

## Previdenza e assistenza sociale

Previdenza e assistenza sociale, insieme alla sanità, sono parte del più generale sistema di protezione sociale che consente di soddisfare i bisogni della collettività, presenti e futuri.

La previdenza e l'assistenza sociale forniscono prestazioni (monetarie o in natura) che, facendo ricorso a risorse collettive, sostengono individui e nuclei familiari che devono fronteggiare particolari eventi o soddisfare specifici bisogni, solitamente non affrontabili con il solo ricorso alle risorse provenienti dalla propria attività lavorativa o da altri fonti di reddito individuali o familiari. Gli interventi previdenziali e assistenziali realizzano, quindi, un'attività di redistribuzione settoriale, di categoria e territoriale del reddito collettivo.

Storicamente, la statistica - ufficiale e non - ha avuto un ruolo centrale in questo ambito. Nel 1800, il costante incremento degli infortuni e delle malattie professionali, legate al processo di industrializzazione, finiva inevitabilmente per pesare sulla finanza pubblica, essendo necessario provvedere all'assistenza economica e sanitaria degli operai vecchi o invalidi. Il mezzo per far fronte a questi problemi sociali, che andavano estendendosi ad aree della popolazione sempre più vaste, fu individuato nell'assicurazione. In quegli anni, gli studi statistici e il calcolo attuariale vennero ampiamente utilizzati per misurare il rischio insito nei contratti di assicurazione.

La constatazione che i contratti contro gli infortuni e sulla vita si basavano, ormai, su precisi calcoli statistici fece sorgere, in Germania, la convinzione che le assicurazioni potessero essere gestite direttamente dallo Stato, che avrebbe potuto promuovere le assicurazioni popolari su più vasta scala. Fu così individuato quello che, in Europa, divenne il mezzo fondamentale per provvedere agli infortuni sul lavoro oltre che all'invalidità e alla vecchiaia degli operai: l'assicurazione gestita dallo Stato.

In quegli anni anche la statistica ufficiale italiana contribuisce in maniera decisiva a costruire le fondamenta del sistema della previdenza e dell'assistenza, grazie all'iniziativa della Direzione di statistica dell'allora Ministero di agricoltura, industria e commercio che, nei primi anni Settanta, avvia una *Statistica delle società di mutuo soccorso*, della quale si contano cinque volumi compresi nell'arco di tempo tra 1875 e 1888.<sup>1</sup>

Le informazioni sulla previdenza e assistenza sociale presentate in questa sezione e la loro disomogenea estensione temporale testimoniano la differente attenzione che, nel tempo, è stata dedicata alle fonti informative statistiche sull'argomento, nonché le diverse fasi attraversate dal sistema previdenziale stesso.

Le serie di dati provengono da fonti diverse, alcune gestite direttamente dall'Istat, altre da enti esterni all'Istituto. Per le statistiche sui contributi e prestazioni degli enti previdenziali, così come per quelle relative a pensioni e pensionati, è stata decisiva l'istituzione, in fasi storiche diverse, dei tre principali enti previdenziali italiani: l'Inps, l'Inpdap e l'Inail. L'Inps, che nasce nel 1933 come ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e gestione autonoma, rileva l'attività di previdenza sociale già svolta, a partire dal 1898, dalla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai, per i quali, però, l'assicurazione diventa obbligatoria solo a partire dal 1919. L'Inail nasce con la legge n. 860 del 22 giugno 1933, che sancisce la competenza unica della Cassa nazionale infortuni per l'assicurazione obbligatoria contro gli incidenti sul lavoro, il cui nome viene cambiato in Istituto nazionale assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. L'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (Inpdap) viene, infine, costituito con d.lgs n. 479 del 30 giugno 1994. Vi confluiscono l'Enpas, l'Inadel, l'Enpdep e le Casse pensionistiche gestite dagli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro. L'Inpdap ha costituito il polo previdenziale per i pubblici dipendenti fino al 31 dicembre 2011 quando, in adempimento del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (cosiddetto "salva Italia"), è stato soppresso, trasferendone tutte le competenze all'Inps.

Così, dal 1921 al 1996, i dati relativi ai contributi e alle prestazioni (riscossioni e pagamenti) degli enti di

<sup>1</sup> Confronta: G. Favero e U. Trivellato. 2000. *Il lavoro attraverso gli "annali": dalle preoccupazioni sociali alla misura della partecipazione e dei comportamenti nel mercato del lavoro*. Roma: Istat. (Annali di statistica, serie X, vol. XXI).

previdenza sono stati forniti dai differenti enti previdenziali oppure desunti direttamente dai loro bilanci. A partire dal 1996 i dati provengono dalla rilevazione annuale dell'Istat su *I bilanci consuntivi degli enti previdenziali*.

Per quanto riguarda le pensioni, invece, la documentazione è più recente e si basa prevalentemente sui dati di fonte Istat e, nell'ultimo periodo, su elaborazioni effettuate congiuntamente sui dati amministrativi in possesso dell'Inps.

## **Contributi e prestazioni degli enti di previdenza**

La disponibilità di informazioni sistematiche relative ai contributi e alle prestazioni sociali inizia nel 1921. Da questa data fino al 1995, i dati derivavano dai bilanci delle istituzioni coinvolte o da elaborazioni statistiche effettuate dalle istituzioni stesse sui dati amministrativi in loro possesso. Per utilizzare tali documenti a fini statistici, essi venivano scomposti e riclassificati secondo schemi omogenei. In alcuni casi, ai fini della riclassificazione, era necessario fare ricorso a elementi provenienti da fonti diverse che potessero fungere da parametri per la ricomposizione delle voci risultanti dal bilancio.

A partire dal 1996, l'Istat vara la rilevazione annuale *I bilanci consuntivi degli enti previdenziali*. Il campo di osservazione è costituito dalle più rappresentative istituzioni, pubbliche e private, che erogano prestazioni sociali. Queste possono essere in denaro, come, ad esempio, pensioni, assegni familiari e indennità di disoccupazione, oppure in natura, come vitto, alloggio, farmaci e cure termali. Le risorse utilizzate per l'erogazione delle prestazioni sono costituite dai contributi sociali, pagati da datori di lavoro e lavoratori, e dai trasferimenti, la cui maggiore quota ricade sul bilancio dello Stato.

L'Istat esegue questa rilevazione ai fini della costruzione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborato secondo gli schemi contabili del Sistema europeo dei conti economici integrati (Sec 2010), nonché del conto economico della protezione sociale, costruito secondo i criteri previsti dal Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros).<sup>2</sup> I dati di base sono acquisiti attraverso modelli di rilevazione (EP1/EP2 – EP1Bis/EP2Bis). Il modello EP1/EP1Bis è articolato in sei sezioni. Nella Sezione I sono raccolti i dati relativi alle spese e alle entrate correnti. Un approfondimento è riservato all'analisi delle spese per il personale. La Sezione II è dedicata alle spese ed entrate in conto capitale. La Sezione III è destinata all'analisi delle partite di giro, in entrata e in uscita, mentre la Sezione IV rileva la situazione finanziaria riassuntiva (depositi e prelevamenti). La Sezione V dettaglia le voci relative all'acquisto di beni mobili e immobili, distinguendoli tra beni nuovi e beni usati. Infine, la Sezione VI rileva informazioni sull'accantonamento relativo ai fondi di quiescenza per il pagamento delle liquidazioni per fine rapporto di lavoro.

Sulla base dei dati pervenuti, l'Istat effettua una riclassificazione delle poste del bilancio per renderle omogenee con gli schemi contabili del Sec 2010. Per gli enti maggiori, inoltre, i dati sono elaborati con il supporto dell'analisi puntuale del rendiconto finanziario. Le unità di analisi sono rappresentate dalle entrate e dalle spese nella fase consuntiva di bilancio, espresse sia in valori di competenza che in valori di cassa (somma delle riscossioni e dei pagamenti in conto competenza e in conto residui).

Dai dati del consuntivo 2003 le principali voci di entrata e di uscita sono analizzate a livello regionale e corredate da una serie di indicatori, atti a fornire informazioni sull'equilibrio economico-finanziario degli enti.<sup>3</sup>

### *Avvertenze ai confronti temporali*

Nel corso degli anni sono mutati sia i criteri di riclassificazione dei dati di bilancio sia l'universo degli enti previdenziali compresi nella rilevazione. L'andamento nel tempo dei contributi, delle prestazioni e del rapporto tra prestazioni e contributi risente dell'estensione della previdenza a nuove categorie sociali, nonché dell'ampliamento delle varie forme di prestazioni erogate. In conseguenza di tale ampliamento, il livello delle prestazioni tende ad aumentare in misura maggiore di quello dei contributi.

- Dal 1921 al 1931, il forte divario che si rileva, relativamente all'Inps, tra contributi e prestazioni è dovuto al fatto che, in questi primi anni di attività dell'Ente, l'erogazione delle

<sup>2</sup> Eurostat. 2008. *Esspros Manual: Population and social conditions*. Luxembourg: Methods.

<sup>3</sup> Nel 2010 è stata ricostruita la serie storica dal 1999 al 2007, successivamente estesa al 2008 ([http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100521\\_00/](http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100521_00/)). Questa serie non viene riportata a causa del numero ridotto di osservazioni.

pensioni di invalidità, di vecchiaia e ai superstiti – che costituisce l'attività fondamentale dell'istituto – è stata molto limitata perché il numero di assicurati che avevano diritto alla pensione era ancora molto esiguo.

– Dal 1921 al 1974, i dati relativi ai contributi e alle prestazioni comprendono gli oneri a carico dello Stato e sono al lordo delle duplicazioni dovute al passaggio di fondi fra gestioni dello stesso ente o fra enti diversi.

– Dal 1975 è stata introdotta una nuova metodologia nell'elaborazione dei dati: i contributi vengono indicati al netto degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione e le prestazioni sono riportate al netto delle poste correttive.

– Dal 1985 al 1995, i dati relativi ai contributi e alle prestazioni non sono disponibili per ente, ma soltanto in forma aggregata.

– Dal 1996 i dati rilevati sono riclassificati per renderli omogenei con gli schemi contabili del Sistema europeo dei conti economici integrati del Sec 95.

– Dal 2013 i dati rilevati sono riclassificati per renderli omogenei con gli schemi contabili del Sistema europeo dei conti economici integrati del Sec 2010.

## Pensioni

I primi dati su pensioni e pensionati dello Stato furono forniti, già nella seconda metà dell'Ottocento, dal Ministero delle finanze e del tesoro e, nei primi anni della Repubblica, dal Ministero del tesoro (Ragioneria generale dello Stato). Tuttavia, la disponibilità temporalmente discontinua di questi dati, unita al loro esclusivo riferirsi a pensionati statali, ha sconsigliato il loro inserimento in questo archivio. Le serie riportate nel capitolo iniziano, seppure non con cadenza annuale, dal 1951 e sono - fino al 1974 - il risultato di elaborazioni effettuate a partire dai dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Dal 1975 al 1996 la fonte ufficiale delle statistiche sulle pensioni diventa l'*Indagine statistica sui trattamenti pensionistici* effettuata dall'Istat presso i principali enti erogatori, introdotta in attuazione della delibera del 23 gennaio 1975 della Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati. Le modalità tecniche per l'effettuazione dell'indagine vennero concordate con esperti del sistema pensionistico, nell'ambito della Commissione di studio incaricata di formulare proposte per il miglioramento delle statistiche sulla sicurezza sociale, costituita presso l'Istat e composta da rappresentanti dell'Inps, Inail, Ministero dell'interno, Ministero del tesoro (per il settore privato), Enpas e Inadel (per il settore pubblico). La ricognizione preliminare delle informazioni esistenti, svolta in occasione della prima rilevazione (1974), evidenziò modalità di classificazione non coerenti, non soltanto tra ente ed ente, ma anche tra gestioni diverse, afferenti allo stesso ente. Lo sforzo di armonizzazione compiuto, anche grazie ad analisi *ad hoc* eseguite dagli enti previdenziali, garantì un incremento qualitativo dei dati già a partire dalla seconda edizione dell'indagine (1975) che, per la prima volta, presentò un ampio approfondimento dedicato alle pensioni erogate ad ex dipendenti del settore pubblico.

A partire dal 1997 le informazioni statistiche sono, invece, prodotte dall'Istat in collaborazione con l'Inps, utilizzando l'archivio amministrativo *Casellario centrale dei pensionati*, a partire dal quale è stato possibile produrre e diffondere, per la prima volta, anche i dati sui beneficiari di prestazioni pensionistiche. Tale archivio amministrativo, gestito dall'Inps, ha come scopo istituzionale la raccolta, conservazione e gestione dei dati e delle informazioni riguardanti i titolari di:

- trattamenti pensionistici a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti;
- trattamenti pensionistici a carico di regimi obbligatori di previdenza sostitutivi di detta assicurazione;
- trattamenti pensionistici a carico di regimi obbligatori per l'erogazione di pensioni a favore dei liberi professionisti;
- trattamenti pensionistici a carico di qualunque altro regime previdenziale pensionistico a carattere obbligatorio;
- qualunque altra forma di previdenza integrativa e complementare;
- trattamenti di pensione o di assegno continuativo aventi natura assistenziale;
- trattamenti pensionistici di guerra;
- rendite per invalidità permanente o a favore dei superstiti per infortuni sul lavoro o malattie professionali.

I dati di fonte amministrativa, riclassificati dall'Istat sulla base di definizioni prestabilite (vedi [Glossario](#)), sono stati elaborati secondo il Sistema di classificazione delle prestazioni pensionistiche (Scpp). Tale sistema di classificazione è stato predisposto dall'Istituto in accordo ai criteri prescritti dal Sistema europeo di classificazione delle prestazioni sociali (Sespros). Ciò ha consentito all'Istat, a partire dai dati relativi al 2006, di adempiere all'obbligo comunitario, dettato dal regolamento europeo n. 458 del 2007, di fornire ad Eurostat, con cadenza annuale, i dati relativi ai beneficiari di trattamenti pensionistici.

Per una corretta lettura delle statistiche presentate, si precisa che per "pensione" deve intendersi la prestazione periodica e continuativa in denaro erogata individualmente da Amministrazioni pubbliche ed Enti pubblici e privati in seguito al raggiungimento di una determinata età, maturazione di anzianità di versamenti contributivi, mancanza o riduzione di capacità lavorativa per menomazione congenita o sopravvenuta morte della persona protetta.

Il numero delle pensioni non coincide con quello dei beneficiari, in quanto ogni pensionato può percepire più trattamenti pensionistici. Ad esempio, il titolare di una pensione di vecchiaia può anche avere diritto a una parte della pensione di vecchiaia del coniuge deceduto. Ogni soggetto, inoltre, può essere titolare di più pensioni appartenenti a diverse tipologie, come nel caso in cui una prestazione di tipo Ivs si cumula con una rendita indennitaria o una prestazione assistenziale.

Per fornire un quadro sintetico e per quanto possibile omogeneo delle varie forme di pensione analizzate, nelle tavole è stata adottata la classificazione tipologica nella quale le prestazioni, sono raggruppate in tre tipologie, a seconda dell'evento che ha determinato l'erogazione della pensione:

- *Pensioni di invalidità, di vecchiaia e ai superstiti (Ivs)*. Le pensioni di vecchiaia e di invalidità vengono corrisposte per effetto dell'attività lavorativa svolta dalla persona protetta al raggiungimento di determinati limiti di età anagrafica, di anzianità contributiva e in presenza di una ridotta capacità di lavoro (pensioni dirette). In caso di morte della persona in attività lavorativa o già in pensione tali prestazioni possono essere corrisposte ai superstiti (pensioni indirette). È necessario tenere presente che una pensione Ivs può, in alcuni casi, coesistere con altre pensioni erogate allo stesso beneficiario, anche dallo stesso Ente o dalla stessa gestione previdenziale. Si sottolinea anche che vi sono enti che erogano pensioni "integrative" o "complementari", ossia aggiuntive rispetto a quelle del regime dell'Assicurazione generale obbligatoria, nonché delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative di questa.
- *Pensioni indennitarie*. Le prestazioni indennitarie sono costituite da rendite per infortuni sul lavoro e malattie professionali. La loro caratteristica è quella di indennizzare la persona per una menomazione, secondo il grado della stessa, o per morte (in tal caso la prestazione è erogata ai suoi superstiti) conseguente a un evento accaduto nello svolgimento di un'attività lavorativa. Un evento dannoso può dar luogo a più rendite indirette, a seconda del numero dei superstiti aventi diritto. Tali prestazioni sono erogate solo in presenza di un periodo minimo di versamenti contributivi.
- *Pensioni assistenziali*. Le prestazioni pensionistiche assistenziali sono costituite da pensioni ai non vedenti civili, ai non udenti civili e agli invalidi civili e a questi stessi soggetti, unitamente ai cittadini sprovvisti di reddito o con reddito insufficiente, al compimento del sessantacinquesimo anno di età. Sono state attribuite a questa tipologia anche le pensioni di guerra comprensive degli assegni vitalizi ad ex combattenti insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto e gli assegni di Medaglia e croce al valor militare. La caratteristica principale delle pensioni assistenziali è quella di garantire un reddito minimo a persone incapaci di procurarselo a causa di menomazioni congenite o sopravvenute oppure semplicemente per età avanzata. Si tratta, in ogni caso, di pensioni non collegate a un sistema di contribuzione.