

* * *

A completamento delle considerazioni generali suesposte si forniscono alcuni dati sull'attività produttiva relativamente ai seguenti anni:

Anni	Produzione Omogeneizzata	Personale Presente	Standard individuale di produttività
1997	9.850.151	23.774	34,53
1998	9.912.394	22.980	35,95
1999	8.904.598	22.584	32,86

Con riferimento alla produzione omogeneizzata dell'anno 1999, occorre precisare che la stessa non è confrontabile con quella degli anni precedenti in quanto nel calcolo non sono state comprese le attività svolte per la cartolarizzazione dei crediti e per le erogazioni delle prestazioni agli invalidi civili, in quanto non misurabili, mentre negli anni precedenti le attività "aggiuntive" individuate come progetti speciali sono state comunque misurate.

Parte V

**ANALISI DEI PRINCIPALI EFFETTI
DELLA
RIFORMA “DINI”**

ANALISI DEI PRINCIPALI EFFETTI DELLA RIFORMA “DINI”

Premessa

Il sistema previdenziale italiano è stato interessato negli ultimi anni da numerosi provvedimenti legislativi, tra cui assumono particolare rilievo il decreto legislativo n.503 del 1992 (Riforma Amato), la legge n.335 del 1995 e la legge n.449/97 (Riforma Prodi).

In particolare il secondo provvedimento, comunemente indicato come “riforma Dini”, ha in sintesi:

- modificato il sistema di calcolo delle pensioni introducendo il cosiddetto sistema contributivo;
- innalzato in misura graduale i requisiti di accesso al pensionamento di anzianità prevedendo a regime dei requisiti pari ad almeno 57 anni d’età in presenza di almeno 35 anni di anzianità oppure indipendentemente dall’età anagrafica al raggiungimento dei 40 anni di anzianità;
- innovato il regime di cumulo con i redditi da lavoro e con i trattamenti erogati dall’INAIL per le pensioni ai superstiti, per le pensioni di inabilità e per gli assegni d’invalidità;
- istituito presso l’INPS una apposita gestione separata per i lavoratori cosiddetti “parasubordinati” (liberi professionisti non coperti da altre tutele pensionistiche, titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ecc.);
- previsto l’aumento dell’aliquota di finanziamento del Fondo pensioni lavoratori dipendenti con contestuale riduzione delle aliquote contributive dovute alla Gestione delle prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti;
- stabilito l’armonizzazione dei diversi regimi previdenziali esistenti;
- ridisciplinato la previdenza complementare.

Nella tavola riportata in appendice al presente capitolo, sono evidenziati gli effetti finanziari valutati in sede di riforma per l’intero sistema previdenziale italiano ed allegati alla legge n.335/1995.

Al fine di monitorare gli effetti della legge di riforma, l'Istituto ha costituito l'“Osservatorio della legge n. 335/1995”. In particolare il gruppo di lavoro ha redatto una serie di documenti che analizzavano la situazione, alla data di marzo-aprile dell'anno 1999, in relazione sia allo stato di attuazione della riforma dal punto di vista normativo che ai risparmi rilevabili dai dati dell'Istituto.

Inoltre, sono state predisposte delle nuove procedure informatiche che permettono di fornire reports trimestrali per il monitoraggio dei flussi di pensionamento e sono stati effettuati degli studi tra cui una analisi delle prime liquidazioni del sistema cosiddetto “misto”.

Le indicazioni di seguito riportate sono tratte per lo più dai documenti predisposti dall'Osservatorio aggiornati, ove era possibile, con le più recenti informazioni disponibili, e riguardano:

- il sistema contributivo;
- le pensioni di anzianità nei regimi obbligatori dell'INPS nel quadriennio 1996-1999;
- i risparmi delle norme sul cumulo delle prestazioni di invalidità ed ai superstiti;
- la gestione dei lavoratori “parasubordinati”;
- la revisione dell'aliquota del Fondo pensioni lavoratori dipendenti;
- le maggiori entrate dovute all'armonizzazione dei contributi dei Fondi speciali gestiti dall'INPS;
- i primi risultati delle liquidazioni del “sistema misto”.

In questo capitolo, il Fondo pensioni lavoratori dipendenti verrà trattato con esclusione dell'ex Fondo Trasporti.

Sistema contributivo

Come già accennato, la legge di riforma n. 335/1995 ha innovato profondamente il sistema pensionistico italiano, introducendo il cosiddetto “sistema contributivo”.

In particolare per i lavoratori privi di anzianità contributiva al 1/1/1996 il provvedimento ha:

- abolito il pensionamento di anzianità prevedendo la sola prestazione di vecchiaia;
- introdotto un pensionamento flessibile dai 57 anni ai 65 anni d'età;
- previsto, per il diritto a tale prestazione pensionistica, requisiti minimi di anzianità contributiva (5 anni) e di importo di pensione (nel caso di pensionamento in età inferiore ai 65 anni);
- abolito l'istituto dell'integrazione al minimo;
- modificato il sistema di calcolo della pensione rendendolo dipendente dall'età al pensionamento, dal tasso di sviluppo del PIL e dai contributi versati;
- mantenuto l'attuale sistema di finanziamento a ripartizione pura secondo cui i contributi versati dai lavoratori in un determinato anno sono destinati a coprire le spese delle pensioni esistenti nell'anno stesso.

Per i lavoratori già assicurati, la riforma ha previsto che per i soggetti con almeno 18 anni di anzianità al 31/12/1995 venga mantenuto il sistema retributivo mentre per gli altri iscritti ha disposto che la pensione venga calcolata sulla base di un sistema cosiddetto misto cioè parte retributivo e parte contributivo.

Il nuovo “sistema contributivo” prevede che la pensione venga calcolata moltiplicando il montante contributivo individuale per un coefficiente di trasformazione in rendita il cui valore cresce al crescere dell'età al pensionamento.

Tali coefficienti di trasformazione in rendita, così denominati proprio perché permettono di trasformare il montante in rendita pensionistica, sono determinati in funzione della:

1. mortalità della popolazione italiana rilevata dall'Istat;
2. probabilità di lasciare famiglia in caso di morte del pensionato diretto;
3. previsione del tasso di variazione reale del PIL ipotizzato pari all'1,5% annuo.

Inoltre, la legge stabilisce che i coefficienti vengano rivisti ogni 10 anni in relazione all'andamento riscontrato nella mortalità e nel PIL.

A tale proposito è da rilevare che una diminuzione della mortalità provoca una diminuzione dei coefficienti e quindi una riduzione degli importi di pensione; viceversa i coefficienti risulteranno crescenti rispetto a variazioni del PIL superiori a quelle ipotizzate.

Gli effetti finanziari del nuovo sistema potranno essere monitorati solo a partire dall'anno 2001, anno in cui (tranne per alcune eccezioni) si liquideranno le prime pensioni calcolate interamente con il metodo contributivo.

Peraltro, un confronto tra i diversi sistemi di calcolo, può essere effettuato attraverso i tassi di sostituzione (rapporto tra pensione ed ultima retribuzione). I valori, riportati nel prospetto seguente, evidenziano come il grado di copertura sia variato, per i neo assunti, in dipendenza delle modifiche normative che si sono succedute nel recente periodo:

- Importo di pensione calcolato sulle ultime 5 retribuzioni annue (ante riforma Amato)
- Importo di pensione calcolato sulle retribuzioni dell'intera vita lavorativa (riforma Amato)
- Importo di pensione calcolato con il sistema contributivo (Legge n.335/1995).

Prospetto 1 – Tassi di sostituzione (rapporto pensione ed ultima retribuzione) delle diverse formule di pensione per i lavoratori neo assunti (*)

Età al pensionamento	Dipendenti			Autonomi		
	Ante Riforma Amato	Riforma Amato	Legge n.335/1995	Ante riforma Amato	Riforma Amato	Legge n.335/1995
57	67,3%	58,6%	50,2%	64,1%	58,6%	30,4%
62	"	"	58,7%	"	"	35,5%
65	"	"	65,3%	"	"	39,6%

(*) Ipotesi: tasso annuo di sviluppo del Pil reale=1,5%; tasso d' inflazione annuo=1,5%; tasso di crescita reale delle retribuzioni=2,0% l'anno; retribuzione/reddito iniziale= 30 milioni; anzianità al pensionamento= 35 anni.

In particolare per un lavoratore dipendente neo assunto, con un tasso di crescita reale delle retribuzioni del 2% l'anno ed in presenza di un'anzianità di 35 anni, il rapporto tra pensione ed ultima retribuzione passa dal 59% , relativo alla riforma Amato, al :

- 50% per un'età al pensionamento pari a 57 anni
- 65 % per un'età al pensionamento pari a 65 anni

nel caso di liquidazione con il sistema contributivo.

A differenza dei lavoratori dipendenti, per i lavoratori autonomi il metodo contributivo produce, indipendentemente dall'età al pensionamento, dei tassi di sostituzione sistematicamente inferiori a quelli dei sistemi retributivi.

Attraverso il modello previsionale INPS si può analizzare, per il complesso delle gestioni obbligatorie, l'andamento delle pensioni del regime contributivo e misto rispetto al totale delle pensioni .

Prospetto 2 – Distribuzione percentuale per sistema di calcolo delle pensioni vigenti alla fine di ciascun anno – FPLD e Gestioni dei lavoratori autonomi

Anni	Sistema di calcolo			
	Retributivo	Misto	Contributivo	Totale
2020	66,0%	32,1%	1,9%	100,0%
2030	37,0%	56,7%	6,3%	100,0%
2040	17,1%	63,0%	19,9%	100,0%
2050	4,9%	49,0%	46,1%	100,0%

Dai risultati del modello si evidenzia come il nuovo sistema di calcolo produrrà degli effetti rilevanti solo a partire dal 2030 anno in cui le pensioni totalmente o parzialmente calcolate con il regime contributivo rappresenteranno, rispettivamente il 6,3% ed il 56,7% del totale delle pensioni delle gestioni obbligatorie dell'Inps.

Le pensioni di anzianità nei regimi obbligatori nel quadriennio 1996-1999

Una quota considerevole dei risparmi della “riforma Dini” nel breve periodo è relativo alle modifiche introdotte nei requisiti per il pensionamento di anzianità.

In particolare la legge:

- ha introdotto per il pensionamento di anzianità l'ulteriore requisito di 57 anni di età anagrafica; in alternativa il diritto alla pensione di anzianità è consentito al raggiungimento di almeno 40 anni di anzianità;
- per i primi anni di applicazione ha previsto delle norme transitorie distintamente per i lavoratori dipendenti e per i lavoratori autonomi. Per i lavoratori dipendenti è consentito il pensionamento al raggiungimento di un'età che viene gradualmente elevata da 52 a 57 anni, ovvero in alternativa, al raggiungimento di una maggiore anzianità contributiva che viene gradualmente elevata da 36 a 40 anni. Per i lavoratori autonomi invece la norma transitoria stabilisce che per gli anni 1996 e 1997 è consentito il pensionamento con 56 anni di età ed almeno 35 anni di anzianità o indipendentemente dall'età al raggiungimento dei 40 anni di anzianità.

La disciplina dell'istituto del pensionamento di anzianità è stata poi rivista dalla legge n.449/1997 (Riforma Prodi) che ha in particolare introdotto dei requisiti differenziati per gli operai e per le cosiddette “carriere precoci” cioè per coloro che hanno iniziato a lavorare prima del compimento dei 18 anni d'età ed ha elevato per i lavoratori autonomi il requisito di età anagrafica da 57 a 58 anni di età a partire dall'anno 2001 .

E' necessario precisare che l'esatta quantificazione a posteriori dei risparmi finanziari relativi a tali norme non è possibile, in quanto occorrerebbe conoscere il numero di soggetti che avrebbero richiesto la pensione di anzianità se fossero rimaste in vigore le norme precedenti la riforma, e tale dato dipende dalla propensione individuale dei soggetti a pensionarsi.

Pertanto, è possibile solo effettuare un confronto tra i dati relativi alle pensioni di anzianità con decorrenza nell'ultimo quadriennio e le previsioni formulate nel mese di

novembre '95 in sede di elaborazione del bilancio di previsione dell'anno '96, e delle correlate proiezioni per gli anni '97 e '98¹.

Va sottolineato che le predette previsioni erano sostanzialmente allineate con gli andamenti ipotizzati dalla legge 335/95, relativamente all'area di applicazione dell'INPS, e ovviamente non consideravano le modifiche che sarebbero state introdotte successivamente dalla "riforma Prodi".

Come si evince dal prospetto seguente, i flussi di pensionamento rilevati alla data del 30/9/2000, evidenziano per le pensioni di anzianità decorrenti nel quadriennio '96-'99 relativamente al complesso delle gestioni obbligatorie dell'INPS, una differenza rispetto alle previsioni di circa -14.000 unità.

Prospetto 3 – Numero delle pensioni di anzianità decorrenti nel quadriennio 1996-1999.
Confronto tra i valori di previsione originari ed i risultati accertati.
(Situazione al 30 settembre 2000)

Gestioni	Valori previsti	Valori accertati	Differenza
Fondo pens. lavoratori dipendenti	424.000	439.074	+15.074
Gestioni lavoratori autonomi	382.000	352.563	-29.437
<i>Coltivatori diretti, mezzadri e coloni</i>	<i>157.000</i>	<i>120.490</i>	<i>-36.510</i>
<i>Artigiani</i>	<i>132.000</i>	<i>153.961</i>	<i>+21.961</i>
<i>Commercianti</i>	<i>93.000</i>	<i>78.112</i>	<i>-14.888</i>
TOTALE	806.000	791.637	-14.363

Analogamente dal prospetto 4 si osserva che il costo complessivo del periodo è risultato pari a 45.935 miliardi contro i 48.671 miliardi previsti con una differenza di 2.736 miliardi.

Peraltro, una quota considerevole di questo ulteriore risparmio (dell'ordine di 1.900 miliardi) è comunque da attribuire agli effetti delle modifiche normative introdotte dalla legge 449/97.

¹ Per l'anno 1999 si sono considerate le previsioni effettuate in sede di bilancio preventivo '97

Prospetto 4 – Importo complessivo delle pensioni di anzianità decorrenti nel quadriennio 1996-1999. Confronto tra i valori di previsione originari ed i risultati accertati (valori in miliardi di lire correnti)

(Situazione al 30 settembre 2000)

Gestioni	Valori previsti	Valori accertati	Differenza
Fondo pens. lavoratori dipendenti	32.543	28.985	-3.558
Gestioni lavoratori autonomi	16.128	16.950	+822
<i>Coltivatori diretti, mezzadri e coloni</i>	<i>6.344</i>	<i>5.732</i>	<i>-611</i>
<i>Artigiani</i>	<i>5.733</i>	<i>7.780</i>	<i>+2.046</i>
<i>Commercianti</i>	<i>4.051</i>	<i>3.438</i>	<i>-613</i>
TOTALE	48.671	45.935	-2.736

Pertanto, si può stimare che il costo per le pensioni di anzianità, nel caso in cui non fosse stata attuata la “rifoma Prodi”, sarebbe risultato pari a circa 47.835 miliardi che, confrontato con le valutazioni originarie, evidenzia un differenziale di circa 800 miliardi.

Alla luce di queste considerazioni si può stimare che **gli effettivi andamenti avutisi nel quadriennio 1996-1999 evidenziano un ulteriore risparmio**, rispetto a quello previsto dalla legge n.335/95, **di circa 800 miliardi di lire.**

I risparmi delle norme sul cumulo

Per quanto concerne le prestazioni d’invalidità ed ai superstiti, la riforma “Dini” ha introdotto una nuova disciplina in materia di cumuli con i redditi da lavoro e con i trattamenti d’infortunio corrisposti dall’INAIL.

In particolare :

- per le pensioni ai superstiti è prevista una cumulabilità parziale con i redditi da lavoro da un massimo del 100% ad un minimo del 50% a seconda del reddito stesso;
- gli assegni di invalidità, in presenza di redditi da lavoro o da impresa, sono ridotti del 25% nel caso di redditi superiori a 4 volte il trattamento minimo e del 50% per i redditi superiori a 5 volte il trattamento minimo;
- gli assegni di invalidità, le pensioni di inabilità e le pensioni ai superstiti sono incumulabili con le rendite Inail nei limiti dell'importo corrisposto.

Vengono fatti salvi i trattamenti più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della legge con riassorbimento sui futuri miglioramenti (cristallizzazione dell'importo).

Dalle procedure contabili attuate dall'Istituto è possibile rilevare i risparmi annui conseguenti alle norme in esame.

I dati, riportati nella tabella seguente, mostrano come nel periodo 1996-1999 le norme sul cumulo abbiano comportato un risparmio pari complessivamente a 1.058 miliardi di cui 873 miliardi relativamente al FPLD e 185 miliardi delle gestioni dei lavoratori autonomi.

Prospetto 5 – Risparmi norme cumulo nel quadriennio 1996-1999 (miliardi di lire correnti)

ANNI	FPLD	CD-CM	Artig.	Comm.	Complesso
1996	25,2	1,0	2,8	2,4	31,4
1997	209,7	8,7	17,3	13,6	249,3
1998	273,7	12,0	26,9	20,4	333,0
1999	364,8	15,4	36,4	28,2	444,8
1996-1999	873,4	37,1	83,4	64,6	1.058,5

La riduzione della spesa delle gestioni obbligatorie dell'Inps per il quadriennio 1996-1999 è risultata di 1.058 miliardi.

Le valutazioni effettuate in sede di riforma per la totalità dei regimi pensionistici italiani riportavano un valore di 4.225 miliardi di lire per lo stesso periodo.

I lavoratori "parasubordinati"

La legge ha istituito, presso l'INPS, una gestione separata al fine di estendere la tutela pensionistica ai lavoratori autonomi che esercitano un'attività professionale o di collaborazione coordinata e continuativa, per la quale non è prevista alcuna forma assicurativa pensionistica..

L'andamento della gestione può essere rilevato direttamente dai bilanci predisposti dall'Istituto per la gestione stessa, mentre la procedura relativa ai flussi di cassa consente di monitorare trimestralmente le entrate contributive.

Dalle principali voci di entrata ed uscita, riportate di seguito, si evidenzia come la gestione, in conseguenza della sua recente istituzione, abbia avuto nel 1996 una situazione patrimoniale pari a 1.462 miliardi che nel 1999 dovrebbe raggiungere il valore di 11.162 miliardi di lire.

Prospetto 6 – Indicatori gestionali dei lavoratori "parasubordinati" (numero iscritti in unità - valori di bilancio in miliardi di lire correnti)

Anno	Aliquota contributiva pensionistica	Numero Iscritti	Valori di bilancio			
			Entrate	Uscite	Risultato d'esercizio	Situazione patrimoniale
1996	10,0%	822.892	1.472	10	1.462	1.462
1997	10,0%	1.080.045	2.546	18	2.528	3.990
1998	11,5%	1.516.472	3.453	77	3.376	7.366
1999	11,5%	1.685.934	3.978	46	3.932	11.298

A riguardo delle valutazioni effettuate in sede di riforma, si evince che i risultati d'esercizio della gestione hanno prodotto un maggiore gettito di 246 miliardi rispetto a quello riportato nella legge n.335/95 (11.052 miliardi di lire).

L'analisi degli iscritti alla gestione al 31/12/1999 mostra come:

- l'88% degli iscritti si riferisca ai collaboratori non professionisti;
- la popolazione assicurata presenti una leggera prevalenza maschile (56%);
- circa il 24% dei contribuenti risulta avere un'età inferiore ai 30 anni d'età.

Prospetto 7 – Lavoratori “parasubordinati” iscritti al 31/12/1999 per tipologia

Contribuenti	Distribuzione per età			
	Meno di 30 anni	Da 30 a 59 anni	60 anni e oltre	Totale generale
Collaboratori	366.684	988.827	131.769	1.487.280
Professionisti	25.077	120.410	10.635	156.122
Collaboratori/Professionisti	7.790	32.040	2.702	42.532
Complesso	399.551	1.141.277	145.106	1.685.934
<i>di cui % donne</i>				<i>44,0%</i>

La revisione dell'aliquota del Fondo pensioni lavoratori dipendenti

Con effetto dal 1° gennaio 1996 la legge prevede per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti:

- l'aumento dell'aliquota di finanziamento al 32% con contestuale riduzione delle aliquote contributive dovute alla Gestione delle prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti relative agli assegni al nucleo familiare, alla maternità ed alla tubercolosi;
- il trasferimento dell'aliquota dello 0,70 punti percentuali dall'ex Gescal al Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

La norma in esame per quanto concerne gli effetti finanziari produce un aumento del gettito contributivo del FPLD ed una contestuale riduzione delle entrate relative alla Gestione delle prestazioni temporanee ed alla quota parte dei contributi destinati alla Gescal.

La disposizione, quindi, produce un aumento delle entrate contributive dell'Istituto solo in relazione al mancato trasferimento allo Stato del contributo dello 0,70%.

Non essendo prevista dalle attuali procedure dell'Istituto una evidenza separata, le maggiori entrate dell'INPS possono essere desunte solamente indirettamente dal gettito contributivo del FPLD.

Di seguito si riporta la stima, per il periodo 1996-1999, dei contributi dell'aliquota dello 0,70% relativamente alla sola quota affluita al FPLD:

1996	1.924	miliardi
1997	1.990	“
1998	2.055	“
1999	2.108	“

L'aumento delle entrate del Fondo pensioni lavoratori dipendenti nel quadriennio 1996-1999 è stimabile in circa 8.100 miliardi di lire.

L'armonizzazione dei contributi dei Fondi speciali

Nel disporre l'armonizzazione dei Fondi Speciali, la legge ha delegato il Governo ad emanare disposizioni intese ad ottenere un graduale allineamento dei criteri di finanziamento a quelli vigenti nel FPLD .

La materia è stata interessata da vari provvedimenti normativi (cosiddetti decreti di armonizzazione) ed in particolare dalla legge 449/1997 che dal 1/1/1998 ha previsto, l'aumento delle aliquote contributive inferiori a quella vigente per il FPLD.

Gli effetti finanziari connessi all'aumento del gettito contributivo dei Fondi sostitutivi gestiti dall'INPS è quantificabile solo attraverso delle procedure di stima basate sull'effettivo gettito.

Prospetto 8 - Maggiori entrate per l'armonizzazione dei contributi dei Fondi speciali gestiti dall'Inps (valori in miliardi di lire correnti)

Fondi Speciali	Anno 1997	Anno 1998	Anno 1999	Triennio 1997-1999
Volo	8	32	22	62
Elettrici	50	146	141	337
Telefonici	247	573	583	1.403
Dazi	-	6	6	12
Ex Trasporti	3	7	8	18
Totale	308	764	760	1.832

Le valutazioni relative al triennio 1997-1999 mostrano **maggiori entrate dei Fondi speciali dell'INPS di circa 1.800 miliardi di lire**. Si ricorda che in sede di riforma non era stato indicato alcun effetto finanziario in quanto la materia, come precedentemente accennato, è stata disciplinata successivamente.

I primi risultati delle liquidazioni del "sistema misto"

Nell'introdurre il nuovo sistema di calcolo della pensione (sistema contributivo), la legge di riforma n.335/1995 ha previsto un regime transitorio per i lavoratori che risultavano già iscritti alla data del 31/12/1995.

Infatti, per questi soggetti la riforma ha disposto:

- il mantenimento del calcolo della pensione con il sistema retributivo per i lavoratori con una anzianità contributiva maggiore o pari ai 18 anni al 31/12/1995;
- un sistema di calcolo "misto" (retributivo per le anzianità maturate fino al 31/12/1995 e contributivo per le anzianità maturate dal 1996) per i lavoratori con una anzianità contributiva inferiore ai 18 anni al 31/12/1995;
- il mantenimento dell'istituto dell'integrazione al minimo.

In particolare, per le pensioni del "sistema misto" l'importo della pensione è dato dalla somma delle seguenti 3 quote di pensione :