



Z.1 IL SISTEMA PENSIONISTICO IN ITALIA

Definizioni e termini

Introduciamo la lettura di questo capitolo chiarendo il significato di alcuni termini.

Innanzitutto, esattamente, cosa si intende per “**Pensione**”?

Facciamo nostra la definizione del Dizionario Italiano Treccani: *pensione* s. f. [dal lat. pensio -onis, propr. «pagamento»]. Rendita permanente o temporanea che lo Stato o gli Istituti di previdenza corrispondono ai lavoratori del settore pubblico o privato, oppure ai loro familiari o ad altri aventi diritto, in relazione a un pregresso periodo di servizio o di attività lavorativa, per lo più in occasione del collocamento a riposo per raggiunti limiti di età, o anche a seguito di eventi che abbiano determinato la morte o uno stato di grave menomazione fisica o psichica

Nel titolo di questa sezione del manuale abbiamo incluso anche **indennità e rendite**, le quali spesso, nel linguaggio comune, vengono anch’esse chiamate pensioni, benché abbiano natura diversa (non sono, infatti, sinonimi).

L’**indennità** ha la funzione di indennizzare (rendere indenne) il beneficiario dalle conseguenze di una condizione o di un evento dannoso subito.

Per **rendita** si intende un’entrata finanziaria senza costo attuale: il termine indica le prestazioni assicurative che prevedono non un risarcimento in unica soluzione bensì pagamenti periodici aventi durata nel tempo.

Con il termine “**requisiti**” si indica l’insieme di condizioni o qualità necessarie, stabilite dalla legge, per ottenere una prestazione previdenziale o assistenziale.

Infine, per:

- “**età pensionabile**” si intende il limite minimo di età stabilito dalla legge per poter richiedere l’erogazione di una pensione;
- “**anzianità contributiva**” si intende il numero di anni, mesi o giorni (in molti casi è misurata in “settimane”) per il quale un soggetto è stato iscritto ad una gestione pensionistica e sono stati versati o accreditati i relativi contributi;
- “**montante contributivo**” si intende il capitale che il lavoratore ha accumulato nel corso della vita lavorativa, dato dall’ammontare complessivo dei contributi versati o accreditati.

Nascita e sviluppo del sistema pensionistico in Italia

Il sistema pensionistico in Italia nasce nel 1895, con il REGIO DECRETO 21 febbraio 1895, n. 70, che approva il Testo Unico delle leggi sulle pensioni civili e militari dei dipendenti statali (ancora oggi non completamente abrogato).

Qualche anno prima, nel 1861, era stata fondata la Cassa Pensioni per la Gente di Mare, non obbligatoria, e i versamenti erano totalmente a carico dei lavoratori.

Per i dipendenti privati bisognerà attendere la Legge 17 luglio 1898, n. 350, che istituisce la “Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e per la vecchiaia degli operai”. Si tratta di una assicurazione volontaria, finanziata dai contributi pagati dai dipendenti, integrata da contributi di incoraggiamento versati dallo Stato e dal contributo, anch’esso libero, degli imprenditori.



L'obbligo di contribuzione pensionistica per i dipendenti privati nasce nel 1919, quando viene istituita l'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) per i dipendenti dell'industria e dell'agricoltura, presso la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali - CNAS, che in seguito, con Regio Decreto Legge 27 marzo 1933, n. 371, assumerà la denominazione di INFPS (Istituto Nazionale Fascista per la Previdenza Sociale, costituito in ente di diritto pubblico, dotato di personalità giuridica a gestione autonoma) e che nel 1943 assumerà la denominazione definitiva di INPS.

Nel 1939, infine, nasce la pensione di reversibilità a favore dei superstiti.

Per quanto riguarda le pensioni dei dipendenti pubblici, il sistema si è evoluto negli anni dando vita ad una pluralità di casse previdenziali per le diverse categorie, che nel 1994 sono state tutte fuse nell'INPDAP, che nel 2011 è stato a sua volta assorbito dall'INPS.

Dal 1957-1966 l'INPS gestisce anche:

- la contribuzione pensionistica per gli autonomi agricoli (mezzadri, coloni, coltivatori diretti);
- l'Assicurazione Ordinaria Generale (AGO) per i lavoratori autonomi (artigiani e commercianti);
- dal 1995 ad essa si affianca una “Gestione Separata” per i professionisti di alcune categorie non appartenenti ad Ordini o Albi Professionali;
- per questi ultimi, invece, esistono delle casse previdenziali di categoria, aventi natura pubblica ma personalità giuridica di diritto privato.

Nel 1883 nacque l'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, gestita dalla Cassa Nazionale per gli infortuni sul Lavoro, riguardante solo gli operai delle aziende industriali e, dal 1917, i lavoratori agricoli: l'assicurazione da parte dei datori di lavoro restava facoltativa. Divenne obbligatoria nel 1898 solo per gli operai industriali delle lavorazioni presso terzi; nel infine, nel 1933 l'obbligo venne generalizzato, e la cassa assunse la denominazione di INAIL – Istituto Nazionale Assicurazioni Infortuni sul Lavoro, che esiste tuttora.

Evoluzione recente

Il sistema pensionistico è sempre stato strutturato con il “criterio della ripartizione”: i contributi versati da aziende e lavoratori vengono utilizzati per pagare le pensioni correnti.

Pertanto il sistema è soggetto al rischio di crisi per squilibrio finanziario tra i versamenti correnti e i pagamenti correnti, fatto che può verificarsi per diversi motivi: recessione o rallentamento della crescita economica; aumento della disoccupazione e degli inattivi; aumento dei lavoratori a basso salario; aumento della durata della vita media. Questi fattori evidentemente creano squilibrio nel rapporto tra i lavoratori che contribuiscono al pagamento delle pensioni, ed i pensionati che ne beneficiano.

Per questo motivo, negli anni più recenti, sono stati attuati una serie di interventi di “riforma” aventi lo scopo di assicurare l'equilibrio finanziario del sistema, i quali tutti hanno operato sugli stessi elementi: innalzamento dell'età pensionabile; aumento dei contributi previdenziali; ridefinizione di requisiti e criteri per il calcolo degli importi delle pensioni.

Riepiloghiamo a seguire, in sintesi, gli interventi di “riforma” che dal 1992 in poi hanno modificato il nostro sistema pensionistico, conducendolo all'assetto attuale.

- » Fino al 1992, il lavoratore riceveva una pensione calcolata sulla retribuzione percepita negli ultimi cinque anni (in precedenza erano addirittura due);
- » Riforma Amato (1992):
 - innalzamento dell'età pensionabile: gradualmente, fino a 65 anni per gli uomini (prima



- erano 60) e 60 per le donne (prima erano 55);
 - 35 anni di contribuzione per le pensioni di anzianità per tutti i lavoratori pubblici e privati;
 - ridefinizione dei criteri di rivalutazione automatica;
 - regole generali in materia di cumulo tra pensioni e redditi di lavoro dipendente ed autonomo;
 - estensione del periodo di riferimento per il calcolo della retribuzione media pensionabile, da 5 a 10 anni per i lavoratori dipendenti, da 10 a 15 anni per i lavoratori autonomi;
 - innalzamento graduale del minimo di anni di contribuzione da 15 a 20 anni.
- » Riforma Giugni (1993): nascita dell'INPDAP (fusione di tutte le casse previdenziali dei dipendenti pubblici);
- » Riforma Dini (1995):
- Passaggio dal regime retributivo al regime contributivo:
 - Nel regime retributivo la pensione viene calcolata sulla base degli stipendi percepiti dal lavoratore negli ultimi anni di vita lavorativa;
 - Nel regime contributivo la pensione viene calcolata sull'ammontare dei contributi versati lungo l'intera vita lavorativa.
 - La riforma ha previsto una gradualità nel cambiamento:
 - I lavoratori che al 31 Dicembre 1995 avevano maturato almeno 18 anni di anzianità contributiva, hanno mantenuto il regime contributivo;
 - Per i lavoratori che al 31 Dicembre 1995 non avevano maturato 18 anni di contribuzione, è stato previsto un sistema misto (retributivo fino al 1995 e contributivo per gli anni successivi);
 - Ai lavoratori che hanno iniziato la contribuzione dopo il 1995, si applica per intero il regime contributivo.
 - Innalzamento dei requisiti di età per le pensioni di anzianità:
 - Con 35 anni di contributi, resta ammessa la possibilità di andare in pensione a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne, ma con almeno 57 anni di età anagrafica;
 - Resta ammessa la possibilità di andare in pensione con almeno 40 anni di contributi prima del raggiungimento dei requisiti di età.
 - Introduzione delle “finestre d’uscita”:
 - Il lavoratore non può andare in pensione appena raggiunge i requisiti, ma sono stabilite delle scadenze trimestrali:

Trimestre di maturazione dei requisiti	Finestra d’uscita
1. 1 Gennaio – 31 Marzo	1 Luglio
2. 1 Aprile – 30 Giugno	1 Ottobre
3. 1 Luglio – 30 Settembre	1 Gennaio
4. 1 Ottobre – 31 Dicembre	1 Aprile

(Per i lavoratori autonomi la finestra slitta di tre mesi.)

- Innalzamento dei requisiti per le pensioni di vecchiaia: l’età sale dai 57 ai 65 anni (sia per gli uomini che per le donne).
- Introduzione della “Gestione Separata”: in parallelo alla gestione AGO per artigiani e commercianti, viene istituita una contribuzione previdenziale obbligatoria per i lavoratori



autonomi (professionisti privi di copertura con propria cassa previdenziale di categoria) e per i lavoratori “parasubordinati” (collaboratori e altri incarichi).

- Limitazioni alle pensioni di reversibilità: dal 1 Gennaio 1996 la pensione ai superstiti è cumulabile con gli altri redditi del beneficiario, ma con limiti e riduzioni.

» Riforma Maroni (2004):

- Vengono stabiliti incentivi per chi rinvia la pensione di anzianità: il datore di lavoro non versa più i contributi, ed il lavoratore ottiene un super bonus in busta paga corrispondente all'importo dei contributi non versati
- Innalzamento dei requisiti di età per le pensioni di anzianità (con minimo 35 anni di contributi) a 60 anni (61 dal 2010), con la possibilità per le donne di richiederla dai 57 anni, ma con penalizzazione sull'importo della pensione.
- Innalzamento dei requisiti di età per le pensioni di vecchiaia nel sistema contributivo: con minimo 5 anni di contributi versati, l'età minima è fissata in 65 anni per gli uomini e 60 per le donne.

» Riforma Prodi (2007):

- Introduzione del sistema delle “quote” per l'accesso alla pensione di anzianità: somma dell'età e degli anni di contribuzione. Nel 2009 la quota è 95 (con almeno 59 anni di età); dal 2011 è 96 (con almeno 60 anni di età); dal 2013 si sale a 97 (con almeno 61 anni di età).

» Riforma “Salva Italia” Monti – Fornero (2011) riforma tuttora vigente:

- Il metodo contributivo, a partire dal 2012, si applica anche a coloro i quali avevano maturato 18 anni di contribuzione entro il 1995;
- Vengono modificati i requisiti di età e contribuzione per le pensioni di anzianità e vecchiaia, come riportato in dettaglio nelle schede delle varie tipologie di pensioni.

- » Con la legge di bilancio 2017 sono state introdotte infine delle pensioni anticipate (APE) per temperare le conseguenze dell'ultima riforma.

Criticità attuali e prospettive

Gli effetti di questo succedersi di riforme molto complesse, a cui si aggiungono decine di interventi legislativi e di circolari attuative che ogni anno si susseguono, ha creato un quadro normativo complicato e soprattutto caratterizzato da grande instabilità. Questo comporta difficoltà nella conoscenza e nell'interpretazione delle norme, in continua evoluzione, con alto rischio di incertezza sul “quando” e persino “se” i lavoratori potranno raggiungere il traguardo del diritto alla pensione, e ancora di più sul “quanto” riceveranno e se la pensione sarà sufficiente per mantenere un tenore di vita ragionevole.

Sul piano sociale, i cambiamenti più evidenti derivati da questa successione di riforme sono stati il prolungamento della vita lavorativa e la diminuzione dell'importo della pensione percepita rispetto all'ultimo stipendio.

Il prolungamento della vita lavorativa, oltre a creare obiettive difficoltà e pesi ai lavoratori che devono proseguire il lavoro fino ad età abbastanza avanzata, con annessi problemi di efficienza fisica e condizioni di salute, rallenta l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani che dovrebbero subentrare al loro posto.

Riguardo alla diminuzione dell'importo della Pensione rispetto all'ultimo stipendio percepito



occorre considerare, soprattutto in prospettiva, il sempre più tardivo accesso dei lavoratori a condizioni di lavoro stabile e con sufficiente retribuzione, e l'alternarsi con discontinuità di anni di lavoro "normali" a periodi di inattività o di lavoro precario e ridotto, a bassa retribuzione. Questi fattori tendono ad accentuare e diffondere le situazioni di insufficienza di reddito per i pensionati, che - non solo nei casi estremi – possono trovarsi in condizioni di povertà relativa o assoluta, e per questo finché possono cercano di continuare a lavorare ben oltre i limiti di età.

Come possibile rimedio, con il D. Lgs. del 5 dicembre 1995 n. 252, è stata introdotta la Previdenza Complementare (il cosiddetto "secondo pilastro"), avente appunto l'obiettivo di concorrere ad assicurare al lavoratore, per il futuro, un livello adeguato di tutela pensionistica, in aggiunta alle prestazioni garantite dal sistema pubblico di base.

(aggiornato al 23 ottobre 2021 / MS)