

---

*La Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP) fornisce annualmente un quadro documentato del settore, anche al fine di accrescerne la conoscenza presso le istituzioni, gli operatori e tutti i soggetti interessati.*

*La persistente fragilità del quadro macroeconomico europeo costringe il COVIP a potenziare la sua missione di vigilanza allo sviluppo della previdenza complementare, e di concorso alla vigilanza ministeriale sulla previdenza obbligatoria dei professionisti.*

*Rimane centrale l'esigenza di una campagna di informazione tesa a favorire la diffusione della conoscenza della previdenza complementare.*

*Questo investimento dei risparmiatori ha dignità propria da non confondere con altre forme di risparmio con finalità diverse.*

*Il Presidente*

*Prof. Dott. Pier Luigi Duvina*

---

## ***Premessa***

***Questo lavoro può essere definito come un lungo e articolato viaggio attraverso la formazione del sistema previdenziale nel nostro Paese e, contemporaneamente, come un percorso all'interno delle diverse fasi della costruzione della sua struttura democratica, politica, economica e imprenditoriale.***

***Le scelte, i passi in avanti, gli arretramenti compiuti sul piano delle politiche sociali, descritti nel testo, concorrono a interpretare la formazione della nostra identità nazionale mostrando che l'Italia non si è mai attardata a formare una sorta di 'retroguardia' rispetto alle sensibilità espresse da altri Paesi Europei di più risalente fondazione.***

---

## INDICE

### CAP. 1

LE ORIGINI DELLA LEGISLAZIONE SOCIALE E, NEL SUO ALVEO, DI QUELLA PREVIDENZIALE - INTERVENTO PUBBLICO E INIZIATIVA PRIVATA PER LA SICUREZZA SOCIALE

1. IL MODELLO ASSICURATIVO TEDESCO DELLA SECONDA METÀ DELL'800 (BISMARCK) E QUELLO SOLIDARISTICO DI BEVERIDGE DI INIZIO '900.
  - *un inquadramento concettuale e un confronto tra i due modelli*
2. LE PRIME ESPERIENZE PRECEDENTI L'UNIFICAZIONE DELLO STATO
  - *le società di mutuo soccorso*
  - *la fase dell'unificazione: il "costo" dell'unificazione; la prima legislazione sociale nazionale; l'influenza del modello Bismark nella prima esperienza italiana*
3. L'EPOCA GIOLITTIANA
  - *lo stato liberale di fronte al conflitto sociale*
4. L'ITALIA TRA LE DUE GUERRE
  - *la visione umanistica del Re Vittorio Emanuele III e la sua concezione dello Stato*
  - *il primo dopoguerra: crisi economica e crisi politica*
  - *il periodo corporativo – fascista: la concezione liberale*

### CAP. 2

LA FORMAZIONE DEL SISTEMA PENSIONISTICO DALLA FINE DELLA II GUERRA MONDIALE FINO ALLA SOGLIA DEGLI ANNI '90

- LA RICOSTRUZIONE NEL SECONDO DOPOGUERRA
  - *i diritti previdenziali come diritti sociali, lo "spirito della Costituzione"*
1. GLI ANNI '70
    - *la riforma Brodolini*
    - *la situazione dopo il 1975*

---

### CAP. 3

#### LA CRISI DEL SISTEMA DI WELFARE - I RECENTI INTERVENTI DI RIFORMA DELLE PENSIONI E DEL MERCATO DEL LAVORO

1. TRA STATO SOCIALE E STATO IN DEFICIT

- *le riforme degli anni '90: il sistema pensionistico nel passaggio dal retributivo al contributivo*
- *il lancio della previdenza complementare*

2. IL SECONDO INTERVENTO ORGANICO PER DISCIPLINARE LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE NEL QUADRO DELLA LEGGE DELEGA DI RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO DEL 2004

3. LA RIFORMA FORNERO - GLI ELEMENTI FONDANTI DEL NUOVO SISTEMA PENSIONISTICO

- *un'analisi della riforma nel contesto dell'evoluzione del "sistema Paese"*
- *la previdenza complementare nel nuovo sistema pensionistico*

### CAP. 4

#### TRA PUBBLICO E PRIVATO: IL FUTURO DELLA PREVIDENZA – SCENARI EUROPEI ED INTERNAZIONALI

1. L'ESPERIENZA IN AMBITO EUROPEO E IL RUOLO DELL'EIOPA
2. L'ESPERIENZA DEI PAESI OCSE
3. LA SFIDA EDUCATIVA E IL RUOLO DELLA REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE

#### *CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE*

---

CAP. 1

LE ORIGINI DELLA LEGISLAZIONE SOCIALE E, NEL SUO ALVEO, DI QUELLA  
PREVIDENZIALE - INTERVENTO PUBBLICO E INIZIATIVA PRIVATA PER LA  
SICUREZZA SOCIALE

1. IL MODELLO ASSICURATIVO TEDESCO DELLA SECONDA METÀ DELL'800 (BISMARCK) E QUELLO SOLIDARISTICO DI BEVERIDGE DI INIZIO '900.

#### 4. un inquadramento concettuale e un confronto tra i due modelli

Nell'intraprendere un *excursus* lungo la storia d'Italia, a partire dai decenni precedenti l'unificazione nazionale fino a oggi, per rintracciare l'evoluzione del concetto di tutela sociale e previdenziale, è indispensabile fornire preliminarmente una definizione di *welfare state*.

Con questa espressione, derivata dal termine tedesco *Wohlfahrtsstaat* (traducibile come "stato del benessere"), si è soliti definire un "insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione, tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali e doveri di contribuzione finanziaria"<sup>1</sup>.

È chiaro già da questa definizione iniziale che, con la nascita del moderno welfare, lo Stato ha progressivamente abbandonato la sua posizione di neutralità per farsi carico dei problemi collegati alla cosiddetta questione sociale in una logica che resta essenzialmente legata, almeno in un primo momento, alla tutela dell'ordine pubblico e all'eliminazione delle condizioni di rischio o di sfruttamento del lavoro.

Infatti, a partire dalla metà del 1700 in Inghilterra e circa un secolo più tardi in Italia, con l'avvento della rivoluzione industriale, prese l'avvio un progressivo mutamento del paradigma sociale che portò alla nascita di forme di bisogno e necessità di tutela del tutto nuove. Il concetto di previdenza sociale e le norme di tutela previdenziale hanno rappresentato sin dalle origini di tale processo soltanto un tassello nell'ambito di applicazione della ben più ampia legislazione sociale, la quale include anche disposizioni per la tutela dei lavoratori<sup>2</sup>.

I modelli di *welfare* dei paesi Europei vengono tradizionalmente distinti dalla letteratura in due filoni in base alla logica redistributiva sottostante, quelli di tipo *bismarckiano* e quelli di tipo *beveridgiano*<sup>3</sup>.

Il primo modello fonda le sue radici nella forma di assicurazione sociale introdotta in Germania durante il regno di Guglielmo I dal cancelliere Bismarck nel 1883; esso si pone un obiettivo generale di mantenimento del reddito, è

---

<sup>1</sup> M. FERRERA, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2006, p.17

<sup>2</sup> M. PERSIANI, *Diritto della Previdenza Sociale*, Cedam, Padova 2012, p.28

<sup>3</sup> BEVERIDGE WILLIAM HENRY – Rangpur 1879 – Oxford 1963

---

finanziato con i contributi versati dai lavoratori ed eroga prestazioni sulla base della posizione contributiva.

Il secondo modello, nato dall'esperienza inglese del *Beveridge Report* del 1942, si propone di prevenire e contrastare la povertà attraverso dei benefici erogati a tutti i cittadini sulla base del principio di residenza o di bisogno ed è finanziato con il ricorso alla fiscalità generale.

Il modello *beveridgiano* è quindi connotato da caratteri redistributivi di tipo verticale tra le diverse fasce di reddito, in quanto le prestazioni a favore dei soggetti in maggiore difficoltà sono finanziate dalla tassazione dei redditi di tutti i cittadini. Al contrario, il modello *bismarckiano* opera una redistribuzione di tipo orizzontale all'interno della collettività degli occupati in base ai bisogni degli stessi<sup>4</sup>.

Il modello tedesco prende vita quando, nel 1883, fu introdotta in Germania l'assicurazione obbligatoria contro le malattie; due anni più tardi, il parlamento tedesco approvò la legge che istituiva l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro poi, nel 1889, la legge contro l'invalidità e la vecchiaia. Il finanziamento dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro era posto completamente a carico dei datori di lavoro, mentre l'istituzione dell'assicurazione contro le malattie si realizzava attraverso la costituzione di casse sociali alimentate per due terzi dagli operai e per un terzo a carico degli imprenditori. Coloro che non risultavano iscritti a nessuna cassa venivano iscritti d'ufficio all'assicurazione Comunale. Con la legge contro l'invalidità e la vecchiaia, invece, si prevedeva per coloro che avessero guadagni inferiori a 2.000 marchi l'obbligo di assicurarsi versando settimanalmente i loro contributi attraverso trattenute sui salari; a questi importi si aggiungeva una quota versata dai datori di lavoro ed una a carico dello Stato.

Un secolo più tardi vide la luce in Inghilterra quello che viene considerato il testo base dello stato sociale contemporaneo, il *Beveridge Report*; commissionato nel 1939 dal premier conservatore Wiston Churchill e elaborato da una commissione presieduta dall'economista rettore dell'University College of Oxford, William H. Beveridge, il Piano *Beveridge* venne presentato al parlamento alla fine del 1942 con l'obiettivo di combattere "i cinque grandi mali sociali": analfabetismo, malattia, disoccupazione, squallore abitativo, indigenza.

L'innovazione introdotta dal Piano risiede nella volontà di creare un sistema di protezione sociale che accompagni i cittadini lungo tutto l'arco della

---

<sup>4</sup> D. BENASSI, *Disuguaglianze nell'accesso al welfare*, in D. Checchi (a cura di) *Disuguaglianze diverse*, Il Mulino, Bologna 2012, p.256

---

loro vita, “dalla culla alla tomba”. Viene valorizzata una concezione del tutto nuova, di tipo universalistico, introducendo un concetto di partecipazione dei cittadini al sistema assicurativo nazionale secondo un principio redistributivo delle risorse della comunità.

In definitiva, osservando la realtà concreta dell’esperienza di *welfare* i modelli di copertura relativi agli schemi pensionistici e sanitari di tipo occupazionale, finanziati con metodo contributivo sono essenzialmente riconducibili al modello *bismarckiano*, mentre quelli di tipo universalistico, finanziati dalla tassazione generale sono definiti di tipo *beveridgiano*.

Nella moderna analisi dei differenti sistemi di *welfare state* affermatosi in Europa rileva particolarmente distinguere tra i due modelli secondo una classificazione che tiene conto sia della dimensione quantitativa (riguardante il livello di protezione) che della dimensione qualitativa (il modo in cui questa è fornita).

L’aspetto quantitativo può essere misurato dal livello di spesa. Secondo questa classificazione si possono considerare *beveridgiani* con alta spesa i sistemi di welfare di paesi come Danimarca, Svezia, Finlandia e Norvegia, mentre sono *beveridgiani* con bassa spesa quelli di Regno Unito e Irlanda. I modelli *bismarckiani* con alta spesa sono quelli adottati da Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, mentre sono *bismarckiani* con bassa spesa quelli di Italia, Spagna, Grecia, Svizzera e Portogallo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> G. BONOLI, *Classifying Welfare State: A Two-Dimension Approach*, Journal of social policy, Cambridge Univ. Press, 1997; M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna 1993, p.87



---

## 2. LE ESPERIENZE PRECEDENTI L'UNIFICAZIONE DELLO STATO

### ➤ *le istituzioni caritatevoli, le società di mutuo soccorso*

Le trasformazioni economico sociali che seguirono di pari passo lo sfaldarsi degli Stati nei quali era divisa la penisola, e quelle conseguenti l'avvio della fase industriale anche in Italia a partire dai primi del 1800, accompagnarono la nascita della nazione italiana, unificata sotto la monarchia costituzionale sabauda, e ne condizionarono l'evoluzione anche sotto il profilo della legislazione di protezione sociale.

In un contesto caratterizzato dalla divisione territoriale, dal dominio straniero, dalla presenza di regimi assolutistici, l'economia degli Stati preunitari può essere sinteticamente definita di carattere prevalentemente agricolo; tra il 1830 e il 1840 furono realizzate importanti opere idrauliche che favorirono, soprattutto nelle aree del centro – nord, lo sviluppo oltre che delle superfici coltivabili anche delle stesse tecniche di coltivazione.

L'industria, soprattutto manifatturiera, era concentrata nelle aree del nord; gli Stati del nord, anche grazie alla migliore rete viaria, erano già in grado di intrattenere scambi commerciali con altre nazioni europee vicine. Al contrario, era completamente assente un mercato unico nazionale (vi erano addirittura dazi interni ai singoli regni); l'insufficiente domanda interna, dovuta all'estrema povertà della popolazione, e il ritardo nello sviluppo della rete ferroviaria influenzarono molto sia il processo di unificazione che lo sviluppo del paese.

Il notevole incremento demografico che ebbe inizio anche in Italia negli ultimi decenni del '700, in buona misura dovuto al declino della mortalità, portò il numero degli abitanti della penisola ad aumentare dai circa 18 milioni registrati nel 1770 a 24 milioni nel 1850. Sebbene la distribuzione territoriale di tale incremento facesse registrare differenze importanti tra le diverse regioni della penisola, non vi sono dubbi che alla soglia della seconda metà del secolo XIX il numero delle nascite superava quello dei decessi; si trattò comunque di un trend molto inferiore a quello registrato nei paesi europei più avanzati economicamente e già molto attivi dalla seconda metà del '700 nel campo delle riforme tecnologiche ed economiche.

Il cambiamento demografico non generò rilevanti mutamenti nella stagnante economia italiana ma determinò l'inizio dell'emigrazione di parte della popolazione dalle aree agricole, dove le condizioni di lavoro erano precarie, verso i centri urbani nella speranza di un miglioramento delle condizioni di vita; nelle maggiori città operavano istituzioni caritatevoli meno diffuse nelle aree rurali.

---

In molti stati preunitari era già abituale<sup>6</sup> l'internamento dei poveri e di chi non avesse lavoro e domicilio negli "ospizi di mendicizia"; nei principali paesi europei tale prassi aveva prodotto sommovimenti sociali dato che il fenomeno confliggeva con le esigenze di disporre di manodopera dell'industria manifatturiera, ma negli Stati preunitari italiani permaneva un vistoso ritardo nel processo di industrializzazione.

In Italia operavano altre forme di tutela sociale promosse e attuate soprattutto da organizzazioni caritative di matrice religiosa e, solo secondariamente, dalle corporazioni professionali; mancava però un intervento normativo significativo ad opera dei Governi. Solo il Regno di Sardegna promulgherà nel 1859 la legge sulle "opere pie" nell'intento di laicizzare gli interventi assistenziali gestiti dalle organizzazioni religiose pur non modificandone le modalità e gli standard minimi dei livelli di assistenza.

Il fenomeno dell'emigrazione di grandi masse contadine verso i centri urbani si accentuò man mano che anche l'Italia intraprendeva il percorso dell'industrializzazione e dello sviluppo tecnologico. Ne derivarono, purtroppo, altre forme di estesa povertà. L'attenuazione della solidarietà interna alle comunità agricole e alle famiglie, entrambe smembrate dall'inurbamento, la fine dei meccanismi di aiuto insiti nelle corporazioni professionali, che si andavano progressivamente dissolvendo, resero presto insufficiente anche l'aiuto fornito dalle istituzioni caritatevoli.

Con le "società di mutuo soccorso" che valorizzavano, rispetto alle corporazioni, il principio di solidarietà e di mutua e reciproca assistenza, si ha un primo esempio di protezione sociale riferito, tuttavia, a specifiche collettività di lavoratori accomunati dallo svolgere tutti la stessa attività; in seguito nacquero anche forme di associazionismo su base territoriale.

Si trattava di associazioni volontarie di lavoratori volte a coprire eventi eccezionali. Secondo uno schema assicurativo, pur mancando l'intermediazione di una impresa di assicurazione, gli associati si impegnavano a ripartire tra loro le conseguenze economiche di un evento temuto al cui rischio tutti gli associati erano virtualmente esposti.

Tralasciando le differenti caratteristiche connesse ai gruppi di riferimento, va detto che tali enti riguardavano solo i lavoratori subordinati. Il finanziamento era basato sulla raccolta di fondi tra gli iscritti e sulle donazioni o lasciti di benefattori e filantropi e, successivamente, anche sul contributo pubblico.

---

<sup>6</sup> iniziata in Inghilterra con le Poor Laws del 1601 e in Francia (Hopitaux généraux)

---

In Italia la prima società di mutuo soccorso viene fondata a Pinerolo nel 1844; era la “Società operaia femminile di mutuo soccorso San Bonifacio di Pinerolo” che ebbe un percorso piuttosto lungo giungendo a fondersi nel 1941 con “la Società di mutuo soccorso fra le consorelle del patronato di San Eligio” e formò la “Mutua femminile di assistenza e di beneficenza”.

Nel 1861 erano presenti 263 società di mutuo soccorso che operavano soprattutto in Lombardia, Piemonte Toscana ed Emilia Romagna. Molto ampia e varia è l’esperienza delle Società mutue operaie nel Piemonte soprattutto dopo l’emanazione nel 1848 dello Statuto Albertino che riconosceva ai cittadini il diritto ad riunirsi pacificamente; sempre in Piemonte nel 1854 nasceranno le prime forme di cooperative operaie con l’apertura di forni e spacci.

Emerge un panorama associativo i cui elementi di fondo sono: la reciprocità, il sostegno rispetto al bisogno, la mutualità assistenziale ma anche l’aspirazione ad una visibilità sociale e allo sviluppo dell’istruzione popolare; soprattutto, si evidenzia la volontà di creare forme previdenziali capaci di contrastare i rischi della vita contrapponendosi ad una visione esclusivamente caritatevole e filantropica.

In linea generale, quella delle società di mutuo soccorso fu una esperienza che non durò a lungo nella forma originaria per diverse ragioni: ad associarsi erano solo i lavoratori meglio retribuiti, perciò rimanevano “scoperte” larghe fasce della popolazione più povera, si verificava un invecchiamento dei soci e, contemporaneamente, la tendenza dei più giovani a istituire nuove mutue. Vi furono abusi nella concessione dei benefici e soprattutto, come per molte organizzazioni di matrice religiosa, anche le società di mutuo soccorso gestivano spesso in modo discrezionale gli interventi in favore dei bisognosi.

Tuttavia tale esperienza può essere considerata come la prima espressione di associazionismo operaio e un antecedente storico delle odierne associazioni sindacali.

- *La fase dell’unificazione: il “costo” dell’unificazione; la prima legislazione sociale nazionale; l’influenza del modello Bismark nella prima esperienza italiana*

Ancora intorno al 1860 quella italiana era un’economia piuttosto povera e sottosviluppata. Il paese era povero di materie prime essenziali e di combustibile, largamente dipendente dall’estero per le innovazioni tecniche e l’immissione di nuovi capitali sul mercato finanziario. L’attrezzatura e la tecnologia industriale erano frammentate e disperse tra l’attività rurale e l’industria manifatturiera dei semilavorati.

---

Molte delle opere infrastrutturali più importanti, quali appunto quelle relative allo sviluppo dei collegamenti viari, ferroviari, telegrafici, si debbono alle necessità belliche connesse alla lotta di liberazione del dominio straniero che portò all'unificazione. Alcuni di questi interventi furono poi molto utili quando al momento dell'unificazione ci si rese conto che occorreva colmare le profonde differenze esistenti, sotto tutti i profili, tra il Nord e il Sud del Paese.

Il nuovo Stato unitario si fece carico dei debiti accumulati, anche per le esigenze belliche, da tutti gli Stati preunitari, cosicché al momento dell'unificazione il nuovo Regno d'Italia aveva un debito che si aggirava attorno ai due miliardi e mezzo di lire, finanziato attraverso un largo ricorso al prestito sia interno che estero.

Per tutto il primo decennio post unificazione il terreno dell'impegno maggiore del gruppo dirigente liberale fu orientato al riordino delle finanze del nuovo Stato e al mantenimento dell'ordine pubblico in tutto il territorio entrambi considerati essere le basi stesse di sopravvivenza dell'Italia unita.

Il nuovo Stato dovette fronteggiare l'enorme disavanzo, circa mezzo miliardo di lire, in una situazione di grandi difficoltà interne<sup>7</sup>, oltre alla vendita di beni pubblici, le soluzioni adottate furono fondamentalmente di due ordini: un ulteriore e massiccio ricorso all'indebitamento pubblico, che rese più stretti i rapporti tra lo Stato italiano e i gruppi bancari all'interno e all'estero, l'aumento della pressione fiscale.

Parallelamente, furono poste le basi per l'unificazione amministrativa del Paese, perlopiù estendendo la regolamentazione di origine sabauda, e nel 1865 furono emanati i codici civile, penale e commerciale; fu avviata una politica liberista negli scambi commerciali con l'estero e fu favorita la presenza di una pluralità di banche di emissione di moneta. Nel 1893, dalla fusione tra Banca Nazionale del Regno d'Italia, Banca Nazionale Toscana, Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia e dalla liquidazione della Banca Romana, nasce la Banca d'Italia con funzioni di Tesoreria dello Stato che, nel 1926 otterrà l'esclusiva dell'emissione di moneta.

Alla crescita delle strutture economiche corrispose l'evoluzione delle politiche sociali con la definizione di nuovi istituti. Si andava accentuando il carattere pubblicistico della tutela previdenziale, come si vedrà sostanzialmente connesso con il crescere dell'attenzione dell'opinione pubblica verso il fenomeno

---

<sup>7</sup> La situazione debitoria fu resa ancor più aspra dalla guerra del 1866 e poi dalla difficile situazione internazionale del 1870 culminata nella spedizione nel Trentino e nell'occupazione di Roma, senza contare che i due avvenimenti ora detti comportarono l'assunzione del debito pubblico del Veneto e dello Stato pontificio.

---

degli infortuni sul lavoro, collegato al progredire dell'industrializzazione e dell'attività economica.

---

### 3. L'EPOCA GIOLITTIANA

#### ➤ *lo stato liberale di fronte al conflitto sociale*

In un primo momento, l'esigenza di provvedere alla copertura del cosiddetto rischio professionale superò quella di occuparsi di tutti i cittadini con una legislazione di carattere "sociale". Prevalse nello Stato liberale l'esigenza di prevenire e contenere il conflitto sociale che accompagnava la fase di industrializzazione del Paese mantenendo l'intervento dello Stato in posizione di terzietà nella regolazione del fenomeno. L'intervento pubblico assunse sempre più un carattere "residuale" manifestandosi solo quando si rendeva evidente il fallimento delle iniziative di responsabilizzazione individuale e dei corpi sociali intermedi.

Nello stesso periodo, in Germania, veniva introdotta l'assicurazione sociale per favorire la riduzione della mortalità e degli infortuni nei luoghi di lavoro e per istituire una prima forma di previdenza sociale; il perfezionamento negli studi statistici aveva favorito la scelta dello strumento assicurativo perché l'introduzione del calcolo attuariale ne semplificava, in prospettiva, la gestione da parte dei governi.

Sotto un profilo economico, la partecipazione al finanziamento da parte degli stessi soggetti interessati rendeva la gestione più conveniente e contribuiva a mantenere la tutela sociale all'interno delle regole proprie del commercio impedendone lo sviluppo in un senso che potesse alterare i principi dell'attività d'impresa. Secondo alcuni studiosi fu proprio la classe imprenditoriale a spingere per i versamenti obbligatori dei propri operai, al fine di non doversi più accollare per intero il costo della sicurezza sociale dei lavoratori.

In Italia, nell'ultima parte del secolo XIX, l'attività industriale si sviluppò notevolmente soprattutto nelle aree del centro nord e anche in agricoltura si ebbero dei miglioramenti. La sensibilità del mondo cattolico ai problemi del benessere sociale fu sollecitata dall'Enciclica "*Rerum Novarum*" emanata nel 1891 dal Papa Leone XIII.

Allorché la gravità del fenomeno degli infortuni sul lavoro si manifestò maggiormente all'attenzione dell'opinione pubblica, l'intervento legislativo rese obbligatoria l'assicurazione senza però alterarne la struttura contrattuale ma estendendone la tutela anche agli infortuni dovuti al caso fortuito, forza maggiore, colpa non grave del lavoratore in tal modo tutelando non soltanto i casi di infortuni dovuti alla colpa del datore di lavoro. La tutela riguardava per il momento solo i lavoratori subordinati (L.80/1898).

---

Il legislatore liberale fece ricorso a un criterio di imputazione della responsabilità civile diverso da quello tradizionale della colpa o del dolo, attribuendo comunque la responsabilità del danno al datore di lavoro, cioè a chi trae il maggior vantaggio dall'attività economica; il rischio viene socializzato all'interno della categoria interessata.

Si realizza quindi uno scostamento dallo schema prettamente assicurativo di responsabilità per danni verso un concetto di rischio professionale che si caratterizza maggiormente in senso sociale; in sostanza l'infortunio sul lavoro comincia ad essere percepito come "costo sociale".

Un vero cambiamento nella costruzione della responsabilità civile del datore di lavoro si realizzerà nel 1942 quando il codice civile imporrà al datore di lavoro uno specifico obbligo di sicurezza oltre a quelli propri del rapporto del lavoro.

Il periodo compreso tra il 1870 e la fine del secolo è ricco di eventi basilari per il Paese. Nel 1877, vengono introdotte una serie di novità nel campo dell'istruzione, mirate a fronteggiare la piaga dell'analfabetismo, fenomeno che coinvolgeva quasi il 70% dell'intera della popolazione; nel 1879 venne abolita la micidiale tassa sul macinato, nel 1892, la nuova riforma elettorale elevò la percentuale degli italiani aventi diritto di voto dal 2,2% al 6,9%.

#### 4. L'ITALIA TRA LE DUE GUERRE

➤ *L'influenza della visione umanistica del Re Vittorio Emanuele III e la sua concezione dello Stato*

La figura di Vittorio Emanuele III può a buon diritto essere considerata quale anello di congiunzione di due concezioni tra loro molto diverse di Italia. La prima, è quella di una nazione ancora acerba, nel cui alveo devono essere rinforzati e salvaguardati, anche di fronte alle potenze straniere, i concetti di indipendenza e unità nazionale, mentre si formano quelli di giustizia sociale e di progresso economico; la seconda, è quella di una nazione, ormai presente a pieno titolo nel contesto delle nazioni europee, che deve governare il conflitto sociale e i profondi mutamenti istituzionali e politici che intervengono in drammatica successione dal primo dopoguerra in poi.

In effetti l'arco temporale del suo regno muove dai primi del '900, quando, improvvisamente, a seguito dell'assassinio del padre, Umberto I, egli diviene Re, e accompagna la nazione italiana fino alle soglie della Repubblica.

---

Nel suo primo discorso alla Nazione, scritto di suo pugno, si possono rintracciare agevolmente i capisaldi della sua visione politica caratterizzata da una linea conciliante e parlamentarista, basata su di un profondo rispetto delle prerogative reali nel quadro costituzionale delineato dallo Statuto Albertino, e della convivenza pacifica tra le Nazioni.

Fu strenuo difensore della legalità e della dinamica costituzionale dei poteri dello Stato, intendendo così preservare il concetto di Nazione e della sua dignità anche a costo di apparire non sufficientemente intransigente di fronte alle sfide della storia.

Vale la pena dunque di delineare sia pure sommariamente le principali tappe del suo operato nel corso degli eventi che costituiscono la storia d'Italia a partire dai primi del '900 fino al termine della II Guerra mondiale.

### *La politica interna: apertura a sinistra e pace sociale*

Come già evidenziato, l'operato di Vittorio Emanuele III in politica interna riguarda in primo luogo la realizzazione della pace sociale, attraverso una legislazione volta a superare "*l'ardente contrasto fra capitale e lavoro*". La pace sociale e la necessità di operare con equità tra le classi sociali sono, infatti, temi ricorrenti dei discorsi della Corona, normalmente redatti personalmente dal Re.

“Conviene ora con prudente risolutezza proseguire sulla strada che la giustizia sociale consiglia [...] in sollievo delle classi lavoratrici. Sono felici portati della civiltà nuova l'onorare il lavoro, il confortarlo di equi compensi e di preveggenze tutela, l'innalzare le sorti degli obliati dalla fortuna. Se a ciò Governo e Parlamento provvedano, egualmente solleciti dei diritti di tutte le classi, faranno opera memoranda di giustizia e di pace sociale.”

*(Discorso della Corona, 20 febbraio 1902)*

Nella visione politica del sovrano, punto fondamentale per il raggiungimento della desiderata pace sociale era "conseguire una più elevata condizione intellettuale, morale ed economica delle classi popolari", in particolare assicurando un completo livello di istruzione a tutti i cittadini. Attento alle esigenze di progresso del Paese, che alla vigilia della Grande Guerra era divenuto la settima potenza industriale al mondo, diede lo status di ente morale nel 1908 alla Società italiana per il progresso delle scienze fondata nel 1839. Contribuì finanziariamente alla fondazione a Milano della prima Clinica di medicina del lavoro d'Europa e di uno dei primi istituti per lo studio e la cura del cancro.



---

Ripercorrendo i primi decenni del secolo si notano diverse leggi promulgate nell'ambito della legislazione sociale a tutela delle categorie più svantaggiate, sostenute da varie forze politiche, tra cui quelle di stampo cattolico, e volute da Vittorio Emanuele III: la tutela giuridica degli emigranti (1901), la tutela del lavoro delle donne e dei minori (1902), le misure contro la malaria e per la chinizzazione (1902), l'istituzione dell'Ufficio del lavoro (1902), l'edilizia popolare (1903), la legislazione infortunistica e quella relativa alla invalidità e vecchiaia degli operai (1907), l'obbligo del riposo settimanale (1907), l'istituzione della Cassa nazionale delle assicurazioni sociali (1907), l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (1910); la mutualità scolastica e l'istituzione della Cassa nazionale per la maternità (1910), l'assistenza a favore delle persone colpite da disoccupazione involontaria (1917); sempre nel 1917 furono istituite l'Opera Nazionale Combattenti, l'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia (1919), ampliata e resa obbligatoria, prevedeva per la prima volta un intervento della "solidarietà generale" nel finanziamento.

Con la creazione dell'INA nel 1912 vengono poste le basi per la creazione del sistema pensionistico a capitalizzazione dei dipendenti pubblici.

Merita infine di essere segnalata un'altra importante sua iniziativa. Coerentemente con il proprio pensiero umanistico, nel 1905, accogliendo la proposta di David Lubin, Vittorio Emanuele III si fece personalmente promotore a livello internazionale della fondazione dell'Istituto Internazionale di Agricoltura, evolutosi nel secondo dopoguerra nella Food and Agricultural Organisation of United Nations (FAO), istituzione tuttora attiva, con l'obiettivo di abbattere la piaga della fame mondiale.

L'Ente era finanziato prevalentemente attraverso i contributi degli Stati aderenti, che andavano da un minimo di 12.500 lire ad un massimo di 200.000 lire. Vittorio Emanuele III, che era abituato a sostenere con i propri averi le molte istituzioni scientifiche e caritative da lui patrocinate, partecipava con la somma annua di 300.000 lire, che si aggiungevano alla donazione della palazzina che doveva servire da sede all'Istituto.

\* \* \*

Le linee di politica in campo sociale si connotarono diversamente a partire dalla fine del primo conflitto mondiale, quando, nell'alveo della difficile situazione economica post-bellica in cui versava il paese, maturò in politica una svolta autoritaria.

➤ *Il periodo corporativo e la concezione liberale*

La politica sociale attuata dal fascismo si distingue sin dagli albori per il suo carattere totalitario, mirante a ricondurre sotto il controllo del regime un sistema di protezione sociale ancora connotato dalla presenza del mutualismo e delle iniziative confessionali legati alle Opere Pie.

Durante il governo presieduto da Nitti, con il Regio Decreto n. 700 del 3 giugno 1920, nasceva il ministero per il Lavoro e la previdenza sociale. La nascita del nuovo ministero avveniva con la scelta della decretazione d'urgenza, scavalcando di fatto le prerogative parlamentari, come era già accaduto per alcuni provvedimenti fondamentali quali l'istituzione delle assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni agricoli, nel 1917, nonché invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, nel 1919. Interventi che rispondevano all'esigenza di arginare la drammatica violenza dello scontro sociale in atto mostrando attenzione verso le classi popolari che più di altre avevano sofferto le conseguenze della guerra<sup>8</sup>.

Già nel 1923 l'attenzione del regime era stata rivolta al perfezionamento della previdenza sociale, sia dal punto di vista istituzionale, sia dal punto di vista funzionale, affermandosi fin da allora quell'indirizzo unitario che doveva avere, più tardi, conferma dalla Carta del Lavoro e dalle successive realizzazioni, delle quali la stessa Carta del Lavoro aveva tracciate le linee direttrici di orientamento e di sviluppo.

Uno dei primi provvedimenti adottati fu quello per il riordino del Fondo per la disoccupazione involontaria affidato alla Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali (CNAS), senza prevedere finanziamenti da parte dello Stato. Nel 1926 iniziò una forte espansione del ruolo del "pubblico" con l'avvio del monopolio assicurativo attuato attraverso il riordino della Cassa nazionale infortuni (CNI) e la previsione del divieto per i datori di lavoro di assicurare i propri operai presso istituti o casse consorziate private; un anno più tardi avvenne l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi che nel 1929 venne estesa alle malattie per gente di mare e sempre nello stesso anno fu resa obbligatoria anche l'assicurazione contro gli infortuni anche per le malattie professionali.

Il 1929 fu caratterizzato oltre che dalle riforme appena ricordate, anche da una grande crisi finanziaria, produttiva e commerciale con il conseguente calo dei

---

<sup>8</sup>Come scrisse Ignazio Silone, "Dopo alcuni tentativi il Fascismo fu costretto a ripercorrere le tracce del passato, poiché i bisogni economici, popolari e politici che hanno giustificato dal punto di vista borghese la demagogia sociale del passato, sono diventati anche più gravosi e più urgenti sotto il Fascismo. In realtà la legislazione sociale, con il suo sviluppo della burocrazia statale e internazionale, apre alla piccola e media borghesia una sfera d'attività ed estende l'organizzazione del potere borghese agli strati più ampi della popolazione. Una borghesia socialmente debole, come quella italiana, deve naturalmente e necessariamente mantenere una grande burocrazia e dedicarsi ad una politica di riforme sociali».

---

livelli salariali ed il crollo occupazionale che diede vita ad una nuova stagione di interventismo in ambito economico e sociale. In campo previdenziale, l'esigenza di convogliare una quota significativa di risorse fiscali verso le misure assistenziali più urgenti e verso i sussidi per i numerosi disoccupati portò a radunare le varie casse previdenziali in un organismo unitario eliminando sovrapposizioni di funzioni.

Nel 1933 nacque dunque l'Istituto nazionale fascista contro gli infortuni sul lavoro (INFAIL), che prese il posto della Cassa nazionale infortuni (CNI) e dei numerosi enti e sindacati autorizzati alla tutela infortuni. Il nuovo istituto aveva il compito, in regime di monopolio, di gestire l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per quasi la totalità dei dipendenti dello Stato. L'innovazione della riforma risiedeva proprio nella previsione della costituzione automatica del rapporto assicurativo, con prestazioni a carattere indennitario e sanitario a favore del lavoratore, segnando il definitivo abbandono del sistema privatistico-contrattuale in favore di quello pubblicistico. Con tale nuovo sistema il diritto alle prestazioni nasceva automaticamente a seguito del verificarsi dell'evento, anche se il datore di lavoro non avesse adempiuto agli obblighi assicurativi<sup>9</sup>.

Nello stesso anno fu costituito l'Istituto nazionale fascista della previdenza sociale (INFPS) che sostituì la predetta CNAS e avocò la gestione di tutte le assicurazioni obbligatorie. Nel 1935 fu pubblicato un testo unico sul Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale, con il quale si cercava di dare unitarietà al frammentato sistema previdenziale per l'invalidità e la vecchiaia, la disoccupazione, la tubercolosi e la maternità, pur non modificando sostanzialmente il sistema nato nel 1919.

In particolare, la riforma del 1935 aveva previsto il finanziamento basato sulla contribuzione paritaria dei lavoratori e dei datori di lavoro, con un modesto intervento dello Stato che corrispondeva 100 lire per ogni pensione liquidata. Il regime tecnico adottato era quello della capitalizzazione mentre la il calcolo della rendita pensionistica e si basava sulla formula contributiva in funzione dell'ammontare dei contributi versati dal singolo lavoratore. L'età di pensionamento venne elevata a 65 anni per gli uomini e per le donne. Alcune modifiche al sistema furono apportate nel 1939, quando fu accolto il principio della reversibilità della pensione ai superstiti e fu abbassata l'età del

---

<sup>9</sup> L'INFAIL era tenuto a provvedere alle cure necessarie per tutta la durata dell'inabilità temporanea, e anche dopo la guarigione chirurgica, nella misura in cui fossero necessarie per ripristinare la capacità lavorativa; nonché alla prima fornitura delle protesi da lavoro (non per fini estetici) e al loro rinnovo, dopo trascorso il termine di durata stabilito. L'azione per conseguire le prestazioni si prescriveva entro un anno dal giorno dell'infortunio. Nel caso di inabilità permanente parziale, la rendita era stabilita proporzionalmente al grado dell'inabilità, accresciuta di un decimo per la moglie e ciascun figlio in età minore di 15 anni o inabile al lavoro. In caso di inabilità permanente assoluta, la rendita annua corrisposta era pari alla metà del salario annuo e veniva riscossa dal giorno successivo a quello in cui cessava l'indennità per quella temporanea.

---

pensionamento a 60 anni per gli uomini e a 55 per le donne, con aggiustamenti nella misura delle prestazioni, adeguate fino al 1943.

---

CAP. 2

LA FORMAZIONE DEL SISTEMA PENSIONISTICO DALLA FINE DELLA II GUERRA  
MONDIALE FINO ALLA SOGLIA DEGLI ANNI '90

---

## 1. LA RICOSTRUZIONE NEL SECONDO DOPOGUERRA

Con la caduta del fascismo e la fine del secondo conflitto mondiale, il funzionamento degli organi previdenziali italiani allora esistenti entrò in crisi. La maggior parte delle riserve delle gestioni assicurative persero in gran parte il loro valore reale perché erano state investite quasi completamente in titoli di Stato. L'inflazione, di conseguenza, rese irriskorie le prestazioni erogate e la minaccia di una vasta disoccupazione era sempre più pressante. Dato lo scenario che si prefigurava nel secondo dopo guerra, si rendeva necessario un vasto riordino del sistema previdenziale e un piano unitario di sicurezza sociale.

Va tenuto presente che occorre affrontare non solo i disagi e le problematiche legate alla ricostruzione, ma anche problemi strutturali di più ampio respiro. Per risollevere il paese era innanzitutto necessario ricostruire tutte le infrastrutture e le attrezzature produttive che erano andate distrutte durante il conflitto, contrastare l'impennata dell'inflazione e la strozzatura della bilancia dei pagamenti che rendeva problematici gli acquisti di materie prime indispensabili per la ricostruzione.

Si rendeva inoltre necessario intervenire per risolvere alcune problematiche storiche come la disoccupazione strutturale, l'arretratezza del settore agricolo, gli squilibri territoriali ed in particolare la povertà delle regioni meridionali. Secondo le stime ufficiali i disoccupati nel secondo dopoguerra erano circa due milioni, senza considerare i numerosi sottoccupati, specialmente nel settore agricolo. Questa problematica, avvertita in modo particolare dalle confederazioni sindacali, portò la CGIL nel 1949 alla presentazione del così detto Piano del Lavoro con il quale si proponeva la nazionalizzazione delle imprese produttrici di energia elettrica, alcuni interventi per la trasformazione fondiaria e una incisiva politica della casa.

In tale contesto economico e sociale la decisione di politica economica più importante del dopoguerra fu proprio quella di un progressivo abbandono delle politiche protezionistiche e di chiusura agli scambi con l'estero. L'intensificazione degli scambi con l'estero e l'apertura commerciale si rivelarono, infatti, una scelta obbligata dettata dalla carenza di materie prime del paese; dal 1948 l'Italia cominciò a siglare una serie di accordi multilaterali con altri paesi europei, contemporaneamente ci fu una rapida riduzione delle limitazioni quantitative e una revisione, anche se graduale, dei dazi doganali.

Dunque, negli stessi anni in cui in Gran Bretagna veniva introdotta la riforma del *welfare state* sotto la spinta universalistica che ispirava il rapporto *Beveridge*, l'Italia si trovava a dover affrontare una crisi economica e sociale

---

senza precedenti. Con il piano *Beveridge* le forme di previdenza venivano estese a tutti i cittadini, mentre la legislazione continentale promossa da *Bismarck*, a cui il sistema previdenziale italiano si ispirava, poneva alla base delle tutele l'esistenza di un rapporto di lavoro. Data la situazione delle finanze pubbliche, le risorse investibili nel finanziamento della riforma del *welfare state* apparivano quanto mai limitate.

Si legge nella Relazione del CNEL sulla riforma della previdenza sociale:

“La guerra con le sue distruzioni, con l'occupazione del territorio nazionale e soprattutto con l'inflazione determinò gravi danni alla struttura della previdenza sociale. Per effetto dell'inflazione furono pressoché annientate le riserve mobiliari, aumentarono i costi delle prestazioni in natura ed i costi di amministrazione degli Enti, mentre non aumentarono nel contempo, per varie ragioni tecniche ed amministrative, i gettiti contributivi”<sup>10</sup>.

Appare evidente come nel contesto economico post bellico il sistema previdenziale a capitalizzazione fosse entrato in crisi, le riserve degli enti previdenziali erano state quasi azzerate dall'inflazione con inevitabili ripercussioni sulle prestazioni erogate che divennero insufficienti.

Nel 1947, sull'esempio inglese della “Commissione *Beveridge*”, fu istituita una commissione, presieduta dall'esponente socialdemocratico Ludovico D'Aragona, con il compito di esaminare le forme di previdenza e assistenza e le assicurazioni sociali al fine di riformare la legislazione allora vigente ispirandosi ai principi di uniformità semplicità e di estensione dei limiti dell'assistenza. I lavori svolti dalla commissione si richiamarono alla concezione di *Beveridge* per una sicurezza sociale correlata ad un reddito minimo garantito e ad una piena tutela della salute, assistenza e previdenza per tutti i cittadini. Si trattava di un nuovo concetto di previdenza sociale che non doveva più essere basato sull'iniziativa del singolo individuo di assicurarsi individualmente contro i rischi di alcuni bisogni futuri, bensì doveva basarsi sull'insieme di mezzi predisposti dalla società a favore dei cittadini per la loro tutela dalla povertà e per la loro difesa dai più gravi bisogni. Il primo scopo da raggiungere era pertanto ricondurre ad unità il complesso che costituiva l'insieme parcellizzato delle forme di previdenza e di assistenza.

Tutti i lavoratori dipendenti e autonomi, senza distinzione di sesso, età, retribuzione e reddito, avrebbero dovuto avere diritto alle prestazioni del nuovo sistema previdenziale da realizzare. Le ambiziose proposte della commissione, che costituiscono una significativa svolta rispetto agli assetti ereditati dall'epoca

---

<sup>10</sup> CNEL, *Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale*, Roma 1963, p. 557

liberale e soprattutto da quella fascista, non ebbero però seguito probabilmente a causa della mancanza di mezzi dovuta al difficile contesto socio-economico del dopoguerra.

\* \* \*

➤ *i diritti previdenziali come diritti sociali, lo “spirito della Costituzione”*

La consacrazione di una diversa “prospettiva” della materia previdenziale e, in senso più generale, del fatto che gli stessi obiettivi dello Stato erano cambiati ed evoluti matura in questa fase storica<sup>11</sup>.

La Costituzione rappresenta il punto di approdo più maturo ed evoluto dell’intera materia previdenziale. I principi fondamentali espressi dagli articoli costituzionali, accogliendo gli obiettivi della sicurezza sociale enunciati nella Carta Atlantica del 1941, pongono le basi affinché sia garantita a tutti i cittadini la liberazione dallo stato di bisogno, considerata una condizione imprescindibile ai fini del godimento dei diritti civili e politici.

La tutela di chi versa in stato di bisogno, sancita in modo chiaro negli art. 2, 3 e 38 della Costituzione, assume la duplice veste di diritto per l’individuo, da un canto e, dall’altro, di fine, obbiettivo, vincolante per lo Stato.

L’art. 2 della Costituzione concepisce la rimozione degli “ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” come, ed è questo un passaggio importante, uno dei compiti principali dello Stato.

A sua volta l’art. 38 prevede che il mantenimento e l’assistenza sociale sono un diritto del cittadino che versa in stato di bisogno; tale norma rappresenta l’approdo veramente innovativo della Costituzione e il risultato del processo evolutivo dei rapporti tra lo Stato e l’individuo; quest’ultimo, difatti, è titolare

---

<sup>11</sup> Nella Costituzione il concetto di sicurezza viene affermato sotto diverse prospettive. Con riferimento al tema previdenziale, di rilievo è la visione interna ed ideale di sicurezza.

In linea generale e sommaria infatti esistono vari concetti di sicurezza: a) sicurezza esterna e sicurezza interna ; tale sicurezza è presa in considerazione in modo primario durante le monarchie del XVI e XVII secolo; b) sicurezza materiale -sicurezza ideale tipiche dei regimi totalitaristici; con tale concetto si rimanda alla sicurezza dell’ordine pubblico e garanzia dei valori giuridici dell’intero ordinamento; c) sicurezza individuale (sicurezza da )-sicurezza collettiva (sicurezza di) tipico delle fasi storiche del costituzionalismo liberale.

Nella costituzione si dà rilievo a tutti i tipi di sicurezza sopra evidenziati (tale concetto viene infatti evocato per ben 10 volte) ed in particolare sulla scia dei principi emersi dal costituzionalismo liberaldemocratico la carta del 1948 riconosce, anche attraverso l’art. 38, i diritti sociali che a loro volta sono libertà positive (libertà di) del singolo strettamente connesse ad esigenze collettive e comunque super individuali.



---

di un vero e proprio diritto che, per usare la terminologia di attenta dottrina, è un diritto sociale di tipo universalistico<sup>12</sup>.

La creazione del diritto comporta, conseguentemente, dei limiti per lo Stato e per la discrezionalità del potere amministrativo di coniugare esigenze economiche e contingenze sociali senza che esso possa giungere fino al punto da azzerare, di fatto, il diritto in questione.

Il carattere universalistico di tale diritto si evidenzia considerando che diversamente dalla tutela della sfera giuridica individuale del soggetto e dei suoi interessi e bisogni come singolo, qui il diritto del singolo è inserito in una visione collettiva, poiché “la tutela di chi versa in condizioni di bisogno viene resa destinataria di una garanzia di ordine costituzionale e riconosciuta (anche formalmente) come un’esigenza solidaristica: di un’esigenza cioè che trascende l’interesse del singolo e coinvolge tutta la collettività, e trova realizzazione non già attraverso un’attività graziosa della p.a...”<sup>13</sup>.

L’art. 38 pertanto è fonte di un diritto del singolo e rappresenta, al contempo, il terreno in cui il diritto perfetto si coniuga con il principio di solidarietà. Tale rapporto ha raggiunto nel tempo diversi gradi di equilibrio in relazione ai mutamenti economici e sociali intervenuti nel tempo che di fatto hanno portato la stessa giurisprudenza di più alto grado a rimodularne l’ampiezza e la portata<sup>14</sup>.

Se, pertanto, i mutamenti sociali ed economici hanno portato all’emersione, con l’art. 38 della Costituzione di diritti previdenziali per la liberazione dal bisogno nell’età anziana, altrettante nuove esigenze economiche e sociali hanno portato alla loro trasformazione, fermo restando, tuttavia, l’intangibilità della loro consistenza di diritto, limite invalicabile per l’amministrazione e per lo stesso legislatore<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Sulla natura giuridica della posizione giuridica in cui versa l’individuo che è nelle condizioni di cui all’art. 38, vi sono differenti opinioni. Alcuni (Crisafulli), non parlano di diritto ma ritengono che sia una norma con valore programmatico e di garanzia pur ammettendo che il discostamento dello Stato dalla norma realizzi una illegittimità costituzionale. Altri (Cinelli) lo definiscono un diritto soggettivo specificando, in modo ancora più puntuale, che è un diritto soggettivo a prestazioni specifiche e perciò un diritto pretensivo.

<sup>13</sup> Sebbene l’art. 38 in materia assistenziale configuri un diritto, nella Costituzione non scompare il concetto di beneficenza pubblica.

L’art. 117 della carta fondamentale infatti nel disciplinare la potestà legislativa concorrente delle Regioni attribuisce a queste ultime la <<beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera>>.

<sup>14</sup> Il principio di solidarietà diviene un principio giuridico di organizzazione e razionalizzazione dei diritti fondamentali tra i quali i diritti sociali garantiti dall’art. 38. Sul collegamento tra l’art. 38 ed il principio di cui all’art. 3, che sancisce il principio della parità e della razionalità comparativa, nonché sui limiti e ambito di discrezionalità del legislatore, attenta dottrina fa presente che l’esigenza di libertà dal bisogno “nella quale si sostanzia il concetto di sicurezza sociale, richiede l’adozione di iniziative di carattere positivo indirizzate ad un fine specifico....nell’ordinamento costituzionale italiano le tematiche della libertà dal bisogno si collegano al principio di uguaglianza inteso in quell’accezione sostanziale cioè come progressiva parificazione dei cittadini davanti alla legge attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale ...ciò che conta secondo quel disegno è il risultato: la realizzazione degli obiettivi garantiti dalla norma costituzionale, il raggiungimento degli standard di protezione da quella norma previsti (compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili) comunque ciò venga in concreto perseguito dal legislatore ordinario: quali che siano cioè le modalità e gli strumenti utilizzati e la loro eventuale combinazione” (cfr Cinelli o.p).

---

## *Il sistema a ripartizione*

Nella seconda metà degli anni '50 l'Italia sperimentò un veloce sviluppo economico, anche se non privo di contraddizioni. A differenza degli anni immediatamente precedenti in cui lo sviluppo economico era stato sostenuto essenzialmente dalla spesa pubblica concentrata soprattutto in settori quali l'edilizia, l'agricoltura e i trasporti, il "miracolo economico" che ebbe luogo tra il 1955 e il 1963 fu guidato dalle esportazioni. L'effetto trainante delle esportazioni fu veicolato da alcuni settori produttivi quali l'industria automobilistica, petrolifera, tessile e calzaturiera.

Lo sviluppo delle esportazioni portò con sé un riequilibrio della bilancia dei pagamenti oltre che stabilità monetaria e l'incremento degli investimenti produttivi. Nonostante il raggiungimento di questi traguardi fosse possibile senza produrre inflazione né disavanzi nei conti con l'estero, non si può dire che quegli anni furono scevri da contraddizioni: un flusso crescente di emigrazioni, la persistente arretratezza del Mezzogiorno, la carenza di servizi pubblici e la congestione delle grandi città.

Inoltre, lo sviluppo industriale assunse una connotazione sempre più "duale" dovuto al fatto che i settori produttivi che lavoravano per il mercato interno non dovendo affrontare la competitività dei mercati internazionali, restarono in una posizione di arretratezza rispetto alla produttività, l'efficienza e le innovazioni tecnologiche.

L'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti venne riformata con la Legge n. 218 del 1952 (riforma Rubinacci) che segnò l'abbandono del sistema di finanziamento a capitalizzazione, secondo cui la pensione corrisposta al lavoratore è finanziata dai contributi "capitalizzati" sulla posizione individuale del lavoratore stesso. Al momento del pensionamento, ogni lavoratore ritira il proprio montante contributivo, cioè quanto versato sino alla quiescenza, maggiorato degli interessi maturati nel tempo, usufruendone in un'unica soluzione (in capitale) o sotto forma di rendita vitalizia.

Contemporaneamente avveniva il passaggio verso un sistema pensionistico basato sul principio della "ripartizione", secondo il quale le pensioni in essere sono pagate utilizzando i contributi correntemente versati dai lavoratori attivi e dai datori di lavoro, senza che si effettuino alcun accantonamento dei contributi stessi (detto anche *pay as you go*). Risultava infatti necessario garantire una pensione a coloro che, a causa degli eventi bellici, erano rimasti privi di lavoro, e quindi impossibilitati per diversi anni a versare, anche figurativamente, i contributi previdenziali.

---

In quel momento storico vi erano le condizioni per l'introduzione del sistema a ripartizione poiché esisteva un rapporto molto favorevole tra lavoratori attivi e pensionati; infatti, a fronte di 11 milioni di lavoratori, i pensionati erano soltanto poco più di un milione; partendo da questi presupposti fu possibile introdurre aliquote di contribuzione più basse di quelle considerate di equilibrio economico attuariale; fu, inoltre, possibile prevedere che l'integrazione al minimo, qualora l'assegno pensionistico non avesse raggiunto l'importo di 5.000 lire mensili, fosse finanziata completamente dalla fiscalità generale dando così attuazione al principio di solidaristico espresso dalla Costituzione.

Il sistema di calcolo delle pensioni rimase contributivo, metodo peraltro tipicamente funzionale a un sistema a capitalizzazione; pertanto, l'ammontare della pensione rimase ancorato ai contributi versati durante l'arco della vita lavorativa. Come si dirà in seguito, il sistema a ripartizione consentirà negli anni '70 di introdurre l'utilizzo del metodo di calcolo retributivo, secondo cui l'ammontare della pensione viene basato sulla retribuzione goduta durante parte, o tutta, la vita lavorativa.

## 2. GLI ANNI '70

### ➤ *La riforma Brodolini*

Per introdurre le riforme intervenute durante il decennio 1963-73 è opportuno premettere alcune considerazioni relative allo scenario economico del periodo.

L'accelerazione della spinta inflazionistica aveva avviato un periodo di turbolenze monetarie, la bilancia dei pagamenti presentava un passivo cospicuo e gli alti tassi di accumulo degli anni precedenti rallentarono; in questo contesto prese corpo un clima di tensioni che sarebbe sfociato nelle grandi lotte sindacali del 1962-63 e del 1969-70. L'inflazione interna e l'aumento della domanda globale portarono ad un disavanzo crescente della bilancia commerciale che ruppe l'equilibrio nei conti con l'estero che aveva caratterizzato il decennio precedente.

Di fronte a questo scenario macroeconomico si preferì non abbandonare la parità esterna della lira motivando tale scelta con la tesi secondo cui il disavanzo nella bilancia dei pagamenti era dovuto in prevalenza a movimenti speculativi. Il regime dei cambi fissi, inoltre, creava notevoli difficoltà anche agli imprenditori che si trovano stretti tra l'aumento del costo del lavoro a seguito delle lotte salariali e i mercati internazionali che impedivano di aumentare i prezzi di vendita. La strada che si decise di percorrere per uscire dalla crisi fu

---

l'arresto dell'inflazione attraverso una manovra depressiva, fu così che nel 1963 venne attuata una stretta creditizia di notevole entità. La creazione di base monetaria venne ridotta da 1.200 miliardi ad appena 150 miliardi all'inizio del 1964.

Nel 1969 le lotte sindacali raggiunsero il culmine e le trattative per il rinnovo dei contratti collettivi diedero luogo a conflitti particolarmente violenti, tanto da portare alla perdita di oltre 200 milioni di ore di lavoro (nel '62 erano state 113 milioni) e la durata dei conflitti raggiunse quasi le 100 ore (era stata inferiore a 60 nel '62). L'autunno di quell'anno prese il nome di "autunno caldo" e nel dicembre dello stesso la bomba di Piazza Fontana diede tragicamente avvio alla così detta strategia del terrore.

La Legge n. 153 del 30 aprile 1969 sancisce il passaggio definitivo al sistema a ripartizione e l'abbandono di ogni forma seppur residuale di capitalizzazione. Oltre al sistema di finanziamento venne modificato anche quello di calcolo delle pensioni con l'adozione del criterio retributivo. La riforma Brodolini, accanto all'estensione dell'assicurazione di invalidità e vecchiaia, introdusse anche la pensione sociale, la pensione di anzianità e il meccanismo di perequazione automatica delle pensioni ai prezzi e ai salari.

Con il passaggio al criterio di calcolo retributivo della pensione quest'ultima non dipende più ai contributi versati dal lavoratore durante la propria carriera lavorativa ma unicamente dalla retribuzione percepita durante gli ultimi anni di carriera. Per tali ragioni la pensione inizierà ad essere considerata per la prima volta come un reddito sostitutivo del reddito di lavoro.

### ➤ *La situazione dopo il 1975*

Altri mutamenti nello scenario economico globale porteranno a partire dal 1973 a modificare profondamente gli equilibri globali: la crisi del petrolio, l'affacciarsi sui mercati internazionali di nuovi paesi industrializzati e i conflitti per la riforma del sistema di pagamenti del mondo occidentale. Nell'autunno di quell'anno i paesi produttori di petrolio con una decisione unilaterale decisero di quadruplicare il prezzo del greggio che raggiunse così i 12 dollari al barile per poi aumentare nuovamente nel 1979 a 32 dollari<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> In Italia l'aumento del prezzo del greggio nell'immediato comportò una contrazione della produzione, quindi dell'occupazione, e del reddito nazionale. Accanto alle grandi potenze industriali in questo periodo storico cominciarono ad affacciarsi sui mercati internazionali i "nuovi paesi industrializzati", anche detti Nic (New Industrial Countries), dell'America latina (Brasile e Messico), dell'estremo oriente (Corea del Sud, Hong Kong, Singapore e Taiwan), dell'Europa meridionale (Grecia, Portogallo, Spagna, ex Jugoslavia). Nell'agosto del 1971 il presidente americano Nixon annunciando la sospensione della convertibilità del dollaro in oro stava di fatto decretando la fine del sistema dei pagamenti concordato quasi trent'anni prima durante la conferenza di Bretton Woods; nel dicembre dello stesso anno il dollaro venne svalutato quasi dell'8 per cento. A seguire molti paesi decisero di fissare la propria parità a seconda delle esigenze, infatti,

---

Il 1973 fu l'anno delle domeniche a piedi e delle televisioni spente alle 22:45 a causa della crisi petrolifera ed energetica, e tuttavia il governo varò una riforma che diede vita al fenomeno così detto delle cosiddette "baby pensioni" facendo espandere ulteriormente la spesa pensionistica già messa a dura prova dai limiti di età per il pensionamento stabiliti nel 1939. L'età di pensionamento, infatti, era di 60 anni per gli uomini e 55 per le donne.

A partire da quell'anno, con l'entrata in vigore del D.p.r 1092, divenne addirittura possibile per le lavoratrici dipendenti pubbliche con figli andare in pensione dopo soli 14 anni sei mesi e un giorno di lavoro. In generale, i limiti di età previsti per i lavoratori statali non erano molto stringenti visto che era loro possibile maturare i requisiti per il pensionamento dopo 19 anni sei mesi e un giorno di lavoro. I lavoratori degli enti locali potevano lasciare il lavoro dopo 24 anni sei mesi e un giorno di lavoro.

Per effetto delle riforme degli anni '70 la spesa pubblica pensionistica passò dal 30,1% del 1960 al 46,8% del 1980 lasciando un'eredità pesante per le casse dello Stato.

Con la Legge n. 297 del 1982, che ha modificato l'art. 2120 del codice civile, è stato disciplinato il Trattamento di Fine Rapporto (di seguito TFR) inteso come retribuzione differita con finalità previdenziali, così come lo conosciamo anche oggi.

Nel 1942, era stata introdotta dal codice civile l'indennità di anzianità che sostituiva, estendendola alla generalità dei lavoratori, l'indennità di licenziamento introdotta nel 1926 dalla Legge n. 562. Ricordiamo che per i lavoratori pubblici era in vigore la disciplina dell'indennità di buonuscita, introdotta dal D.p.r n.1032 del 1973, che rimarrà differenziata rispetto a quella del settore privato fino alla omogeneizzazione avvenuta a metà degli anni '90 ad opera della riforma Dini, di cui si dirà in seguito.

L'art. 2120 del codice civile prevede dunque che per i lavoratori dipendenti del settore privato il TFR venga calcolato sommando per ciascun anno di servizio una quota pari, e comunque non superiore, all'importo della retribuzione dovuta per l'anno stesso divisa per 13,5. La quota di TFR accantonata, ad eccezione di quella maturata nell'anno in corso, deve essere incrementata al 31 dicembre di ogni anno, con l'applicazione di un tasso costituito dall'1,5% in misura fissa e dal 75% dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo accertato dall'Istat.

---

anche la sterlina inglese, il franco svizzero e la lira vennero dichiarati cambi fluttuanti almeno fino alla nascita nel 1978 del Sistema monetario europeo cui l'Italia aderirà un anno più tardi.

---

Memori dell'impennata inflazionistica degli anni '70, quest'ultima previsione venne introdotta con l'intento di salvaguardare nel tempo il potere d'acquisto. Un'ulteriore presidio a tutela del lavoratore fu introdotto con la costituzione del fondo di garanzia presso l'INPS con lo scopo di erogare al lavoratore (o suoi aventi causa) il TFR in caso di insolvenza del datore di lavoro.

---

**CAP. 3**

**LA CRISI DEL SISTEMA DI WELFARE - I RECENTI INTERVENTI DI RIFORMA  
DELLE PENSIONI E DEL MERCATO DEL LAVORO**

➤ *Le riforme degli anni '90: il sistema pensionistico nel passaggio dal retributivo al contributivo*

Risulta allora evidente come, a partire dalla fine degli anni '70, l'aumento della spesa previdenziale sia dipeso dalla descritta progressiva costituzione di un sistema pensionistico e assistenziale esteso all'intera popolazione residente e pertanto produttivo dell'aumento del numero complessivo dei trattamenti erogati.

Tra i fattori che contribuirono in maniera rilevante a determinare la quantità di risorse necessarie per sostenere tale impianto previdenziale vi è il peso dei graduali miglioramenti apportati alle prestazioni, anche grazie ai meccanismi di adeguamento dei trattamenti all'andamento dei prezzi e dei salari in termini reali, che accrebbero l'importo medio delle pensioni in rapporto al reddito pro capite.

Il sistema pensionistico pubblico (basato sul regime retributivo, vale a dire su pensioni calcolate in base all'ultima retribuzione) e a ripartizione (ossia con prestazioni finanziate con i contributi pagati dai lavoratori attivi) stava accumulando squilibri crescenti, a causa del crescente e costante allungamento della vita media e alla riduzione delle nascite, che incideva sulla durata del periodo di pagamento delle pensioni, combinata con una bassa crescita dell'occupazione, con un deficit e un debito pubblico elevati, incompatibili con gli impegni europei.

Nel corso del tempo gli introiti per contributi divennero insufficienti a finanziare la spesa pensionistica nonostante i rilevanti e progressivi aumenti delle aliquote contributive. Ad ampliare gli squilibri di cassa del settore pensionistico ha contribuito anche il rallentamento dell'economia con le evidenti ed inevitabili conseguenze sulla dinamica dei contributi.

Nei primi anni '90, il sistema pensionistico italiano è stato quindi oggetto di riforme che avevano l'obiettivo di contenere l'espansione della spesa e di accrescere il volume degli introiti, anche se non furono ancora in grado di assicurare il definitivo riequilibrio del sistema.

La legge delega n. 421 dell'ottobre del 1992 (riforma Amato) indicò le linee di fondo che il Governo doveva seguire nella sua opera di revisione della normativa previdenziale. La riforma della previdenza seguiva una delle più gravi crisi economiche e valutarie vissute dall'Italia. L'intervento riuscì a contenere



---

notevolmente la crescita della spesa soprattutto attraverso la limitazione dell'indicizzazione dei trattamenti alla sola dinamica dei prezzi ed il riassetto del sistema pensionistico preesistente, quindi ancora basato sul metodo di calcolo retributivo, fondamentalmente intervenendo con un progressivo allungamento del periodo di rilevazione della base pensionabile, cioè del salario.

➤ *Il lancio della previdenza complementare*

A soli due anni di distanza, nel 1995 un nuovo intervento legislativo (legge Dini n.335) era volto al contenimento della spesa nel breve-medio periodo e al reperimento di nuovi mezzi finanziari congiuntamente ad una nuova e più radicale riforma dell'assetto a regime. Per tale ragione, la riforma stabiliva il ritorno graduale al metodo di calcolo della pensione di tipo contributivo, distinguendo i lavoratori in base all'anzianità contributiva.

Il disegno innovatore perseguito dalla riforma risiedeva anche e soprattutto nel passaggio da un sistema previdenziale incentrato su un unico regime obbligatorio pubblico (la pensione dell'INPS) a un sistema basato su due pilastri:

Il cosiddetto primo pilastro obbligatorio, ovvero la pensione pubblica, ridefinita in modo da garantire una maggiore rispondenza tra i contributi versati dai lavoratori e le prestazioni da essi percepite negli anni di pensionamento; il secondo pilastro costituito dalla pensione integrativa di categoria o aziendale, accumulata mediante l'adesione volontaria su base collettiva ai fondi pensione oppure costituito dalla pensione integrativa individuale, lasciata alla scelta di risparmio previdenziale del singolo lavoratore.

2. IL SECONDO INTERVENTO ORGANICO PER DISCIPLINARE LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE NEL QUADRO DELLA LEGGE DELEGA DI RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO DEL 2004

I provvedimenti del 2004, intervenendo nello schema della riforma del 1995, hanno essenzialmente contribuito a innalzare e a restringere la fascia entro cui oscillava l'età di pensionamento e a inasprire i requisiti per il riconoscimento, nel regime transitorio previsto, dei trattamenti di anzianità definendo, inoltre, le modalità per il conferimento delle quote del "TFR maturando" alla previdenza complementare. Anche dopo tali interventi permane un sostanziale squilibrio del sistema dal momento che le tendenze della spesa non segnano un significativo ridimensionamento.

---

Per quanto riguarda la previdenza complementare, soprattutto nell'intento di favorire l'aumento delle adesioni, vengono dettate norme di delega, poi recepite in apposita normativa delegata (Decreto l.gs n. 252) che ha abrogato la disciplina previgente del 1993 (124/1993), salvo che per quanto concerne il pubblico impiego a cui essa continua ad applicarsi per molti rilevanti profili.

Con la legge delega n. 243 del 23 agosto del 2004, un nuovo intervento sul quadro normativo della previdenza è stato effettuato col relativo decreto di attuazione n. 252 del 5 dicembre del 2005. La riforma ha innovato la disciplina della previdenza complementare, dopo quella iniziale degli anni novanta sommariamente descritta, e ha effettuato alcuni significativi interventi relativi al primo pilastro, tra i quali, la revisione delle pensioni di anzianità e di vecchiaia, la liberalizzazione e l'allungamento dell'età pensionabile col sistema degli incentivi e disincentivi eliminando anche i divieti di cumulo tra pensione e reddito da lavoro.

La previdenza complementare dispone, quindi, da diversi anni di un vero e proprio "ordinamento di settore", grazie alla definizione di una disciplina compiuta e articolata, positivamente riconosciuta anche a livello europeo. Il sistema fa perno sui principi della volontarietà e della capitalizzazione individuale, privilegia il meccanismo della contribuzione definita, tende ad assicurare la concorrenza tra le diverse tipologie previste (fondi negoziali, fondi aperti, PIP), afferma il principio della portabilità delle posizioni individuali all'interno del sistema.

La regolamentazione riguardante gli investimenti delle risorse e i conflitti di interesse è molto articolata, la trasparenza assicurata agli iscritti sia all'atto dell'adesione che nel corso del rapporto di partecipazione è ampia. Alle forme pensionistiche è richiesto il rispetto di precise norme di governance con riferimento sia ai requisiti di professionalità e onorabilità che devono possedere gli esponenti dei fondi, sia ai processi gestionali e all'assetto organizzativo.

A tutela degli iscritti e dei beneficiari e del buon funzionamento del sistema, il legislatore ha istituito l'Autorità di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) alla quale assegna un ruolo centrale nella vigilanza dedicata circa l'operato dei fondi, anche al fine di favorire l'omogeneizzazione e la concorrenza tra forme pensionistiche con caratteristiche strutturali anche molto diverse.

Sul piano dell'offerta, infatti, nel sistema si distinguono adesioni collettive e adesioni individuali. Le prime possono essere raccolte tramite fondi negoziali, fondi preesistenti e fondi aperti, le seconde sono appannaggio di fondi aperti e PIP; nel caso di adesione su base collettiva, all'aderente è riconosciuto il diritto di usufruire di un contributo del proprio datore di lavoro.

---

I fondi negoziali e i fondi preesistenti sono enti non profit la cui istituzione è ricondotta ad accordi posti in essere dalle rispettive rappresentanze sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori; anche i fondi aperti possono raccogliere adesioni collettive mediante accordi aziendali o con gruppi di lavoratori. I fondi aperti e i PIP sono promossi da banche, intermediari finanziari e assicurativi e contemperano dunque la finalità previdenziale con lo scopo di lucro, tipico di tali entità.

Nelle sue diverse componenti, il sistema della previdenza complementare costituisce il secondo pilastro della previdenza, al quale la normativa primaria riconosce il ruolo di integrazione della pensione obbligatoria concedendo consistenti agevolazioni fiscali precluse ad altre modalità di risparmio proprio in virtù della dignità costituzionale dell'interesse protetto, (articolo 38, comma 2 della Costituzione).

Un rilevante elemento di distinzione rispetto al primo pilastro è dato dal fatto che la pensione pubblica di norma si fonda sul principio della ripartizione, mentre la previdenza complementare è invece basata sul principio della capitalizzazione, secondo cui la pensione ricevuta da ciascun lavoratore è il frutto dell'investimento dei contributi da lui stesso versati nel tempo.

Le diverse forme della previdenza complementare (fondi negoziale, aperti e PIP) hanno caratteristiche diverse tra loro che influenzano inevitabilmente i costi che esse applicano ai lavoratori con intuibili ricadute sulle rendite che saranno in grado di erogare. I fondi pensione negoziali sono organizzazioni senza scopo di lucro e operano mediante una propria struttura amministrativa e contabile (a cui spesso si aggiunge un rilevante ricorso all'outsourcing). I fondi pensione aperti e i PIP, invece, sono promossi da intermediari finanziari (società di gestione del risparmio, banche, SIM o assicurazioni) che “prestano” al fondo il servizio di gestione di cui necessita per operare.

Inoltre, mentre i fondi pensione aperti hanno una struttura dei costi per molti versi simile a quella di un fondo comune, le polizze previdenziali mutuano numerose caratteristiche dalle polizze vita, con la conseguenza che rappresentano una struttura dei costi molto articolata ed eterogenea.

La definizione di regole comuni a tutte le diverse tipologie perseguendo i profili dell'omogeneità e della trasparenza nei rapporti con gli aderenti, sotto la supervisione della COVIP, vuole giungere ad una maggiore confrontabilità tra le diverse forme e incoraggiare così le adesioni.

Per altro verso, la legge ha inteso rendere più consistente il risparmio accantonato nei fondi pensione introducendo la possibilità di aderire mediante il

---

conferimento del Trattamento di fine rapporto (TFR), anche con modalità tacite; in tal modo, almeno per quanto riguarda il lavoro dipendente del settore privato, si è realizzata una sorta di automaticità dell'adesione.

Si è detto del regime civilistico del TFR; l'istituto prevede la possibilità di liquidazione per effetto della semplice cessazione del rapporto di lavoro e l'erogazione avviene sempre in capitale al momento della maturazione del relativo diritto. Vi è inoltre la possibilità di usufruire di anticipazioni anche nel corso di rapporto di lavoro a tutela di situazioni ritenute meritevoli di considerazione, come la salute e l'abitazione.

Dunque, per non creare elementi di sfavore nella scelta del lavoratore riguardo alla destinazione del TFR, la normativa sulla previdenza complementare contempla le anticipazioni e i riscatti, nonché la possibilità, in larga misura, di una liquidazione della stessa prestazione finale in capitale (almeno il 5%, l'intero ammontare qualora il 70% del montante finale trasformato in pensione risulti inferiore a metà dell'assegno sociale).

Il conseguimento di una prestazione pensionistica adeguata viene quindi temperato con la salvaguardia di alcune esigenze di significativa rilevanza, appunto il diritto alla salute e l'acquisizione della casa da destinare a prima abitazione.

Al perseguimento del fine previdenziale è deputata anche la normativa regolatrice della materia degli investimenti dei fondi pensione che poggia sui principi di una sana e prudente gestione.

Sotto il profilo fiscale, la nuova normativa ha di fatto introdotto un sistema di tassazione che viene solitamente definito come ETt (Esenzione - Tassazione – Tassazione). Questo meccanismo si distingue per l'esenzione in fase di versamento dei contributi e per la tassazione in fase di accumulazione ed in fase di erogazione (seppure fortemente agevolata in quest'ultima fase). Nel sistema oggi vigente, i vantaggi fiscali dei fondi pensione sono dovuti prevalentemente a tre diversi effetti: la possibilità di dedurre i contributi in sede di dichiarazione dei redditi, la bassa aliquota prevista per i rendimenti ottenuti nel tempo dai fondi e la favorevole tassazione stabilita per le prestazioni, nel periodo di pensionamento.

A ciò si deve aggiungere, in caso di adesione ad un fondo di tipo negoziale o aperto in forma di adesione collettiva, il contributo aggiuntivo del datore di lavoro, che sebbene subordinato al versamento di una contribuzione ulteriore rispetto al Tfr, a volte può essere molto cospicua rappresentando di fatto un incentivo ed un guadagno piuttosto appetibile.

## 1. LA RIFORMA FORNERO - GLI ELEMENTI FONDANTI DEL NUOVO SISTEMA PENSIONISTICO

### ➤ *L'analisi della riforma nel contesto dell'evoluzione del "sistema Paese"*

La legge 92/2012 (c.d. Riforma Fornero) nasce in un contesto caratterizzato dalle urgenze derivanti dalla perdurante crisi economica, dalle prospettive economiche incerte e dalla necessità di garantire il consolidamento dei conti pubblici attraverso l'adozione sia di politiche di forte contenimento della finanza pubblica che di riforme strutturali.

Al momento del varo della legge, lo scenario internazionale era caratterizzato da un rallentamento della crescita delle economie avanzate e, in presenza di forti tensioni sul debito sovrano, dalla crisi dell'area euro che interrompeva, a partire dalla seconda metà del 2011, la breve ripresa seguita alla recessione del 2009, con significative differenze tra i Paesi in termini di crescita e nell'evoluzione del mercato del lavoro<sup>17</sup>.

La riforma è intervenuta anche sulle disposizioni riguardanti i rapporti di lavoro a tempo determinato previste nel D. Lgs. 368/2001, da un lato incoraggiandone l'utilizzo, cercando di agevolare la flessibilità in entrata nel mercato del lavoro tramite la "a-causalità" del primo rapporto di lavoro a termine stipulato fra un datore di lavoro e il medesimo lavoratore; dall'altro disincentivando l'uso reiterato del tempo determinato (anche attraverso il contratto di somministrazione) in favore di quello indeterminato, considerato dal legislatore la "forma comune di rapporto di lavoro"<sup>18</sup>.

In questo caso il trend è sostanzialmente costante a partire dal primo trimestre 2010. È molto difficile stabilire se dalla data di entrata in vigore della riforma le innovazioni introdotte abbiano o meno agito secondo gli obiettivi fissati dal legislatore, anche alla luce del quadro congiunturale che nel frattempo non ha mostrato segni di miglioramento, tuttavia il contratto a tempo determinato nel 2012 ha rappresentato circa il 69% di tutte le attivazioni.

Di seguito sono indicati in sintesi gli elementi principali di criticità del sistema Paese relativamente al triennio 2011 – 2013, ferma restando la difficoltà di effettuare stime sugli andamenti futuri delle variabili elencate che scontano l'incertezza, anche politica, del momento attuale.

---

<sup>17</sup> MLPS, *Il primo anno di applicazione della Legge 92/2012*, Quaderno n.1, Gennaio 2014

<sup>18</sup> MLPS, *Il primo anno di applicazione della Legge 92/2012*, Quaderno n.1, Gennaio 2014, pag 32

---

### *Minore crescita dell'occupazione*

A dicembre 2013 gli occupati sono 22 milioni 270 mila, in diminuzione dello 0,1% rispetto al mese precedente (-25 mila) e dell'1,9% su base annua (-424 mila). Il tasso di occupazione, pari al 55,3%, diminuisce di 0,1 punti percentuali in termini congiunturali e di 1,0 punti rispetto a dodici mesi prima. Dal 2008 in Europa sono diminuiti gli occupati di circa 5 milioni, soprattutto uomini. Nel complesso, rispetto al 2008 l'occupazione è diminuita di oltre mezzo milione di persone (-506 mila, pari a -2,2 per cento). I tassi di occupazione italiani, già distanti dalla media Ue27 prima della recessione del 2008, si sono così ulteriormente allontanati.

### *Mercato del lavoro*

Anche in riferimento al numero delle persone occupate, nel periodo successivo al varo della riforma non si arresta la variazione negativa, che prosegue fino al secondo trimestre 2013, quando gli occupati calano per il quinto trimestre consecutivo (-0,5% in termini congiunturali destagionalizzati). Rispetto allo stesso periodo del 2012 la diminuzione risulta pari a -2,2%. Resta difficile la condizione giovanile. Le sole dinamiche positive che si rilevano, ad esempio la crescita dell'occupazione femminile, sottendono fenomeni di segregazione professionale, incremento di posizioni a bassa qualifica, una ricomposizione a favore di età più anziane quale conseguenza delle riforme pensionistiche.

Inoltre, la quota di donne occupate in Italia rimane ancora di gran lunga inferiore a quella media dell'Ue, si concentra in poche professioni e si associa a fenomeni di sovraistruzione crescenti e più accentuati rispetto agli uomini. Anche l'aumento dell'offerta di lavoro femminile che si sta producendo nel periodo più recente è, più che un cambiamento profondo dei modelli di partecipazione, il risultato di nuove e diffuse strategie familiari volte ad affrontare le difficoltà economiche indotte dalla crisi. Incide molto, infatti, sulla dimensione del fenomeno il numero di donne, soprattutto del Mezzogiorno, che cercano un lavoro per sostenere la caduta di reddito familiare che segue alla perdita di lavoro o all'entrata in Cassa integrazione del coniuge.

Le incertezze sul futuro per chi entra in Cassa integrazione si sono amplificate. Non solo la durata media di permanenza si è allungata, ma è anche aumentata la probabilità di transitare verso la disoccupazione. In tre anni la quota di coloro che come cassaintegrati permangono tali dopo un anno cresce e scende di molto quella di coloro che ritornano a lavorare. Al contempo è salita la disoccupazione, ed è aumentata quella di lunga durata. La riduzione degli ingressi e la perdita del lavoro dei giovani e le nuove regole di età pensionabile

---

hanno determinato una ricomposizione per età dell'occupazione verso le fasce più anziane<sup>19</sup>.

In particolare, nel nostro Paese la riduzione dell'occupazione del 2012 (69 mila unità in meno pari a -0,3%) si è accompagnata non solo all'accentuazione della polarizzazione tra tipologie contrattuali, ma anche a una ricomposizione a sfavore delle professioni più qualificate, dei giovani e dei lavoratori delle classi di età centrali<sup>20</sup>.

Le opportunità di ottenere o mantenere un impiego per i giovani si sono significativamente ridotte: tra il 2008 e il 2012 il tasso di occupazione dei 15-29enni è diminuito di circa 7 punti percentuali, e solo nell'ultimo anno è sceso di 1,2 punti, laddove quello dei 30-64enni è rimasto sostanzialmente stabile nel 2012 con una riduzione contenuta nell'intero periodo (-0,8 punti dal 2008).

Il tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 29 anni è passato, solo nell'arco dell'ultimo anno, dal 20,5 al 25,2 per cento con un incremento complessivo di dieci punti se si considerano gli ultimi quattro anni.

### *Invecchiamento Demografico*

L'Italia si colloca al secondo posto nella graduatoria dell'indice di vecchiaia dei ventisette Paesi europei con 147,2 anziani ogni 100 giovani mentre, con un valore del 53,1%, si colloca al quarto posto della graduatoria dell'indice di dipendenza (che evidenzia la quota di popolazione non autosufficiente rispetto alla popolazione attiva), dietro Francia (54,5%), Svezia (54,0%) e Danimarca (53,1%)<sup>21</sup>.

La vita media continua ad aumentare, collocando l'Italia tra i Paesi più longevi d'Europa. Negli ultimi dieci anni in Italia la vita media è aumentata di 2,4 anni per gli uomini e di 1,7 anni per le donne<sup>22</sup>. Le donne, a fronte dello storico vantaggio in termini di longevità, che tuttavia si va riducendo, sono più svantaggiate in termini di qualità della sopravvivenza: in media, oltre un terzo della loro vita è vissuto in condizioni di salute non buone.

Il Mezzogiorno vive una doppia penalizzazione: una vita media più breve e un numero di anni vissuti senza limitazioni più basso. Secondo le stime effettuate nel 2011, la vita media in Italia è pari a 79,4 anni per gli uomini e a 84,5 per le

---

<sup>19</sup> ISTAT, *Rapporto Annuale 2013 – La situazione del Paese*, Roma 2013, pag. 93

<sup>20</sup> ISTAT, *Rapporto Annuale 2013 – La situazione del Paese*, Roma 2013, pag. 97

<sup>21</sup> INPS, *Rapporto Annuale 2012*, pag. 36

<sup>22</sup> ISTAT, *Rapporto BES 2013: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma 2013

---

donne, con valori leggermente più bassi nel Mezzogiorno (rispettivamente 78,8 e 83,9 anni).

### *Finanziamento e spesa*

La spesa per la protezione sociale, articolata nelle tre aree di intervento della previdenza, sanità e assistenza, rappresenta una parte importante del sistema di *welfare* tale da garantire servizi e diritti considerati essenziali, rispettando spesso stringenti vincoli di bilancio. Essa comprende il costo delle prestazioni (pensioni, indennità ecc.) erogate agli utenti e le spese di gestione e di amministrazione degli Enti che operano nel settore della protezione sociale.

Le pensioni non sono a rischio per il semplice fatto che le criticità provocate dal divario sempre più aperto tra i contributi versati (le entrate) e le prestazioni erogate (le uscite) verranno sanate dall'aumento dei trasferimenti da parte dello Stato. L'Inps, per capirci, non può fallire; lo sbilancio nei suoi conti verrà pagato dalla fiscalità generale.

Negli ultimi 5 anni, dal 2008 al 2013, l'esborso è aumentato di ben 39 miliardi cioè il 53% in più. Un aumento *monstre*, pari all'8% cumulato annuo. E questo in tempi di inflazione ai minimi storici e di profonda flessione del Pil. La nota tecnica del Mef prevede una mole di trasferimenti pubblici (dallo Stato) alla previdenza che non smetterà di salire. Per il 2014 le stime parlano di 119 miliardi che saliranno a 122 miliardi a fine 2016. Rallenta il passo di marcia, rispetto agli ultimi 5 anni, ma non c'è capitolo di spesa pubblica che aumenti a questi ritmi. Basti pensare che nel 2012 le entrate da contributi si sono fermate a 208 miliardi, mentre le uscite per le prestazioni sono state di 295 miliardi<sup>23</sup>.

### *Redditi e risparmio*

La significativa diminuzione del reddito disponibile delle famiglie si è riflessa in un forte calo della spesa per consumi (molto superiore a quella della crisi del 2008-2009) e in un'ulteriore diminuzione della propensione al risparmio, che raggiunge il suo minimo storico. Quest'ultima, un tempo punto di forza del sistema italiano, pur risultando ancora superiore a quella misurata in Spagna, si è attestata su livelli sensibilmente inferiori rispetto a quella delle famiglie tedesche e francesi, avvicinandosi addirittura a quella del Regno Unito, tradizionalmente la più bassa d'Europa. L'incremento di incidenza di questi comportamenti di consumo è stato sensibile, in modo particolare al Nord, anche se è il Mezzogiorno l'area più interessata dal fenomeno. Anche gli indicatori di disagio economico hanno segnato un ulteriore peggioramento e lo stato di

---

<sup>23</sup> Fabio Pavesi, *L'INPS perderà 12 miliardi nel 2014. I giovani e lo stato coprono il buco pensionistico*, Il Sole 24 Ore, 03 febbraio 2014



---

indigenza delle famiglie, anche grave, ha cominciato a interessare nuove fasce della popolazione.

Le condizioni negative del ciclo si sono trasferite sui parametri di finanza pubblica, nonostante l'azione di risanamento operata sui conti pubblici. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil è sceso al 3%, grazie a un consistente avanzo primario; stante la debolezza dell'economia, l'incidenza del debito sul Pil è comunque aumentata, arrivando al 127%<sup>24</sup>.

Le famiglie italiane sono tradizionalmente caratterizzate da un'elevata propensione al risparmio, un diffusa proprietà dell'abitazione, un contenuto ricorso all'indebitamento e una diseguaglianza della ricchezza che, nel confronto europeo, è meno marcata di quella osservata in termini reddituali.

In presenza di un sistema di welfare che ha sempre riguardato soprattutto la componente previdenziale, la famiglia, anche in senso allargato (ovvero non solo per chi vive sotto lo stesso tetto), ha funzionato da ammortizzatore sociale a difesa dei membri più deboli (minori, giovani e anziani), talora celando le difficoltà di accesso all'indipendenza economica di giovani di ambo i sessi e donne di ogni età, per queste ultime soprattutto in presenza di carichi familiari.

La crisi economica degli ultimi cinque anni sta mostrando i limiti di questo modello, accentuando le disuguaglianze tra classi sociali, le profonde differenze territoriali e riducendo ulteriormente la già scarsa mobilità sociale. Nel corso di tale periodo alcuni segmenti di popolazione e zone del Paese sono stati particolarmente colpiti sia dalla riduzione dei posti di lavoro, sia dalla diminuzione del potere d'acquisto.

Fino al 2009, ciò non si è tradotto in un significativo aumento della povertà e della deprivazione, grazie al potenziamento degli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori (indennità di disoccupazione e assegni di integrazione salariale) e al funzionamento delle reti di solidarietà familiare. Le famiglie hanno tamponato la progressiva erosione del potere d'acquisto, intaccando il patrimonio, risparmiando meno e, in alcuni casi, indebitandosi. Con il perdurare della crisi, a partire dal 2011 si segnala un deciso deterioramento della situazione, con l'impennata degli indicatori di povertà, registrando già nel 2010 un incremento del rischio di povertà nel Centro e nel Mezzogiorno e da un aumento della disuguaglianza del reddito<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> ISTAT, *Rapporto Annuale 2013 – La situazione del Paese*, Roma 2013, pag. 2-3

<sup>25</sup> ISTAT, *Rapporto BES 2013: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma 2013, pag. 92

## *Considerazioni sulle technicalità della riforma Monti – Fornero – i lavori preparatori*

In continuità con l'obiettivo, già fulcro delle riforme precedenti, di conciliare diritti sociali ed esigenze di bilancio, la riforma Monti- Fornero incide ulteriormente sul sistema pensionistico rispetto ai precedenti interventi riformatori.

Le novità attinenti al settore delle pensioni riguardano: la generalizzazione del sistema contributivo, l'innalzamento dei requisiti minimi per poter usufruire della pensione di vecchiaia, l'abolizione della pensione di anzianità, la rideterminazione dei coefficienti di trasformazione<sup>26</sup>, l'abolizione delle quote e delle finestre di uscita<sup>27</sup>.

L'intervento di maggior peso, benchè in linea con i descritti pregressi interventi normativi con i quali già era iniziato il passaggio dal sistema di calcolo della pensione di tipo retributivo a quello contributivo, è stato quello che ha esteso il sistema contributivo a tutti i lavoratori.

A decorrere dal 1° gennaio 2012 e con riferimento alle anzianità contributive maturate da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo.

Per comprendere la novità "relativa" della riforma occorre richiamare la suddivisione dei lavoratori ai fini pensionistici introdotta dalla già citata riforma Dini del 1995<sup>28</sup>:

a) lavoratori che alla data del 31.12.95 avevano almeno 18 anni di contributi;

---

<sup>26</sup>Il coefficiente di trasformazione in rendita è utilizzato per la determinazione della rendita della pensione di vecchiaia contributiva. Questo varia in base all'età anagrafica al momento della pensione poiché tiene conto della speranza di vita. La pensione di vecchiaia annua è data dalla riserva matematica determinata dai contributi versati diviso il coefficiente di trasformazione. Il comma 16 dell'art. 24 ha rideterminato i coefficienti di trasformazione di cui all'art. 1, comma 6, della legge 335/95 relativi al calcolo della rendita pensionistica estendendoli anche alle età corrispondenti a valori fino a 70 anni, stante l'aumento dei requisiti di età pensionabili attuati con la riforma. Si è infatti riparametrato il coefficiente all'innalzamento dell'età pensionistica (precedentemente i coefficienti erano determinati sino all'età di 65 anni; ora la norma recita, pertanto, "Ogniqualvolta l'adeguamento triennale dei requisiti anagrafici di cui al comma 12-ter comporta, con riferimento al requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia originariamente previsto a 65 anni, l'incremento dello stesso tale da superare di una o più unità il predetto valore di 65, il coefficiente di trasformazione ... è esteso, con effetto dalla decorrenza di tale determinazione, anche per le età corrispondenti a tali valori superiori a 65 del predetto requisito anagrafico"). Il requisito anagrafico si adegua con cadenza biennale agli incrementi della speranza di vita e conseguentemente il comma 16, relativo alla rendita, segna il passaggio da una periodicità triennale ad una biennale (a partire dal 2019) anche dei coefficienti di trasformazione.

Pertanto l'adeguamento ai coefficienti riguarda sia l'età anagrafica per la pensione di vecchiaia che la rendita.

<sup>27</sup> Si è avuta la soppressione del regime di decorrenza (cd finestre) annuale per i soggetti che maturino i requisiti della pensione di vecchiaia o anticipata. L'abolizione delle cd finestre però non ha un campo di applicazione generalizzato o retroattivo poiché è riferito esclusivamente ai soggetti che maturino i requisiti per la pensione di vecchiaia o anticipata a decorrere dal 1° gennaio 2012. Quindi con le nuove regole la pensione decorre dal primo giorno del mese successivo al raggiungimento dei requisiti. Condizione necessaria per l'erogazione della pensione è la cessazione del rapporto di lavoro in essere al momento del perfezionamento dei requisiti (per i lavoratori dipendenti ; per gli autonomi è possibile chiedere la pensione anche se si continua a lavorare). Tali finestre (DI 78/2010 ) avevano introdotto la decorrenza annuale per chi avesse, alla data del 2011, maturati i requisiti delle "vecchie" pensioni di anzianità e vecchiaia stabilendo: per gli iscritti alle gestioni INPS degli artigiani, commercianti, coltivatori diretti e alle gestioni separate una decorrenza a 18 mesi, 12 mesi per i lavoratori dipendenti. Tale novità è "collegata" alla rideterminazione dei requisiti pensionistici che hanno, pertanto, inglobato il posticipo originariamente implicito nel rinvio della decorrenza del trattamento.

<sup>28</sup> La suddivisione dei lavoratori fu chiamata mela di giarda perché Pietro Giarda, allora sottosegretario al Tesoro e soprannominato l'"uomo pensioni" del governo, in occasione di un incontro con i sindacati Cgil, Cisl e Uil per spiegare le novità dell'allora riforma Dini estrasse nel bel mezzo della negoziazione dalla borsa un sacchetto di frutta ed un coltello e, mentre spaccava in due parti una mela rossa, disse : "un taglio così netto non va bene per introdurre il nuovo sistema contributivo, non si può fare uno spartiacque fra chi ha meno di 18 anni di contributi e chi è sopra questa soglia". Poi prendendo un'altra mela e dividendola in quattro parti disse "questi sono i neo assunti, per i quali vale il contributivo, questi i lavoratori con meno di 18 anni di versamenti per i quali si può pensare ad un sistema pro rata, questi i cittadini che hanno fra i 18 e 28 anni di contributi, ai quali concedere un bonus di tre anni e questi i lavoratori con più di 28 anni, per i quali resta il sistema contributivo".

b) lavoratori che alla medesima data avevano meno di 18 anni di contributi;

c) lavoratori che iniziavano a lavorare successivamente a tale data.

Nei riguardi dei lavoratori di nuova assunzione si applicava interamente il sistema contributivo, per le altre due categorie il legislatore aveva avvertito l'esigenza di introdurre un fattore di gradualità che non penalizzasse i lavoratori prossimi alla quiescenza e scongiurasse i contrasti con le parti sociali.

Pertanto, per i lavoratori che alla data del 31.12.95 avevano almeno 18 anni di contributi, si era ritenuto equo e socialmente accettabile introdurre un sistema misto in base al quale si applicava il metodo retributivo per i contributi già accumulati al '95 ed il contributivo per quelli futuri; per chi alla stessa data aveva accumulato più di 18 anni di contributi (definiti i *diciottisti*), si ritenne che non si poteva chiedere alcun sacrificio delle aspettative pensionistiche maturate e si stabilì che il sistema retributivo, benché ormai ritenuto un sistema iniquo e dannoso per il bilancio dello Stato, dovesse rimanere vigente applicandosi, nella fattispecie, sia ai contributi già maturati che a quelli futuri<sup>29</sup>.

La riforma Monti – Fornero interviene proprio sui “diciottisti” poiché cambia il metodo di calcolo per i contributi futuri maturati dopo l'entrata in vigore della riforma; tale modifica del calcolo avviene, pertanto, *pro rata temporis* poiché la norma non ha carattere retroattivo.

Nella logica che sottende la riforma, il sistema contributivo è considerato non solamente come correttivo degli errori del fallimentare sistema retributivo ma anche e soprattutto come l'unico sistema equo e democraticamente accettabile.

A tal proposito appare illuminante quanto emerge dalla lettura dei lavori preparatori *“questa riforma non è una invenzione. Non si è fatto altro che riprendere lo schema introdotto nel 1995 e ridare coerenza al disegno. Si ritiene che tutti i cittadini, i lavoratori ma anche i politici dovessero fare entrare nel proprio mondo conoscitivo il concetto di pensione contributiva o di metodo contributivo di calcolo della pensione”*.

---

29 Al tempo della riforma Dini del 1995 i requisiti pensionistici erano: a) per i lavoratori con almeno 18 anni di anzianità contributiva alla data del 31.12.1995 un'età anagrafica di 60 anni per le donne e 65 per gli uomini (a fronte dei 57 anni per le donne e 62 per gli uomini del sistema antecedente alla riforma Dini) e una contribuzione minima di 15 anni. Per tale categoria il sistema di calcolo era interamente retributivo; b) per i lavoratori con meno di 18 anni di anzianità contributiva al 31.12.1995 un'età anagrafica era 57 anni per le donne e 62 anni per gli uomini (a decorrere dal 1 gennaio 2000, 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini) mentre il requisito contributivo minimo era di 17 anni (elevato a 20 anni contributivi dal 1 gennaio 2001). Per tale categoria si applicava il metodo misto retributivo/contributivo sicché la misura della pensione si componeva di due quote di cui la prima calcolata con il metodo retributivo per l'anzianità maturata fino al 31.12.1995 e la seconda con il metodo contributivo per l'anzianità maturata dopo la suddetta data; c) lavoratori di nuova assunzione al 1 gennaio '96, età anagrafica, nel testo della riforma Dini, di 57 anni per le donne e 65 anni per gli uomini ed una contribuzione minima di 5 anni (purché la pensione non risultasse inferiore a 1,2 volte l'assegno sociale). Per tale categoria il calcolo era interamente contributivo.

---

Tuttavia, anche tale intervento riformatore è stato foriero di dubbi e criticità.

La prima obiezione che è stata sollevata è che questo sistema crea pensioni troppo basse; tale criticità è stata tuttavia “bilanciata” con il richiamo al sistema dell’equivalenza attuariale che tiene conto dell’aspettativa di vita, poiché con il metodo introdotto “*la pensione sarà percepita per un anno in meno e verrà restituita attraverso l’aumento del coefficiente*”.

Il secondo aspetto di criticità, rilevato sin dalle prime discussioni sulla portata della riforma, ha riguardato gli effetti penalizzanti per alcune categorie di lavoratori. Per i “diciottisti” la riforma ha rappresentato l’aumento degli anni contributivi, l’innalzamento dell’età anagrafica e la modifica del calcolo della pensione.

È stata anche messa in dubbio la sostenibilità del sistema ideato da un punto di vista più ampio, relativo cioè al complessivo sistema di *welfare* italiano.

Si è evidenziato che il sistema contributivo, seppur equo, può avere delle ricadute recessive poiché troppo costoso e penalizzante per i giovani che entrano nel mondo del lavoro in età tarda rispetto al passato.

In particolare, sempre dai lavori preparatori, emerge come “*il sistema contributivo è un sistema equo ...ma si deve capire se è anche solido. Se si ha un sistema a ripartizione, la vera questione che ci si deve porre è quella di consentire una maggiore occupazione che è la vera garanzia della tenuta del sistema previdenziale complessivo*”.

In tale ottica, considerato il rischio di avere pensioni troppo basse dovute sia all’ingresso tardivo nel mondo del lavoro che per periodi di inoccupazione, si era pensata una norma che prevedesse un credito di imposta a favore dei datori di lavoro che impiegassero i soggetti cosiddetti” a rischio di esclusione sociale” (giovani o lavoratori over 40-50).

Tali proposte emendative sono state tuttavia respinte poiché è prevalsa la consapevolezza che la riforma delle pensioni dovesse poi trovare un raccordo più organico e completo con una successiva riforma del mercato del lavoro che rendesse più dinamica l’occupazione dei giovani attraverso, tra l’altro, l’incentivo all’occupazione giovanile e la stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato.

Altro aspetto di rilievo e sul quale il dibattito parlamentare è stato acceso, è quello dell’ulteriore innalzamento dell’età pensionabile.

Anche per tale aspetto le riforme passate, mosse dall'esigenza di ridurre esigenze di *deficit* ed anche, con particolare riferimento alla determinazione dell'età pensionabile delle donne del settore pubblico, per dare riscontro ad istanze sovranazionali<sup>30</sup>, avevano mirato all'innalzamento progressivo dell'età anagrafica pensionabile.

La riforma Fornero ha inciso in modo rilevante ed in modo ancora più netto e penalizzante sui requisiti minimi per la pensione di vecchiaia mantenendo in vita la molteplicità di requisiti di età differenti per categoria (autonomi, dipendenti pubblici o privati), già presenti nelle antecedenti legislazioni, ma ha comunque previsto meccanismi per raggiungere una convergenza di requisiti di età pensionabile.

I requisiti della pensione di vecchiaia pertanto sono, al momento, non uniformi e variano a seconda del sesso e della tipologia di lavoro ma tenderanno, ad una certa data, ad uniformarsi in coerenza allo spirito della riforma che persegue, infatti, l'obiettivo di porre in essere omogeneità e uniformità per i requisiti e le regole pensionistiche.

Inoltre, la legge nel rideterminare i requisiti anagrafici per poter accedere alla pensione stabilisce che l'età minima non può essere inferiore ad una certa soglia ma in realtà non assicura che tale soglia sia un requisito minimo certo, fisso o invalicabile. Si prevede, infatti, che tanto il requisito contributivo che quello anagrafico sono comunque assoggettati agli adeguamenti della speranza di vita di cui all'art. 12 DL 78/2010 e successive modifiche<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>In ambito sovranazionale la preoccupazione maggiormente avvertita è stata quella di prevedere una parificazione (tradottasi, poi, con l'innalzamento dell'età della donna) dell'età pensionistica tra i sessi.

La possibilità di prevedere una differente età pensionabile per l'uomo e la donna, prima ancora di ricevere la censura della Corte di giustizia delle Comunità Europee, è stata oggetto di analisi anche da parte della giurisprudenza interna amministrativa, contabile e costituzionale.

In particolare modo, la Corte Costituzionale, interrogata sulla legittimità delle norme che prevedevano per le lavoratrici del pubblico impiego un'età pensionabile più bassa rispetto a quella degli uomini, ha assunto posizioni diverse nel tempo.

Con una prima pronuncia del 11.07.69 n. 123, il supremo Consesso decise che la differente età pensionabile tra uomo e donna era costituzionalmente in linea con l'invocato parametro di cui all'art. 37 della Cost (il quale prescrive che "la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione") poiché "l'attitudine al lavoro in via di massima, viene meno nella donna prima dell'uomo, in genere di maggiore resistenza fisica e ..la lavoratrice, raggiunto il cinquantesimo anno di età, è opportuno torni ad accudire esclusivamente la famiglia" stante l'esigenza di metter in primo piano e di valorizzare l'essenzialità familiare della donna.

Nello stesso anno la Corte con la sentenza n. 137 del 15/07/1969, chiamata a sindacare della costituzionalità della norma che prevedeva un'età minore per le donne mantenne la posizione della pregressa sentenza stabilendo che "non vi è contrasto con gli artt. 3 e 37 della Costituzione, nonostante si prescriva per la donna una pensione inferiore a quella dell'uomo, a parità di retribuzione e di contribuzione. E ciò perché ai fini della pensione di vecchiaia occorre tener conto dell'importanza che nella relativa liquidazione assume il maggior tempo di prestazione dell'opera".

Successivamente, tuttavia, si è registrato un revirement nella giurisprudenza costituzionale influenzato dai cambiamenti sociali e tecnologici e non da ultimo delle istanze comunitarie circa la parificazione tra uomo e donna; con la sentenza 137 del 18/06/1986 la Corte parificò l'attitudine lavorativa dei due sessi e dichiarò illegittima la norma che prevedeva per il conseguimento della pensione di vecchiaia un'età pensionabile anticipata rispetto all'uomo.

Con altre sentenze successive ( 498 del 21.04.1988, 275 del 29.10.2009, 1106 del 20.12.1988, 371 del 06.07.1989) la Corte ha ribadito tale orientamento con l'unica eccezione di cui all'ordinanza 703 del 09.06.1998 lì dove però non è arrivata a statuire con sentenza la legittimità di differenti trattamenti tra uomo donna ma si è limitata ad un giudizio di infondatezza dell'impugnazione della norma allora censurata motivando, tuttavia, l'improcedibilità per la peculiare posizione della donna che ha esigenze proprie diverse dall'uomo.

La Corte di giustizia delle Comunità Europee è intervenuta nel 2008 con la sentenza C-46/07 ed ha ritenuto discriminatoria l'anticipazione dell'età pensionabile delle donne nel settore del pubblico impiego censurando l'effetto del combinato disposto dell'art. 5 dlgs 503/92 e art. 2 comma 21 della L 335/95 in base ai cui le donne potevano andare in pensione a 60 anni e gli uomini a 65.

<sup>31</sup> Sono quindi flessibili: i requisiti minimi per accedere alle pensioni, il requisito massimo (70 anni) in presenza del quale si prescinde dai 20 anni di contributi e dall'età minima (comma7), i requisiti contributivi (art. 12 comma 12 bis del DL 78/2010 e successive modifiche) ivi incluso il requisito contributivo della pensione anticipata. Tali adeguamenti hanno cadenza triennale fino al 2019 e da questa data cadenza biennale. La riforma ha previsto un

---

Al marzo del 2014 infatti i requisiti (oltre al requisito dei 20 anni contributivi minimi) per la pensione di vecchiaia sono:

- lavoratrici dipendenti private 63 anni e 9 mesi (62 anni per il 2013 già concluso e 62 per il 2012); nel 2011 cioè sotto la vigenza della legge Sacconi era di 60 anni;
- lavoratrici autonome 63 e 9 mesi (63 anni e 9 mesi per il 2013 già concluso); nel 2011 l'età era di 60 anni;
- lavoratrici dipendenti pubbliche 66 e 3 mesi (66 anni e 3 mesi per il 2013 già concluso e 66 per il 2012); nel 2011 pre riforma l'età era 61 anni;
- lavoratori dipendenti pubblici, privati e autonomi 66 e 3 mesi (66 per il 2012 e 66 anni e 3 mesi per il 2013 già concluso); nel 2011 pre riforma l'età era di 65 anni<sup>32-33</sup>.

Un'altra novità di rilievo è stata l'innalzamento dell'età anagrafica pensionabile delle donne (autonome e subordinate del settore privato), giustificata dalla necessità di creare un sistema pensionistico equo e non discriminatorio tra i generi.

In sede di lavori preparatori, tuttavia, si è messo in evidenza come il mercato del lavoro del nostro Paese sia del tutto peculiare rispetto a quello europeo e che le differenze di genere devono trovare un temperamento nella legislazione pensionistica che, quindi, fungerebbe da correttivo alle discriminazioni del mondo del lavoro.

In particolare si è messo in evidenza che non essendosi raggiunti gli obiettivi delle *“pari opportunità sostanziali di genere dal punto di vista dell'occupazione, dei redditi e delle carriere”* previsti dalla convenzione di Lisbona e di Europa 2020<sup>34</sup>, l'innalzamento dell'età pensionabile delle donne poteva essere prevista ma con correttivi e compensazioni che avessero tenuto conto dei periodi di distacco dal lavoro per ragioni familiari o, comunque, dei fattori che sono ostacolo all'accesso e alla permanenza continuativa delle donne nel mondo del lavoro.

---

metodo di calcolo di tale requisiti differenziato (cioè più favorevole) per i cd stakanovisti ovvero coloro che decidono di andare in pensione oltre la soglia minima (e comunque oltre i 70 anni visto che i parametri sono calcolati fino a questa data).

32 I requisiti minimi anagrafici subiranno un progressivo innalzamento per le categorie che prevedono requisiti di età inferiori fino al livellamento nel 2018 di almeno 66 anni e 7 mesi per tutti ma tali requisiti continueranno ad incrementarsi negli anni successivi.

33 La riforma da una parte ha imposto requisiti minimi dall'altro ha creato una compulsione alla prosecuzione dell'attività lavorativa oltre i 70 anni. Per chi raggiunge i requisiti della pensione di vecchiaia, sono previsti incentivi per coloro che restano a lavoro oltre i 70 anni attraverso una riparametrazione del meccanismo di calcolo dei coefficienti di adeguamento alla speranza di vita; specularmente, per scongiurare che i datori di lavoro procedessero al licenziamento dei lavoratori più anziani e meno produttivi, si è previsto che l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori si applica anche dopo la maturazione dei requisiti della pensione.

34 Il trattato di Lisbona pone, tra le attività strategiche, quello, tra gli altri, di aumentare il tasso di occupazione totale, femminile e degli anziani nonché promuovere le pari opportunità tra uomo e donna.

La prima fase di attuazione della strategia di Lisbona è stata fallimentare poiché l'obiettivo principale, la crescita dell'Unione Europea e l'elevazione del tasso di occupazione, non sono stati raggiunti a causa della crisi mondiale che ha bloccato i processi di crescita.

Dopo il trattato di Lisbona pertanto si è passati ad un progetto, Europa 2020, meno ambizioso perché circoscrive gli obiettivi del trattato di Lisbona tenendo conto, a tal fine, pertanto, della crisi dell'intera economia mondiale.

Anche Europa 2020 prevede una politica di inclusione delle categorie a rischio, tra cui le donne.

Le proposte emendative presentate, tese a realizzare una gradualità nella parificazione delle età tra sessi, mettevano in evidenza come quella che poteva apparire un privilegio per le donne era in realtà una forma di compensazione per le disparità pregresse già realizzatesi nel mondo del lavoro e nel *welfare* in generale che, pertanto, dovevano trovare una opportuna considerazione in sede di riforma<sup>35</sup>.

In generale, l'innalzamento dell'età anagrafica ha sollevato polemiche e discussioni anche per altri effetti problematici. Tra questi, in sede di lavori preparatori hanno avuto maggior peso i riflessi sulla produttività delle aziende e sull'efficienza del sistema produttivo; per tali motivi si evidenziava che essa non dovrebbe essere considerata in modo a se stante.

L'innalzamento dell'età pensionabile avrebbe alterato il rapporto, già problematico, tra curve retributive e produttività poichè nel sistema esistono delle rigidità tali per cui la retribuzione dei lavoratori cresce sempre a dispetto dei dati registrati sul profilo dell'efficienza e della produttività del lavoro prestato; la riforma avrebbe quindi ulteriormente accentuato tale squilibrio realizzando il risultato di aumentare la presenza di lavoratori anziani, per di più molto "costosi", per i datori di lavoro.

L'effetto più grave, ovvero il pericolo che i datori di lavoro potessero ricorrere al licenziamento dei lavoratori più anziani, è stato neutralizzato attraverso l'estensione dell'efficacia dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori<sup>36</sup>

---

35 Il nostro Paese solamente con la Riforma Fornero ha inteso realizzare una convergenza delle età pensionabili tra sessi mentre per anni vi sono state distinzioni anche rilevanti in ordine all'età pensionabile delle donne.

La riforma ha posto in essere tali modifiche mosse da esigenze di bilancio; le diversificazioni in ordine ai requisiti di vecchiaia delle donne tuttavia non sono state avulse da un contesto normativo legittimante.

La legittimità delle diversificazioni e la successiva evoluzione normativa è andata di pari passo, sia per la materia delle pensioni che del diritto del lavoro, ad una evoluzione del principio di uguaglianza

Con particolare riferimento alle pensioni, la direttiva Comunitaria n. 79/7/CEE ha, fermo il presupposto della parità tra sessi nei diritti sociali, concesso agli Stati di prevedere differenti età per la pensione di vecchiaia salvo giustificazioni e motivazioni basate sul contesto e sull'evoluzione sociale.

Per quel che concerne la materia lavoristica, a livello interno la legge 903/77 ha fissato parità retributive e normative mentre a livello sovranazionale tali istanze paritarie erano state richieste da numerose direttive comunitarie (tra le tante la direttiva 75/117/CEE e n. 76/207/CE, l'art. 141 del Trattato di Amsterdam).

Le norme interne di adattamento o di semplice presa coscienza dell'evoluzione sociale, sono state poste in essere dal legislatore e valutate dalla Corte Costituzionale nei vari casi di remissione al supremo giudice, avendo come parametro, specialmente per la materia pensionistica, gli artt. 3 e 37 Cost.

36 L'art. 24 comma 4 del DL 201/2011 prevede che "...Il proseguimento dell'attività lavorativa è incentivato, fermo restando i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza, dall'operare dei coefficienti di trasformazione calcolati fino all'età massima di settant'anni fatti salvi gli adeguamenti della speranza di vita...Nei confronti dei lavoratori dipendenti, l'efficacia delle disposizioni di cui all'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 e successive modificazioni opera fino al predetto limite massimo di flessibilità".

La disposizione, pertanto, crea un coordinamento con la normativa del licenziamento onde evitare che i lavoratori seppur legittimati, ma soprattutto incentivati, a proseguire l'attività lavorativa sino al raggiungimento del limite massimo di flessibilità di 70 anni, destinato tra l'altro ad aumentare a sua volta stante l'operatività dei coefficienti citati, potessero essere di fatto impossibilitati nella scelta per il licenziamento del datore di lavoro. In assenza di una tale norma il datore di lavoro avrebbe potuto licenziare anche senza giustificati motivi (cd licenziamento ad nutum o "ad un semplice cenno di capo") il lavoratore che avesse raggiunto il 65esimo anno di età.

A tal riguardo appare utile una breve ricognizione storica della disciplina del licenziamento ad nutum per raggiungimento dei requisiti della pensione di vecchiaia.

La prima norma che prevede il licenziamento ad nutum del lavoratore per raggiungimento dell'età della pensione di vecchiaia fu la legge 604/1996 art. 11 ("Le disposizioni della presente legge riguardanti le tutele per i licenziamenti illegittimi non si applicano ai datori di lavoro che occupano fino a trentacinque dipendenti e nei riguardi dei prestatori di lavoro che siano in possesso dei requisiti della legge per avere diritto alla pensione di vecchiaia o che abbiano comunque superato il 65° anno di età...").

Successivamente la legge 903/1977, per evitare che vi fossero discriminazioni tra uomini e donne (al tempo della norma il requisito per la pensione di vecchiaia era 60 anni di età per gli uomini e 55 per le donne) stabilì che le donne potevano rimanere in pensione alla stessa età dell'uomo a condizione che vi fosse una comunicazione in tal senso (diritto di opzione) al datore di lavoro 3 mesi prima il raggiungimento dell'età pensionabile (55 anni).

Con legge 108/90 si estese ai lavoratori in generale (uomini e donne) la tutela avverso il licenziamento illegittimo a chi avesse esercitato il diritto di opzione di 6 mesi prima della data del raggiungimento del 60 anno di età.

---

mentre le correzioni allo squilibrio economico e produttivo è stato solo rappresentato e non è stato oggetto di proposte rilevanti poiché si è ritenuto di affrontare tale aspetto in sede di riforma del mercato del lavoro.

Altra modifica rilevante della riforma e strettamente connessa alla centralità assunta dalla pensione di vecchiaia, è la conseguenziale abolizione della pensione di anzianità. Il legislatore ha inteso eliminare uno degli istituti che maggiormente aveva portato all'instabilità del sistema pensionistico e che aveva creato privilegi per alcune categorie di lavoratori.

Dai lavori preparatori infatti si legge chiaramente che *“una caratteristica fondamentale è...la flessibilità nel pensionamento. Il lavoratore deve essere incentivato a posticipare il ritiro dal lavoro, mentre oggi le pensioni di anzianità disincentivano alla permanenza nel lavoro e i lavoratori capiscono che se continuano a lavorare sono penalizzati. Con il meccanismo delle pensioni di anzianità oggi c'è un'implicita tassazione sulla permanenza nel lavoro che è chiaramente una contraddizione rispetto alle esigenze di equilibrio e sostenibilità finanziaria del sistema stesso”*.

Oltre a rappresentare un forte disincentivo per la prosecuzione del lavoro, le pensioni di anzianità generavano il fenomeno dei *“baby pensionati”*, insostenibile per la solidità del sistema previdenziale nel suo complesso: dai dati forniti ed analizzati in sede di discussione era infatti emerso che al 2011 l'anzianità media era di 58 anni e due mesi e che alcuni lavoratori potevano andare in pensione anche a 56 anni<sup>37</sup>.

L'abolizione della pensione di anzianità e l'inasprimento dei requisiti di quella di vecchiaia è stata in parte bilanciata dalla previsione di un nuovo tipo di pensione, quella anticipata.

Attualmente, pertanto, sono previsti solo due tipi di pensione: la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata. Quest'ultima rappresenta l'alternativa alla pensione di vecchiaia e vale per tutti i lavoratori indipendentemente dall'anno in cui hanno iniziato a contribuire.

---

A seguito, tuttavia, delle progressive riforme che hanno innalzato l'età pensionabile dell'uomo, si crearono nuove disparità tra i sessi poiché gli uomini venivano tutelati dal licenziamento illegittimo fino al 65 esimo anno di età (ai sensi dell'art. 4 della citata legge 903/1977) e le donne fino al 65 esimo anno solo se avevano esercitato il diritto di opzione; tali disparità furono sanate dal Dlgs 5/2010 (Codice delle pari opportunità) che equiparò la prosecuzione nell'attività lavorativa delle donne a quella degli uomini attraverso un richiamo ai requisiti di questi ultimi ed eliminando pertanto il dovere di esercitare l'opzione per le donne.

In tale scenario interviene la norma della riforma in commento che pertanto tutela la donna, oltre che l'uomo, fino al 70 esimo anno di età.

Attenta dottrina, tuttavia, ha messo in evidenza come la norma contenuta nella legge Fornero presenta criticità e vuoti normativi.

In particolare, occorre evidenziare l'ambito di applicazione della disposizione; la scelta di proseguire fino ai 70 anni (ed oltre, con i coefficienti di adeguamento) riguarda solo i lavoratori assunti da datore di lavoro che ha alle dipendenze oltre 15 dipendenti mentre chi non entra in tale ipotesi sarà tutelato dal licenziamento fino al massimo di età previsto per la propria categoria.

<sup>37</sup> Anche tale modifica, tuttavia, ha sollevato criticità e dubbi poiché tale abolizione è stata fortemente penalizzante per gli uomini ed i lavoratori del Nord (i dati hanno infatti evidenziato che un lavoratore su quattro optava per la pensione di anzianità e che 2/3 delle pensioni di anzianità si collocavano al Nord, mentre le pensioni di invalidità si collocavano per il 65% al Sud).



---

I requisiti sono solo contributivi e per il 2014 sono:

- 42 anni e 6 mesi per i lavoratori pubblici e privati autonomi
- 41 anni e 6 mesi per le lavoratrici pubbliche e autonome.

Tali requisiti sono destinati a salire per effetto dell'applicazione dell'adeguamento alla speranza di vita (per il 2014, 41 anni e 6 mesi per le donne e 42 anni e sei mesi per gli uomini).

L'età anagrafica invece rileva solo ai fini delle penalizzazioni poiché se si va in pensione prima dei 62 anni d'età si ha una riduzione pari ad un punto percentuale per ogni anno di anticipo nell'accesso alla pensione rispetto all'età di 62 anni; tale percentuale annua è elevata a due punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto ai due anni (in una versione originaria invece si prevedeva una decurtazione fissa del 2%).

Per i soli lavoratori che hanno iniziato a contribuire successivamente al 1° gennaio 1996, è possibile accedere anche se si raggiungono 20 anni di contribuzione e 62 anni di età anagrafica<sup>38</sup>, sempre a condizione che la pensione raggiunga il minimo stabilito dalla legge di 2,8 volte il valore dell'assegno sociale<sup>39</sup>.

➤ *la previdenza complementare nel nuovo sistema pensionistico*

All'indomani dell'ultima riforma pensionistica, cosiddetta Monti-Fornero, si è discusso se gli interventi posti in essere con riguardo alle prestazioni previdenziali di base fossero suscettibili di mettere in discussione l'utilità dell'assetto multi-pilastro del nostro sistema pensionistico.

Secondo questa visione, per effetto del prolungamento della vita lavorativa, essendo stato introdotto un maggiore automatismo fra età di pensionamento e aspettativa di vita, si può generare un aumento del periodo di contribuzione e quindi, tendenzialmente, un maggiore montante contributivo.

Tuttavia, sull'ammontare della prestazione pensionistica pesa il descritto meccanismo della revisione dei coefficienti di trasformazione che dipendono dalla longevità, prevista in aumento negli anni a venire.

---

38 È comunque previsto un regime di eccezione di cui all'art 15 bis dell'art. 24 del Dl citato, introdotto solo in sede di discussione della norma; i lavoratori privati la cui pensione è a carico dell'AGO possono accedere a pensione anticipata se hanno una contribuzione di 35 anni (ed entro il 31.12.2012 hanno raggiunto i requisiti della quota 96) e un'età anagrafica non inferiore a 64 anni

39 La riforma non ha toccato una forma di pensione anticipata prevista per le sole donne. Per le donne che hanno iniziato a lavorare prima del 31.12. 95 e che, a quella data, avevano almeno un mese di contributi possono, purché optino per un sistema di calcolo della pensione interamente contributivo, andare in pensione 35 anni di contributi e 57 anni di età (più l'adeguamento alla speranza di vita) se dipendenti, a 35 anni di contributi e 58 anni di età con l'adeguamento suddetto se autonome. Tale opzione però presuppone che i requisiti siano ottenuti entro il 2015 e in tale data occorre anche tenere conto della finestra mobili di 12 o 18 mesi.

---

Quindi se nei fatti il nuovo meccanismo può consentire, in determinate situazioni, un incremento del tasso di sostituzione offerto dalla pensione pubblica, tale ipotesi di incremento sconta una serie di fattori da verificare caso per caso: un ingresso se non precoce, quanto meno non eccessivamente ritardato nel mondo del lavoro; la continuità dell'attività lavorativa nel tempo, un'adeguata rivalutazione dei contributi in rapporto all'evoluzione del PIL.

Come già illustrato nel paragrafo precedente, il sistema contributivo può risultare troppo penalizzante soprattutto per i giovani sia se si considera il fenomeno dell'ingresso tardivo nel mondo del lavoro sia quello dei periodi di inoccupazione o della frammentarietà delle carriere.

Si tratta di fattori tutt'altro che scontati. In un sistema a ripartizione, quale è il nostro, in presenza di un metodo contributivo di calcolo della pensione, la crescita dell'occupazione rappresenta la vera garanzia della tenuta del complessivo sistema previdenziale.

In ogni caso, tralasciando ulteriori considerazioni circa i meccanismi introdotti dalla riforma, e considerando il tema sotto un profilo più generale che ha riguardo anche alla dinamica dei rischi, è incontrovertibile, come riconosciuto nel contesto delle più importanti istituzioni internazionali, che un sistema previdenziale a più pilastri poggia su basi più solide e affidabili di uno costituito dalla sola previdenza di base.

Affiancando la componente pubblica, il pilastro privato contribuisce alla solidità complessiva della promessa pensionistica non solo perché irrobustisce l'assegno pensionistico, ma anche perché tende a diminuire i rischi complessivi per effetto della diversificazione<sup>40</sup>.

Non va dimenticato poi che nel nostro sistema pensionistico contributivo di primo pilastro a capitalizzazione "nozionale", v'è anche il rischio legato all'andamento dell'economia italiana in quanto la rivalutazione dei contributi versati avviene secondo la media mobile quinquennale della variazione nominale del PIL; ad esempio, nel periodo 2008-2012 il PIL si è contratto del 7 per cento in termini reali e i dati riferiti al 2013 attestano un'ulteriore caduta dell'1,9%.

Nel sistema dei fondi pensione, invece, gli investimenti sono allocati seguendo un criterio di diversificazione tra: classi di strumenti finanziari (azioni, obbligazioni, liquidità, fondi comuni e, nel caso dei fondi preesistenti, anche

---

<sup>40</sup> Per il pilastro obbligatorio vi sono rischi di natura demografica, ma soprattutto rischi politici connessi alla possibilità di cambiamento delle regole che reggono la pensione pubblica; per quello privato, rischi connessi all'investimento sui mercati finanziari e rischi demografici.

---

investimenti immobiliari), controparti (Stati, imprese finanziarie e non), aree geografiche”.

La finalità sociale delle forme di previdenza complementare non si estrinseca solo al momento della quiescenza; i fondi pensione sono visti come una sorta di ammortizzatore rispetto alle conseguenze della crisi economica, consentendo ai lavoratori di disporre di un “cuscinetto” al quale attingere nell’ipotesi di eventi sfavorevoli legati alla carriera lavorativa (ad esempio, in caso di perdita del posto di lavoro).

Inoltre, in qualità di investitori istituzionali, esse possono anche rappresentare un potenziale canale di finanziamento delle imprese nazionali senza snaturare la missione prioritaria di fornire una prestazione pensionistica adeguata al termine della carriera lavorativa di ciascuno.

### *Verso un welfare sussidiario integrato*

Nel capitolo successivo si vedrà come in tutte le economie avanzate, il perimetro dei bisogni sociali da sussidiare tramite il coinvolgimento di soggetti privati tenda ad ampliarsi. Le ragioni principali di tale fenomeno si rinvergono nella continua crescita dell’aspettativa di vita, nel progressivo invecchiamento della popolazione e nei relativi riflessi sul mercato del lavoro.

Il problema della messa in sicurezza dei sistemi pensionistici è stato affrontato dai diversi Paesi con varietà di approcci e di tempistiche; minore attenzione è stata finora riservata al controllo della spesa sanitaria e di assistenza agli anziani, anch’essa condizionata dalle tendenze demografiche.

Per l’Italia, le previsioni dell’ISTAT indicano che al 2060 l’aspettativa di vita alla nascita sarà di circa 86 anni per i maschi e 91 per le femmine; per quella data, si stima che circa un terzo della popolazione avrà più di 65 anni. Le ultime stime della Ragioneria Generale dello Stato indicano che la spesa sanitaria e di assistenza agli anziani è passata dal 7,4% del PIL nel 2005 all’8,3% del 2010; raggiungerà circa il 10% nel 2060.

Pertanto, è senz’altro ipotizzabile che rispetto al passato un’aliquota sempre maggiore dei rischi connessi con l’invecchiamento della popolazione e le cattive condizioni di salute possa trasferirsi dallo Stato alle famiglie. Si prefigurano scenari in cui bisognerà contemperare l’accresciuta responsabilità individuale rispetto alle scelte di risparmio a fini previdenziali con l’effettiva capacità delle famiglie di “gestire” i sopra menzionati rischi.

---

In questa prospettiva, il ruolo dello Stato non risulta sminuito; ne esce semmai rafforzato nella misura in cui promuove l'integrazione tra risorse pubbliche e private entro una cornice normativa che assicuri adeguati margini di tutela agli individui e favorisca l'assunzione di scelte consapevoli.

Del resto, negli ultimi anni la legislazione è andata sempre più incentivando lo sviluppo di forme integrative previdenziali e sanitarie ma non è stata ancora realizzata una cornice normativa che ne identifica con precisione caratteristiche e modalità di funzionamento. Nel settore sanitario, infatti, opera una pluralità di soggetti privati (fondi sanitari, imprese di assicurazione e altri operatori) con caratteristiche giuridiche, assetti strutturali e modelli gestionali assai eterogenei.

Nell'intento di perseguire forme efficienti di tutela dei bisogni sociali in un'ottica di sussidiarietà, fondi pensione e fondi sanitari integrativi possono concorrere alla realizzazione di un welfare allargato nel quale lo Stato crea condizioni volte a rendere più sicure le iniziative promosse da enti e istituzioni private; ciò è tanto più rilevante se si tiene conto del ruolo che già svolgono le parti sociali nello sviluppo delle varie forme di tutela integrativa in coerenza con l'obiettivo di rafforzare il benessere per gli individui.

---

**CAP. 4**

**TRA PUBBLICO E PRIVATO: IL FUTURO DELLA PREVIDENZA – SCENARI EUROPEI E INTERNAZIONALI**

Le moderne politiche di welfare sono nate e si sono sviluppate in una fase di intensa crescita economica contribuendo a distribuirne i vantaggi tra la popolazione; tuttavia il rallentamento della crescita, ormai in atto da almeno due decenni, rischia di compromettere le conquiste raggiunte.

Si è pure reso evidente lo stretto collegamento delle politiche di welfare con la struttura del mercato del lavoro, nel senso che i cambiamenti introdotti in quest'ultimo incidono sulla domanda di prestazioni e sulle fonti di finanziamento mentre la struttura delle prestazioni e le aliquote d'imposta applicate incidono a loro volta sull'offerta di lavoro e sulle decisioni degli imprenditori. È noto poi che l'aumento della disoccupazione e l'insicurezza del rapporto di lavoro fanno aumentare la domanda, e la necessità, di protezione sociale.

Le problematiche del welfare e la necessità di riforme al riguardo rappresentano pertanto da diverso tempo uno dei principali problemi per i maggiori Paesi occidentali e in special modo per i Paesi europei in conseguenza del rapido invecchiamento della popolazione, registratosi ovunque a partire dalla fine degli anni 90', e degli elevati tassi di disoccupazione derivati dalle fasi di crisi economiche e finanziarie verificatesi negli ultimi decenni.

Si è determinata la necessità di avvicinare i tradizionali obiettivi di solidarietà e di protezione sociale, propri dello Stato moderno, con la mutata realtà sociale. In primo luogo, come si è visto nel capitolo precedente per l'Italia, il crescente invecchiamento della popolazione impone di trovare risposte ai nuovi bisogni degli anziani che necessitano di cure prolungate. In secondo luogo è necessario conciliare gli interventi con le esigenze di contenimento della spesa pubblica, anch'essa in crescita.

In tutta Europa è in atto da diverso tempo un fenomeno di aggiustamento delle politiche sociali ai nuovi scenari demografici economici e fiscali. La maggiore spinta all'introduzione di riforme in questo ambito viene, a livello macroeconomico, dalla necessità di mantenere le finanze pubbliche entro un percorso sostenibile, considerato che la protezione sociale è la voce di spesa pubblica più consistente e, come si è detto, in aumento. Tale obiettivo è stato rafforzato dal patto di stabilità e crescita stipulato tra i Paesi UE.

Le maggiori trasformazioni sono intervenute nel settore pensionistico, tra i principali fattori di crescita della spesa pubblica. Nei Paesi europei il passaggio a sistemi pensionistici meno generosi ha avuto come conseguenze prevalenti l'aumento dell'età pensionabile, la riduzione delle indicizzazioni delle pensioni, l'aumento dei contributi o del periodo di contribuzione necessaria ad acquisire il

---

diritto alla pensione, l'introduzione di incentivi a lavorare e a risparmiare a fini previdenziali.

Secondo il Libro Bianco – “un'agenda dedicata a pensioni adeguate sostenibili e sicure” pubblicato dalla Commissione Europea nel febbraio del 2012 dopo quella del Libro Verde sulle pensioni nel 2010, la spesa pubblica per pensioni rappresentava nella media europea dell'anno di riferimento, oltre il 10% del PIL, pur registrando forti differenze tra Paesi. A fronte del progressivo invecchiamento della popolazione si raccomanda ai governi oltre all'introduzione di misure di contenimento della spesa stessa, di mantenere l'adeguatezza delle prestazioni e di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro delle donne e dei lavoratori più anziani.

Tenuto conto dell'approccio frammentato con cui l'Unione ha affrontato per lungo tempo il tema pensionistico, il Libro Bianco formula diverse linee di *policy* al riguardo. Viene in particolare sottolineata la necessità di realizzare l'equilibrio appropriato tra periodo di lavoro e periodo di pensionamento nonché di sviluppare gli strumenti di risparmio previdenziale privato.

Nella maggioranza dei Paesi il sistema pensionistico si fonda infatti su due pilastri, uno pubblico, spesso poco generoso, e l'altro privato che ha avuto una forte espansione e che gode, in molte esperienze nazionali, di regole di maggior favore sotto il profilo fiscale rispetto ad altre forme di risparmio, nonché di normative volte a espandere il settore attraverso l'aumento delle adesioni e a migliorare sia la governance dei fondi pensione che le regole che presidiano la gestione finanziaria delle risorse.

L'European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) è frutto della comune sensibilità a livello europeo circa i temi della vigilanza sui fondi pensione e svolge a partire dal 2011 un ruolo determinante anche nel sostegno delle iniziative legislative della Commissione Europea volte a disciplinare il settore dei fondi pensione.

Essa è parte del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (ESFS) che consiste in una rete integrata di autorità di vigilanza nazionali rispettivamente competenti sulla supervisione del settore assicurativo e dei fondi pensione, sul settore bancario, sugli strumenti e mercati finanziari.

Facendo parte dell'ESFS, l'EIOPA collabora con l'Autorità bancaria europea (EBA) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), con il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB) e con le autorità di vigilanza nazionali competenti.

---

Dall'inizio del 2011 è in corso la revisione della Direttiva 2003/41/CE in materia di regolamentazione vigilanza dei fondi pensione “occupazionali” (cosiddetta Direttiva IORP) a cui l’EIOPA ha contribuito fornendo nel 2012 un ampio e articolato parere alla Commissione.

Nell’esperienza dei Paesi Europei spicca particolarmente per l’incisività dell’intervento la riforma delineata nel Regno Unito in ambito pensionistico. In presenza di pensioni pubbliche di base di ammontare modesto e scarsamente correlate al reddito percepito prima del pensionamento si è intervenuti agevolando l’aumento delle adesione ai fondi pensione privati. Dal 2012 è infatti divenuto operativo per le imprese di maggiori dimensioni il programma nazionale di adesione automatica ai piani pensionistici complementari che interesserà progressivamente tutti i lavoratori non “coperti” da schemi di previdenza complementare. Infatti, nel caso in cui il datore di lavoro non disponga di piano pensionistico adeguato i lavoratori possono avvalersi di uno schema pensionistico a contribuzione definita costituito per iniziativa pubblica e denominato *National Employment Savings Trust* (NEST). Il sistema prevede la possibilità di uscire dal sistema (*opting out*) e la ripetizione periodica della proposta di aderire nuovamente (*re-enrollment*) da parte del datore di lavoro.

## 2. L’ESPERIENZA DEI PAESI OCSE

Il ruolo dei due pilastri previdenziali nei diversi Paesi è molto differente e varia in primo luogo a seconda della dimensione delle prestazioni offerte dalla componente pubblica. Di conseguenza, dove tale componente ha offerto finora pensioni abbastanza generose, il sistema complementare è meno sviluppato; laddove invece le pensioni pubbliche sono di entità più ridotta il sistema complementare ha raggiunto dimensioni di rilievo.

Circa la metà dei Paesi aderenti all’OCSE affiancano al pilastro pensionistico pubblico e obbligatorio pensioni private complementari anch’esse di natura obbligatoria, come ad esempio in Australia, oppure semi-obbligatoria, come nei Paesi Bassi dove i piani pensionistici istituiti dalle parti sociali vengono resi obbligatori dalla legge per tutto il settore di riferimento. In alcuni Paesi dove i piani pensionistici sono volontari, come nel Regno Unito e negli Stati Uniti, essi raggiungono dimensioni importanti.

Meccanismi previdenziali di natura privata ma obbligatoria e basati su conti individuali sono inoltre stati introdotti in molti paesi dell’America latina e dell’Europa centrale e orientale, oltre che in paesi quali la Svezia. In tali casi, una parte dei contributi in precedenza versata ai sistemi pubblici a ripartizione è



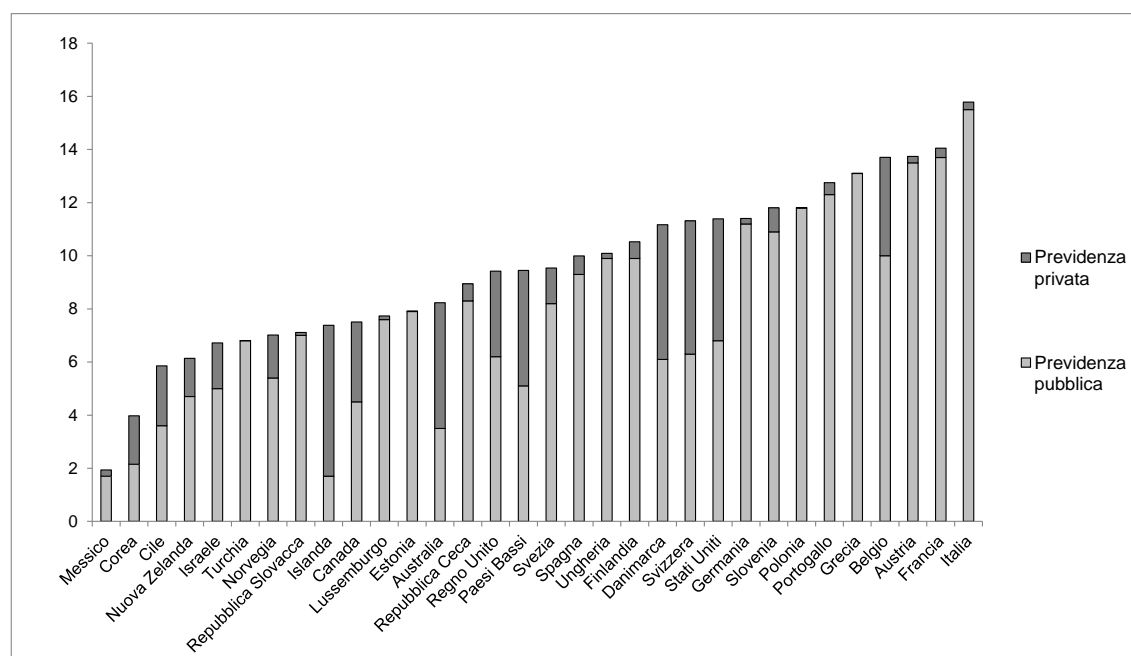
stata diretta a finanziare le posizioni individuali costituite presso fondi pensione a capitalizzazione.

Il ruolo relativo svolto rispettivamente dal pilastro pubblico di base e da quello complementare può essere utilmente valutato anche in termini di flussi di contribuzione. Al riguardo forniscono essenziali informazioni le pubblicazioni dell'OCSE. In particolare il grafico che segue mostra l'incidenza della spesa previdenziale come percentuale del PIL suddivisa nelle componenti pubblica e privata.

Pur se i dati utilizzati dall'OCSE dovrebbero forse essere ulteriormente controllati al fine di essere resi più comparabili, il grafico rende evidente che se l'ammontare della contribuzione (di fonte pubblica e privata) verso il pilastro obbligatorio è rilevante in rapporto al PIL - come è per l'Italia - vi corrisponde necessariamente uno scarso flusso contributivo per il secondo pilastro per le limitate risorse che restano disponibili a fronte dell'elevato ammontare della contribuzione verso il primo (cosiddetto "effetto di spiazzamento").

#### Spesa pubblica e privata per contributi pensionistici nei paesi OCSE.

(2012 o ultimo anno disponibile, percentuali in rapporto al PIL)



Fonte: OCSE, *Pension Markets in Focus*, novembre 2013.

---

Essendo ormai diffusa e significativa l'esperienza del sistema pensionistico multipilastro, è emerso con sempre maggiore chiarezza che i tradizionali schemi pensionistici a prestazione definita sono considerati ormai insostenibili: i rischi da sostenere da parte dei datori di lavoro sono infatti troppo elevati, e la regolamentazione tende a richiedere requisiti patrimoniali e criteri di valutazione delle riserve tecniche e degli attivi sempre più rigorosi.

D'altra parte, anche gli schemi pensionistici a contribuzione definita, nei quali i rischi sono tutti a carico degli aderenti, hanno mostrato sostanziali debolezze, in particolare nel corso della crisi, rischiando di perdere la fiducia dei lavoratori; né d'altra parte i piani a contribuzione definita assistiti da garanzie di rendimento minimo sembrano poter fornire una soluzione convincente, visti i costi a loro associati e le difficoltà ad assicurare rendimenti minimi significativi nella situazione di bassi tassi di interesse che attualmente sussiste e potrebbe permanere a lungo negli anni a venire.

La reazione in alcuni dei Paesi dove i fondi pensione sono più sviluppati è quella di puntare a forme ibride tra la contribuzione definita e la prestazione definita, nelle quali i rischi vengano ripartiti tra gli aderenti delle diverse coorti e i datori di lavoro. Nel Regno Unito, si è iniziato a fare riferimento al concetto di "aspettativa definita" (*defined ambition*): il piano pensionistico si prefigge di ottenere determinati risultati, in termini di rendimenti e/o di livello di prestazioni, ma non assume al riguardo un impegno fermo nei confronti degli iscritti. Analogamente, nei Paesi Bassi si diffondono gli schemi che prevedono che una parte rilevante delle prestazioni (l'indicizzazione all'inflazione) sia condizionata al raggiungimento di risultati sufficienti in termini di rendimenti. Va da sé che queste tipologie ibride di piani pensionistici giustificano requisiti patrimoniali molto meno stringenti di quelli che caratterizzano i tradizionali fondi a prestazione definita.

Nel rapporto *Pensions at glances 2013*, l'ultima delle pubblicazioni di questa collana rilasciata da tale Organizzazione, si evidenzia come le recenti riforme pensionistiche introdotte in molti Paesi membri hanno contribuito a ridurre il rischio di una crescita inarrestabile della spesa pubblica derivante dall'invecchiamento della popolazione e dall'aumento della speranza di vita.

I governi devono ora incoraggiare i cittadini a lavorare più a lungo e a risparmiare di più per mantenere un dignitoso tenore di vita nell'età anziana.

In molti Paesi dell'OCSE l'età pensionabile salirà almeno ai 67 anni, con un aumento di circa 3,5 anni per gli uomini e di circa 4,5 per le donne. Le recenti riforme faranno sì che per coloro che entrano oggi nel mercato del lavoro il livello delle prestazioni pensionistiche sarà più basso di quello delle precedenti

---

generazioni; c'è quindi maggiore necessità di risparmiare di più in vista del pensionamento. Lavorare più a lungo può compensare l'effetto delle riforme per alcune categorie di lavoratori ma i contributi versati frutteranno comunque di meno di quanto oggi accade per coloro che sono prossimi alla pensione.

I governi devono considerare le prospettive di lungo termine dell'impatto sulla coesione sociale delle riforme in termini di diseguaglianze e povertà future e devono porre al centro delle proprie politiche l'obiettivo di garantire adeguati standard di vita per tutti in età anziana. A questo fine può essere rilevante agire per contenere i costi del risparmio nei fondi pensione.

In tutti i Paesi a economia avanzata il diffuso progresso tecnologico, l'innovazione finanziaria e la crescente integrazione dei mercati internazionali hanno ampliato la gamma di prodotti e strumenti finanziari, nonché le combinazioni possibili di rischio e rendimento a disposizione dei cittadini.

Inoltre, l'aumento della speranza di vita e i crescenti bisogni di sicurezza hanno reso più pressante la domanda di protezione previdenziale e assicurativa mentre, come si è detto ampiamente, sono intervenuti profondi cambiamenti nei diversi sistemi pensionistici.

Per tale insieme di ragioni si è resa evidente la necessità di programmi educativi volti a promuovere nei cittadini la crescita delle conoscenze in ambito finanziario e in ambito previdenziale, tali da favorire una maggiore consapevolezza negli individui circa le scelte da effettuare per riuscire a garantirsi un reddito adeguato in età anziana.

Ma la complessità delle scelte che i cittadini devono fronteggiare e del rischio ad esse connesso è aumentata rapidamente, molto più rapidamente di quanto siano aumentate le conoscenze dei cittadini stessi. Ampie fasce di popolazione si trovano in una situazione di “analfabetismo finanziario e previdenziale”.

Le indagini condotte sia in ambito OCSE sia in ambito nazionale sulle abitudini di risparmio e investimento hanno evidenziato come una percentuale significativa delle famiglie non assuma scelte coerenti con il proprio benessere a causa di una insufficiente padronanza dei concetti di base di economia e finanza, di una ridotta capacità di calcolo, di una scarsa comprensione degli strumenti e dei prodotti finanziari esistenti.

Il basso livello di conoscenza è spesso accompagnato da una sopravvalutazione delle proprie capacità; ne possono conseguire un inadeguato livello di risparmio, una scarsa capacità di pianificazione per il futuro, una non corretta valutazione del rischio, un elevato indebitamento rispetto al reddito, una non adeguata percezione della necessità di assicurarsi nei confronti di certi rischi, una insufficiente consapevolezza della copertura pensionistica derivante dalla pensione di base, una maggiore probabilità di cadere vittima di frodi.

In ambito OCSE l'alfabetizzazione finanziaria e previdenziale dei cittadini è ritenuta di estrema importanza. L'attività svolta in tema di educazione finanziaria, ivi inclusa quella in materia previdenziale, dall'International Network on Financial Education (INFE) ne rappresenta il fulcro. Il network, promosso dall'OCSE nel 2008 per favorire la cooperazione internazionale sul

---

tema dell'educazione finanziaria anche al di fuori dell'area OCSE, raccoglie oggi l'adesione di oltre 160 istituzioni di 80 paesi.

Sulla base dell'esperienza acquisita dai Paesi aderenti, l'INFE sviluppa principi e buone pratiche di educazione finanziaria e previdenziale, elabora linee guida per definire e implementare strategie nazionali e fornisce raccomandazioni di *policy*.

Inoltre, per favorire lo scambio di informazioni ed esperienze in ambito di educazione finanziaria e previdenziale, è attivo un portale dedicato, in cui sono disponibili contributi di ricerca, materiali didattici nonché i link ai siti web delle istituzioni coinvolte in attività di educazione finanziaria e previdenziale.

Si ritiene infatti che una maggiore cultura finanziaria e previdenziale, oltre ad essere di beneficio per il cittadino, avrebbe nel suo complesso un effetto di stimolo della domanda di prodotti e servizi finanziari e assicurativi di migliore qualità, con ricadute positive nell'industria finanziaria in termini di maggiore efficienza, competitività e innovazione.

L'accrescimento delle conoscenze finanziarie costituisce un obiettivo particolarmente rilevante anche per gli aspetti che interessano direttamente il risparmio a fini previdenziali e assicurativi. I moderni sistemi pensionistici privati, che investono nei mercati finanziari, pongono in primo piano la responsabilità dei singoli nella pianificazione del proprio futuro pensionistico, sottolineando l'importanza di scelte adeguate e consapevoli.

Il problema di una maggiore consapevolezza si pone anche per tutta una serie di altri rischi che minacciano la sicurezza degli individui e necessiterebbero di una copertura assicurativa: perdita del lavoro, della salute, non autosufficienza, catastrofi naturali.

L'educazione finanziaria può migliorare l'agire dei cittadini nel corso della loro vita, indipendentemente dalle condizioni socio-economiche in cui si trovano per accrescere la conoscenza dei rischi e delle opportunità dei mercati finanziari, aumentare la capacità di utilizzare al meglio tali conoscenze, - indurre l'assunzione di decisioni finanziarie maggiormente responsabili.

Per ciascuna, è necessario elaborare un preciso programma di azione nel quale siano rafforzate le iniziative già avviate, rivolgendole a un pubblico esteso sulla base di una programmazione di lungo periodo.

La tutela dei cittadini che utilizzano servizi bancari, finanziari e assicurativi è ormai parte integrante dei compiti istituzionali delle Istituzioni di governo e delle Autorità di regolazione e di vigilanza. L'educazione finanziaria,

---

complementare alla tutela del consumatore nonché alla regolamentazione e alla supervisione sugli intermediari e sui mercati finanziari, concorre alla realizzazione di tali compiti.

Il documento OCSE “Recommendation on Principles and Good Practices for Education and Awareness” ritiene cruciale il coinvolgimento delle Autorità di Vigilanza nella promozione dell’educazione finanziaria. Anche nelle “Recommendation on good practices for financial education relating to private pensions” viene sottolineata l’importanza di un coordinato approccio da parte delle Autorità di vigilanza.

Le esperienze dei Paesi che da più tempo hanno affrontato questo tema mostrano la necessità che il coordinamento tra le Autorità nazionali assicuri la predisposizione di una strategia unitaria di educazione finanziaria rafforzando gli strumenti di cooperazione reciproca già esistenti e coordinando le rispettive attività future in un quadro coerente di medio-lungo periodo.

L’INFE richiama l’attenzione dei Governi e delle istituzioni pubbliche sulla necessità di inserire le iniziative di educazione finanziaria in un programma di strategia nazionale, affinché possano operare in modo complementare rispetto all’assetto di regolamentazione e supervisione sui mercati ed intermediari finanziari. Viene, inoltre, evidenziata l’urgenza di inserire il tema nei programmi scolastici e di adottare approcci di intervento diversificati per gruppi di risparmiatori, destinando iniziative mirate a quelli ritenuti più vulnerabili.

Alcune raccomandazioni dell’INFE sono anche state indirizzate alle banche e agli altri intermediari finanziari, che svolgono un ruolo fondamentale nel fornire informazioni e consulenza alla clientela. In particolare, si raccomanda di indirizzare questi ultimi verso prodotti o servizi che meglio corrispondano al loro profilo di rischio e alle loro condizioni economico-finanziarie. Anche iniziative di partnership pubblico-privato possono svolgere un ruolo importante nella promozione dell’educazione finanziaria.

Infine, l’INFE richiama l’attenzione sulla necessità di promuovere specifici programmi riservati a coloro che operano nel settore dei media, svolgendo essi un compito particolarmente importante nel processo di accrescimento della conoscenza e della consapevolezza dei risparmiatori in ambito finanziario.

Con particolare riguardo al secondo pilastro pensionistico, la portata e l’estensione dell’ultima crisi ha posto in evidenza la necessità, accanto alle iniziative volte allo sviluppo di competenze finanziarie e previdenziali, di altre volte a rafforzare i presidi di tutela dei sistemi previdenziali, rivedendone anche le regole di funzionamento.

---

Gli studiosi e le Istituzioni, nel riconoscere il ruolo importante svolto dalla previdenza complementare nel diversificare le fonti di finanziamento delle prestazioni pensionistiche, stanno discutendo quali interventi porre in essere per mitigare i rischi nei quali possono incorrere gli aderenti sia nella fase di accumulo sia in quella di distribuzione.

Con riferimento ai fondi pensione a contribuzione definita, destinati ad assumere un ruolo sempre maggiore nella copertura pensionistica dei sistemi previdenziali, viene riservata una particolare attenzione al disegno delle “opzioni di scelta automatica” (*default*) affinché essi siano in grado di erogare prestazioni pensionistiche adeguate e con un certo grado di certezza. In particolare, si raccomanda la diffusione di opzioni che riducano la componente azionaria nei portafogli individuali, secondo meccanismi automatici, all’approssimarsi dell’età di pensionamento degli aderenti nonché l’introduzione, nella fase di erogazione, di un maggiore grado di flessibilità nei tempi di liquidazione delle prestazioni, per consentire all’aderente di contenere l’impatto delle fluttuazioni dei mercati finanziari<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Cosiddette *life cycle* o *data target*

---

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Al termine di questo *escursus* nella storia politico-sociale del nostro Paese è possibile formulare qualche indicazione di sintesi riconsiderando le diverse tappe descritte attraverso un unico spettro di analisi: la crescita della sensibilità ai temi del sociale in Italia è proseguita di pari passo con la formazione di uno Stato moderno.

L'evoluzione del concetto di sicurezza sociale a partire dalla seconda metà del 1800, ha mostrato come, nei confronti degli attori del mondo del lavoro e dell'economia, lo Stato abbia svolto alternativamente un ruolo neutrale, sussidiario, paternalistico, in alcune fasi più incisivo, oppure solo regolatorio, lasciando, di conseguenza, all'iniziativa privata spazi di volta in volta diversi nel campo delle tutele sociali.

A partire dai decenni immediatamente precedenti l'unificazione nazionale fino ad oggi, le politiche di protezione sociale denotavano uno stretto collegamento con la situazione del mercato del lavoro e dell'economia rivelando, al contempo, la difficoltà dei governi di superare i vincoli di finanza pubblica per soddisfare i bisogni sociali.

Gli Stati (costituzionali o assolutistici) in cui era diviso il territorio italiano prima che avesse luogo l'unificazione, hanno ciascuno per suo conto dovuto individuare le strategie più idonee a fronteggiare le conseguenze e le trasformazioni sociali generate dall'avvio della rivoluzione industriale in Italia.

Superata la fase di costruzione dell'unità nazionale, particolarmente onerosa sia in termini finanziari che sociali, lo Stato liberale ha progressivamente abbandonato l'atteggiamento di neutralità verso il conflitto sociale, quest'ultimo generato dall'evoluzione del sistema produttivo, per esercitare una maggiore presenza sul fronte delle tutele del lavoro.

Si è andato così formando il concetto di "previdenza sociale" che ha acquistato progressivamente autonoma rilevanza nel contesto della regolamentazione del lavoro e della sicurezza.

Dagli inizi del '900 fino alla conclusione del secondo conflitto mondiale, l'operato del Re, la sua visione umanistico/sociale in politica interna, ben si inseriscono nel quadro degli interventi che hanno informato le politiche sociali di quegli anni. La sua personale vicenda ha accompagnato la storia italiana in anni particolarmente difficili.



---

I due grandi eventi bellici del '900 hanno ogni volta compromesso il progresso sociale ed economico raggiunto nei decenni precedenti, imponendo ai governi un cambio di strategia per fare fronte alle gravissime conseguenze della guerra e anche il ricorso alla fiscalità generale per sostenere la ripresa del Paese.

Lo Stato corporativo ha sperimentato soluzioni che intendevano conciliare paternalismo e autoritarismo e ha dato vita ai primi istituti previdenziali.

Con la nascita dello Stato sociale, nel secondo dopoguerra, le politiche sociali hanno combinato politiche produttive e redistributive, anche agendo sulla leva previdenziale, per cercare di contemperare vincoli di finanza pubblica con le nuove opportunità politiche suscitate dal riconoscimento costituzionale di nuovi diritti per tutti i cittadini.

Nell'esperienza più recente si assiste a una sempre maggiore responsabilizzazione individuale nella costruzione del proprio futuro previdenziale, cui si accompagna una progressiva emersione del ruolo dell'iniziativa privata.

Il maggior coinvolgimento dell'iniziativa privata nelle politiche della solidarietà in senso lato e il "ritrarsi del Pubblico" pur rispecchiando ancora l'urgenza di realizzare una maggiore efficienza (delle prestazioni) contenendo i costi per la finanza pubblica, rispondono anche all'esigenza, propria di una società civile più complessa, di produrre politiche sociali condivise dalle collettività di riferimento e dalle formazioni sociali; politiche volte ad elevare il grado di tutela dei destinatari.

In questo senso si può affermare che la definizione di un sistema pensionistico basato su due pilastri, uno pubblico, obbligatorio, l'altro affidato all'iniziativa privata e facoltativo, rappresenta una modalità che si è formata lungo la storia politico/economica dell'Italia moderna.