Chi ha soluzioni per il *puzzle* delle pensioni?

Qualche spunto nelle due ultime Leggi di bilancio

1. **Le tessere del *puzzle***
2. **Una chiave nelle ultime Leggi di bilancio?**

*La “Quota 103”*

*L’uscita Anticipata contributiva*

*I raccordi tra pilastri*

1. **Qualche considerazione finale**

Tempi lunghi delle riforme, difficoltà a trovare sintesi tra posizioni diverse e vari ripensamenti hanno lentamente spinto l’Italia, nel corso degli ultimi trent’anni, in un vero e proprio *puzzle* delle pensioni, fatto di tasselli difficili da ricomporre. Non tutti i *puzzle* hanno soluzioni, ce ne sono alcuni con soluzioni multiple, spesso di soluzione ce n’è una sola e, per raggiungerla il prima possibile, è preferibile non continuare a rimescolare le tessere. In questo capitolo dapprima si ripercorrono in sintesi le componenti del *puzzle*, individuandone dieci; poici si interroga se le novità introdotte dalle ultime Leggi di bilancio possano fare intravedere l’inizio di un tentativo di soluzione, non necessariamente l’unico ma almeno uno che possa aprire una via; poi, alcune brevissime riflessioni conclusive guardando anche al di là delle pensioni.

1. **Le tessere del *puzzle***

Anche se opinioni diverse esistono pure sulla individuazione dei termini del problema, qui si riconoscono dieci tessere: **[1]** alta incidenza sul PIL della spesa pensionistica lorda; **[2]** ampia presenza di redditi da pensione di importo basso; **[3]** alta incidenza sul PIL della spesa netta; **[4]** alta incidenza sul PIL della spesa lorda e netta anche nel lungo-lunghissimo periodo; **[5]** concentrazione del *welfare* sul capitolo pensioni; **[6]** alta aliquota di contribuzione al primo pilastro a ripartizione; **[7]** redditi da pensione bassi e sbilanciamento del *welfare* sulle pensioni anche nel lungo-lunghissimo periodo; **[8]** controeffetto dell’allungamento delle carriere sulla dinamica di spesa a medio-lungo; **[9]** confidenza che il *puzzle* venga risolto *tout court* da una crescita ottenibile in futuro; e **[10]** finanziamento a ripartizione assorbito dal monopilastro pubblico con difficoltà a sostenere gli altri capitoli del *welfare* che non possono farne a meno e che sono importanti anche per ragioni di efficienza e di crescita. Come se ne esce?

Secondo l’[Aging Report 2024](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en) dell’Aging working group (AWG), [**1**] la quota di PIL dedicata alle pensioni del primo pilastro è alta: il 15,6 per cento dell’Italia si confronta con il 14,4 della Francia, il 10,2 della Germania, il 13,1 della Spagna, l’11,9 dell’Area euro e l’11,4 dell’EU28[[1]](#footnote-1). Nonostante questo sforzo di spesa, sono numerosi i pensionati che dal primo pilastro percepiscono redditi da pensione bassi [**2**]. Guardando ai soli pensionati di vecchiaia e di anzianità, nel 2023 il 3,3 per cento riceve redditi da pensione inferiori a 550 euro lordi/mese, il 15,9 per cento resta al di sotto di 1.000 euro lordi/mese, il 33,9 per cento resta al di sotto di 1.500 euro lordi/mese[[2]](#footnote-2). Nel Mezzogiorno, dove si registrano i livelli reddituali più bassi, le percentuali precedenti diventano rispettivamente 12,8, 37,5 e 58,0.

L’incidenza sul PIL resta alta anche guardando alla spesa pensionistica netta [**3**]. La precedente *release* dell’[Aging Report del 2015](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm) riportava anche i confronti internazionali al netto dell’imposizione personale sui redditi (pag. 251, seconda tabella): nel 2013, il 12,9 per cento dell’Italia si confrontava con il 13,3 della Francia, l’8,4 della Germania, l’11,0 della Spagna, il 10,3 dell’Unione europea (UE28) e il 10,7 dell’Area euro (AE). La più recente *release* non riporta direttamente i confronti al netto della fiscalità ma permette di ricostruirli: il 12,6 per cento dell’Italia si confronta con il 12,8 della Francia, il 9,2 della Germania, il 12 per cento della Spagna e valori ampiamente più bassi degli altri *Partner* con esclusione della Grecia (pag. 210, prima tabella).

Ai fini del confronto internazionale si deve considerare che, mentre in Italia i contributi al primo pilastro sono interamente deducibili dal reddito imponibile secondo lo scema EET[[3]](#footnote-3), alcuni dei *Partner* seguono regole diverse che o non prevedono la deducibilità o la consentono solo parzialmente, per poi non chiamare o chiamare solo in parte a imposizione i redditi da pensione[[4]](#footnote-4). Inoltre, mentre in Italia la contribuzione sociale sulle pensioni è quasi nulla (l’*ex* finanziamento all’ONPI[[5]](#footnote-5)), altrove essa mantiene aliquote significative rispetto a quelle cui sono assoggettati i redditi da lavoro[[6]](#footnote-6). Se si considerassero tutte le caratteristiche di imposizione e contribuzione in tutte le fasi della partecipazione al primo pilastro pensionistico, presumibilmente si amplierebbe la differenza della spesa netta dell’Italia rispetto agli altri *Partner*.

L’incidenza della spesa pensionistica lorda e netta sul PIL resta alta anche nel lungo-lunghissimo periodo [**4**]. Guardando allo scenario *baseline* sviluppato da AWG, nel 2045 il 16,5 per cento dell’Italia si confronta con il 13,9 della Francia, l’11,0 della Germania, il 16,9 della Spagna, il 12,1 dell’Unione europea (UE28) e il 12,7 dell’Area euro (pag. 28). Solo nel lunghissimo periodo, quando la spesa dell’Italia, superata la fase di picco, si avvia a stabilizzarsi sul PIL, la differenze cominciano ad attenuarsi. Alla fine dell’orizzonte di proiezione, nel 2070, l’incidenza del 13,7 per cento si confronta con il 13,6 della Francia, l’11,4 della Germania, il 16,7 della Spagna, l’11,8 dell’Unione europea (UE28) e il 12,5 dell’Area euro. I dati netti vedono nel 2045 l’incidenza dell’Italia al 13,4 per cento contro il 12,4 della Francia, il 9,6 della Germania, il 15,5 della Spagna; mentre nel 2070 l’11,1 per cento dell’Italia si confronta con il 12,1 della Francia, il 9,9 della Germania, il 15,3 della Spagna[[7]](#footnote-7). Per i valori netti, l’Aging Report 2024 non riporta direttamente i dati medi di UE28 e AE ma, ricostruendo la posizione dei singoli Paesi, si evince che la maggior parte di loro fa registrare incidenze nette inferiori a quella dell’Italia sia nel 2045 (lungo periodo) sia nel 2070 (lunghissimo periodo). Per disporre di dati netti più completi si deve risalire all’Aging Report del 2015, che nel 2060 vedeva la spesa dell’Italia più elevata di 1,3 p.p. di PIL rispetto all’UE28 e di 0,8 p.p. rispetto all’AE.

In un quadro in cui la percentuale di PIL dedicata al *welfare* è sostanzialmente allineata a quella dei più importanti *Partner* e superiore a quella media di UE28 e AE[[8]](#footnote-8), alla elevata quota assorbita dalle pensioni corrispondono le minori risorse per gli altri istituti di *welfare* [**5**], la sanità, l’assistenza ai non autosufficienti (LTC), il contrasto delle povertà, la conciliazione vita-lavoro, gli ammortizzatori contro disoccupazione e sottoccupazione, il sostegno alla formazione scolastica e universitaria, etc.. Questi istituti sono importanti non solo per perseguire finalità di redistribuzione e coesione, ma anche per costruire le basi per innovazione, produttività e crescita. Prima che dal perimetro delle spese *aging-related* fossero espunti gli ammortizzatori contro la disoccupazione, nell’Aging Report 2015 (pag. 9) l’Italia mostrava il più elevato indice di concentrazione sulle pensioni del primo pilastro ad eccezione della sola Grecia: nel 2013 il 55,7 per cento contro il 44,1 dell’UE28 e il 45,9 dell’AE; quote che, sulla base delle scenario di proiezione *baseline*, diventavano rispettivamente55,2, 43,7 e 46,1 nel 2040, e 50,5, 41,1 e 43,5 nel 2060. Nell’Aging Report 2024 (pag. 12) la posizione *outsider* dell’Italia è confermata. Nel 2022, il 57,2 per cento dell’Italia è il più elevato in assoluto ad eccezione del dato della sola Grecia e si confronta con il 46,7 dell’EU28 e il 47,4 dell’AE. Stando alle proiezioni *baseline*, le quote diventano rispettivamente 58,9, 47,6 e 48,7 nel 2045[[9]](#footnote-9), e 54,1, 46,1 e 47,2 nel 2070[[10]](#footnote-10). Nonostante la stabilizzazione sul PIL della spesa pensionistica, le proiezioni *baseline* di AWG evidenziano che, a normativa invariata, è destinata a ripresentarsi anche in futuro la sproporzione di spesa sul capitolo pensioni a discapito degli altri istituti.

L’aliquota di contribuzione obbligatoria al primo pilastro, il 33 per cento sui redditi da lavoro dipendente, è alta [**6**] da un doppio punto di vista: in confronto agli altri *Partner* europei[[11]](#footnote-11), e in confronto ai benefici che il lavoratore può ottenere dato il rendimento a cui i contributivi si accumulano, ossia la variazione media quinquennale del PIL nominale, e il tasso a cui avviene la conversione del montante nozionale in rendita, l’1,5 per cento reale[[12]](#footnote-12). La sproporzione tra lo sforzo e i benefici è alla radice del fatto che le contribuzioni pensionistiche sono avvertite sempre più come forma di imposizione nascosta e distorsiva[[13]](#footnote-13).

La combinazione di alta incidenza della spesa sul PIL, presenza di una ampia quota di redditi pensionistici di importo basso e spesa per *welfare* sbilanciata sulle pensioni è destinata, se nulla cambia, a perpetuarsi nel tempo [**7**], come conseguenza dell’invecchiamento della popolazione, dell’allungamento della vita in quiescenza e della contenuta dinamica del PIL. Tra il 2022 e il 2070, lo scenario *baseline* sviluppato da AWG vede il *benefit ratio*[[14]](#footnote-14) dell’Italia diminuire di 13,1 punti percentuali (da 69,3 a 55,7 per cento), contro diminuzioni di 7,3 p.p. dell’UE28 e di 7,1 p.p. dell’AE. Quella italiana è la quarta più acuta riduzione, dopo Grecia, Norvegia, Polonia e Portogallo (pag. 46 di Aging Report 2024). Una contrazione significativa si prefigura anche per il *replacement rate*[[15]](#footnote-15) che per l’Italia perderà mediamente 7,1 p.p. contro i 6,7 dell’UE28 e i 6,4 dell’AE, attestandosi poco al di sopra del 50 per cento (pag. 48). Redditi da pensione bassi implicheranno plausibilmente più intensi coinvolgimenti degli altri istituti, soprattutto la sanità e l’assistenza ai non autosufficienti, per i quali vanno per tempo preparate fonti di finanziamento.

La soluzione al problema degli assegni bassi non potrà essere l’innalzamento *tout court* dei requisiti di pensionamento all’interno del primo pilastro [**8**]. Le proiezioni *baseline* di AWG già scontano l’adeguamento biennale ai guadagni di vita attesa. È irrealistico ipotizzare aumenti superiori a quelli già programmati, per i riflessi negativi che potrebbero scaturirne sulle dinamiche del mercato del lavoro e sulla produttività[[16]](#footnote-16). Inoltre, all’interno delle regole di calcolo contributive ad accumulazione nozionale con cui si ritireranno i nuovi pensionati, ogni prolungamento di carriera implicherà un miglioramento di adeguatezza dell’assegno ma anche un corrispondente aumento della spesa, in contrasto con l’obiettivo di ribilanciare il *welfare system* dalle pensioni del primo pilastro verso gli altri istituti redistributivi e assistenziali che subiranno l’impatto dell’invecchiamento della popolazione e che non possono fare a meno del finanziamento pubblico.

Non è condivisibile la critica secondo la quale la soluzione del problema non vada necessariamente circoscritta all’interno del *welfare system*, ma cercata nelle politiche per la crescita in senso lato [**9**]. La ragioni sono due, una più tecnica e l’altra più metodologica. In primo luogo, le proiezioni di AWG incorporano già ipotesi evolutive su demografia, occupazione, produttività, crescita, nello scenario *baseline* e negli scenari *variant* (alternativi). A oggi, queste ipotesi appaiono, per l’Italia, piuttosto ottimistiche se confrontate con le serie storiche recenti[[17]](#footnote-17). Inoltre, un rimando ad altre non meglio definite politiche *pro* crescita è soluzione troppo generica che potrebbe essere chiamata facilmente in soccorso per qualunque problema e in qualunque momento. C’è del vero in quella critica (serve “far crescere il denominatore”), ma non tanto da fare scomparire le criticità del sistema pensionistico.

Più difficile ma anche più importante per le sfide future è invece non continuare a eludere il tema della diversificazione tra canali di finanziamento, che va a toccare un aspetto di struttura del sistema pensionistico che ha a che fare con produttività e crescita. Le pensioni italiane sono quasi integralmente finanziate a ripartizione (*pay-as-you-go*) attraverso i contributi pagati dai lavoratori attivi e il concorso della fiscalità generale. Il rafforzamento del canale di finanziamento basato sui frutti dell’accumulazione reale del risparmio a lungo termine potrebbe [**10**] dischiudere opportunità di ottenere rendimenti più elevati rispetto a quelli del mono-pilastro pubblico, fare affluire risorse fresche all’economia nazionale, alleggerire la parte del finanziamento a ripartizione assorbita dalle pensioni per liberare risorse per quegli istituti di *welfare* che della ripartizione non possono fare a meno e che sono sottofinanziati nonostante fondamentali sia per l’affermazione dei diritti sociali che per lo sviluppo[[18]](#footnote-18). Alla funzione sistemica dei fondi pensione nazionali e paneuropei fa riferimento anche il [Rapporto “Draghi” sul futuro dell’Europa](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059).

Sui dieci tasselli sinteticamente ripercorsi continua ad aleggiare la “sacralità” con cui si guarda ai diritti acquisiti con riferimento alle anzianità contributive già compiute. Quello che più colpisce non è tanto il principio del diritto acquisito di per sé, che ha la sua ragionevolezza anche se non un’inviolabilità totale nell’ordinamento italiano[[19]](#footnote-19), ma la distanza che permane tra la rilevanza di questo principio e la sottovalutazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria e sociale che invece integrano diritti di rango costituzionale. Il ridisegno delle regole e del finanziamento delle pensioni è un passaggio necessario (non l’unico ovviamente) per dare piena realizzazione a istituti di *welfare* che sono altrettanti strumenti della Costituzione materiale.

1. **Una chiave del *puzzle* nelle due ultime Leggi di bilancio?**

Negli ultimi trent’anni i dieci tasselli ripercorsi nel paragrafo precedente sono stati affrontati senza una visione di insieme e senza un vero progetto di futuro. Ripercorrendo a grandi linee quello che è accaduto[[20]](#footnote-20), solo agli inizi degli anni Novanta è sembrata coagularsi una prospettiva di riorganizzazione strutturale organica delle pensioni e di tutto il *welfare*. A pochi anni dalle riforme delle pensioni “Amato” e “Dini”, nel 1997 la Commissione “Onofri” redasse un programma di riforme con dei punti chiari e coerenti tra loro[[21]](#footnote-21): accelerazione della transizione verso le regole di calcolo contributive ad accumulazione nozionale per le pensioni del primo pilastro[[22]](#footnote-22); sviluppo del finanziamento multipilastro sia per le pensioni sia per l’assistenza sanitaria e per l’assistenza ai non autosufficienti; ammortizzatori per sottoccupazione e disoccupazione il più possibile universali e supportati da accurato disegno regolatorio[[23]](#footnote-23); sviluppo di tutto il *welfare* mancante, dal contrasto delle povertà[[24]](#footnote-24) all’accesso alla casa[[25]](#footnote-25), dalle prestazioni per le famiglie e i minori[[26]](#footnote-26) al supporto ai non autosufficienti privi di copertura[[27]](#footnote-27); dagli strumenti di conciliazione vita-lavoro[[28]](#footnote-28) all’ammodernamento del sistema di istruzione, alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale continua[[29]](#footnote-29).

Quel programma non è mai riuscito a dipanarsi, né ne è mai emerso uno alternativo con gli stessi pregi di visione strutturale e di insieme. Per le regole del primo pilastro, si è assistito all’abbandono del pensionamento flessibile avviato nel 1995 e al ripristino di requisiti di uscita puntuali, con fasi alterne di inasprimento e rilassamento che hanno creato costante entropia dentro e fuori il sistema pensionistico. Era noto, e anzi parte dello stesso programma, che le regole “Dini” avrebbero portato a una riduzione degli assegni e dei tassi di copertura pubblici, come passaggio al multipilastro con *mix* di *pay-as-you-go* e accumulazione reale e alla diversificazione degli istituti di *welfare*; questo aspetto, al contrario, è stato sempre più visto come un difetto da correggere invece che come una leva[[30]](#footnote-30).

Sul fronte dei pilastri complementari, la normativa è stata più volte modificata ma, dopo oltre trent’anni: le agevolazioni restano costose e distanti dal modello ottimale EET basato sulla detrazione; non si è mai spento il dibattito su quale debba essere il futuro del TFR la cui normativa è andata oltretutto aggrovigliandosi; i pilastri pubblico e privati appaiono entità quasi del tutto separate come se non perseguissero le medesime finalità; è poco percepita la necessità di raccordare le coperture complementari a finalità pensionistica e sanitaria alla luce dell’ampia sovrapposizione dei loro obiettivi (uno su tutti, le prestazioni per i casi di non autosufficienza[[31]](#footnote-31)). Stando al “[Pension markets report](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/pension-markets-in-focus-2024_54fb4783/b11473d3-en.pdf)” dell’OECD, nel 2023 la previdenza complementare italiana possiede *asset* per circa l’11 per cento del PIL con un tasso di adesione del 25,8 per cento, valori in continua crescita dal 2000 e nel complesso oggi non troppo distanti da quelli di Francia, Germania e Spagna, ma lontani dai casi di *multipillar* pensionistico compiuto come per esempio la Danimarca (198,1 e 85,6), l’Olanda (147,1 e 95,8), la Svezia (106,6 e 98,4) e il Regno Unito (79,3 e 57).

La lentezza con cui tutto il resto del *welfare*, *extra* pensioni, si sta evolvendo si spiega anche con la lentezza e la contraddittorietà con cui il sistema pensionistico continua a cambiare ad alta frequenza rimanendo sostanzialmente identico a se stesso negli snodi cruciali. Su questo quadro di sfondo, sono recentemente emerse tre novità che potrebbero fare intravedere l’inizio di una nuova fase. Sono contenute nelle ultime due Leggi di bilancio anche se andrebbero forse più opportunamente viste come un punto di caduta delle misure adottate anche negli anni precedenti: due canali di uscita a requisiti congiunti di età e anzianità, la “Quota 103” (Q103) e la Anticipata contributiva (AC) modificata, e alcune “cuciture” tra pilastri pensionistici. I requisiti congiunti di età e anzianità sono inferiori rispetto a quelli puntuali per il pensionamento solo per età e solo per anzianità contributiva.

***2.1 La “Quota 103”***

Al rinnovo dopo la prima introduzione sperimentale nel 2024, Q103 ha sdoganato la prospettiva che canali ordinari di uscita con requisiti meno rigidi debbano essere disegnati in modo tale da non compromettere né l’obiettivo di sostenibilità né quello di adeguatezza. Il rinnovo è alle stesse identiche caratteristiche dell’anno precedente: canale dedicato a lavoratori dipendenti, autonomi e parasubordinati che entro fine 2025 possono far valere almeno 62 anni di età e 41 di anzianità contributiva; pensione ricalcolata con le regole contributive; finestre mobili di 7 mesi per il comparto privato e 9 mesi per il pubblico; sino al compimento del requisito di vecchiaia ordinaria, tetto massimo all’assegno che non può superare il quadruplo del Trattamento minimo dell’INPS (circa 2.400 euro lordi mensili); sino al compimento del requisito di vecchiaia ordinaria, incumulabilità con redditi da lavoro con l’eccezione dei compensi derivanti dal lavoro autonomo occasionale entro il limite di 5.000 euro lordi annui[[32]](#footnote-32).

Il monitoraggio dell’INPS sulla scorsa Q103 porta evidenza chiara: se c’è il ricalcolo, ossia se accedere prima alla pensione ha un costo definito con logica finanziario-attuariale, le scelte individuali sono responsabilizzate e le uscite restano controllabili. Questa considerazione è tutt’altro che anti-*welfarista*. Non è la banalità che, se lo strumento per soddisfare un bisogno costa, allora chi ne ha necessità tende a rinunciarvi. Sarebbe un fallimento dello scopo *welfarista*. È invece la presa di coscienza che responsabilizzare l’accesso a uno strumento come la pensione, idoneo al trasferimento dei redditi individuali nel tempo ma inadatto a perseguire finalità redistributive in sincronia coi bisogni, è un passaggio necessario per poter disporre di risorse sufficienti a finanziare gli altri istituti *welfaristi* con le migliori qualità redistributive, incluse le prestazioni monetarie agli anziani con redditi insufficienti.

La Relazione tecnica della Legge di bilancio per il 2025 (RT-2025), facendo riferimento al monitoraggio dell’INPS, rivela che a tutto settembre 2024 sono 1.541 le domande di pensionamento con la Q103 nella versione precedente. Anche adottando la posizione prudenziale che tutte le domande siano accettabili e si riferiscano a decorrenze entro l’anno, il dato, riproporzionato sull’intero anno, suggerirebbe una adesione significativamente inferiore rispetto alla stima: meno di 2.100 uscite in Q103 contro la stima di 17.000.

Alla luce del monitoraggio, anche la spesa per la nuova Q103 è rivista al ribasso rispetto allo scorso anno. In sintesi, si tratta di una misura che genera una maggiore spesa di circa 240 milioni in media d’anno per i primi quattro anni, che poi si trasformano in minore spesa grossomodo di 50 milioni all’anno durante i successivi 22-23 anni. Che per le finanze pubbliche la misura si chiuda complessivamente in negativo (con riferimento al valore attuale di tutti i flussi di cassa) o possa andare in pareggio, questo dipende dalle ipotesi che si sceglie di formulare per il tasso di sconto intertemporale che, a sua volta, dovrebbe rispecchiare il tasso a cui lo Stato può raccogliere risorse sui mercati. Tuttavia, l’aspetto di interesse qui è un altro e risiede nel fatto che su Q103, con ricalcolo contributivo e altri “paletti”, possono ritenersi sufficientemente consolidate le valutazioni di impatto sula spesa e sugli occupati. Può apparire incredibile che ci siano voluti trent’anni per mettere alla prova uno strumento di questo tipo, che nei prossimi rinnovi potrà essere tarato, sia nei riferimenti anagrafico-contributivi che negli altri vincoli, per diventare da annuale permanente.

***2.2 L’uscita Anticipata contributiva***

La pensione Anticipata contributiva (AC)[[33]](#footnote-33) esiste dal 2012, introdotta dalla riforma “Fornero” come canale di uscita dedicato ai lavoratori neoassunti dopo il 1995. Essa permette il pensionamento compiuti 64 anni di età[[34]](#footnote-34), con almeno 20 anni di anzianità contributiva[[35]](#footnote-35), e soddisfatto un importo soglia della pensione pari al 3 volte l’Assegno sociale (1.616,07 euro lordi al mese)[[36]](#footnote-36). La prestazione sconta una finestra mobile di 3 mesi e, sino al compimento dell’età anagrafica per l’uscita di vecchiaia, anche un tetto all’importo della pensione che non potrà oltrepassare 5 volte il valore del Trattamento minimo dell’INPS (603,40 euro lordi al mese nel 2025)[[37]](#footnote-37).

Rispetto a questi connotati, la Legge di bilancio per il 2025 innalza l’importo soglia della pensione da 3 a 3,2 volte l’Assegno sociale e, solo limitatamente a coloro che vorranno soddisfare tale minimo avvalendosi della rendita maturata nei pilastri complementari (si veda oltre), innalza il requisito minimo di anzianità da 20 a 25 anni a decorre dal 1° gennaio 2025 e da 25 a 30 anni a decorrere dal 1° gennaio 2030[[38]](#footnote-38). Inoltre, dispone anche che l’AC è incumulabile con redditi da lavoro dipendente e autonomo fatta eccezione per quelli da lavoro occasionale entro i 5.000 euro lordi annui, con tale limite che vale sino al compimento del requisito di uscita per vecchiaia e solo per coloro che si avvalgono della facoltà di combinare la rendita del primo pilastro con quella dei pilastri complementari. Si permette di utilizzare il *mix* delle rendite per soddisfare il vincolo di importo minimo ma, in questo caso, si chiede anche una anzianità contributiva maggiore per migliorare l’adeguatezza dei redditi per la quiescenza. Se si ha a disposizione il *mix* delle rendite, allora si sconta l’incumulabilità con altri redditi da lavoro, contribuendo ad alleggerire la spesa pubblica da coprire con la ripartizione. La *ratio* è quella già citata: maggiore flessibilità ma entro un quadro di responsabilizzazione individuale.

Sono entrambe innovazioni normative che in un prossimo futuro potranno modificare significativamente le scelte di pensionamento e quelle di partecipazione ai pilastri complementari. In particolare, si può intravedere il tentativo di fare convergere la caratteristiche di AC su quelle di Q103, plausibilmente in vista della stabilizzazione di un canale unico a requisiti anagrafico-contributivi flessibili, che potrebbe realizzarsi anche con l’estensione di AC a tutti, compresi coloro che hanno iniziato a lavorare prima del 1996. Sarebbe l’estensione del calcolo contributivo tutti su base volontaria. È comprensibile che prima di compiere questo passo, se ne testi gradualmente la praticabilità. Infatti, prudenzialmente il Legislatore introduce anche alcune clausole di controllo della spesa, riservandosi di fissare una percentuale minima dell’importo soglia che deve essere soddisfatta con la pensione del primo pilastro (e non con la combinazione delle rendite), o di innalzare gli importi soglia (oltre l’Assegno sociale per l’uscita di vecchiaia e oltre 3,2 volte l’Assegno sociale per l’uscita anticipata contributiva), o di allungare la finestra mobile per il pagamento delle pensioni ottenibili con uscita anticipata contributiva. I prossimi saranno anni di *test*, ma non estemporanei come spesso accaduto per le misure pensionistiche, ma motivati dalla finalità di accompagnare il varo di un canale di uscita flessibile strutturale sostenibile. Se Q103 e AC sono le prove generali, sono novità importanti.

Può apparire un controsenso che ci si preoccupi della sostenibilità di prestazioni calcolate per essere quasi del tutto neutrali sul piano finanziario-attuariale. In realtà, il tema della sostenibilità delle uscite anticipate contributive si pone ed è rimasto sinora sottotraccia. Nel 2011 la platea che poteva utilizzare questo canale era molto limitata quasi inesistente, se si pensa che erano passati meno di venti anni dall’introduzione delle regole di calcolo contributive ad accumulazione nozionale. Oggi, invece, a distanza di altri quindici anni, quella platea è sicuramente più numerosa e destinata a crescere ulteriormente nei prossimi 5-6 anni. Ad esempio, un neoassunto 30-enne nel 1996 avrebbe oggi poco meno di 60 anni di età e, a seconda dei percorsi di carriera, potrebbe fare valere anche più di 20 anni di anzianità contributiva. Prima delle misure delle due ultime Leggi di bilancio, questo canale di fatto equivaleva a un pensionamento di vecchiaia con requisito anagrafico ribassato di 3 anni[[39]](#footnote-39), ossia riportato indietro al valore medio osservato a metà anni Duemila, prima della sequenza delle riforme “Maroni”, “Damiano” e “Fornero”. Restringerne e qualificarne meglio il ricorso era necessario non solo per ragioni di controllo della spesa corrente, ma evitare cambiamenti bruschi nei mantenimento dei livelli occupazionali[[40]](#footnote-40).

***2.3 I raccordi tra pilastri***

La Legge di bilancio per il 2025 inserisce finalmente altri raccordi tra il pilastro pensionistico pubblico e i pilastri privati. Per lungo tempo essi sono rimasti totalmente separati, “binari” viaggianti in parallelo o addirittura in direzioni diverse. La mancanza di coordinamento esplicito ha fatto percepire anche questi come tasselli di un *puzzle* cervellotico invece che come parti di un disegno unitario di *welfare system*, alimentando pregiudizi di scardinamento del pilastro pubblico.Solo a distanza di un quarto di secolo dalla nascita dei fondi pensione di diritto italiano ([D. Lgs. 124/1993](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1993-04-21;124!vig=)), è stato compiuto il primo passo per rinforzare l’alleanza tra i pilastri, valorizzandone la specificità e complementarità. Nel 2017 è arrivata la Rendita integrativa temporanea anticipata (“RITA”)[[41]](#footnote-41). Prima di allora i requisiti per l’accesso alle prestazioni dei fondi ricalcavano meccanicamente quelli per l’accesso alle prestazioni ordinarie del pilastro pubblico. La RITA ha introdotto flessibilità, disaccoppiando i requisiti e permettendo l’accesso alle prestazioni dei fondi in forma di rendita sino a cinque anni prima il compimento del requisito di età per il pensionamento di vecchiaia nel primo pilastro. L’anticipo si estende a dieci anni nei casi in cui il richiedente RITA sia in stato disoccupazione superiore a due anni. Il trattamento fiscale della RITA è quello stesso agevolato delle prestazioni in forma di rendita erogate dai fondi[[42]](#footnote-42).Nel 2017, la RITA è arrivata colpevolmente tardi; fosse stata introdotta prima, avrebbe reso più attrattiva l’adesione ai fondi pensione e avrebbe permesso di contenere le ampie e regressive agevolazioni fiscali che adesso sono loro riconosciute; o per fare un altro esempio, avrebbe permesso di affrontare in maniera più organizzata gli incrementi dei requisiti di accesso alle pensioni del primo pilastro conseguenti all’aggancio alla progressione della vita attesa.

Le Legge di bilancio dispone che la rendita integrativa erogata dai pilastri complementari concorra a raggiungere l’importo soglia del valore dell’assegno per l’accesso sia alla pensione di vecchiaia dei lavoratori “contributivi” sia alla pensione anticipata contributiva. Si ricorda che nel 2025 il pensionamento di vecchiaia nel primo pilastro è possibile con almeno 67 anni di età[[43]](#footnote-43), almeno 20 anni di anzianità contributiva[[44]](#footnote-44) e, limitatamente ai lavoratori con primo accredito contributivo successivo al 1995 (i cosiddetti “contributivi”), una soglia di pensione maturata pari almeno al valore dell’Assegno sociale (538,69 euro lordi al mese nel 2025)[[45]](#footnote-45). [Questa soglia minima](https://www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.it.schede-servizio-strumento.schede-servizi.pensione-di-vecchiaia.html) fu introdotta nel 1995 con l’intento di promuovere il più possibile gli sforzi individuali nel raggiungimento di un basico livello di autonomia reddituale per l’età anziana. Con la misura prevista dalla Legge di bilancio, potranno essere contati anche gli sforzi avvenuti partecipando al pilastro pensionistico privato. Che l’abbia detto Confucio, Mao Tse Tung o Deng Xiao Ping: ”*non importa il colore del gatto, importante che afferri il topo*”.

Ci sono voluti trent’anni, troppi anni per iniziare a gettare “ponti” tra il pilastro di base e quelli complementari, ma questo processo va continuato e chiuso in tempi stretti, perché l’alleanza è vantaggiosa per tutti: i lavoratori che acquisiscono più possibilità di scelta e trovano una ragione in più per iscriversi sin da giovani alla previdenza complementare; la finanza pubblica che può controllare meglio la spesa per pensioni da finanziare a ripartizione, rivedere le *tax-expenditure*[[46]](#footnote-46) per la previdenza complementare e dedicare più risorse agli altri istituti di *welfare*; l’economia nel suo complesso che può iniziare a contare su un migliore equilibrio tra ripartizione ed accumulazione reale nel finanziamento delle pensioni, proprio mentre si apre una fase storica di riammodernamento strutturale con le transizioni *green* e *digital* che hanno bisogno di capitali di lungo termine gestiti da soggetti istituzionali regolati.

Nella misura in cui il *mix* delle rendite erogate dai pilastri facilita l’uscita flessibile, si creano le condizioni per non trattenere al lavoro controvoglia e a bassa produttività e per fare svolgere l’endogeno fisiologico ricambio generazionale sui posti di lavoro. Attenzione! Si tratta di una cosa ben diversa dall’utilizzo dei pensionamenti *tout court* come leva di *policy* per creare nuovi posti di lavoro[[47]](#footnote-47). In un contesto in cui i parametri normali di pensionamento sono aggiornati per perseguire sostenibilità della spesa aggregata e adeguatezza dei singoli assegni, attorno a quegli stessi parametri si possono aprire spazi di flessibilità responsabile, anche mettendo a frutto le risorse dei pilastri complementari finanziati ad accumulazione reale. Questo si può ragionevolmente sostenere.

In attesa di “ponti” più lunghi e solidi tra i pilastri[[48]](#footnote-48), le novità che vengono adesso introdotte sono di portata limitata per i prossimi anni (come testimonia la RT-2025) ma molto importanti nella prospettiva della maturazione multipilastro. Ed è anche sbagliato parlare di ponti tra pilastro pubblico e pilastri privati. In realtà, si dovrebbe cominciare a guardare ai pilastri come componenti di un unico sistema*multipillar* integrato, sia perché più strumenti sono assemblati per ottenere un risultato sistemico migliore all’interno di una cornice normativa e regolatoria studiata dal Legislatore ed estesa anche alla gestione patrimoniale e alla conversione del capitale in rendita, sia per le importanti risorse del bilancio pubblico dedicate ai pilastri complementari nella forma di sostegno fiscale alla contribuzione e alla accumulazione dei frutti degli investimenti.

1. **Qualche considerazione finale**

In conclusione, subito dopo lo sforzo di progettazione di trent’anni fa, condensabile nella Relazione della Commissione “Onofri” del 1997, lo sviluppo e la modernizzazione del *welfare* italiano sono andati avanti a rilento, con sussulti e ripensamenti. Per il *welfare* non è più emersa una vera e propria visione che indicasse le tappe da seguire. Quello di oggi non è, ovviamente, il *welfare* di metà anni Novanta, e sostanziali progressi sono stati fatti sia nel riequilibrare il capitolo pensioni sia nello sviluppare nuovi istituti per i nuovi rischi e bisogni. Tuttavia, il percorso è ancora nel guado e le criticità più serie ancora davanti, mentre si va acutizzando il processo di invecchiamento, i tassi di crescita sono quelli da Paese maturo, il teorema di Aaron è un ricordo del secolo scorso. Una della cause bloccanti è proprio il ritardo nel dare al sistema pensionistico un assetto strutturale che lasci spazio alle parti deboli del *welfare* e a quelle che ancora non ci sono. Mentre questo scritto viene chiuso, si prevede di “congelare” l’adeguamento automatico dei requisiti di uscita ai guadagni di vita attesa del 2027, mettendo in discussione quello che è un caposaldo del sistema dal 2008. Rispetto alla “fisarmonica” di misure dei decenni scorsi, le ultime Leggi di bilancio ci consegnano tre novità che, sviluppate con coerenza, potrebbero aprire nuovi scenari anche di là dalle pensioni. Da un lato, ci sono la “Quota 103” con ricalcolo contributivo integrale e la nuova uscita anticipata contributiva, entrambi canali a requisiti inferiori rispetto quelli puntuali di età e anzianità e che permettono flessibilità responsabile. Dall’altro lato, dopo la RITA del 2017, arrivano finalmente altre “cuciture” tra primo pilastro pensionistico e pilastri complementari, per tanto tempo rimasti corpi estranei nonostante l’obiettivo comune e le ampie agevolazioni fiscali alla previdenza complementare. È auspicabile che si continuino a tenere assieme questi tre tasselli del *puzzle*: requisiti ordinari di uscita agganciati senza ripensamenti alle progressioni della vita attesa, margini di flessibilità responsabile attorno questi requisiti, e sviluppo del *multipillar*. Affidare una parte del finanziamento delle pensioni all’accumulazione reale serve a liberare parti del finanziamento a ripartizione, che non è privo di controeffetti, è già ai limiti di saturazione, ed è l’unico praticabile per gli istituti di *welfare* a finalità redistributive ed equitative essenziali anche per la crescita. È da un percorso che combini questi tre tasselli che può aprirsi la possibilità di ridurre l’aliquota contributiva pensionistica, che occupa la maggior parte del cuneo che è soprattutto contributivo e non fiscale, anche se ci si ostina a intervenire sulla parte fiscale. Se le compatibilità economiche sono purtroppo limiti invalicabili, questo percorso dovrebbe iniziare il prima possibile dai giovani (*under* 35, *under* 40), smettendo di preoccuparsi di loro esclusivamente per quando saranno vecchi con pensioni di cittadinanza e pensioni di garanzia, e incominciando a creare condizioni migliori perché esprimano le loro potenzialità nella loro sfera privata e in quella collettiva subito.

**Riferimenti bibliografici**

Buccico C. (2017), “[Tutela dei diritti acquisiti in materia previdenziale e fiscalità alla luce degli orientamenti della Corte costituzionale](https://www.edizioniesi.it/e-shop/estratti-pdf/il-foro-napoletano/il-foro-napoletano-2017/il-foro-napoletano-1-2017/tutela-dei-diritti-acquisiti-in-materia-previdenziale-e-fiscalit%C3%A0-alla-luce-degli.html)”, in Il Foro Napoletano n. 1

* Camera dei deputati, “[Ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1356872.pdf?_1736433846283)”, Documento del Servizio studi del 2 gennaio 2025
* Cavallari L. *et alii* (2020), “[Aging and the sustainability of public finance](https://www.reforming.it/doc/2040/ei-2022-3-03-s-cavallari-et-al-d.pdf)”, in Economia Italiana n. 3/2022
* Commissione europea (2024), “[The future of European competitiveness](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059)”
* Commissione europea (2024), [Aging Report 2024](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en)
* Commissione europea (2015), [Aging Report del 2015](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm)
* Commissione “Onofri” (1997), “[Relazione finale](https://www.reforming.it/doc/953/onofri.pdf)”
* COVIP (2024), “[Relazione annuale 2023](https://www.covip.it/la-covip-e-la-sua-attivita/pubblicazioni-statistiche/relazioni-annuali)”
* Guerzoni L. (2007), “[La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione ‘Onofri’](https://www.fondazionegorrieri.it/index.php/ermanno-gorrieri/bibliografia/scritti-di-ermanno-gorrieri/item/la-riforma-del-welfare-dieci-anni-dopo-la-commissione-onofri-3)”, volume della collana ASTRID-ilMulino
* MIMIT (2024), “[Libro verde per una nuova strategia di politica industriale per l’Italia](https://www.mimit.gov.it/it/libro-verde)”
* MISSOC, [*dataset online*](https://www.missoc.org/)
* Morgavi H. (2024) “[Is it worth raising the normal retirement age? A new model to estimate the employment effects](https://www.oecd.org/en/publications/is-it-worth-raising-the-normal-retirement-age_5f2a3b40-en.html)”, OECD Economics Department Working Papers n. 1823
* OECD (2023), *”*[Pension markets report](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/pension-markets-in-focus-2024_54fb4783/b11473d3-en.pdf)”
* OECD (2024), “[Is Care Affordable for Older People?](https://www.reforming.it/doc/2319/oecdreportonltcoct2024.pdf)”.
* Reforming, [www.reforming.it](http://www.reforming.it), vari scritti a carattere divulgativo in tema di pensioni e *welfare* liberamente accessibili

Salerno N.C. (2015), “[Le risorse per il welfare del futuro. Insufficienza del pay-as-you-go e disegno multipilastro](https://www.reforming.it/doc/717/dri-3-2015-salerno.pdf)”, in Diritto delle relazioni industriali n. 3

Salerno N.C. (2014), “[Scenari Sanitari Transatlantici a Confronto](https://www.reforming.it/doc/361/rpsistemisanitari.pdf)”, breve nota.

Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “[Pensioni e Occupazione nell’ultimo decennio](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/06/Estrai-cap.-5.pdf)”, in Rapporto sulla politica di bilancio 2024

Nicola C. Salerno

Economista

Reforming, [www.reforming.it](http://www.reforming.it)

info *at* reforming.it

1. L’Aging Report è pubblicato periodicamente dalla Commissione europea. La spesa per pensioni si riferisce per l’Italia all’aggregato composto dalle pensioni IVS e dalle pensioni e dagli assegni sociali. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sono i dati del Casellario dei pensionati diffusi a Ottobre 2024 dal Coordinamento generale statistico attuariale dell’INPS (<https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici//api/getAllegato/?idAllegato=1007>). [↑](#footnote-ref-2)
3. Esenzione dei contributi, esenzione dei rendimenti dell’accumulazione, imposizione sui redditi da pensione. [↑](#footnote-ref-3)
4. Per esempio, in Germania i contributi pensionistici diventano interamente deducibili dal reddito solo a partire dal 2025, mentre le pensioni saranno interamente assoggettate a imposizione personale solo a partire dal 2040 (che potrebbe diventare 2058 se fosse approvato un emendamento tutt’ora in discussione). [↑](#footnote-ref-4)
5. L’Opera nazionale pensionati d’Italia soppressa nel 1978. Non fu invece cancellato il contributo in somma fissa dovuto per ogni mensilità di redditi da pensione che al momento affluisce al bilancio dell’INPS senza vincolo di destinazione. [↑](#footnote-ref-5)
6. È così, per esempio, in Francia e Germania. Si veda su <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> la tavola su “Taxation and social contribution” della prestazione “Old age”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Anche queste incidenze andrebbero corrette per tenere conto delle caratteristiche dell’imposizione e della contribuzione lungo tutte le fasi di partecipazione al primo pilastro. [↑](#footnote-ref-7)
8. Evidenza che emerge chiaramente sia dai dati dei vari Aging Report sia dai dati di fonte Eurostat (il Sistema europeo di statistiche integrate della protezione sociale). [↑](#footnote-ref-8)
9. Nel 2045 incidenza più elevata dell’Italia si riscontra, oltre che in Grecia, anche in Spagna. [↑](#footnote-ref-9)
10. Nel 2070 incidenza più elevata dell’Italia si riscontra, oltre che in Grecia, anche in Lussemburgo, Spagna, Ungheria. [↑](#footnote-ref-10)
11. Per un confronto si può consultare la tabella a pagina 73 dell’Aging Report 2015, oppure quella a pagina 154 dell’Aging Report 2024. [↑](#footnote-ref-11)
12. Si fa riferimento alle regole di calcolo contributive ad accumulazione nozionale (le “Dini”), che coinvolgono tutti i lavoratori neoassunti dopo il 1995 e anche le anzianità contributive successive al 2011 di tutti gli altri lavoratori. [↑](#footnote-ref-12)
13. Il cuneo complessivo sul lavoro (lato lavoratore dipendente e lato datore di lavoro) è composto per la maggior parte da contributi pensionistici. [↑](#footnote-ref-13)
14. Il rapporto tra la pensione media e la retribuzione media. [↑](#footnote-ref-14)
15. Il rapporto tra il primo reddito da pensione e l’ultimo reddito da lavoro. [↑](#footnote-ref-15)
16. Non si sta qui sposando la teoria della *lump-of-labor*, su cui i punti di vista teorici e le evidenze empiriche sono ancora lungi dal concordare. Si sta, invece, affermando che innalzamenti eccessivi dei requisiti, al di là di quanto già previsto dalla normativa corrente, possano portare effetti collaterali. Per inciso, i requisiti di pensionamento ordinari, per l’uscita di vecchiaia e per quella anticipata, sono già tra i più elevati nel panorama europeo, come tra le più alte sono la spesa, l’aspettativa di vita e la progressione dell’aspettativa di vita. [↑](#footnote-ref-16)
17. Per una descrizione dettagliata delle ipotesi, si rimanda a Cavallari L., F. Padrini, N.C. Salerno e L. Toffoli (2020), “[Aging and the sustainability of public finance](https://www.reforming.it/doc/2040/ei-2022-3-03-s-cavallari-et-al-d.pdf)”, in Economia Italiana n. 3/2022. [↑](#footnote-ref-17)
18. Si è consapevoli che la letteratura teorica ed empirica sui vantaggi comparati del multipilastro è tutt’altro che conclusiva; ma nel caso italiano si tratterebbe di sviluppare una sufficiente componente ad accumulazione reale per le pensioni, in un sistema di *welfare* quasi integralmente finanziato a ripartizione e che, arrivato in fase matura, utilizza la ripartizione prossima al suo livello di saturazione. Sulla base delle statistiche riportate nella Relazione annuale 2023 di COVIP, negli ultimi venti anni il rendimento medio netto annuo (*post* applicazione dell’imposta sostitutiva e pagamento delle spese di amministrazione e gestione) del comparto azionario dei fondi pensione negoziali e aperti è stato rispettivamente 4,3 e 3,9 per cento, a confronto con il 2,5 per cento del TFR (al netto dell’imposta sostitutiva), e al 3,4 per cento di crescita media annua del PIL nominale. Se dal calcolo della dinamica del PIL nominale sono esclusi gli anni con valori negativi (come invece si deve ai fini dell’accumulazione nozionale del montante contributivo all’interno del primo pilastro), il tasso di crescita medio annuo del PIL nominale è di circa il 2,1 per cento negli ultimi venti anni. Questi dati lasciano intuire le potenzialità di una gestione *life-cycle* degli investimenti previdenziali, sempre all’interno delle cornice normativa, regolamentare e di vigilanza già esistente in Italia e in Europa. Per qualche approfondimento si vedano Salerno N.C. (2015), “[Le risorse per il welfare del futuro. Insufficienza del pay-as-you-go e disegno multipilastro](https://www.reforming.it/doc/717/dri-3-2015-salerno.pdf)”, in Diritto delle relazioni industriali n. 3, e Salerno N.C. (2014), “[Scenari Sanitari Transatlantici a Confronto](https://www.reforming.it/doc/361/rpsistemisanitari.pdf)”. [↑](#footnote-ref-18)
19. Si veda C. Buccico (2017), “[Tutela dei diritti acquisiti in materia previdenziale e fiscalità alla luce degli orientamenti della Corte costituzionale](https://www.edizioniesi.it/e-shop/estratti-pdf/il-foro-napoletano/il-foro-napoletano-2017/il-foro-napoletano-1-2017/tutela-dei-diritti-acquisiti-in-materia-previdenziale-e-fiscalit%C3%A0-alla-luce-degli.html)”, in Il Foro Napoletano n. 1. [↑](#footnote-ref-19)
20. Una bella sintesi è in Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “[Pensioni e Occupazione nell’ultimo decennio](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/06/Estrai-cap.-5.pdf)”, in Rapporto sulla politica di bilancio 2024, paragrafo 5.2.2. [↑](#footnote-ref-20)
21. Si veda Guerzoni L. (2007), “[La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione ‘Onofri’](https://www.fondazionegorrieri.it/index.php/ermanno-gorrieri/bibliografia/scritti-di-ermanno-gorrieri/item/la-riforma-del-welfare-dieci-anni-dopo-la-commissione-onofri-3)”, volume della collana ASTRID-ilMulino. A distanza di qualche tempo dopo la Commissione “Onofri”, una finalità simile si prefissero il “Libro Verde” e il “Libro Bianco” sul *welfare*, rispettivamente del 2008 e del 2009, ma senza lo stesso approfondimento tecnico e senza la stessa lucidità nell’indicare le implicazioni di *policy*. [↑](#footnote-ref-21)
22. Si suggeriva nientemeno che l’estensione *pro-rata* delle regole “Dini” ai lavoratori con almeno 18 anni di anzianità contributiva a fine 1995, passaggio che sarà realizzato solo quindici anni dopo, con la riforma “Fornero” del 2012. [↑](#footnote-ref-22)
23. Quanto è stato fatto venti anni dopo dal *Jobs Act* e poi dalla Legge di bilancio per il 2022 dopo i rischi e le urgenze messi a nudo dalla pandemia da COVID-19. Sul fronte delle prestazioni per disoccupazione, alla NASPI si sono aggiunte la DIS-COLL per i lavoratori parasubordinati, l’ALAS per i lavoratori autonomi dello spettacolo e l’ISCRO per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni sperate dell’INPS. Del Servizio studi della Camera dei deputati si veda “[Ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1356872.pdf?_1736433846283)” del 2 gennaio 2025. [↑](#footnote-ref-23)
24. La Commissione ipotizzò per la prima volta l’introduzione di un istituto di reddito minimo o reddito sociale a carattere universale e selettivo. Dopo varie sperimentazioni (Sostegno di inclusione attiva, Reddito di inclusione, Reddito di cittadinanza, Pensione di cittadinanza), si è oggi arrivati all’Assegno di inclusione e al Supporto per la formazione lavoro (DL 48/2023). Sono strumenti che si rivolgono al nucleo familiare e, per ragioni di compatibilità economiche, hanno condizioni di accesso altamente selettive. [↑](#footnote-ref-24)
25. Piani urbanistici di edilizia popolare e rinnovamento delle periferie, non *bonus* e *superbonus*. [↑](#footnote-ref-25)
26. Le prestazioni per le famiglie con figli minori sono state riorganizzate attorno all’Assegno unico universale dal D.Lgs. 230/2021. [↑](#footnote-ref-26)
27. Solo recentemente il cosiddetto decreto “anziani” (D.Lgs. 29/2024) ha introdotto, in via sperimentale per il biennio 2025-2026, una prestazione monetaria mensile a favore degli *ultra* ottantenni non autosufficienti e/o bisognosi di assistenza domiciliare sia preventiva che di cura. Scontando i vincoli bilancio, le condizioni di accesso sono altamente selettive per un limite massimo di spesa di 250 milioni di euro sia nel 2025 sia nel 2026. La prestazione andrebbe a rinforzare l’Indennità di accompagnamento dell’INPS (in effetti già classificata sotto la voce “LTC” nei lavori di AWG). Prima di questo passo sperimentale, le prestazioni per non autosufficienti, aggiuntive a quella dell’INPS, sono arrivate da iniziative delle Amministrazioni locali più lungimiranti e con maggiori risorse. [↑](#footnote-ref-27)
28. Tra le misure di conciliazione che potrebbero avere maggiore efficacia c’è il rafforzamento dei servizi per l’infanzia e dei posti di asilo nido, che continua a scontrarsi tuttavia con scarsità di risorse, difficoltà di stima dei fabbisogni in conto capitale e corrente dei Comuni, resistenze delle Amministrazioni locali a concretizzare le opportunità aperte dalla normativa nazionale e/o a farsi dirette promotrici. [↑](#footnote-ref-28)
29. Le politiche attive del lavoro costituiscono uno degli aspetti di maggiore criticità, sia per la scarsa disponibilità di risorse sia per la farraginosità e la frammentazione degli strumenti anche dopo le modifiche introdotte col *Jobs Act* (D.Lgs. 150/2015). A confronto con la loro lunga storia, la reattività mostrata dal mercato del lavoro alla decontribuzione integrale triennale del 2015 e alla decontribuzione parziale biennale del 2016, i due maggiori tagli ad ampio spettro del cuneo mai messi in atto, non può non sollecitare alcune riflessioni sulle distorsioni che possono sprigionarsi da un’aliquota di contribuzione pensionistica alta come quella italiana. [↑](#footnote-ref-29)
30. Mentre si scrive, il dibattito non risparmia critiche all’utilizzo dei nuovi dati demografici ISTAT sia per l’aggiornamento dal 1° gennaio 2025 dei coefficienti “Dini” e sia per l’aggiornamento dal 1° gennaio 2027 dei requisiti anagrafico-contributivi di pensionamento. Dovrebbero essere passaggi tecnici automatici. [↑](#footnote-ref-30)
31. Si veda OECD (2024), “[Is Care Affordable for Older People?](https://www.reforming.it/doc/2319/oecdreportonltcoct2024.pdf)”. [↑](#footnote-ref-31)
32. Un riepilogo sintetico della normativa è nella [Circolare 39/2024 dell’INPS](https://www.wikilabour.it/segnalazioni/previdenza/inps-circolare-n-39-del-27-febbraio-2024/). [↑](#footnote-ref-32)
33. In alcuni casi chiamata anche vecchiaia contributiva o vecchiaia anticipata. Si dovrebbe evitare questa confusione di nomi che tende ad aggravare le difficoltà dei più a tenere il passo con la normativa pensionistica in Italia storicamente complessa. [↑](#footnote-ref-33)
34. Agganciati alla progressione di vita attesa. [↑](#footnote-ref-34)
35. Agganciati alla progressione di vita attesa. Non si considerano gli anni coperti da anzianità figurativa. L’aggancio alla progressione è stato introdotto dalla Legge di bilancio per il 2024. In precedenza, il requisito di anzianità contributiva era fisso a 20 anni. [↑](#footnote-ref-35)
36. La soglia si riduce a 2,8 volte per le donne con un figlio e a 2,6 volte per le donne con due o più figli. [↑](#footnote-ref-36)
37. Si vedano il documento dell’INPS “[Modifiche alla disciplina della pensione di vecchiaia e della pensione anticipata](https://www.inps.it/content/dam/inps-site/it/scorporati/comunicati-stampa/2024/03/Allegati/3469_CS-novita-pensioni.pdf)” e la [Circolare dell’INPS n. 46/2024](https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2024.03.circolare-numero-46-del-13-03-2024_14510.html). [↑](#footnote-ref-37)
38. In assenza di specificazioni diverse, questi due aumenti secchi sono da intendersi aggiuntivi rispetto al normale aggancio alla progressione di vita attesa. [↑](#footnote-ref-38)
39. A meno della differenza di vincolo di importo minimo della pensione: sino al 2023, 1,5 volte l’Assegno sociale per le uscite di vecchiaia, 2,8 volte lo stesso Assegno sociale per le uscite anticipate contributive. Sino al 2023, il vincolo pesava diversamente tra i due canali, ma la differenza era contenuta. È stata la Legge di bilancio per il 2024 che ha reso più vincolante il requisito di importo minimo per le uscite anticipate contributive. [↑](#footnote-ref-39)
40. Problema sottolineato anche dal MIMIT nel recente “[Libro verde per una nuova strategia di politica industriale per l’Italia](https://www.mimit.gov.it/it/libro-verde)”. [↑](#footnote-ref-40)
41. [Articolo 1, commi 168 e 169 della L. 205/2017](https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-12-29&atto.codiceRedazionale=17G00222&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=0&qId=&tabID=0.3555758929319246&title=lbl.dettaglioAtto). [↑](#footnote-ref-41)
42. Si pensi a quanto importante possa essere la RITA nel dare spazio alle scelte individuali, per esempio di lasciare il lavoro o di ridurre anche significativamente gli orari di lavoro in attesa di compiere l’età per la vecchiaia (il *partial-retirement* o *gradual-retirement* da sempre suggerito dalle *policy guideline* dell’OECD); o di integrare i redditi disponibili quando si è disoccupati e si è esaurita la prestazione per disoccupazione (NASPI); o di coprire spese di cura per esigenze sia acute che di lungodegenza; o semplicemente di disporre negli ultimi anni *pre* pensionamento di risorse in più, rispetto ai redditi da lavoro, per preparare al meglio la fase di vita successiva (cambio di casa, cambio di residenza, eventuale avvio di attività autonome, supporto ai figli e nipoti per avvio del loro lavoro, “sogni rivoluzionari nel cassetto”, etc.). [↑](#footnote-ref-42)
43. Agganciati alla progressione di vita attesa. [↑](#footnote-ref-43)
44. Il requisito di anzianità non è agganciato alla progressione della vita attesa. Sono computabili tutti gli anni da lavoro effettivo, riscattati, di contribuzione volontaria e di contribuzione figurativa. [↑](#footnote-ref-44)
45. Se non soddisfano i tre requisiti, i lavoratori “contributivi” possono attendere i 71 anni di età per pensionarsi con almeno 5 anni di anzianità contributiva (non sono computabili le anzianità figurative) e senza soglie minime di importo della pensione. Sino al 2023, l’importo soglia era pari 1,5 volte l’Assegno sociale. [↑](#footnote-ref-45)
46. La valorizzazione dei pilastri privati nel soddisfare alcuni dei requisiti di accesso alle prestazioni del primo pilastro rende i pilastri privati più attrattivi e concorre a ridimensionare la necessità di usare l’incentivazione fiscale per stimolare le adesioni. Su questa strada si dovrebbe continuare per ridurre la *tax-expenditure* connessa alla previdenza complementare e dedicare quelle stesse risorse a strumenti di *welfare* con proprietà redistributive. Da questo punto di vista, misure come quelle in Legge di bilancio per il 2025 preparano la via a una riforma della fiscalità della previdenza complementare di cui si discute da tempo e si sente sempre più l’esigenza. L’assetto attuale, un ETT *sui generis* con deducibilità dei contributi, imposizione tutt’affatto che lieve sui frutti dell’accumulazione e abbattimento significativo della aliquota di imposta sulle prestazioni finali, non rispetta le *best-practice* per gli investimenti di lungo termine a finalità previdenziali (l’EET), oltre ad avere anche connotati regressivi. [↑](#footnote-ref-46)
47. L’uscita flessibile va sicuramente incontro alle preferenze dei pensionandi, le maggiori uscite generano maggiore spesa corrente almeno nei primi anni, e le maggiori uscite vanno anche in riduzione della platea dei già occupati. Se su questi tre effetti non possono esserci dubbi, restano invece incerti gli altri effetti e, in particolare, in quale misura e in quali tempi i posti di lavoro lasciati liberi si traducano in nuova occupazione e/o in migliore allocazione dei già occupati, e in quale misura la maggiore spesa immediata per pensioni possa intralciare le altre scelte di politica economica a cominciare da quelle riguardanti *welfare system*. Osservati al margine, anno dopo anno, questi secondi affetti potrebbero apparire di ordine minore; su un orizzonte di tempo lungo, invece, arrivano a incidere sull’equilibro macroeconomico. Si veda il recente lavoro Morgavi H. (2024) “[Is it worth raising the normal retirement age? A new model to estimate the employment effects](Morgavi%20H.%20%282024%29%20%5C%E2%80%9CIs%20it%20worth%20raising%20the%20normal%20retirement%20age?%20A%20new%20model%20to%20estimate%20the%20employment%20effects\”,)”: “*[..] In countries with the lowest older age employment rates, bridging the gaps [between minimum and normal retirement ages] could result in substantial increases in their employment rate*”. [↑](#footnote-ref-47)
48. Per esempio la flessibilizzazione, a seconda della pensione maturata / in maturazione nel pilastro pubblico, della quota di prestazione che il pilastro privato può erogare in forma di capitale *una-tantum*; o la possibilità di trasferire all’INPS il montante maturato nel pilastro privato affinché l’INPS lo trasformi in rendita con gli stessi coefficienti applicabili al montante nozionale “Dini” per il calcolo della pensione del primo pilastro; o la possibilità di fare in qualche modo concorrere al perfezionamento dei requisiti di importo per il pensionamento nel primo pilastro, oltre alla titolarità di rendite dei pilastri privati, anche la titolarità di una copertura assicurativa di tipo LTC che assolva a finalità di adeguatezza dei redditi durante la quiescenza tutelando da eventi catastrofici; o anche altri ponti tra pilastri la cui utilità possa emergere mano a mano che l’integrazione tra pilastri si perfeziona. In particolare, la collaborazione tra pilastri nella conversione del montante in rendita già riecheggia in minima parte anche nella Legge di bilancio per il 2025 quando si dettaglia come va calcolata la rendita del pilastro privato da sommare alla pensione pubblica: “*[…] il valore teorico [della rendita complementare], ai soli fini del calcolo [del raggiungimento del valore soglia], è determinato trasformando il montante effettivo accumulato in ciascuna forma di previdenza complementare con il valore dei coefficienti di trasformazione di cui all’articolo 1, comma 6 della legge 8 agosto 1995, n. 335 vigente al momento del pensionamento*”. Questi ultimi coefficienti sono i “Dini”. [↑](#footnote-ref-48)