

Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n°335/95 e successivi provvedimenti

***Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi
provvedimenti, nell'ottica della competitività,
dello sviluppo e dell'equità.***

Relazione finale

settembre 2001

1.2 La verifica degli obiettivi di contenimento della spesa previdenziale dal 1996 al 2000.

1.2.1 I contenuti della verifica

Ai fini della verifica degli effetti della legge n. 335/95 e di quelli derivanti dalle modifiche successivamente introdotte ed in particolare quelle contenute nella legge n.449/97, la Commissione ritiene necessario partire dal quadro riassuntivo degli effetti finanziari previsti in funzione delle modifiche introdotte, il cui prospetto di sintesi allegato alla medesima legge n. 335/95 è riportato nella seguente tabella n. 1. 2.

TABELLA N. 1.2 - QUADRO RIASSUNTIVO DEGLI EFFETTI FINANZIARI SUL FABBISOGNO DERIVANTI DALLE MODIFICHE ALLA NORMATIVA IN MATERIA PREVIDENZIALE (Tabella 1 allegata alla Legge 335/95)
(valori in mid di lire)

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
1. Retribuzione intera vita lavorativa	Art. 1, c. 17 e 18	80	82	85	87	90	93	96	98	101	104	916
2. Indennità una tantum	Art. 1, c. 20					-18	-36	-37	-38	-39	-41	-209
3. Pensioni di anzianità	Art. 1, c. da 25 a 32	3.578	2.254	3.045	4.085	5.273	6.456	7.225	8.049	8.681	10.512	59.158
	di cui											
	a) Dipendenti	2.220	1.132	1.778	2.280	3.192	4.319	5.046	5.841	6.459	8.282	40.549
	a1) di cui privati	1.656	427	917	1.306	1.936	2.408	2.471	2.839	2.869	4.491	21.320
	b) Autonomi	1.358	1.122	1.267	1.805	2.081	2.137	2.179	2.208	2.222	2.230	18.609
4. Modifiche trattamento pensioni reversibilità	Art. 1 c. 41	286	673	1.037	1.368	1.663	1.922	2.141	2.321	2.460	2.553	16.424
5. Cumulo trattamenti invalidità con redditi	Art. 1 c. 42	13	32	51	70	89	108	127	146	165	186	987
6. Cumulo trattamenti invalidità con rendita inali	Art. 1 c. 43	49	134	216	296	375	452	527	601	674	756	4.080
7. TFR nuovi assunti pubblico impiego	Art. 2 c. 5											
8. Ampliamento base pensionabile pubblico impiego	Art. 2 c. 9, 10, 11	615	635	651	667	684	701	718	736	755	774	6.936
9. Invalidità settore pubblico	Art. 2 c. 12	-15	-46	-77	-109	-141	-174	-208	-242	-278	-319	-1.609
10. Introduzione integrazione al minimo settore pubblico	Art. 2 c. 13	-5	-15	-26	-36	-47	-58	-69	-81	-93	-107	-537
11. Integrazioni al minimo	Art. 2 c. 14	-55	-55	-76	-78	-81	-83	-86	-88	-91	-93	-786
12. Ridefinizione base imponibile Inps	Art. 2 c. 15, 16 e 17	-50	-52	-53	-55	-56	-58	-60	-61	-63	-65	-573
13. Retribuzione imponibile tetto contributivo	Art. 2 c. 18	-32	-33	-34	-35	-36	-36	-37	-38	-38	-38	-357
14. Lavoro parasubordinato	Art. 2 c. da 26 a 32	2.604	2.733	2.815	2.900	2.987	3.162	3.257	3.355	3.455	3.559	30.827
15. Perequazione - quota parte - pensioni al costo vita + 1% (trasferimento per l'anno 1996 pari a 23.000 mid). A decorrere dal 1998 quantificazione ulteriori maggiori oneri in L.F.	Art. 3 c. 2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16. Assegno sociale	Art. 3 c. 6 e 7	7	14	21	29	36	44	52	60	68	77	408
17. Riduzione periodo prescrizione contributi	Art. 3 c. 9 e 10	-50	-52	-53	-55	-56	-58	-60	-61	-63	-65	-573
18. Pensione regime internazionale	Art. 3 c. da 14 a 17	28	57	83	105	124	140	153	164	171	177	1.202
19. Contributo 0.35% a carico lavoratore + 0.35% a carico datore di lavoro	Art. 3 c. 24	1.984	2.405	2.477	2.551	2.627	2.788	2.871	2.957	3.046	3.137	26.843
20. Costo previdenza complementare		-204	-483	-849	-1.317	-1.824	-2.403	-2.814	-3.270	-3.751	-4.281	-21.196
Minore gettito IRPEF		-205	-1.468	-1.089	-1.241	-1.371	-1.487	-1.587	-1.676	-1.709	-1.806	-13.639
Totale		8.628	6.815	8.224	9.232	10.318	11.473	12.209	12.932	13.451	15.020	108.302

Tale quadro delinea la stima degli effetti finanziari conseguibili dalle innovazioni introdotte dalla legge n. 335 per ciascuno degli anni 1996 – 2005. In questa prima parte si esamina il periodo 1996 – 2000.

Nell'esame delle voci della tabella allegata alla legge n. 335/95 la Commissione fa presente che sono state adottate diverse metodologie. Infatti:

- a) per alcune la verifica si basa sugli elementi amministrativi forniti direttamente dagli enti previdenziali e riguarda i punti 2,4, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 16,18;
- b) per quanto concerne la verifica degli effetti finanziari derivanti dalle pensioni di anzianità si rilevano le notevoli difficoltà di una verifica basata sui soli dati contabili di consuntivo. Per una puntuale verifica sarebbe stata necessaria la rilevazione, da parte degli enti previdenziali e per ogni singolo soggetto ed anno, delle propensioni al pensionamento per anzianità sulla base dei requisiti previsti. Tali stime non sono disponibili. A questa mancanza si aggiunge il fatto che, successivamente alla legge n. 335/95, vi è stato un ulteriore intervento in materia di pensioni di anzianità attraverso la legge n. 449/97 (riforma Prodi), per il cui nuovo quadro normativo conseguente si rinvia all'*Allegato n. 1*.
Ciò considerato, la Commissione ha ritenuto utile procedere comunque ad una valutazione degli effetti finanziari della riforma. Si è pervenuto alla verifica dei risparmi mediante un procedimento valutativo che, partendo dai dati forniti dagli enti previdenziali, ricava una stima del numero e della spesa relativa ai soggetti che negli anni 1996 - 2000 sono stati obbligati a posticipare il pensionamento di anzianità per effetto delle modifiche introdotte;
- c) per quanto concerne altre voci sono state adottate metodologie di valutazione indicate dagli stessi enti previdenziali (come ad esempio per la voce 19, le entrate contributive effettive sono state stimate indirettamente dal gettito contributivo complessivo);
- d) per quanto concerne, infine, la voce 20, relativa ai costi (minori entrate fiscali e contributive) previsti relativamente agli incentivi alla previdenza integrativa, la stima è stata effettuata confrontando le adesioni preventivate con quanto effettivamente verificatosi nei primi anni (1996 – 2000) di applicazione.

1.2.2 Sintesi e conclusioni della verifica

Nel presente paragrafo è riportato il Prospetto Riepilogativo di verifica relativo al periodo 1996 - 2000, a cui fanno seguito alcune considerazioni che emergono dall'analisi del Prospetto medesimo. In particolare il saldo complessivo tra effetti previsti ed effetti riscontrati in sede di verifica è scomposto in due categorie: quella relativa al complesso delle disposizioni recanti risparmi o maggiori entrate e quella relativa al complesso delle disposizioni recanti costi per la finanza pubblica.

Come già indicato la verifica è stata effettuata non solo con riferimento alle modifiche normative introdotte dalla legge n. 335/95, ma anche in relazione agli interventi successivi in materia, in particolare la legge n. 449/97. Pertanto nel Prospetto Riepilogativo sia gli effetti finanziari previsti sia quelli effettivi sono riferiti al complesso degli interventi di modifica normativa intercorsi nel periodo oggetto di verifica.

Tabella n. 1.3 - PROSPETTO RIEPILOGATIVO
Effetti finanziari derivanti dalle modifiche introdotte dalla legge n. 335/95 e successivi interventi
(- valori in mld di lire - + effetti positivi, - effetti negativi per la finanza pubblica)

		1996	1997	1998	1999	2000	Cumulato 1996 - 2000
1	Retribuzione intera vita lavorativa (1)						
	(a) maggiori entrate previste						
	(b) maggiori entrate effettive						
	(b-a)						
2	Indennità <i>una tantum</i>						
	(a) maggiori costi previsti	0	0	0	0	-18	-18
	(b) maggiori costi effettivi	0	0	0	0	0	0
	(b-a)	0	0	0	0	18	18
3	Pensioni di anzianità						
	(a) risparmi previsti	3.578	2.254	4.884	5.827	7.597	24.140
	(b) risparmi effettivi	3.421	2.578	4.709	5.560	7.034	24.531
	(b-a)	-157	624	-175	-237	337	391
4	Modifiche trattamento pensioni reversibilità - Art. 1 c. 41						
5	Cumulo trattamenti invalidità con redditi - Art. 1 c. 42						
6	Cumulo trattamenti invalidità con rendita Inail - Art. 1 c. 43						
	Totale Art. 1, commi da 41 a 43						
	(a) risparmi previsti	348	839	1.304	1.734	2.127	6.362
	(b) risparmi effettivi	42	325	430	584	668	2.049
	(b-a)	-306	-514	-874	-1.150	-1.459	-4.303
7	TFR nuovi assunti pubblico impiego						
	(a) effetti complessivi previsti	0	0	0	0	0	0
	(b) effetti complessivi effettivi	0	0	0	0	0	0
	(b-a)	0	0	0	0	0	0
8	Ampliamento base pensionabile pubblico						
	(a) maggiori entrate contributive previste	615	635	651	667	684	3.252
	(b) maggiori entrate contributive effettive	615	635	651	667	684	3.252
	(b-a)	0	0	0	0	0	0
9	Invalità settore pubblico						
	(a) maggiori costi previsti	-15	-46	-77	-109	-141	-388
	(b) maggiori costi effettivi	-2	-5	-11	-17	-21	-56
	(b-a)	13	41	66	92	120	333
10	Introduzione integrazione al minimo settore pubblico						
	(a) maggiori costi previsti	-5	-15	-26	-36	-47	-129
	(b) maggiori costi effettivi	-1	-2	-2	-3	-3	-11
	(b-a)	4	13	24	33	44	118
11	Integrazioni al minimo (1)						
	(a) maggiori costi previsti						
	(b) maggiori costi effettivi						
	(b-a)						
12	Ridefinizione base imponibile INPS (1)						
	(a) minori entrate contributive previste						
	(b) minori entrate contributive effettive						
	(b-a)						
13	Retribuzione imponibile tetto contributivo						
	(a) minori entrate contributive previste	-32	-33	-34	-35	-36	-170
	(b) minori entrate contributive effettive	-26	-27	-28	-29	-30	-140
	(b-a)	6	6	6	6	6	30
14	Lavoro parasubordinato						
	(a) maggiori entrate previste	2.604	2.733	2.973	3.075	3.304	14.689
	(b) maggiori entrate effettive	1.451	2.428	3.156	3.560	4.071	14.696
	(b-a)	-1.153	-305	183	515	787	7
15	Perequazione - quota parte - pensioni al costo vita + 1% (trasferimento per l'anno 1996 pari a 23.000 mld). A decorrere dal 1998 quantificazione ulteriori maggiori oneri in L.F.						
	(a) effetti complessivi previsti	0	0	0	0	0	0
	(b) effetti complessivi effettivi	0	0	0	0	0	0
	(b-a)	0	0	0	0	0	0

(continua)

(1) Per tali voci, non essendo stato possibile da parte degli Enti previdenziali effettuare una verifica delle previsioni sia direttamente sulla base di registrazioni contabili ovvero mediante indicatori indiretti, la Commissione non possiede elementi per confermare o accertare degli scostamenti rispetto a quanto previsto.

							(segue)	
16	Assegno sociale	(a) risparmi previsti	7	14	21	29	36	107
		(b) risparmi effettivi	3	9	20	27	34	93
		(b-a)	-4	-5	-1	-2	-2	-14
17	Riduzione periodo prescrizione contributi (1)	(a) effetti complessivi previsti						
		(b) effetti complessivi effettivi						
		(b-a)						
18	Pensioni in regime internazionale	(a) risparmi previsti	28	57	83	105	124	397
		(b) risparmi effettivi	106	93	137	158	180	675
		(b-a)	78	36	54	53	56	278
19	Contributo 0,35% a carico lavoratore + contributo 0,35% a carico datore di lavoro	(a) maggiori entrate contributive previste	1.984	2.405	2.477	2.551	2.627	12.044
		(b) maggiori entrate contributive effettive	2.413	2.525	2.608	2.782	2.925	13.254
		(b-a)	429	120	131	231	298	1.210
20	Costo previdenza complementare	(a) costo previsto	-204	-483	-849	-1.317	-1.824	-4.877
		(b) costo effettivo	0	-1	-89	-220	-380	-850
		(b-a)	204	482	780	1.097	1.464	4.027
21	Minore gettito Irpef	(a) minore gettito previsto	-205	-1.468	-1.089	-1.241	-1.371	-5.374
		(b) minore gettito effettivo	-177	-1.422	-1.146	-1.390	-1.594	-5.730
		(b-a)	28	46	-57	-149	-223	-356
22	Incremento contributivo lavoratori autonomi (art 59, l. n. 449/97)	(a) maggiori entrate contributive previste	0	0	783	881	1.059	2.703
		(b) maggiori entrate contributive effettive	0	0	910	847	1.084	2.840
		(b-a)	0	0	127	-14	25	137
A) Saldo complessivo								
	(a) previsto	8.703	8.892	11.101	12.111	14.121	52.928	
	(b) effettivo	7.846	7.436	11.364	12.587	15.573	54.805	
	(b-a)	-857	-544	263	476	1.452	1.877	
di cui:								
B) Risparmi o maggiori entrate (3,4,5,6,8,14,16,18,19,22)								
	(a) previsti	9.164	8.937	13.176	14.849	17.568	63.684	
	(b) effettivi	8.051	8.893	12.621	14.245	17.580	61.390	
	(b-a)	-1.113	-44	-555	-604	22	-2.294	
C) Costi o minori entrate (2,9,10,11,13,20,21)								
	(a) previsti	-481	-2.045	-2.075	-2.738	-3.437	-10.756	
	(b) effettivi	-206	-1.457	-1.256	-1.658	-2.007	-6.585	
	(b-a)	255	588	819	1.080	1.430	4.171	

Le voci A) e B) sono da rideterminare in funzione delle sopravvenienze in termini di maggiori entrate per divieto di cumulo e di quelle contributive connesse alle armonizzazioni. Tali complessive sopravvenienze sono indicate nella tabella seguente:

Sopravvenienze (valori in mid)						
						Cumulato 1996 -
						2000
	1996	1997	1998	1999	2000	
23	Sopravvenienze per divieto di cumulo tra pensioni dirette e reddito da lavoro rispetto a andamento tendenziale, a seguito del processo di riforma attuato					
	0	0	340	300	390	1.030
24	Sopravvenienze di entrate contributive armonizzazioni (fondi speciali, inpdai, enpals, previdenza agricola)					
	0	276	607	884	892	2.658
Totale sopravvenienze (23 + 24)						
	0	276	947	1.184	1.282	3.688

Le risultanze emerse dal Prospetto riepilogativo di verifica possono essere così sintetizzate:

- Il saldo complessivo tra quanto previsto (cumulato 1996 – 2000: 52.928 mld) e quanto accertato (cumulato 1996 – 2000: 54.805 mld) in sede di verifica evidenzia che, senza considerare le sopravvenienze indicate a margine del medesimo prospetto, l'obiettivo di miglioramento netto dei saldi di finanza pubblica è stato sostanzialmente conseguito, con un miglioramento di 1.877 mld circa nel periodo 1996-2000. Considerando viceversa le predette sopravvenienze tale miglioramento risulta rideterminato in 5.600 mld circa. Il saldo complessivo può essere scomposto in due categorie:
 - a) risparmi o maggiori entrate;
 - b) costi.

La somma dei risparmi e delle maggiori entrate, non considerando le sopravvenienze già citate, risulta cumulativamente inferiore del 3,6% (circa 2.300mld) rispetto a quanto previsto. Viceversa, inglobando le sopravvenienze risulta superiore di circa 1.400 mld.

Relativamente ai costi, questi sono risultati minori per circa 4.200 mld (prevalentemente per il minor costo rispetto al previsto della previdenza complementare per circa 4.000 mld e per un minor costo delle disposizioni relative alla pensione di invalidità e all'integrazione al minimo nel settore pubblico per circa 450 mld, parzialmente compensati dalle minori entrate fiscali connesse al maggior gettito contributivo pari a circa 350 mld).

Con riferimento alla categoria delle maggiori entrate o risparmi, a fronte di una composizione interna che cumulativamente prevedeva una incidenza delle maggiori entrate del 51,3%, in fase di verifica, non considerando le sopravvenienze, si è riscontrata un'incidenza delle maggiori entrate di circa il 55,5%. Tale incidenza sale al 61,5% includendo le predette sopravvenienze;

Nel dettaglio, per quanto riguarda le voci più significative:

- **pensioni di anzianità:** i risparmi sono stati sostanzialmente confermati;
- **modifiche al trattamento di reversibilità; al cumulo dei trattamenti di invalidità con redditi e/o con rendita INAIL:** i risparmi non sono stati confermati per un cumulo di 4.300 mld circa. Tale ammontare potrebbe essere solo marginalmente ridotto a seguito della c.d. operazione RED (di cui, peraltro, suggeriamo la sostituzione con la prospettata unificazione dei modelli fiscali). Si ritiene doveroso sottolineare sia la grandezza assoluta che la continua crescita nel tempo dell'ammontare di questo scostamento, le cui cause la Commissione ritiene appropriato indagare al fine di un intervento correttore da attuarsi in tempi brevi;
- **lavoro parasubordinato:** le maggiori entrate previste sono state confermate. Ciò è avvenuto nonostante i ritardi amministrativi nell'applicazione della normativa nell'anno 1996, che hanno prodotto minori entrate per circa 1.100 mld rispetto a quelle previste. Negli anni successivi vi è stato un recupero completo rispetto alle previsioni, registrando per l'anno 2000 circa 770 mld di maggiori entrate rispetto a quelle previste. Tale eccedenza è dovuta in parte al maggior numero di iscritti ed in parte al maggiore peso tra gli stessi di soggetti privi d'iscrizione ad altre assicurazioni obbligatorie per i quali l'aliquota contributiva è più elevata (nelle previsioni era stata ipotizzata una percentuale del 50% rispetto a quella accertata di circa il 65%). Per un'analisi più dettagliata dell'evoluzione del lavoro parasubordinato si rinvia al paragrafo 1.3.1;
- **altre entrate contributive:** nel periodo cumulato le maggiori entrate contributive previste hanno ecceduto le previsioni per circa 1.300 mld, per effetto di un maggior sviluppo del monte retributivo connesso al quadro macroeconomico;

- **costo della previdenza complementare:** il minor costo cumulato per circa 4.000 mld deriva dalle minori adesioni realizzatesi nel periodo in esame e dalle minori quote di versamenti. (per le analisi e i dettagli si rinvia al punto 1.3.2)

1.2.3 Analisi di dettaglio della verifica

Di seguito si evidenziano con maggior dettaglio i risultati della verifica con riferimento alle singole voci analizzate. Per talune voci si è ritenuto necessario sviluppare specifici approfondimenti anche di ordine metodologico, per i quali si rimanda ai relativi allegati.

1.2.3.1 Estensione periodi di riferimento per retribuzione pensionabile (articolo 1, commi 17 e 18)

La disposizione è diretta ad ampliare ed accelerare (1 anno ogni 18 mesi) il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile per le anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 1996 relativamente ai soggetti con un'anzianità contributiva pari o superiore a 15 anni al 31/12/1992³. Dalla disposizione derivano risparmi in termini di minore spesa pensionistica crescenti nel tempo, che non scontati in sede di legge n. 335/95, si sono sicuramente conseguiti con riferimento alle nuove liquidazioni a partire dal 1996.

Circa le maggiori entrate contributive previste in sede di legge n.335/95 derivanti da quote di retribuzioni "emerse", considerando la difficoltà nel ricostruire la stima delle effettive maggiori entrate a consuntivo, non è stato possibile da parte degli Enti previdenziali effettuare una verifica delle previsioni sia direttamente sulla base di registrazioni contabili ovvero mediante indicatori indiretti. Pertanto la Commissione non ha elementi per confermare o accertare degli scostamenti rispetto a quanto previsto e, quindi, anche per l'esiguità delle somme in gioco, ritiene opportuno di escludere tale voce dalla verifica.

1.2.3.2 Indennità una tantum (articolo 1, comma 20)

La disposizione, per le nuove pensioni erogate interamente nell'ambito del sistema contributivo, prevede l'erogazione di una indennità una tantum in relazione al trattamento ai superstiti qualora l'assicurato deceda senza aver maturato i necessari requisiti assicurativi e contributivi. L'indennità una tantum viene erogata nelle seguenti condizioni: a) i superstiti non hanno diritto a rendite per infortunio sul lavoro o malattia professionale in conseguenza alla morte dell'assicurato; b) i medesimi si trovano nella condizione reddituale per la concessione dell'assegno sociale.

Pertanto, riferendosi alle pensioni liquidate interamente nel sistema contributivo, si conferma l'assenza di erogazioni negli anni 1996-1999, mentre per l'anno 2000 dagli elementi informativi forniti dagli enti previdenziali non risultano erogazioni in tal senso.

1.2.3.3 La stima dei risparmi conseguenti alle modifiche intervenute sulle pensioni di anzianità

Di seguito (tabella n. 1.4, sezione A) si rappresentano i risparmi previsti in relazione alle modifiche alle pensioni di anzianità, tenuto anche conto degli effetti della legge n. 449/97.

Tale più recente intervento ha previsto:

- a) un'accelerazione dell'elevazione nei requisiti di accesso per i lavoratori dipendenti;
- b) la omogeneizzazione dei medesimi requisiti tra dipendenti privati e dipendenti pubblici, stabilendo anche per questi ultimi l'obbligatorietà del requisito contributivo di 35 anni in contemporanea a determinati requisiti anagrafici;
- c) l'elevazione a partire dal 2001 del requisito anagrafico da 57 a 58 anni per i lavoratori autonomi.

Per un dettaglio della ripartizione di tali risparmi tra i diversi comparti (lavoratori dipendenti privati, pubblici e lavoratori autonomi) si rimanda all'*Allegato n. 2*.

³ Per i soggetti con anzianità contributiva inferiore a 18 anni al 31/12/1995 la predetta estensione è di fatto assorbita dall'applicazione pro-rata del sistema di calcolo contributivo.

