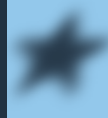




RPS

Paolo Andruccioli
Chiara Ardito
Roberto Artoni
Daniela Barbaresi
Maurizio Busacca
Giuseppe Costa
Angelo d'Errico
Mirco Di Sandro
Elsa Fornero
Gianni Geroldi
Lara Ghiglione
Roberto Ghiselli
Martina Griseri
Roberto Leombruni
Angelo Marano
Carlo Mazzaferro
Tiziana Nupieri
Felice Roberto Pizzuti
Michele Raitano
Vanessa Regazzi
Giulia Salaris
Nicola Salerno
Pia Saraceno

N.3
2025



RPS

La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy



RPS

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

N.3
2025
SETTEMBRE
DICEMBRE

Pensioni. A 30 anni dalla legge 335/1995

- I problemi aperti del contributivo
- Disagio abitativo e politica per la casa
- Transizione e nuovo patto sociale
- La regolazione della finanza sostenibile in Europa



euro 22,00
ISSN 1724 - 5389



RPS

la Rivista delle
**Politiche
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTRICE

Rossana Dettori

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli

Jean-Claude Barbier

Corrado Bonifazi

Giuliano Bonoli

Gianluca Busilacchi

Paolo Calza Bini

Massimo Campedelli

Francesca Campomori

Antonio Cantaro

Stefano Cecconi

Andrea Ciarini

Giuseppe Costa

Colin Crouch

Gianfranco D'Alessio

Paolo De Nardis

Sandro Del Fattore

Fiorenza Deriu

Nerina Dirindin

Ivana Fellini

Vincenzo Fortunato

Maurizio Franzini

Dora Gambardella

Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough

Elena Granaglia

Matteo Jessoula

Angelo Marano

Nicola Marongiu

Andrea Mornioli

Stefano Neri

Michele Pagliaro

Giordana Pallone

Emmanuele Pavolini

Laura Pennacchi

Michele Raitano

Mario Sai

Tania Scacchetti

Cristina Solera

Giovanna Vicarelli

Alan Walker

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

N. 3 – SETTEMBRE-DICEMBRE 2025

Direzione, redazione e segreteria
Corso d'Italia 27 - 00198 Roma
Tel. 345 7011231 - rps@futura.cgil.it

Tariffe di abbonamento online 2024
Annuo 50,00 euro
Una copia digitale 22,00 euro

L'abbonamento può essere attivato sul sito
<https://www.futura-editrice.it/rps/>

Proprietà
Futura s.r.l.

Registrazione Tribunale di Roma Sezione Stampa
n. 30 del 24/02/2021

Coordinamento
Rossella Basile

Stampa
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di gennaio 2026

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.

La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri
Rossella Basile
Francesca Carrera
Roberto Fantozzi
Alessandra Fasano
Gianluca Martelliano
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre

DIRETTORE RESPONSABILE

Stefano Milani

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*

indice

TEMA

Pensioni. A 30 anni dalla legge 335/1995: i problemi aperti del contributivo

a cura di Angelo Marano e Michele Raitano

Potenzialità e criticità del sistema contributivo.

Un quadro introduttivo

Angelo Marano e Michele Raitano 7

A trent'anni dalla *Riforma*. Intervista a Roberto Artoni,
Pia Saraceno, Elsa Fornero, Felice Roberto Pizzuti

Paolo Andruccioli 37

Le proiezioni a lungo termine del rapporto
tra spesa per pensioni e Pil

Gianni Geroldi 59

Il finanziamento del welfare attraverso il bilancio Inps

Angelo Marano 89

Quale indicizzazione per quale pensione?

Nicola Salerno 109

Dinamiche dei redditi da lavoro e da pensione in Italia:
un'analisi per generazioni

Martina Griseri e Carlo Mazzaferro 121

Mercato del lavoro debole e diseguale e storie lavorative fragili:
quali conseguenze per il sistema pensionistico italiano?

Michele Raitano 139

Innalzamento dell'età pensionabile, salute e disuguaglianze in Italia

Chiara Ardito, Giuseppe Costa, Angelo d'Errico e Roberto Leombruni 159

Il profilo di genere nei Rendiconti sociali del Civ dell'Inps

Roberto Ghiselli 181

Una manovra orientata all'austerità:

taglio della spesa sociale e assenza di politiche per la crescita

Lara Ghiglione 201

ATTUALITÀ**Disagio abitativo e politica per la casa**

Le politiche abitative in Italia (1900-2025):
ricostruzione storica e sfide attuali

Vanessa Regazzini 217

Una nuova politica per la casa e l'abitare

Daniela Barbaresi 233

DIBATTITO**Transizione e nuovo patto sociale**

(Andrea Ciarini, *Verso un nuovo patto sociale. Lavoro, welfare
e sostenibilità ecologica nella doppia transizione*, Donzelli, Roma, 2025)

Note sull'insostenibilità della transizione

Mirco Di Sandro 249

Per una transizione giusta: welfare eco-sociale,
territori e nuove coalizioni sociali

Maurizio Busacca 261

APPROFONDIMENTO

Quale sostenibilità sociale? Un'analisi critica
della regolazione della finanza sostenibile in Europa

Tiziana Nupieri e Giulia Salaris 273

English Abstracts 291

Le autrici e gli autori 299

TEMA

**Pensioni. A 30 anni dalla legge 335/1995:
i problemi aperti del contributivo**

a cura di Angelo Marano e Michele Raitano

Potenzialità e criticità del sistema contributivo. Un quadro introduttivo

Angelo Marano e Michele Raitano

RPS

*1. Introduzione**

Il tema pensionistico è sempre centrale nel dibattito economico e politico del nostro paese. Ancora più lo diventerà, verosimilmente, nello scorcio della corrente legislatura, che andrà a concludersi, salvo anticipi, a settembre 2027. Risulta, perciò, opportuno fare il punto dei temi aperti e dell'attualità delle proposte sul tappeto, anche considerando che è passato ormai un trentennio dalla riforma del 1995 (legge n. 335) che ha introdotto il sistema contributivo e, dunque, quella che è stata per decenni considerata una troppo lunga transizione dal retributivo al nuovo sistema si avvia al completamento. Al tempo stesso, è indispensabile valutare come i cambiamenti intercorsi nel sistema economico e nelle tendenze demografiche e l'evoluzione degli stessi sistemi di welfare sollevino nuovi temi e richiedano di arricchire e aggiornare le opzioni in campo.

È per questa ragione che la Rivista delle Politiche Sociali ha deciso di dedicare questo numero ad una serie di riflessioni sul tema pensionistico, col coinvolgimento di numerosi studiosi, alcuni dei quali anche direttamente coinvolti nel processo di riforma che prese avvio all'inizio degli anni 1990. Oltre ai sottoscritti, hanno contribuito al numero Roberto Artoni, Pia Saraceno, Elsa Fornero, Felice Roberto Pizzuti, Gianni Geroldi, Nicola Carmine Salerno, Martina Griseri, Carlo Mazzaferro, Chiara Ardito, Giuseppe Costa, Roberto Leombruni e Angelo d'Errico, mentre contributi più istituzionali sul tema sono stati forniti da Roberto Ghiselli, presidente del Civ dell'Inps, e Lara Ghiglione, Segretaria confederale della Cgil nazionale.

Questa presentazione del numero rappresenta un tentativo di inquadramento delle problematiche principali che, a nostro avviso, interessano il sistema pensionistico italiano e delle possibili soluzioni che si possono delineare per farvi fronte, elencate in una tabella nell'ultimo paragrafo. L'esposizione è organizzata intorno a 5 temi: flessibilità, adeguatezza, equità, sostenibilità finanziaria, ruolo della previdenza privata a capitalizzazione.

* Le considerazioni esposte dagli autori sono a titolo personale.

2. Flessibilità

Il tema della flessibilità parte dall'assunto che uno dei principali vantaggi del sistema contributivo – connesso ai meccanismi attuariali che ne sono l'asse portante – era la possibilità di rendere flessibile l'età di pensionamento. Nel sistema contributivo, infatti, la prestazione dipende esclusivamente dal montante dei contributi accumulati (figurativamente)¹ nel corso dell'intera carriera, che viene convertito in una rendita vitalizia (inclusiva anche della prestazione di reversibilità per gli eredi) mediante appositi coefficienti di trasformazione che tengono conto della durata media attesa della prestazione ad ogni età di ritiro². Ne consegue che l'applicazione della formula contributiva permetterebbe di lasciare libero l'individuo di decidere – una volta raggiunto un importo minimo della prestazione che si ritiene socialmente accettabile – quando ritirarsi, scegliendo fra un (proporzionalmente) minor importo della pensione e una più lunga vita attesa in quiescenza, o viceversa.

Al netto di alcune technicalità che possono inficiare la piena corrispettività attuariale³, l'applicazione della formula contributiva fa, dunque, sì che l'età di ritiro individuale non impatti sulla sostenibilità del bilancio pensionistico e, dunque, non sia necessario stabilire età di ritiro cogenti. In altri termini, in uno schema attuariale come il contributivo, a parità di montante, il momento in cui si va in pensione agisce unicamente sulla distribuzione nel tempo delle rate di pensione che si ricevono, ma è del tutto neutrale rispetto all'ammontare complessivo che, in media, viene erogato ad ogni singolo individuo. L'applicazione del contributivo fa, dunque, sì che anticipare o posticipare il pensionamento non abbia alcun impatto sull'equilibrio intertemporale del bilancio («di competenza») del sistema pensionistico, ma impatti solo sui flussi di cassa annuali che, nel caso di ritiri anticipati, aumentano nell'immediato a fronte di corrispondenti minori esborsi negli anni successivi.

¹ Nel contributivo l'accumulazione nei conti pensionistici individuali è figurativa (serve cioè unicamente come base di calcolo della prestazione), dal momento che, rimanendo il sistema pensionistico pubblico italiano finanziato a ripartizione, i contributi versati sono utilizzati per finanziare le pensioni in essere, anziché essere capitalizzati nei mercati finanziari.

² I coefficienti di trasformazione, che non sono differenziati per genere, vengono aggiornati ogni due anni per tenere conto delle variazioni della longevità media.

³ Queste technicalità sono relative al modo in cui si calcolano i coefficienti di trasformazione e alle regole di indicizzazione delle prestazioni in pagamento (Gronchi, 2023; 2024).

Inoltre, basandosi la prestazione sul totale dei contributi versati nella carriera, la piena applicazione del metodo contributivo non richiederebbe, in linea di principio, la fissazione di alcun periodo di contribuzione minima (sia per il totale della carriera che in ogni singola gestione in cui si versano i contributi), così consentendo di non penalizzare chi dovesse sperimentare percorsi di carriera molto brevi o muoversi fra diverse gestioni (ad esempio, fra il lavoro dipendente e quello autonomo). Similmente, la formula contributiva potrebbe consentire ulteriori forme di flessibilità, rendendo possibili forme di pensionamento parziale o di cumulo fra pensione e lavoro senza che i conti pubblici ne risentano.

Consapevoli delle caratteristiche della formula contributiva, gli estensori della legge 335/1995 avevano cancellato la distinzione fra pensionamento per vecchiaia e per anzianità (o «anticipato», in base alla terminologia adottata dal 2012 in poi) e introdotto una fascia di pensionamento flessibile compresa fra i 57 e i 65 anni; sulla base delle disposizioni di tale legge, gli individui avrebbero potuto liberamente scegliere quando ritirarsi all'interno di questa fascia d'età, qualora avessero versato contributi per almeno 5 anni e raggiunto una prestazione di importo pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale.

Tuttavia, il concentrarsi dell'attenzione sugli equilibri di cassa portò, a partire dal 2005, alla cancellazione della fascia d'età pensionabile e alla re-introduzione di età pensionabili cogenti anche per i lavoratori e le lavoratrici interamente assoggettati alla formula contributiva (ovvero, coloro che sono entrati in attività dal 1996). L'unica eccezione consiste nella cosiddetta pensione anticipata contributiva che, in base alle norme vigenti, consente di ritirarsi fino a 3 anni prima dell'età di vecchiaia in presenza di almeno 20 anni di versamenti e un importo non inferiore a 3 volte l'assegno sociale (3,2 volte dal 2030, pari attualmente a circa 1.750 euro al mese). Attualmente è, dunque, concessa la possibilità di ritiro anticipato solo per i più abbienti, che presumibilmente avranno anche maggior piacere e meno vincoli a proseguire l'attività.

Allo stesso tempo, come noto, le esigenze del bilancio pubblico italiano hanno portato ad elevare notevolmente e continuativamente, anche per lavoratori e lavoratrici degli schemi retributivo e misto, l'età per la pensione di vecchiaia e i requisiti di accesso a quella anticipata, che, a partire dal 2009, vengono aggiornate automaticamente ogni biennio in base all'andamento della longevità. Poiché, con l'eccezione degli anni del Covid-19, la vita media attesa, per fortuna, cresce, i requisiti per il pensionamento vengono corrispondentemente innalzati. Questa misura, necessaria per tenere costante il numero di anni che in media si trascor-

RPS

Angelo Marano e Michele Raitano

rono in quiescenza a fronte di una crescita della durata della vita, presenta, però, alcuni aspetti problematici.

In primo luogo, stabilire che gli anni di lavoro aumentino nella stessa misura della crescente aspettativa di vita significa decidere che cresca la quota degli anni destinati al lavoro sul totale degli anni di vita. Un esempio: attualmente una persona che si laurea a 24 anni, si ritira a 67 e muore a 83,4 anni (approssimativamente, l'attuale speranza di vita media) lavora il 51,6% della sua vita; questa percentuale salirà al 59,6% quando la longevità (non necessariamente in buona salute) avrà raggiunto i 100 anni e si andrà in pensione a 83,6 anni⁴.

In secondo luogo, la crescita dell'aspettativa di vita alla nascita – passata da 82,6 anni nel 2014 a 83,4 anni nel 2024 (85,5 e 81,4 per donne e uomini, rispettivamente) – non si accompagna necessariamente a un pari aumento del numero di anni in buona salute (alla nascita, l'aspettativa di vita in buona salute è rimasta sostanzialmente stabile in Italia nello scorso decennio). Dunque, l'innalzamento dell'età pensionabile potrebbe ridurre il numero di anni che mediamente si trascorrono da pensionati in buona salute.

In terzo luogo, gli studi epidemiologici rilevano che, al di là del dato medio, la vita attesa è molto eterogenea e – per effetto del cosiddetto «gradiente economico-sociale della salute» (cfr. il contributo di Ardito e al. in questo volume) – è significativamente minore per chi ha condizioni economiche meno favorevoli. Inoltre, con l'invecchiamento le differenze di aspettative di vita fra gli individui si ampliano e a beneficiare della maggiore longevità sono principalmente i più abbienti. Peraltro, i meno abbienti, essendo anche esposti a maggiori rischi di salute, potrebbero trovare particolarmente gravoso l'allungamento della vita lavorativa.

L'innalzamento automatico dei requisiti per il pensionamento non è, dunque, una misura «neutrale», come generalmente si assume. Ha impatti, come si è appena visto, sul benessere individuale e sull'equità e può averne anche sull'efficienza, nella misura in cui costringe a rimanere al lavoro persone poco produttive.

Queste criticità si accentuano quando si considera che, in linea con quanto chiarito poc'anzi, nella formula di calcolo contributiva – che si applica in Italia pro quota a tutte le pensioni con decorrenza dal 2012 –, è del tutto ridondante fissare età pensionabili cogenti e in continuo aumento, così come distinguere pensioni di vecchiaia ed anticipate. Attraverso i suoi

⁴ Il tutto, peraltro, in un contesto tecnologico che, sempre più, permetterebbe di affrancare l'uomo dalla «schiavitù del lavoro».

meccanismi attuariali e la revisione periodica dei coefficienti di trasformazione, il contributivo incorpora le tendenze demografiche nella formula di calcolo della pensione lasciando potenzialmente gli individui liberi di scegliere – una volta che la prestazione abbia raggiunto un livello ritenuto socialmente accettabile – se continuare a lavorare e ricevere di più o scambiare una pensione più bassa con maggior tempo libero.

La grande attenzione posta su età pensionabili cogenti e crescenti sembra invero segnalare una scarsa comprensione da parte del legislatore dei meccanismi del contributivo. Prova ne è la cancellazione prevista dalla Legge di Bilancio 2026 di Quota 103 e di Opzione donna – la cui estensione era stata peraltro, senza alcun chiaro motivo, fortemente limitata negli scorsi anni –, cioè degli unici strumenti che consentivano flessibilità nella scelta dell'età pensionabile, pur a fronte di un disincentivo monetario, nello specifico del ricalcolo interamente contributivo della prestazione.

Al contrario, tenendo conto del fatto che, ormai, la quota prioritaria delle nuove pensioni si basa sulla formula contributiva, ferme restando misure di maggior tutela, come l'Ape sociale, a tutela dei più svantaggiati⁵, andrebbe introdotta una sorta di «Opzione Tutti» che, pur applicando una specifica penalizzazione attuariale sulla quota retributiva della pensione, lasci liberi gli individui di scegliere se attendere i crescenti requisiti ordinari per il pensionamento o accettare un ritiro anticipato, a fronte di una riduzione dell'importo della pensione.

In maggior dettaglio, si dovrebbe permettere, a partire da una determinata età (ad esempio, 63 anni e una pensione pari ad almeno 1,5 volte l'assegno sociale, in modo da evitare l'eventualità di cumulo fra pensione anticipata e assegno sociale⁶), di ritirarsi con una riduzione della sola quota retributiva della pensione che compensi, in modo attuarialmente equo, il vantaggio della sua percezione per un numero maggiore di anni. La riduzione agirebbe, quindi, sulla sola componente retributiva della pensione, dato che la parte contributiva già ha insiti meccanismi attuariali che legano l'importo all'età di ritiro.

Per rispettare l'equilibrio intertemporale del bilancio previdenziale basterebbe seguire un principio di equivalenza attuariale e stabilire una riduzione all'incirca del 3,2% della prestazione erogata (come verificabile

⁵ All'interno dello schema contributivo i più svantaggiati (come gli addetti a mansioni gravose e usuranti) andrebbero tutelati sia consentendo loro il ritiro anticipato sia applicando coefficienti di trasformazione più favorevoli, per evitare che il ritiro anticipato si accompagni a prestazioni meno generose.

⁶ Si ricordi che 1/3 dell'importo della pensione viene dedotto nel calcolo della prova dei mezzi dell'assegno sociale.

osservando la variazione dei coefficienti di trasformazione del contributivo da un'età all'altra) per ogni anno di anticipo rispetto all'età legale⁷.

Si noti, peraltro, che questa misura comporterebbe, nella generalità dei casi, una riduzione dell'importo della pensione minore di quella che si realizzerebbe mediante l'intero ricalcolo contributivo della prestazione, per come attualmente previsto in norma. Tale ricalcolo comporta, infatti, normalmente, una riduzione del valore attuale della quota retributiva della pensione (ovvero del valore complessivo del flusso delle pensioni che si riceveranno), mentre l'applicazione della penalizzazione sulla componente retributiva si fonda sul principio di equivalenza attuariale fra il valore attuale della quota di pensione retributiva che verrebbe versato all'attuale età di ritiro e quella che verrebbe ricevuta – con rate di minore importo ma un periodo di erogazione più lungo – se si optasse per il ritiro anticipato con riduzione attuariale.

Se definita come qui immaginato, una misura di questo tipo offrirebbe quindi un'opportunità in più a tutti i lavoratori e le lavoratrici, senza problemi per la sostenibilità del bilancio pubblico di lungo periodo. Rimarrebbe la criticità relativa all'impatto sul bilancio pubblico di breve periodo («di cassa») dovuto al più elevato flusso di uscite nell'immediato, oltre che a un potenziale gap di entrate contributive laddove i contributi dei neo-assunti non compensassero il calo dei versamenti dei «pensionati anticipati».

Tale criticità è, presumibilmente, sovrastimata a causa della tendenza a ipotizzare, anche nelle stime ufficiali di finanza pubblica, che quasi tutti si ritirino appena raggiunti i requisiti minimi. Ma è plausibile che non sia così, anche alla luce del limitato numero di pensionamenti sulla platea di potenziali beneficiari osservati con Opzione donna e Quota 103, ovvero con strumenti che prevedevano la possibilità di ritiro anticipato a fronte di un disincentivo monetario⁸. Le scelte degli occupati italiani negli anni più recenti inducono a ritenere che, con buona probabilità, al pensionamento anticipato farebbe ricorso quasi soltanto chi, per vincoli o preferenze, non può farne a meno, malgrado la penalizzazione

⁷ In realtà, questa misura potrebbe addirittura migliorare lievemente il bilancio intertemporale del sistema pensionistico, dato che l'anticipo pensionistico non darebbe luogo alla crescita della componente retributiva che si genererebbe a fronte di un aumento delle retribuzioni nel corso degli ultimi anni della carriera.

⁸ Si ricordi peraltro che la stessa Quota 100, che non prevedeva alcuna penalizzazione dell'importo ma solo una riduzione della pensione potenziale rispetto a quella percepibile all'età legale di pensionamento, fu richiesta da circa la metà dei destinatari potenziali.

monetaria. Trattandosi di un comportamento ancora non osservato, non possiamo però avere certezze e sarebbe utile un'appropriata indagine campionaria per verificare le propensioni alla prosecuzione dell'attività dei lavoratori anziani in diversi scenari normativi.

Ad ogni modo, è presumibile che l'impatto di cassa per il bilancio pubblico di una misura congegnata lungo le linee qui esposte possa essere limitato e gestibile all'interno del bilancio pubblico, anche attraverso forme di finanziamento ad hoc (come ad esempio nuove forme di devoluzione del Tfr al bilancio dell'Inps), a fronte di un sicuro miglioramento del benessere dei lavoratori (e delle stesse imprese) che si vedrebbero offerta una ben più ampia opportunità di scelta.

In coerenza con questo impianto, bisognerebbe ovviamente anche cancellare le norme, completamente immotivate (e anche in questo caso dettate, con tutta probabilità, da una sovrastima degli effetti di cassa del pensionamento anticipato, pure all'interno di uno schema attuariale) che nel contributivo, come descritto in precedenza, limitano la possibilità del pensionamento anticipato a chi supera un determinato importo soglia.

3. *Adeguatezza*

Il tema dell'adequatezza attiene all'assicurare che le pensioni offrano un'adequata sostituzione del precedente reddito lavorativo o, quantomeno, consentano di raggiungere un tenore di vita dignitoso. Il problema si pone con urgenza nel sistema contributivo, nel quale – a differenza che nel sistema retributivo e in quello misto – non vige più l'integrazione al minimo (che giustificava, peraltro, la presenza di periodi minimi di contribuzione per avere diritto alla pensione lavorativa) e, dunque, i pensionati a basso reddito potranno al più accedere all'assegno sociale (o a quello di inclusione), ovvero a prestazioni sociali soggette a prova dei mezzi, il cui accesso e il cui importo sono indipendenti dalla storia lavorativa individuale. Inoltre, mentre il sistema contributivo assicurerebbe prestazioni adeguate in presenza di storie lavorative stabili, continuative e ben remunerate, la direzione che ha preso il mercato del lavoro appare ben diversa, come documentato nel contributo di Raitano in questo volume.

Infatti, il disegno delle politiche previdenziali non può prescindere dalle caratteristiche del contesto socio-economico circostante. In presenza di un mercato del lavoro perfettamente inclusivo, un sistema contributivo, pur privo di alcuna forma di redistribuzione, appare ben performare

RPS

Angelo Marano e Michele Raitano

rispetto al controllo della dinamica della spesa e degli incentivi offerti agli individui, senza, al contempo, essere gravato, fissate «corrette» aliquote contributive, da rischi di inadeguatezza delle prestazioni. Diversamente, in presenza di un mercato del lavoro incapace di assicurare con continuità redditi da lavoro e contribuzioni decenti a molte persone – a causa dell'interazione fra «buchi contributivi», aliquote ridotte e bassi salari, anche legati alla diffusione di part-time involontario –, il passaggio a uno schema in cui l'importo della pensione diviene meramente lo specchio del successo della vita lavorativa non garantisce, anche in presenza di un continuo incremento dell'età pensionabile, che si riesca a raggiungere un montante tale da ottenere prestazioni di importo adeguato.

Appare, allora, impellente la necessità di modificare questo quadro intervenendo, da un lato, sui meccanismi che regolano gli esiti del mercato del lavoro – mediante misure di tipo «predistributivo», quali il rafforzamento della contrattazione, l'introduzione del salario minimo legale e significativi interventi di contrasto al part-time involontario, alle forme contrattuali precarie, al lavoro nero (Franzini 2018) – e, dall'altro, sulle stesse regole di calcolo della pensione, allentando le rigide regole attuariali che, prevedendo pieno corrispettivo fra contributi e prestazioni, rischiano di penalizzare particolarmente chi dovesse avere vite lavorative lunghe ma svantaggiose.

È, dunque, urgente ragionare sull'introduzione di strumenti che, pur senza stravolgere la logica contributiva (i cui pregi, va ribadito, non vanno ignorati), garantiscano tutela a chi, maggiormente esposto a episodi di instabilità occupazionale e retribuzioni basse, rischi di ritrovarsi, da anziano, in condizioni di disagio economico, pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro. Il contributivo, con la sua logica attuariale e le sue tecnicità, può rappresentare una buona cornice per delineare i criteri di fondo del sistema previdenziale e definire corretti incentivi al versamento e alla durata della carriera per individui con storie lavorative dignitose, ma la sua applicazione non implica che, in modo trasparente, non ci si possa distanziare dalle sue regole rigide per far fronte a situazioni che dovessero comportare rischi di prestazioni insufficienti. Peraltro, per i «lavoratori fragili» la previdenza privata non può rappresentare una risposta, perché è poco plausibile che un lavoratore povero risparmi parte della retribuzione per garantirsi un maggior consumo da anziano. Questa esigenza va chiaramente posta a carico del sistema pubblico, all'interno del quale, oltre a rafforzare i contributi figurativi nel caso di eventi avversi lungo la carriera lavorativa, andrebbero introdotte misure di tutela dei bassi redditi da pensione. Peraltro, diversa-

mente dallo schema retributivo, dove prestazioni di importo limitato dipendevano quasi esclusivamente da limitata anzianità lavorativa, nel contributivo simili prestazioni possono verificarsi anche se la vita lavorativa (specie se con frequenti interruzioni) non è stata breve. Per questo motivo, un intervento di tutela non dovrebbe delinearsi all'interno del perimetro dell'assistenza ma della previdenza, andrebbe, cioè, rivolto non agli anziani poveri tout court, ma agli ex lavoratori con pensioni di basso valore.

Nello specifico, nel dibattito pubblico è da tempo presente la proposta di pensione di garanzia (Raitano, 2023), che era indicata nel Protocollo d'intesa sulle pensioni fra Governo e parti sociali del 2016 ed è stata fatta propria dall'attuale piattaforma unitaria sindacale. In dettaglio, la pensione di garanzia consiste in un importo minimo della pensione pubblica contributiva che non è però uguale per tutti, ma – in coerenza con la logica del «make contributions pay» propria del contributivo, che mira a premiare chi lavora o è disposto a farlo di più – viene legato agli anni di contribuzione (effettiva e figurativa o riconosciuta tale dai servizi per l'impiego, ad esempio per periodi di formazione o cura) e all'età di ritiro⁹. Trattandosi di una ridefinizione della formula di calcolo previdenziale, anziché di una misura a carattere selettivo, il diritto a ricevere la pensione di garanzia non va sottoposto a prova dei mezzi.

Una volta introdotta nel sistema pubblico la pensione di garanzia, la prestazione a cui avrebbe diritto l'individuo sarebbe pari al valore più alto fra l'importo garantito e la pensione contributiva a cui si avrebbe diritto sulla base del versamento dei contributi. Ogni qualvolta, per una data combinazione di età e anzianità, la pensione contributiva a cui si ha diritto in base ai contributi fosse inferiore alla prestazione garantita, essa verrebbe integrata nella misura della differenza fra queste due grandezze. A parità di altre condizioni, mentre la prestazione contributiva dipende dal quantum di contributi versati nell'intera carriera e dall'età di ritiro, la pensione di garanzia sarebbe legata agli anni di anzianità e all'età di ritiro.

Immaginando di volere offrire una garanzia che – ad una data combinazione «target» di età di ritiro e anzianità nel mercato del lavoro, ad

⁹ Peraltro, come discusso anche più avanti, uno dei pregi del contributivo – ovvero, incentivare il versamento dei contributi, dato che l'importo della pensione è legato a questi – svanisce nel caso di carriere fragili, allorché, in assenza di una forma di garanzia, i contributi non permettono di conseguire una pensione lavorativa significativamente superiore alla prestazione assistenziale comunque riconosciuta, a prescindere dall'avere svolto, o meno, un'attività lavorativa.

esempio 66+42 – sia pari al 60% della retribuzione lorda annua mediana di un dipendente a fine carriera (pari a circa 23.400 euro nella fascia d'età 55-64), si potrebbe stabilire un importo garantito di 14.040 euro annui lordi in caso di ritiro a 66 anni e 42 di anzianità (circa 975 euro netti al mese). Tale importo andrebbe ridotto, o aumentato, proporzionalmente in caso di carriere meno o più lunghe, tenendo conto sia dell'anzianità che dell'età di ritiro (in ragione del rapporto fra i coefficienti di trasformazione alle diverse età di ritiro): ad esempio, la garanzia risulterebbe pari a 10.629 euro a 63+35 o 14.526 euro a 69+39. In altri termini, ogni anno di lavoro darebbe luogo a un «punto annuo garantito» (pari, ad esempio, a circa 335 euro per anno di anzianità in caso di ritiro a 66 anni, a 304 euro in caso di ritiro a 63 anni), che verrebbe valorizzato proporzionalmente in funzione della durata della vita attiva. L'importo del «punto annuo garantito» potrebbe essere tarato diversamente in ragione di altre caratteristiche individuali: ad esempio, tenendo conto delle diverse aliquote di versamento: nel caso di periodi lavorati come artigiani e commercianti tale importo potrebbe essere fissato a 24/33 dell'importo base e, in caso di lavoro part-time, il «punto annuo» potrebbe essere tarato in ragione dell'orario di lavoro.

Il finanziamento dell'integrazione andrebbe posto a carico della fiscalità generale o, in alternativa, si potrebbe pensare a un finanziamento interno al sistema pensionistico, stabilendo una differenza fra aliquota di finanziamento (33%) e aliquota di computo della pensione contributiva individuale (ad esempio, 31%), così creando una forma di redistribuzione solidaristico-assicurativa interna allo schema contributivo. Nel primo caso, si genererebbe un aggravio per il bilancio pubblico negli anni di corresponsione della prestazione integrata, ma, trattandosi di un'integrazione da applicarsi al solo schema contributivo, l'onere per le finanze pubbliche emergerebbe all'incirca dal 2040 in poi, quando la «gobba» della spesa pensionistica italiana dovrebbe attenuarsi sensibilmente (European Policy Committee, 2024, oltre al contributo di Geroldi in questo volume).

Dal punto di vista della *target efficiency* – raggiungere al minimo costo l'obiettivo desiderato, ovvero la tutela previdenziale degli ex lavoratori con carriere sfavorevoli – l'introduzione di una pensione di garanzia dalle caratteristiche appena delineate appare ottimale. Si andrebbe, infatti, a tutelare esclusivamente chi avesse avuto una carriera lavorativa lunga, ma fragile, senza destinare risorse a chi dovesse ricevere una pensione dignitosa, come avverrebbe, invece, se si estendessero durante la vita attiva i contributi figurativi in seguito a episodi lavorativi sfavo-

revoli di breve durata, che finirebbero per tutelare anche persone le cui carriere dovessero poi evolvere positivamente. Al contempo, si minimizzerebbero i disincentivi alla prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori – crescendo sia la pensione contributiva che la prestazione garantita con l'allungamento della carriera individuale – e aumenterebbero le stesse entrate contributive, dato che, come menzionato, un sistema privo di garanzia incentiverebbe l'evasione contributiva o la mancata partecipazione attiva da parte di chi pensasse di non raggiungere una pensione di molto superiore all'assegno sociale.

L'idea di pensione di garanzia presenta però criticità di cui bisogna essere consapevoli per meglio definire i suoi criteri attuativi, pur notando come tali limiti non siano legati a disincentivi ma a comportamenti patologici. Ad esempio, raggiunta una certa età, un lavoratore potrebbe accorgersi di non essere in grado di raggiungere una pensione superiore a quella garantita; in questo caso, l'individuo dovrebbe sì continuare a lavorare per non ridurre il valore della pensione garantita attesa, ma – d'accordo col datore – potrebbe sotto-dichiarare il salario ricevuto. Servono, quindi, efficienti apparati amministrativi in grado di controllare eventuali comportamenti elusivi. Allo stesso tempo, la volontà di riconoscere garanzie pensionistiche anche per anni di partecipazione al lavoro in cui non si ricevono salari né sussidi richiederebbe un efficace funzionamento dei servizi per l'impiego. Si noti poi che, similmente a qualsiasi prestazione di welfare pubblica, una misura di questo tipo sarebbe esposta al «rischio politico», ovvero al rischio che, per ragioni politiche o esigenze del bilancio pubblico, i parametri di tale schema siano improvvisamente resi meno generosi.

Gli obiettivi di adeguatezza delle prestazioni e tutela dei redditi bassi potrebbero essere anche raggiunti mediante l'introduzione, in alternativa, di una forma di «pensione di base», ovvero un importo fisso pagato a tutti gli anziani/pensionati in aggiunta alla pensione contributiva. Dal punto di vista operativo, basterebbe incrementare gradualmente la cumulabilità fra pensione da lavoro e assegno sociale, non considerando (entro determinati limiti) la pensione contributiva nella prova dei mezzi per l'assegno sociale. Proposte in questa direzione sono state, fra gli altri, studiate da Marano, Mazzaferro e Morciano (2012) e da Marano (2015) e proposte nelle scorse legislature da Giuliano Cazzola e Tiziano Treu (nel 2009) e da Cesare Damiano e Marialuisa Gneccchi (nel 2014). L'introduzione di una pensione di base potrebbe, fra l'altro, essere associata a una riduzione dell'aliquota di finanziamento della prestazione contributiva, con l'ulteriore obiettivo di ridurre il cuneo contributivo su

RPS

Angelo Marano e Michele Raitano

lavoratori e imprese e rimodulare parte del finanziamento della spesa pensionistica verso la fiscalità generale.

A seconda del grado di cumulabilità scelto, la pensione di base potrebbe divenire una prestazione universalistica ovvero tutelare solo i pensionati a più basso reddito. Nel primo caso, laddove non venisse associata ad una decontribuzione strutturale, l'esborso futuro per il bilancio pubblico sarebbe elevato (dovendosi moltiplicare l'importo dell'assegno sociale per tutti gli anziani); laddove, invece, fosse associata ad una decontribuzione, modificandosi in modo strutturale il funzionamento del sistema pensionistico, si porrebbe il problema di compensare immediatamente la riduzione delle entrate contributive con altre entrate¹⁰. Nel secondo caso, ovvero di modulazione della cumulabilità entro determinati limiti di reddito, l'onere aggiuntivo sarebbe più contenuto e, soprattutto, come nel caso precedente, tenderebbe ad emergere solo negli anni in cui la «gobba» pensionistica tenderà a ridursi e si creeranno, dunque, significativi spazi di bilancio.

4. *Equità*

Il tema dell'equità non può essere declinato in assoluto, perché l'equità di un sistema pensionistico può essere variamente definita (Artoni 1999) e può essere valutata rispetto a molteplici dimensioni (Jessoula e Raitano, 2020)¹¹. Il sistema contributivo si ispira direttamente al principio di «equità attuariale», secondo il quale, al netto dell'incertezza circa la longevità del singolo, dovrebbe esserci equivalenza fra valore complessivo dei contributi versati e delle prestazioni pensionistiche, con un tasso di rendimento riconosciuto sui contributi uguale per tutti (nel caso italiano pari alla media quinquennale del tasso di crescita del Pil nominale). Tale concetto di equità è diverso dall'equità «previdenziale» (o «assicurativa»), cui faceva riferimento il precedente sistema retributivo, secondo il quale

¹⁰ Peraltro, un sistema che associ una pensione di base con una copertura contributiva ridotta potrebbe tendere a ridurre l'importanza percepita della copertura previdenziale pubblica, muovendo il sistema pensionistico verso un modello «all'inglese», in cui allo schema pubblico viene lasciato soprattutto il ruolo di garanzia minima.

¹¹ Come chiarito da Jessoula e Raitano (2020), l'equità (o la disuguaglianza) in ambito pensionistico può essere valutata guardando alla distribuzione di diverse dimensioni, sia non monetarie – in primis, l'età di accesso al pensionamento – che monetarie, come importo delle prestazioni, tasso di rendimento sui contributi versati, ricchezza pensionistica ottenuta nel ciclo di vita.

obiettivo del sistema era consentire al lavoratore di mantenere immutato, entro ragionevoli limiti, il proprio standard di vita dopo il pensionamento. È diverso anche dal concetto di equità «assistenziale», cui risponde un sistema che assicura a tutti gli anziani un minimo vitale, indipendente o debolmente legato alla storia lavorativa pregressa.

Come detto, il sistema contributivo ha sposato il principio di equità attuariale, superando il precedente obiettivo di equità previdenziale, che avrebbe dovuto essere perseguito, nelle intenzioni della riforma, grazie all'integrazione della pensione pubblica con quella privata a capitalizzazione. La riforma del 1995 individuò, inoltre, un minimo vitale unico nell'assegno sociale (successivamente affiancato dalla pensione di cittadinanza, poi assegno di inclusione), superando il precedente sistema nel quale convivevano due misure soggette a prova dei mezzi: l'assegno sociale (misura di accesso e importo indipendente dall'attività lavorativa) e l'integrazione al minimo (tendenzialmente più alta e legata alla maturazione del diritto ad una pensione da lavoro).

Dall'equità attuariale discenderebbe anche l'equità intragenerazionale – ovvero un trattamento equo delle persone appartenenti a una medesima coorte, essendo omogeneo il tasso di rendimento nozionale sui contributi versati –, mentre, nel confronto fra diverse coorti (ovvero fra individui appartenenti diverse generazioni), l'equità sarebbe conseguita a meno dell'oscillazione del Pil, che, fungendo da tasso di rendimento nozionale della formula contributiva, premierebbe o penalizzerebbe il lavoratore in base ai risultati complessivi del paese, e di variazioni della longevità media, che impatta sul valore dei coefficienti di trasformazione.

Come chiarito altrove (Raitano, 2019), il principio di equità attuariale non va confuso con un concetto di giustizia distributiva, dato che non valuta se sia giusta o meno la diversa accumulazione di contributi fra individui (ovvero, da quale fattore dipenda questa differenza). Ma, anche seguendo questa prospettiva per certi versi ristretta di equità, bisogna chiedersi se il sistema contributivo realizzi davvero anche solo l'equità attuariale cui si ispira.

Al netto di alcune criticità nella definizione dei coefficienti di trasformazione già richiamati in precedenza (Gronchi, 2023; 2024), l'equità attuariale – ovvero l'eguaglianza, in valore attuale, fra contributi e prestazioni ricevute – sembra non realizzarsi compiutamente, in particolare per i redditi bassi, per due ordini di ragioni: l'incrocio fra prestazioni previdenziali e assistenziali, che interessa chi si attende di ricevere pensioni di importo limitato, e le differenze nella longevità di persone di diverso status socioeconomico.

RPS

Angelo Marano e Michele Raitano

Come segnalato anche nel contributo di Raitano in questo volume, le attuali tendenze del mercato del lavoro italiano portano a ritenere che un numero non irrilevante di lavoratori e lavoratrici godrà, al pensionamento, di prestazioni non di molto superiori all'assegno sociale, riconosciuto comunque agli anziani poveri, con la conseguenza che l'effettivo rendimento che questi individui riceveranno sui propri contributi risulterà nullo¹² o comunque basso e inferiore rispetto a quello che otterranno coloro che guadagnano di più e riceveranno una pensione di importo ben superiore al minimo. Oltre a inficiare il criterio dell'equità attuariale interna al sistema pensionistico, ciò, peraltro, crea un chiaro incentivo all'evasione contributiva, laddove si pensava che proprio l'introduzione del sistema contributivo avrebbe aiutato a contrastarla, in base al principio del «make contributions pay», per cui ogni euro di versamenti aggiuntivi va ad incrementare proporzionalmente il montante contributivo.

L'equità attuariale cade anche quando esistono significative e sistematiche differenze nella speranza di vita fra diversi gruppi sociali. Nel caso italiano (e non solo), come discusso anche nel contributo di Ardito e al. in questo volume, esistono differenze che non si misurano in mesi, ma in anni, non solo fra uomini e donne, ma anche fra le diverse aree geografiche del paese e fra persone con diverso titolo di studio o carriera professionale. Ciò introduce un chiaro elemento regressivo nel nostro sistema, che, nel calcolo dei coefficienti di trasformazione, considera la speranza di vita media complessiva, cosicché i ceti più deboli – ai quali si applica lo stesso coefficiente pur in presenza di una longevità inferiore – riceveranno, nel corso della propria vita, una ricchezza pensionistica complessiva minore in proporzione a quella che riceveranno i più abbienti.

Peraltro, come già accennato, in un sistema pensionistico nel quale l'ombrello del contributivo permetterebbe di rendere uniformi le regole e flessibili i diversi regimi, permangono buchi normativi e trattamenti differenziati che penalizzano gli uni o favoriscono gli altri. Quanto ai primi, basti citare il fatto che ai parasubordinati iscritti alla Gestione Separata Inps non sono riconosciuti i periodi di servizio militare, o che la ricongiunzione dei contributi in un'unica gestione Inps (in particolare da e verso la gestione separata) o da un ente previdenziale all'altro (in particolare fra gestione separata Inps e le casse dei liberi professionisti)

¹² Considerando anche le maggiorazioni assistenziali, che assorbono anche la contenuta attuale cumulabilità (1/3) di assegno sociale e pensione contributiva.

è ancora ostacolata e soggetta ad una normativa antiquata e costosa¹³. Quanto ai trattamenti differenziati, basti ricordare che l'età di pensionamento (obbligatoria) delle forze armate e di polizia è ancora oggi pari a 60 anni o, ancora, che i liberi professionisti iscritti alle casse pagano contributi di gran lunga inferiori a quelli dei lavoratori autonomi iscritti all'Inps, il che non solo rende problematiche le prospettive pensionistiche dei liberi professionisti, ma crea anche situazioni di dumping nel mercato del lavoro. O, infine, che il lavoro di cura familiare, malgrado le parole, ancora oggi non è considerato vero «lavoro».

Bisogna anche ricordare che, come già sottolineato in precedenza, l'originaria disposizione che i lavoratori contributivi potessero accedere alla pensione contributiva una volta maturata una pensione pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale si è trasformata, con l'ingiustificato aumento del parametro minimo a 3 volte (3,2 dal 2030), in una norma di blocco, introdotta solo per far cassa, che discrimina i meno abbienti, costretti per legge a rimanere al lavoro, anche a parità di anni di lavoro, per più anni dei più abbienti.

Il tema del carattere iniquo o regressivo del sistema pensionistico, che non tutela adeguatamente chi dovesse avere vite lavorative sfavorevoli e offre proporzionalmente di meno ai meno abbienti, è elemento importante delle proposte di provenienza sindacale degli ultimi anni, incentrate su una qualche forma di pensione di garanzia e su un lavoro di dettaglio volto ad individuare le mansioni più gravose ed usuranti, ai fini di un migliore riconoscimento pensionistico. Negli ultimi anni si è anche lavorato al riconoscimento formale del lavoro di cura familiare, ma è forte la tendenza a voler finanziare le legittime aspettative dei caregiver a costo zero, con le risorse già destinate alle persone con disabilità o in condizioni di non autosufficienza, così «pagando» i caregiver con le risorse destinate ai servizi. A conferma di ciò, la Legge di Bilancio 2026 stanza per la copertura delle iniziative legislative a favore dei caregiver familiari 1,15 milioni di euro per l'anno 2026 e 207 milioni annui a decorrere dal 2027, cifre di gran lunga inadeguate anche solo all'avvio di prime sperimentazioni.

La Legge di Bilancio 2026 interviene, invero, anche per quanto riguarda l'età di pensionamento dei militari, ma, di nuovo, in maniera talmente leggera da essere quasi impercettibile: oltre all'aumento dei requisiti legato alla speranza di vita, infatti, vengono previsti ulteriori aumenti

¹³ La recente circolare Inps n. 15 del 9 febbraio 2026 ha in parte affrontato il problema, senza, tuttavia, risolverlo definitivamente.

dell'età di pensionamento di 1 mese nel 2028, 1 nel 2029 e 1 nel 2030, dai quali, peraltro, potranno essere escluse alcune categorie, col risultato che essi continueranno a cessare l'attività lavorativa più di 7 anni prima degli altri lavoratori.

Alla luce delle criticità qui esposte, richiamiamo alcune linee di intervento che andrebbero perseguite.

Per quanto concerne l'equità attuariale, far sì che i contributi dei lavoratori si trasformino effettivamente in un miglioramento delle loro prospettive pensionistiche (come detto, principio del «making contributions pay»). Da questo punto di vista, non vi sono alternative alle forme di garanzia pensionistica per i redditi bassi discusse nel Paragrafo 3. Garantire che ogni anno di contribuzione si trasformi effettivamente in una pensione più alta e che, dunque, attraverso il lavoro e la contribuzione, si possa costruire una pensione adeguata è indispensabile anche per assicurare rendimenti effettivi più equi sui contributi versati e contrastare l'incentivo a muoversi verso l'economia sommersa o, comunque, la sotto-contribuzione.

Con riferimento alle pronunciate differenze nella speranza di vita fra diversi gruppi, differenziare gli attuali coefficienti pensionistici per tenere conto della specifica speranza di vita delle diverse categorie darebbe origine ad un sistema difficilmente gestibile, dal momento che i fattori che incidono sulla longevità attesa sono molteplici e i loro effetti causali non sono identificabili con certezza. Piuttosto, bisognerebbe operare, ma su scala del tutto diversa dall'attuale, per tenere conto di condizioni penalizzanti (inizio dell'attività lavorativa in età molto giovane, attività usuranti o gravose) riconoscendo, a seconda dei casi, compensazioni per la minore speranza di vita, che possono tradursi a seconda dei casi, in combinazioni di maggiorazioni sui contributi versati, applicazione di coefficienti relativi ad età di pensionamento più tarde, anticipi dell'età di pensionamento. Va altresì notato che l'introduzione di forme di garanzia pensionistica, essendo destinate ai meno abbienti, rappresenterebbe anche una forma di compensazione parziale per la loro minore aspettativa di vita.

Con specifico riferimento all'equità di trattamento degli individui appartenenti alla stessa coorte, bisognerebbe, innanzitutto, intervenire sui numerosi buchi normativi, quali quelli sopra richiamati, che pur interessando a volte un numero limitato di individui, sono particolarmente evidenti nella loro iniquità. A livello più vasto, bisognerebbe ricondurre i perduranti regimi speciali o categoriali dentro il modello generale, inserendo all'interno di questo anche la trattazione degli eventuali regimi

derogatori per specifiche categorie o occupazioni, evitando distorsioni immotivate sul mercato del lavoro.

Infine, coerentemente con quanto argomentato nel Paragrafo 2, riteniamo che i problemi di equità nel diverso trattamento di ricchi e poveri quanto all'età di pensionamento anticipato nel sistema contributivo siano talmente evidenti da dover riportare almeno al fisiologico parametro dell'1,5 volte l'assegno sociale il minimo pensionistico da maturare per accedere al pensionamento anticipato contributivo.

5. *Sostenibilità finanziaria*

I temi del finanziamento e della sostenibilità della spesa pensionistica si legano a quello più generale del finanziamento complessivo del sistema di welfare. Anche in tale ambito sarebbe opportuno prendere quel che di buono ha da offrire il sistema contributivo, senza però farsi imprigionare in una visione rigida ed estrema dello stesso.

In effetti, il sistema contributivo ha, da questo punto di vista, almeno tre meriti. In primo luogo, ha permesso di ricondurre sotto controllo una spesa pensionistica che, altrimenti, in base alle proiezioni di spesa elaborate fino al 1995, sarebbe cresciuta fino a livelli difficilmente sostenibili. In secondo luogo, ha aumentato la trasparenza, permettendo di distinguere meglio la parte delle prestazioni finanziata attraverso contributi da quella finanziata attraverso la fiscalità generale, che si deve far carico degli eventuali squilibri iniziali, delle componenti assistenziali e di quelle, pur di natura previdenziale, che si decide di riconoscere senza corrispondenti contributi. Infine, nel sistema contributivo sono insiti meccanismi automatici di riequilibrio, sia con riferimento agli andamenti macroeconomici ed occupazionali, che con riferimento al «rischio longevità»¹⁴.

D'altra parte, proprio i meccanismi di riequilibrio automatico introdotti

¹⁴ Quanto agli andamenti macroeconomici ed occupazionali, le entrate contributive crescono con i redditi da lavoro, mentre i montanti contributivi e le uscite crescono al tasso di crescita del Pil. Quando la distribuzione funzionale del reddito fra salari e profitti è stabile, i tassi di crescita dei due aggregati coincidono, assicurando il mantenimento dell'equilibrio iniziale. Oltre agli eventuali squilibri iniziali, è, invero, la modifica della distribuzione funzionale del reddito a mettere a rischio l'equilibrio finanziario del sistema. Quanto al rischio longevità, i suoi effetti sono neutralizzati dalla riduzione dei coefficienti di trasformazione all'aumentare della speranza di vita.

nel sistema funzionano, un po' perversamente, scaricando sui singoli individui gli stessi rischi «aggregati» (macroeconomico e di longevità) rispetto ai quali proteggono il bilancio pubblico, laddove la teoria economica suggerisce che essi dovrebbero essere sopportati dalla collettività. Inoltre, il prezzo pagato per riottenere il controllo della spesa è, come già visto, la riduzione delle prestazioni, col risultato che dopo il 2040, nonostante il continuo restringimento dei requisiti per accedere al pensionamento, è prevista una riduzione repentina e molto significativa della spesa pensionistica, ad indicare l'ulteriore acuirsi del problema adeguatezza.

In ogni caso, va evidenziato come, al fine di garantire la sostenibilità del bilancio pensionistico, il funzionamento del sistema contributivo non richieda due elementi che pure, nel dibattito italiano, vengono comunemente associati ad esso.

In primo luogo, non richiede di indicizzare l'età di pensionamento alla speranza di vita. Come già detto anche nel Paragrafo 2, il riequilibrio strutturale del bilancio previdenziale a fronte di un aumento della speranza di vita è già perseguito attraverso l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo in pensione. Non a caso, proprio la flessibilità nell'età di pensionamento, originariamente prevista dalla legge 335/1995 in qualunque momento fra i 57 e i 65 anni, era considerata un importante vantaggio della riforma.

In secondo luogo, il principio contributivo, così come il perseguimento dell'obiettivo equitativo di offrire a tutti un uguale tasso di rendimento sui contributi versati, non richiede che tutta la spesa previdenziale sia coperta attraverso contributi sociali. Il legislatore può tranquillamente e consciamente decidere di finanziare una parte della componente previdenziale attraverso la fiscalità generale, senza alterare l'equilibrio di fondo del sistema.

Invero, le ragioni che spiegano perché tali posizioni siano così forti nel dibattito italiano sono altre.

Come già accennato, per quanto riguarda l'indicizzazione dell'età di pensionamento alla speranza di vita, la questione è riconducibile ad un mero, pur rilevante quantitativamente, problema di cassa: ferma restando l'equivalenza attuariale fra contributi e prestazioni, posporre l'età di pensionamento permette un risparmio immediato per il bilancio pubblico, anche se a spese di un corrispondente aumento della spesa pensionistica futura; se, poi, nelle previsioni di spesa interiorizzo un continuo aumento dell'età di pensionamento nel tempo, il risparmio di spesa può essere rappresentato come strutturale, anche se non lo è realmente.

Quanto al finanziamento interamente contributivo della spesa previdenziale, tale posizione estrema si fonda soprattutto sull'idea astratta che l'unico ambito di redistribuzione debbano essere le politiche assistenziali e che la pensione da lavoro, a livello individuale, non debba rappresentare altro che il frutto del risparmio, sia pure forzoso, accumulato con la contribuzione. In altri termini, questa posizione porta a considerare come giusta la pensione unicamente quando esattamente commisurata, in via attuariale, ai contributi versati dai singoli individui e considerare, invece, come un «regalo» ogni scostamento.

Nei fatti, peraltro, tale ultima posizione, se ha contribuito a rendere più trasparenti alcuni meccanismi, non può essere spinta oltre un certo limite, sia per motivi definitori, che sostanziali. A livello definitorio, la natura, previdenziale o assistenziale, di determinate prestazioni è ambigua; basti pensare, in proposito, all'integrazione al minimo che si applica alle pensioni in regime retributivo e misto¹⁵. Ma esistono anche motivi sostanziali che rendono, di fatto, non funzionale perseguire il finanziamento interamente contributivo della spesa previdenziale: si pensi solo alle continue decontribuzioni deliberate in norma, che puntano il dito sul fatto che l'attuale evoluzione del mercato del lavoro rende difficile gestire le elevate aliquote contributive necessarie ad assicurare pensioni adeguate in alcuni settori deboli o del lavoro autonomo, con conseguente tendenza ad alimentare il sommerso.

D'altra parte, problemi di cassa fanno addirittura emergere problemi di finanziamento di tipo opposto: la sopravvivenza di contributi sociali a cui non corrispondono più prestazioni, come avviene, ad esempio, per i contributi per gli assegni familiari a carico del lavoro dipendente, ormai anacronistici, in quanto quasi interamente sostituiti dall'assegno unico universale, interamente finanziato dalla fiscalità generale, e che pure generano ancora entrate per 9 miliardi di euro annui (si veda in proposito il contributo di Marano in questo volume).

Ciò detto, i problemi di cassa devono essere risolti, perché, in un sistema a ripartizione come il nostro, non inficiano la sostenibilità complessiva della spesa pensionistica, e bisogna valutare senza pregiudizi

¹⁵ In generale, in presenza di una prova dei mezzi, quando una prestazione assistenziale e una previdenziale sono solo parzialmente cumulabili, la suddivisione diventa arbitraria. Nel particolare caso dell'integrazione al minimo, poi, la classificazione della misura come assistenziale o previdenziale dipende essenzialmente dalla decisione di considerarla come parte integrante della formula di calcolo della pensione lavorativa, dunque come elemento interno al sistema previdenziale, o come beneficio aggiuntivo, assistenziale.

l'idea che la previdenza sia finanziata anche a valere sulla fiscalità generale. Questo potrebbe, in prospettiva, aprire anche spazi per la riduzione dei contributi e del cuneo fiscale, a patto, però, che le risorse sostitutive vengano trovate su una base di finanziamento che non può essere limitata sempre e solo al lavoro, ma dovrebbe tornare ad incidere anche su quelle componenti (rendita, patrimonio, regimi sostitutivi, extraprofitti) che sempre più sono riuscite, nei decenni scorsi, ad affrancarsi dai principi di capacità contributiva e progressività previsti dall'art. 53 della nostra Costituzione.

Premesso che, in ogni caso, nel lungo periodo la solidità finanziaria del sistema pensionistico non può prescindere dalla solidità complessiva dell'assetto economico e produttivo¹⁶ e che nelle politiche degli ultimi anni hanno dominato quasi totalmente le esigenze di cassa, salvo l'introduzione di specifici provvedimenti volti spesso a rafforzare specifici benefici categoriali, di seguito individuiamo alcune linee di intervento che potrebbero garantire la disponibilità di risorse per interventi volti a risolvere i tanti problemi evidenziati del sistema pensionistico, senza minarne la sostenibilità finanziaria complessiva.

In primo luogo, è indispensabile distinguere chiaramente fra problemi di sostenibilità di lungo periodo della spesa pensionistica e problemi di cassa. Paradossalmente, se la sostenibilità finanziaria appare al momento assicurata, così non è per la cosiddetta sostenibilità sociale, come segnala il fatto che il rapporto fra spesa pensionistica e Pil sembra destinato a ridursi drasticamente dopo il 2040, pur in presenza di un sempre più accentuato invecchiamento della popolazione. Ciò lascia sufficienti margini per perseguire politiche volte ad assicurare l'adequatezza delle prestazioni, quali quelle delineate nel Paragrafo 3, con le risorse che si liberano perseguendo l'obiettivo non più della riduzione della spesa pensionistica in rapporto al Pil, bensì della sua mera stabilizzazione.

Quanto ai problemi di cassa – e tutti i discorsi in merito valgono anche per dare una soluzione definitiva all'ormai annoso e incredibile problema del Tfr/Tfs dei pubblici dipendenti, sul quale si è inequivocabilmente espressa, senza sostanziali risultati, anche la Corte Costituzionale nel 2023¹⁷ – essi andrebbero affrontati innanzitutto, per la loro natura,

¹⁶ Ciò, peraltro, per due distinti motivi. Il primo è che la spesa pensionistica viene misurata in rapporto al Pil, dunque, quando, come durante il Covid, il Pil si riduce, il rapporto aumenta necessariamente. Il secondo è che le entrate contributive presuppongono elevata occupazione, adeguate retribuzioni e adeguate aliquote contributive, senza le quali l'equilibrio del finanziamento a ripartizione viene minato.

¹⁷ Le motivazioni che hanno portato negli anni passati il Governo a dilazionare il

con un confronto diretto con gli organismi comunitari e nel quadro degli ordinari meccanismi di bilancio. Solo in seconda battuta andrebbero ricercati strumenti di finanziamento rinvenibili nell'ambito dello stesso sistema previdenziale, quali quelli che potrebbero derivare dall'estensione dell'obbligo di versamento del Tfr delle imprese private alla speciale gestione Inps che se ne fa carico, dalla possibilità per l'Inps di emettere rendite vitalizie integrative (come discusso nel Paragrafo 6), dal completamento dell'armonizzazione dei regimi pensionistici.

D'altra parte, andrebbe perseguito l'obiettivo di ampliare gli strumenti di finanziamento del sistema pensionistico, anche ai fini di riequilibrare la contribuzione. Le dinamiche distributive in atto negli ultimi decenni suggeriscono la necessità di ampliare la base fiscale e contributiva, chiamando anche le componenti di reddito non da lavoro e patrimoniali a fare la loro parte, con contestuale riduzione del carico sul lavoro. Anche completare il processo di armonizzazione delle aliquote contributive risulterebbe indispensabile, non solo per perseguire l'obiettivo di adeguatezza delle prestazioni ma, anche, per garantire la sostenibilità finanziaria dei regimi – anche di natura privatistica, per quanto obbligatori – che si fondano sul meccanismo di finanziamento a ripartizione.

6. *Il ruolo della previdenza privata a capitalizzazione*

Il tema della previdenza privata a capitalizzazione richiede da un lato di ragionare sullo stato della previdenza integrativa quale strumento pensionistico a quasi trent'anni ormai dal suo avvio, nel 1997, dall'altro di ragionare sul ruolo e le potenzialità dei fondi pensione quali investitori istituzionali nel mercato dei capitali, aspetto comune anche alle casse previdenziali dei liberi professionisti.

La riforma del 1995, sostituendo la formula di calcolo contributiva della pensione in luogo della precedente formula retributiva, considerata troppo «generosa», aveva individuato nella previdenza integrativa, finanziata primariamente col Tfr, lo strumento chiave attraverso il quale si sarebbero potuti mantenere adeguati livelli pensionistici, pur a fronte della perdita del Tfr. Tale perdita, peraltro, sarebbe stata compensata dalla possibilità di una migliore valorizzazione del Tfr rispetto al rendimento (1,5% più il 75% del tasso di inflazione) pagato dalle imprese sul Tfr.

pagamento dell'indennità di buonuscita dei dipendenti pubblici di 24 mesi (12 mesi – ridotti a 9 dalla Legge di Bilancio 2026 – solo in caso di cessazione per raggiungimento dei limiti massimi di età o servizio) e a scaglionarne comunque l'erogazione, sono esclusivamente di cassa.

Tale visione era poi rafforzata da due ulteriori elementi. In primo luogo, la tradizionale impostazione, in particolare della Cisl, a favore della partecipazione dei lavoratori alle imprese (in effetti, in molti paesi tale partecipazione si è concretizzata proprio attraverso i fondi pensione aziendali). In secondo luogo, una certa tendenza, da cui non era esente la sinistra, a pensare che, a fronte della finanziarizzazione sempre più spinta e della crescita, apparentemente inarrestabile, dei corsi azionari, ai lavoratori spettasse la loro parte, avevano, cioè, il diritto di diventare, anche loro, un po' *rentier*¹⁸.

A 30 anni di distanza, considerando la previdenza integrativa nella sua dimensione di seconda gamba del sistema pensionistico, essa può dirsi un buon successo quanto a numero di iscritti e capitale gestito. In particolare, la Covip attesta che a settembre 2025 le posizioni aperte nei fondi pensione sono arrivate a 11,5 milioni (+3,1% rispetto a fine 2024), con 10,3 milioni di iscritti (anche se circa 2,7 milioni di posizioni non risultano alimentate nell'ultimo anno), mentre la massa di risorse destinate alle prestazioni ha raggiunto i 255,4 miliardi di euro (+4,9% rispetto ai 243,4 miliardi di fine 2024), con una crescita media annua del 9% dal 2007. Escludendo da queste riserve matematiche e altre componenti gestite internamente da banche e assicurazioni, a fine 2024 le risorse finanziarie direttamente gestite dai fondi pensione hanno raggiunto i 207,8 miliardi di euro.

Emergono, tuttavia, con evidenza anche i limiti della previdenza integrativa, che hanno fatto sì che essa non interpreti, ad oggi, il ruolo per cui era stata pensata.

Innanzitutto, laddove la partecipazione è diffusa nei settori del mercato del lavoro più forti e fra i ceti più ricchi, sono proprio i ceti più deboli, che più potrebbero avere bisogno di integrare una pensione pubblica che già si preannuncia inadeguata, quelli che non vi riescono ad

¹⁸ La prima doccia di realismo risale al 2005, quando fu introdotto il «silenzio assenso», poi scattato nel 2007. All'inizio il Ministro pro-tempore, Maroni, aveva pensato di prevedere in norma, per le risorse tacitamente devolute ai fondi pensione, la garanzia formale di un rendimento almeno pari al Tfr. A quel punto, tuttavia, i gestori finanziari dichiararono che solo accettando che l'investimento fosse rischioso si sarebbe potuto dare di più e la garanzia prevista fu ridotta alla sola garanzia del valore nominale del capitale; da ultimo, la Legge di Bilancio 2026 ha ulteriormente ridotto la tutela, sostituendola con la previsione che i contributi «taciti» siano impiegati secondo «*differenti profili di rischio rendimento, tenendo conto in particolare dell'orizzonte temporale dell'investimento e dell'età anagrafica dell'aderente*». Di fatto, periodicamente ricorrono sulla stampa titoli riferiti, a seconda dell'andamento dei mercati, quali: «*I fondi battono il Tfr*», ovvero: «*I fondi non tengono il passo del Tfr*».

accedere: donne, lavoratori poveri, part-time, precari, parasubordinati, tipicamente hanno già problemi a versare i contributi obbligatori alla previdenza pubblica, sicuramente non sono in grado di contribuire con continuità e adeguatezza ad un ulteriore strumento previdenziale.

Inoltre, i fondi pensione, lungi dal costituire la seconda gamba previdenziale, si sono, di fatto, tradotti in null'altro che un diverso modo di accumulo e percezione del Tfr. Nel 2024 le spese per le pensioni integrative (erogate direttamente o mediante l'acquisto di una rendita vitalizia da una compagnia assicurativa) hanno totalizzato appena 700 milioni di euro, contro i 4,5 miliardi erogati dai fondi pensione direttamente in capitale e gli 11,6 miliardi erogati complessivamente, considerando anche anticipazioni, riscatti e la Rendita integrativa temporanea anticipata *Rita*; in particolare, solo 4.052 posizioni sono state trasformate in pensioni, contro 164.566 posizioni liquidate in capitale e 107.828 riscatti totali. Dunque, pochissimi chiedono la conversione del montante contributivo accumulato in una rendita pensionistica e non vi sono prospettive che ciò possa cambiare in futuro, anche perché le soglie oltre le quali la legge impone la conversione in rendita pensionistica di almeno una parte del capitale non sono, né risulteranno negli anni a venire, stringenti¹⁹. D'altra parte, il mercato delle «rendite vitalizie», strumento finanziario emesso dalle compagnie assicurative e che i fondi pensione dovrebbero comprare a favore dei propri pensionati, è caratterizzato da «fallimenti» che fanno sì che tale prodotto sia particolarmente caro, ovvero la pensione offerta sia molto bassa rispetto a quella che risulterebbe attuarialmente equa, perché le compagnie assicurative non vogliono farsi carico del rischio di eccessiva sopravvivenza dei beneficiari. Insomma, né i pensionati domandano la rendita vitalizia, né chi la dovrebbe offrire vuole realmente offrirla.

Venendo al ruolo dei fondi pensione come investitori istituzionali la rilevante massa di patrimonio gestito non si è trasformata in un volano per l'economia italiana, finendo per essere investita prevalentemente in titoli di stato o all'estero. La Covip riporta che nel 2024 i fondi pensione

¹⁹ L'art. 11 del Decreto legislativo 252/2005 prevede che, nel caso in cui la rendita vitalizia derivante dalla conversione di almeno il 70% del montante finale sia inferiore al 50% dell'assegno sociale, la stessa può essere erogata in capitale. Inoltre, anche in caso di superamento di tale soglia, è comunque possibile chiedere l'erogazione in capitale fino ad un massimo del 60% del montante accumulato, valore così aumentato dal precedente 50% dalla Legge di Bilancio 2026. Di fatto, secondo le attuali contribuzioni, ad un lavoratore che percepisca il reddito medio nazionale servirebbero circa 40 anni di adesione ad un fondo pensione per arrivare alla soglia.

hanno gestito – direttamente o per tramite di organismi di investimento collettivi – risorse per 207,8 miliardi di euro ma, di questi, solo 34,8 miliardi sono stati impiegati in titoli italiani, la quasi totalità dei quali in titoli di stato (30,2 miliardi), mentre solo 847 milioni di euro sono stati investiti in altri titoli di debito italiani e solo 3,7 miliardi in titoli di capitale italiani (l'1,8% del totale, a fronte, ad esempio, del 15,7% investito in titoli di capitale degli Stati Uniti). Ciò, peraltro, ha attirato sempre più attenzioni che tendono a prescindere dalla mera tutela del risparmio previdenziale degli aderenti ai fondi, per focalizzarsi sull'indirizzare tale risparmio verso le priorità – economiche o politiche – del governo in carica, secondo modalità già più volte sperimentate nella storia, con esito spesso infausto.

Qui il ragionamento coinvolge necessariamente anche le casse previdenziali dei liberi professionisti, altro grande investitore istituzionale italiano. Tali casse sono state sempre sottoposte a vincoli poco stringenti sui propri investimenti ed hanno investito con maggiore intensità sul mercato italiano: a fine 2024, su 116,2 miliardi di euro di risorse gestite al netto di 9 miliardi di crediti contributivi, i titoli di debito italiani assommavano a 17,6 miliardi (il 15,2% del totale, dei quali 17 miliardi in titoli di stato), mentre i titoli di capitale italiani a 9,2 miliardi (il 7,9% del totale gestito, a fronte del 6,2% investito in titoli di capitale Usa). A questi dovrebbe aggiungersi, peraltro, una componente significativa degli investimenti immobiliari delle casse (24,6 miliardi fra investimenti diretti o indiretti, compresi fondi infrastrutturali) e dei fondi investiti in *private equity* e *private debt* (7,2 miliardi), componenti delle quali la Covip non fornisce una disaggregazione geografica e finora poco o per nulla presenti, invece, nei portafogli dei fondi pensione.

Tuttavia, proprio l'esperienza delle casse dei liberi professionisti suggerisce come sarebbe necessaria una grande prudenza nell'ipotizzare forme di investimento che rispondano ad altri fini che quello della valorizzazione del risparmio pensionistico degli aderenti: troppo forti i conflitti di interesse e la tentazione di utilizzare a fini personali o politici le risorse degli aderenti. È un problema ricorrente, che la regolamentazione pubblica fatica ad arginare; si pensi solo al fatto che il regolamento che dovrebbe fissare i criteri di investimento e rendicontazione delle casse, che, in base al decreto-legge 98/2011, doveva essere emanato entro il 2011, è fermo da un quindicennio, bloccato dalla pressione dei presidenti di alcune casse, ormai abituati ad un uso «politico» del potere che deriva loro dall'indirizzare le risorse dei propri Enti.

In tale contesto molte delle proposte di intervento in circolazione

puntano a favorire lo sviluppo dei fondi pensione, con interventi di natura fiscale ma anche attraverso il silenzio assenso, più volte riproposto anche da settori del mondo sindacale. Tuttavia, generalmente, tali proposte soffrono dell'incapacità di sciogliere i nodi di fondo sopra descritti: l'impossibilità di aderire per i lavoratori più deboli, l'essere le prestazioni erogate sostanzialmente solo una diversa forma di Tfr, la difficoltà a coniugare un maggior impiego delle risorse accumulate a favore dell'economia nazionale con la piena tutela degli iscritti. Alla fine, sull'aumento delle masse gestite convergono gli interessi sia dei fondi pensione stessi che di quanti sono interessati soprattutto ad indirizzare le ingenti risorse accumulate, mentre il confronto più acceso riguarda la natura individuale o collettiva dello strumento e, dunque, in particolare se i fondi negoziali abbiano uno status diverso da quelli ad adesione individuale; d'altra parte, minore attenzione viene data alla tutela dei risparmi dei lavoratori, sia con riferimento ai rischi che ai costi dello strumento integrativo.

Da ultimo, la Legge di Bilancio 2026 è intervenuta sulla materia con norme che indicano una chiara scelta di campo. In particolare, essa:

a) impone un nuovo e radicale silenzio assenso per i dipendenti privati nuovi assunti, dopo quello, limitato nel tempo, del 2005 e quello, tuttora in vigore, per i neoassunti in alcuni settori del pubblico impiego. I dipendenti privati hanno 60 giorni dall'assunzione (per i dipendenti pubblici rimangono gli attuali 6 mesi) per evitare l'irrevocabile devoluzione ai fondi del proprio Tfr e vengono meno quelle minime garanzie, di restituzione almeno del capitale, che il legislatore aveva previsto nel caso di adesione tacita;

b) introduce nuove forme di erogazione delle prestazioni dei fondi pensione che, andando incontro alle richieste tanto delle compagnie assicurative quanto dei fondi stessi, potranno essere erogate sotto forma di rendite per periodi di tempo prestabiliti, ovvero di un certo numero di prelievi, nei periodi successivi al pensionamento, fino all'esaurimento del montante accumulato. Si tratta, tuttavia, da un lato di strumenti che assimilano sempre più la previdenza integrativa al risparmio individuale, dall'altro che mantengono l'intero rischio sopravvivenza in capo al singolo individuo, laddove il concetto stesso di previdenza è nato proprio per evitare che tale rischio, quello di vivere più a lungo della media, fosse sopportato dal singolo;

c) amplia lo spettro degli strumenti nei quali i fondi pensione possono investire le risorse, in particolare prevedendo non più solo gli strumenti trattati in «mercati regolamentati» bensì anche quelli trattati su «sistemi

RPS

Angelo Marano e Michele Raitano

multilaterali di negoziazione», esplicitamente indicando, fra gli impieghi, gli «strumenti finanziari emessi da società ed enti operanti prevalentemente nell'elaborazione o nella realizzazione di progetti relativi a settori infrastrutturali turistici, culturali, ambientali, idrici, stradali, ferroviari, portuali, aeroportuali, sanitari, immobiliari pubblici non residenziali, delle telecomunicazioni, incluse quelle digitali, e della produzione e trasporto di energia».

In tale contesto, accenniamo, seppur sommariamente, ad alcune direzioni di intervento che riteniamo dovrebbero essere perseguite in relazione a tre principi generali di fondo.

Il primo concerne il tema della partecipazione ai fondi pensione. Deve esserci pieno rispetto e tutela per quanti non possono permettersi di aderire o non intendono aderire al sistema di previdenza integrativa. Ai primi, che non potranno contare su tale strumento, è ancora più importante che siano assicurate forme di garanzia di pensione minima pubblica, quali quelle già richiamate nei precedenti paragrafi. Quanto ai secondi, la scelta di aderire ad un fondo pensione deve essere esplicita e l'eventuale adesione tacita reversibile.

Il secondo concerne la necessità di rimanere fedeli alla natura previdenziale dello strumento pensionistico integrativo. Il montante contributivo accumulato in un fondo pensione non può essere assimilato a normale risparmio individuale e deve proteggere anche dal rischio demografico, ovvero di sopravvivenza oltre l'età media. A fronte del fallimento del mercato nell'offrire tale tipo di rendita, l'Inps potrebbe assicurare il pagamento di prestazioni integrative attuarialmente eque e, se del caso, reversibili e indicizzate, «vendendo» tali rendite vitalizie ai fondi pensione; invero, è quello che già fa, istituzionalmente, per le pensioni pubbliche. In tal senso, potrebbe agevolmente calcolare specifici coefficienti per i percettori di pensioni integrative, senza che ciò implichi una penalizzazione per gli aderenti né un aggravio per l'erario. In presenza di rendite vitalizie «eque», apparirebbe giustificata una stretta, anche significativa, che forzi in aumento le quote del montante contributivo accumulato nei fondi pensione da trasformare in rendita vitalizia.

Il terzo principio guida è relativo al fatto che i fondi pensione e le casse previdenziali dei liberi professionisti, in quanto investitori istituzionali, non devono subordinare l'interesse dei propri aderenti a conseguire la migliore combinazione possibile di rischio/rendimento ad esigenze diverse, quali l'investimento nell'economia nazionale o in progetti infrastrutturali. Invero, politiche di diversificazione e prudenza rendono poco consoni l'investimento delle risorse disponibili in titoli rischiosi

e poco diversificati geograficamente. Se qualcosa si può fare per orientare gli investimenti verso l'economia nazionale, è solo all'interno di un ombrello di garanzie che deve essere assicurato comunque dall'operatore pubblico o da soggetti che fanno parte dell'orbita pubblica, quali Cassa Depositi e Prestiti (garanzie che devono, comunque, essere considerate anche dal punto di vista della normativa europea sui bilanci pubblici). A differenza di quanto accade al momento, inoltre, dovrà essere completato il quadro regolamentare su limiti e criteri di investimento e previsto che i dati completi del patrimonio detenuto e degli investimenti effettuati siano allegati al bilancio di ciascun fondo e cassa.

7. Valorizzare il buono della legge 335/1995 e correggerne i difetti

Come in ogni legge di riforma, c'è del buono e del cattivo nella legge 335/1995. Appaiono sicuramente principi da mantenere e rafforzare la flessibilità insita nella formula contributiva, la neutralità rispetto alle scelte di pensionamento, l'incentivo ai versamenti, la trasparenza del legame fra contributi e prestazioni, i meccanismi di autoregolazione del sistema e della spesa, il mantenimento del finanziamento a ripartizione. Allo stesso tempo, criticità emergono rispetto alla riduzione delle prestazioni – pur a fronte di cospicui aumenti dell'età pensionabile – per chi dovesse trascorrere carriere svantaggiose, l'interazione perversa fra componenti previdenziali e assistenziali che attenua fortemente il principio del «make contributions pay», che dovrebbe fungere da architrave del sistema, all'esposizione a rischi individuali (la propria carriera) ed aggregati (macroeconomico e demografico) ai quali sono interamente esposte le prestazioni attese e, dunque, gli individui.

Paradossalmente, nei 30 anni trascorsi dall'approvazione della legge, sono proprio alcuni dei punti di forza ad essere venuti meno: la flessibilità – in primis quella dell'età pensionabile – è stata cancellata per mere esigenze di cassa; gli aspetti positivi connessi agli incentivi individuali, in uno schema in cui la pensione finisce per essere, essenzialmente, lo specchio della carriera lavorativa, sono invece venuti meno a causa dell'evoluzione del mercato del lavoro, con l'aumento di forme contrattuali persistentemente instabili e con retribuzioni troppo basse; la trasparenza ha lasciato il passo al riemergere di trattamenti specifici e speciali.

In questa situazione c'è da recuperare quel che di buono si è perso, al tempo stesso cercando di superare gli stessi limiti della legge 335, alcuni

RPS

Angelo Marano e Michele Raiano

dei quali conosciuti fin dalle origini. Questo volume e questa introduzione ambiscono a mettere in luce, da molteplici prospettive, evidenze rispetto alle potenzialità e alle criticità dell'attuale disegno del sistema pensionistico italiano e a delineare possibili soluzioni di policy. A questo fine, in questo contributo introduttivo abbiamo richiamato – in ogni paragrafo, relativamente ai temi della flessibilità, dell'adequatezza, dell'equità, della sostenibilità finanziaria, della previdenza privata a capitalizzazione – le principali misure di policy che potrebbero essere introdotte o rafforzate per sfruttare le potenzialità del sistema contributivo e, al contempo, minimizzare i suoi possibili difetti. La Tabella 1 sintetizza le misure delineate e le relative motivazioni di fondo; peraltro, tutte le misure che migliorano l'adequatezza delle prestazioni – migliorando le condizioni dei meno favoriti – generano ricadute positive anche sull'equità (nelle sue diverse accezioni) e viceversa.

I contributi che seguono nel volume offrono ulteriori, approfonditi, spunti di riflessione su alcuni, anche se necessariamente non tutti, i temi aperti in ambito pensionistico, all'interno del quadro che abbiamo cercato qui di tratteggiare. Abbiamo, innanzitutto, posto alcune domande che ripercorrono le stesse parole chiave di questa Introduzione a Roberto Artoni e Pia Saraceno, a Elsa Fornero e a Felice Roberto Pizzuti, realizzando un forum – coordinato da Paolo Andruccioli – dal quale sembra emergere la condivisione delle priorità del sistema, pur nella differenziazione di toni e soluzioni. Seguono gli interventi di Gianni Geroldi, che fa il punto sulle prospettive finanziarie dei sistemi pensionistici, come emergono dai documenti europei, di Angelo Marano, che a partire dal bilancio Inps riflette su alcune criticità nel finanziamento della spesa sociale e di Nicola Salerno, che affronta il tema cruciale dell'indicizzazione delle pensioni. Martina Griseri e Carlo Mazzaferro, da un lato, e Michele Raitano, dall'altro, si focalizzano, poi, sul tema dei rapporti fra attività lavorativa e pensioni. I primi mostrano come il sistema pensionistico negli scorsi decenni abbia contribuito fortemente al miglioramento delle condizioni assolute e relative dei pensionati, evidenziando, nondimeno, come le prospettive non appaiano rosee, alla luce delle dinamiche in corso nel mercato del lavoro e dell'entrata a regime del sistema contributivo. Proprio a tali prospettive si dedica Raitano, mostrando come effettivamente la storia lavorativa delle generazioni che vanno via via entrando nel mercato del lavoro già desti preoccupazione, non solo con riferimento ai redditi correnti, ma anche ai redditi pensionistici prospettici. Ancora, Chiara Ardito, Giuseppe Costa, Roberto Leombruni e Angelo d'Errico cercano di andare oltre il concetto di speranza di vita, esaminando le

evidenze disponibili circa gli effetti dell'allungamento delle carriere lavorative sulle condizioni di salute. Completano il numero due importanti articoli di carattere più «istituzionale»: il primo di Roberto Ghiselli, presidente del Civ dell'Inps, evidenzia le perduranti, forti differenze di genere in ambito lavorativo e pensionistico che emergono dai dati; il secondo di Lara Ghiglione, Segretaria confederale della Cgil nazionale, ricapitola i temi prioritari della piattaforma sulla quale la parte sindacale chiama al confronto il governo.

Riferimenti bibliografici

- Artoni R., 1999, *Elementi di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna.
- European Policy Committee, 2024, *2024 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*, Publication Office of the European Commission, Bruxelles.
- Franzini M., 2018, *Redistribuire non basta: perché e come intervenire sulle disuguaglianze di mercato*, in Franzini M. e Raitano M. (a cura di), *Il mercato rende disuguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Gronchi S., 2023, *Pensioni contributive: i nuovi coefficienti e la farsa del «tasso di sconto»*, www.lavoce.info.
- Gronchi S., 2024, *Come riformare le pensioni anticipate*, www.lavoce.info.
- Jessoula M. e Raitano M., 2020, *Pensioni e disuguaglianze: una sfida complessa, l'equità necessaria*, Politiche Sociali/Social Policies, vol. 7, n. 1, pp. 7-26.
- Marano A., Mazzaferro C. e Morciano M., 2012, *The strengths and failures of incentive mechanisms in notional defined contribution pension systems*, «Giornale degli economisti e annali di economia», vol. 71, n. 1, pp. 1-30.
- Marano A., 2015, *Equità e adeguatezza del sistema contributivo. Problemi e possibili soluzioni*, Politiche Sociali/Social Policies, vol. 2, n. 3, pp. 45-68.
- Raitano M., 2019, *Storie lavorative e pensioni attese nel contributivo in Italia: la necessità di una pensione contributiva di garanzia*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 55-78.
- Raitano M., 2023, *Pensione contributiva di garanzia: come farla*, in Faioli M. e Nannicini T., *L'uguaglianza è una cosa seria. Come riformare pensioni e welfare*, Il Mulino, Bologna.

RPS

Angelo Marano e Michele Raitano