



*Ministero del Lavoro
e della Previdenza Sociale*
Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale

Valutazione degli effetti del cosiddetto “bonus previdenziale” prevista dall’art. 1, co. 16 della L 243/2004

1. II CONTESTO NORMATIVO

L’articolo 1, commi da 12 a 15 della legge n. 243/2004 ha previsto per il periodo 2004-2007 la possibilità per il lavoratore dipendente privato che ha maturato i requisiti minimi per il diritto alla pensione di anzianità di optare, in luogo del pensionamento oppure della prosecuzione dell’attività lavorativa con versamento dei contributi pensionistici all’ente previdenziale, per un regime (c.d. “bonus previdenziale”) che consente al lavoratore medesimo, rinunciando alla pensione, di:

- percepire come quota aggiuntiva alla retribuzione l’intera contribuzione pensionistica che sarebbe stata versata all’ente previdenziale;
- percepire la quota aggiuntiva di cui al punto precedente sulla base di un regime fiscale che prevede per la medesima l’esenzione completa dall’imposizione fiscale;
- percepire all’atto del pensionamento un trattamento pari a quello corrispondente alla anzianità contributiva maturata alla data di esercizio dell’opzione in esame, fatti salvi gli adeguamenti per effetto della rivalutazione automatica al costo vita.

Il comma 16 del medesimo articolo 1 della legge n. 243/2004 ha altresì previsto che entro il 30 giugno 2007 il Governo proceda alla verifica dei risultati del “bonus previdenziale”, al fine di valutarne l’impatto sulla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico. A tal fine il Governo si avvale dei dati analizzati dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale.

2.I DATI DEL MONITORAGGIO AMMINISTRATIVO

A fine 2006, sulla base dei dati forniti dall’Inps per il tramite dell’Ufficio di valutazione e controllo strategico risultano accolte circa 80.000 domande di accesso al “bonus previdenziale” con riferimento al complessivo periodo ottobre 2004-dicembre 2006 e pervenute circa 89.000 domande. Per quanto riguarda talune caratteristiche di queste domande si fa presente che:

- circa il 65% delle domande accolte si riferisce a soggetti con una retribuzione pari o superiore a 30.000 euro (circa il 40% con una retribuzione superiore a 40.000 euro);
- la maggiore frequenza si è riscontrata tra gli impiegati (40,3% del totale), seguita dagli operai (31,8% del totale), dai quadri (circa il 16,2% del totale) e dai dirigenti (pari all’11,7%);
- circa l’88% delle domande pervenute sono state presentate da soggetti maschi;

- per quanto concerne la distribuzione geografica, circa il 55,3% del totale ha riguardato soggetti residenti nelle regioni del Nord, circa il 25,7% nelle regioni del Centro e circa il 19% nelle regioni del Sud e Isole.

3. VALUTAZIONI DEGLI EFFETTI FINANZIARI SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA

3.1. Lo schema di valutazione

Dal punto di vista metodologico (come specificato nella relazione tecnica originaria al provvedimento, elaborata a ottobre 2003), l'effetto finanziario sui saldi di finanza pubblica è esprimibile come una somma algebrica di due poste: da un lato, le eventuali minori uscite relative a coloro che effettivamente sono stati incentivati al posticipo e, dall'altro lato, le minori entrate contributive per i mancati contributi corrisposti da coloro che avrebbero comunque proseguito l'attività lavorativa. La quantificazione di entrambe le componenti risulta invero non immediata in quanto connessa alla valutazione delle intenzioni dei soggetti coinvolti: i comportamenti ipotizzati nella relazione tecnica originaria al provvedimento implicavano, per l'intero periodo 2004-2007, un effetto cumulato di saldo positivo per la finanza pubblica di circa 240 mln di euro.

In merito, all'analisi dei comportamenti dei soggetti potenzialmente interessati dal provvedimento, la relazione tecnica suddivide i lavoratori in due gruppi:

- quelli che non sarebbero comunque andati in pensione (pur avendone maturato il diritto); in quanto aderiscano al "bonus", costoro generano una perdita di entrate contributive;
- quelli che sarebbero andati in pensione e non ci vanno per effetto del "bonus". Questi lavoratori danno origine a una riduzione di spesa per la loro rinuncia al pensionamento, ma non a una riduzione di entrata perché in ogni caso i contributi non li avrebbero versati.

Ex -post, con riferimento al periodo 2004-2006 di applicazione del "bonus", la valutazione degli effetti indotti da tale istituto sui comportamenti dei soggetti interessati può essere effettuata secondo due direttrici:

- la prima attiene alla verifica, sulla base dei dati di monitoraggio di fonte amministrativa, della dimensione dei soggetti afferenti alle due tipologie di comportamento sopra illustrato, in linea con lo schema adottato nella relazione tecnica;
- la seconda attiene, invece, al confronto fra le leve di pensionamento di anzianità attese (previste) in assenza di "bonus", indicate nella relazione tecnica al provvedimento, e quelle effettivamente verificatesi a consuntivo. Va da sé che la dimensione delle variazioni di segno negativo esprimono la capacità della misura di incentivare il posticipo della data di pensionamento.

3.2. L'analisi dei comportamenti dei soggetti interessati

Come ricordato in precedenza, ai fini della verifica degli effetti finanziari del "bonus" risulta importante valutare, sulla base dei dati amministrativi di monitoraggio, in che misura i soggetti che hanno aderito al "bonus" siano riconducibili alle due tipologie di lavoratori indicate nel paragrafo precedente. Ovviamente, tale analisi può essere significativa solo nella fase di start-up dell'istituto in cui è possibile verificare la composizione dello stock di assicurati che di fronte alla nuova normativa aderisce al "bonus": secondo il Rapporto dell'Ufficio di valutazione e controllo strategico dell'Inps, alla data del 30 aprile 2005 (esaminava le domande accolte a fine febbraio 2005, pari a 26.000), la percentuale dei soggetti aderenti che avevano presentato la domanda successivamente alla data di apertura della prima "finestra" utile era dell'80%.

Superata la fase di start up, tale indicatore diventa poco significativo per distinguere i comportamenti. Infatti, va da sé che man mano che trascorrono i mesi (e gli anni) coloro che aderiscono al "bonus" (che scade comunque al 31/12/2007), avendolo ritenuto conveniente, lo fanno dalla prima scadenza utile (e dunque dalla prima "finestra" utile, come disposto dalla

normativa in esame). Infatti, tale indicatore risulta stimato in decrescita nei vari Rapporti succedutisi non perché con il passare del tempo tende ad aumentare, tra coloro che aderiscono, la quota di quelli che posticipano il pensionamento, ma semplicemente perché chi matura via via i requisiti e decide di aderire, a prescindere dalla propria propensione, lo fa il prima possibile per poter godere del “bonus” il più a lungo possibile.

In tali termini, la percentuale dei soggetti che avrebbero comunque posticipato, da applicare ai fini della quantificazione degli effetti finanziari del “bonus”, potrebbe risultare prossima al 75-80%, come specificato nel paragrafo 3.3. Assumendo pure una percentuale prudenziale pari al 65% e ipotizzando anche che il 35% dei soggetti (circa 28.000 cumulativamente nel triennio) ***indotti all’effettivo posticipo lo attuino fino al 31/12/2007, si avrebbe una sostanziale equivalenza nel triennio*** (considerando gli importi dichiarati dal Rapporto Inps: - 2.560 mln di euro di minori entrate x 65% + 4.630 mln di euro x 35% = - 40 mln di euro).

Ad un risultato sostanzialmente simile perviene la valutazione effettuata dal CIV dell’Inps nella seduta del 30 gennaio 2007, sulla base dei dati amministrativi di monitoraggio al 31/12/2006 forniti dall’Ufficio di valutazione e controllo strategico dello stesso Istituto.

3.3. La valutazioni degli effetti sulle leve di pensionamento

Con riferimento ad una valutazione circa gli effetti sulle leve di pensionamento si può ritenere, sulla base dei dati di monitoraggio, che ***il “bonus previdenziale” non abbia in modo apprezzabile modificato le leve di pensionamento previste a legislazione vigente, la cui dinamica, viceversa, è sostanzialmente ascrivibile al calendario di progressivo innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento.***

Dalla tabella 1 relativa al solo FPLD (al netto delle contabilità separate) si evince come complessivamente nel triennio 2004-2006, rispetto ai flussi di pensionamento originariamente previsti (normativa previgente), si siano registrati in termini cumulati minori pensionamenti per circa 17.000 unità pari al 21-22% delle 80.000 domande di “bonus previdenziale” accolte (nell’ipotesi estrema che tale differenziale rispetto alla normativa previgente sia comunque interamente imputabile all’effetto del “bonus previdenziale”). Rispetto a quanto originariamente previsto nella relazione tecnica si è pertanto registrato, da un lato, un incremento, peraltro contenuto, del numero di minori pensionamenti in termini cumulati (originariamente previsti in circa 13.500: pari a 9.000 soggetti per circa 1,5 anni) ma, dall’altro lato, un incremento maggiore delle adesioni dei soggetti che avrebbero comunque posticipato e, quindi, generanti effetti di onerosità per la finanza pubblica (minori entrate contributive), anche per effetto dell’adesione di soggetti con retribuzioni leggermente superiori a quanto originariamente previsto. ***In tali termini, si evince che l’Istituto in esame, come peraltro previsto nell’ambito dell’originaria relazione tecnica, non ha modificato in modo apprezzabile i comportamenti dei soggetti interessati, viceversa condizionati dal calendario di progressivo innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento.***

Si evidenzia, infatti, come il significativo calo del numero di pensioni di anzianità relativo ai lavoratori dipendenti del settore privato tra il 2004 e il 2005 sia sostanzialmente da attribuirsi ***all’innalzamento dei requisiti per l’accesso al pensionamento previsto dalla normativa vigente*** per l’anno 2004 (legge n. 335/95, come modificata dalla legge n. 449/97)¹, avente in buona parte effetto nei primi mesi del 2005 a causa dell’operare del meccanismo delle finestre. Nel dettaglio:

- il requisito contributivo del canale che prevede l’accesso indipendentemente dall’età anagrafica si è innalzato nel 2004 (dopo cinque anni in cui era rimasto costante) da 37 anni a 38 anni: tale requisito opera in particolare per i soggetti con età “basse” (e in particolare inferiori a 57 anni) che, con il meccanismo delle “finestre” (le “finestre” impediscono l’accesso nell’anno di maturazione per i soggetti con età inferiori a 57 anni) possono accedere solo nell’anno successivo, nelle finestre di gennaio (ove sono concentrati i 3/4 di

¹ L’anno 2005 ha risentito “degli effetti riduttivi derivanti dall’inasprimento del requisito contributivo introdotto nell’anno 2004” (Relazione del Direttore generale al predetto bilancio INPS di previsione 2006).

tali soggetti) e di aprile; pertanto, proprio nei primi mesi dell'anno 2005 si sono concentrati gli effetti di contenimento del numero di nuove pensioni liquidate;

- sempre nell'anno 2004 sono stati elevati i requisiti anagrafici combinati con l'anzianità contributiva minima di 35 anni (passati da 55 a 56 anni per gli operai). Anche in questo caso, l'effetto di contenimento, per l'operare delle "finestre", si può registrare solo nell'anno successivo, ed in particolare nelle finestre di gennaio e di aprile. Pertanto, anche per questi soggetti, gli effetti di contenimento si sono concentrati nei primi mesi dell'anno 2005.

Conseguentemente l'anno 2006 ha registrato lo "sblocco" delle pensioni decorrenti, a prescindere dalla presenza del "bonus", proprio per effetto del calendario dei requisiti; in particolare, il primo trimestre 2006, nel quale è concentrata la prima finestra (numericamente, la più consistente), ha registrato una dimensione analoga (ben 60.000 unità circa) a quella del primo trimestre 2004, periodo nel quale il "bonus" non era operante.

A conferma di quanto sopra indicato si evidenzia come (cfr. tabella 1) lo stesso INPS, con riferimento al solo FPLD (al netto delle contabilità separate), abbia sistematicamente rivisto al rialzo le previsioni triennali elaborate in sede di 1° Nota di variazione 2005, ove era stato scontato, diversamente dalla relazione tecnica originaria al provvedimento, un significativo contenimento dei flussi di pensionamento (d'altro canto l'INPS, ma non la finanza pubblica, ha registrato, a consuntivo, il venir meno dei risparmi di spesa previsti nella prima nota di variazione per circa 900 mln di euro per il solo anno 2005).

4.CONCLUSIONI

In sintesi, dall'analisi sviluppata emerge quanto segue:

- a) l'introduzione del "bonus previdenziale" *non ha prodotto effetti apprezzabili sulle leve di pensionamento le quali, viceversa, sono state certamente condizionate dall'elevazione dei requisiti minimi di accesso al pensionamento nel periodo considerato;*
- b) di fatto, è risultato sicuramente prevalente *dal punto di vista numerico l'effetto di "selezione avversa" consistente nell'adesione al "bonus" da parte di soggetti che, a prescindere dallo stesso, avrebbero comunque optato per il posticipo del pensionamento oltre i requisiti minimi di accesso;*
- c) dal punto di vista finanziario la relazione tecnica (elaborata a ottobre 2003) prevedeva un complessivo effetto positivo di circa 240 mln di euro con riferimento al cumulato del quadriennio 2004-2007. Sulla base dei dati disponibili al 31/12/2006, si evidenzia invece, pur con tutte le cautele delle ipotesi adottate, *una complessiva neutralità finanziaria* per effetto di una maggiore adesione numerica, rispetto a quanto preventivato, di coloro che comunque avrebbero posticipato il pensionamento e, anche, dei relativi maggiori livelli retributivi rispetto a quanto originariamente previsto.

Tabella n. 1

Numero nuove pensioni - FPLD (al netto contabilità separate) Anni 2005-2007 Confronto tra previsioni e risultati				
	2004	2005	2006	2007
(a) Preventivo INPS triennale 1° Nota variazione 2004 (marzo 2004 senza "bonus")	125.000	70.000	125.000	
(b) Preventivo INPS 1° Nota di variazione 2005 (marzo 2005 "effetto bonus") (*)		51.000	106.000	61.000
(b1) Preventivo INPS 1° Nota di variazione 2006 (marzo 2006)			121.000	
(b2) Preventivo INPS 2007 originario (novembre 2006)				74.000
(c) Decorrenti accertate 2004-2006 (il 2006 sconta una giacenza che sarà liquidata nel 2007 stimata in 4.000 unità circa sulla base dei dati amministrativi)	127.500	58.800	119.000	
Confronto tra previsioni e risultati				differenza cumulata (2005-2007)
(c-a) Differenza decorrenti accertate - preventivo "senza effetto bonus"	2.500	-11.200	-6.000	-17.200
(c-b) Differenza decorrenti accertate (o preventivo più aggiornato per il 2007) - preventivo "con effetto bonus"		7.800	13.000	33.800

(*) Invero nell'ambito delle previsioni dei Conti delle PA sono stati scontati gli effetti finanziari della normativa del "bonus" previdenziale in linea con la RT che prevedeva effetti finanziari valutati in modo più prudente rispetto a quanto effettuato dall'INPS in sede di 1° Nota di variazione 2005 (e pertanto non si è verificato a consuntivo il venir meno delle economie valutate dall'INPS in sede di 1° Nota di variazione 2005). A tale ultimo riguardo si tenga presente che in sede di 1° Nota di variazione INPS 2005 furono valutati anche risparmi con riferimento alle contabilità separate nell'ambito del FPLD e anche in termini di riduzione degli importi medi dei trattamenti poi non verificatisi a consuntivo.