

Riforma delle pensioni

Fonte: ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

IL SISTEMA PENSIONISTICO ATTUALE

Il sistema previdenziale

Il sistema previdenziale italiano è composto da due pilastri fondamentali: la previdenza obbligatoria (pubblica e privata) e la previdenza complementare.

Il sistema previdenziale pubblico si presenta notevolmente articolato, essendovi assicurati i dipendenti degli Enti Locali, il personale sanitario dipendente dal SSN, gli insegnanti non statali, gli ufficiali giudiziari e, dal 1999, tutti i dipendenti statali.

Con il D.Lgs. 479/94 è stato istituito l'INPDAP (Istituto Nazionale di previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica). L'Istituto svolge in materia pensionistica i compiti che erano affidati alla Cassa per le pensioni per i dipendenti degli enti locali, alla Cassa per le pensioni agli insegnanti d'asilo e di scuole elementari parificate, alla Cassa per le pensioni ai sanitari ed alla Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari ed ai coadiutori, amministrate in precedenza dalla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro.

Successivamente, con effetto dal 1° gennaio 1996 (articolo 2 della legge 8 agosto 1995, n. 335) è stata istituita presso l'INPDAP la gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato.

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA PENSIONISTICO

Evoluzione della legislazione pensionistica

Negli ultimi cinquant'anni, la legislazione previdenziale si è sviluppata, nell'ambito dell'ampia compatibilità con i principi costituzionali, attraverso un fitto susseguirsi di disposizioni sottese a scelte legislative di grande impatto economico-sociale ed ha rappresentato un potente fattore di evoluzione del diritto civile, configurandosi come una branca specifica del diritto del lavoro laddove il sistema previdenziale, in origine, era disciplinato dalle sole norme del diritto privato.

Legge 30 aprile 1969, n. 153

La legge 30 aprile 1969, n. 153, ha segnato un'accelerazione nell'evoluzione della tutela pensionistica, tale da rimanere un fondamentale punto di riferimento nel tempo.

I principi stabiliti possono così sintetizzarsi:

- abbandono di ogni residua forma di capitalizzazione;
- perfezionamento della formula retributiva per il calcolo della pensione, già resa operante dal D.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 con il passaggio dal regime contributivo e che non ha mai cessato di evolversi negli anni successivi, sia attraverso l'aumento del rapporto pensione/retribuzione, che a partire dal 1976 è passato all'80 per cento, sia attraverso il miglioramento dei criteri di determinazione della retribuzione pensionabile, tale che dal 1988 non esiste più un valore oltre il quale la retribuzione assoggettata a contribuzione non sia produttiva di alcun rendimento ai fini del calcolo della pensione (v. D.P.R. 27 aprile 1968, n. 488; legge 23 aprile 1981, n. 155; legge 29 maggio 1982, n. 297; legge 11 marzo 1988, n. 68);
- erogazione della pensione sociale ai cittadini ultrasessantacinquenni, sprovvisti di tutela pensionistica e reddito;
- istituzione della pensione di anzianità per coloro che avevano trentacinque anni di contribuzione, pur non avendo raggiunto l'età pensionabile, istituito già introdotto una prima volta nel 1965 e successivamente abrogato;

- estensione all'assicurazione invalidità e vecchiaia, nei limiti della prescrizione decennale, del principio dell'automaticità delle prestazioni di cui all'art. 2116 del c.c., già applicato all'assicurazione per la tubercolosi, all'assicurazione per la disoccupazione ed all'assicurazione per la nuzialità e la natalità;
- perequazione automatica delle pensioni, in luogo dell'adozione di appositi provvedimenti legislativi, con rivalutazione in base all'indice dei prezzi al consumo.

Il meccanismo ha garantito solo in parte la rivalutazione effettiva delle pensioni, in mancanza dell'aggancio alla dinamica salariale. Questo doppio aggancio ha permesso una tutela effettiva del valore reale delle pensioni tra il 1975 ed il 1992, dopo di che l'aggancio automatico alla dinamica salariale è stato soppresso.

Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503

Gli anni '70 e '80 sono stati caratterizzati da una difficile situazione economico-finanziaria, contrassegnata, tra l'altro, dal pesante deficit pubblico che si era venuto ad accumulare nel corso degli ultimi anni.

In particolare, la crescita abnorme della spesa pensionistica conseguente al succedersi di provvedimenti legislativi intesi a migliorare la tutela in termini reali, al mutare della composizione per età della popolazione ed alla presenza di sperequazioni ed anomalie nel sistema (pensioni baby erogate ai dipendenti pubblici, prepensionamenti nell'ambito del settore privato per cui sono state liquidate pensioni con anticipo fino a 10 anni, rispetto all'età legale, a circa 400.000 lavoratori), aveva reso evidente la necessità di una riforma del sistema pensionistico.

La difficoltà politica di intervenire in direzione di un restringimento della copertura sociale in un campo che investe simultaneamente l'interesse pubblico, gli interessi collettivi delle varie categorie di lavoratori, le aspettative di diritto dei singoli, l'interesse delle imprese sotto il profilo del costo del lavoro, ha dato vita ad un dibattito sulla riforma che si è protratto per oltre 15 anni e che non si può dire ancora concluso.

Il decreto legislativo n. 503 del 30 dicembre 1992, in attuazione della delega recata dall'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, è il primo intervento concreto di riforma, realizzato dal Governo Amato.

Le direttive fondamentali dettate per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati e pubblici sono state:

- l'omogeneizzazione della normativa tra le diverse categorie di lavoratori del settore privato e pubblico;
- la stabilizzazione della spesa pensionistica in percentuale del prodotto interno lordo;
- la tenuta finanziaria del sistema previdenziale, allo scopo di garantire le prestazioni ai pensionati attuali e futuri;
- la garanzia dei diritti acquisiti o, quantomeno, delle legittime aspettative maturate.

Il vero filo conduttore dell'intero provvedimento è stato rappresentato dall'intento di riavvicinare le normative in vigore nei vari regimi pensionistici, attualmente assai diversificate, mentre il problema del contenimento della spesa pensionistica, potendo essere apprezzato solo nel lungo periodo, è rimasto in secondo piano.

Infatti, la pluralità di normative, rispondente ad un'ottica categoriale giustificabile al momento della nascita del sistema di sicurezza sociale, non poteva più trovare spazio nell'ambito della definizione di un organico sistema pensionistico di base, dove le esigenze di universalità e solidarietà devono prevalere sulle istanze di tutela di interessi di parte.

I punti cardinali della riforma possono così sintetizzarsi:

- elevazione, estesa a tutti i regimi pensionistici, dell'età per la pensione di vecchiaia da 55 a 60 anni per le donne e da 60 a 65 per gli uomini, in via graduale e con esclusione di alcune categorie che hanno conservato i vecchi limiti;
- elevazione del requisito contributivo minimo per la pensione di vecchiaia, in via graduale, da 15 a 20 anni, per la generalità delle forme assicurative obbligatorie;
- allineamento al settore privato nella determinazione del requisito contributivo per la pensione di anzianità per gli iscritti nelle forme di previdenza sostitutive ed esclusive;
- rideterminazione del periodo di riferimento per l'individuazione della retribuzione pensionabile al fine di renderlo gradualmente uguale per tutti i regimi pensionistici (nel settore pubblico prima veniva fatto riferimento all'ultima retribuzione anziché alla media degli ultimi 5 anni) e di allungarlo progressivamente all'intera vita lavorativa;
- valutazione anche del reddito del coniuge, prima non preso in considerazione, ai fini dell'attribuzione dell'integrazione al trattamento minimo;
- nuova disciplina del cumulo delle pensioni con i redditi da lavoro, compreso quello da lavoro autonomo, con riferimento a tutto il sistema obbligatorio;
- dal 1994, perequazione automatica delle pensioni con adeguamenti alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo e non più alla dinamica salariale, e possibile corresponsione di ulteriori aumenti in relazione all'andamento dell'economia e tenuto conto degli obiettivi di aggancio della spesa pensionistica all'andamento del PIL;
- rideterminazione delle aliquote di rendimento per ogni anno di contribuzione oltre il limite del "tetto pensionabile" e delle corrispondenti quote di retribuzione eccedenti tale limite, con graduale estensione del principio dell'applicazione

delle aliquote decrescenti alle forme di previdenza sostitutive ed esclusive;

- sistema di calcolo della generalità delle pensioni liquidate dal 1° gennaio 1993 diretto a salvaguardare i diritti acquisiti, per cui la quota di pensione corrispondente all'anzianità contributiva acquisita fino al 31 dicembre 1992 è calcolata in base alla normativa previgente, mentre la quota afferente l'anzianità contributiva successivamente acquisita è calcolata secondo le disposizioni della riforma.

Legge 8 agosto 1995, n. 335

L'evoluzione della legislazione previdenziale risulta sempre più indirizzata verso scelte politiche, adottate in sede legislativa, che prescindono dal temperamento di interessi che si muovono nell'ambito di una solidarietà parziale e limitata, per realizzare l'interesse pubblico con il ricorso alla solidarietà di tutta la collettività.

Ed è nella prospettiva di realizzare l'interesse pubblico al recupero degli equilibri finanziari delle gestioni previdenziali ed al risanamento del sistema che, ad appena due anni dalla riforma che aveva esteso, sia pure in prospettiva, la formula retributiva a tutti i periodi della vita assicurativa, eliminando la distorsione di favorire le carriere salariali ascendenti nella parte terminale della vita lavorativa, è intervenuta la riforma (cosiddetta riforma Dini) conseguita con la legge 8 agosto 1995, n. 335, che ha introdotto una nuova formula contributiva per il calcolo delle pensioni.

Il nuovo metodo di calcolo rappresenta un cambiamento radicale rispetto a quello previgente, in quanto consente di superare il problema finanziario rappresentato dall'istituto del pensionamento di "anzianità" e di porre in correlazione più stretta il livello delle prestazioni con quello delle contribuzioni.

Ai fini della determinazione del montante individuale dei contributi, si individua la base imponibile annua, cioè la retribuzione annua per i lavoratori dipendenti ed il reddito per i lavoratori autonomi, e si calcola l'ammontare dei contributi per ciascun anno moltiplicando la base imponibile annua per l'aliquota di computo (33 per cento per i lavoratori dipendenti e 20 per cento per i lavoratori autonomi).

Il montante individuale, rivalutato come se fosse stato investito al tasso di variazione dei PIL, è oggetto di un procedimento di "capitalizzazione simulata", gestito all'interno di un sistema a ripartizione ed è distribuito sulla speranza di vita dell'individuo al momento del pensionamento, attraverso l'applicazione del coefficiente di trasformazione relativo all'età dell'assicurato alla data di decorrenza della pensione, a partire dall'età di 57 anni.

Il ricorso a coefficienti di trasformazione del montante contributivo in pensione, tanto più elevati quanto più elevata è l'età dell'assicurato alla data di decorrenza della pensione, consente di perequare il rendimento delle prestazioni per i soggetti che pur avendo accumulato una uguale base contributiva liquidano la pensione in età diversa.

E' stata una scelta quella di esporre gli iscritti ai rischi della variabilità del livello delle prestazioni, in dipendenza del tasso di crescita dell'economia (PIL) e della durata media di vita residua all'età del pensionamento, prevalendo l'interesse a garantire la sostenibilità e l'equilibrio finanziario del sistema pensionistico e ad assicurare il meccanismo del "patto sociale" tra generazioni con forme di autoregolamentazione interne allo stesso sistema, che consentano di mantenere la pressione contributiva e fiscale a carico della popolazione attiva entro livelli tollerabili.

A fronte delle nuove strategie occupazionali fondate su politiche di flessibilità e su tipologie di rapporti di lavoro ispirate a modelli di part-time nonché su altri rapporti atipici, è indiscussa la funzionalità della formula contributiva, in quanto elimina dal calcolo il parametro degli anni di contribuzione e fa riferimento ad un parametro contributivo commisurato esclusivamente all'importo percepito e non anche alla durata del rapporto.

La formula contributiva trova integrale applicazione soltanto per i soggetti assicurati per la prima volta a partire dal 1° gennaio 1996 e per coloro che, pur essendo già assicurati a tale data, optino per il calcolo della pensione secondo detta formula.

L'opzione è vincolata alla condizione che i soggetti optanti abbiano compiuto l'età prevista per il pensionamento nel sistema contributivo, e cioè 57 anni ed abbiano inoltre conseguito un'anzianità contributiva complessiva pari o superiore a 15 anni, di cui almeno 5 maturati nel sistema contributivo.

Per rendere possibile l'esercizio dell'opzione, il Governo è stato delegato ad emanare disposizioni in materia di calcolo delle retribuzioni di riferimento, di coefficienti di rivalutazione e di ogni altro elemento utile per la ricostruzione delle posizioni assicurative individuali. Alla delega è stata data attuazione con il Decreto Legislativo 30 aprile 1997, n. 180, successivamente modificato dal Decreto Legislativo 28 giugno 1998, n. 278.

Peraltro, l'articolo 69, comma 6, della legge finanziaria n. 388/2000 aveva rinviato dal 1° gennaio 2001 al 1° aprile 2003, il termine a partire dal quale sarebbe stato possibile esercitare l'opzione per il calcolo contributivo, per correggere l'effetto distorsivo, non previsto, per cui i titolari di redditi elevati avrebbero potuto ottenere, con largo anticipo rispetto alla età pensionabile attualmente vigente, una pensione mensile di importo superiore sia a quella che avrebbero ottenuto

con il sistema retributivo, sia allo stesso stipendio.

Per eliminare tale effetto distorsivo, è stato emanato il Decreto Legge n. 158/2001, convertito nella legge 2 luglio 2001, n. 148, che ha abrogato la norma di rinvio contenuta nella legge finanziaria, ripristinando, di fatto, la possibilità di esercitare il diritto con decorrenza dal 1° gennaio 2001, ed ha apportato, nel contempo, modifiche alle regole per il calcolo della pensione secondo detto metodo.

Con il nuovo meccanismo, si è attenuato il valore degli anni più remoti della vita lavorativa, rendendo meno elevato il montante individuale dei contributi che scaturisce dall'esercizio dell'opzione. La nuova norma, infatti, introduce per quegli anni una valutazione ponderata con il rapporto tra l'aliquota contributiva vigente in ciascun anno e la media delle aliquote dei dieci anni precedenti quello in cui viene esercitata l'opzione.

Per eliminare i dubbi interpretativi che ancora permanevano in ordine agli effettivi destinatari della norma, è stato emanato il decreto legge n. 355/2001 -poi convertito in legge 27.11.2001, n. 417- che ha fornito l'interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 23, della legge n. 335/1995, precludendo, di fatto, ai lavoratori con più di 18 anni di contributi al dicembre 1995 la possibilità di optare per tale sistema di calcolo

Al di là delle scelte di contenuto quali l'adozione del metodo contributivo e la flessibilità dell'età pensionabile, una delle linee guida della riforma pensionistica del 1995 si esprime con la formula dell'armonizzazione, cui si collega il processo di ridefinizione dei regimi particolari, destinati a subire un assetto normativo, mediante la tecnica della legislazione delegata.

Nella prospettiva del conseguimento di un sistema pensionistico armonizzato, la legge n. 335 è intervenuta anche per la regolazione di istituti giuridici comuni all'intero sistema pensionistico in materia di prestazioni previdenziali ed assistenziali di invalidità e inabilità (art. 3, comma 3) ed in materia di contribuzione figurativa, ricongiunzione, riscatto e prosecuzione volontaria (art. 1, comma 39).

La legge n. 335, all'art. 2, si rivolge all'armonizzazione dei trattamenti pensionistici per il settore pubblico, ponendosi insieme in termini di assetto istituzionale, per l'attrazione dei trattamenti pensionistici a carico del bilancio dello Stato nell'ambito dell'INPDAP, e di assetto sostanziale, per l'avvicinamento alla configurazione del sistema pensionistico per il lavoro privato.

Nella convergente logica della armonizzazione e della generalizzazione del sistema, l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 ha esteso la disciplina della pensione ai superstiti vigente per l'assicurazione generale obbligatoria alle forme di previdenza esclusive e sostitutive.

Ne consegue che, fermo restando il trattamento sul quale calcolare la pensione di reversibilità, si determinano invece secondo le norme dell'assicurazione generale obbligatoria le categorie di superstiti aventi titolo alla pensione di reversibilità ed il calcolo di detta pensione.

Legge 27 dicembre 1997, n. 449

La legge 27 dicembre 1997, n. 449 è espressione del dibattito scaturente dalla necessità di intervenire con modifiche di carattere strutturale anche sul sistema pensionistico, per concorrere al risanamento della finanza pubblica, al fine di consentire l'ingresso dell'Italia nell'area della moneta unica europea.

L'articolo 59, stante l'estraneità della pensione di anzianità al novero degli eventi contemplati dall'art. 38 della Costituzione, ha modificato il regime transitorio delle prestazioni pensionistiche di anzianità previsto dalla legge n. 335, attraverso l'introduzione di una normativa più restrittiva quanto ai requisiti di accesso e decorrenza, salva la predisposizione di ampie deroghe al fine di tutelare categorie di soggetti connotate da una particolare debolezza sociale, nei cui confronti continua pertanto a trovare applicazione la disciplina previgente (lavoratori dipendenti con qualifica di operaio o svolgenti mansioni equivalenti, lavoratori "precoci", lavoratori in mobilità o collocati in cassa integrazione guadagni, proscrittori volontari).

In particolare, per i dipendenti privati, è stato innalzato il requisito dell'età anagrafica, portando a regime i 57 anni a partire dal 2002, anziché a partire dal 2008. Relativamente ai dipendenti pubblici, è stato previsto l'innalzamento del requisito anagrafico, portando a regime i 57 anni a partire dal 2004. Sono stati eliminati i diversi canali di uscita finora riservati a tale categoria di assicurati dalla legge n. 335, accelerandone, in tal modo, l'armonizzazione del regime previdenziale a quello dei dipendenti privati.

IL SISTEMA PENSIONISTICO PUBBLICO

Il sistema previdenziale pubblico

Il sistema previdenziale pubblico si presenta notevolmente articolato, essendovi assicurati i dipendenti degli Enti Locali, il personale sanitario dipendente dal SSN, gli insegnanti non statali, gli ufficiali giudiziari e, dal 1999, tutti i dipendenti statali.

Con il D.Lgs. 479/94 è stato istituito l'INPDAP (Istituto Nazionale di previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica). L'Istituto svolge in materia pensionistica i compiti che erano affidati alla Cassa per le pensioni per i dipendenti degli enti locali, alla Cassa per le pensioni agli insegnanti d'asilo e di scuole elementari parificate, alla Cassa per le pensioni ai sanitari ed alla Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari ed ai coadiutori, amministrate in precedenza dalla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro.

Successivamente, con effetto dal 1° gennaio 1996 (articolo 2 della legge 8 agosto 1995, n. 335) è stata istituita presso l'INPDAP la gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato.

Per maggiori informazioni consultare il sito web dell'INPDAP (www.inpdap.it).

IL SISTEMA PENSIONISTICO PRIVATO

Previdenza obbligatoria per il settore privato

Nell'ampio concetto di sicurezza sociale, che esprime l'esigenza che venga garantita a tutti la libertà dal bisogno, in quanto condizione indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici, si pone il sistema di previdenza sociale, che realizza nella tutela pensionistica, collettiva, obbligatoria ed ispirata ai principi generali di protezione sociale della Costituzione repubblicana, la tutela dai bisogni socialmente rilevanti più articolata e complessa sotto il profilo giuridico e la più importante sotto il profilo della quantità di risorse erogate e delle categorie tutelate.

Le pensioni di anzianità nell'attuale sistema

Si può ottenere prima di aver compiuto l'età prevista per la pensione di vecchiaia. E' necessario però aver maturato i seguenti requisiti: 35 anni di contributi e 57 anni di età per i lavoratori dipendenti;
35 anni di contributi e 58 anni di età per i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti e coltivatori diretti).

Si può prescindere dall'età, se si ha una maggiore anzianità contributiva.

In tal caso servono:

almeno 37 anni di contributi per i lavoratori dipendenti;

almeno 40 anni di contributi per i lavoratori autonomi.

Il requisito della maggiore anzianità contributiva salirà gradualmente, fino ad arrivare a 40 anni nel 2008, anche per i lavoratori dipendenti.

Per avere la pensione di anzianità i lavoratori dipendenti devono dimettersi dal lavoro.

Gli autonomi possono invece continuare la loro attività, senza obbligo di cancellazioni dagli elenchi di categoria.

Per maggiori informazioni consultare il sito web dell'INPS (www.inps.it)

[Il testo della legge](#)

[La previdenza sul sito del Ministero del lavoro](#)