punti percentuali (risultato del confronto tra il 15,8% in rapporto al PIL relativo

all'Italia e il 12,7% relativo alla UE 27). Come detto, non sono disponibili informazioni comparative dirette sulla spesa per pensioni al netto del prelievo.

3. La distinzione della spesa in termini di previdenza/assistenza – che come si è detto non ha rilevanza europea ma soltanto nazionale – si basa sulla valutazione congiunta della presenza o assenza di requisiti contributivi, nonché sui criteri distintivi indicati nei primi due commi dell'art. 38 Cost. (ovvero su alcune dicotomie quali lavoratori/cittadini; mezzi necessari per vivere/mezzi adeguati alle esigenze di vita; bisogno accertato/eventi assicurati; schema assicurativo/fiscalità generale). In materia, i dati ufficiali sono forniti dai Conti della Protezione sociale (Sanità, Previdenza e Assistenza) elaborati dall'Istat, di cui si darà conto più avanti.

La Commissione evidenzia che, in ambito pensionistico ma non solo, esistono alcune prestazioni sociali che denotano una natura ibrida, cumulando caratteri propri tanto dell'assistenza quanto della previdenza (ad esempio integrazioni al minimo e quattordicesima, maggiorazioni sociali, assegno sociale di disoccupazione). Sulla base di questo presupposto, la cui rilevanza viene interpretata con sfumature diverse all'interno della Commissione, si potrebbe in questi casi parlare di una *previdenza qualificata dalla condizionalità* (e quindi condizionata dalla prova dei mezzi) o anche di una *assistenza qualificata dalla condizione professionale* (o dal sistema assicurativo) nel caso di prestazioni rivolte a chi soddisfa sia un requisito contributivo sia una specifica prova dei mezzi.

In tali casi, la distinzione tra previdenza e assistenza si presta a ipotesi di ridefinizione che ne modifichino il confine interno: più avanti si darà conto di un esercizio effettuato dall'INPS in materia di spesa pensionistica, ferma restando la correttezza della classificazione ufficiale. Tali ipotesi non rilevano per la determinazione del livello della spesa pensionistica ai fini della predisposizione degli obiettivi di finanza pubblica nazionali, delle procedure di sorveglianza multilaterale del semestre europeo e delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita, nonché delle analisi di sostenibilità del debito, che prescindono dalla distinzione tra spesa previdenziale e assistenziale.

4. La Commissione concorda sul fatto che il canale di finanziamento delle prestazioni (contributi sociali o fiscalità generale) non può essere utilizzato come criterio per la quantificazione della spesa previdenziale per una duplice ragione: i) nulla osta che una spesa di carattere previdenziale sia finanziata attraverso imposte invece che con contributi, come dimostra anche la comparazione europea (e lo stesso caso italiano, ad esempio in presenza di forme di sgravi contributivi); ii) in Italia la fiscalità generale finanzia anche voci chiaramente di natura previdenziale, come si osserva dal bilancio della GIAS, la “Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno alle Gestioni Previdenziali”, istituita dall'art. 37 della legge n. 88 del 1989 nell'ambito del bilancio dell'INPS. Più in generale, l'intervento della fiscalità generale tramite il fondo GIAS e il sistema di anticipazioni di tesoreria a cui periodicamente attinge l'INPS ha come finalità quella di finanziare/ripiantare gli squilibri finanziari dell'ente preposto all'erogazione delle prestazioni piuttosto che dare copertura finanziaria alle singole prestazioni.

A conferma di ciò, la Commissione evidenzia un dato che il dibattito italiano non sembra tenere nel debito conto: nel 2019 i contributi sociali hanno coperto una quota della spesa previdenziale pari solamente al 76,3%, proseguendo una tendenziale riduzione della sua copertura nel corso degli ultimi anni.

5. Nel nostro paese la spesa pensionistica, anche in virtù dei diversi mandati istituzionali dei vari enti, è oggetto di varie classificazioni effettuate da Istat, RGS, INPS, per scopi e con criteri differenti (quali

la funzione, la tipologia delle prestazioni, i soggetti, la programmazione degli obiettivi di finanza pubblica e il monitoraggio della spesa sociale, nonché l'analisi di sostenibilità del debito pubblico), e non sempre è presente la distinzione tra previdenza e assistenza. Resta fermo che le diverse quantificazioni operate dagli Istituti pubblici sono riconducibili soltanto a differenze di definizione e sono perfettamente raccordabili tra loro, come dimostrato analiticamente nel presente Rapporto.

6. La distinzione della spesa in termini di previdenza/assistenza, a oggi, è contenuta nei Conti della Protezione sociale dell'Istat e nelle altre classificazioni nazionali che possono essere ricondotte a essi, mentre nessuna distinzione in tal senso è presente nelle statistiche europee. A parte questa differenza di natura classificatoria, gli aggregati dei Conti della Protezione sociale sono pienamente coerenti con quelli di ESSPROS.

L'Istat rileva che la *spesa per previdenza* (pari, in valori nominali, a 223,0 miliardi di euro nel 2005 e a 317,6 nel 2019, con un incremento di 94,6 miliardi nel quindicennio) è storicamente quella di maggiore peso. Nel quindicennio considerato la spesa nominale per previdenza ha registrato un solo anno di sostanziale stasi nel 2014 (-0,1%), soprattutto in conseguenza della c.d. Riforma 'Fornero', che ha determinato anche negli anni successivi una crescita molto contenuta di tale aggregato.

Una inversione di tendenza si osserva nel 2019, anno in cui la spesa previdenziale ha ricominciato a crescere più marcatamente (+2,9%), anche a seguito dell'introduzione di forme di anticipo pensionistico (in primis 'Quota 100'). Nel 2020 si osserva la crescita più elevata dell'intero periodo (+7,3%), dovuta in prevalenza all'ingente aumento delle integrazioni salariali (CIG), che rientrano nel comparto previdenza.

La *spesa per assistenza* (pari, in termini nominali, a 25,4 miliardi di euro nel 2005 e 52,4 nel 2019, con un incremento di 27,0 miliardi nel quindicennio) è storicamente quella più contenuta. A partire dal 2014, tuttavia, mostra la dinamica annuale più elevata tra le tre aree dei Conti della Protezione sociale, inizialmente in seguito all'introduzione del c.d. 'Bonus 80 euro' e dal 2019 anche per effetto dell'entrata in vigore del 'Reddito di cittadinanza', con una dotazione di risorse più ampia rispetto al 'Reddito di inclusione' introdotto l'anno precedente. Nel 2020, in seguito alle misure di sostegno al reddito delle famiglie introdotte per contrastare gli effetti della crisi economica causata dalla pandemia da Covid-19, si è verificata una vera e propria esplosione della spesa per assistenza, che cresce del 28,4% raggiungendo i 67,3 miliardi di euro (+14,9 miliardi rispetto all'anno precedente).

Sempre secondo i dati ufficiali dei Conti della Protezione sociale dell'Istat, la *spesa pensionistica previdenziale pubblica* per l'anno 2019 (l'ultimo anno prima del periodo Covid-19) risulta pari al 15,36% del PIL. In tale aggregato sono ricomprese alcune misure – di consistenza limitata – di natura previdenziale che sono soggette alla prova dei mezzi, quali le integrazioni al trattamento minimo pensionistico e la quattordicesima mensilità. Per contro, la *spesa pensionistica assistenziale* (pensioni e assegni sociali, pensioni di guerra e pensioni agli invalidi civili) nel 2019 ammonta allo 0,53% del PIL.

7. Portando avanti un orientamento emerso all'interno della Commissione, non condiviso da RGS e Istat che ne hanno evidenziato gli aspetti critici, l'INPS propone di applicare il criterio del bisogno accertato, basato sulla prova dei mezzi (*means test*) alla spesa pensionistica italiana per distinguere fra previdenza e assistenza all'interno del comparto pensioni. In particolare, tra le prestazioni previdenziali subordinate alla prova dei mezzi che l'INPS propone di sommare a quelle tipicamente assistenziali vi sono le integrazioni al trattamento minimo pensionistico, per un ammontare

complessivamente pari a 6.086 milioni di euro nel 2019. Si noti che tali oneri escludono le componenti delle integrazioni al minimo pensionistico “cristallizzate” (1.376 milioni nel 2019) ossia quelle per le quali non si richiede più annualmente il soddisfacimento della prova dei mezzi. Analoga riclassificazione riguarderebbe la quattordicesima (1.595 milioni nel 2019) e altre voci minori, per un importo complessivo di 8.350 milioni di euro (lo 0,47% del PIL e il 2,31% delle prestazioni sociali in denaro delle AP).

L’ipotesi di usare il criterio della prova dei mezzi come condizione sufficiente affinché una voce di spesa previdenziale venga classificata all’interno della componente assistenziale non è unanimemente condivisa dalla Commissione, sebbene, come dimostrato dall’esercizio INPS, l’impatto risulti essere limitato.

La Commissione ritiene, tuttavia, che a fini di analisi si potrebbe prevedere all’interno dei Conti della Protezione sociale una apposita nota che faccia riferimento alle componenti soggette a prova dei mezzi incluse nella spesa per pensioni e rendite previdenziali. Analogamente, la Commissione prende atto che l’INPS si impegna a fornire dati disaggregati relativi alle quote delle pensioni in essere attribuibili a forme di integrazione, maggiorazione o importi aggiuntivi soggette a prova dei mezzi, e l’Istat si impegna ad aggiornare la classificazione *non means-tested / means-tested* (NMT/MT) della spesa per protezione sociale italiana in ambito ESSPROS sulla base di tali dati.

8. Inoltre, secondo un orientamento emerso all’interno della Commissione, ai fini di una maggiore completezza analitica, si potrebbe promuovere una più estesa diffusione a livello europeo dei dati sulle varie componenti della spesa sociale sia al lordo che al netto delle imposte dirette, così da consentire una migliore comparazione dell’impatto sul reddito dei beneficiari fra paesi che possono prevedere diversi carichi fiscali sulle diverse fonti di reddito (oltre che essere caratterizzati da una diverso peso relativo e distribuzione di tali fonti di reddito). Tuttavia, gli aggregati al netto della tassazione vanno interpretati con cautela, vista la diversa struttura tributaria dei paesi UE, che in alcuni casi prevede un regime di deducibilità dei contributi sociali.

In proposito va evidenziato che guardare alla spesa al netto della tassazione non può essere considerato un modo per “reperire risorse” per maggiori spese pubbliche, dal momento che le imposte versate sulle prestazioni sociali sono già destinate al finanziamento di altre componenti del bilancio pubblico.

Al di fuori di un contesto comparativo, per l’Italia la stima dell’aggregato pensioni (inclusivo della piccola componente privata) al netto del prelievo ammonta a 227,9 miliardi di euro nel 2018.

9. Riguardo alla classificazione del TFR va rilevato che, all’interno del sistema ESSPROS, esso viene suddiviso (anche per quanto riguarda le “anticipazioni”) nelle funzioni Vecchiaia, Superstiti e Disoccupazione, a seconda della motivazione della sua erogazione (per pensionamento, per morte del diretto beneficiario, per licenziamento). Pur essendo classificato nelle stesse funzioni in cui si trovano anche le pensioni (Vecchiaia, Invalidità, Superstiti e Disoccupazione), il TFR non viene incluso in alcun aggregato relativo alle pensioni, né al livello ESSPROS né in base ai Conti della Protezione sociale elaborati dall’Istat.

10. In conclusione, la Commissione, con i necessari distinguo di cui si è dato conto sopra, ritiene opportuno continuare a monitorare la complessiva azione sociale dello Stato anche attraverso la *distinzione* della spesa in termini di previdenza/assistenza come già attuato attraverso le statistiche ufficiali dei Conti della Protezione sociale dell’Istat. Ferma restando la fondamentale rilevanza del requisito contributivo e del rapporto di lavoro nell’individuazione delle prestazioni previdenziali, la

Commissione concorda sul fatto che il canale di finanziamento delle prestazioni (contributi sociali o fiscalità generale) non può essere utilizzato in via esclusiva per quantificare le componenti previdenziali e assistenziali della spesa, essendo necessario, come già detto, una classificazione conforme alla natura delle prestazioni. Inoltre, suggerisce che, in un'ottica di analisi, possano essere prese in considerazione definizioni che fanno riferimento alla prova dei mezzi con opportune specificazioni.

La Commissione riconosce peraltro che il sistema di *welfare* italiano è caratterizzato dalla presenza sempre più ampia di prestazioni di natura ibrida. Ciò anche in risposta a dinamiche del mercato del lavoro che possano esporre a rischi di povertà durante tutte le fasi di vita coloro che affrontassero carriere lavorative frammentate e/o a bassa retribuzione. Alla luce di quanto fin qui rappresentato non appare quindi praticabile una *separazione* netta tra previdenza e assistenza.

In ambito pensionistico, la Commissione rileva che, nell'ottica di rispondere ai forti squilibri di natura demografica dovuti all'invecchiamento della popolazione e di garantire prestazioni nel complesso adeguate anche in futuro, la progressiva implementazione del regime contributivo di tipo nozionale, prevista a legislazione vigente, rappresenta una valida risposta ai sottostanti fattori di insostenibilità nel medio/lungo periodo.

La Commissione nota tuttavia che, in un'ottica futura, l'adeguatezza delle prestazioni sociali sarà legata principalmente alle caratteristiche del mercato del lavoro, vale a dire alla maggiore o minore precarietà delle storie contributive individuali, alla loro frammentarietà e al livello delle remunerazioni.

Sulla base di questi presupposti, la Commissione auspica che il sistema di *welfare* che prevarrà nel futuro, in un contesto di risorse limitate, sia compiutamente improntato a garantire un'efficace solidarietà sociale, in modo da offrire risposte congrue ai bisogni sociali che si presenteranno.