

# ATLANTE DELLO STATO SOCIALE ITALIANO

Diritti e prestazioni nella legislazione nazionale



L'assistenza nella previdenza | Documento 4 di 8

Febbraio 2019

Documento a cura di Giuseppe Foresti



# L'ASSISTENZA NELLA PREVIDENZA

Il sistema previdenziale, che si regge su uno schema assicurativo e vorrebbe essere sempre più in equilibrio tra entrate contributive e spesa pensionistica, in realtà è sempre stato sostenuto dall'intervento statale a carico della fiscalità per i più svariati motivi, non solo per ripianare deficit di varie gestioni ma anche per scelte politiche con le quali lo Stato ha deciso di sostenere il reddito dei pensionati oltre che nei casi ovvi nei quali l'INPS eroga prestazioni assistenziali, non supportate da contribuzione (es. invalidità civili, indennità accompagnamento, assegni sociali, ecc.) che spesso vengono accomunate impropriamente alla spesa pensionistica.

È importante comprendere come nel sistema previdenziale è stato affrontato il tema delle pensioni di poca consistenza, nonostante il raggiungimento dei requisiti minimi per conseguirle. Si tratta di interventi molto rilevanti che hanno fronteggiato rischi di povertà assoluta dei pensionati e che invece hanno spinto questi pensionati più verso forme di povertà relativa o anche di sussistenza dignitosa.

Si tratta di normative molto complesse e stratificate nel tempo che attirano l'attenzione per ipotesi di semplificazione ed omogeneizzazione di trattamento. Si tratta in effetti di una giungla nella quale non solo i pensionati ma perfino gli esperti rischiano di perdersi. Il fatto è che in questa giungla vi sono cespugli ma anche alberi maestri che costituiscono l'ossatura del sistema previdenziale/assistenziale. E dunque occorre stare molto attenti a dove si mettono le mani.

Forse per questo ogni ipotesi di intervento è stata fino ad ora abbandonata. Il rischio di fare danni, senza una mano legislativa molto sapiente, è molto forte specie se si pensasse di rivedere le pensioni già in essere o di peggiorare ulteriormente prospettive di pensionamento di lavoratori deboli rispetto alle norme già peggiorate per i giovani per i quali si reclamano giustamente dei rimedi come ad esempio quello di una pensione minima di garanzia.

Questo anche se è lo stesso presidente dell'INPS a dire, nel rapporto annuale 2018<sup>1</sup>: *«Queste risorse (per migliorare il Rel) potrebbero essere reperite ponendo ordine nella giungla di prestazioni di natura assistenziale destinate ai pensionati, a partire dalle maggiorazioni sociali all'integrazione al minimo. Ne esistono attualmente otto diverse basate su ben 21 diversi criteri reddituali. Un riordino di queste prestazioni è necessario anche per alleggerire gli oneri delle famiglie e delle amministrazioni chiamate ad accertarne la titolarità. Ma è importante anche perché, come già documentato in "Non per cassa, ma per equità"<sup>2</sup>, una quota ingente delle risorse destinate a queste misure (il 23%, pari a quasi 5 miliardi) va al 30% più ricco della popolazione italiana, che non dovrebbe affatto avere accesso a prestazioni definite come assistenziali...».*

Ma è la diversa natura di queste prestazioni che va compresa e che fa la differenza, perché la maggior parte di esse richiede requisiti reddituali (anche senza ISEE), ove debitamente accertati, molto severi.

<sup>1</sup> Presentazione del XVII Rapporto annuale dell'INPS, [Relazione del Presidente](#), Roma 4 luglio 2018.

<sup>2</sup> "Non per cassa, ma per equità" è il titolo dato alla raccolta di proposte normative elaborate dall'INPS nel 2015, aventi "come comune denominatore quello di intervenire ai confini fra assistenza e previdenza per permettere che l'invecchiamento della popolazione italiana sia non solo finanziariamente, ma anche socialmente sostenibile...".

**Potremmo allora catalogare queste prestazioni in tre gruppi:** le integrazioni al minimo, le maggiorazioni o aumenti sociali, le mensilità aggiuntive (es.: 14° mensilità).

### LE INTEGRAZIONI AL MINIMO

L'integrazione al minimo è stata introdotta nel 1952<sup>3</sup> (42 mila lire annue <65 anni, 60 mila lire annue >65 anni) quando dovendo ricostruire un sistema previdenziale collassato con la guerra, con un valore dei contributi vanificato dall'inflazione, e con l'esigenza di fronteggiare la sussistenza di una popolazione anziana con alle spalle carriere lavorative poco rilevanti, si è passati da un sistema a capitalizzazione al sistema a ripartizione e sono state concesse pensioni anche con requisiti transitori molto ridotti.

Naturalmente l'apporto dello Stato è stato ingente fin da subito anche se la ripresa economica ha favorito successivamente l'accumulo di contribuzione in capo a chi era ancora in attività ed ai nuovi assunti, contribuzione essenziale per il mantenimento di un sistema a ripartizione. Tale diritto è stato replicato con la successiva introduzione delle coperture assicurative e del diritto immediato a pensione per i lavoratori autonomi (coltivatori diretti, artigiani, commercianti). L'integrazione al minimo non aveva una natura giuridicamente assistenziale: il trattamento minimo era automaticamente concesso col diritto alla pensione integrando l'importo di pensione inferiore fino al trattamento minimo stabilito per legge

Così è stato fino al 1983 quando il diritto all'integrazione è stato subordinato a requisiti reddituali personali. Dal 1994 è stato introdotto un doppio requisito reddituale: quello personale e del coniuge.

Le tipologie di reddito rilevanti sono limitate ai redditi IRPEF, rilevato attraverso i modelli reddituali. Inoltre vige un meccanismo per il quale, quando è maturato il diritto alla integrazione, un reddito che subentra successivamente non comporta la revoca del trattamento ma la sua cristallizzazione.

Occorre considerare che **per i lavoratori senza anzianità contributiva anteriore al 1996 l'integrazione al trattamento minimo è stata abolita nel 1995 dalla legge Dini<sup>4</sup>.**

**Trattamento minimo 2018:** mensile € 507,42, annuo € 6.596,46

**Limite di reddito personale che esclude l'integrazione 2018:** € 13.192,92

**Limite di reddito coniugale che esclude l'integrazione 2018:** € 26.385,84

**NB:** Stante la pensione a calcolo, maturata con i propri contributi, può essere integrata sotto questi limiti in misura intera o parziale.

#### Numeri e risorse delle integrazioni al minimo

**Pensioni integrate al minimo nel 2016 = n. 3.181.525** (nel 2011 erano 3.856.033)

**Onere nel 2016:** 8 miliardi 830 milioni (nel 2011 erano circa 11 miliardi)

**Importo medio annuo dell'integrazione: € 2.776**

*Archivio pensioni INPS*

<sup>3</sup> Legge 4 aprile 1952, n. 218, Riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.

<sup>4</sup> Legge 8 agosto 1995, n. 335, Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare.

Esiste una integrazione al minimo anche per gli assegni ordinari di invalidità (legge 222/84<sup>5</sup>) che potrebbe essere un modello alternativo a quello delle altre pensioni. In questo caso l'integrazione è pari all'importo dell'assegno sociale (453,00€) fino a raggiungere il trattamento minimo (507,42 €). Entro soglie di reddito personale (pari al doppio dell'assegno sociale) e coniugale (pari al triplo dell'assegno sociale) l'importo di integrazione entro il limite predetto spetta in misura intera, ma in caso di superamento del limite di reddito l'integrazione viene revocata. Il limite di reddito personale e coniugale è di tipo IRPEF.

### LE MAGGIORAZIONI SOCIALI

Le maggiorazioni sociali, a volte definite anche "aumenti", traggono la loro ragione nell'esigenza di contrastare la povertà dei pensionati titolari della sola pensione minima o di altre prestazioni assistenziali di importo inferiore. Si tratta di importi veramente modesti e per altro assoggettati a condizioni reddituali non ISEE (che non c'era ancora) ma in linea di massima di qualunque natura, anche se per ogni tipo di maggiorazione vi sono tipologie di rilevanzze reddituali non sempre sovrapponibili (ogni legge ha stabilito le proprie tipologie reddituali rilevanti). È da considerare anche il reddito del coniuge che di solito è un limite costituito dal reddito del titolare e dall'importo dell'assegno sociale.

In linea generale non conta la casa di abitazione, non conta l'indennità di accompagnamento. L'ultima disposizione al riguardo è stata introdotta dal governo Berlusconi che aveva voluto l'incremento delle pensioni minime a un milione lire (legge 448/2001, Finanziaria 2002). In realtà non si è trattato di un aumento delle pensioni minime ma della maggiorazione sociale a 70 anni (60 per gli invalidi totali), per un importo di 123,77 € che ha assorbito eventuali maggiorazioni precedenti. Successivamente vi fu un ulteriore adeguamento per cui nel 2018 l'importo conseguibile è **di € 643,86**. Da notare che l'incremento al milione ha interessato anche le prestazioni assistenziali (assegno sociale, invalidità civili, ciechi e sordomuti) portando tutti all'importo odierno, entro i limiti di reddito personale e coniugale a € 643,86. Per avere **un quadro d'insieme delle maggiorazioni sociali** proponiamo un prospetto riassuntivo (2017).

Categoria	Limiti di età	Importo maggiorazione		Limiti di reddito annuo	
		Mensile	Annuo	Individuale	Coniugale
Pensioni. Minime o poco superiori	60	25,83	335,79	6.860,36	12.685,27
	65	82,64	1.074,32	7.598,89	13.423,80
	70*	136,44**	1.773,72	8.298,29	14.123,20
Assegno sociale	65	12,92	167,96	5.992,87	12.517,44
	70	190,26**	2.473,38	8.289,20	14.123,20
Inv.civ. parziali ciechi parziali e sordomuti	< 65	10,33	134,29	5.959,20	12.483,77
Inv. civili totali e sordomuti	Da 60 anni	358,86**	4.665,18	8.298,29	14.123,20
Ciechi totali	Da 60 anni	336,10**	4.369,30	8.298,29	14.123,20

\*Per l'incremento "al milione" l'età può essere ridotta fino a 65 anni in base al numero di contributi

\*\* L'incremento fino "al milione" dà diritto ad un importo massimo di 638,33 (2017)

5 Legge 12 giugno 1984, n. 222, Revisione della disciplina della invalidità pensionabile.

**Maggiorazioni sociali al 2016:** n. 919.518  
**Onere annuo:** € 1 miliardo 370 milioni circa  
**Importo medio annuo:** 1.490 €

*Archivio Pensioni INPS*

Su queste prestazioni c'è stata una campagna di stampa che ha inteso sottolineare come in molte situazioni queste maggiorazioni non sono note (diritti inespressi) e non vengono richieste, anche perché il diritto può subentrare dopo il pensionamento.

### LE MENSILITÀ AGGIUNTIVE

La più famosa di queste mensilità è la quattordicesima (somma aggiuntiva) spettante dal 64° anno di età ed erogata nel mese di luglio. Si tratta in sostanza di una forma di sostegno al reddito dei pensionati, migliorata ed estesa con la legge di stabilità 2017 nei casi in cui la pensione ed ogni altro reddito non superano 1,5 volte il trattamento minimo; dal 2017 l'estensione comprende il diritto anche per chi non supera 2 volte il trattamento minimo.

La particolarità è anche quella per cui **contano i redditi di qualsiasi natura ma del solo titolare**. Gli importi spettanti variano in base all'anzianità contributiva.

Anni contribuzione lavoro dipendente	Anni contribuzione lavoro autonomo	Limite 1,5 volte minimo fino al 2016	Limite 1,5 volte minimo dal 2017	Limite 2 volte minimo dal 2017
Fino a 15	Fino a 18	€ 336	€ 437	€ 336
Oltre 15 e fino a 25	Oltre 18 e fino a 28	€ 420	€ 546	€ 420
Oltre 25	Oltre 28	€ 504	€ 655	€ 504

Un'altra mensilità aggiuntiva (importo aggiuntivo) è costituita da un importo di 300.000 lire (**154,94 €**) che si aggiunge alla 13° mensilità quando l'importo di una o più pensioni percepite, comprensivo di eventuali maggiorazioni sociali o incrementi, non supera l'importo del trattamento minimo.

Limiti di reddito: pari a 1,5 volte il trattamento minimo per pensionato solo, se coniugato pari a 1,5 volte il trattamento minimo del reddito personale ed a 3 volte il trattamento minimo del reddito cumulato.

Si considerano i redditi rilevanti ai fini IRPEF.

**Somma aggiuntiva (14°) n. prestazioni 2016:** 2.119.337  
**Onere 2016:** € 841 milioni circa  
**Importo medio 2016:** € 397  
**Importo aggiuntivo:** n. prestazioni 473.717 (in diminuzione)  
**Onere 2016:** € 72 milioni circa

*Archivio pensioni INPS*

È facile intuire come questa spesa assistenziale, integrativa di pensioni di importo modesto, abbia natura e finalità diverse.

L'integrazione al minimo – se vogliamo fare qualche considerazione di sapienza storica – è lo strumento col quale dal dopoguerra fino ai nostri giorni la popolazione anziana che ha maturato un requisito pensionistico minimo è stata sopra la soglia di povertà assoluta. Anche il trattamento minimo dei due coniugi (fino a quando le carriere lavorative non hanno consentito pensioni più ragguardevoli) ha migliorato le condizioni della vecchiaia. Un ragionamento che vale anche per la condizione delle vedove (del coniuge superstite) che accanto alla reversibilità, specie se di importo modesto, possono cumulare un trattamento minimo se hanno diritto ad una propria pensione. E questo obiettivo è stato forse possibile anche evitando la considerazione di ogni tipo di reddito (escludendo risparmi, casa di abitazione, ecc.).

D'altronde oggi il dibattito per il futuro pensionistico delle giovani generazioni pensa a soluzioni tutto sommato simili a quelle suddette e forse bisognerebbe approfondire di più le prospettive future, piuttosto che togliere quel che è rimasto delle vecchie disposizioni. Anche se qualche piccola correzione tra le pieghe della normativa vigente potrebbe essere utile laddove il reddito non giustifica più un trattamento che oramai ha una configurazione assistenziale.

Per quanto concerne le maggiorazioni sociali che comportano una spesa complessiva molto più modesta, esse hanno lo scopo di migliorare un reddito pensionistico o assistenziale di poca consistenza. Potrebbero anche essere riordinate ed incluse in un concetto di reddito minimo o di pensione di cittadinanza ma l'effetto pratico potrebbe essere semplicemente quello di cambiare la denominazione di prestazioni già ora fruibili. A questo proposito sembra di capire che, senza modificare nulla dell'esistente, la pensione di cittadinanza sia un ulteriore provvedimento integrativo con regole nuove e diverse con inevitabili complessità attuative.

Le mensilità aggiuntive e la 14° in particolare hanno invece una funzione molto discussa poiché si sostiene senz'altro il reddito derivante da pensioni modeste ma a prescindere dal reddito coniugale. Per cogliere un dato positivo anche in favore dell'ultimo provvedimento 2017 che ha ampliato il diritto, potremmo dire che ne beneficiano in prevalenza le donne, a prescindere dal reddito del marito, che hanno pensioni di regola ben più modeste.

