

diritto del lavoro e della previdenza sociale

FC05

VALERIA BOTTA

# IL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

dalle origini ad oggi



**EXEO** edizioni

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN: 978-88-6907-148-5

VALERIA BOTTA

# Il sistema pensionistico italiano

dalle origini ad oggi

**EXEO** edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN: 978-88-6907-148-5

*Il sistema pensionistico italiano è stato oggetto di numerosi interventi normativi che ne hanno mutato la struttura originaria e hanno introdotto nuove regole per i lavoratori italiani che vedono nella pensione ormai solo più un miraggio. Ma quando davvero si potrà andare in pensione? L'opera intende fare chiarezza sugli elementi base del sistema pensionistico, spiegando al lettore il funzionamento del sistema italiano, analizzando le riforme che si sono susseguite nel corso degli anni, studiandone in modo particolare gli sviluppi dalla riforma Monti - Fornero alla più recente sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2015 ed al conseguente decreto legge n. 65/2015. Lavoratori, neopensionati, giovani che si apprestano ad entrare nel mondo del lavoro: questo testo è indirizzato a tutti coloro che si devono confrontare con l'attuale sistema previdenziale italiano e che, attivamente o passivamente, ne sono coinvolti.*

Copyright © 2015 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni di brevi brani in virgolettato a titolo di cronaca, studio, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

edizione: novembre 2015

autore: VALERIA BOTTA, laureata in Giurisprudenza, abilitata all'esercizio della professione forense

materia: diritto del lavoro e della previdenza sociale

tipologia: studio applicato | formato: digitale pdf

codice prodotto: FCC05 | ISBN: 978-88-6907-148-5

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698  
c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

## CAPITOLO II

### ALLE RADICI DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

#### *1. Distinzione tra sistema retributivo e sistema contributivo*

Prima di esaminare il sistema previdenziale italiano, il suo sviluppo nel corso del tempo e le recenti riforme, è importante chiarire alcuni concetti legati ai molteplici meccanismi in relazione ai quali viene calcolata e finanziata la pensione.

Il calcolo della pensione può basarsi sul metodo retributivo o su quello contributivo.

La prima ipotesi contempla un modello nel quale l'importo della pensione viene quantificato in base agli anni di vita lavorativa ed alla retribuzione percepita dal lavoratore. Per ogni anno di lavoro e quindi di versamento dei contributi, viene aggiunta una percentuale per il calcolo della pensione. In particolare, secondo il metodo dell'Inps<sup>1</sup>, per ogni anno di contributi si aggiungeva un 2% al valore finale della pensione. Con un massimo di 40 anni di contributi si giungeva quindi ad una pensione corrispondente all'80% della retribuzione.

Il sistema contributivo, invece, si basa sulla somma dei contributi versati nel corso della carriera lavorativa, il cosiddetto montante contributivo, capitalizzati secondo un determinato tasso di interesse e dividendo la somma per il numero di anni di vita attesi al momento di andare in pensione, a seconda della speranza di vita media. Con

---

<sup>1</sup>Istituto nazionale per la previdenza sociale: è il principale ente previdenziale italiano, presso cui debbono essere obbligatoriamente assicurati tutti i lavoratori dipendenti del settore privato, oltre ad alcune categorie di lavoratori del settore pubblico ed alla maggior parte dei lavoratori autonomi. [www.inps.it](http://www.inps.it).

questo metodo, quindi, se la speranza di vita media della popolazione aumenta, diminuisce l'importo della pensione.

Nel sistema retributivo la pensione ottenuta è pertanto una percentuale dello stipendio del lavoratore ed è indipendente dall'importo dei contributi versati, basandosi esclusivamente sul numero di anni di versamenti e sulle ultime retribuzioni.

In quello contributivo, invece, l'importo della pensione dipende direttamente da quanto un lavoratore ha versato nel corso della sua carriera lavorativa.

Caratteristica comune ai due metodi è che l'importo della pensione si riduce se una persona decide di andare in pensione anticipatamente: nel primo caso perché somma un minor numero di anni di contributi; nel secondo in quanto, oltre a versare meno contributi, ha anche una speranza di vita maggiore, scegliendo di andare in pensione in età più giovane<sup>2</sup>.

## *2. Modalità di finanziamento delle pensioni*

Se la prima classificazione concerne il metodo di calcolo della pensione, è doveroso esaminare altresì in quale modo viene finanziata la pensione stessa. Anche in tal caso si distinguono due sistemi principali.

Il primo è quello della ripartizione: in ogni istante si utilizzano i contributi versati dai lavoratori per pagare le pensioni. Vi è quindi un trasferimento di ricchezza da una generazione, quella dei lavoratori attivi, ad un'altra, quella dei pensionati. L'eventuale differenza tra entrate e uscite del sistema pensionistico viene colmato mediante l'intervento dello stato.

Questo sistema possiamo dire che sigla teoricamente un patto fra generazioni diverse, nel senso che la generazione corrente provvede ai bisogni previdenziali della generazione già entrata in pensione. Si usa parlare infatti di "patto intergenerazionale".

---

<sup>2</sup>G. CAZZOLA, *Le pensioni spiegate a mia nonna. Guida pratica per pensionati e aspiranti tali*, 2008, *passim*.

In tale regime, pertanto, non vi è un accumulo di risparmio, ma si realizza unicamente un trasferimento immediato di capitale. I vantaggi di tale sistema consistono in minori costi di gestione, nell'assenza di rischi connessi all'investimento di capitali e nella possibilità di indicizzare le pensioni ai salari. In questo modo i pensionati non corrono il rischio di vedere la propria pensione perdere potere di acquisto rispetto ai lavoratori. In realtà una delle prime riforme degli anni novanta (riforma Amato<sup>3</sup>) ha tolto l'indicizzazione delle pensioni all'andamento dei salari, mentre è rimasta unicamente l'indicizzazione ai prezzi.

Il principale rischio cui va incontro tale meccanismo è legato all'invecchiamento della popolazione, poiché si riduce il numero dei lavoratori attivi a fronte di un numero sempre più elevato di persone che vanno in pensione. Inoltre il capitale disponibile per pagare le pensioni varia al variare del tasso di disoccupazione e dei salari. In periodi di alti tassi di disoccupazione, quindi, meno lavoratori devono sostenere il peso delle pensioni. Le conseguenze sono pertanto un aumento delle aliquote contributive per i lavoratori, una diminuzione delle pensioni o il reperimento di risorse aggiuntive dalla fiscalità dello stato.

Il secondo possibile regime pensionistico è quello a capitalizzazione. In questa ipotesi i contributi versati da ogni singolo lavoratore saranno a disposizione per pagare la pensione del lavoratore stesso. I contributi sono dunque investiti anno dopo anno per formare un capitale che verrà utilizzato, direttamente o come rendita vitalizia, al momento di uscire dal mondo del lavoro. In questo secondo regime quindi ogni lavoratore si crea uno specifico schema pensionistico tramite il proprio risparmio, in un'ottica assicurativa individuale.

Il sistema a capitalizzazione distribuisce, quindi, il reddito individuale tra periodi di tempo diversi nell'ambito della vita di una persona; per questo motivo si dice che esso attua una redistribuzione intergenerazionale del reddito.

---

<sup>3</sup> Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503: «Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421». Cfr. *infra*.

I principali rischi del sistema a capitalizzazione sono di tipo economico poiché dovuti essenzialmente all'instabilità dei mercati finanziari e all'inflazione, in grado di comprimere il valore reale dei contributi accumulati nel corso degli anni<sup>4</sup>.

### 3. *L'evoluzione storica del sistema pensionistico italiano*

Dopo l'unità d'Italia, con l'affermarsi della rivoluzione industriale, l'ordinamento previdenziale italiano inizia a muovere i primi passi.

Una delle primarie forme di tutela pensionistica italiana si fa generalmente risalire al 1898 con l'istituzione, con legge 17 luglio 1898 n. 350, della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai. Nello stesso anno viene introdotta l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro con legge 17 marzo 1898, n. 80.

Dapprima il sistema pensionistico nasce su base volontaria. La legge 17 luglio 1898, n. 350, infatti, istituisce la Cassa come organo di tutela previdenziale per la vecchiaia e per l'invalidità, a carattere facoltativo<sup>5</sup>. I lavoratori che si iscrivono per libera scelta alla Cassa nazionale di previdenza riscuotono una rendita vitalizia nel momento in cui raggiungono il sessantesimo o il sessantacinquesimo anno di età, oppure quando viene attestata la loro inabilità al lavoro. La Cassa viene finanziata in prevalenza con i contributi degli stessi

---

<sup>4</sup> G. RODÀ, *Manuale delle pensioni. Tutte le regole, le procedure e le prestazioni della previdenza privata e pubblica in Italia*, 2006, pag. 92 e ss.

<sup>5</sup> Secondo la legge n. 350 del 1898, l'iscrizione alla cassa libera e volontaria era aperta a tutti i cittadini italiani di ambo i sessi, anche minorenni che svolgevano lavori manuali o prestavano servizio ad opera o a giornata. Il contributo minimo era di 6 lire, versabili anche a rate non inferiori a 50 centesimi; il massimo era di 100 lire. La pensione di vecchiaia era attribuita dopo almeno 25 anni di contribuzione a 60 o a 65 anni di età. Il consiglio di amministrazione della Cassa era composto da tre rappresentanti dei ministeri dell'agricoltura, del tesoro, poste e telegrafo, da rappresentanti delle casse risparmio e di altri enti morali. Si prevedeva, inoltre, che i rappresentanti degli operai iscritti, sarebbero venuti a farne parte successivamente, nella proporzione di un quarto del numero dei suoi componenti.

lavoratori e in minima parte con l'intervento dello stato o di terzi.

Il principio della volontarietà viene più tardi sostituito con il principio dell'obbligatorietà di iscrizione alla previdenza sociale. I primi anni della previdenza facoltativa avevano infatti rilevato l'inadeguata capacità del sistema nel raccogliere contributi volontari dei lavoratori, spingendo il legislatore ad introdurre l'obbligo della contribuzione previdenziale.

L'obbligatorietà viene prevista inizialmente per i dipendenti pubblici e per alcune categorie di lavoratori<sup>6</sup>, poi verrà estesa a tutti in un secondo tempo.

Il decreto legge 21 aprile 1919, n. 603 istituisce la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali<sup>7</sup> che, in seguito, con Regio decreto legge 27 marzo 1933, n. 371, assumerà l'attuale denominazione di Istituto nazionale per la previdenza sociale (Inps), con il compito di gestire l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, utilizzando un regime a capitalizzazione<sup>8</sup>.

Importanti provvedimenti vengono attuati con il Regio decreto legge 14 aprile 1939, n. 636<sup>9</sup> che, tra le altre cose, istituisce la pensione di reversibilità a favore dei superstiti, delle persone rimaste vedove e dei figli minori dell'assicurato o del pensionato.

Nel 1945, in seguito alle distruzioni e all'inflazione del dopoguerra, si passa ad un regime misto: i capitali accumulati dai

---

<sup>6</sup> Infatti, si è proceduto ad estendere la previdenza obbligatoria per singole categorie. Ad esempio: con legge n. 259/1904 per le manifatture di tabacchi; con legge n. 397 per quelle saline; con legge n. 306/1910 per le imprese di costruzioni navali; con legge n. 348/1906 per la regia zecca. È stata poi estesa la previdenza obbligatoria a impiegati pubblici o operai del settore trasporto (senza però garantire criteri uniformi e introducendo disparità di trattamento). Ad esempio: con legge n. 354/1905 per il personale subalterno addetto all'officina governativa delle carte-valori; con legge n. 887/1910 per gli uscieri degli uffici giudiziari.

<sup>7</sup> Decreto legge luogotenenziale 21 aprile 1919, n. 603: «Assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia per le persone di ambo i sessi che prestano l'opera loro alle dipendenze di altri». Pubblicato in G.U. 1 maggio 1919, n. 104.

<sup>8</sup> Ogni lavoratore versa dei contributi, eventualmente integrati dal datore di lavoro e/o dallo stato, utilizzati per costruirsi la propria pensione futura.

<sup>9</sup> Regio decreto legge 14 aprile 1939, n. 105: «Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria, e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità». Pubblicato in G.U. 3 maggio 1939, n. 105.



lavoratori con il sistema a capitalizzazione puro di prima della guerra, infatti, avevano perso quasi tutto il loro potere di acquisto. Nel nuovo sistema viene sommato un contributo base in regime di capitalizzazione – costituito dalle marche, cioè dai contributi che ogni lavoratore versa – agli assegni integrativi che ogni individuo riceve quando va in pensione (che vengono finanziati dai contributi di tutti i lavoratori dipendenti in regime a ripartizione).

Nel secondo dopoguerra anche al settore del lavoro autonomo vengono estese le assicurazioni sociali: nel 1957, infatti, viene istituita presso l'Inps un'apposita gestione autonoma per l'assicurazione obbligatoria dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri<sup>10</sup>, cui fanno seguito nel 1961 l'assicurazione obbligatoria per gli artigiani<sup>11</sup> e nel 1967 quella per gli esercenti attività commerciali<sup>12</sup>.

In seguito altre leggi istituiscono Casse o enti previdenziali per ogni categoria di liberi professionisti iscritti agli albi (avvocati, commercialisti, ingegneri, medici, ragionieri...).

Il sistema, anche se apparentemente misto, diventa sostanzialmente a ripartizione: per calcolare la pensione si moltiplica infatti la pensione-base derivante dalle marche per un coefficiente di 45 già nel 1952 (quando viene introdotta anche la tredicesima per le pensioni), e di 72 dieci anni dopo.

Nel 1969, con la cosiddetta riforma Brodolini<sup>13</sup>, viene introdotta la pensione sociale per i cittadini sprovvisti di reddito e viene inserita la scala mobile per agganciare il valore della pensione al costo della vita, oltre che alla retribuzione percepita nell'ultimo triennio<sup>14</sup>.

L'anno successivo viene definitivamente abbandonato il regime a

---

<sup>10</sup> Legge 26 ottobre 1957, n. 1047: «Estensione dell'assicurazione per invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni». Pubblicata in G.U. 11 novembre 1957, n. 278.

<sup>11</sup> Legge 4 luglio 1959, n. 463: «Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli artigiani ed ai loro familiari». Pubblicata in G.U. 13 luglio 1959, n. 165.

<sup>12</sup> Legge 22 luglio 1966, n. 613: «Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori e coordinamento degli ordinamenti pensionistici per i lavoratori autonomi». Pubblicata in G.U. 12 agosto 1966, n. 200.

<sup>13</sup> Legge 30 aprile 1969, n. 153: «Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale». Pubblicata in G.U. 30 aprile 1969, n. 111.

<sup>14</sup> O. CASTELLINO, *Il labirinto delle pensioni*, 1976, *passim*.

## CAPITOLO III

### LA RIFORMA DELLE PENSIONI NEGLI ULTIMI VENT'ANNI

#### *1. La crisi del sistema pensionistico italiano*

Un meccanismo fondato sul principio della ripartizione, cioè sulla solidarietà tra le generazioni, può reggere fino a quando la popolazione attiva è maggiore della popolazione in pensione. Quando si verifica il contrario, tale sistema entra in crisi.

Ciò è quanto accaduto in Italia nei primi anni novanta: periodo in cui il sistema pensionistico è stato completamente messo in discussione, innescando notevoli preoccupazioni sull'aumento dei costi del sistema previdenziale obbligatorio e sulla sostenibilità di essi.

Molteplici sono le ragioni della crisi del sistema previdenziale italiano. Basta considerare l'allungamento della vita media, la riduzione delle nascite, la crisi dell'occupazione e l'aumento incontrollato della spesa pensionistica.

#### 1.1. Il problema demografico

Una delle principali cause di crisi del sistema pensionistico è collegata ai notevoli cambiamenti demografici che hanno interessato i paesi occidentali nel corso degli ultimi anni.

In particolare, si evidenzia un considerevole allungamento intervenuto nella speranza di vita che, estendendo il periodo di somministrazione delle prestazioni, ha fatto aumentare il numero dei

trattamenti pensionistici e di conseguenza ha aggravato l'entità della spesa pubblica.

La consistente diminuzione delle nascite, collegata all'allungamento della vita media, ha dato vita ad un processo di invecchiamento della popolazione sempre più consistente. Tali fenomeni sono determinati sostanzialmente da due elementi principali: il tasso di fecondità e la speranza di vita alla nascita che negli ultimi tempi registrano un andamento che aggrava ulteriormente il problema demografico.

Ne deriva una concreta modifica nell'assetto della popolazione che, a fronte dell'incremento degli anziani, vede diminuire il numero degli individui giovani e ancora in età lavorativa.

All'interno dell'unione europea, il nostro paese rileva la presenza del maggior numero di anziani e, in base alle prospettive dell'Istat, la percentuale della popolazione anziana continuerà ad aumentare<sup>43</sup>. Il bassissimo tasso di fecondità e il notevole innalzamento della speranza di vita sono le cause principali che hanno portato la popolazione italiana a detenere tale primato tra i paesi europei. Questo comporta un tasso di dipendenza degli anziani molto alto e, di conseguenza, un peso degli individui con oltre 65 anni, in proporzione ai soggetti delle altre fasce di età, decisamente superiore ai valori delle altre nazioni.

Questi fattori influenzano notevolmente importanti aspetti della vita economica e sociale di un paese ed è per siffatto motivo che sono oggetto di particolari attenzioni da parte della classe politica e dell'opinione pubblica e sono al centro dei dibattiti in relazione alle riforme strutturali promosse dai vari governi. Innanzitutto, le variazioni demografiche in atto producono numerosi effetti sui conti della finanza pubblica, in particolar modo sotto il profilo dell'espansione della spesa sociale e previdenziale. Le prospettive sui valori assunti dalla spesa pensionistica hanno messo in dubbio la sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali e hanno reso necessari molteplici interventi finalizzati ad evitare il loro tracollo. L'aumento del numero degli anziani, infatti, influenza in maniera

---

<sup>43</sup> Istat, Previsioni demografiche nazionali 1° gennaio 2005 - 1° gennaio 2050, 2006, [www.istat.it](http://www.istat.it)

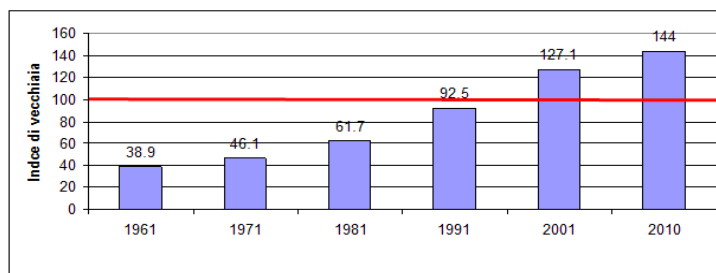
negativa la spesa pensionistica, poiché più sono le persone in pensione, maggiore sarà il numero di prestazioni da erogare.

Ad aggravare la situazione, poi, rileva anche la consistente riduzione della fascia di popolazione in età lavorativa che comporta una quantità inferiore di risorse contributive su cui il sistema può contare per finanziare le pensioni pubbliche<sup>44</sup>.

A causa delle scarse risorse destinate ai giovani e alle famiglie, i livelli di spesa riservati alle pensioni pubbliche in Italia sono considerevoli. Prestazioni troppo generose e requisiti di accesso all'istituto del pensionamento poco severi, avrebbero aggravato ancora di più la situazione, accrescendo la pressione che l'invecchiamento della popolazione stava creando sui conti pubblici. Per tali motivi, agli inizi degli anni novanta si sono avviate una serie di riforme legislative che hanno rivoluzionato l'assetto del sistema pensionistico, con l'obiettivo di frenare la crescita del rapporto tra la spesa pensionistica e il prodotto interno lordo.

## Invecchiamento della popolazione

**Indice di vecchiaia in Italia. Anni 1961-2010 (valori percentuali)**



Fonte Istat, Posas.

<sup>44</sup> G. CAPAZZI, S. MAZZA, *L'invecchiamento della popolazione italiana: effetti e politica sociale*, in Quaderni europei sul nuovo welfare, 2006, [www.newwelfare.org](http://www.newwelfare.org).

## 1.2. L'aumento del tasso di disoccupazione e le nuove forme di lavoro

Oltre ai problemi dal punto di vista demografico, occorre evidenziare una notevole crisi nel mondo del lavoro, i cui aspetti incidono negativamente sul sistema pensionistico.

L'aumento del tasso di disoccupazione, in primo luogo, peggiora ulteriormente il problema dell'innalzamento dell'età della popolazione. Nel regime a ripartizione, infatti, il capitale a disposizione in ogni momento per far fronte al pagamento delle pensioni corrisponde al numero dei lavoratori per il contributo versato. Un elevato tasso di disoccupazione fa sì che si riduca il numero di lavoratori che devono mantenere i pensionati. Si riduce il capitale a cui attingere per pagare le pensioni e al tempo stesso aumenta il numero delle persone che escono dal mondo del lavoro, creando un divario difficile da colmare.

A tale problema si aggiungono le perplessità inerenti le nuove forme di lavoro.

Negli ultimi anni si parla sempre di più di "flessibilità" e sono sorti nuovi tipi di contratti che stanno sostituendo rapidamente il lavoro dipendente: part-time, lavoratori interinali, parasubordinati, ecc. La particolarità di queste forme di lavoro è che comportano minori costi per le imprese, in quanto sono inferiori i contributi a carico del datore di lavoro: le aliquote contributive che deve pagare sia il lavoratore, sia il datore di lavoro, sono più basse rispetto a quelle che caratterizzano un lavoratore dipendente.

Se si pensa che il contributo versato dal singolo lavoratore per la pensione è il prodotto dello stipendio per l'aliquota contributiva, si può comprendere come l'incremento delle nuove forme di lavoro, contraddistinte proprio da salari e aliquote contributive decisamente inferiori rispetto a quelle previste per i lavoratori dipendenti, aggrava in maniera considerevole il problema pensionistico.

C'è da considerare poi un ulteriore aspetto che incide negativamente sul sistema delle pensioni: il lavoro nero. Tale

fenomeno, purtroppo particolarmente diffuso in Italia, causa gravissimi danni al sistema previdenziale, primo fra tutti la mancanza di contributi versati allo stato da parte del datore di lavoro e del lavoratore in nero. Inoltre, i lavoratori in nero risultano come disoccupati e molte volte godono di sussidi forniti dalla pubblica amministrazione, aggravando ulteriormente la situazione del sistema assistenziale e previdenziale dello stato.

Il lavoro nero, il lavoro precario e l'elevato tasso di disoccupazione incidono in maniera negativa sul problema pensionistico. Il settore pubblico e gli enti previdenziali si ritrovano a dover fronteggiare la situazione ricorrendo ad ammortizzatori sociali (indennità di disoccupazione, cassa integrazione, prepensionamenti, ecc.) che aggravano ulteriormente una situazione già pesantemente compromessa.

### 1.3. La crisi della finanza pubblica

La riforma del sistema pensionistico è stata pesantemente influenzata anche dalla crisi della finanza pubblica.

Il debito pubblico è aumentato considerevolmente, in particolare nei primi anni '90, proprio quando l'Italia è stata chiamata, in virtù dei parametri di Maastricht del 1992, a riordinare i conti pubblici e a ridurre drasticamente il rapporto tra debito e prodotto interno lordo, al fine di poter partecipare all'unione monetaria europea.

Il sistema previdenziale, dalla metà degli anni '70, ha avuto bisogno in maniera sempre più consistente dell'intervento dello stato per poter integrare i contributi.

Il sistema pensionistico italiano ha assunto infatti, oltre al ruolo previdenziale, anche un ruolo assistenziale (si parla appunto di *welfare state*) e per coprire tale fabbisogno si è reso sempre più necessario l'intervento pubblico.

Se nel sistema pensionistico si tiene conto anche di tutta una serie di misure a carattere assistenziale o di ammortizzatore sociale, come è stato in Italia in misura sempre maggiore a partire dagli anni '60, è

## CAPITOLO IV

### IL SISTEMA PENSIONISTICO MONTI - FORNERO

#### *1. Una svolta epocale: il passaggio dal governo Berlusconi al governo Monti*

Il 12 novembre 2011 cambia il volto dell'Italia: il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi si dimette segnando la fine del suo quarto governo e lasciando il posto ad un governo tecnico, con a capo il neo-Senatore a vita Mario Monti, chiamato al tentativo di gestire l'emergenza economica.

Uno dei nodi centrali del governo Monti è la riforma delle pensioni: al neo-Ministro del welfare Elsa Fornero, economista esperta in previdenza, viene affidato il compito di concretizzare i cambiamenti all'attuale sistema pensionistico italiano.

I provvedimenti più importanti adottati dal nuovo governo si trovano nella cosiddetta "manovra salva Italia", varata con decreto legge 6 dicembre 2011<sup>79</sup>, al fine di adottare disposizioni urgenti per fronteggiare la crisi che sta aggravando sempre di più la situazione economica del nostro paese.

L'articolo 24 del provvedimento è interamente dedicato al tema delle pensioni.

Le disposizioni ivi contenute sono «dirette a garantire il rispetto degli impegni internazionali e con l'unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria e a rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo, in

---

<sup>79</sup> Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (coordinato con la legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214): «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici». Pubblicato in G.U. 6 dicembre 2011, n. 284.

conformità dei seguenti principi e criteri: a) equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale, con abbattimento dei privilegi e clausole derogative soltanto per le categorie più deboli; b) flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici anche attraverso incentivi alla prosecuzione della vita lavorativa; c) adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita; semplificazione, armonizzazione ed economicità dei profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali»<sup>80</sup>.

Vediamo con ordine quali sono le più importanti novità introdotte dalla nuova manovra in tema di pensioni, analizzando più nel dettaglio l'art. 24 in questione.

## *2. Sistema di calcolo contributivo per tutti*

«A decorrere dal 10 gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo»<sup>81</sup>.

Il principio che anima tale sistema è questo: chi versa più contributi o la stessa mole di contributi per più tempo incasserà a fine carriera una pensione più alta; chi paga di meno, o per meno anni, riceverà un assegno più basso. Il sistema contributivo tiene esclusivamente conto della speranza di vita media al momento del pensionamento e di quanto effettivamente versato nelle casse dello stato. Il Ministro del welfare Elsa Fornero lo ha fortemente voluto per ragioni di equità, affinché tutti i lavoratori vengano trattati allo stesso modo.

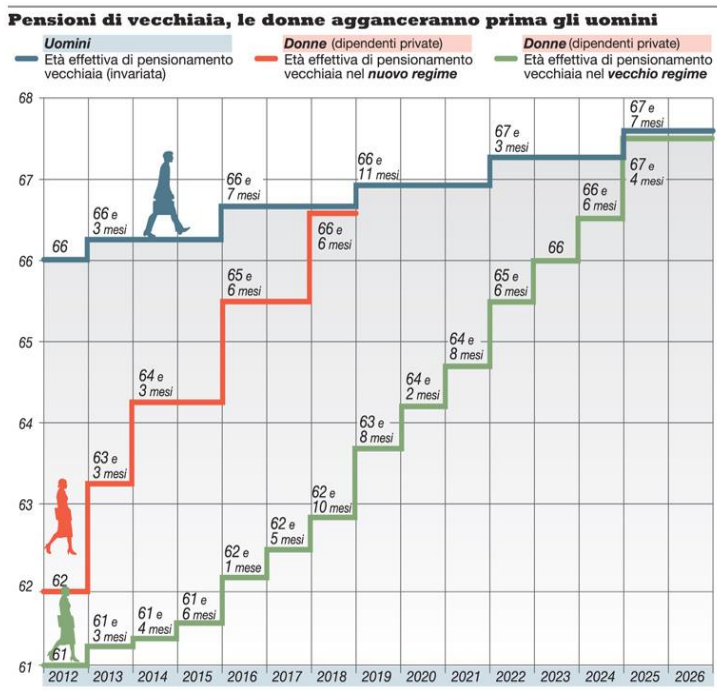
Per il sistema previdenziale italiano, pertanto, si chiude un'epoca: quella del sistema retributivo e delle disparità di trattamento. L'estensione a tutti del sistema di calcolo contributivo rappresenta una novità importante e un passo decisivo verso l'armonizzazione delle regole. I lavoratori saranno tutti uguali di fronte alla pensione e

---

<sup>80</sup> Art. 24, comma 1, decreto legge n. 201/2011.

<sup>81</sup> Art. 24, comma 2, decreto legge n. 201/2011.





Attenzione specifica meritano tutti quelli che hanno iniziato la propria attività lavorativa a partire dal 1° gennaio 1996 e che già godevano del sistema di calcolo completamente retributivo: fatte salve le regole della pensione di vecchiaia, dovranno anche far valere almeno 20 anni di contributi. Altrimenti dovranno attendere i 70 anni ed un’anzianità contributiva di almeno 5 anni<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Art. 24, comma 7, decreto legge n. 201/2011: «Il diritto alla pensione di vecchiaia di cui al comma 6 è conseguito in presenza di un’anzianità contributiva minima pari a 20 anni, a condizione che l’importo della pensione risulti essere non inferiore, per i lavoratori con riferimento ai quali il primo accredito contributivo decorre successivamente al 10 gennaio 1996, a 1,5 volte l’importo dell’assegno sociale di cui all’articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Il predetto importo soglia pari, per l’anno 2012, a 1,5 volte l’importo dell’assegno sociale di cui all’articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è annualmente rivalutato sulla base della variazione media quinquennale del prodotto interno lordo (Pil) nominale, appositamente calcolata dall’Istituto nazionale di statistica (Istat), con riferimento al quinquennio precedente l’anno da rivalutare. In occasione di eventuali revisioni della serie storica del Pil operate dall’Istat, i tassi di

È prevista la possibilità per i lavoratori dipendenti del settore privato che hanno iniziato a lavorare regolarmente entro il 1977, raggiungendo quindi entro il 31 dicembre 2012 i 35 anni di contributi, di andare in pensione a 64 anni, senza attendere i 66 anni a regime dal 2012 per gli uomini e dal 2018 per le donne.

Ulteriore opportunità è inoltre concessa alle donne lavoratrici della classe 1952 che potranno andare in pensione di vecchiaia a 64 anni, se entro il 2012 raggiungono, oltre i 60 anni di età, anche un'anzianità contributiva di almeno 20 anni<sup>91</sup>.

#### *4. Flessibilità nell'uscita dal lavoro e adeguamento alla speranza di vita*

All'innalzamento dell'età viene affiancata anche una certa flessibilità nell'uscita dal lavoro. Viene infatti introdotto un sistema che prevede che siano i lavoratori a decidere quando andare in pensione<sup>92</sup>.

---

variazione da considerare sono quelli relativi alla serie preesistente anche per l'anno in cui si verifica la revisione e quelli relativi alla nuova serie per gli anni successivi. Il predetto importo soglia non può in ogni caso essere inferiore, per un dato anno, a 1,5 volte l'importo mensile dell'assegno sociale stabilito per il medesimo anno. Si prescinde dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un'età anagrafica pari a settanta anni, ferma restando un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 28 settembre 2001, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2001, n. 417, all'articolo 1, comma 23 della legge 8 agosto 1995, n. 335, le parole «ivi comprese quelle relative ai requisiti di accesso alla prestazione di cui al comma 19» sono soppresse».

<sup>91</sup> Art. 24, comma 15-*bis*, decreto legge n. 201/2011: «In via eccezionale per i lavoratori dipendenti del settore privato le cui pensioni sono liquidate a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive della medesima: a) i lavoratori che abbiano maturato un'anzianità contributiva di almeno 35 anni entro il 31 dicembre 2012 i quali avrebbero maturato, prima dell'entrata in vigore del presente decreto, i requisiti per il trattamento pensionistico entro il 31 dicembre 2012 ai sensi della Tabella B allegata alla legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni, possono conseguire il trattamento della pensione anticipata al compimento di un'età anagrafica non inferiore a 64 anni; b) le lavoratrici possono conseguire il trattamento di vecchiaia oltre che, se più favorevole, ai sensi del comma 6, lettera a), con un'età anagrafica non inferiore a 64 anni qualora maturino entro il 31 dicembre 2012 un'anzianità contributiva di almeno 20 anni e alla medesima data conseguano un'età anagrafica di almeno 60 anni di età».

<sup>92</sup> Art. 24, comma 4, decreto legge n. 201/2011: «Per i lavoratori e le lavoratrici la cui

Dall'età di 62 anni, sino all'età di 70 anni vige il pensionamento flessibile, con penalizzazioni e incentivi, a seconda se si sceglie di uscire prima dal mondo del lavoro o di rimanere fino al limite massimo di età lavorativa consentito: 70 anni. Per gli uomini e per le dipendenti pubbliche la fascia di flessibilità è compresa tra i 66 e i 70 anni.

A tali pensioni saranno applicati i relativi coefficienti di trasformazione del capitale accumulato con il metodo contributivo.

I lavoratori pertanto possono scegliere, ed in tal caso hanno diritto al mantenimento del posto di lavoro, se svolgere la propria attività lavorativa fino al compimento dei 70 anni. Grazie ai coefficienti di trasformazione della pensione calcolati fino all'età di 70 anni, l'importo della pensione crescerà al crescere dell'età del pensionando.

A tutti i requisiti anagrafici previsti dal decreto per l'accesso attraverso le diverse modalità stabilite al pensionamento, nonché al requisito contributivo per l'accesso anticipato, trovano applicazione gli adeguamenti alla speranza di vita, con decorrenza dal 2013<sup>93</sup>.

---

pensione è liquidata a carico dell'Assicurazione generale obbligatoria (di seguito AGO) e delle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, la pensione di vecchiaia si può conseguire all'età in cui operano i requisiti minimi previsti dai successivi commi. Il proseguimento dell'attività lavorativa è incentivato, fermi restando i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza, dall'operare dei coefficienti di trasformazione calcolati fino all'età di settant'anni, fatti salvi gli adeguamenti alla speranza di vita, come previsti dall'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni e integrazioni. Nei confronti dei lavoratori dipendenti, l'efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 e successive modificazioni opera fino al conseguimento del predetto limite massimo di flessibilità».

<sup>93</sup> Art. 24, comma 12, decreto legge n. 201/2011: «A tutti i requisiti anagrafici previsti dal presente decreto per l'accesso attraverso le diverse modalità ivi stabilite al pensionamento, nonché al requisito contributivo di cui al comma 10, trovano applicazione gli adeguamenti alla speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni; al citato articolo sono conseguentemente apportate le seguenti modifiche: a. al comma 12-bis dopo le parole « all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni,» aggiungere le seguenti: «e il requisito contributivo ai fini del conseguimento del diritto all'accesso al pensionamento indipendentemente dall'età anagrafica»; b. al comma 12-ter alla lettera a) le parole «i requisiti di età» sono sostituite dalle seguenti: «i requisiti di età e di anzianità

## CAPITOLO V

### LE ULTIME NOVITÀ IN MATERIA PENSIONISTICA

#### *1. Pensioni ed esodati: le proposte del Governo Letta*

Nuovo cambio ai vertici del nostro Paese: dopo 1 anno, 5 mesi e 12 giorni di Governo, il Presidente del Consiglio Mario Monti in data 21 dicembre 2012 rassegna le proprie dimissioni, rimanendo in carica fino all'insediamento del nuovo esecutivo guidato da Enrico Letta, avvenuto il 28 aprile 2013<sup>128</sup>.

Nel discorso di presentazione del programma di Governo, il premier Letta esprime la necessità di individuare soluzioni concrete sulla questione pensioni, modificando la Riforma Fornero. L'obiettivo principale è quello di risolvere gli effetti collaterali del trascorso governo Monti, in particolare per quanto riguarda il tema degli esodati.

Coloro che avevano creduto che la Riforma Fornero – intervenuta pochi mesi prima sugli stessi temi con l'obiettivo di stabilizzare i conti e con la conseguenza di obbligare gli italiani ad un dolente innalzamento dell'età pensionabile – sarebbe stato l'ultimo intervento in tema pensionistico, si dovranno ricredere e dovranno aspettarsi importanti manovre correttive.

Il nuovo Premier ha infatti in programma cambiamenti strutturali per esodati e pensioni, intervenendo sulle nuove soglie anagrafiche di pensionamento, allo scopo di renderle più flessibili.

---

<sup>128</sup> Per le difficoltà di formazione di un nuovo governo successivo alla elezioni del 24-25 febbraio 2013, Mario Monti è rimasto in carica con i poteri di governo dimissionario per oltre quattro mesi, un primato nella storia dei governi repubblicani.

La proposta avanzata dal nuovo Governo per quelle decine di migliaia di lavoratori trovatisi in bilico tra il rischio di non avere più il lavoro e quello di non ottenere nemmeno la pensione, pare essere diretta verso una maggiore flessibilità, in modo particolare per quanto riguarda l'ipotesi di un pensionamento anticipato.

Enrico Letta ha manifestato la necessità di operazioni concrete al fine di giungere a rapide soluzioni per «evitare la formazione di bacini estesi di lavoratori anziani» i quali, lasciati a casa dalle aziende, troverebbero difficoltà a ricollocarsi nel mondo del lavoro. Il Premier è disposto pertanto a valutare «forme circoscritte di gradualizzazione del pensionamento, come l'accesso con 3-4 anni di anticipo alla pensione con una penalizzazione proporzionale»<sup>129</sup>.

L'obiettivo del Governo Letta è quello di rivedere la legge Fornero e di evitare nuovi lavoratori senza sostegno economico: si tratta di un vero e proprio disegno di riforma del welfare.

## *2. Il difficile percorso per superare la Riforma Fornero*

La Riforma Fornero garantisce ingenti risparmi: superarla, cercando di non pesare troppo sulle casse dello Stato, non è per nulla facile. Le modifiche devono essere ponderate e qualsiasi tipo di proposta andrà «valutata in modo molto attento, sia per le implicazioni sulle persone, sia per quelle sulla sostenibilità finanziaria del sistema»<sup>130</sup>.

### 2.1 La proposta Damiano-Baretta

La base di partenza per rivedere le norme della legge Fornero e cercare di arrivare a soluzioni più in linea con le esigenze dei

---

<sup>129</sup> Tratto dal discorso di insediamento del Presidente del Consiglio Enrico Letta pronunciato alla Camera in data 29 aprile 2013.

<sup>130</sup> Enrico Giovannini, Ministro del Lavoro.

lavoratori, senza dimenticare di contenere i costi, è la proposta di Legge Damiano-Baretta, che ipotizza un'uscita dal lavoro anticipata rispetto ai 66 anni di età della riforma precedente<sup>131</sup>.

Questa soluzione prevede però delle penalizzazioni: viene ad esempio concessa la possibilità di andare in pensione con 62 anni di età e 35 anni di contributi, rinunciando all'8% dell'assegno pensionistico. Viceversa, se si decide di prolungare il tempo di permanenza al lavoro, la pensione può crescere fino all'8%, a seconda di quanti anni in più si decide di allungare l'attesa della pensione.

Si tratta in sostanza di un meccanismo di penalizzazioni e di incentivi, strettamente legato alla decisione del lavoratore di anticipare o posticipare l'uscita dal mondo del lavoro. Tali calcoli vengono effettuati sulle anzianità maturate con il sistema retributivo<sup>132</sup> e prevedono un aumento o un decremento del 2% per ogni anno di lavoro o di uscita anticipata.

Per meglio comprendere questo sistema di rapporti tra l'età pensionistica e la percentuale di penalizzazione o di premialità, si veda la tabella seguente<sup>133</sup>:

Età di pensionamento effettivo	Percentuale di riduzione o di maggiorazione
62	-8,00%
63	-6,00%
64	-4,00%
65	-2,00%
66	0
67	2,00%

---

<sup>131</sup> Proposta di legge presentata in data 30 aprile 2013 alla Camera dei Deputati dagli onorevoli Pier Paolo Baretta e Cesare Damiano: «Disposizioni per consentire la libertà di scelta nell'accesso dei lavoratori al trattamento pensionistico».

<sup>132</sup> Quindi sulle anzianità maturate fino al 31/12/2011 per chi era nel sistema misto e fino al 31/12/1995, per chi ne era rimasto escluso.

<sup>133</sup> *Incentivi e disincentivi della proposta Damiano*, articolo redazionale, in [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it).

68	4,00%
69	6,00%
70	8,00%

Il fine della proposta di legge Damiano-Baretta è quello di rimediare allo stato di insicurezza e di instabilità dei lavoratori, conseguenza delle continue manovre pensionistiche degli ultimi anni, e di restituire loro serenità e fiducia nel sistema previdenziale.

L'obiettivo è decisamente ambizioso, ma occorre tentare di superare la fase dei continui ritocchi alla riforma Fornero per arrivare ad un sistema garantista e credibile.

Tale proposta di legge è però soltanto una piccola goccia nell'immenso mare della previdenza. Il meccanismo del pensionamento flessibile, infatti, risolverebbe solo in parte il problema, riguardando esclusivamente i lavoratori vicinissimi alla pensione. Per tutti gli altri il Governo sta studiando altre soluzioni, esaminando la possibilità di estendere i destinatari delle salvaguardie e di introdurre sistemi di sostegno al reddito.

## 2.2 Prepensionamento con prestito e staffetta generazionale

Sul tavolo delle trattative per giungere alla stesura di un nuovo progetto di riforma delle pensioni, c'è anche l'idea del prestito pensionistico, lanciata dal Ministro del Lavoro Enrico Giovannini con l'obiettivo di consentire ai lavoratori di andare in pensione in anticipo e alle aziende di ringiovanire il personale<sup>134</sup>.

In base a questo sistema il lavoratore che non ha raggiunto i requisiti per andare in pensione, potrebbe comunque lasciare il posto di lavoro, ricevendo un assegno non completo, pari ad esempio all'80% del proprio stipendio.

---

<sup>134</sup> *Riforma pensioni - Prestito pensionistico, così Giovannini rilancia la flessibilità*, articolo redazionale, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net).