

3.6 Le misure pensionistiche

In tema pensionistico il DDL di bilancio prevede: 1) la proroga di un anno dell’APE sociale (sino al 31 dicembre 2020); 2) la proroga di un anno di “Opzione Donna” con l’inclusione delle lavoratrici che al 31 dicembre 2019 avranno 58 anni di età (59 se lavoratrici autonome) e 35 anni di anzianità contributiva; 3) la revisione delle regole di indicizzazione delle pensioni all’inflazione (con indicizzazione al 100 per cento per i redditi pensionistici sino a quattro volte il *superticket* dell’INPS, circa 513 euro mensili); 4) la destinazione a miglioramento dei saldi di finanza pubblica delle minori spese – rispetto a quanto preventivato nel 2018 e a inizio 2019 – connesse con l’introduzione di “Quota 100” e con la temporanea sospensione della progressione dei requisiti di anzianità per le uscite anticipate¹⁵⁶. Le proroghe dell’APE sociale e di “Opzione Donna” si pongono in continuità con quanto fatto negli anni passati per mantenere – compatibilmente con i vincoli di bilancio – margini di flessibilità nelle possibilità di pensionamento, a favore soprattutto di soggetti e categorie che potrebbero trovarsi in condizioni di bisogno o di urgenza.

3.6.1 La proroga dell’APE sociale e le Commissioni tecniche

L’APE sociale è un istituto introdotto dalla legge di bilancio per il 2017¹⁵⁷ come prestazione assistenziale “ponte” in attesa del compimento dei primi requisiti utili per la decorrenza della pensione di vecchiaia o anticipata. Si rivolge ai lavoratori dipendenti privati e pubblici, ai parasubordinati e agli autonomi (ne restano esclusi i liberi professionisti) residenti in Italia e rientranti in quattro categorie meritevoli di tutela: *a*) i disoccupati; *b*) chi assiste persone affette da gravi disabilità; *c*) i portatori di invalidità civile di livello pari almeno al 74 per cento; *d*) gli addetti alle attività gravose. L’accesso può avvenire se si soddisfano i requisiti di almeno 63 anni di età e 30 di anzianità contributiva per le prime tre categorie di soggetti, che diventano 36 per l’ultima¹⁵⁸. La prestazione consiste in un assegno erogato per dodici mensilità, di importo pari a quello

¹⁵⁶ Una quinta misura, di minore entità, è quella che destina a miglioramento dei saldi di finanza pubblica (invece che ad alimentare un Fondo *ad hoc* presso l’INPS come sinora stabilito) i risparmi di spesa derivanti dal comma 707, articolo 1, della L. 190/2014. Questo comma attualmente dispone che l’importo della pensione calcolato con le regole contributive per le anzianità successive al 2011, secondo la riforma delle pensioni “Fornero”, non può eccedere l’importo teorico che sarebbe stato liquidato in assenza della stessa riforma. Le risorse coinvolte crescono da 34 milioni (21 al netto delle imposte) nel 2020 a 42 milioni (25,5) nel 2029.

¹⁵⁷ L. 232/2016, art. 1, c. 179 e DPCM 88/2017. Per una sintesi delle caratteristiche dello strumento si veda anche la Circolare dell’INPS n. 100 del 2017.

¹⁵⁸ Dal 1° gennaio 2018 le lavoratrici madri godono di uno sconto di un anno per ogni figlio, nel limite massimo di due anni.

teorico della pensione se fosse possibile pensionarsi subito, con un tetto massimo mensile di 1.500 euro lordi non rivalutabili con l'inflazione¹⁵⁹.

Per quanto riguarda la categoria dei disoccupati, l'APE sociale può essere riconosciuta a lavoratori il cui rapporto di lavoro viene a cessare per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale all'interno della procedura di conciliazione obbligatoria¹⁶⁰. Inoltre, gli eventuali trattamenti di sostegno del reddito (NASPI, Assegno di ricollocazione) devono essere esauriti da almeno tre mesi. Dal 1° gennaio 2018, l'APE sociale è stata estesa anche ai disoccupati per naturale conclusione di contratto di lavoro a termine, a condizione che nei tre anni precedenti questi abbiano svolto attività di lavoro dipendente per almeno 18 mesi¹⁶¹.

Per quanto riguarda la categoria di chi assiste persone affette da gravi disabilità¹⁶², essa comprende i comparti del lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo. Per avere accesso all'APE sociale, è necessario che, al momento della domanda, il richiedente assista da almeno sei mesi il coniuge o un parente di primo grado convivente. Dal 1° gennaio 2018, sono inclusi anche coloro che assistono parenti o affini di secondo grado affetti da gravi disabilità, purché conviventi e purché i genitori e il coniuge dell'assistito abbiano superato i 70 anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti¹⁶³.

Per quanto riguarda la categoria degli addetti a lavori gravosi¹⁶⁴ ammissibili all'APE sociale, si tratta di quindici tipologie di lavoro¹⁶⁵, tutte rientranti nel comparto dipendente privato, il cui effettivo svolgimento deve essere attestato dal datore di lavoro. Per l'accesso all'APE sociale è

¹⁵⁹ La prestazione ha natura di reddito da lavoro dipendente e pertanto è soggetto alla stessa normativa fiscale (si ha diritto, ad esempio, al *bonus* degli "80 euro"); la sua fruizione non incide sul calcolo della pensione futura (non è una anticipazione della pensione futura, ma una erogazione assistenziale a carico del bilancio pubblico). È cumulabile solo con attività lavorative che generino redditi non superiori a 8.000 euro lordi annui nel caso di lavoro da dipendente o da parasubordinato, o superiori a 4.800 euro lordi annui nel caso di attività autonoma. È incompatibile con i trattamenti di sostegno del reddito per disoccupazione involontaria (NASPI, Assegno di ricollocazione e DISCOLL) e con l'indennizzo per la cessazione definitiva di attività commerciale (introdotto in via temporanea dal D.Lgs. 207/1996 e reso strutturale dalla legge di bilancio per il 2019 a partire dal 1° gennaio 2019). È altresì incompatibile con la fruizione di pensione diretta, mentre è cumulabile con la pensione ai superstiti (indiretta o di reversibilità) e con le prestazioni per invalidità civile. Per i lavoratori dipendenti pubblici che avessero accesso all'APE sociale, i termini di pagamento delle indennità di fine servizio (TFR/TFS) decorrerebbero comunque dal raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia.

¹⁶⁰ L. 604/1966, art. 7.

¹⁶¹ L. 205/2017, art. 1, c. 162.

¹⁶² Le situazioni di gravità sono quelle indicate dalla L. 104/1992, art. 3, c. 3.

¹⁶³ L. 205/2017, art. 1, c. 162.

¹⁶⁴ La lista dei lavori gravosi è fornita negli Allegati C ed E della L. 232/2016, come modificata e integrata dalla legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017, art. 1, commi 162 e seguenti) e dal decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 5 febbraio 2018. L'attuazione dell'APE sociale nel caso di lavori gravosi è avvenuta con DPCM 87/2017 e DPCM 88/2017.

¹⁶⁵ Le 15 tipologie sono: 1) operai dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici; 2) conduttori di gru o di macchinari per la perforazione nelle costruzioni; 3) conciatori di pelle o pellicce; 4) conduttori di convogli ferroviari o personale viaggiante; 5) conduttori di mezzi pesanti e camion; 6) personale delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche ospedaliere con lavoro organizzato in turni; 7) addetti all'assistenza personale di persone in condizioni di non autosufficienza; 8) insegnanti dell'infanzia ed educatori degli asili nido; 9) facchini, addetti allo spostamento merci e assimilati; 10) personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia di uffici ed esercizi commerciali; 11) operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti; 12) siderurgici di prima e seconda fusione e lavoratori del vetro addetti a lavori ad alte temperature e non già ricompresi nel perimetro dei lavori usuranti (altra categoria normativa cui sono collegate prestazioni sociali); 13) operai dell'agricoltura, della zootecnia e della pesca; 14) pescatori della pesca costiera, in acque interne, in alto mare, sia dipendenti sia soci di cooperative; 15) marittimi imbarcati a bordo e personale viaggiante dei trasporti marini e acque interne.

necessario avere svolto lavori gravosi per almeno sei anni negli ultimi sette prima del pensionamento, oppure per almeno sette anni negli ultimi dieci.

Nella sua prima attuazione l'APE sociale poteva essere richiesta da coloro che ne maturavano i requisiti tra il 1° maggio 2017 e il 31 dicembre 2018. Il DL 4/2019¹⁶⁶ ha poi prorogato tale scadenza sino al 31 dicembre 2019¹⁶⁷. Il DDL di bilancio ne proroga ulteriormente la scadenza al 31 dicembre 2020, includendo tutti coloro che matureranno i requisiti in corso d'anno¹⁶⁸. Sin dalla sua prima apparizione questo istituto è stato soggetto al contingentamento annuale di spesa, raggiunto il quale le domande in eccesso sono differite all'anno successivo. Questo criterio di controllo della spesa è confermato anche nel DDL di bilancio. Dalla Relazione tecnica emerge una spesa associata alla proroga dell'APE sociale pari a 108 milioni nel 2020, 218,7 nel 2021, 184,6 nel 2022, 124,4 nel 2023, 57,1 nel 2024 e 2,2 nel 2025.

Tali stime risultano condivisibili alla luce dei dati del Rapporto di monitoraggio sull'APE sociale diffusi dall'INPS il 5 agosto 2019 riguardanti le domande pervenute dal 29 gennaio al 15 luglio. In particolare, estendendo all'intero anno il numero delle domande accolte e giacenti fino al 15 luglio 2019 (circa 9.000 al netto dei rigetti stimabili sulle giacenze) e tenendo conto delle tre finestre fisse con cui è possibile avanzare domanda (1° aprile, 1° agosto e 1° dicembre), si ottiene una platea di circa 14.000 soggetti nel 2019¹⁶⁹. Mantenendo questo flusso costante anche per il 2020 e ipotizzando che tutti ricevano un assegno mensile pari all'importo medio delle domande accolte e liquidate nel 2018 (ultimo anno di cui si dispone del consuntivo)¹⁷⁰, nel 2020 la maggiore spesa si confermerebbe al di sotto dei 110 milioni¹⁷¹. Nel 2021, la spesa più che raddoppierebbe (tutti i pensionati con APE sociale nel 2020 riceverebbero la prestazione per l'intero anno) e, da quel momento in poi, comincerebbe a ridursi mano a mano che i titolari di APE sociale raggiungono i normali requisiti per la pensione di vecchiaia o anticipata¹⁷². La maggiore spesa si annullerebbe entro il 2025, quando il più giovane dei beneficiari (colui che con 63 anni di età ha avuto accesso all'APE sociale negli ultimi mesi del 2020) raggiunge i requisiti per la decorrenza della pensione di vecchiaia.

¹⁶⁶ Convertito con modificazioni dalla L. 26/2019.

¹⁶⁷ Ci sono tre finestre temporali fisse per avanzare domanda all'INPS (si veda la Circolare INPS n. 15/2019): dal 1° gennaio al 31 marzo (istanza tempestiva), dal 1° aprile al 15 luglio (istanza intermedia), dal 16 luglio al 30 novembre (istanza tardiva).

¹⁶⁸ Art. 56 del DDL di bilancio.

¹⁶⁹ Le domande hanno cominciato a pervenire all'INPS solo dopo il 29 gennaio (giorno di conversione del DL 4/2019). Qui si ipotizza che a metà luglio 2019 si siano osservati flussi per 6,5 mesi.

¹⁷⁰ I dati del Rapporto di monitoraggio sull'APE sociale dell'INPS (aggiornamento di agosto 2019) mostrano, con riferimento ai beneficiari nel 2018, un importo medio mensile dell'assegno di circa 1.300 euro. Il calcolo dell'importo mensile è effettuato con riferimento a coloro che hanno presentato domanda nel 2018 e osservati nel 2019 in modo da poter prescindere dalle mensilità medie godute nel 2018 (nel 2019 le mensilità sono state dodici per tutti).

¹⁷¹ Per il 2019 la usuale ipotesi di distribuzione omogenea in corso d'anno delle decorrenze porta a ritenere che mediamente ogni pensionato con APE sociale percepisce 6 mensilità su 12.

¹⁷² Nella Relazione tecnica del DDL di bilancio la riduzione della spesa – per passaggio ai normali assegni pensionistici – è stimata più prudente all'inizio (circa -16 per cento tra 2021 e 2022) e poi più ampia negli anni successivi (-32,6 per cento tra il 2022 e il 2023, -54,0 per cento tra il 2023 e il 2024, circa -96,0 per cento tra il 2024 e il 2025).

Il DDL di bilancio prevede contestualmente l'istituzione di due Commissioni tecniche senza nessun onere per il bilancio pubblico: la Commissione per lo studio delle condizioni di gravosità dei lavori, anche in relazione all'età anagrafica, ad altri aspetti soggettivi e alle condizioni ambientali; la Commissione per lo studio delle metodologie più adatte per la riclassificazione della spesa sociale italiana a finalità previdenziale e assistenziale, anche per rendere più significativi i confronti internazionali.

La prima Commissione, quella per lo studio delle condizioni di gravosità dei lavori, il cui mandato si esaurirebbe a fine 2020, può svolgere un compito utile per accrescere la chiarezza, l'univocità e l'operatività delle norme che fanno riferimento alle categorie dei lavori gravosi, anche specificando meglio le differenze rispetto alle categorie inserite nella lista dei lavori usuranti. Non è peraltro la prima volta che verrebbe istituita una Commissione con tali compiti. L'ultima, ad esempio, è stata prevista dalla legge di bilancio per il 2018, sempre per una durata inferiore a un anno sebbene prorogata di ulteriori quarantacinque giorni rispetto alla scadenza originaria. Al termine dei lavori il Governo avrebbe dovuto presentare una relazione al Parlamento sugli esiti dei suoi lavori.

Sull'altra Commissione si nutre invece qualche perplessità. In particolare, esiste una metodologia europea, uniforme per tutti i paesi appartenenti alla UE, da seguire nella predisposizione delle statistiche anche di tipo previdenziale ed assistenziale. Modifiche metodologiche unilaterali non potrebbero essere applicate. La garanzia di un trattamento omogeneo di queste voci di spesa a livello europeo è peraltro garantita anche dalla presenza dell'*Ageing Working Group* in seno al Comitato di politica economica del quale fanno parte esperti nazionali in materia previdenziale (oltre che esponenti di Eurostat) e che si occupa, tra le altre cose, delle proiezioni di medio-lungo termine delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione.

3.6.2 La proroga di "Opzione Donna"

Il canale di pensionamento "Opzione Donna" è stato introdotto in via sperimentale dalla L. 243/2004 (come parte della cosiddetta riforma pensionistica "Maroni") e poi modificato e rinnovato, da ultimo con il DL 4/2019¹⁷³, che ha esteso tale possibilità di pensionamento alla donne che entro il 31 dicembre 2018 avevano raggiunto almeno 58 anni di età se lavoratrici dipendenti e almeno 59 anni se lavoratrici autonome, congiuntamente ad almeno 35 anni di anzianità contributiva. Se si opta per questo canale, è necessario accettare sia il ricalcolo integrale dell'assegno con il criterio contributivo ad accumulazione nozionale (il cosiddetto "calcolo Dini"), sia le finestre

¹⁷³ Convertito con modificazioni dalla L. 26/2019.

mobili che prevedono che tra la maturazione dei predetti requisiti e la decorrenza della pensione intercorrano 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e 18 per quelle autonome¹⁷⁴.

Il DDL di bilancio prolunga la sperimentazione di un anno, includendo tutte le lavoratrici che maturano i suddetti requisiti entro il 31 dicembre 2019. La presenza delle finestre mobili implica che le prime decorrenze delle pensioni che si avvarranno di questa estensione normativa inizieranno da febbraio 2020 per le lavoratrici dipendenti e da luglio 2020 per le lavoratrici autonome.

Data l'onerosità in termini di ricalcolo dell'assegno pensionistico, "Opzione Donna" ha ricevuto scarsa attenzione nei primi anni di attivazione, mentre ha cominciato a essere maggiormente utilizzata dopo la riforma delle pensioni del 2011 (L. 214/2011, cosiddetta "riforma Fornero") per evitare gli inasprimenti dei requisiti per le uscite di vecchiaia e anzianità che hanno riguardato in particolare modo le donne.

Dal "Rapporto annuale 2015" dell'INPS – l'ultimo disponibile con una ricognizione completa dei beneficiari e della spesa riconducibile a "Opzione Donna" e che pertanto fa riferimento alla normativa precedente alle modifiche del DL 4/2019 – emerge che le lavoratrici del comparto privato che si sono avvalse di "Opzione Donna" sono passate, con una crescita continua, da 1.328 nel 2011 a 19.905 nel 2015; nello stesso arco temporale nel comparto pubblico le aderenti sono passate da 403 a 8.297. Nel complesso i pensionamenti con "Opzione Donna" nel 2015 sono stati circa 28.000. Questi sono i dati più recenti pubblicati dall'INPS. Sarebbe auspicabile che le serie storiche dei canali di pensionamento ulteriori rispetto a quelli ordinari fossero rese pubbliche in maniera più frequente e continuativa.

Il Rapporto di monitoraggio dell'INPS pubblicato lo scorso mese di ottobre¹⁷⁵ evidenzia, con riferimento solo a "Opzione Donna" in vigore nel 2019 (per le lavoratrici in possesso dei requisiti al 31 dicembre 2018), che nei primi dieci mesi dell'anno sono pervenute quasi 24.000 istanze¹⁷⁶ e ne sono state accolte 15.066 (9.807 provenienti da lavoratrici dipendenti private, 2.397 da lavoratrici dipendenti pubbliche e 2.862 da lavoratrici autonome)¹⁷⁷. Estrapolando sull'intero anno queste tendenze sinora registrate, a fine 2019 le donne che avranno deciso di avvalersi di "Opzione Donna" (nella proroga decisa con DL 4/2019) potranno raggiungere le 18.000 unità.

La Relazione tecnica del DDL di bilancio, nello stimare un maggior numero di pensioni per "Opzione Donna" a fine 2020 pari a 9.100 unità, implicitamente assume che le domande accolte nel 2020 si posizionino approssimativamente sullo stesso livello del 2019 e a questo poi applica lo scaglionamento delle uscite desumibile dai dati del monitoraggio degli anni precedenti¹⁷⁸. Per quanto riguarda gli assegni, nelle stime ufficiali si utilizzano gli

¹⁷⁴ Al personale del comparto scuola si applica la finestra fissa annuale che rispetta i tempi di apertura degli anni scolastici.

¹⁷⁵ Ai sensi dell'art. 28 del DL 7/2019, convertito con modificazioni dalla L. 26/2019.

¹⁷⁶ Di queste, circa il 6 per cento si riferisce a decorrenze nel 2020 e nel 2021. A un consistente numero di domande (quasi 4.300, il 18 per cento) il monitoraggio non attribuisce, per adesso, una data di decorrenza.

¹⁷⁷ Alla stessa data, le respinte erano 4.137 e le giacenti in attesa di scrutinio 4.407.

¹⁷⁸ Per le lavoratrici dipendenti: 55 per cento alla prima decorrenza utile, 35 per cento dopo un anno, 10 per cento dopo due anni. Per quelle autonome: 50 per cento alla prima decorrenza utile, 40 per cento dopo

importi medi rilevati negli ultimi tre anni, pari a 1.150 euro lordi per le lavoratrici dipendenti private, 1.300 euro lordi per quelle pubbliche e 880 euro per le lavoratrici autonome.

Sulla base di queste ipotesi, nella Relazione tecnica si stima che l'estensione della sperimentazione di "Opzione Donna" comporterà un maggior numero di pensioni (valutate a fine anno) pari a 9.100 nel 2020, 15.400 nel 2021, 15.900 nel 2022, 12.500 nel 2023, 7.900 nel 2024, 3.000 nel 2025, 600 nel 2026. Dal 2023 il maggior numero di pensioni comincia a decrescere per effetto del raggiungimento dei normali requisiti di età e di anzianità per la pensione di vecchiaia o anticipata¹⁷⁹. La maggiore spesa al lordo degli effetti fiscali ammonterebbe a 66,7 milioni nel 2020, 187,2 nel 2021, 291,3 nel 2022, 259,8 nel 2023, 163,8 nel 2024 e 50,3 nel 2025. Nel 2026 emergerebbe una minore spesa come conseguenza del più contenuto valore delle pensioni interamente ricalcolate con il criterio contributivo nozionale.

Tali stime includono anche gli effetti che il pensionamento con "Opzione Donna" comporta sul Trattamento di fine servizio (TFS/TFR) del comparto pubblico. I maggiori esborsi ammonterebbero a 51 milioni nel 2022, a 47 nel 2023 e a 17 nel 2024. Dal 2025 si registrerebbero minori esborsi come effetto netto dei TFS/TFR che sarebbero stati comunque corrisposti al raggiungimento dei normali requisiti di età e di anzianità per la pensione di vecchiaia o anticipata ma per importi inferiori a fronte di carriere più corte (15 milioni nel 2025 e 35 nel 2026).

3.6.3 Modifiche all'indicizzazione delle pensioni

Il DDL di bilancio rivede in senso espansivo le regole di indicizzazione delle pensioni di importo fino a 4 volte il trattamento minimo INPS (pari a 513,01 euro mensili) già modificate con la manovra di bilancio per il 2019 (tab. 3.14). In particolare, dal 2020 viene ampliato il primo scaglione di indicizzazione, ossia quello che corrisponde alla indicizzazione completa (100 per cento del tasso di inflazione), portandolo da fino a 3 a fino a 4 volte il trattamento minimo INPS. Inoltre, per il biennio 2020-21 gli scaglioni introdotti con la legge di bilancio per il 2019 sono ridotti da sette a sei e la percentuale di indicizzazione prevista per trattamenti compresi tra 3 e 4 volte il trattamento minimo INPS è innalzata da 97 a 100 per cento. A partire dal 2022 continua a essere previsto il

un anno, 10 per cento dopo due anni. La stima di 18.000 domande accolte appare prudente, tenendo conto che si tratta del secondo rinnovo consecutivo della "Opzione" e che non c'è uno stock iniziale di donne che possano più che soddisfare i requisiti.

¹⁷⁹ In realtà, già a fine 2022, quando lo scaglionamento delle adesioni è completo (si veda la precedente nota), la Relazione tecnica riporta un maggiore numero di pensioni inferiore di circa 2.000 unità rispetto alla platea iniziale. La differenza dovrebbe essere attribuibile al compimento dei requisiti per i canali ordinari di pensionamento e, in misura minore, alla mortalità.

Tab. 3.14 – Le regole di indicizzazione delle pensioni

		Valore dei redditi pensionistici rispetto al trattamento minimo INPS ⁽¹⁾						
		Fino a 3	Tra 3 e 4	Tra 4 e 5	Tra 5 e 6	Tra 6 e 8	Tra 8 e 9	Oltre 9
In vigore nel 2018 (progressivi)		100%	95%	75%	50%	45%		
In vigore nel 2019 (per livelli)		100%	97%	77%	52%	47%	45%	40%
pre DDL 2020	2020 e 2021 (per livelli)	100%	97%	77%	52%	47%	45%	40%
	dal 2022 in poi (progressivi)	100%	90%		75%			
post DDL 2020	2020 e 2021 (per livelli)	100%		77%	52%	47%	45%	40%
	dal 2022 in poi (progressivi)	100%		90%	75%			

(1) Nel 2019 il trattamento minimo INPS è pari a 513,01 euro al mese per tredici mensilità.

cambiamento di calcolo dell'indicizzazione, che passa dal metodo per livelli a quello progressivo¹⁸⁰.

La legge di bilancio per il 2019 aveva stabilito per il triennio 2019-2021 un meccanismo di indicizzazione basato su sette scaglioni – con percentuali decrescenti dal 100 al 40 per cento – da applicare con il metodo di calcolo per livelli. Dal 2022 sarebbero invece tornate in vigore le regole preesistenti (L. 388/2000, art. 69, c. 1) basate su tre scaglioni – con percentuali dal 100 al 75 per cento – da applicare con metodo progressivo.

Secondo la Relazione tecnica le modifiche alle regole di indicizzazione genereranno una maggiore spesa lorda per 8 milioni nel 2020, gradualmente crescente sino a 498 milioni nel 2029. Al netto della componente fiscale, la maggiore spesa aumenterebbe da 6 milioni nel 2020 a 346 nel 2029. Nel passaggio dalla spesa lorda a quella netta è implicita una aliquota impositiva media del 25 per cento nel 2020, gradualmente crescente sino a circa il 30 per cento nel 2029¹⁸¹. Tenuto conto di questi aspetti, le valutazioni appaiono condivisibili.

Per le stime la Relazione tecnica considera il tasso di inflazione programmatico e la previsione della spesa pensionistica del 2019 riportati nella NADEF 2019¹⁸². Inoltre assume che i redditi pensionistici compresi tra 3 e 4 volte il trattamento minimo INPS costituiscano circa il 18,7 per cento della spesa pensionistica totale¹⁸³, mentre l'ammontare complessivo delle porzioni dei redditi da pensione comprese tra 3 e 4 volte il trattamento minimo ne costituiscano circa il 9,3

¹⁸⁰ Con il metodo di calcolo per livelli il reddito da pensione viene indicizzato con la percentuale prevista in corrispondenza dello scaglione in cui ricade il reddito; con il metodo progressivo, invece, l'indicizzazione è fatta applicando la percentuale di ciascun scaglione al reddito che ricade nello scaglione stesso e per la parte eccedente si utilizza la percentuale dello scaglione successivo.

¹⁸¹ Nei primi anni l'aliquota media utilizzata è quella corrispondente a redditi a cavallo tra il primo e il secondo scaglione dell'imposizione personale, grosso modo corrispondenti alla fascia tra tre e quattro volte il trattamento minimo INPS. Con il passare degli anni la maggiore indicizzazione fa slittare verso l'alto i redditi da pensione e l'aliquota impositiva, spostando una parte di tali redditi nello scaglione di indicizzazione all'inflazione successivo (quello al 90 per cento).

¹⁸² Pari, al netto delle pensioni e degli assegni sociali, a 271,1 miliardi.

¹⁸³ Al netto delle pensioni e degli assegni sociali.

per cento. Queste incidenze trovano conferma nei dati Istat su numero di percettori e redditi da pensione per classi di importo mensili¹⁸⁴.

3.6.4 Risparmi di spesa connessi con “Quota 100” e con minori uscite per pensioni di anzianità

La Relazione tecnica del DL 4/2019¹⁸⁵ stimava la maggiore spesa pensionistica attribuibile all’introduzione di “Quota 100” e alla sospensione sino al 2026 dell’aggancio alla speranza di vita per le uscite anticipate in circa 3,8 miliardi nel 2019, 7,9 nel 2020, 8,3 nel 2021 e 7,9 nel 2022¹⁸⁶; dal 2023 il maggiore onere cominciava a ridursi fino a raggiungere poco più di 1,5 miliardi nel 2028 per effetto del raggiungimento da parte dei potenziali pensionati con “Quota 100” dei vigenti requisiti per la vecchiaia e l’uscita anticipata.

Lo scorso settembre in occasione della NADEF 2019, sulla base dei primi esiti del monitoraggio condotto dall’INPS¹⁸⁷, le stime ufficiali sono state riviste al ribasso per circa 1,2 miliardi nel 2019, 1,7 nel 2020 e 0,4 nel 2021. Il DDL di bilancio le abbassa ulteriormente di 0,3 miliardi nel 2020, 0,9 nel 2021 e di 0,5 nel 2022 (tab. 3.15). Allo stato attuale, pertanto, la maggiore spesa attesa da “Quota 100” e dalla sospensione sino al 2026 dell’aggancio alla speranza di vita per le uscite anticipate è stimata pari a 2,6 miliardi nel 2019, 5,9 nel 2020, 7,0 nel 2021 e 7,4 nel 2022. Prudenzialmente non

Tab. 3.15 – Maggiore spesa per “Quota 100” e per la sospensione dell’aggancio alla speranza di vita per le uscite anticipate
(milioni di euro)

	Maggiore spesa per Q100 e blocco requisiti per anticipata				
	Relazione tecnica DL 4/2019		Modifiche NADEF 2019	Modifiche DDL 2020	Totale post DDLB
	Totale	Di cui: per anticipate:			
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e= a+c+d</i>
2019	3.781	328	-1.200	0	2.581
2020	7.860	526	-1.700	-300	5.860
2021	8.310	547	-400	-900	7.010
2022	7.877	567	0	-500	7.377
2023	6.432	1.398	0	0	6.432
2024	3.912	1.588	0	0	3.912
2025	2.853	2.602	0	0	2.853
2026	1.915	3.131	0	0	1.915
2027	1.898	3.795	0	0	1.898
2028	1.532	3.541	0	0	1.532

Fonte: elaborazioni su dati delle relazioni tecniche del DL 4/2019 e del DDL di bilancio e della NADEF 2019.

¹⁸⁴ Si veda il dataset *on-line* dell’Istat su “Assistenza e Previdenza”, nella sezione “Pensioni: Principali dati”.

¹⁸⁵ Convertito con L. 26/2019.

¹⁸⁶ Di questi, 328 milioni nel 2019, 526 nel 2020, 547 nel 2021 e 567 nel 2022 erano connessi con la sospensione dell’aggancio alla speranza di vita per le uscite anticipate.

¹⁸⁷ Ai sensi dell’art. 28, c. 3 del DL 4/2019.

sono state apportate modifiche alle valutazioni degli anni successivi riportate nella Relazione tecnica del DL 4/2019.

L'UPB ha aggiornato le proprie stime pubblicate in occasione dell'Audizione dello scorso 16 luglio¹⁸⁸ riguardanti esclusivamente "Quota 100", il nuovo canale di pensionamento con i maggiori effetti immediati e a medio termine in termini di adesioni e spesa¹⁸⁹.

Per valutare le minori spese rispetto a quelle originariamente attese sono stati utilizzati i dati pubblicati dall'INPS tra marzo e novembre 2019, che consentono di analizzare la dinamica con cui le domande di accesso a "Quota 100" sono pervenute nel corso dell'anno, e quelli del Rapporto di monitoraggio dell'INPS a tutto il mese di ottobre. I dati contengono informazioni distinte per Gestione pensionistica, per tre fasce di età e per genere.

All'11 novembre¹⁹⁰ risultano arrivate all'INPS 201.022 domande: 41,1 per cento da parte di dipendenti privati (FPLD e Fondi speciali), 30,6 per cento da dipendenti pubblici (ex INPDAP), 20,8 per cento da parte di lavoratori autonomi (inclusi lavoratori dello spettacolo e dello sport e lavoratori parasubordinati), 7,5 per cento da lavoratori che si avvalgono del cumulo di periodi contributivi presso Gestioni pensionistiche diverse.

La tabella 3.16 riassume i dati di dieci aggiornamenti comparsi sul sito *web* dell'INPS dal 15 marzo all'11 novembre 2019.

Dai dati emerge che il 39,9 per cento dei soggetti che hanno presentato domanda per "Quota 100" ha età non superiore a 63 anni, il 42,0 per cento superiore a 63 e inferiore o uguale a 65 anni, il 18,1 per cento superiore a 65 anni. Sono per la maggior parte uomini (quasi il 74 per cento). La presenza della finestra fissa di aprile 2019 per i dipendenti privati e i lavoratori autonomi che già possedevano i requisiti a fine 2018 (lo *stock* iniziale), congiuntamente al termine di fine febbraio per l'adesione da parte degli occupati nel comparto della scuola, ha fatto sì che già a marzo si fosse registrato un numero significativo di domande (93.553). Inoltre, la presenza della finestra fissa di agosto 2019 per i dipendenti pubblici di comparti diversi da quelli della scuola che già possedevano i requisiti a fine 2018, congiuntamente al loro obbligo di preavviso

¹⁸⁸ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito ai recenti interventi del Governo in materia di saldi di finanza pubblica", 16 luglio (http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-UPB-16_07_2019.pdf).

¹⁸⁹ Si veda l'aggiornamento al 31 ottobre del "Rapporto di Monitoraggio" a cura dell'INPS. A quella data le domande presentate erano oltre 197.000 per "Quota 100", oltre 157.000 per la pensione anticipata e poco meno di 24.000 per "Opzione Donna". Inoltre, la durata media dell'anticipo (rispetto ai requisiti normali *pre riforma*) era stimato di due anni per la "Quota 100" e tre mesi per il pensionamento di anzianità a requisiti bloccati.

¹⁹⁰ Alla data in cui il Rapporto è chiuso sul sito *web* dell'INPS è presente anche la rilevazione delle domande a tutto il 21 novembre. Ai fini della stima del flusso mensile di novembre si è preferito considerare solo le domande pervenute entro l'11 dello stesso mese riportandole ai 30 giorni. Si ipotizza che le domande sopraggiunte dopo si riferiscano in parte a decorrenze oltre il 2019, come si desume dal fatto che, riportate ai 30 giorni, esse segnerebbero un aumento sensibile rispetto a quanto rilevabile nei precedenti tre monitoraggi (6 settembre, 30 settembre, 11 novembre).

Tab. 3.16 – Domande pervenute per “Quota 100”

	Domande pervenute per “Quota 100” per data degli aggiornamenti pubblicati dall’INPS										11-nov %
	15-mar	26-mar	05-apr	17-apr	26-apr	13-mag	20-giu	06-set	30-set	11-nov	
FPLD	32.648	36.310	40.453	43.268	44.471	47.787	54.615	65.120	68.455	71.603	35,6
Ex INPDAP	33.717	35.835	38.375	40.442	41.307	43.167	48.566	55.167	57.604	61.590	30,6
Spettacolo e Sport	332	372	418	448	461	492	578	677	711	561	0,3
Commercianti	7.545	8.506	9.535	10.107	10.439	11.135	12.521	14.782	15.588	18.178	9,0
Artigiani	7.930	8.940	9.921	10.511	10.802	11.511	12.978	15.135	15.856	18.669	9,3
CDCM	1.699	1.974	2.316	2.431	2.501	2.665	2.985	3.466	3.682	4.348	2,2
Gestione separata	96	106	114	122	125	129	145	161	167	87	0,0
Fondi Speciali	4.187	4.643	5.241	5.695	5.892	6.409	7.551	8.997	9.478	10.960	5,5
Cumulo	5.399	6.279	7.122	7.699	7.978	8.548	10.160	12.490	13.349	15.026	7,5
≤ 63 anni	31.570	34.610	38.515	41.460	42.714	46.209	54.237	67.249	71.831	80.242	39,9
> 63 e ≤ 65	43.136	47.411	51.922	54.960	56.338	59.444	66.658	75.807	78.896	84.474	42,0
> 65	18.847	20.944	23.058	24.303	24.924	26.190	29.204	32.939	34.163	36.306	18,1
Donna	25.314	27.534	30.036	31.786	32.535	34.407	39.202	45.680	48.033	52.393	26,1
Uomo	68.239	75.431	83.459	88.937	91.441	97.436	110.897	130.315	136.857	148.629	73,9
Totale	93.553	102.965	113.495	120.723	123.976	131.843	150.099	175.995	184.890	201.022	100,0

Fonte: elaborazione su dati INPS.

semestrale, fa sì che a fine giugno fossero già pervenute le domande di pensionamento dei dipendenti pubblici che potevano avere una decorrenza della pensione entro il 2019 (48.566 domande al 20 giugno e 55.167 al 6 settembre).

La stima della spesa nel 2019

Per verificare l’esistenza di eventuali minori erogazioni rispetto alle attese ufficiali è necessario fare ipotesi sulle ulteriori domande di pensionamento con “Quota 100” che perverranno entro la fine del 2019. Una possibile ipotesi è quella di applicare agli *stock* dell’11 novembre rilevati dall’INPS gli incrementi assoluti delle domande realizzati tra l’ultimo e il penultimo monitoraggio, opportunamente mensilizzati e distinti per Gestione pensionistica (così come compaiono nei dati dell’INPS)¹⁹¹. Si tratterebbe essenzialmente di un’approssimazione di coloro che raggiungono progressivamente i requisiti anagrafici e contributivi di “Quota 100” e, in misura più marginale, di coloro che pur avendo già raggiunto i requisiti non hanno immediatamente fatto domanda di pensionamento.

Questa proiezione tiene altresì conto di due aspetti già sinteticamente menzionati. In primo luogo, a fine giugno sono già pervenute tutte le domande da parte dei lavoratori

¹⁹¹ Si fa riferimento agli ultimi incrementi come valori rappresentativi della dinamica delle adesioni a regime, dopo i primi mesi caratterizzati dallo smaltimento dello *stock* e dallo scavallamento delle finestre fisse. Gli ultimi due aggiornamenti sono quelli del 30 settembre e dell’11 novembre.

pubblici per decorrenze della pensione entro il 2019¹⁹², se si considera che per questi lavoratori è previsto un preavviso di almeno sei mesi e per il comparto della scuola vi è il più stringente termine massimo di presentazione della domanda entro la fine di febbraio¹⁹³. In secondo luogo, l'ultimo incremento mensile viene applicato per un numero di mesi pari a 19/31 esimi, corrispondenti alla parte rimanente del mese di novembre, in quanto le domande di dicembre plausibilmente generano pensioni con decorrenza nel 2020 (in linea teorica anche in parte successiva al 2020). Utilizzando tali ipotesi il numero complessivo delle domande per pensionamenti con "Quota 100" nel 2019 si attesterebbe sulle 200.000 unità¹⁹⁴.

Sulla base di queste proiezioni e applicando un coefficiente medio di rifiuto delle domande pari al 14 per cento¹⁹⁵, a fine anno le domande di "Quota 100" con decorrenza della pensione entro il 2019 sarebbero circa 172.000 contro le 269.000 riportate nella Relazione tecnica del DL 4/2019 (-36,7 per cento circa). Si ripartirebbero nel seguente modo: circa 86.000 lavoratori del settore privato (inclusendo anche i lavoratori che si avvalgono della possibilità di cumulare anzianità contributiva prestata in gestioni pensionistiche diverse), poco meno di 39.000 lavoratori autonomi (inclusivi della Gestione separata) e oltre 47.000 da lavoratori pubblici. Rispetto alle platee riportate nella Relazione tecnica, si registrerebbero rilevanti differenze negative per i lavoratori autonomi (-53 per cento circa, probabilmente disincentivati dal divieto di cumulo e dagli importi già bassi degli assegni) e per i pubblici (-49 per cento circa, probabilmente per la minore disutilità marginale netta delle mansioni, la maggiore stabilità del posto di lavoro e le retribuzioni mediamente più elevate). Maggiormente in linea con le attese sarebbero invece i pensionamenti dei dipendenti privati (-8,8 per cento).

Per quantificare la spesa del 2019 si può fare riferimento agli importi medi lordi annui degli assegni che nell'anno sono stati già riconosciuti ai pensionati con "Quota 100" e rilevati dai dati dell'INPS suddivisi per Gestioni: 27.700 euro per i dipendenti privati, 18.500 per i lavoratori autonomi, 28.100 per i dipendenti pubblici¹⁹⁶. Inoltre, si ipotizza

¹⁹² Nei dati del 6 settembre, del 30 settembre e dell'11 novembre si riconosce, in effetti, una progressione dello *stock* di lavoratori pubblici. Gli incrementi sono attribuiti per metà al 2020 e per l'altra metà al 2021 (al netto della mortalità).

¹⁹³ Il termine di fine febbraio vale per adesso soltanto con riferimento al 2019 (DL 4/2019, art. 14, c. 7). Poi è possibile che anche per i dipendenti della scuola resti solo l'obbligo di preavviso di sei mesi, unitamente alla finestra fissa di settembre.

¹⁹⁴ Per il calcolo degli incrementi mensili al netto del comparto dei lavoratori pubblici si ipotizza che, all'interno di ciascuna delle tre fasce di età utilizzate dall'INPS e all'interno dei sottogruppi degli uomini e delle donne, l'incidenza del pubblico impiego sia la stessa che sul complesso delle domande di "Quota 100" riportate nell'ultimo monitoraggio.

¹⁹⁵ Informazione desumibile dai Rapporti di monitoraggio a cura dell'INPS come rapporto tra le domande respinte e la differenza tra le pervenute e le giacenti. In realtà, nel Rapporto dello scorso ottobre questo parametro si attestava poco al di sopra del 14,5 per cento, contro il 15,5 per cento rilevato nell'edizione di giugno. Nella stima UPB lo si fissa al valore del 14 per cento ipotizzando, per prudenza, un'altra lieve correzione al ribasso nei mesi finali dell'anno. Come analisi di sensitività dei risultati si ipotizza anche che nei due anni successivi possa emergere un tasso di rigetto inferiore (10 per cento, si veda più avanti).

¹⁹⁶ Nella Relazione tecnica del DL 4/2019 si ipotizzavano invece importi medi annui pari a 28.300 euro per i dipendenti privati, 18.400 per i lavoratori autonomi e 30.200 per i dipendenti pubblici.

che mediamente nel 2019 chi si pensiona con “Quota 100” percepisca 7 mensilità (ossia 7/12 dell’importo annuo lordo comprensivo di tredicesima) se dipendente del settore privato o lavoratore autonomo e 4 mensilità se lavoratore pubblico¹⁹⁷. Nella misura in cui l’addensarsi delle decorrenze nel mese di aprile (per dipendenti privati e autonomi) e nel mese di agosto (per i pubblici) facesse *ex post* emergere scaglionamenti diversi delle decorrenze e durate medie superiori, la spesa del 2019 risulterebbe sottostimata e, di conseguenza, sovrastimata la minore spesa rispetto al dato della Relazione tecnica.

Utilizzando le ipotesi appena elencate, la spesa lorda di “Quota 100” nel 2019 ammonterebbe a oltre 2,2 miliardi, quasi 1,2 miliardi in meno rispetto a quanto stimato nella Relazione tecnica del DL 4/2019 (circa 3,5 miliardi). Tale importo sostanzialmente non cambierebbe se le domande di “Quota 100” di lavoratori che si avvalgono del cumulo fossero attribuite, invece che alle Gestioni dei lavoratori dipendenti del settore privato (FPLD), come è stato fatto, a quelle dei lavoratori pubblici oppure fossero ripartite *pro quota* (l’assegno medio di chi si pensiona con “Quota 100” non differisce molto tra privati e pubblici). I risparmi potrebbero invece ridursi in maniera più significativa se le domande di “Quota 100” di lavoratori che si avvalgono del cumulo fossero attribuite alla Gestione dei lavoratori autonomi¹⁹⁸. Una sovrastima delle minori spese da “Quota 100” potrebbe inoltre derivare da un tasso medio di rifiuto delle domande a consuntivo più basso di quello attualmente risultante dai dati dell’INPS. Se è vero che il dato dovrebbe essere verosimilmente assestato, l’analisi delle domande giacenti e di quelle nuove in arrivo nella seconda parte di novembre e a dicembre potrebbe portare a revisioni al ribasso. Una sottostima invece potrebbe emergere qualora una percentuale delle domande di “Quota 100” sinora pervenute si riferisse a pensioni con decorrenza successiva al 2019. Dalle informazioni diffuse dall’INPS col Rapporto di monitoraggio di giugno, tale percentuale, misurata sulle pervenute complessive e non sulle accettate, era stimabile nell’ordine del 4 per cento (nascente per la maggior parte nel comparto del lavoro privato). Nell’aggiornamento di ottobre tale percentuale è aumentata a circa l’11 per cento.

La stima della spesa nel 2020

Sempre sulla base dei dati pubblicati dall’INPS è possibile stimare, sebbene con un elevato margine di incertezza, la eventuale spesa di “Quota 100” per il 2020. Tale quantificazione richiede tuttavia la preliminare stima della numerosità di pensionati “Quota 100” distinta in quattro diverse categorie:

¹⁹⁷ Il numero medio di mensilità è influenzato dalla presenza degli *stock* dei lavoratori che già possedevano i requisiti di “Quota 100” alla fine del 2018, oltre che dai menzionati tre vincoli: decorrenza non prima di aprile per i dipendenti privati e i lavoratori autonomi, decorrenza non prima di agosto per i dipendenti pubblici non appartenenti al comparto della scuola e decorrenza fissa a settembre per gli appartenenti al comparto della scuola.

¹⁹⁸ La minore spesa si attesterebbe poco al di sotto di 1,3 miliardi.

- 1) la prima categoria è costituita dai lavoratori privati che presentano domanda a dicembre 2019 e vedranno decorrere la pensione solo dal mese dopo e dai lavoratori pubblici che hanno presentato o presenteranno la domanda da luglio 2019 in poi e, per via del semestre di preavviso verso l'Amministrazione di appartenenza, vedranno decorrere la pensione non prima del 2020. Si ipotizza che il tasso di rifiuto delle loro domande resti del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensitività);
- 2) la seconda categoria è costituita da coloro che già nel 2019 sono andati in pensione con "Quota 100" (ripartiti tra lavoratori privati, autonomi e pubblici) e che nel 2020, se sopravvissuti¹⁹⁹, percepiranno la pensione per l'intera annualità;
- 3) la terza categoria è costituita da coloro che nel 2020 maturano per la prima volta i requisiti per accedere a "Quota 100". Partendo dai dati della Relazione tecnica, il loro numero viene in questa analisi approssimato dal flusso di nuovi pensionati nel 2020 (differenza tra lo *stock* a fine 2020 e a fine 2019) al netto di coloro che pur avendo i requisiti nel 2019 decidono di rimandare il pensionamento, secondo le propensioni utilizzate nella stessa Relazione tecnica²⁰⁰. Si ipotizza, inoltre, che costoro decidano effettivamente di pensionarsi con la propensione osservata nel 2019 per la fascia di età più giovane (di età non superiore a 63 anni) e che il tasso di rifiuto delle loro domande resti del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensitività). Infine, si assume che tali soggetti ricevano in media 6,5 mensilità per l'ipotesi che le coorti marginali abbiano una distribuzione omogenea per mese di decorrenza della pensione;
- 4) la quarta categoria comprende, infine, coloro che, pur avendo i requisiti nel 2019, decidono di rimandare il pensionamento al 2020, oppure coloro ai quali è stata rifiutata la domanda nel 2019 e l'hanno ripresentata nel 2020. Per stimare la loro numerosità si utilizza la distinzione per gruppi di età (≤ 63 anni, > 63 anni e ≤ 65 , > 65 anni) riportata nei dati dell'INPS, applicando a ciascun gruppo la propensione al pensionamento del gruppo di età successivo registrata fino a novembre 2019 ed estrapolata all'intero 2019²⁰¹: ad esempio, per i soggetti appartenenti alla fascia di età ≤ 63 anni si applica la probabilità di pensionarsi

¹⁹⁹ Si ipotizza un tasso di mortalità dell'8 per mille per le età coinvolte da "Quota 100" (<http://demo.istat.it/tvm2016/index.php?lingua=ita>).

²⁰⁰ La Relazione tecnica ipotizza che tra coloro che maturano nell'anno il diritto alla decorrenza della pensione con "Quota 100" si pensionino effettivamente l'85 per cento dei lavoratori privati e il 70 per cento dei pubblici. Quelli che posticipano, invece, si pensionano l'anno successivo con una propensione pari al 40 per cento sia per i privati che per i pubblici. Negli anni successivi, le propensioni rimangono fisse a questi livelli.

²⁰¹ I pensionati con "Quota 100" nel 2019, tenendo conto anche del tasso di rifiuto della domanda, ammontano a oltre 67.500 nella fascia di età 62-63 anni, oltre 71.500 nella fascia compresa tra 63 e 65 anni e poco più di 31.000 nella fascia di età superiore a 65 anni.

con “Quota 100” della fascia di età compresa tra 63 e 65 anni²⁰². Inoltre, all’interno delle diverse fasce d’età si ipotizza una distribuzione costante tra Gestioni pensionistiche di appartenenza. Anche in questo caso si ipotizza un tasso di rifiuto delle domande di pensionamento del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensitività) e che i pensionandi nel 2020 ricevano 6,5 mensilità (ossia che le decorrenze delle loro pensioni si distribuiscano in maniera uniforme sui mesi dell’anno)²⁰³. Nella misura in cui le durate medie (mensilità) fossero superiori, la spesa del 2020 risulterebbe sottostimata e, di conseguenza, sovrastimata la minore spesa rispetto al dato della Relazione tecnica.

Per quantificare la spesa di “Quota 100” per il 2020 si è applicato alle numerosità così stimate assegni medi lordi annui per il 2020 in linea con quelli riportati nella Relazione tecnica del DL 4/2019 distintamente per Gestione pensionistica di appartenenza.

Sulla base di queste ipotesi nel 2020 i percettori di pensione “Quota 100” potrebbero toccare le 246.000 unità, circa il 19 per cento in meno rispetto al dato riportato nella Relazione tecnica (303.000 individui): oltre 121.000 dipendenti del settore privato, oltre 58.000 lavoratori autonomi e quasi 67.000 dipendenti pubblici. La spesa ammonterebbe a quasi 5,4 miliardi, poco meno di 2,0 miliardi in meno rispetto a quanto indicato nella relazione tecnica (-26,7 per cento circa). Come già rilevato per le stime relative al 2019, i valori sostanzialmente non variano se si modifica la distribuzione dei pensionati che si avvalgono del cumulo tra le Gestioni dei dipendenti privati e pubblici. Un po’ più ampie sarebbero, invece, le differenze, se l’accorpamento avvenisse nella gestione dei lavoratori autonomi²⁰⁴. Variazioni significative emergerebbero, invece, se a consuntivo la percentuale di rifiuto delle domande presentate nel 2020 si rivelasse inferiore al 14 per cento. Se, ad esempio, il tasso fosse del 10 per cento, la minore spesa nel 2020 ammonterebbe a circa 1,9 miliardi di euro (circa 50 milioni in meno).

L’entità della minore spesa stimata per il 2020 potrebbe crescere nella misura in cui, come già visto per il 2019, una parte delle domande presentate nel 2019 si riferisse in realtà a decorrenze nel 2020 o successive. Nel primo caso, si avrebbero pagamenti di sole 6,5 mensilità anziché 12; nel secondo caso, non ci sarebbe alcuna mensilità a carico del 2020. Queste ragioni di possibile revisione al ribasso della stima di spesa (e al rialzo della stima del risparmio) si confrontano con molteplici altri fattori di possibile revisione al rialzo: oltre alla menzionata percentuale di rigetto inferiore al 14 per cento (nulla esclude che nel 2020 possa collocarsi anche al di sotto del 10 per cento), un numero medio di mensilità godute dai soggetti che posticipano l’adesione dal 2019 al 2020

²⁰² Per coloro che hanno più di 65 anni, non disponendo di una probabilità di pensionamento per la fascia di età successiva, si continua a fare riferimento alla stessa probabilità.

²⁰³ Per i lavoratori pubblici il numero di mensilità è corretto leggermente verso il basso (da 6,5 a 6) per tenere conto che, per via della finestra fissa per i pensionamenti, i lavoratori della scuola ricevono tutti 4 mensilità (da settembre a dicembre) nell’anno in cui vanno in pensione.

²⁰⁴ La minore spesa si attesterebbe a poco meno di 2,1 miliardi.

superiore a 6,5 e propensioni all'adesione il secondo anno superiori rispetto a quelle estrapolabili dai dati del 2019.

La stima della spesa nel 2021

Continuando con la stessa logica, è possibile stimare, sebbene con un margine di incertezza molto più ampio, la eventuale spesa di "Quota 100" per il 2021. Tale calcolo richiede tuttavia la preliminare stima della numerosità di pensionati "Quota 100" questa volta distinta in tre diverse categorie:

- 1) La prima categoria è costituita da tutti coloro che sono andati in pensione con "Quota 100" nel 2019 e nel 2020 (ripartiti tra lavoratori privati, autonomi e pubblici) e che nel 2021, se sopravvissuti, percepiranno la pensione per l'intera annualità;
- 2) La seconda categoria comprende coloro che, pur avendo i requisiti nel 2019 o nel 2020, hanno deciso di non pensionarsi con "Quota 100" né nel 2019 né nel 2020. Per stimare la loro numerosità si prende la differenza tra il totale delle pensioni con "Quota 100" stimato dalla Relazione tecnica a dicembre 2020 e il totale risultante della stima UPB alla stessa data. A questa differenza di *stock* si possono applicare diverse ipotesi di pensionamento nel 2021. Ai fini della stima si sceglie una forchetta con due estremi e un valore centrale: *a)* nessuno si pensiona (chi rimanda sino al 2020 non è, in realtà, interessato a "Quota 100"); *b)* i privati si pensionano con propensione 40 per cento e i pubblici con propensione 45 per cento (le percentuali della Relazione tecnica negli anni successivi al primo); *c)* tutti si pensionano con la propensione media registrata fino a novembre 2019 ed estrapolata a tutto l'anno (circa 65 per cento nella media delle tre fasce di età). Anche in questo caso si ipotizza un tasso di rifiuto delle domande di pensionamento del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensibilità) e che i pensionandi nel 2021 ricevano 6,5 mensilità (ossia che le decorrenze delle loro pensioni si distribuiscano in maniera uniforme sui mesi dell'anno). Nella misura in cui le durate medie (mensilità) fossero superiori, la spesa del 2021 risulterebbe sottostimata e, di conseguenza, sovrastimata la minore spesa rispetto al dato della Relazione tecnica;
- 3) La terza categoria è costituita da coloro che nel 2021 maturano per la prima volta i requisiti per accedere a "Quota 100". Il loro numero viene in questa analisi approssimato dal flusso di nuovi pensionati nel 2021 (differenza tra gli *stock* 2021 e 2020 della Relazione tecnica) al netto di coloro che pur avendo maturato i requisiti nel 2019 o nel 2020 decidono di rimandare il pensionamento (i flussi stimati al precedente punto 2)). Si ipotizza, inoltre, che costoro decidano effettivamente di pensionarsi con la propensione osservata nel 2019 per la

fascia di età più giovane (di età non superiore a 63 anni) e che il tasso di rifiuto delle loro domande resti del 14 per cento (10 per cento nello scenario di sensitività). Infine si assume che tali soggetti ricevano in media 6,5 mensilità per l'ipotesi che le coorti marginali abbiano una distribuzione omogenea per mese di decorrenza della pensione.

Per quantificare la spesa di "Quota 100" per il 2021 si è applicato alle numerosità così stimate assegni medi lordi annui per il 2021 in linea con quelli riportati nella Relazione tecnica distintamente per Gestione pensionistica di appartenenza.

Sulla base di queste ipotesi nel 2021 i percettori di pensione da "Quota 100" potrebbero superare le 277.000 unità, circa il 16 per cento in meno rispetto al dato riportato nella Relazione tecnica del DL 4/2019 (330.000 individui): oltre 127.000 dipendenti del settore privato, oltre 70.000 lavoratori autonomi e poco più di 80.000 dipendenti pubblici. Se, tuttavia, coloro che hanno rimandato il pensionamento nel 2019 e nel 2020 rinunciassero del tutto alla uscita con "Quota 100", i percettori potrebbero superare di poco i 260.000 (-21 per cento). Se, al contrario, chi ha rinunciato a "Quota 100" nel 2019 e nel 2020 si pensionasse nel 2021 con la propensione osservata nel 2019 nella media delle tre fasce di età riportate dall'INPS (65 per cento), allora a fine 2021 i percettori potrebbero superare i 291.000 (-11,6 per cento)²⁰⁵.

La spesa ammonterebbe a circa 6,7 miliardi, circa 1,1 miliardi in meno rispetto a quanto indicato nella Relazione tecnica del DL 4/2019 (-14,1 per cento circa). Qualora nessuno di coloro che hanno rimandato l'uscita con "Quota 100" nel 2019 e nel 2020 vi acceda nel 2021, la spesa sarebbe di quasi 6,5 miliardi, 1,3 miliardi in meno del previsto (-16,7 per cento circa). Se, viceversa, questi stessi soggetti nel 2021 aderissero a "Quota 100" con la propensione media osservata nel 2019, la spesa si attesterebbe oltre 6,8 miliardi, circa 0,9 miliardi meno di quanto previsto dalla Relazione tecnica (-12,1 per cento circa)²⁰⁶.

Differentemente dagli anni precedenti, nel 2021 le stime appaiono più condizionate dalla scelta di distribuire i pensionati che si avvalgono del cumulo tra le Gestioni dei dipendenti privati, dei pubblici o dei lavoratori autonomi (questa scelta produce effetti che si accumulano e rinforzano sul triennio). Variazioni significative emergerebbero, inoltre, se a consuntivo la percentuale di rifiuto delle domande si rivelasse inferiore al 14 per cento. Se, ad esempio, il tasso fosse del 10 per cento sia nel 2020 che nel 2021, i tre valori precedentemente stimati per il risparmio di spesa nel 2021 aumenterebbero di

²⁰⁵ Nel caso teorico in cui nel 2021 si pensionassero con "Quota 100" tutti coloro che pur avendone i requisiti non lo hanno fatto nei due anni precedenti, a fine 2021 i percettori potrebbero superare le 313.000 unità (-4,9 per cento in meno di quanto previsto dalla Relazione tecnica).

²⁰⁶ Nel caso teorico in cui nel 2021 si pensionassero con "Quota 100" tutti coloro che pur avendone i requisiti non lo hanno fatto nei due anni precedenti, a fine 2021 la spesa si attesterebbe a ridosso dei 7 miliardi, circa 690 milioni in meno di quanto previsto dalla Relazione tecnica (-8,9 per cento circa).

circa 0,1 miliardi ogni anno (un miliardo contro 1,1; 1,2 miliardi contro 1,3; 0,8 miliardi contro 0,9).

In conclusione, confrontando le nuove stime ufficiali sulla maggiore spesa derivante da “Quota 100” con quelle dell’UPB emergono essenzialmente tre osservazioni che suggeriscono di adottare prudenza nella stima della possibile minore spesa soprattutto con riferimento al 2021 (tab. 3.17).

In primo luogo, se la percentuale di rigetto delle domande si conferma a consuntivo del 14 per cento, i risparmi di spesa stimati nella NADEF e nel DDL di bilancio parrebbero sufficientemente condivisibili per i primi due anni e spostati verso il limite superiore dell’intervallo stimato dall’UPB per il 2021. Va tuttavia rimarcato che i risparmi stimati nella NADEF e nel DDL di bilancio si riferiscono al complesso di “Quota 100” e delle pensioni anticipate con i requisiti bloccati (artt. 14 e 15 del DL 4/2019), mentre quelli stimati dall’UPB alla sola “Quota 100”²⁰⁷.

Tab. 3.17 – Minori aumenti di spesa connessi con “Quota 100” e con il blocco dell’adeguamento alla speranza di vita delle pensioni anticipate (1)
(milioni di euro)

	Minore spesa per Q100 e blocco requisiti per anticipata		Minore spesa per Q100			
	Post DDLB 2020		UPB (tasso di rifiuto = 14%)		UPB (tasso di rifiuto 2019 = 14%; tasso di rifiuto 2020-21 = 10%)	
2019	1.200		1.190	1.270	1.190	1.270
2020	2.000		1.960	2.080	1.910	2.040
2021	1.300		940	1.420	840	1.200

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2019 e delle relazioni tecniche del DL 4/2019 e del DDL di bilancio.
(1) Per ogni combinazione di anno e di tasso di rifiuto, l’intervallo di stima delle minori spese dipende da due gruppi di ipotesi: 1) la gestione a cui sono accorpate i pensionati con “Quota 100” che si avvalgono del cumulo delle contribuzioni; 2) la propensione con la quale coloro che non hanno aderito a “Quota 100” nel 2019 e nel 2020 decidono di utilizzare questo canale nel 2021. Gli estremi dell’intervallo corrispondono al minore e al maggiore dei valori corrispondenti alle varie combinazioni delle ipotesi.

²⁰⁷ I risparmi riportati nel DDL di bilancio potrebbero, in effetti, riferirsi quasi esclusivamente a “Quota 100” e solo in minima parte alle uscite anticipate. Anche se non aumentato di cinque mesi ma di tre, il requisito per la pensione anticipata resta alto (41 anni e 10 mesi più 3 mesi di finestra mobile per le donne e 42 anni, 10 mesi più 3 mesi di finestra mobile per gli uomini) ed è presumibile che la propensione a utilizzare questo canale non appena si apre la possibilità sia prossima al 100 per cento e non differente da quella osservata negli anni scorsi. A tale proposito è significativo che la Relazione tecnica al DL 4/2019 abbia specificato le propensioni al pensionamento con “Quota 100” (nel primo anno di perfezionamento dei requisiti e poi nei successivi), ma non abbia esplicitato le propensioni al pensionamento anticipato con i requisiti bloccati (implicitamente dando per scontato che le tendenze rimanessero immutate).

In secondo luogo, se il tasso di rigetto a consuntivo per gli anni 2020-21 dovesse, invece, rivelarsi inferiore, i risparmi tenderebbero a ridursi. Con il 10 per cento al posto del 14, per esempio, nel 2020 si ridurrebbero di circa 50 milioni di euro, mentre nel 2021 diminuirebbero di circa 100 milioni e soprattutto si posizionerebbero al di sotto delle stime ufficiali. A questo proposito, si deve tenere presente che il primo anno di avvio sperimentale di “Quota 100” i casi di rigetto potrebbero essere stati relativamente più frequenti per poca conoscenza delle caratteristiche del nuovo canale di pensionamento; non si può, in linea di principio, escludere che nei prossimi due anni la quota di domande idonee sul totale possa pertanto aumentare²⁰⁸.

Infine, va rimarcato che la possibilità che i risparmi si collochino al di sotto di quelli delle stime ufficiali aumenta nel corso del triennio. Nel 2021 si pone l'eventualità che si pensionino con “Quota 100” coloro che, pur avendone già maturato i requisiti, non lo hanno ancora fatto per varie ragioni (riduzione dell'assegno pensionistico, valore assoluto dell'assegno, aspetti soggettivi e personali, ecc.). Si tratta di una sorta di effetto soglia/discontinuità che nelle stime dell'UPB si tenta di cogliere facendo pensionare con “Quota 100”, con una propensione media del 65 per cento, tutti coloro che secondo la Relazione tecnica del DL 4/2019 dovevano già esserci andati a fine 2020 e che le tendenze emerse dai dati del 2019 ed estrapolate al 2020 manterrebbero, invece, ancora in attività²⁰⁹.

L'effetto soglia/discontinuità potrebbe essere amplificato se i lavoratori percepissero il rischio di ulteriori modifiche normative che potessero ridurre/cancellare l'accesso a “Quota 100” negli anni successivi al 2021 per chi ne ha maturato i requisiti entro quell'anno²¹⁰ o allungare anche marginalmente i tempi per raggiungere i canali di pensionamento ordinari²¹¹.

²⁰⁸ Come già menzionato, una riduzione è percepibile anche confrontando i due monitoraggi dell'INPS, quello di giugno e quello di ottobre 2019. Nel primo la percentuale di rigetto (opportunosamente calcolata al netto delle domande giacenti) era del 15,5 per cento, mentre nel secondo del 14,7 per cento. Si ricorda, tuttavia, che al 31 ottobre rimanevano ancora da scrutinare oltre 42.000 domande, più di un quinto di quelle pervenute.

²⁰⁹ Lo scenario con minori risparmi di spesa sarebbe quello teorico in cui tutti questi soggetti decidessero di pensionarsi nel 2021. In questo caso nel 2021 le minori spese non supererebbero i 600 milioni (meno della metà della stima ufficiale).

²¹⁰ Chi ha appena compiuto 62 anni di età e 38 di contribuzione nel 2019, a fine 2021 dista tre anni dal requisito per l'uscita di vecchiaia e due/tre anni per l'uscita anticipata.

²¹¹ Un effetto del genere potrebbe emergere anche nel passaggio tra il 2019 e il 2020, soprattutto alla luce del dibattito in corso su eventuali modifiche in senso restrittivo a “Quota 100”, come per altro sollecitato anche da osservatori internazionali come l'OCSE. In altri termini, l'effetto soglia/discontinuità potrebbe concretizzarsi già nel 2020, dando ulteriore motivo per essere prudenti nelle stime delle minori spese. Più in generale, nei prossimi due anni l'incertezza sulla spesa connessa a “Quota 100” dipenderà dalla combinazione di due parametri sui quali è difficile fare previsioni: il tasso di rifiuto delle domande presentate e la quota di coloro che, pur avendone maturato il diritto nell'anno o negli anni precedenti, decideranno di pensionarsi entro il 2021.