

SCUOLA POLITICA FEDERALE
Baveno – 4 –5 ottobre 2003

Antonio Magri
IL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

Cos'è la pensione?

Le fasi evolutive del sistema pensionistico italiano.

I sistemi pensionistici pubblici: il modello Beveridgeano ed il modello Bismarckiano.

La gestione finanziaria dei sistemi pensionistici pubblici: il sistema a ripartizione ed il sistema a capitalizzazione.

Ripartizione o capitalizzazione?

Qualche altro concetto

L'Assicurazione Generale Obbligatoria.

Verso due grandi poli previdenziali pubblici.

La crisi del sistema pensionistico italiano.

Indicatori dei problemi prima delle riforme anni '90.

La spesa previdenziale italiana in rapporto al PIL: la gobba.

Le riforme degli anni novanta.

La Riforma Amato.

La Riforma Dini.

La Riforma Prodi.

Le finestre.

La Riforma Dini e la Riforma Prodi (schema).

La verifica previdenziale del 2001.

La Riforma del Ministro del Lavoro Maroni. Atto del Senato 2058: Delega al governo in materia previdenziale.

I beneficiari delle prestazioni pensionistiche nelle cifre dell'Istat: Anno 2001.

Glossario.

Cos'è la pensione?

“La *pensione* è quella rendita vitalizia corrisposta al *lavoratore* (dipendente, autonomo o libero professionista) nel momento in cui cessa l'attività al raggiungimento dell'età pensionabile fissata per legge (*pensione di vecchiaia*) o dell'anzianità contributiva maturata (*pensione di anzianità*), oppure, negli altri casi, in rapporto alle condizioni di salute e alla conseguente impossibilità di svolgere un lavoro (*pensione d'invalidità*) o al grado di parentela con un assicurato o un pensionato defunti (*pensione di reversibilità*)”.

[G. Cazzola, Le nuove pensioni degli italiani, 1995]

Le fasi evolutive del sistema pensionistico italiano.

L'ordinamento previdenziale italiano muove i primi passi dopo l'unità d'Italia con l'affermarsi della rivoluzione industriale.

Il primo sistema previdenziale italiano in assoluto si ha solo nel 1895 con la prima raccolta organica delle disposizioni sulle pensioni del personale statale: Testo Unico del R.D. 21 febbraio 1895, n.70.

Nel 1919 nasce l'**INPS** con il nome di Cassa nazionale per la previdenza sociale; per i lavoratori dipendenti l'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, che fino allora era su base volontaria, diventa *obbligatoria con sistema a capitalizzazione*.

Nel 1957 l'assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti viene estesa anche ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni; nel 1961 l'assicurazione obbligatoria viene estesa anche agli artigiani e nel 1967 agli esercenti attività commerciali.

Nel 1969 viene introdotta la pensione sociale per i cittadini sprovvisti di reddito e contemporaneamente *l'INPS passa dal sistema a capitalizzazione al sistema a ripartizione*.

L'ultimo decennio del secolo scorso è caratterizzato dalla riforma Amato (1992), dalla riforma Dini (1995) e dalla riforma Prodi (1997).

I sistemi pensionistici pubblici: il modello Beveridgeano ed il modello Bismarckiano

I sistemi pensionistici pubblici per le loro caratteristiche si distinguono in due modelli:

- *il modello Beveridgeano (o universalistico)*, che ha come obiettivo la prevenzione della povertà ed è finanziato dalla fiscalità generale; le prestazioni sono a somma fissa; le condizioni di accesso sono legate in generale alle residenza; la copertura riguarda perciò tutta la popolazione;

- *il modello Bismarckiano (o occupazionale)* invece ha come obiettivo il mantenimento del reddito; è finanziato dai contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro; la prestazione è collegata al reddito; le condizioni di accesso sono legate al pagamento dei contributi; la copertura riguarda solo i lavoratori.

La gestione finanziaria dei sistemi pensionistici pubblici: Il sistema a ripartizione ed il sistema a capitalizzazione.

Nel *sistema a ripartizione* l'importo dei contributi (o delle tasse) versati dai contribuenti ad un dato momento t viene immediatamente utilizzato per finanziare le prestazioni dei pensionati allo stesso momento t .

Il sistema a ripartizione può essere **retributivo**; in questo caso le pensioni erogate sono collegate alla retribuzione percepita dal lavoratore durante la sua attività lavorativa. Solitamente le pensioni sono calcolate come percentuale della retribuzione media (retribuzione pensionabile) di un certo numero di ultimi anni lavorativi.

Oppure il sistema a ripartizione può essere **contributivo**; ossia le pensioni sono collegate all'ammontare dei contributi (montante contributivo) versati durante il periodo lavorativo.

Nel *sistema a capitalizzazione* invece i contributi versati da ogni singolo individuo vengono accantonati in un fondo (e investiti dall'ente gestore); al momento del pensionamento il montante contributivo versato, rivalutato secondo il frutto degli investimenti, viene erogato all'individuo sotto forma di prestazione pensionistica o, eventualmente, in somma unica.

L'importo della rendita pensionistica può essere collegato ai contributi versati (schemi a contribuzione definita), ovvero corrispondere ad una somma predeterminata (schemi a prestazione definita).

Ripartizione o capitalizzazione?

Sistema a ripartizione

Vantaggi:

- ampia solidarietà intergenerazionale
- immune a inflazione
- nessun rischio investimenti

Svantaggi:

- vulnerabile a trend demografici
- vulnerabile a bassa crescita economica
- rischio grava principalmente sul sistema (possibili crisi finanziarie)

Sistema a capitalizzazione

- Vantaggi:
- resistente a trend demografici
 - migliore controllo nesso contribuzione/prestazione
- Svantaggi:
- scarsa/nessuna solidarietà intergenerazionale
 - vulnerabile a inflazione
 - rischio principalmente sull'assicurato (nel caso di bancarotta del fondo, inflazione, scarso ritorno da investimenti).

Qualche altro concetto.

La retribuzione pensionabile nel sistema retributivo è la base di calcolo della prestazione pensionistica; solitamente è la media delle retribuzioni di n "migliori anni" (ultimi anni).

Il requisito contributivo minimo è il numero di anni di contribuzione necessari per avere diritto alla pensione.

L'aliquota di rendimento è il coefficiente per il quale si moltiplica la retribuzione pensionabile.

L'Assicurazione Generale Obbligatoria.

L'ordinamento pensionistico italiano è strutturato in un regime previdenziale generale, costituito dall'Assicurazione Generale Obbligatoria, **AGO** (R:D:L: 14 aprile 1939, n.636), ed in altre forme pensionistiche, anch'esse obbligatorie per legge, che si sostituiscono al regime generale e che fanno capo a diversi enti.

L'AGO è gestita dall'INPS, al quale è iscritta la maggior parte dei lavoratori italiani, dipendenti ed autonomi: circa il 70%.

Il regime generale amministrato dall'INPS si articola in varie gestioni: il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD), istituito dall'articolo 29 della legge 30 aprile 1969, n.153 ed al quale sono iscritti la maggior parte dei lavoratori dipendenti privati, e le tre gestioni speciali: 1) dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni; 2) degli artigiani; 3) degli esercenti attività commerciali. Queste ultime tre gestioni coprono la maggioranza dei lavoratori autonomi.

Dall'obbligo di iscrizione all'INPS sono escluse alcune categorie di lavoratori, perché obbligatoriamente iscritte ad altre forme di previdenza *esclusive* (tutti i dipendenti del settore pubblico in generale), *esonervative* (dipendenti di enti creditizi) o *sostitutive* (alcune categorie di lavoratori dipendenti e le categorie dei liberi professionisti).

Le gestioni previdenziali sostitutive ed esonerative sono state costituite al fine di garantire un migliore trattamento pensionistico, rispetto a quello generale, per determinate categorie professionali (giornalisti, dirigenti aziendali,...). Tali gestioni sono istituite per legge, in genere con la denominazione di "fondi", e sono dotate di personalità giuridica propria e comunque di autonomia patrimoniale rispetto all'INPS. Alcuni di questi fondi sono gestiti, pur sostituendo in quanto tali l'AGO, direttamente dall'INPS (es.: i fondi per i dipendenti dei pubblici servizi di telefonia, dell'elettricità del personale di volo).

Le gestioni previdenziali esclusive invece derivano la loro origine dalla volontà del legislatore di sottrarre all'obbligo dell'iscrizione al regime generale alcune categorie di soggetti a causa delle particolari caratteristiche del datore di lavoro (pubblico).

Alla fine del 1989 gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza erano 53. Così emerge dalla prima relazione, approvata il 10 aprile 1991, dalla "Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza", istituita dall'articolo 56 della legge 9/3/1989, n.88. Nella relazione però non figurano i fondi previdenziali dei dipendenti delle ferrovie dello Stato, degli Autoferrotranviari, degli elettricisti e dei telefonisti.

Tutti questi enti avevano normative molte diverse fra di loro, con privilegi e sperequazioni tali da rendere necessario l'intervento del legislatore per armonizzare le varie normative e per ridurre il numero degli enti stessi.

Verso due grandi poli previdenziali pubblici.

Nel 1990 gli enti previdenziali, compresi nella prima relazione della Commissione parlamentare di controllo, da 53 vennero ridotti a 42, perché vennero sciolti l'ENPAO (Ente di previdenza ed assistenza per le ostetriche) e 10 enti previdenziali di altrettanti enti pubblici creditizi.

Il pagamento delle pensioni delle ostetriche in essere alla data di scioglimento dell'ENPAO vennero messe a carico della GIAS (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali) istituita presso l'INPS, mentre le ostetriche iscritte all'albo professionale ed esercenti la libera professione furono iscritte obbligatoriamente alla gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali istituita presso l'INPS.

I dipendenti dei 10 istituti di credito invece furono iscritti ad una gestione speciale, appositamente costituita, con autonomia gestionale nel fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'INPS ed i loro enti previdenziali soppressi furono trasformati in fondi integrativi delle pensioni poste a carico dell'apposita gestione INPS.

All'inizio del 2002 i lavoratori assicurati all'INPS erano 19 milioni e le pensioni erogate dall'INPS erano 16 milioni.

Nel 1993 si dette il via anche all'accorpamento degli enti previdenziali dei dipendenti pubblici. Infatti con decreto legge 16 febbraio 1993, n.34 venne istituito l'**INPDAP** (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica).

Con questo decreto vennero soppresse varie gestioni previdenziali, le cui funzioni vennero affidate dallo stesso decreto legislativo all'INPDAP. Si tratta dell'ENPAS (Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza per i dipendenti Statali), dell'INADEL (Istituto Nazionale Assistenza Dipendenti Enti Locali), dell'ENPDEP (Ente Nazionale di Previdenza per i Dipendenti degli Enti di Diritto Pubblico) e della Direzione generale degli Istituti di Previdenza (organismo formato dagli istituti di previdenza amministrati dal Tesoro; scopo dell'organismo era quello di assicurare il funzionamento delle quattro casse previdenziali CPDEL (Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali), CPS (Cassa Pensioni ai Sanitari), CPI (Cassa Pensioni Insegnanti asili nido e di scuola elementare parificata) e CPUG (Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari) attraverso un'unica struttura amministrativa, cioè stessi organi deliberanti, stessi organi di controllo e vigilanza.

Con l'assorbimento di questi enti previdenziali l'INPDAP si configura, dopo l'INPS, come il secondo grande polo previdenziale in Italia con un numero di iscritti superiore ai 4 milioni.

La crisi del sistema pensionistico italiano.

Lo sviluppo ed il successo del sistema pensionistico italiano avevano poggiano su ben precise premesse: innanzi tutto su un'economia in rapida crescita di una società industriale fordista, che garantiva alle casse dello Stato consistenti entrate fiscali; la solidità finanziaria delle casse dello Stato; le strutture demografiche in equilibrio con più nascite ed una speranza di vita ancora bassa (all'inizio del XX secolo era di 45-50'anni); la divisione del genere di lavoro con l'uomo capofamiglia produttore di reddito e la donna preposta invece alla cura della casa.

Però dopo il 1975 il modello pensionistico pubblico entrò in crisi per il venir meno di tutte le premesse socio-politiche, che ne avevano determinato il successo.

I tassi di crescita dell'economia italiana iniziarono a calare e con essi i salari e le entrate fiscali, che avevano garantito gli impegni di spesa assunti con gli assicurati; la disoccupazione aumentò moltissimo.

Si passò da una società industriale fordista (produzione e consumo di massa, produzione prevalentemente maschile occupata nelle grandi fabbriche) ad una società post industriale, caratterizzata dal decentramento produttivo (impennato sui servizi e su nuovi modi di produzione).

In questi anni anche il calo delle nascite si accentuò, diventando strutturale, mentre la popolazione iniziò ad invecchiare sempre di più.

L'impatto di questi fattori minaccia l'equilibrio finanziario del sistema, perché l'invecchiamento della popolazione tende a produrre un aumento delle uscite ed una diminuzione delle entrate, che sono ulteriormente ridotte dall'alto tasso di disoccupazione e dalla scarsa crescita dei salari. Tutto ciò ha incentivato provvedimenti restrittivi.

L'ultimo decennio del secolo scorso è stato perciò caratterizzato da riforme o tentativi di riforme del sistema previdenziale pubblico.

Di fronte alle dinamiche di invecchiamento demografico ed al calo delle nascite si è risposto con l'innalzamento dell'età pensionabile.

Sono stati rivisti i meccanismi automatici di indicizzazione delle pensioni. Si è modificato la formula di computo della pensione (la tradizionale formula di computo retributiva è stata sostituita con quella contributiva: la pensione non è più calcolata in riferimento alla retribuzione pensionabile, ma in riferimento al montante complessivo dei contributi versati).

Indicatori dei problemi prima delle riforme anni '90.

<i>Indicatori</i>	<i>Francia</i>	<i>Germania</i>	<i>Italia</i>	<i>Svezia</i>
Spesa pensioni % Pil (1990)	10,9	9,8	13,4	7,9
MAX SPESA futura Per pensioni % Pil (1988)	27,0	31,1	35,7	18,0
“Migliori anni” x calcolo la retribuzione pension. (1990)	10	Carr.	5	15
Frammentazione categ. Differenze Generosità prestazioni	molto alta	alta	molto alta	universale
Capitale fondi pens. % Pil (1999)	5,1	6,8	6,7	42,7

La spesa previdenziale italiana in rapporto al PIL: la gobba.

La spesa previdenziale italiana in rapporto al PIL nel 2000 è stata del 14,2%, seconda solo all'Austria con il 14,5%.

Attualmente la spesa previdenziale italiana, secondo l'Eurostat, si pone di tre punti al di sopra della media europea. Nei prossimi anni il rapporto pensioni/PIL crescerà di 2 punti, e raggiungerà nel 2030 il punto massimo con il 15,9% per poi ridiscendere al 15,7% nel 2040 ed al 13,9% nel 2050.

L'andamento della spesa previdenziale italiana nei prossimi cinquant'anni sarà migliore di quello dell'Austria, della Francia e della Finlandia e crescerà meno di quello degli altri paesi europei. Questo andamento della spesa previdenziale nei prossimi cinquant'anni viene indicato dagli esperti del settore con il nome di “gobba”.

C'è però da osservare che nel valutare il peso della spesa previdenziale italiana in rapporto al PIL, l'Eurostat include anche il TFR, che non ha natura pensionistica e che è pari a 1,5 punti percentuali. Inoltre non si tiene conto che le prestazioni pensionistiche italiane sono registrate al lordo delle ritenute fiscali, circa 40.000 miliardi di vecchie lire, equivalenti a 2 punti percentuali del PIL, mentre per gli altri paesi europei, come la Germania, il dato delle prestazioni pensionistiche

sono al netto delle imposte. Si può perciò tranquillamente sostenere che il dato italiano è sovrastimato di almeno 3 punti e mezzo e che perciò la spesa pensionistica italiana si colloca tranquillamente nella media europea.

Le riforme degli anni novanta.

Il sistema basato sul principio della ripartizione, cioè sulla solidarietà fra le generazioni, funziona fino a quando la popolazione attiva è più numerosa della popolazione pensionata.

Quando questo rapporto viene meno, allora il sistema a ripartizione entra in crisi. E' quanto sta accadendo in Italia, dove il forte calo delle nascite e l'allungamento della vita media ha squilibrato questo rapporto ed ha creato molte preoccupazioni per la sostenibilità dei costi del sistema previdenziale obbligatorio.

L'esigenza di stabilizzare la spesa previdenziale rispetto al PIL, congiunta all'esigenza di armonizzare i vari regimi previdenziali, superando sperequazioni e privilegi fra i vari enti, e di formare due poli previdenziali pubblici, uno per i lavoratori privati (INPS) ed uno per i lavoratori pubblici (INPDAP), hanno spianato la strada alle riforme degli anni novanta.

Nell'ultimo decennio del duemila, infatti, il sistema previdenziale obbligatorio italiano è stato oggetto di varie riforme: la riforma Amato (1992), la riforma Dini (1995) e la riforma Prodi (1997).

Tutte queste riforme hanno cercato di rendere compatibile la spesa previdenziale con il bilancio dello Stato, ma non hanno intaccato la gestione centralista del sistema previdenziale obbligatorio italiano e non hanno fatto chiarezza sui conti.

Il finanziamento del sistema previdenziale (Inps e Inpdap) rimane sempre a ripartizione, cambia solo il sistema di calcolo delle pensioni. Dal sistema retributivo si passa al sistema contributivo.

Le riforme dell'ultimo decennio hanno invece innalzato l'età per accedere alla pensione di vecchiaia (60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini); hanno dato il via alla graduale parificazione dei sistemi previdenziali dei lavoratori privati e dei lavoratori pubblici; hanno allungato l'età lavorativa (40 anni di contributi); hanno innalzato l'età pensionabile (57 anni), ma non hanno operato una distinzione netta tra previdenza e assistenza. La riduzione esiste solo sulla carta.

Le pensioni sociali, l'assegno sociale, l'integrazione al minimo, i prepensionamenti, l'indennità di mobilità, la cassa integrazione, l'indennità di disoccupazione sono tutti costi assistenziali che gravano sul bilancio del sistema previdenziale italiano. Questi costi dovrebbero ricadere invece sulla fiscalità generale ed avere una loro gestione separata ed autonoma nel capitolo dell'assistenza.

Il sistema previdenziale obbligatorio italiano è finanziato dai contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro . In particolare nel settore privato questo contributo è pari al 32,80% della retribuzione lorda corrisposta al lavoratore (8,89% pari ad un terzo, a carico del lavoratore ed il restante 23,81% a carico del datore di lavoro), contro il 14,75% della Francia ed il 20,30% della Germania.

L'importo della pensione, con la riforma Dini a regime, difficilmente supererà il 50%, contro invece il 50% della Francia ed il 70% della Germania, però entrambe con una contribuzione inferiore.

La Riforma Amato (DLgs. 30/12/92 n. 503)

Le norme del DLgs 30 dicembre 1992, n.503, concretizzano la prima fase di attuazione del riordino generale del sistema pensionistico all'epoca in vigore. Nel perseguimento di tale finalità, le norme del DLgs n.503/1992, hanno apportato modifiche ai preesistenti ordinamenti pensionistici dell'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti (IVS) dei lavoratori dipendenti gestiti dall'INPS e dagli ordinamenti pensionistici delle riforme di previdenza sostitutive ed esclusive dell'AGO. Esse, tra l'altro e con effetti generalmente dal 1° gennaio 1993, hanno previsto:

- l'innalzamento graduale dell'età pensionabile (un anno ogni due anni, a partire dal 1994) dell'età richiesta per il pensionamento di vecchiaia nel fondo pensioni lavoratori dipendenti, fino al raggiungimento del 65° anno di età per gli uomini e del 60° anno di età per le donne;
- estensione a tutti i lavoratori pubblici e privati della disciplina del fondo pensioni lavoratori dipendenti in materia di pensioni di anzianità (35 anni di contribuzione, anziché 15-20-25 anni richiesti nel pubblico impiego);
- regole comuni in materia di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro dipendente ed autonomo;
- modifiche del meccanismo di perequazione automatica al costo della vita (l'adeguamento automatico dell'importo delle pensioni viene limitato al solo aumento dei prezzi, e non anche a quello dei salari minimi);
- l'applicazione alle forme di previdenza sostitutive ed esclusive, che ne fossero sprovviste, del massimale pensionabile vigente presso l'AGO, nonché l'estensione graduale alle stesse forme delle percentuali di riduzione delle aliquote di rendimento operanti in ambito AGO;
- l'estensione del periodo di riferimento per il calcolo della retribuzione pensionabile da 5 a 10 anni per i lavoratori dipendenti; da 10 a 15 anni per i lavoratori autonomi; l'intera vita lavorativa per i neoassunti;
- il minimo contributivo nel fondo lavoratori dipendenti, per aver diritto alla pensione, viene gradualmente innalzato a 20 anni.

La Riforma Dini (Legge 335/95)

Con la legge 8 agosto 1995, n.335, è stata realizzata un'ulteriore fase determinante del processo di riordino generale del sistema pensionistico italiano, avviato dal DLgs 30 dicembre 1992, n.503. Ciò è avvenuto mediante:

1) Consistenti ulteriori modifiche apportate direttamente dalla stessa legge di riforma agli ordinamenti pensionistici dell'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) e delle altre forme di previdenza sostitutive ed esclusive dell'AGO, con particolare riferimento a:

- l'introduzione del sistema di calcolo contributivo;
- nuove condizioni concernenti i requisiti di anzianità contributiva e di età anagrafica nonché l'applicazione del criterio delle decorrenze prestabilite per il conseguimento del diritto per l'ammissione alla fruizione della pensione di anzianità;
- l'unificazione della pensione di anzianità e della pensione di vecchiaia nella nuova pensione di vecchiaia per coloro ai quali si applica esclusivamente il sistema di calcolo contributivo;
- il mantenimento del sistema del calcolo retributivo per i lavoratori con almeno 18 anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995;
- l'applicazione delle regole del sistema del calcolo contributivo per le anzianità contributive successive al 31 dicembre 1995 nei confronti dei lavoratori che a tale data risultino in possesso di un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni;
- la possibilità, per i lavoratori assunti anteriormente al 1° gennaio 1996 e in possesso di almeno 15 anni di anzianità contributiva di cui non meno di 5 anni maturati dopo il 31 dicembre 1995, di richiedere che la pensione sia liquidata esclusivamente con le regole del sistema contributivo;
- la possibilità di riconoscere, ai lavoratori iscritti alle forme di previdenza esclusive, il diritto alla pensione di inabilità in caso di cessazione dal servizio per assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa a causa di infermità non dipendente da cause di servizio;
- l'estensione alle forme di previdenza sostitutive ed esclusive della normativa sul trattamento pensionistico a favore dei superstiti, vigenti in ambito AGO.

2) La previsione dei ulteriori modifiche, da attuarsi attraverso l'emanazione di provvedimenti delegati, finalizzate ad armonizzare, ai principi fissati dalla stessa legge di riforma, le normative pensionistiche di particolari categorie di lavoratori, non ancora pienamente coinvolte nel processo di riordino, tra cui quelle dei magistrati e dei militari.

Dal 1° gennaio 1996, infatti, in base all'articolo 2, commi 1, 2 e 3 della legge n. 335/95, al fine di provvedere all'erogazione del trattamento pensionistico per i dipendenti civili e militari dello Stato,

è stata istituita un'apposita gestione separata, GTPDS (Gestione dei Trattamenti Pensionistici dei Dipendenti dello Stato) presso l'INPDAP. In attesa di definizione dell'assetto organizzativo della stessa gestione separata, le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato continueranno ad espletare, in regime convenzionale, le attività connesse alla liquidazione dei trattamenti di quiescenza dei propri dipendenti. Il trattamento di quiescenza è a carico dello Stato; i dipendenti partecipano al finanziamento della gestione con un contributo pari a circa l'8 per cento dello stipendio.

3) La previsione della previdenza integrativa su base volontaria.

La Riforma Prodi (Legge 449/97, art.59).

L'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n.449 (legge Finanziaria 1998), contiene un complesso di disposizioni che costituiscono una fase ulteriore di attuazione della riforma generale del sistema pensionistico italiano, dopo quelle realizzate dal DLgs 30 dicembre 1992, n.503 (Riforma Amato), dalla legge 8 agosto 1995, n.335 (Riforma Dini) e dai successivi provvedimenti delegati.

Le disposizioni dell'articolo 59 della legge n.449/97 hanno apportato modifiche alle preesistenti norme pensionistiche prevedendo, tra l'altro con effetti dal 1° gennaio 1998:

- l'estensione immediata, e non più graduale, a tutte le forme di previdenza obbligatorie, sostitutive, esclusive ed esonerative dell'AGO, della tabella sull'articolazione in fasce della retribuzione pensionabile e sulla riduzione percentuale delle aliquote di rendimento di cui all'articolo 12 del DLgs 30 dicembre 1992, n.503;
- accelerazione del progressivo inasprimento dei requisiti minimi per il pensionamento di anzianità previsto dalla riforma Dini per i lavoratori dipendenti del settore privato con esclusione di alcune categorie di lavoratori (operai, equivalenti e lavoratori precoci);
- equiparazione dei requisiti di accesso alla pensione di anzianità del pubblico impiego a quelli previsti per i lavoratori dipendenti del settore privato;
- la non applicabilità, salvo alcune deroghe, delle norme previste da alcuni ordinamenti circa la capitalizzazione di quote pensione;
- l'applicazione, ai fini dell'adeguamento delle prestazioni pensionistiche, del solo criterio della perequazione automatica connessa alla variazione del costo della vita in base all'art.11 del DLgs 30 dicembre 1992, n.503 (abolizione della cosiddetta "clausola d'oro" per tutte le gestioni previdenziali, ossia la norma che prevedeva forme di aggancio della pensione alla dinamica delle retribuzioni di dipendenti di pari qualifica);
- adeguamento delle aliquote contributive dall'1.1.1998, superando le gradualità previste per i fondi elettrici, volo, telefonici, ENPALS, personale militare e per quello non contrattualizzato dello stato;
- l'equiparazione dei pensionati ex lavoratori dipendenti a quelli ex lavoratori autonomi in materia di cumulo fra pensione e redditi da lavoro autonomo;
- disposizioni in materia di limitazione delle supervalutazioni di servizio e abrogazione del computo per arrotondamento in eccesso o in difetto delle frazioni di anno maturato;
- ulteriori misure per gli esodi anticipati, i prepensionamenti e il sostegno al reddito per alcune categorie di giornalisti iscritti all'INPGI (Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani).

Le finestre.

Prima che iniziassero le riforme degli anni '90 la decorrenza delle pensioni di anzianità era fissata al primo giorno del mese successivo a quello della presentazione della domanda.

La Riforma Amato venne anticipata da un decreto legge (settembre 1992), che bloccava le pensioni di anzianità per tutto il 1993, in attesa della riforma imminente. La trasformazione in legge di tale decreto (legge n.438 del 14 novembre 1992) introdusse lo scaglionamento (*finestre*) delle decorrenze delle pensioni di anzianità. In altre parole a partire dal 1° gennaio 1994, alla fine del blocco, le pensioni di anzianità ebbero due scadenze distribuite nell'arco dell'anno:

- dal 1° maggio di ciascun anno, per coloro che avevano compiuto i 57 anni, se uomini, e 52 anni se donne;
- dal 1° novembre di ciascun anno, per chi in possesso dei requisiti contributivi, ma con un'età inferiore ai suddetti limiti.

Con la Riforma Dini le finestre per le pensioni di anzianità divennero quattro, con scadenze trimestrali: ad aprile, luglio, ottobre e nel gennaio dell'anno successivo, di cui due (luglio e ottobre) a esclusivo vantaggio di chi, oltre ai requisiti (di età e di contribuzione o di maggior contribuzione) abbia anche 57 anni.

Come funzionano le vie d'uscita.

Data in cui Si raggiungono I requisiti*	Compimento 57° anno di età	Decorrenza
Entro il 31 marzo	Entro il 30 giugno	Dal 1° luglio
	Entro il 30 settembre	Dal 1° ottobre
	Dopo il 30 settembre	Dal 1° gennaio anno successivo
Entro il 30 giugno	Entro il 30 settembre	Dal 1° ottobre
	Dopo il 30 settembre	Dal 1° gennaio anno successivo
Entro il 30 settembre	Ininfluyente	Dal 1° gennaio anno successivo
Entro il 31 dicembre	Ininfluyente	Dal 1° aprile anno successivo

* Combinazione dei 35 anni di contributi e della soglia di età prevista nell'anno interessato, oppure la maggior anzianità richiesta in alternativa.

RIFORMA DINI (1995)

DIPENDENTI PRIVATI (1° canale)

DIPENDENTI PRIVATI (2° canale)

Anno	1996	52	Età da possedere	Anno	1996	36	anzianità contributiva
del	1997	52	al momento del	del	1997	36	
pensionamento	1998	53	pensionamento	pensionamento	1998	36	
	1999	53	congiuntamente al		1999	37	
	2000	54	requisito contributivo		2000	37	
	2001	54	dei 35 anni		2001	37	
	2002	55			2002	37	
	2003	55			2003	37	
	2004	56			2004	38	
	2005	56			2005	38	
	2006 in poi	57			2006	39	
					2007	39	
					2008	40	

DIPENDENTI PUBBLICI

Anno	1996	52	Età al momento del	Riduzioni in	1%	1	Anni
mancanti	1997	52	pensionamento	percentuale	3%	2	ai 35 anni di
del	1998	53	congiuntamente	della pensione	5%	3	
contributi	1999	53	all'anzianità minima	rispetto agli anni	7%	4	
pensionamento	2000	54	prevista dai singoli	di contribuzione	9%	5	
	2001	54	ordinamenti	mancanti ai 35	11%	6	
	2002	55	(dai 20 ai 34 anni	anni di	13%	7	
	2003	55	in base al DLgs 503/92)	contribuzione	15%	8	
	2004	56			17%	9	
	2005	56			20%	10	
	2006 in poi	57			23%	11	
					26%	12	
					29%	13	
					32%	14	

RIFORMA PRODI (1997)

LAVORATORI DIP. PRIVATI

Anno	età e anz. contr. o	anz. contr.
1998	54	35
1999	55	35
2000	55	35
2001	56	35
2002	57	35
2003	57	35
2004	57	35
2005	57	35
2006	57	35
2007	57	35
2008	57	35

LAVORATORI DIP. PUBBLICI

Anno	età e anz. contr. o	anz. contr.
1998	53	35
1999	53	35
2000	54	35
2001	55	35
2002	55	35
2003	56	35
2004	57	35
2005	57	35
2006	57	35
2007	57	35
2008	57	35

Lavoratori esclusi dalla Riforma Prodi: - Lavoratori pubblici e privati qualificati dai contratti collettivi nazionali di lavoro come “operai” ed i cosiddetti “equivalenti”. – “**Precoci**”, ossia tutti coloro che hanno cominciato a lavorare tra i 14 ed i 18 anni. – **I lavoratori in cassa integrazione** in attesa di andare in pensione e coloro per i quali sono in corso versamenti di contributi volontari o sono in mobilità in attesa di maturare i requisiti della pensione.

N.B. *Il 2° canale dei dipendenti privati della Riforma Dini rimane invariato.*

La verifica previdenziale del 2001.

La Riforma Dini introdusse anche l’obbligo della verifica triennale dei conti previdenziali, che la Riforma Prodi rinviò per la prima attuazione al 2001.

a) Risultati complessivi della Riforma Dini ed interventi successivi.

	1996	1997	1998	1999	2000	totale
Risparmi* previsti (1995) 52.928	8.703	6.892	11.101	12.111	14.121	
Risparmi* effettivi (2001) 54.805	7.846	7.436	11.364	12.587	15.573	
Saldo*						1.877

(* *In miliardi di lire*)

Come si nota dalla tabella i risparmi sono stati addirittura superiori alle previsioni.

b) La previdenza complementare: il mancato decollo.

	1996	1997	1998	1999	2000
totale					
Spese*					

previste (1995)	-204	-483	-849	-1.317	-
1.824	-4.677				
Spese*					
effettive (2001)	0	-1	-69	-220	-360
650					
Saldo*					4.027

(* In miliardi di lire)

Le spese sono quelle previste nel 1995 per favorire lo sviluppo della previdenza complementare. Come si nota, le spese sono state inferiori a quanto preventivato per il mancato decollo della previdenza complementare.

La Riforma del Ministro del Lavoro Maroni.

Atto Senato 2058: Delega al Governo in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria.

Il progetto di riforma previdenziale (così viene comunemente definito dai media) del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale on. Maroni altro non è che un disegno di legge collegato alla legge di bilancio per l'anno 2002.

Esso prevede una delega al Governo sui seguenti punti:

- *Liberalizzazione dell'età pensionabile.* Il lavoratore che supera l'età di vecchiaia (65 anni gli uomini e 60 anni le donne), potrà restare al lavoro se vuole e se il datore di lavoro è d'accordo. Per il lavoratore che resta varranno gli incentivi contributivi previsti in generale per chi rinuncia a ritirarsi anche se ha maturato il diritto alla pensione: esenzione dai contributi se rimane almeno due anni.

- *Incentivi a rimanere.* Il lavoratore che matura i requisiti per la pensione di anzianità può avere un certificato dall'ente di previdenza a cui è iscritto che attesti il diritto alla pensione. Se deciderà di restare al lavoro potrà ritirarsi dall'attività in qualsiasi momento. Per chi, dopo aver raggiunto i requisiti per la pensione di anzianità, si impegna a restare al lavoro almeno due anni con un "contratto a tempo" eventualmente rinnovabile è prevista l'esenzione totale dal pagamento dei contributi previdenziali, che saranno destinati in misura non inferiore al 50% in busta paga al lavoratore ed il resto sarà destinato alla riduzione del costo del lavoro.

- *Decontribuzione.* Per incentivare l'occupazione è prevista una riduzione non superiore ai 5 punti degli oneri contributivi dovuti dal datore di lavoro alla previdenza pubblica per le nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato. La misura sarà a carico dell'Inps e quindi non avrà effetti negativi sulla pensione futura.

- *Eliminazione progressiva del divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro.* È previsto l'ampliamento della possibilità di cumulare totalmente la pensione di anzianità con altri redditi da lavoro in funzione dell'anzianità contributiva e dell'età.

- *Parasubordinati.* Aumento graduale dell'aliquota contributiva fino a raggiungere i livelli contributivi previsti per i lavoratori commercianti iscritti all'Inps; conseguentemente dovrebbero migliorare alcune prestazioni previdenziali come quelle per la maternità e per la disoccupazione. Sono esclusi dall'aumento gli amministratori, sindaci e revisori di società e coloro che sono iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria o già percepiscono trattamenti pensionistici.

- *Previdenza complementare.* La previdenza complementare sarà rilanciata facendo leva sulla destinazione di tutto il TFR maturando ai fondi pensione ai fondi pensione. Il Governo si impegna a

garantire che il conferimento del TFR sia senza oneri per le imprese; sono perciò previste compensazioni in termini di accesso al credito, riduzioni del costo lavoro ed eliminazione del contributo (0,20%) per il finanziamento del fondo di garanzia.

I beneficiari delle prestazioni pensionistiche nelle cifre dell'Istat: Anno 2001.

Annualmente l'Istat presenta i risultati delle elaborazioni statistiche effettuate sulle caratteristiche dei titolari delle prestazioni pensionistiche. I dati analizzati provengono dal Casellario centrale dei pensionati tenuto dall'INPS. Esso raccoglie i principali dati sulle prestazioni pensionistiche erogate da tutti gli enti previdenziali italiani, sia pubblici sia privati.

Principali risultati.

Al 31 dicembre 2001 il numero dei titolari di pensione è pari a **16.453.933** (+0,4% rispetto al 2000); l'importo annuo dei redditi da pensione percepiti ammonta a 182.569 milioni di euro, con un tasso di variazione del +5,0% rispetto all'anno precedente. La maggior parte dei pensionati (47,2%) è titolare di sole prestazioni di vecchiaia, l'8,0% riceve soltanto pensioni di invalidità e il 10,1% unicamente prestazioni ai superstiti. I pensionati che ricevono solo prestazioni indennitarie (rendite per infortunio sul lavoro) sono pari al 2,4% del totale dei pensionati, mentre i titolari di sole pensioni assistenziali (pensioni o assegni sociali, pensioni di invalidità civile, pensioni di guerra) sono il 7,2%.

La distribuzione dei pensionati per numero di prestazioni ricevute mostra che il 71,4% percepisce una sola pensione, il 23,1% ne cumula due e il 5,4% è titolare di almeno tre pensioni.

Al 31 dicembre 2001, l'importo lordo medio annuo dei redditi da pensione è pari a 11.096 euro, per un valore medio mensile di circa 925 euro.

Tra i pensionati sono prevalenti le donne (pari al 53% del totale), gli uomini tuttavia percepiscono un importo medio di pensione più alto: 13.175 euro, contro 9.270 euro delle donne.

Pensionati e importo lordo medio annuo dei redditi pensionistici per tipologia di pensione.

Anno 2001

	<u>Numero</u>		<u>Importo medio</u>
	V.A.	%	Euro
TIPOLOGIE			
Vecchiaia (VEC)	7.761.331	47,2	12.689,19
Invalità (INV)	1.314.741	8,0	6.405,00
Superstiti (SUP)	1.666.955	10,1	7.720,70
Indennitarie (IND)	394.865	2,4	2.458,67
Assistenziali (ASS)	1.182.714	7,2	4.376,61
Più di una IVS	2.042.930	12,4	12.968,81
IVS + Indennitarie (IVS+IND)	739.475	4,5	14.725,44
IVS + Assistenziali (IVS+ASS)	1.280.604	7,8	14.117,10
Altro	70.153	0,4	16.995,03
Totale	16.453.933	100,0	11.095,79

Distribuzione territoriale.

Il 47,0% dei pensionati risiede nelle regioni settentrionali (oltre 7,7 milioni di individui), il 29,5% nelle regioni meridionali e il 19,5% in quelle centrali.

Se si analizzano le tipologie delle pensioni, si ha un'Italia divisa in due: nelle regioni settentrionali il 53,8% percepisce una pensione di vecchiaia; nel Mezzogiorno tra quanti percepiscono un solo

assegno, per lo più si tratta di una pensione assistenziale (il 20,6% in più rispetto al dato medio nazionale), pensioni di invalidità (+20,1%), pensioni indennitarie (7,0%)

Se si rapporta il numero dei pensionati alla popolazione occupata, nel 2001 si rilevano in Italia 73 pensionati ogni 100 occupati (nel 2000 il rapporto era di 74 a 100). In generale, tra il 1997 e il 2001 tale rapporto è costantemente diminuito, passando da 78 a 73 pensionati ogni 100 occupati; *perciò il rischio del “sorpasso” dei pensionati sui lavoratori attivi si allontana ulteriormente*. Nelle regioni meridionali il rapporto è maggiore (80 pensionati ogni 100 occupati), mentre in quelle settentrionali il rapporto scende a 70 pensionati ogni 100 occupati.

Analisi per classe di età.

Il 65,8% dei pensionati ha 65 anni e più; il 16,9% ha più di 80'anni; il 30,9% dei pensionati ha un'età compresa tra i 40 e 64 anni e il 3,4% ha meno di 40 anni.

Analisi per classe di importo.

Il gruppo più numeroso di pensionati (5,4 milioni di pensionati, il 32,6% del totale) riceve una o più prestazioni per un importo medio mensile compreso tra 500 e 1.000 euro. Il secondo gruppo per numerosità (5,2 milioni di pensionati, pari al 31,7% del totale) percepisce meno di 500 euro mensili. Bisogna però notare in questo caso che la statistica si riferisce a dati antecedenti alla finanziaria 2002, che ha elevato le pensioni minime a 516,46 euro mensili. Un ulteriore 20,5% di individui detiene redditi da pensione compresi tra 1.000 e 1.500 euro mensili e il restante 15,3% dei pensionati riceve un importo mensile superiore a 1.500 euro.

GLOSSARIO

Pensione di invalidità civile: pensione erogata ai cittadini con redditi insufficienti e con una riduzione della capacità di lavoro o di svolgimento delle normali funzioni quotidiane superiore al 73%.

Pensione di invalidità: pensione erogata in presenza di infermità fisica o mentale tale da provocare una riduzione permanente della capacità di lavoro a meno di un terzo in occupazioni confacenti alle attitudini del lavoratore (assegno di invalidità), ovvero tale da provocare un'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi lavoro (pensione di inabilità).

Pensioni assistenziali: comprendono le pensioni sociali, gli assegni sociali, le pensioni e/o indennità ai non vedenti civili, ai non udenti civili e agli invalidi civili e le pensioni di guerra, comprensive degli assegni di Medaglia d'oro, gli assegni vitalizi ad ex combattenti insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto, gli assegni di Medaglia e Croce al Valor militare.

Pensioni indennitarie: pensioni corrisposte a seguito di un infortunio sul lavoro, per causa di servizio e/o malattia professionale.

Pensioni IVS: pensioni erogate agli assicurati dell'assicurazione generale obbligatoria e delle gestioni sostitutive ed integrative in presenza di requisiti contributivi richiesti dalla normativa a tutela dei rischi di invalidità, vecchiaia e superstiti.

Pensione ai superstiti: trattamento pensionistico erogato ai superstiti di pensionato o di assicurato in possesso dei requisiti di assicurazione e contribuzione richiesti.

Pensione di vecchiaia: trattamento pensionistico corrisposto ai lavoratori che abbiano raggiunto l'età stabilita dalla legge nella gestione di riferimento, e che abbiano i requisiti contributivi minimi.

Pensione di anzianità: pensione erogata anche prima dell'età pensionabile, a patto che l'interessato possa far valere un'anzianità contributiva non inferiore ai 35 anni in concorrenza con determinati limiti di età o, a prescindere dall'età, un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni (nel 2008 con la riforma a regime).

Luglio 2003