



2025



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

I quaderni del Rapporto sul Coordinamento della finanza pubblica

Quaderno n. 3 La spesa per la previdenza

Settembre 2025

Il Quaderno si basa sulle informazioni disponibili al 10 settembre 2025 ed è stato approvato nell'adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 22 settembre 2025 (del. n. 16/SSRRCO/RCFP/2025).
È stato redatto dal Cons. Vincenzo Chiorazzo. Ha contribuito alla predisposizione la dott.ssa Nicoletta Rizzi.
L'editing è stato curato da Marina Mammola, Giuseppina Scicolone e Vittoria Zuccari.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO QUADERNI DEL RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

ABSTRACT

Nel 2024 la spesa per le prestazioni strettamente pensionistiche si è attestata sui 335,9 miliardi, con una crescita del 5,5 per cento in termini nominali. Il valore riflette anche l'adeguamento all'inflazione, sulla base di un indice di riferimento del 5,4 per cento, con effetti, peraltro, strutturalmente attenuati dalla revisione del meccanismo di rivalutazione disposta dalla LB 2023 ed integrata dalla LB 2024. L'evoluzione della spesa sconta anche il mancato adeguamento, nelle ultime tre tornate di revisioni biennali, dei requisiti di accesso al pensionamento alla variazione della speranza di vita. Rimarchevole è l'effetto strutturale di contenimento della spesa indotto dal predetto meccanismo, elemento che merita sottolineatura alla vigilia della sua piena ripresa, prevista dal 2027. Nel 2024, sono state liquidate 862 mila nuove pensioni di tipo previdenziale (+2,9 per cento), in un contesto di stasi degli adeguamenti dei requisiti di accesso alla speranza di vita. A fronte di una diminuzione dei pensionamenti anticipati (-9,0 per cento), si rileva una crescita delle restanti categorie ed in particolare delle pensioni di vecchiaia (14,5 per cento) che peraltro assorbono la quota prevalente (35 per cento) del complesso delle pensioni liquidate. Nella prima parte dell'esercizio 2025 l'andamento della spesa per il complesso delle prestazioni sociali in denaro è in linea con il dato annuo offerto dal DFP di aprile; salirebbe del 3,4 per cento nel 2025 e in misura più limitata negli anni successivi (intorno al 2,5 per cento all'anno, in media). Tale andamento garantirebbe un profilo di breve termine sostanzialmente stabile in quota di Pil (20,3 per cento nel 2027).

In un mercato del lavoro sottoposto a grandi pressioni prima dalla pandemia, ed ora, strutturalmente, dalle transizioni ecologica e digitale nonché dalla rivoluzione dell'intelligenza artificiale, sembra opportuno che siano presenti istituti di deroga che si facciano carico della gestione di situazioni mirate, se meritevoli di protezione, ma all'interno di un sistema coerente e sostenibile. Il nuovo impianto dei provvedimenti di flessibilità in uscita sembra aver ridato - attraverso la riaffermazione implicita della centralità della legge 214/2011 (Quota 103 "contributiva", Opzione donna "selettiva", APE sociale) - taluni elementi di certezza ad un quadro normativo previdenziale segnato negli ultimi cinque anni da non poche perturbazioni. In un quadro in cui notevoli saranno le pressioni prospettiche rivenienti dall'invecchiamento della popolazione e dalla crescita del tasso di dipendenza degli anziani, sarebbe auspicabile proseguire le azioni di contrasto del deterioramento demografico, di coinvolgimento dei giovani e delle donne nella forza lavoro, di agevolazione dei flussi migratori regolari. La sostenibilità di lungo termine del sistema va perseguita sia nei suoi profili economico-finanziari, sia sociali. È fondamentale irrobustire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni favorendo carriere più continue e livelli salariali più elevati per evitare che i trattamenti pensionistici futuri si avvicinino a quelli assistenziali. La previdenza complementare può svolgere un ruolo significativo nel sostegno del tasso di sostituzione per coloro che andranno in quiescenza con il sistema di calcolo interamente contributivo. Se ciò è vero, destano perplessità le disposizioni che consentono di raggiungere le soglie di accesso al pensionamento attraverso il computo di quote di rendite di previdenza integrativa.

INDICE

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

INTRODUZIONE	3
LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO	4
<i>L'andamento recente e le previsioni dei documenti di finanza pubblica</i>	4
<i>Il confronto con i paesi dell'area dell'euro</i>	5
LA SPESA PREVIDENZIALE: IL CONSUNTIVO 2024 E GLI ANDAMENTI IN CORSO	8
LA SPESA PER PENSIONI	10
<i>Inflazione e anomalie degli indici di mortalità</i>	10
<i>La legge di bilancio 2024: interventi strutturali</i>	11
<i>Il nuovo assetto della flessibilità in uscita</i>	14
<i>Pensioni vigenti: numero, importo</i>	17
<i>Pensioni liquidate: andamento storico, flessibilità in uscita e flussi</i>	17
LA SPESA PREVIDENZIALE DIVERSA DA QUELLA PENSIONISTICA	20
LA SPESA PREVIDENZIALE: ANDAMENTO E PROSPETTIVE DI BREVE TERMINE	21
LA SPESA PENSIONISTICA NEL LUNGO PERIODO	25
SINTESI E CONCLUSIONI	27
APPENDICI	
1. Le pensioni previdenziali vigenti all'1.1.2025: numero, importo	32
2. Gli esiti delle misure in materia di flessibilità in uscita	35
3. Le pensioni previdenziali liquidate nel 2024: numero, importo, età media	38



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Mauro Orefice, Enrico Flaccadoro, Maria Annunziata Rucireta, Antonio Mezzera, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino, Massimiliano Minerva, Cristiana Rondoni;

Consiglieri:

Luigi Caso, Giuseppe Maria Mezzapesa, Vincenzo Chiorazzo, Maria Rita Micci, Sergio Gasparrini, Angelo Maria Quaglini, Vanessa Pinto;

Primi Referendari:

Patrizia Esposito;

Referendari:

Lucia Marra.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera d);

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 61/SSRRCO/INPR/2024, con la quale è stata approvata la Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2025;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 17 settembre 2025, è stata integrata la convocazione delle Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 22 settembre 2025;

UDITO nell'adunanza del 22 settembre 2025, il relatore Cons. Vincenzo Chiorazzo;

DELIBERA

di approvare, nell'ambito dei "Quaderni del rapporto sul coordinamento della finanza pubblica", il documento "La spesa per la previdenza".

IL RELATORE
Vincenzo Chiorazzo
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE
Guido Carlino
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 2 ottobre 2025.

IL DIRIGENTE
Antonio Franco
F.to digitalmente

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

INTRODUZIONE

1. Negli ultimi cinque anni il comparto di spesa per prestazioni sociali in denaro - di cruciale rilievo anche nell'ambito della nuova governance economica dell'UE per i riflessi sulla spesa *netta* dei costi di invecchiamento della popolazione - è stato caratterizzato da vivaci dinamiche indotte, da un lato, dai tre eventi esogeni e congiunturali che hanno contrassegnato il panorama economico e sociale - l'emergenza pandemica, la conseguente recessione e lo *shock* inflazionistico scaturito dalla crisi energetica - e, dall'altro, dagli sviluppi normativi in materia pensionistica e assistenziale.

Accanto agli interventi di natura transitoria, principalmente a carico del settore assistenziale, il comparto previdenziale è stato adattato per garantire strutturalmente una maggiore copertura con ammortizzatori sociali e gestire, contestualmente, le scelte pensionistiche del legislatore in materia di flessibilità in uscita oggetto col tempo di profondi cambiamenti (da Quota 100 ad Opzione donna "selettiva" a Quota 103 "contributiva") nonché quelle, non meno cangianti, in materia di contrasto della povertà (dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione).

Gli accadimenti menzionati non sono stati privi di effetti sulle tendenze di medio-lungo termine della spesa pensionistica, condizionate dagli indici di dipendenza degli anziani e dall'andamento dell'occupazione e che hanno mostrato un peggioramento che rende cogente la necessità di ben governarne l'evoluzione, attraverso politiche in grado di mitigare le prospettive di quello che si prospetta come un vero e proprio inverno demografico. Elementi di interesse in tale direzione non sono mancati. Nell'ambito degli interventi di incentivazione alla natalità e sostegno della genitorialità, a carico del sistema previdenziale, si è realizzato, dal 2022, il riordino degli istituti di supporto monetario alle famiglie con figli (assegno unico), che ha determinato una decisa crescita strutturale del settore, anche accompagnata dal progressivo rafforzamento dei congedi parentali. Ma gli interventi a contrasto degli avversi mutamenti demografici richiedono determinazione, perseveranza e tempo ed è inevitabile che l'evoluzione del mix tra tassi di natalità e di mortalità, questi ultimi segnati, peraltro, nell'ultimo lustro, da alterazioni con effetti sui requisiti di accesso al pensionamento, andrà ad influenzare negativamente l'evoluzione della spesa previdenziale di lungo periodo, nominale e reale.

Il presente Quaderno, dopo un breve inquadramento a consuntivo dell'andamento della spesa per prestazioni sociali, anche in relazione a quanto registrato negli altri principali paesi dell'Area dell'euro, focalizza l'attenzione sulle dinamiche sin qui appena tratteggiate, con un triplice obiettivo: i) dar conto degli andamenti di breve e medio termine; ii) rivisitare gli esiti di alcune delle più importanti recenti misure di *policy*; iii) evidenziare taluni aspetti da tener presente nella messa a punto delle politiche pensionistiche nel loro assetto "a regime".

Ferme restando le forti incertezze del contesto generale, con conflitti geopolitici e tensioni commerciali internazionali che - unitamente ai cambiamenti climatici - potrebbero influire sul prodotto reale e sull'inflazione mettendo ulteriore pressione sulla spesa per la protezione sociale, in materia pensionistica il Quaderno conferma le valutazioni di fondo espresse dalla Corte nel recente passato le quali risultano viepiù attuali nel nuovo quadro di regole di bilancio europee dove ai costi dell'*ageing* è riservata

una particolare attenzione. È opportuno che in un mercato del lavoro sottoposto a grandi pressioni, prima dalla pandemia ed ora, strutturalmente, dalle transizioni ecologica e digitale nonché dai nuovi paradigmi tecnologici imposti dall'intelligenza artificiale, siano presenti istituti di deroga che si facciano carico della gestione di situazioni mirate, se meritevoli di protezione. In tal senso, il nuovo assetto dei provvedimenti di flessibilità in uscita sembra adeguato se letto all'interno di un quadro in cui viene riaffermata la centralità della legge 214/2011 e si assicura al contesto normativo quel carattere di certezza che unitamente alla sostenibilità finanziaria e sociale rappresentano le vere pietre angolari del sistema. Al riguardo, se per la prima resta cruciale sostenere le basi occupazionali, la seconda sarà messa sotto pressione, nei prossimi decenni da livelli di trattamento che, in un contesto pienamente contributivo e segnato da retribuzioni e anzianità contributive medie inadeguati, avvicinerà i trattamenti previdenziali a quelli assistenziali ed emergerà dunque, molto più di quanto non emerga oggi, accanto al tema dei lavoratori poveri quello dei pensionati poveri.

LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

L'andamento recente e le previsioni nei documenti di finanza pubblica

2. Nel 2024 la spesa per prestazioni sociali in denaro si è attestata sui 446 miliardi di euro, in crescita del 5,1 per cento su base annua. È risultata pari al 20,3 per cento del Pil (+4 decimi di punto) e al 49,3 per cento della spesa corrente primaria (+0,8 punti). Tale risultato riflette, nell'assieme, un andamento di medio periodo che si presenta nel complesso più favorevole di quanto si facesse temere, con un incremento contenuto in 3 decimi di prodotto (era al 20 per cento) rispetto all'anno pre-pandemico.

Nella Tavola 1 si mettono a confronto i dati definitivi della spesa per l'intero aggregato e le sue due macro-componenti (pensioni ed altre prestazioni) con le diverse previsioni elaborate per il 2024 nei Documenti di economia e finanza, a partire dal 2021, che danno conto delle marcate revisioni di breve periodo, giustificate tuttavia dalla forte instabilità del quadro macroeconomico sottostante le proiezioni. Importanti correzioni hanno interessato, in particolare, la crescita nominale del prodotto sia per gli effetti reali dello shock pandemico sia per i risvolti sul deflatore del Pil della crisi energetica avviata dal conflitto russo-ucraino. Le incertezze sull'andamento dell'inflazione e delle conseguenti ripercussioni sulla spesa e sul Pil nominali sono evidenti nel 2022 e nel 2023, con una larga sottostima dell'evoluzione della spesa e della sua incidenza sul Pil. Nel DEF 2024 il quadro si stabilizza a riflesso dell'esaurimento degli effetti dello shock di due anni prima, con un dato molto prossimo a quello poi consuntivato dall'Istat e documentato dal Documento di Finanza Pubblica (DFP) dello scorso aprile. A sintesi di tali sviluppi si osserva dunque un complessivo assorbimento di Pil da parte della spesa in esame di 0,9 punti inferiore a quanto previsto nel 2021, e ciò in conseguenza di una maggiore spesa nominale di 28,6 miliardi e di un maggior valore corrente del prodotto interno di 227 miliardi, anche in ragione delle rivalutazioni operate nel frattempo dall'Istat. Va aggiunto che le proiezioni tenevano conto di numerose ricomposizioni interne del comparto, di natura strutturale, associate alle riforme adottate in materia di ammortizzatori sociali, di lotta alla povertà, di sostegno alle famiglie con figli e alla rimodulazione dei *bonus* ai lavoratori dipendenti. La spesa pensionistica, in particolare, è stata poi strutturalmente contenuta dalla revisione del meccanismo di indicizzazione dei trattamenti pensionistici, per il 2023 e il 2024, oltre che, sotto l'aspetto reale e di breve periodo, dal progressivo depotenziamento delle misure di flessibilità in uscita e quindi dal minor numero di trattamenti effettivamente erogati rispetto alle proiezioni.

TAVOLA 1

SPESA PER PENSIONI ED ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO NEL 2024:
PREVISIONI DEI DOCUMENTI UFFICIALI E CONSUNTIVO

DOCUMENTO UFFICIALE	Pensioni (milioni)	% Pil	Altre prestazioni sociali in denaro (milioni)	% Pil	TOTALE prestazioni sociali in denaro (milioni)	% Pil	per memoria: Pil nominale (mld)	per memoria: var % deflatore dei consumi (cumulato 2020-23)
DEF 2021	310.590	15,8	106.830	5,4	417.420	21,2	1.965,3	3,3
DEF 2022	328.250	16,1	108.200	5,3	436.450	21,4	2.037,6	9,8
DEF 2023	340.700	16,2	108.360	5,2	449.060	21,4	2.102,8	14,9
DEF 2024	337.480	15,6	109.600	5,1	447.080	20,7	2.162,7	13,8
DFP 2025 (consuntivo)	336.984	15,4	109.023	5,0	446.007	20,3	2.192,2	13,6
Differenza DFP 2025-DEF 2021	26.394	-0,4	2.193	-0,4	28.587	-0,9	226,8	10,3

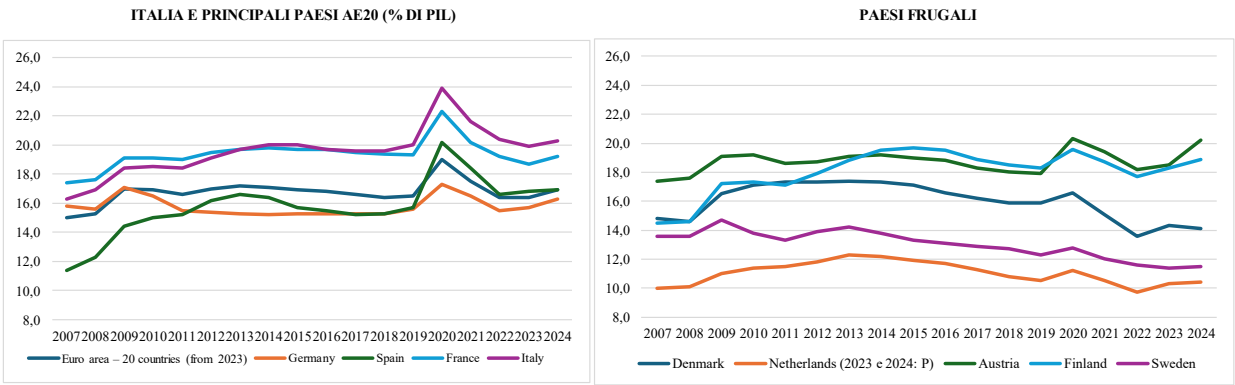
Fonte: DEF (anni 2021-2024) e DFP 2025

Il confronto con i paesi dell’Area dell’euro

3. Come mostra il Grafico 1.a (pannello a sinistra), l’incidenza della spesa per prestazioni sociali in denaro sul prodotto risulta la più pronunciata nel confronto europeo e superiore di 3,4 punti rispetto alla media dell’Area dell’euro. Considerando i principali paesi dell’unione monetaria, i livelli della Francia (19,2 per cento del Pil) sono quelli più vicini al dato dell’Italia (20,3 per cento). Molto più accentuata la differenza con Germania e Spagna dove la quota di reddito nazionale assorbita dalle prestazioni sociali è pari al 16,3 e 16,9 per cento, rispettivamente.

GRAFICO 1.a

LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO IN ITALIA E NELL’AREA DELL’EURO:
RAPPORTO CON IL PIL



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Il pannello di destra del Grafico mostra l’andamento dell’indicatore nei paesi cosiddetti “frugali” (Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Svezia e Finlandia) ed evidenzia valori particolarmente modesti per Paesi bassi e Svezia (10,4 e 11,5 per cento), mentre altri (l’Austria) hanno raggiunto un livello quasi pari a quello dell’Italia dopo gli impulsi più recenti (20,2 per cento del PIL) o di poco inferiore (la Finlandia, 18,9 per cento).

Rispetto al 2019, il rapporto spesa/Pil cresce nei paesi dell’Area dell’euro in media di 4 decimi di punto, valore analogo a quello conosciuto dall’Italia che mantiene dunque

stabile il delta di quota di reddito nazionale destinato alle prestazioni sociali presentato nel 2019 (i menzionati 3,4 punti di Pil).

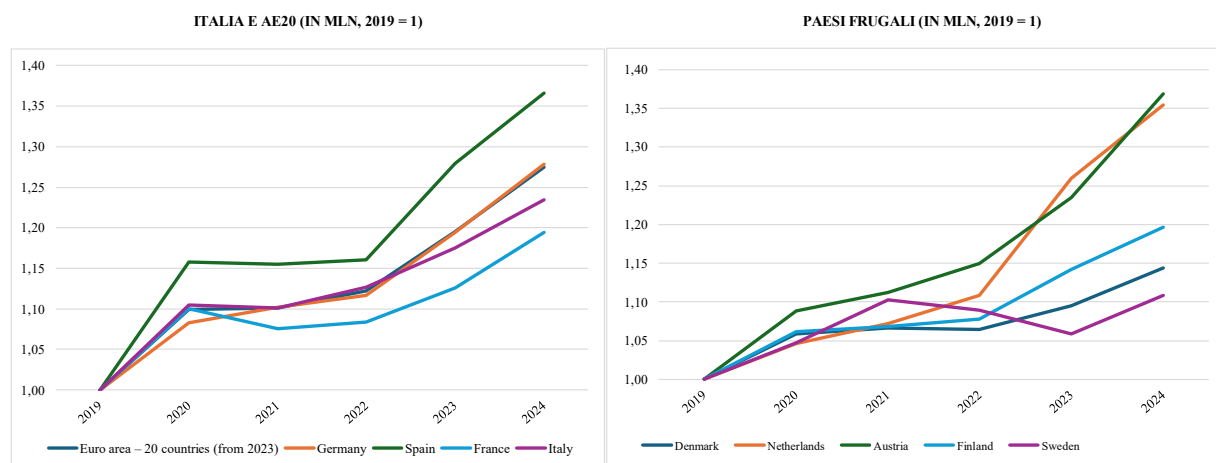
Il Grafico 1.b evidenzia – posto pari ad uno il valore di spesa presentato nel 2019 – la diversa reazione dei paesi allo shock pandemico, con la risposta forte ed istantanea di Italia, Francia e, soprattutto, Spagna, e più diluita e crescente verso le medesime tendenze, in generale, per i paesi cosiddetti “frugali” (Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Svezia e Finlandia).

Nel 2020, sono state Italia e Spagna a presentare le più forti alterazioni del rapporto spesa/Pil, anche a motivo di un più pronunciato “effetto denominatore” (la caduta del prodotto nominale nell’anno della pandemia è stata in Italia del 7,4 per cento ed ha sfiorato, in Spagna, il 10 per cento, mentre il PIL nell’Area dell’euro ha presentato una diminuzione del 4,3 per cento).

Nella successiva fase congiunturale, di acuta crisi energetica, la spesa nominale, guidata dall’inflazione, presenta una sensibile crescita in tutti i paesi europei; in Italia essa è inferiore rispetto al dato medio dell’Area dell’euro e degli altri paesi oggetto di confronto (solo la Francia presenta un risultato meno accentuato). Nei paesi “frugali” particolarmente elevato è l’impatto su Paesi Bassi ed Austria.

GRAFICO 1.b

LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO NEGLI ANNI DEGLI SHOCK ECONOMICI: SPESA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

La successiva Tavola 2 mostra, infine, una suddivisione della spesa in rapporto al Pil secondo la classificazione funzionale COFOG relativamente al 2023, l’ultimo anno per il quale sono disponibili le informazioni.

Per quanto riguarda l’Italia, i dati confermano, essenzialmente, la forte prevalenza della spesa di natura pensionistica (old age+survivors) rispetto al Pil. La quota a sostegno delle famiglie (1,2 per cento) è in linea con quella in media presentata dai paesi dell’Area dell’euro, ma risulta decisamente più sostenuta rispetto a Spagna (0,6 per cento) e Germania (0,9 per cento) e non distante da quanto destinato (1,3 per cento) da Svezia e Danimarca per questa importante funzione nel percorso di contrasto alla transizione demografica.

TAVOLA 2

SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO IN RAPPORTO AL PIL NEL 2023
SUDDIVISIONE PER CLASSIFICAZIONE COFOG*

	Social protection	Old age	Survivors	Family and children	Unemployment	Sickness and disability	Housing	Social exclusion n.e.c.
Euro area – 20 countries (from 2023)	16,2	9,9	1,6	1,1	1,1	1,9	0,1	0,6
Germany	15,3	8,7	1,8	0,9	1,4	1,9	0,3	0,2
Spain	16,7	9,6	2,2	0,6	1,5	2,3	0,0	0,4
France	18,6	12,0	1,4	1,2	1,4	1,7	0,0	1,0
Italy	19,9	13,3	2,3	1,2	0,9	1,6	0,0	0,6
Denmark	13,4	6,7	0,0	1,3	0,8	3,2	0,6	0,9
Netherlands	10,1	4,6	0,0	0,8	0,4	2,7	0,0	1,5
Austria	18,5	13,1	1,3	1,7	0,9	1,1	0,1	0,4
Finland	18,0	12,2	0,6	1,0	1,4	1,7	0,6	0,4
Sweden	11,1	6,9	0,1	1,3	0,3	1,9	0,3	0,2

* Escluse le funzioni COFOG R&D social protection e Social protection n.e.c. che rappresentano spese amministrative e di funzionamento nella ricerca applicata o per la protezione sociale, a carattere residuale rispetto al totale, e che presentano una valorizzazione diversa da zero solo per l'Area euro.

Fonte: Eurostat

Osservando i dati dell'Italia dell'ultimo decennio in tre distinti momenti (anno iniziale, pre-pandemico e finale) si riscontrano comunque segnali di riorientamento: la quota di spesa per le funzioni pensionistiche scende, infatti, nel decennio, dal 79,9 al 78,5 per cento, quella relativa a malattia e disabilità dall'8,6 al 7,9 per cento e quella per la disoccupazione dal 5,7 al 4,5 per cento.

Di contro, sale consistentemente la quota a favore di famiglia e bambini (dal 3,7 al 6 per cento) e, in misura meno forte ma importante, quella destinata al contrasto dell'esclusione sociale e delle povertà estreme (dal 2 al 2,9 per cento) (Tavola 3). Nel confronto con i paesi selezionati, solo per l'Italia ed i Paesi bassi si riscontra una diminuzione dell'incidenza della spesa pensionistica sul totale, mentre l'aumento rilevato per la funzione famiglia è il più accentuato insieme, anche in questo caso, a quanto presentato dai Paesi bassi.

TAVOLA 3

SPESA PER PROTEZIONE SOCIALE: I CAMBIAMENTI DI COMPOSIZIONE NELL'ULTIMO DECENNIO
(DATI COFOG 2014-2019-2023)

	Sickness and disability			Old age+Survivors			Family and children			Unemployment			Housing			Social exclusion n.e.c.		
	2014	2019	2023	2014	2019	2023	2014	2019	2023	2014	2019	2023	2014	2019	2023	2014	2019	2023
Euro area – 20 countries (from 2023)	11,0	11,3	11,6	70,4	71,2	70,8	6,0	5,9	6,5	9,4	7,6	7,0	0,6	0,6	0,7	2,6	3,4	3,4
Germany	12,5	12,6	12,7	68,5	70,0	68,8	5,7	5,6	6,1	10,6	8,9	9,1	1,6	1,4	2,0	1,1	1,5	1,4
Spain	12,5	13,7	13,7	67,7	71,5	71,0	2,8	3,7	3,7	16,1	10,1	9,0	0,0	0,0	0,0	0,8	1,0	2,5
France	8,2	8,8	9,2	71,5	71,2	71,8	7,4	6,5	6,3	8,6	8,2	7,3	0,3	0,2	0,2	3,8	5,1	5,2
Italy	8,6	8,4	7,9	79,9	78,6	78,5	3,7	3,7	6,0	5,7	5,2	4,5	0,1	0,1	0,1	2,0	4,0	2,9
Denmark	19,4	20,0	24,1	45,4	50,2	49,5	10,1	10,2	10,0	12,2	7,6	5,8	4,3	4,4	4,2	8,5	7,7	6,4
Netherlands	23,5	24,8	26,8	47,3	48,7	46,5	5,2	6,8	7,5	10,7	6,6	4,1	0,0	0,0	0,0	13,2	13,2	15,1
Austria	7,4	6,7	5,7	73,9	76,1	77,7	10,6	9,8	9,0	6,5	5,7	5,1	0,6	0,5	0,5	1,0	1,1	2,0
Finland	11,0	8,9	9,6	63,9	70,8	71,4	7,9	6,3	5,8	12,1	8,3	7,8	1,9	3,3	3,4	1,9	2,1	2,0
Sweden	20,1	17,5	17,2	58,9	61,6	63,4	12,3	13,5	12,1	3,6	2,7	2,8	2,5	2,3	2,6	2,6	2,4	1,9

* Escluse le funzioni COFOG R&D social protection e Social protection n.e.c. che rappresentano spese amministrative e di funzionamento nella ricerca applicata o per la protezione sociale, a carattere residuale rispetto al totale, e che presentano una valorizzazione diversa da zero, nei tre anni e per i paesi considerati, solo per l'Area euro; nel 2014 per la Francia; nel 2014 e nel 2019 per la Finlandia.

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

LA SPESA PREVIDENZIALE: IL CONSUNTIVO 2024

4. Passando all'esame della spesa per prestazioni previdenziali - che rappresenta l'89,8 per cento del complesso della spesa per prestazioni sociali in denaro - essa ha raggiunto nel 2024 i 400,4 miliardi, il 18,3 per cento del Pil (dal 17,8 per cento). Gli incrementi annuali registrati dal 2019, evidenziati nella Tavola 4, danno conto delle più volte richiamate discontinuità determinate dai due eventi congiunturali e contigui che hanno caratterizzato il periodo e che vengono confrontate con la variazione media annua (1,3 per cento) registrata nel periodo 2012-2018.

TAVOLA 4

CONTO CONSOLIDATO DELLA PA: SPESA PER LA PREVIDENZA (2018-2024)

Aggregato	Spesa in milioni							Variazioni annue in percentuale									
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Media 2012- 2018	Media 2019- 2024		
TOTALE SPESA PREVIDENZIALE	307.329	316.204	339.103	337.296	351.557	378.874	400.350	2,9	7,2	-0,5	4,2	7,8	5,7	1,3	4,5		
- Pensioni e rendite	268.693	275.050	281.376	286.212	296.798	318.436	335.922	2,4	2,3	1,7	3,7	7,3	5,5	1,3	3,8		
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	11.969	13.983	14.194	15.308	17.017	18.448	18.639	16,8	1,5	7,8	11,2	8,4	1,0	1,9	7,7		
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	6.310	6.547	8.757	8.186	7.554	7.571	8.265	3,8	33,8	-6,5	-7,7	0,2	9,2	-0,4	4,6		
- Indennità di disoccupazione	12.233	12.519	13.338	10.882	11.567	12.974	14.004	2,3	6,5	-18,4	6,3	12,2	7,9	5,3	2,3		
- Assegno di integrazione salariale	886	797	14.482	7.240	1.184	1.103	1.285	-10,0	1.717,1	-50,0	-83,6	-6,8	16,5	-15,7	6,4		
- Assegni familiari	6.267	6.026	5.679	8.076	16.004	18.863	20.652	-3,8	-5,8	42,2	98,2	17,9	9,5	-0,0	22,0		
- Altri sussidi e assegni	971	1.282	1.277	1.392	1.433	1.479	1.583	32,0	-0,4	9,0	2,9	3,2	7,0	2,5	8,5		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Nel 2020-2021 si osservano gli effetti delle normative di protezione dell'attività produttiva nella fase acuta della pandemia, con l'eccezionale crescita degli assegni di integrazione salariale e la contrazione delle indennità di disoccupazione associata ai divieti di licenziamento. Nel 2022, da un lato si avvia una fase di accelerazione della spesa per pensioni e rendite, alimentata da fattori monetari (vd oltre) e dall'altro si conclude il processo di normalizzazione della spesa per integrazioni salariali.

La spesa per assegni familiari dal 2021 presenta un primo incremento associato a misure temporanee¹, poi rafforzate e rese strutturali con l'introduzione, dal mese di marzo 2022, dell'Assegno unico e universale per figli a carico (AUU), che sostituisce istituti di varia natura (assegni familiari, detrazioni per figli a carico, *bonus* correlati all'incentivazione della natalità), a connotazione fortemente categoriale ed eterogeneità dei criteri di calcolo². Da un livello di 6,3 miliardi nel 2018 si raggiunge una spesa di 20,7 miliardi nel 2024.

Dal 2023 il comparto sconta la forte crescita nominale determinata dalla rivalutazione dei trattamenti previdenziali (sulla base di un parametro dell'8,1 per cento nel 2023 e del 5,4 per cento nel 2024). La spesa per assegni familiari presenta, comunque, nel 2023, la quota di aumento reale determinata dall'entrata a regime dell'Assegno unico (che nel 2022 si avviava nel mese di marzo) mentre la spesa per ammortizzatori sociali acquisisce gli effetti espansivi della riforma operata con la LB 2022 (v. *infra*).

Il Grafico 2, nel collocare la spesa previdenziale e la sua componente strettamente pensionistica in una retrospettiva storica, conferma alcuni aspetti noti delle politiche di

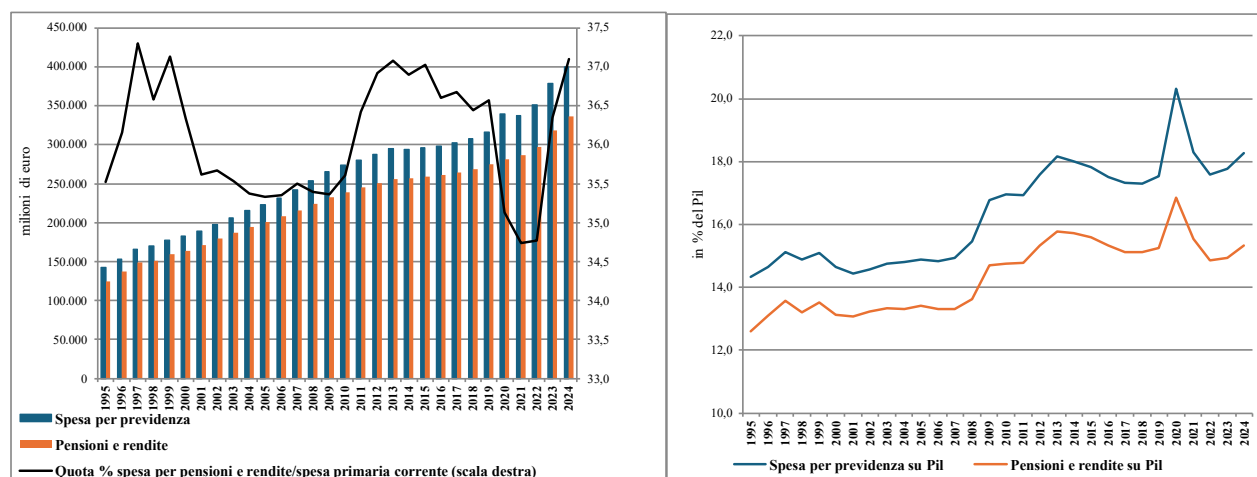
¹ Nel 2021, nelle more dell'istituzione dell'Assegno unico e universale per i figli a carico, è stato istituito l'Assegno temporaneo per i figli minori, erogato a tutti i soggetti esclusi dalla disciplina degli assegni familiari.

² Il beneficio, peraltro, è erogato anche alle famiglie non raggiunte dagli strumenti di tutela garantiti dal sistema previdenziale (disoccupati, inattivi, beneficiari di Reddito di cittadinanza, prima, e di Assegno di inclusione, poi), talché non sembra potersi escludere la parziale imputazione delle somme erogate al settore di spesa assistenziale.

protezione sociale in Italia: la forte incidenza degli esborsi per pensioni rispetto alla spesa previdenziale totale, al di là del balzo “congiunturale” di quella per integrazioni salariali nel 2020; l’attenuazione della crescita dopo gli interventi con la legge 214/2011 e la successiva ripresa nel 2019; l’andamento ciclico dell’incidenza della spesa pensionistica sulla spesa primaria corrente, con fasi di (a volte) rapida discesa e risalita, anche in connessione all’andamento del denominatore.

GRAFICO 2

SPESA PER LA PREVIDENZA
(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL E DI SPESA CORRENTE PRIMARIA)

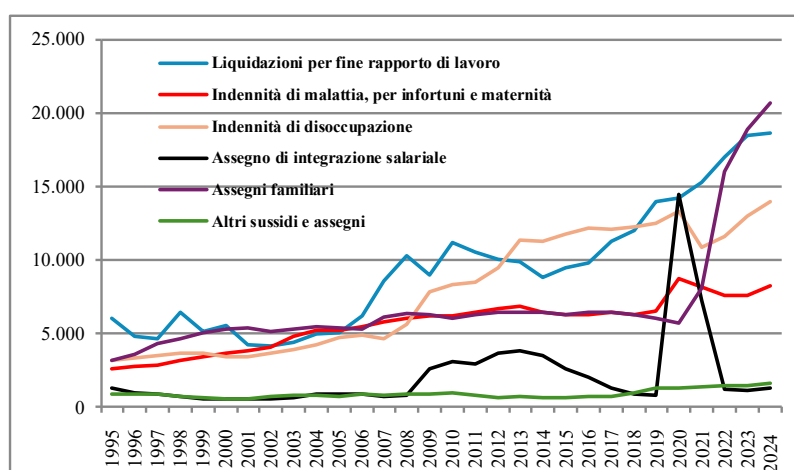


Fonte: elaborazioni su dati Istat

In termini di incidenza sul prodotto (pannello destro del grafico), trascurando l’anomalia del 2020, appaiono chiari sia l’accelerazione che ha preceduto la legge 214/2011, che gli effetti di freno esercitati da quest’ultima e poi in parte ridimensionati con gli interventi del d.l. n. 4/2019.

GRAFICO 3

SPESA PER LA PREVIDENZA DIVERSA DA PENSIONI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Il Grafico 3 mostra l’andamento storico della spesa previdenziale diversa da pensioni e documenta l’eccezionalità del 2020 anche rispetto ai due precedenti acuti

episodi recessivi, quelli del 2009 e del 2012-13: in entrambi i casi l'incremento di spesa era stato sensibile, ma non confrontabile con quanto registrato a causa della pandemia. Inoltre, nell'ultimo tratto del grafico ben si evidenziano gli esiti delle ultime riforme in materia di assegni familiari e ammortizzatori sociali nonché l'accentuazione della spesa nominale indotta dall'adeguamento all'inflazione dei trattamenti.

Con riguardo, in particolare, ai sussidi di disoccupazione giova ricordarne la loro particolare rilevanza nell'ambito delle nuove regole di bilancio europee; infatti, queste ultime prevedono l'esclusione, dall'aggregato della spesa *netta*, della componente ciclica di tali uscite del conto delle Amministrazioni pubbliche.

LA SPESA PER PENSIONI

Inflazione e anomalie degli indici di mortalità

5. Nel 2024 la spesa per le prestazioni strettamente pensionistiche³ si è attestata sui 335,9 miliardi, con una crescita del 5,5 per cento in termini nominali. Il valore raggiunto è prevalentemente associato all'adeguamento all'inflazione dei trattamenti pensionistici, sulla base di un indice di riferimento del 5,4 per cento. Tali effetti sulla spesa sono stati, peraltro, strutturalmente attenuati dalla revisione del meccanismo di rivalutazione delle pensioni, disposta dalla LB 2023 ed integrata dalla LB 2024, mentre per le pensioni entro il minimo INPS sono stati disposti ulteriori incrementi, *una tantum*.

La LB 2023 (legge n. 197/2022) ha introdotto regole, valide anche per il 2024, che prevedono un calcolo per fasce di reddito complessivo e graduale riduzione dei coefficienti di rivalutazione per le pensioni oltre 4 volte il trattamento minimo (TM) INPS: 85 per cento dell'indice di riferimento per i trattamenti pensionistici tra 4 e 5 volte il TM INPS; 53 per cento per quelli tra 5 e 6 volte il TM INPS; 47 per cento tra 6 e 8 volte il TM INPS; 37 per cento tra 9 e 10 volte il TM INPS e 32 per cento per i trattamenti pensionistici superiori a 10 volte il TM INPS. Dalla disposizione sono derivati risparmi, stimati, nella Relazione tecnica, in circa 3,5 miliardi nel 2023 al lordo degli effetti fiscali che salgono a circa 6,8 nel 2024 per scendere progressivamente dai 6,5 miliardi nel 2025 ai 6,1 miliardi nel 2032. Successivamente la LB 2024 ha disposto una ulteriore riduzione della percentuale di rivalutazione per le pensioni superiori a 10 volte il trattamento minimo INPS, portata dal 32 al 22 per cento dell'indice di riferimento, con risparmi strutturali nell'ordine dei 130 milioni annui.

Sempre in materia di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, la LB 2023 ha riconosciuto un incremento *una tantum* alle pensioni pari o inferiori al TM INPS (525,38 euro nel 2022), pari all'1,5 per cento per il 2023 – elevato al 6,4 per cento per i soggetti di età pari o superiore a settantacinque anni – e del 2,7 per cento per il 2024. La spesa associata, nel biennio 2023-24, è stata rispettivamente stimata in 480 e 379 milioni.

³ Come risultante dal Conto della protezione sociale predisposto dall'ISTAT. Include le pensioni anticipate, di vecchiaia, di invalidità previdenziale, di reversibilità ai superstiti e le rendite infortunistiche.

6. L'evoluzione della componente reale della spesa pensionistica sconta, tuttavia, il mancato adeguamento, nelle ultime tre tornate di revisioni biennali, dei requisiti di accesso al pensionamento alla variazione della speranza di vita⁴ e ciò anche in connessione alle “anomalie” generate dalla fase pandemica e dalle condizioni climatiche sulle tradizionali curve di mortalità della popolazione anziana⁵. È da rimarcare, in tale quadro, l'effetto strutturale di contenimento della spesa indotto dal predetto meccanismo, la cui piena ripresa è prevista dal 2027, quando si ipotizza un incremento di 3 mesi dei requisiti di accesso al pensionamento (età e anzianità)⁶.

La portata quantitativa di tale automatismo è evidenziata nelle previsioni sull'andamento della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo, presentate nel Documento di finanza pubblica 2025 ed elaborate dal MEF-RGS. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa in rapporto al Pil derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a oltre 60 punti percentuali di Pil al 2060. Più di un terzo della minore incidenza complessiva della spesa è da ascrivere all'applicazione dell'adeguamento automatico dei requisiti di accesso al pensionamento alla variazione della speranza di vita.

Per valutare il ritardo accumulato rispetto alle attese, le proiezioni sull'andamento dei requisiti di accesso al pensionamento presentate nel 2012 dal MEF-RGS (Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Rapporto n. 13) ipotizzavano di raggiungere nel 2026 un requisito di età pari a 67 anni e 9 mesi per accedere a pensione di vecchiaia (rispetto agli attuali 67 anni) ed un requisito contributivo di 44 anni per andare in pensione anticipata (1 anno in meno per le donne), rispetto agli attuali 42 anni e 10 mesi per gli uomini (1 anno in meno per le donne) cui si aggiunge una finestra di uscita pari a 3 mesi dalla maturazione del diritto (una speciale disciplina è prevista per talune Casse previdenziali dei dipendenti pubblici).

Un ulteriore contributo all'aumento della componente reale della spesa è determinato dalla crescita presentata, per il 2023-2024, dai coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita pensionistica, che hanno recepito gli *input* demografici condizionati dalla pandemia, determinando un vantaggio per le rendite dei nuovi pensionati. L'incremento del coefficiente per il pensionamento a 61 anni (l'età media registrata per i pensionamenti anticipati nel 2022, nel settore privato, è 61,4 anni) è del 2,26 per cento, mentre per il calcolo della rendita all'età di pensionamento di vecchiaia, 67 anni, il valore aumenta del 2,65 per cento rispetto ai coefficienti del biennio precedente. Dal 2025 i parametri tornano sui valori presentati nel 2019.

La legge di bilancio 2024: interventi strutturali

7. Nel descritto contesto di deterioramento delle variabili economiche e demografiche che regolano l'evoluzione del sistema, è intervenuta la legge di bilancio 2024⁷ (LB 2024) che, pur inducendo un saldo di spesa pensionistica relativamente

⁴ L'adeguamento del requisito contributivo per l'accesso a pensione anticipata era stato sospeso dal d.l. n. 4/2019 fino al 31.12.2026, con l'introduzione di una finestra di 3 mesi per la decorrenza del trattamento pensionistico dalla data di maturazione del diritto. La LB 2024 ha anticipato il termine di tale periodo di sospensione al 31.12.2024. La disposizione, peraltro, non ha prodotto effetti a legislazione vigente.

⁵ In particolare, per gli ultimi due aggiornamenti biennali il calcolo ha restituito differenze di segno negativo, pari a tre mesi per il primo aggiornamento (efficacia nel 2023-2024) e di un mese nel secondo (2025-2026).

⁶ Stime presentate nella Nota di Aggiornamento del Rapporto n. 25 sulle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario predisposto dal MEF-RGS.

⁷ Legge 30 dicembre 2023, n. 213.

limitato nel periodo previsionale (al lordo degli effetti fiscali, 23,2 milioni nel 2024, che salgono a 714,3 milioni nel 2025 e si riducono a 245,9 milioni nel 2026)⁸, ha introdotto innovazioni che incidono sulle dinamiche dell'aggregato in esame.

Particolare rilevanza, in tal senso, assumono le ricadute strutturali associate al ripensamento delle regole generali di accesso alla pensione dei lavoratori in regime contributivo puro (primo accredito contributivo dall'1.1.1996) che - agendo sui requisiti fissati dal d.l. n. 201/2011 e riferiti agli importi soglia della prima rata di pensione per accedere al pensionamento - agevolano le uscite per vecchiaia e, per controbilanciarne gli effetti finanziari, ritardano la prevista possibilità di pensionamento anticipato a 64 anni (o, meglio, con tre anni di anticipo rispetto al requisito di vecchiaia).

Le modifiche riguardano la disciplina prevista dall'art. 24 del d.l. n. 201/2011 che prevede (comma 7) che il diritto alla pensione di vecchiaia si consegue in presenza del requisito anagrafico stabilito dal precedente comma 6 (attualmente, 67 anni di età) e di un'anzianità contributiva minima pari a 20 anni. Per i lavoratori in regime contributivo puro (primo accredito contributivo dall'1.1.1996) è stabilita una ulteriore condizione, riferita all'importo della prima rata di pensione che - nelle originarie previsioni del d.l. n. 201/2011 - doveva essere pari ad almeno 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale, prescindendo dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un'età anagrafica pari a settant'anni (ora settantuno anni, per l'adeguamento alla variazione della speranza di vita), ferma restando un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni.

Tutti i requisiti anagrafici sono adeguati alla variazione della speranza di vita a 65 anni.

Il comma 11 disciplina il diritto, per i lavoratori in regime contributivo puro, a conseguire la pensione anticipata al compimento dei 63 anni di età (attualmente 64 anni, per l'adeguamento alla variazione della speranza di vita), almeno 20 anni di contribuzione effettiva e con l'ulteriore condizione che l'ammontare mensile della prima rata di pensione risulti essere non inferiore ad un importo soglia mensile, pari - sempre nelle originarie previsioni del d.l. 201/2011 - a 2,8 volte l'importo mensile dell'assegno sociale.

In particolare, l'importo soglia per accedere a pensionamento di vecchiaia è portato da 1,5 volte l'assegno sociale allo stesso valore dell'assegno medesimo (pari, nel 2024, a 534,41 euro mensili). Per il pensionamento anticipato, la soglia è elevata da 2,8 a 3 volte l'assegno sociale (pari, nel 2024, a 1.603,23 euro)⁹.

All'innalzamento della soglia si aggiungono altre misure finalizzate al contenimento della spesa e che ulteriormente "ostacolano" l'uscita anticipata a 64 anni per i lavoratori in regime contributivo puro (finestre di uscita, tetto alla misura del trattamento pensionistico)¹⁰.

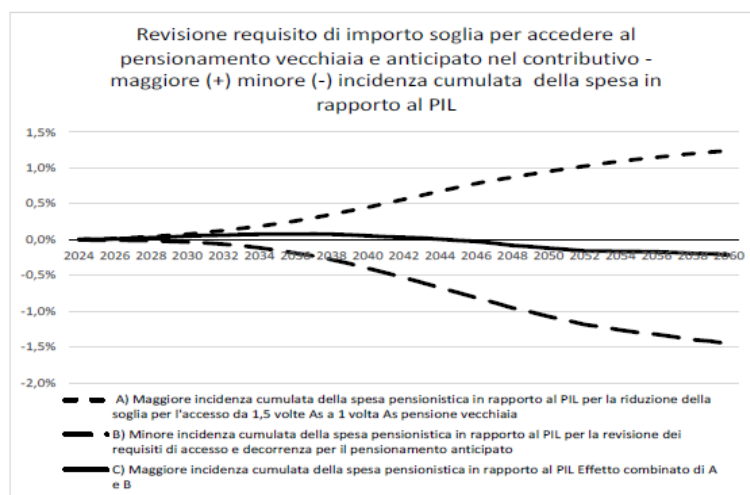
Il crescente impatto finanziario nel medio-lungo periodo delle misure è evidenziato - in termini di spesa cumulata in rapporto al Pil - nel Grafico 4, tratto dalla Relazione tecnica alla LB 2024:

⁸ La spesa per la proroga dell'APE sociale, pur rappresentando uno strumento di uscita dal mercato del lavoro per specifiche categorie di tutela, costituisce una voce di natura assistenziale. Gli oneri finanziari sono stati stimati in 85 milioni nel 2024, 168 milioni nel 2025 e 127 milioni nel 2026.

⁹ Il parametro è ridotto a 2,8 per le donne con un figlio e a 2,6 volte l'assegno sociale per le donne con due o più figli.

¹⁰ È introdotta una finestra di tre mesi per la decorrenza del trattamento pensionistico, dal momento della maturazione dei requisiti; il trattamento di pensione è riconosciuto per un valore lordo mensile massimo non superiore a cinque volte il trattamento minimo, fino al conseguimento del diritto a pensione di vecchiaia. È disposto l'adeguamento alla variazione della speranza di vita del requisito contributivo di accesso a pensione, che si aggiunge a quello anagrafico già previsto dalla disciplina previgente.

GRAFICO 4



Fonte: Relazione tecnica alla Legge di bilancio 2024.

La Relazione tecnica ha valutato, per l'abbassamento della soglia per vecchiaia, una incidenza cumulata della spesa pensionistica in rapporto al Pil pari a 0,5 punti percentuali nel 2040 che salirebbe a 1,2 punti percentuali nel 2060. Di contro, l'innalzamento della soglia per il pensionamento anticipato e lo spostamento della decorrenza del trattamento pensionistico determinerebbe una minore incidenza cumulata della spesa pensionistica sul Pil pari a 0,4 punti percentuali nel 2040 e a 1,4 punti percentuali nel 2060. Cosicché, cumulativamente, si determinerebbe, secondo le proiezioni, un incremento del rapporto spesa pensionistica sul Pil di un decimo di punto nel 2040 ed una riduzione del parametro, nel 2060, di 2 decimi di punto.

La materia è stata peraltro integrata dall'ultima legge di bilancio (*v. infra*). Dal 2030 la soglia per l'accesso a pensione anticipata è innalzata a 3,2 volte l'assegno sociale. È introdotta la possibilità di computare rendite di forme pensionistiche complementari ai fini del raggiungimento delle ripetute soglie di accesso al pensionamento.

Risparmi crescenti sono, poi, riferibili alle modifiche alle regole di calcolo della pensione anticipata, nel regime misto, per talune Casse previdenziali dei dipendenti pubblici. L'intervento prevede la rimodulazione delle aliquote di rendimento per il calcolo della quota retributiva della pensione, limitatamente alle pensioni anticipate liquidate dall'1.1.2024.

Le modifiche interessano gli assicurati presso la Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali (CPDEL), la Cassa per le pensioni ai sanitari (CPS), la Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (CPI) e la Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari, agli aiutanti ufficiali giudiziari ed ai coadiutori (CPUG).

Le nuove aliquote¹¹ partono dallo zero per cento in corrispondenza di un'anzianità contributiva inferiore ad un mese al 31.12.1993 (mentre in precedenza garantivano il 23,865 per cento) e prevedono uno sviluppo graduale e proporzionato rispetto all'incremento dell'anzianità utile, pari al 2,5 per cento per ogni anno di anzianità contributiva, ricongiungendosi al valore del 37,5 per cento in corrispondenza del quindicesimo anno.

¹¹ La disposizione modifica le percentuali di rendimento pensionistico contenute nella "Tabella A" della legge n. 965/1965 per le Casse previdenziali ex-INPDAP (CPDEL, CPS, CPI) e nella "Tabella A" della Legge n. 16/1986 per la Cassa pensioni degli Ufficiali giudiziari (CPUG).

La disciplina è il risultato di un emendamento governativo che, parzialmente accogliendo le osservazioni di categoria, ha rivisto in modo sostanziale il testo presentato con il disegno di legge di bilancio, che ne prevedeva l'applicazione a tutti i trattamenti pensionistici liquidati dal 1° gennaio 2024.

Le nuove regole di calcolo non si applicano ai pensionamenti di vecchiaia, a quelli anticipati con requisiti maturati entro il 31 dicembre 2023 (sia con requisiti ordinari, sia con il sistema delle Quote), ai pensionamenti per raggiungimento dei limiti ordinamentali, ai pensionamenti di anzianità per addetti a mansioni usuranti, alle pensioni indirette e a quelle di inabilità. Cfr. Circolare INPS n. 78/2024.

Per ritrovare un sostanziale pareggio nel medio-lungo periodo degli effetti finanziari associati al testo iniziale rispetto a quello emendato¹², sono stati introdotti slittamenti delle decorrenze dei trattamenti di pensione anticipata a carico delle Casse interessate crescenti nel tempo e che giungono a 9 mesi nel 2029¹³, rispetto ai tre mesi previsti per la generalità dei lavoratori¹⁴.

I trattamenti pensionistici decorrono trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti contributivi se gli stessi sono maturati entro il 31 dicembre 2024, che salgono a quattro mesi se maturati entro il 31 dicembre 2025, a cinque mesi se maturati entro il 31 dicembre 2026, crescono a sette mesi se i requisiti sono maturati entro il 31 dicembre 2027 e giungono a nove mesi dalla data di maturazione dei medesimi requisiti se gli stessi sono maturati a decorrere dal 1° gennaio 2028.

Così, in definitiva, si è delineato un intervento che solo parzialmente armonizza le aliquote di rendimento della quota retributiva della pensione dei pubblici dipendenti e introduce, limitatamente alle Casse interessate, una disciplina speciale delle effettive decorrenze dei trattamenti pensionistici anticipati, disarmonizzandole rispetto a quanto previsto per la generalità dei lavoratori.

Il nuovo assetto della flessibilità in uscita

8. Particolare rilevanza assume, nella ricostruzione delle tendenze della spesa nel recente passato che si sta qui effettuando, quello che può essere interpretato come un vero e proprio nuovo orientamento in materia di flessibilità in uscita avviato con la LB 2024 la quale ha messo in primo piano, in rilevanti interventi a carattere temporaneo (Quota 103 con il ricalcolo contributivo, Opzione donna), il rispetto del principio dell'equilibrio attuariale limitando così, significativamente, la portata quantitativa degli stessi. Sono, d'altra parte, confermati i canali di protezione per le categorie di lavoratori socialmente più fragili e in difficoltà, pur inasprendone i requisiti di accesso (Opzione donna, APE sociale in ambito assistenziale).

¹² La nuova formulazione delle norme sostanzialmente dimezzava i crescenti risparmi complessivamente associati al testo presentato che, partendo da 17,7 milioni nel 2024, salivano rapidamente a 1,4 miliardi nel 2033 per raggiungere i 3,5 miliardi nel 2043, ultimo anno della proiezione.

¹³ Tali slittamenti, tuttavia, hanno riequilibrato le proiezioni dei risparmi fino al 2032. Per il periodo successivo, la copertura è assicurata dalla riduzione di Fondi del bilancio statale.

¹⁴ Il d.l. n. 4/2019 ha disposto la sospensione, fino al 2026, degli incrementi dell'anzianità contributiva alla speranza di vita, introducendo contestualmente una "finestra" di 3 mesi dalla maturazione del diritto per la decorrenza del trattamento pensionistico.

Più precisamente, si può accedere alla pensione anticipata flessibile (Quota 103) al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 41 anni. L'assegno pensionistico è calcolato interamente con il sistema contributivo; l'importo massimo erogabile dell'assegno è pari a 4 volte il trattamento minimo INPS fino al conseguimento della pensione di vecchiaia; il trattamento pensionistico decorre 7 mesi dopo la maturazione del diritto, innalzati a 9 mesi per i dipendenti pubblici; la pensione non è cumulabile, fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi di lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui.

La LB 2024 ha, poi, confermato l'Opzione donna nella sua versione "selettiva" per specifici ambiti di tutela introdotta dalla precedente legge di bilancio (dipendenti o licenziate da aziende in crisi; riduzione della capacità lavorativa almeno del 74 per cento; *caregivers*), ma disponendo l'innalzamento di un anno del requisito anagrafico di accesso, portato a 61 anni¹⁵.

È, altresì, confermato l'APE sociale, con elevazione di 5 mesi dell'età di accesso (ora, 63 anni e 5 mesi) e l'introduzione del divieto di cumulo con redditi di lavoro dipendente o autonomo fino al conseguimento del diritto a pensione di vecchiaia.

L'APE sociale è strumento di natura assistenziale che - dal 2017 - agevola l'uscita dal mercato del lavoro delle categorie socialmente più fragili (lavoratori in stato di disoccupazione involontaria; con riduzione della capacità lavorativa almeno del 74 per cento; *caregivers*; addetti a mansioni gravose).

Il nuovo disegno della flessibilità in uscita contribuisce, immediatamente, alla riduzione registrata (9 per cento) dei flussi di pensionamento anticipato (v. *infra*).

Quanto alla spesa iscritta nel Bilancio dello Stato¹⁶, complessivamente, nel 2024, per oneri derivanti da pensionamenti anticipati sono risultati pagamenti all'INPS, in termini di competenza, per circa 6,1 miliardi (Tavola 5).

Se, da un lato, i dati mostrano la persistenza degli effetti finanziari riferiti a Quota 100 e alla sospensione degli adeguamenti del requisito contributivo alla variazione della speranza di vita, con somme trasferite all'INPS, nel 2024, pari all'intero stanziamento di competenza (circa 2,6 miliardi), dall'altro, le minori adesioni a Quota 102 e Quota 103¹⁷ rispetto alle stime iniziali hanno determinato economie di spesa rispettivamente pari, per l'esercizio 2024, a 228,3 milioni (42,7 per cento dello stanziamento definitivo di competenza) e a 811 milioni (60,9 per cento dello stanziamento).

¹⁵ È anche confermata la riduzione del requisito anagrafico di un anno per ogni figlio nel limite massimo di due anni. Per le lavoratrici dipendenti o licenziate da aziende in crisi, la riduzione massima di due anni del requisito anagrafico si applica anche in assenza di figli.

¹⁶ Capitolo 4354 dello Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

¹⁷ Il Piano di gestione riferito a Quota 103 include sia la spesa riferita alla disciplina proveniente dalla LB 2023 che quella, più severa, introdotta dalla LB 2024 (Quota 103 "contributiva").

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2024
ONERI DERIVANTI DA PENSIONAMENTI ANTICIPATI* - CONTO COMPETENZA
(IN MILIONI)

Piano di Gestione		Stanzia- mento iniziale	Varia- zioni	Stanzia- mento definitivo	Pagato	Economie
01	PENSIONAMENTI ANTICIPATI	222,0	0,0	222,0	220,6	1,5
02	PENSIONAMENTI ANTICIPATI ATTIVITA' USURANTI	586,9	-14,0	572,9	164,5	408,5
03	PREPENSIONAMENTI AMIANTO	800,0	0,0	800,0	549,0	251,0
04	DEROGA FINESTRE	9,9	0,0	9,9	5,8	4,1
05	PREPENSIONAMENTI SIDERURGIA	8,0	0,0	8,0	2,0	6,0
07	PREPENSIONAMENTI PERSONALE PESCA	1,0	0,0	1,0	1,0	0,0
09	BENEFICI LAVORATORI CHIMICI	1,2	0,0	1,2	1,2	0,0
13	SPERIMENTAZIONE OPZIONE DONNA	1.187,3	0,0	1.187,3	1.145,5	41,8
14	PREPENSIONAMENTO LAVORATORI POLIGRAFICI	61,2	0,0	61,2	61,2	0,0
15	PENSIONAMENTO ANTICIPATO PER LAVORATORI PRECOCI	566,8	0,0	566,8	506,2	60,6
16	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 62 ANNI DI ETA' E 38 ANNI DI CONTRIBUTI (QUOTA 100)	2.590,7	0,0	2.590,7	2.590,7	0,0
17	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 64 ANNI DI ETA' E 38 DI CONTRIBUTI (QUOTA 102)	535,1	0,0	535,1	306,8	228,3
18	ONERI PER L'ACCESSO AL TRATTAMENTO PENSIONISTICO CON ALMENO 62 ANNI DI ETA' E 41 ANNI DI CONTRIBUTI (QUOTA 103)	1.331,5	0,0	1.331,5	520,5	811,0
19	PENSIONAMENTI ANTICIPATI CONCESSI SULLA BASE DEL SALDO RISULTANTE DAL RICONGEGGIO DEI DEBITI CONTRIBUTIVI CANCELLATI AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 222, DELLA LEGGE 197/2022 E DELL'ARTICOLO 4 DEL DECRETO-LEGGE 119/2018	1,9	0,0	1,9	0,0	1,9
TOTALE		7.903,6	-14,0	7.889,6	6.075,0	1.814,6

* Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Capitolo 4354.

Fonte: Sistema informativo Conosco.

Relativamente modeste le somme non impegnate riferite all'Opzione donna (41,8 milioni). La spesa, infatti, dà conto sia della persistenza degli effetti della normativa dovuta al largo anticipo rispetto ai requisiti ordinari di pensionamento, sia dell'esercizio del diritto riferito anche a normative precedenti nonché del ritardo di effettivo pensionamento associato alle previste finestre di uscita (12 mesi per le lavoratrici dipendenti, 18 per le autonome).

La manovra 2024, tuttavia, non rispondeva in modo adeguato alla esigenza di incentivare il prolungamento volontario dell'attività lavorativa, limitandosi a confermare una disposizione introdotta con la LB 2023 che consentiva - ai soli lavoratori dipendenti in possesso dei requisiti per accedere a Quota 103 - di rinunciare all'accredito della quota di contribuzione a proprio carico, incrementando la retribuzione lorda in busta paga. Il tema è stato ripreso dall'ultima legge di bilancio con specifiche misure che hanno colmato le più evidenti lacune della materia: da un lato, la platea dei destinatari è estesa a tutti i lavoratori dipendenti che hanno maturato i requisiti contributivi per accedere a pensione anticipata (42 anni e 10 mesi, un anno in meno per le donne); dall'altro, è disposta l'esclusione della predetta quota dall'imponibile fiscale.

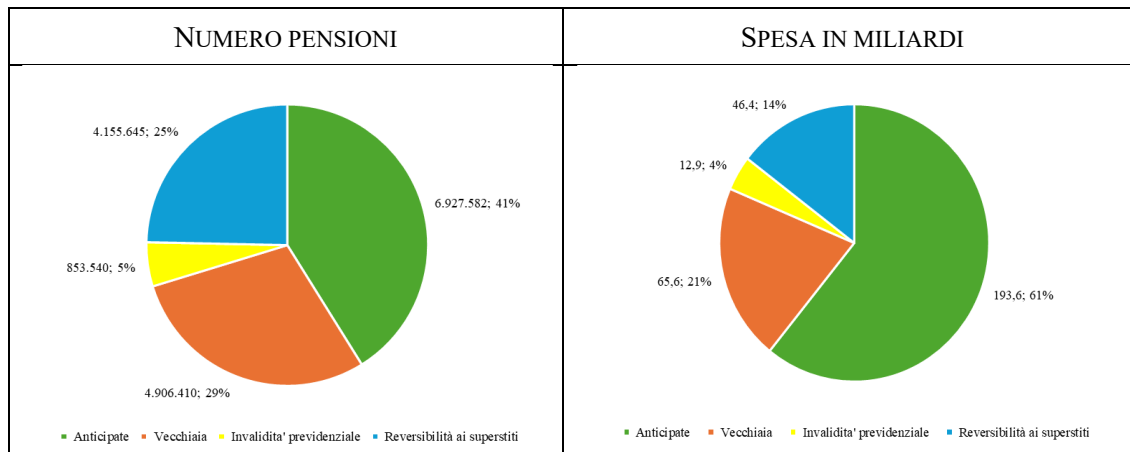
Tutti gli elementi sin qui menzionati hanno influenza, naturalmente, sulla dinamica soggettiva e sulle singole prestazioni che alimentano l'aggregato. Il prossimo paragrafo ne richiamerà i principali fattori quantitativi (livello e composizione delle pensioni vigenti e di quelle liquidate, importi medi dei nuovi trattamenti) soffermandosi, anche, sugli esiti delle politiche in materia di flessibilità in uscita.

Pensioni vigenti: numero, importo

9. Le pensioni previdenziali vigenti al 1° gennaio 2025 risultano pari a 16,8 milioni, con una variazione annua dello 0,4 per cento. La composizione dell'aggregato (Grafico 5) evidenzia il crescente peso assunto dal numero di pensioni anticipate, che rappresentano il 41,1 per cento del totale (dal 32,9 per cento nel 2012) ed assorbono il 60,8 per cento della spesa.

GRAFICO 5

COMPOSIZIONE DELLE PENSIONI VIGENTI AL 1° GENNAIO 2025 PER CATEGORIA DI PENSIONE



Fonte: elaborazione su dati INPS.

Si rinvia alla specifica sezione in Appendice, dove sono presentate le principali evidenze dell'aggregato.

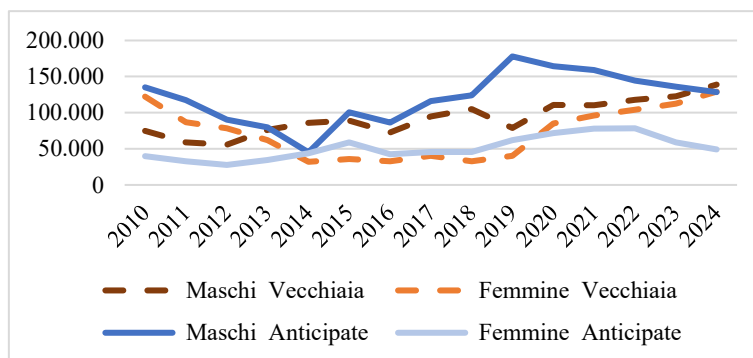
Pensioni liquidate: andamento storico, flessibilit  in uscita e flussi

10. Nel 2024 sono state liquidate quasi 862 mila nuove pensioni di tipo previdenziale, con un incremento annuo del 2,9 per cento.

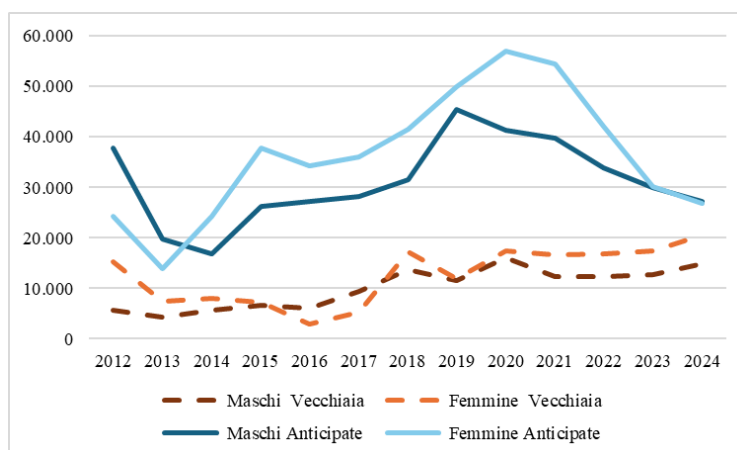
Prima di presentare i dati di maggior dettaglio per l'anno a consuntivo, sembra utile aggiornare la lettura della serie storica dei flussi di pensionamento di vecchiaia e anticipati, che contribuisce a chiarire dimensioni e *timing* degli effetti delle normative per l'accesso a pensione e l'influenza di fattori eccezionali - come le alterazioni nella speranza di vita - sull'evoluzione dei flussi delle nuove pensioni.

Nel Grafico 6, riferito ai lavoratori del settore privato (pannello A) e ai pubblici dipendenti (pannello B), le due linee tratteggiate rappresentano l'andamento delle pensioni liquidate di vecchiaia, distinte per genere, mentre le due linee continue tracciano quello delle pensioni anticipate, sempre in base al genere.

PENSIONAMENTI ANTICIPATI E DI VECCHIAIA: FLUSSI ANNUI 2010-24
PANNELLO A - SETTORE PRIVATO



PANNELLO B - SETTORE PUBBLICO



Fonte: elaborazione su dati INPS.

I grafici mostrano la progressiva e forte attenuazione del numero delle uscite determinata a partire dal 2011 dai nuovi requisiti imposti dalla legge n. 214/2011 e dal loro graduale inasprimento; si possono visualizzare gli effetti di riduzione numerica determinati dai periodici adeguamenti dei requisiti anagrafici e contributivi alla speranza di vita e le conseguenti successive risalite (effetto rimbalzo). Ben visibile è la caratterizzazione dei pensionamenti nel pubblico impiego, che si realizzano principalmente attraverso il canale dell'anzianità contributiva.

Molto evidenti sono gli esiti, per il pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici del settore privato, del percorso di convergenza – stabilito dalla legge – agli stessi requisiti di età previsti per gli uomini, da raggiungersi nel periodo 2012-2018. Il grafico mostra l'abbattimento del canale di pensionamento principale delle donne nel settore privato - la vecchiaia - che si stabilizza intorno ai 35 mila pensionamenti annui dal 2014 al 2018. Successivamente, i flussi presentano rapidi incrementi annuali fino a raggiungere la comparabilità con la dimensione numerica presentata dagli uomini.

La legge n. 214/2011 ha introdotto per le lavoratrici del settore privato un percorso di convergenza ai medesimi requisiti di età previsti per gli uomini, percorso che si è concluso nel 2018. Per le lavoratrici dipendenti, si è passati dai 62 anni del 2012 ai 67 anni del 2019, per le autonome il valore iniziale nel 2012 era di 63 anni e 6 mesi. Tale processo ha comportato una fortissima limitazione delle uscite del personale femminile per tutto il

periodo. Dal 2020 il processo di adeguamento dei requisiti alla speranza di vita si interrompe a causa degli indici di mortalità registrati nella fase acuta della pandemia e la curva prosegue nel suo andamento crescente.

Quanto ai pensionamenti anticipati delle donne, sempre con riferimento al settore privato, si rileva – dal 2012 al 2015 e dal 2019 al 2022 – l’effetto del ricorso all’Opzione donna, che determina un andamento della curva crescente ed opposto a quello presentato dagli uomini.

Nel 2019 le curve presentano una forte divergenza: mentre le uscite per vecchiaia si contraggono per l’adeguamento a 67 anni del requisito di accesso, che “trattiene” i nuovi pensionamenti, i pensionamenti anticipati registrano gli effetti della normativa Quota 100, che porta il valore delle curve ad un livello quasi “fuori scala” rispetto ai valori assunti nel periodo osservato.

Nel 2020 è ben visibile l’elevato rimbalzo del numero di nuove pensioni di vecchiaia (+60 per cento nel settore privato, +42 per cento nel pubblico impiego).

Successivamente, l’adeguamento dei requisiti alla speranza di vita si interrompe (per motivi diversi: per le pensioni anticipate, per disposizione del DL n. 4/2019; per le pensioni di vecchiaia, per effetto dei decreti di adeguamento nullo alla speranza di vita).

Le curve di pensionamento di vecchiaia sono così crescenti, per entrambi i sessi, con i requisiti fermi a 67 anni. Diversa è la caratterizzazione dei flussi di pensionamento anticipato. Le uscite per Quota 100 hanno interessato, nel settore privato, prevalentemente il sesso maschile, e la linea – dopo il picco del 2019 – decresce gradualmente seguendo la progressiva diminuzione degli effetti di Quota 100 fino al 2022 e registrando, successivamente, la riduzione numerica dei pensionamenti anticipati sia come rimbalzo di Quota 100 e sia come attenuazione di quelli in deroga (Quota 102, Quota 103 e Quota 103 con il calcolo contributivo). Nel settore privato, la curva dei pensionamenti anticipati delle donne continua a riflettere, invece, l’esistenza dell’Opzione donna, ed è crescente fino al 2022. Dal 2023, con la selezione di accesso per categorie di tutela ad opera della LB, i flussi si riducono.

11. La Tavola 6 riepiloga la portata numerica delle deroghe introdotte a partire dal DL 4/2019 e il cammino di riduzione associato alle politiche adottate dal 2023. Fino a dicembre 2024, sono state accolte oltre 480 mila richieste di adesione al sistema delle Quote e oltre 100 mila ad Opzione donna.

Se fra il 2019 e il 2021 la quota dei pensionamenti in deroga assorbiva il 50-40 per cento dei flussi anticipati, nel 2022-2023 essa scendeva a circa il 20 per cento per abbattersi intorno al 6 per cento nel 2024.

L’Appendice 2, a cui si rinvia, torna sull’argomento utilizzando le informazioni fornite alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

**DOMANDE ACCOLTE DAL 2019 PER I PRINCIPALI ISTITUTI DI DEROGA
ALLE REGOLE GENERALI DI PENSIONAMENTO ANTICIPATO**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Quota 100	150.356	115.418	113.339	51.277	2.498	
Quota 102				5.689	4.874	
Quota 103 LB 2023					38.064*	
Quota 103 LB 2024						
Opzione donna	21.246	17.812	21.300	26.427	12.763	3.573**
APE sociale	12.499	11.300	13.291	16.513	19.832	15.879

* Non è disponibile il dato suddiviso in base alle normative previste dalla LB 2023 e dalla LB 2024. Tuttavia, sono note le domande presentate a tutto dicembre 2024, che sono pari, per Quota 103 introdotta dalla LB 2023, a 35.985 nel 2023 e a 6.758 nel 2024; le domande presentate per Quota 103 "contributiva" introdotta dalla LB 2024 sono state pari, nel 2024, a 2.972.

** Il dato è riferito alle pensioni liquidate nel 2024.

Fonte:

- Quota 100 e Quota 102: INPS, XII Rapporto annuale, dati al 31.5.2023;
 - Quota 103 e APE sociale: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposte al Questionario per il Rendiconto 2024, dati al 31.12.2024
 - Opzione donna: anni 2019-2020: Ministero lavoro e delle politiche sociali, risposte al Questionario per il Rendiconto 2021, dati al 31.1.2022; anni 2021-2023: INPS Rendiconto sociale 2023; anno 2024: INPS, monitoraggio dei flussi di pensionamento, dati al 2 aprile 2025.

I fattori esogeni (alterazione degli indici di mortalità e mancanza di adeguamento dei requisiti per il pensionamento alla speranza di vita) ed endogeni (nuovo assetto delle deroghe alle regole ordinarie per il pensionamento anticipato) sin qui sintetizzati convergono ad influenzare il numero di nuove pensioni di tipo previdenziale liquidate nel 2024. Esse sono risultate pari a circa 862 mila, con un complessivo aumento del 2,9 per cento.

Rinviando all'Appendice 3 per i dati di maggior dettaglio, si osserva che, a fronte di una diminuzione dei flussi di pensionamento anticipati (-9,0 per cento), particolarmente spiccata per le donne (-16 per cento), si rileva una crescita delle pensioni liquidate nelle restanti categorie ed in particolare delle nuove pensioni di vecchiaia (14,5 per cento) che peraltro assorbono la quota prevalente (35 per cento) del complesso. Quanto all'importo medio, nell'Appendice si confermano le note differenze presenti nelle diverse categorie di pensione e, nell'ambito di queste, nelle diverse Gestioni pensionistiche. Generalmente molto marcata, in particolare, la differenza fra pensione di vecchiaia e pensione anticipata.

LA SPESA PREVIDENZIALE DIVERSA DA QUELLA PENSIONISTICA

12. Si è detto come la spesa previdenziale diversa dalle pensioni – che rappresenta il 16 per cento del complessivo aggregato – abbia presentato, a partire dal 2021, variazioni strutturali associate agli interventi di riforma degli ammortizzatori sociali e alla introduzione dell'Assegno unico e universale per i figli a carico.

La spesa per ammortizzatori sociali – dopo la temporanea alterazione a carico della spesa per integrazioni salariali nella fase acuta della pandemia – ha seguito un graduale percorso di discesa e normalizzazione che si è integrato con la riforma adottata con la LB 2022. Il nuovo impianto tende ad ampliare l'ambito di tutela alla generalità dei lavoratori, includendo categorie prima escluse, agevolando l'accesso alle prestazioni ed incrementando la misura del beneficio spettante.

In particolare, la spesa per integrazioni salariali raggiunge, nel 2024, 1,3 miliardi con un incremento annuo del 16,5 per cento. Il più recente Report INPS (luglio 2025) indica un aumento del 20 per cento di ore autorizzate per Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria. Pur rilevandosi tiraggi più contenuti (circa 3 punti percentuali in meno) rispetto a quanto registrato nell'omologo periodo del 2023, si osserva in particolare un incremento del 36 per cento delle ore utilizzate per Cassa integrazione guadagni ordinaria.

La spesa per indennità di disoccupazione – pari nel 2024 a 14 miliardi – aumenta del 7,9 per cento su base annua, anche influenzata dall'adeguamento all'inflazione dei trattamenti spettanti. Alcuni indicatori, predisposti dall'INPS (Tavola 7), evidenziano una crescita del numero di beneficiari di almeno un giorno di NASPI nel periodo successivo all'adozione della riforma, pur osservandosi nel 2024 una stabilizzazione del numero di giornate indennizzate.

TAVOLA 7

INDICATORI DI RICORSO ALLA NASPI FRA IL 2021 E IL 2024

INDICATORI DI RICORSO ALLA NASPI	2021	2022	2023	2024	2022/2021	2023/2022	2024/2023
Beneficiari (almeno un giorno dell'anno) in migliaia	2.434	2.619	2.733	2.832	7,6	4,4	3,6
Giornate di lavoro indennizzate in milioni	304	333	354	357	9,5	6,3	0,8

Fonte: INPS

La quota più rilevante della spesa previdenziale diversa da quella pensionistica è assorbita dall'Assegno unico universale per i figli a carico (AUU). Nel 2024, secondo i dati di monitoraggio dell'INPS, sono stati erogati 19,9 miliardi per il periodo di competenza (dai 18,2 miliardi erogati nel 2023¹⁸, +9 per cento). Ne hanno beneficiato, come media mensile, oltre 6 milioni di famiglie raggiungendo 9,6 milioni di figli. L'importo medio mensile è stato pari a 274 euro. La spesa acquisisce, inoltre, l'adeguamento pieno all'inflazione (5,4 per cento) degli importi spettanti e delle corrispondenti fasce di ISEE.

Va evidenziato che la legge di bilancio 2024 ha escluso, dal calcolo dell'ISEE, i titoli di Stato fino ad un valore di 50 mila euro ma gli effetti di tale previsione – anche ai fini dell'ammontare dell'AUU – si registreranno a partire dall'esercizio in corso¹⁹. La Relazione tecnica, peraltro, ne stimava un impatto relativamente modesto (44 milioni annui) sui saldi di finanza pubblica.

LA SPESA PREVIDENZIALE: ANDAMENTO E PROSPETTIVE DI BREVE TERMINE

13. Nell'esercizio in corso l'andamento del complessivo comparto della protezione sociale appare in linea con i dati del Documento di finanza pubblica di aprile, per l'intero anno, i quali tengono conto del consuntivo 2024, delle ultime previsioni macroeconomiche e degli interventi dell'ultima legge di bilancio. Specifica evidenza è riservata, nei quadri previsionali, al solo settore di spesa per pensioni la cui composizione

¹⁸ Incluse le somme erogate ai percettori di Reddito di cittadinanza.

¹⁹ Il modello aggiornato della DSU e le relative istruzioni sono utilizzabili dal 3 aprile 2025. Si veda la Circolare INPS n. 73 del 3.4.2025.

interna è, peraltro, lievemente diversa da quella presentata nei conti economici consolidati predisposti dall'ISTAT²⁰.

L'aggregato sconta, in particolare, gli interventi in materia di riduzione del cuneo fiscale ai lavoratori dipendenti che ne alterano la dinamica di breve periodo, in presenza di un raffreddamento dell'indice di inflazione programmata e di più favorevoli stime dell'andamento del settore delle pensioni. Così, la spesa complessiva salirebbe del 3,4 per cento nel 2025 e in misura più limitata negli anni successivi (intorno al 2,5 per cento all'anno, in media). Tale andamento garantirebbe un profilo di breve termine sostanzialmente stabile in quota di Pil (20,3 per cento nel 2027). Come mostra la Tavola 8, le previsioni tengono conto – innanzitutto - dei più contenuti effetti della rivalutazione degli assegni, secondo un indice di riferimento confermato nello 0,8 per cento nel 2025 e previsto attestarsi all'1,8 per cento nel periodo successivo e in un quadro che – per il settore pensionistico - vede il ritorno al più favorevole meccanismo previsto a legislazione vigente (legge n. 388/2000).

TAVOLA 8

LA SPESA PER LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO: LE PROSPETTIVE DI BREVE TERMINE
ANDAMENTO A LEGISLAZIONE VIGENTE

	DFP 2025 (aprile 2025)					NTI LB 2025 (febbraio 2025)				
	2023	2024	2025	2026	2027	2023	2024	2025	2026	2027
Totale prestazioni sociali in denaro	424.484	446.007	461.100	472.860	484.620	424.486	446.800	461.658	473.379	485.228
<i>Variazione assoluta</i>	17.591	21.523	15.093	11.760	11.760	17.588	22.314	14.858	11.721	11.849
<i>(tasso di variazione in %)</i>	4,1	5,1	3,4	2,6	2,5	4,3	5,3	3,3	2,5	2,5
<i>(in % di PIL)</i>	19,9	20,3	20,4	20,4	20,3	19,9	20,4	20,4	20,3	20,3
Pensioni	319.181	336.984	344.410	355.300	365.620	319.184	337.480	345.808	356.650	366.825
<i>Variazione assoluta</i>	21.990	17.803	7.426	10.890	10.320	21.994	18.296	8.328	10.842	10.175
<i>(tasso di variazione in %)</i>	6,9	5,6	2,2	3,2	2,9	6,5	5,7	2,5	3,1	2,9
<i>(in % di PIL)</i>	15,0	15,4	15,3	15,3	15,3	15,0	15,4	15,3	15,3	15,3
Altre prestazioni sociali in denaro	105.303	109.023	116.690	117.560	119.000	105.302	109.320	115.850	116.729	118.403
<i>Variazione assoluta</i>	-4.399	3.720	7.667	870	1.440	-4.406	4.018	6.530	879	1.674
<i>(tasso di variazione in %)</i>	-4,2	3,5	7,0	0,7	1,2	-4,0	3,8	6,0	0,8	1,4
<i>(in % di PIL)</i>	4,9	5,0	5,2	5,1	5,0	4,9	5,0	5,1	5,0	4,9
PIL	2.131.390	2.192.182	2.256.114	2.323.480	2.383.966	2.128.001	2.189.651	2.262.446	2.332.467	2.393.725
<i>(tasso di variazione in %)</i>	6,7	2,9	2,9	3,0	2,6	6,6	2,9	3,3	3,1	2,6

Fonte: NTI 2023, DFP 2025

Le misure introdotte dalla LB 2025 nel settore pensionistico e ad immediato impatto nel periodo previsionale (460 milioni nel 2025, 634,6 milioni nel 2026 e 354,6 milioni nel 2027 – Tavola 9) sono associate alla conferma delle misure in materia di flessibilità in uscita (Quota 103 “contributiva”, Opzione donna “selettiva” e APE sociale), alla rivalutazione *una tantum* dei trattamenti pensionistici entro il minimo INPS (2,2 per cento nel 2025 e 1,3 per cento nel 2026) e alla sospensione della rivalutazione delle pensioni dei residenti all'estero, se di importo superiore al minimo INPS.

²⁰ La spesa per pensioni, nel Conto della protezione sociale, include la spesa per pensioni (di vecchiaia, invalidità previdenziale e ai superstiti) e quella per rendite infortunistiche. La spesa presentata nei quadri previsionali dei documenti di finanza pubblica include, invece, la spesa per assegni e pensioni sociali e non quella per rendite infortunistiche.

TAVOLA 9

LB 2025-27: EFFETTI DELLE MISURE NEL SETTORE DI SPESA DELLE PENSIONI (IN MILIONI)

arti- colo	comma	descrizione	Saldo netto da finanziare (COMPETENZA)		
			2025	2026	2027
1	162	Ampliamento della possibilità di trattenere al servizio delle pubbliche amministrazioni determinate figure professionali anche dopo la maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione - prestazioni	-20,0	-51,0	-82,0
1	172	Cambio titolo della pensione per gli iscritti alle Gestioni speciali dei lavoratori autonomi Inps per beneficiare del sistema misto	-2,3	-4,5	-6,7
1	173	Proroga al 2025 del regime di pensionamento anticipato c.d. Opzione donna anche per le lavoratrici che hanno maturato i requisiti al 31/12/2024 - prestazioni	20,1	56,1	74,8
1	174	Proroga al 2025 della misura di flessibilità in uscita di cui all'art. 14 del D.L. 4/2019 (Quota 103) - prestazioni	67,0	476,0	380,0
1	177	Proroga a esaurimento degli incrementi transitori di cui all'art. 1, c. 310, della L. 197/2022 (Pensioni minime)	290,0	175,0	
1	178	Incremento del limite di reddito annuo per l'accesso alle pensioni in favore di soggetti disagiati	118,0		
1	179	Accesso anticipato al sistema pensionistico per le lavoratrici con quattro o più figli (16 mesi di anticipo piuttosto che 12) - spesa pensionistica	0,5	0,8	0,9
1	180	Limitazione, per l'anno 2025, della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per i pensionati residenti all'estero con trattamento pensionistico complessivamente superiore al trattamento minimo INPS	-13,3	-13,3	-13,3
1	181	Possibilità di computare, unitamente all'ammontare mensile della prima rata di pensione di base, anche il valore di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare, ai fini del raggiungimento dell'importo soglia necessario per la liquidazione della pensione di vecchiaia e del pensionamento anticipato		13,1	36,9
1	183	Innalzamento, a partire dal 2030, dell'importo soglia da 3,0 volte l'assegno sociale a 3,2 volte l'assegno sociale per l'accesso al pensionamento anticipato ai sensi dell'art. 24, c. 11, del D.L. 201/2011			
1	185	Riduzione autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, c. 3, lettera f), L. 247/2007 (lavori usuranti)		-12,6	-20,0
1	185	Riduzione autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, c. 203, L. 232/2016 (lavoratori precoci)			-16,0
TOTALE			460,00	639,60	354,60
1	175	Proroga Ape sociale al solo 2025 con riferimento alle fattispecie di cui all'art. 1, c. 179, lett. da a) a d), della L. 232/2016	114,0	240,0	208,0

Fonte: Allegato 3 alla LB 2025

Sostanziali cambiamenti sono, invece, associabili alle norme di rilevanza strutturale, che tornano sulle regole di pensionamento in regime contributivo puro, ampliandone la portata attraverso la possibilità di computare, ai fini del conseguimento delle previste soglie di accesso, unitamente all'ammontare mensile della prima rata di pensione di base, anche il valore teorico di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare richieste dall'assicurato. Specifiche disposizioni sono dirette a compensare gli oneri crescenti e strutturali associati all'atteso aumento dei pensionamenti anticipati.

Si tratta, in particolare della elevazione, a partire dal 2030, dell'importo soglia da 3 a 3,2 volte l'assegno sociale; in caso di computo di una rendita pensionistica complementare per il raggiungimento del predetto valore, il requisito contributivo (20 anni di contribuzione effettiva) è incrementato di cinque anni dal 1° gennaio 2025 e di ulteriori cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2030 e la pensione anticipata conseguita non è cumulabile, fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con redditi di lavoro dipendente o autonomo (eccetto quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale entro 5.000 euro lordi annui).

La norma, infatti, impatterebbe prevalentemente – secondo le stime della Relazione tecnica – sull’evoluzione dei pensionamenti anticipati. La valutazione della neutralità sui saldi di finanza pubblica è, peraltro, affidata al decreto interministeriale che recherà le disposizioni attuative che dovranno tener conto delle decisioni di Eurostat in merito alla conferma della classificazione contabile della rendita da previdenza complementare.

Altri interventi sono finalizzati al contenimento dei flussi pensionistici anticipati, attraverso il potenziamento degli incentivi alla permanenza in servizio introdotti nella precedente manovra e la revisione delle specifiche regole per i pubblici dipendenti in materia di limiti ordinamentali e risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro.

Le disposizioni si collegano agli incentivi introdotti con la LB 2023 che prevedeva la possibilità, per i lavoratori dipendenti in possesso dei requisiti per accedere a Quota 103, di rinunciare al versamento della quota contributiva a proprio carico, con conseguente incremento della retribuzione lorda in busta paga. La nuova formulazione ne estende la portata a tutti i soggetti che hanno maturato i requisiti contributivi per accedere a pensione anticipata e ne potenzia l’attrattività, attraverso l’esclusione della predetta quota dall’imponibile fiscale. Resta, comunque, limitata l’adesione all’incentivo, prudenzialmente stimata, nella Relazione tecnica, a 7 mila soggetti.

Sempre in materia di contenimento dei flussi di pensionamento anticipati, la LB interviene sulle specifiche regole applicabili ai pubblici dipendenti, attraverso l’elevazione del limite ordinamentale allo stesso requisito anagrafico previsto per il pensionamento di vecchiaia, la rimozione della possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro nel caso di maturazione dei requisiti per il pensionamento anticipato (la RT associa a queste disposizioni una diminuzione del numero di pensioni vigenti crescente da 1.300 nel 2025 a 12.400 nel 2034) ed introducendo la possibilità per le pubbliche amministrazioni di trattenimento in servizio su base volontaria fino al settantesimo anno, nel limite del dieci per cento delle proprie facoltà assunzionali. Parziali deroghe alle nuove regole sono state introdotte dall’art. 12, comma 11, del DL n. 25/2025, che disciplina la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, limitatamente agli anni 2025 e 2026, di risolvere il rapporto di lavoro del personale in possesso dei requisiti contributivi per il pensionamento anticipato e che siano in possesso di un’età anagrafica ridotta al massimo di due anni rispetto a quella prevista per il pensionamento di vecchiaia. Tale facoltà è esercitabile nel limite massimo del quindici per cento dei soggetti in possesso congiuntamente dei predetti requisiti anagrafici e contributivi nei predetti anni.

L’adeguatezza delle prestazioni pensionistiche delle generazioni future in regime contributivo è tema affrontato, dalla LB 2025, secondo un approccio che coinvolge il primo pilastro previdenziale, introducendo la possibilità, per i soggetti che dal 2025 entreranno nel mercato del lavoro, di versare un supplemento contributivo del 2 per cento per incrementare il proprio montante contributivo.

Tornando alle misure ad immediato impatto sui conti nazionali, l’andamento delle pensioni liquidate nel primo semestre conferma le attese di risparmio rispetto alle stime iniziali. I dati di monitoraggio INPS riferiti al primo semestre 2025 ne registrano una flessione complessiva del 13,6 per cento rispetto all’omologo periodo dell’anno precedente, determinata da un calo che interessa tutte le gestioni e tutte le categorie di pensione. Va segnalata, in particolare, la rilevanza del contributo associato alla diminuzione dei pensionamenti anticipati (-17 per cento). Tanto che il disegno di legge di assestamento del bilancio di previsione per il 2025 ha previsto una riduzione dello stanziamento di competenza per Quota 103 per 317,2 milioni. Di contro, è proposto l’incremento di 468 milioni dello stanziamento del piano di gestione riferito a Quota 100.

Sempre con riferimento ai più recenti sviluppi in ambito previdenziale, il DL 92/2025 ha introdotto estensioni mirate del sistema degli ammortizzatori sociali, mobilitando ulteriori risorse per circa 90 milioni nel 2025.

LA SPESA PENSIONISTICA NEL LUNGO PERIODO

14. Nei precedenti paragrafi si è dato spazio ai motivi che hanno condizionato, nel recente passato e, segnatamente, a consuntivo dell'esercizio 2024, l'andamento della spesa pensionistica. Il 2018 costituisce, in questo senso, un punto di interruzione dei fattori di contenimento dei conti previdenziali, dove fattori discrezionali (Quota 100 e misure di cui al d.l. 4/2019) a prolungato impatto finanziario si sono sovrapposti ad eventi improvvisi e imprevedibili (recessione post Covid e inflazione), che hanno ridotto il potenziale di risanamento della spesa pensionistica insito nel processo riformatore degli ultimi 40 anni. Le misure adottate con il d.l. 4/2019 hanno accelerato la crescita dello *stock* di pensionamenti anticipati – tendenza poi corretta dal depotenziamento delle misure di flessibilità in uscita – mentre la crescita nominale della spesa è stata attutita dalla revisione del sistema di rivalutazione delle pensioni. Soprattutto, l'alterazione dei parametri demografici a base degli automatismi di controllo dei flussi di pensionamento, indotta dalla pandemia, ha condizionato l'evoluzione della componente reale della spesa.

Ma, in campo pensionistico, molto rileva - accanto alle analisi degli andamenti correnti e di breve retrospettiva - il profilo delle proiezioni a lungo termine, generalmente condizionate da fenomeni su cui è difficile intervenire con misure "a presa rapida" (natalità, partecipazione al mercato del lavoro, ecc.).

Utilizzando i consueti esercizi periodicamente condotti dalla Ragioneria generale dello Stato si dà quindi ora conto di come politiche pubbliche e fattori macro-demografici abbiano intaccato le tendenze di più lungo periodo del sistema pensionistico.

Una sintesi del raffronto con riguardo al 2030 e al 2040, quindi a compendio degli effetti di breve e medio periodo dei due diversi fenomeni a cui si è assistito (il primo, d.l. 4/2019, discrezionale ed endogeno, il secondo, la pandemia con la conseguente recessione e la crisi inflazionistica ed energetica, fortemente esogeno) viene presentata nella Tavola 10 con riferimento alla variabile spesa pensionistica su Pil e ai due fattori in cui la stessa può essere algebricamente scomposta: pensione media/produttività e numero di pensioni/numero di occupati²¹. Da essa si traggono alcune utili indicazioni e conferme.

Relativamente positivo appare il percorso dell'indicatore nella previsione di più breve periodo, con un ritorno, nel 2030, ai valori presentati all'indomani dell'adozione del d.l. 4/2019 (15,7 per cento). Si osserva, in particolare, il miglioramento del rapporto tra numero di pensioni e numero di occupati.

Il confronto dei dati di maggior dettaglio evidenzia in particolare che è stato rivisto, in diminuzione, il numero di pensioni vigenti dal 2020 in poi, mentre i livelli di occupazione, crollati, naturalmente, nel 2020, sono previsti, sempre nel 2030, superare quelli presentati prima dell'avvento della pandemia.

Si rileva, di contro, il notevole peggioramento della previsione per il 2040, anno che segna, peraltro, sostanzialmente, la fine del decennio successivo all'aggiustamento delineato con il Piano strutturale di bilancio di medio termine dell'ottobre 2024, decennio esplicitamente considerato ai fini dell'apprezzamento complessivo di detto Piano. Tale

²¹ Il rapporto pensione/Pil risulta dal prodotto tra pensione media/pil per occupato e numero di pensioni/numero di occupati.

anno viene a coincidere con il periodo di massima espansione dell'indicatore, associato all'atteso pensionamento della generazione del baby boom, ma ne viene rivista la crescita dal 16 al 17,1 per cento del Pil. In tal senso, la componente dell'indice che misura il numero di pensioni per ciascun lavoratore nell'ultima valutazione previsionale di lungo termine raggiunge nel 2040 l'87,8 per cento (dall'84,9 nel 2018) e ad incidere sul risultato è la revisione della stima del numero di occupati²².

Una seconda indicazione è quella relativa al peggioramento dell'indice che misura l'assorbimento nel tempo da parte di ciascuna pensione della produttività per occupato. Le stime presentate hanno sempre rivisto il percorso di riduzione nel tempo di tale indicatore, nel suo trend di graduale convergenza intorno al 15,5 per cento nel 2070.

TAVOLA 10

EFFETTI DI LUNGO TERMINE DI QUOTA 100 E DEGLI SHOCK 2020-22 SUL RAPPORTO TRA
SPESA PER PENSIONI E PIL (ANNI 2030 E 2040; PUNTI %)

	Ante Quota 100		Post Quota 100		Post shock 2020-22		Post shock 2023-24		Diff. 06/25-07/18	
	(luglio 2018)		(luglio 2019)		(nov. 2022)		(giu. 2025)			
	2030	2040	2030	2040	2030	2040	2030	2040	2030	2040
Spesa per pensioni/Pil	15,3	16,0	15,7	16,0	16,5	16,9	15,7	17,1	0,4	1,1
Pensione media/Produttività	19,9	18,8	20,0	18,7	20,2	18,5	20,4	19,4	0,5	0,6
Numero di pensioni/Numero di occupati	76,8	84,9	78,4	85,9	81,9	91,2	76,7	87,8	-0,1	2,9

Fonte: elaborazione su dati RGS (scenario nazionale di base)

In definitiva, le più recenti proiezioni circa l'andamento di lungo andare del rapporto tra spesa pensionistica e Pil nel confermarne la crescita evidenziano come essa sia da ascrivere in misura di gran lunga prevalente alla forte lievitazione dell'indice di dipendenza degli anziani.

Per le valutazioni che possono farsi oggi rispetto a quelle del 2018 - sempre con riferimento alle stime della RGS, ora aggiornate a giugno 2025 - se il quadro al 2030 risulta in peggioramento lieve, per la fine del decennio successivo (il 2040), l'aggiornamento delle proiezioni prospetta invece un peggioramento marcato, pari a 1,1 punti di Pil, e ciò soprattutto per il notevole ridimensionamento del numero di occupati rispetto al numero di pensioni.

Tale spinta è solo mitigata dalla stabilizzazione della quota di prodotto per dipendente assorbita dal pagamento della pensione media, sul cui importo incideranno peraltro in misura evidentemente più pronunciata gli effetti del calcolo dei trattamenti con il sistema contributivo in un contesto in cui tale sistema riguarderà praticamente l'intera platea degli assegni pensionistici erogati.

Va al tempo stesso apprezzato come il detto peggioramento di fondo, rispetto al 2018, sembra essere stato sensibilmente attenuato, nell'ultimo triennio, dai miglioramenti del mercato del lavoro.

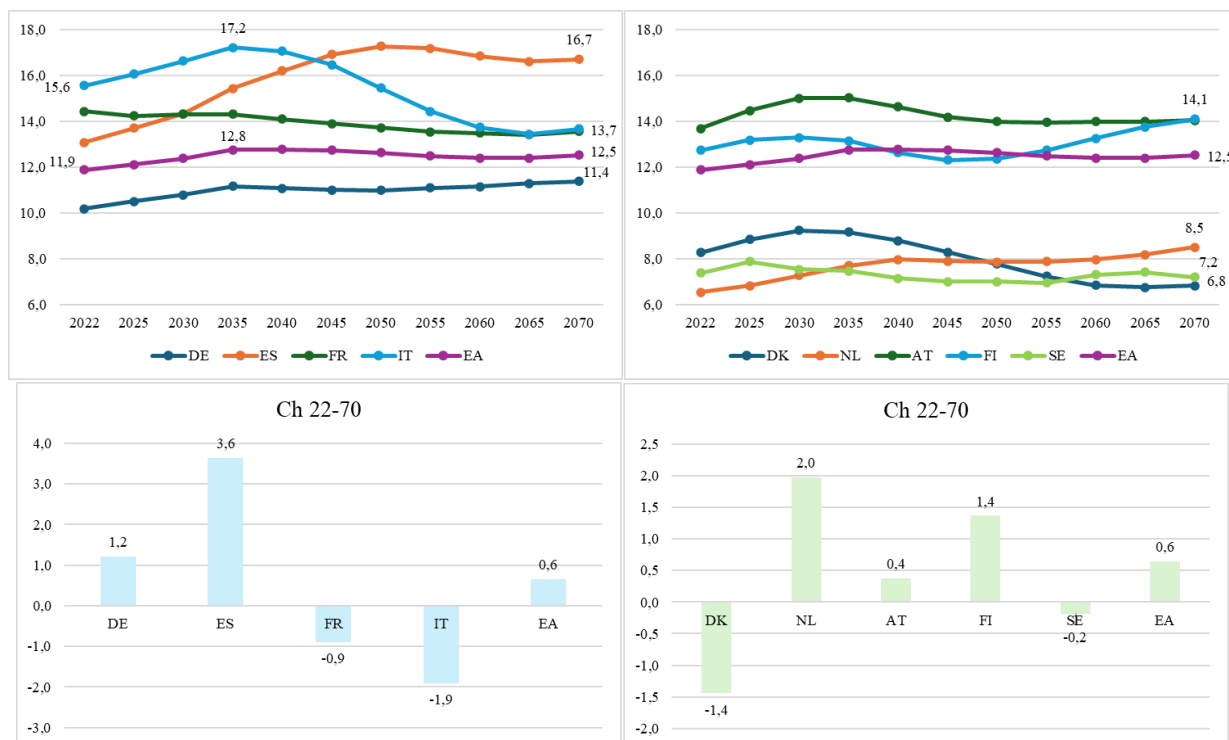
Va da ultimo ricordato che lo sviluppo della spesa pensionistica dei paesi dell'Unione europea nel lungo periodo è stato valutato nell'Ageing Report 2024 sulla scorta di lievi modifiche delle sottostanti assunzioni demografiche e macroeconomiche le quali vengono sottoposte a periodici aggiornamenti. Si tratta di un Rapporto particolarmente importante anche perché alla base delle valutazioni sull'andamento delle

²² Nel più breve periodo, l'indicatore torna ad allinearsi al valore stimato prima dell'introduzione di Quota 100 e della pandemia, con una diminuzione dell'1 per cento tanto del numero di pensioni che del numero di occupati.

finanze pubbliche e dei Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine previsti nell'ambito delle nuove regole europee. La fotografia in esso presentata consente di raffrontare il percorso del rapporto spesa/Pil in Italia rispetto a quello dei principali paesi dell'Area dell'euro (Grafico 8 - pannello sinistro), nonché con quello atteso per i paesi "frugali" (Grafico 7 – pannello destro).

GRAFICO 7

ITALIA E PRINCIPALI PAESI AREA EURO- EVOLUZIONE DELLA SPESA PER PENSIONI SUL PIL *



* Pensioni anticipate e di vecchiaia, ai superstiti, di invalidità e altre pensioni.

Fonte: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Ageing Report 2024.

Gli effetti dell'invecchiamento della forza lavoro sulla spesa pensionistica in quota di prodotto accomunano nel prossimo decennio tutti i paesi considerati. Si evidenzia il ben noto andamento della curva previsto per l'Italia e il suo primato nella correzione nel lungo periodo (-1,9 punti di Pil nel periodo 2022-2070) ed il profilo di accentuata crescita della Spagna che acquisisce 3,6 punti di Pil. Fra i paesi "frugali" spicca il peggioramento previsto per Paesi bassi (2 punti di Pil) e Finlandia (1,4 punti di Pil) nel periodo 2022-2070.

SINTESI E CONCLUSIONI

15. Complessivamente pari a 446 miliardi nel 2024 (20,3 per cento del Pil e 49,3 per cento della spesa primaria), la spesa per prestazioni sociali in denaro rappresenta una delle voci del bilancio pubblico più importanti e significative per l'evoluzione delle uscite primarie correnti, ora cruciale componente del parametro di riferimento (spesa netta) delle nuove regole di bilancio europee. Nel confronto con i paesi dell'Area dell'euro, la sua incidenza sul prodotto risulta la più pronunciata e superiore di 3,4 punti di Pil rispetto alla media, un differenziale stabile rispetto al dato pre-pandemico.

Nell'ambito della spesa per prestazioni sociali, un peso particolarmente rilevante è quello del settore previdenziale e pensionistico, a cui è stato specificamente dedicato il presente Quaderno. Nel lavoro si è dato conto degli andamenti della spesa negli ultimi anni, quando il comparto è stato investito ed influenzato da shock multipli di natura reale (recessione Covid) e monetaria (shock inflazionistico post crisi energetica); al contempo, si sono descritte le prospettive di breve e lungo termine, queste ultime lette anch'esse in una logica che ha inteso accentuare i mutamenti rispetto alle medesime proiezioni elaborate tempo per tempo nell'ultimo lustro.

La valutazione d'assieme è che accanto agli interventi di natura transitoria che hanno accompagnato i momenti più acuti di ciascuna fase congiunturale, principalmente a carico del settore assistenziale, il comparto di spesa previdenziale è stato adattato per garantire strutturalmente una maggiore copertura nel settore degli ammortizzatori sociali. Il nuovo impianto tende ad ampliare l'ambito di tutela alla generalità dei lavoratori, includendo categorie prima escluse, agevolando l'accesso alle prestazioni ed incrementando la misura del beneficio spettante. Contestualmente, si sono sviluppati ed estinti gli effetti delle scelte già avviate dal legislatore a valere sull'intero comparto della protezione sociale, in materia di flessibilità in uscita (Quota 100) e lotta alla povertà (Reddito di cittadinanza), e le materie sono state oggetto di profondi cambiamenti, a partire dal 2023 (Opzione donna "selettiva", Quota 103 "contributiva", Assegno di inclusione). Lo strutturale rafforzamento del sistema degli ammortizzatori sociali è importante alla luce delle modifiche delle regole di bilancio europee. Infatti, esse prevedono come indicatore unico di sorveglianza degli equilibri della finanza pubblica un aggregato di spesa depurato, tra le altre cose, dalla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione.

Le previsioni della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo, condizionate dagli indici di dipendenza degli anziani e dall'andamento dell'occupazione, mostrano un peggioramento che rende cogente la necessità di politiche pubbliche appropriate anche ad incentivazione della natalità e sostegno della genitorialità. Segnali importanti in tale direzione si sono già avuti con il riordino, dal 2022, degli istituti di sostegno monetario alle famiglie con figli (Assegno unico e universale per i figli a carico - AUU), che ha determinato una decisa crescita strutturale del settore, anche accompagnata dal progressivo rafforzamento dei congedi parentali. Le azioni di contrasto degli effetti del deterioramento demografico in termini di partecipazione al mercato del lavoro dovranno necessariamente intervenire anche sul rafforzamento delle prestazioni sociali in natura, accanto a quelle in danaro. In tale ambito, i servizi per la prima infanzia rappresentano evidentemente il sostegno più accreditato a sostenere la genitorialità ed anche a favorire la partecipazione delle donne nella forza lavoro. Negli ultimi anni, fonti di finanziamento nazionali e risorse di provenienza comunitaria si sono integrate favorendo un indirizzamento stabile delle stesse per il superamento delle storiche carenze e disomogeneità nel territorio dell'offerta assistenziale in natura. Particolare impulso, in questo senso, è stato fornito dalle risorse associate alle Riforme e agli Investimenti del PNRR.

Nel 2024 la spesa per le prestazioni strettamente pensionistiche si è attestata sui 335,9 miliardi, con una crescita del 5,5 per cento in termini nominali. Il valore raggiunto riflette anche l'adeguamento all'inflazione, sulla base di un indice di riferimento del 5,4 per cento, con effetti, peraltro, strutturalmente attenuati dalla revisione del meccanismo di rivalutazione disposta dalla LB 2023 ed integrata dalla LB 2024. L'evoluzione della componente reale della spesa sconta anche il mancato adeguamento, nelle ultime tre

tornate di revisioni biennali, dei requisiti di accesso al pensionamento alla variazione della speranza di vita e ciò anche in connessione alle “anomalie” generate dalla fase pandemica sulle tradizionali curve di mortalità della popolazione anziana.

Rimarchevole è l’effetto strutturale di contenimento della spesa indotto dal predetto meccanismo, elemento che merita particolare sottolineatura in vista della sua piena ripresa, prevista dal 2027, quando si ipotizza un incremento di 3 mesi dei requisiti di accesso al pensionamento (vecchiaia e anzianità). In un contesto di deterioramento delle variabili economiche e demografiche che determinano l’evoluzione di fondo della spesa, con le leggi di bilancio più recenti sono state varate importanti innovazioni che incidono sulla dinamica di medio-lungo periodo dell’aggregato, rallentandone la dinamica. In tale quadro, ricadute nel lungo periodo sono attese dalle modifiche alle regole di accesso al pensionamento in regime contributivo puro che – modificando l’ammontare del previsto importo soglia per il pensionamento – allontanano la possibilità di pensionamento con tre anni di anticipo rispetto al requisito anagrafico di vecchiaia. Accanto a misure di incentivazione della permanenza in servizio, le ultime manovre hanno sensibilmente rivisto la flessibilità in uscita consentendola in presenza di un equilibrio attuariale fra contribuzione versata e prestazioni erogate (Quota 103 “contributiva”, Opzione donna) o dell’appartenenza a specifiche categorie di tutela (Opzione donna “selettiva”, APE sociale in ambito assistenziale) e quindi limitandone drasticamente la portata quantitativa. Tutte le misure presentano strumenti di compensazione dei correlati effetti espansivi della spesa: ricalcolo contributivo per gli anticipi pensionistici in deroga alla regola generale (Quota 103 e Opzione donna); differimento dei trattamenti pensionistici rispetto alla maturazione del diritto (finestre di uscita); introduzione di tetti al valore degli assegni erogabili fino al conseguimento dei requisiti per la pensione di vecchiaia; divieto di cumulo con redditi di lavoro dipendente o autonomo.

La portata quantitativa delle deroghe introdotte a partire dal d.l. 4/2019 alla legislazione ordinaria è stata significativa: fino a dicembre 2024, sono state accolte oltre 480 mila richieste di adesione al sistema delle Quote e oltre 100 mila al canale Opzione donna. A fronte di ciò, le domande complessivamente accolte per Quota 103 risultano pari a circa 38 mila, ma non giungono a 3 mila le domande presentate per la versione con il ricalcolo contributivo introdotta dalla LB 2024. Per l’Opzione donna, si passa dalle oltre 26 mila richieste accolte nel 2022 alle circa 13 mila nel 2023 per giungere, in termini di pensioni liquidate nel 2024, a solo 3.500 mila pensionamenti.

Nel 2024, sono state liquidate 862 mila nuove pensioni di tipo previdenziale (+2,9 per cento), in un contesto di stasi degli adeguamenti dei requisiti di accesso alla speranza di vita. A fronte di una diminuzione dei pensionamenti anticipati (-9,0 per cento), si rileva una crescita delle restanti categorie ed in particolare delle pensioni di vecchiaia (14,5 per cento) che peraltro assorbono la quota prevalente (35 per cento) del complesso delle pensioni liquidate. Si riscontra, in particolare, una più accentuata diminuzione dei pensionamenti anticipati delle donne nel settore privato (-16 per cento a fronte del -5,6 per i maschi), che sconta anche l’irrigidimento dei criteri per l’uscita con Opzione donna, consentita, dal 2023, a specifiche categorie di tutela. Molto evidenti gli esiti, per il pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici del settore privato, del percorso di convergenza – stabilito dalla legge – agli stessi requisiti di età previsti per gli uomini, da raggiungersi nel periodo 2012-2018. Ciò ha determinato la sostanziale chiusura del canale di pensionamento principale delle donne nel settore privato - la vecchiaia - stabilizzatasi intorno ai 35 mila pensionamenti annui dal 2014 al 2018. Successivamente, i flussi

presentano rapidi incrementi annuali fino a raggiungere la comparabilità con la dimensione numerica presentata dagli uomini.

Nella prima parte dell'esercizio 2025 l'andamento della spesa complessiva per la protezione sociale è in linea con il dato annuo offerto dal Documento di finanza pubblica di aprile, coerente con il consuntivo 2024, le ultime previsioni macroeconomiche e gli interventi disposti dalla legge di bilancio per il 2025. L'aggregato sconta, in particolare, gli interventi in materia di riduzione del cuneo fiscale ai lavoratori dipendenti che ne alterano la dinamica di breve periodo, in presenza di un raffreddamento dell'indice di inflazione programmata (confermato nello 0,8 per cento nel 2025 e previsto attestarsi all'1,8 per cento nel periodo successivo) e di più favorevoli stime dell'andamento del settore delle pensioni. Così, la spesa complessiva salirebbe del 3,4 per cento nel 2025 (del 1,9 per cento nel PSB) e in misura più limitata negli anni successivi (intorno al 2,5 per cento all'anno, in media). Tale andamento garantirebbe un profilo di breve termine sostanzialmente stabile in quota di Pil (20,3 per cento nel 2027).

Le proiezioni della spesa nel medio-lungo periodo, condizionate dagli indici di dipendenza degli anziani, mostrano un peggioramento che richiede politiche pubbliche appropriate e che presentino caratteristiche di certezza e continuità nel tempo.

In definitiva, le analisi effettuate nel Quaderno confermano le valutazioni di fondo espresse dalla Corte dei conti in materia di previdenza nel recente passato: sembra opportuno che in un mercato del lavoro sottoposto a grandi pressioni dalla pandemia prima, ed ora, strutturalmente, dalle transizioni ecologica e digitale nonché dalla rivoluzione dell'intelligenza artificiale, siano presenti istituti di deroga che si facciano carico della gestione di situazioni mirate, se meritevoli di protezione, ma all'interno di un sistema coerente e sostenibile. Il nuovo impianto dei provvedimenti di flessibilità in uscita sembra aver ridato - attraverso la riaffermazione implicita della centralità della legge 214/2011 (Quota 103 "contributiva", Opzione donna "selettiva", APE sociale) - taluni elementi di certezza ad un quadro normativo previdenziale segnato negli ultimi cinque anni da non poche perturbazioni. Sembrano essersi ricreate, così, le condizioni per poter riesaminare l'assetto a regime del sistema contributivo, anche completandolo. Va da sé che in tale contesto ogni elemento che rimetta in discussione alcuni cardini della legge 214/2011, come, per esempio, l'aggancio dei requisiti per il pensionamento alla speranza di vita, potrebbero reintrodurre incertezza e minare una possibile ritrovata stabilità che per la tutela degli equilibri generali della finanza pubblica andrebbe invece preservata.

In un quadro in cui la spesa sarà messa sotto pressione dall'invecchiamento della popolazione e dalla marcata crescita del tasso di dipendenza degli anziani, è auspicabile che vengano proseguite le azioni di contrasto del deterioramento demografico, di coinvolgimento dei giovani e delle donne nella forza lavoro, di agevolazione dei flussi migratori regolari, e riaffermate prospettive di equilibrio del settore per rispettare il patto di equità intergenerazionale che lo sostiene. La sostenibilità di lungo termine del sistema previdenziale va perseguita sia nei suoi profili economico-finanziari che sociali. A tale ultimo riguardo, è importante irrobustire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni favorendo carriere più continue e livelli salariali più elevati per evitare che i trattamenti pensionistici futuri si avvicinino, per ampie fasce della platea di pensionati, a quelli assistenziali. Il sostegno della previdenza integrativa può svolgere in tale ambito un ruolo significativo, assicurando un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che

andranno in quiescenza con il sistema di calcolo interamente contributivo. Se ciò è vero, destano perplessità le decisioni assunte con l'ultima legge di bilancio, che consente di raggiungere le soglie di accesso al pensionamento attraverso l'integrazione con quote di rendite pensionistiche di previdenza complementare, le quali invece sarebbe opportuno che continuassero a svolgere la funzione integrativa dei trattamenti, a sostegno, per l'appunto, di un accettabile tasso di sostituzione complessivo nel momento in cui si cessa l'attività lavorativa.

APPENDICE 1

LE PENSIONI PREVIDENZIALI VIGENTI ALL'1.1.2025: NUMERO, IMPORTO

Numero - Le pensioni previdenziali vigenti al 1° gennaio 2025 sono risultate pari a 16,8 milioni e presentano una variazione annua dello 0,4 per cento.

TAVOLA A1.1

PENSIONI VIGENTI AL 1° GENNAIO 2025 - NUMERO

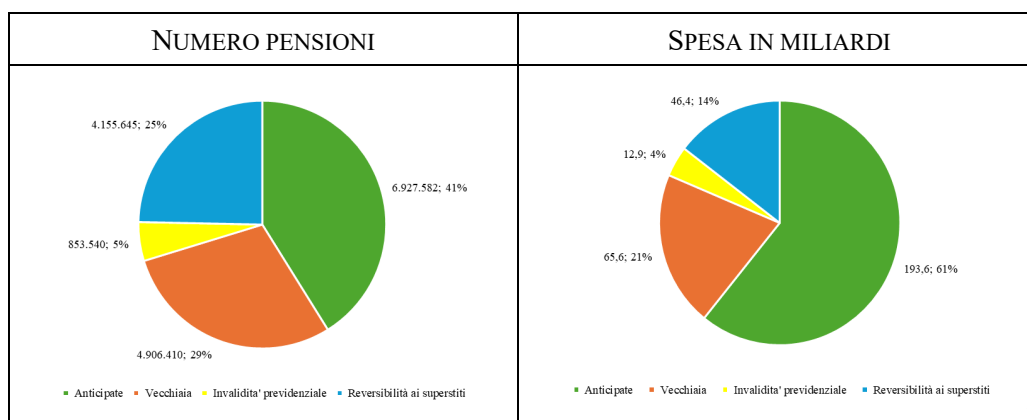
GESTIONI	NUMERO				
	Anzianità e Anticipate	Vecchiaia	Invalità previdenziale	Superstiti	TOTALE
Lavoratori dipendenti privati	3.223.796	2.327.722	486.409	2.304.296	8.342.223
Totalizzazione	14.338	13.312	208	4.311	32.169
Cumulo	129.298	96.886	5.753	19.512	251.449
Lavoratori autonomi	1.719.979	1.463.197	161.507	1.097.833	4.442.516
<i>Coltivatori diretti Coloni e Mezzadri</i>	<i>457.296</i>	<i>367.513</i>	<i>42.245</i>	<i>282.058</i>	<i>1.149.112</i>
<i>Artigiani</i>	<i>768.928</i>	<i>486.638</i>	<i>65.512</i>	<i>474.810</i>	<i>1.795.888</i>
<i>Commercianti</i>	<i>493.755</i>	<i>609.046</i>	<i>53.750</i>	<i>340.965</i>	<i>1.497.516</i>
Gestione separata parasubordinati	0	517.459	3.838	95.682	616.979
Assicurazioni facoltative	0	1.921	78	0	1.999
TOTALE SETTORE PRIVATO	5.087.411	4.420.497	657.793	3.521.634	13.687.335
CPDEL	736.426	161.151	51.834	251.902	1.201.313
CPI	11.688	3.361	635	1.203	16.887
CPS	51.618	18.066	2.463	21.591	93.738
CPUG	1.431	938	94	923	3.386
CTPS	1.039.008	302.397	140.721	358.392	1.840.518
TOTALE SETTORE PUBBLICO	1.840.171	485.913	195.747	634.011	3.155.842
TOTALE VIGENTI	6.927.582	4.906.410	853.540	4.155.645	16.843.177
VARIAZIONE %					
Lavoratori dipendenti privati	0,2	0,1	-1,9	-1,3	-0,4
Totalizzazione	0,8	5,8	-5,0	7,9	3,7
Cumulo	17,6	30,5	14,3	24,4	22,7
Lavoratori autonomi	0,1	0,1	-6,1	0,8	0,0
<i>Coltivatori diretti Coloni e Mezzadri</i>	<i>-2,2</i>	<i>-3,6</i>	<i>-11,5</i>	<i>-1,6</i>	<i>-2,9</i>
<i>Artigiani</i>	<i>0,8</i>	<i>1,4</i>	<i>-4,4</i>	<i>1,8</i>	<i>1,0</i>
<i>Commercianti</i>	<i>1,2</i>	<i>1,5</i>	<i>-3,6</i>	<i>1,5</i>	<i>1,2</i>
Gestione separata parasubordinati	-	5,4	21,4	9,9	6,2
Assicurazioni facoltative	-	-6,7	-25,0	-	-7,5
TOTALE SETTORE PRIVATO	0,6	1,2	-2,8	-0,3	0,4
Cassa pensioni dipendenti enti locali	-0,3	5,3	-3,6	0,3	0,4
Cassa pensioni insegnanti	-1,8	4,7	-4,4	3,1	-0,4
Cassa pensioni sanitari	-1,0	15,6	-2,2	0,6	2,2
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	-1,0	7,7	-2,1	-1,3	1,1
Cassa trattamenti pensionistici dipendenti Stato	-0,5	5,9	-0,5	0,1	0,7
TOTALE SETTORE PUBBLICO	-0,4	6,0	-1,4	0,2	0,6
TOTALE VIGENTI	0,3	1,7	-2,4	-0,2	0,4

Fonte: elaborazione su dati INPS:

La composizione dell'aggregato (Grafico A1_1) evidenzia il crescente peso assunto dal numero di pensioni anticipate, che raccolgono il 41,1 per cento del totale delle pensioni previdenziali (dal 32,9 per cento nel 2012) ed assorbono il 60,8 per cento della spesa.

GRAFICO A1.1

COMPOSIZIONE DELLE PENSIONI VIGENTI AL 1° GENNAIO 2025 PER CATEGORIA DI PENSIONE



Fonte: elaborazione su dati INPS

La lettura dei dati di maggior dettaglio evidenzia:

- l'aumento delle pensioni anticipate e di vecchiaia (rispettivamente: +0,3 per cento e +1,7 per cento), a fronte della diminuzione delle pensioni di invalidità previdenziale (-2,4 per cento) e della sostanziale stabilità di quelle ai superstiti (-0,2 per cento);
- la maggiore crescita registrata per le pensioni di vecchiaia (1,7 per cento) è prevalentemente associata al contributo dei lavoratori del settore privato (+1,2 per cento) ed in particolare della Gestione dei lavoratori parasubordinati (+5,4 per cento) e delle pensioni in regime di cumulo (+30,5 per cento). In particolare, quest'ultima tipologia di pensionamento è stata oggetto di ampie estensioni ad opera della LB 2017 e il numero di pensioni vigenti è passato dalle circa 3 mila registrate al 1° gennaio 2018 alle quasi 97 mila al 1° gennaio 2025;
- l'aumento delle pensioni di anzianità/anticipate (+0,3 per cento) è riferibile ad un effetto di composizione che vede diminuire le pensioni anticipate vigenti nelle Casse pensionistiche dei pubblici dipendenti (-0,4 per cento) ed aumentare quelle riferite alle Gestioni del settore privato (+0,6 per cento). Prevale il contributo fornito dall'aumento del 17,6 per cento delle pensioni in regime di cumulo e dello 0,2 per cento delle pensioni dei lavoratori dipendenti. Lo *stock* ha peraltro acquisito, fra il 2019 e il 2024, un forte contingente di pensioni liquidate in deroga ai requisiti ordinari, con circa 480.000 uscite con il sistema delle Quote (Quota 100, Quota 102 e Quota 103) e oltre 100.000 pensionamenti con il canale Opzione donna²³. L'andamento storico dell'aggregato è caratterizzato da un *trend* di crescita, particolarmente evidente nella tipologia di pensionamento in cumulo, sospinta – come anche evidenziato nella categoria vecchiaia - dalle agevolazioni introdotte dalla LB 2017. Il numero di pensioni anticipate determinate dal cumulo è passato dalle circa 2 mila registrate al 1° gennaio 2018 alle oltre 129 mila al 1° gennaio 2025;
- la diminuzione delle pensioni di invalidità previdenziale (-2,4 per cento) conferma un *trend* in costante calo anche riconducibile alla trasformazione – al raggiungimento dei requisiti previsti dalla legge – in pensione di vecchiaia.

²³ Dati riferiti alle domande accolte al 31 dicembre 2024 di fonte INPS e Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Importo - L'importo medio delle pensioni vigenti nel settore privato è evidenziato, per categoria di pensione e tipologia di Gestione, nella successiva Tavola A1_2.

Preso atto dell'importo associato alle pensioni di invalidità previdenziale - calcolate in base all'età e alla contribuzione versata - e di quelle ai superstiti - che rappresentano, generalmente, una quota della pensione dell'assicurato o del pensionato calcolata anche in base al reddito del beneficiario della prestazione – la Tavola evidenzia in particolare quanto la continuità lavorativa e l'ammontare dei versamenti contributivi – come avviene nel pubblico impiego – garantiscano una pensione di vecchiaia adeguata in quanto comparabile con gli importi presentati dalle pensioni anticipate.

TAVOLA A1.2

PENSIONI VIGENTI AL 1° GENNAIO 2025 – IMPORTO MEDIO

	IMPORTO MEDIO					
	Anzianità e Anticipate	Vecchiaia	Differenza %	Invalidità	Superstiti	TOTALE
Lavoratori dipendenti privati	2.275	971	-57,3	865	883	1.444
Totalizzazione	2.420	1.594	-34,1	1.274	800	1.854
Cumulo	2.694	1.563	-42,0	1.351	766	2.078
Lavoratori autonomi	1.513	823	-45,6	726	633	1.040
<i>Coltivatori diretti Coloni e Mezzadri</i>	<i>1.113</i>	<i>625</i>	<i>-43,8</i>	<i>596</i>	<i>540</i>	<i>797</i>
<i>Artigiani</i>	<i>1.638</i>	<i>868</i>	<i>-47,0</i>	<i>788</i>	<i>685</i>	<i>1.146</i>
<i>Commercianti</i>	<i>1.690</i>	<i>906</i>	<i>-46,4</i>	<i>750</i>	<i>639</i>	<i>1.098</i>
Gestione separata parasubordinati	-	324	-	341	111	291
Assicurazioni facoltative	-	88	-	14	0	85
TOTALE SETTORE PRIVATO	2.028	861	-57,6	832	783	1.274
Cassa pensioni dipendenti enti locali	2.152	2.075	-3,6	1.726	1.098	1.902
Cassa pensioni insegnanti	1.788	1.759	-1,6	1.655	740	1.703
Cassa pensioni sanitari	5.973	6.101	2,1	4.942	2.448	5.158
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	2.198	2.386	8,5	1.892	1.129	1.951
Cassa trattamenti pensionistici dipendenti Stato	2.555	2.601	1,8	2.412	1.341	2.315
TOTALE SETTORE PUBBLICO	2.485	2.551	2,7	2.259	1.281	2.239
TOTALE VIGENTI	2.150	1.028	-52,2	1.159	859	1.454

Fonte: elaborazione su dati INPS.

La successiva Tavola A1_3 mostra, invece, il *gap* presentato nella distinzione per genere delle pensioni di vecchiaia e anticipate.

TAVOLA A1.3

IMPORTI MEDI DELLE PENSIONI ANTICIPATE E DI VECCHIAIA VIGENTI
AL 1° GENNAIO 2025 NEL SETTORE PRIVATO DISTINTI PER GENERE

Gestione	Anticipate				Vecchiaia			
	M	F	Differenza %	Totale	M	F	Differenza %	Totale
Pensioni ai lavoratori dipendenti privati	2.434	1.846	-24,1	2.275	1.365	791	-42,0	971
Cumulo e totalizzazione	2.820	2.257	-20,0	2.667	1.820	1.239	-31,9	1.566
Pensioni ai lavoratori autonomi	1.640	1.145	-30,2	1.513	997	722	-27,6	823
<i>Coltivatori diretti Coloni e Mezzadri</i>	<i>1.282</i>	<i>865</i>	<i>-32,5</i>	<i>1.113</i>	<i>684</i>	<i>612</i>	<i>-10,6</i>	<i>625</i>
<i>Artigiani</i>	<i>1.692</i>	<i>1.330</i>	<i>-21,4</i>	<i>1.638</i>	<i>980</i>	<i>756</i>	<i>-22,9</i>	<i>868</i>
<i>Commercianti</i>	<i>1.822</i>	<i>1.361</i>	<i>-25,3</i>	<i>1.690</i>	<i>1.110</i>	<i>786</i>	<i>-29,2</i>	<i>906</i>
Gestione separata lavoratori parasubordinati	-	-	-	-	354	239	-32,6	324
Assicurazioni facoltative	-	-	-	-	185	74	-60,1	88
TOTALE SETTORE PRIVATO	2.173	1.629	-25,0	2.028	1.040	748	-28,1	861
Cassa pensioni dipendenti enti locali	2.398	1.935	-19,3	2.152	2.345	1.871	-20,2	2.075
Cassa pensioni insegnanti	2.679	1.780	-33,5	1.788	2.304	1.751	-24,0	1.759
Cassa pensioni sanitari	6.162	5.471	-11,2	5.973	6.235	5.656	-9,3	6.101
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	2.405	2.016	-16,2	2.198	2.544	2.181	-14,3	2.386
Cassa trattamenti pensionistici dipendenti Stato	2.908	2.285	-21,4	2.555	3.352	2.107	-37,1	2.601
TOTALE SETTORE PUBBLICO	2.843	2.188	-23,0	2.485	3.203	2.079	-35,1	2.551
TOTALE VIGENTI	2.295	1.867	-18,6	2.150	1.270	873	-31,2	1.028

Fonte: elaborazione su dati INPS

APPENDICE 2

GLI ESITI DELLE MISURE IN MATERIA DI FLESSIBILITÀ IN USCITA

La Tavola A2.1 riepiloga la portata numerica delle deroghe introdotte a partire dal d.l. 4/2019 e il cammino di riduzione associato alle politiche adottate dal 2023. Fino a dicembre 2024, sono state accolte oltre 480 mila richieste di adesione al sistema delle Quote e oltre 100 mila ad Opzione donna. Se fra il 2019 e il 2021 la quota dei pensionamenti in deroga assorbiva circa il 50-40 per cento dei flussi anticipati, nel 2022-2023 essa scendeva intorno al 30-20 per cento per abbattersi al 6 per cento nel 2024.

TAVOLA A2.1

DOMANDE ACCOLTE DAL 2019 PER I PRINCIPALI ISTITUTI DI DEROGA ALLE REGOLE GENERALI DI PENSIONAMENTO ANTICIPATO

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Quota 100	150.356	115.418	113.339	51.277	2.498	
Quota 102				5.689	4.874	
Quota 103 LB 2023					38.064*	
Quota 103 LB 2024						
Opzione donna	21.246	17.812	21.300	26.427	12.763	3.573**
APE sociale	12.499	11.300	13.291	16.513	19.832	15.879

* Non è disponibile il dato suddiviso in base alle normative previste dalla LB 2023 e dalla LB 2024. Tuttavia, sono note le domande presentate a tutto dicembre 2024, che sono pari, per Quota 103 introdotta dalla LB 2023, a 35.985 nel 2023 e a 6.758 nel 2024; le domande presentate per Quota 103 "contributiva" introdotta dalla LB 2024 sono state pari, nel 2024, a 2.972.

** Il dato è riferito alle pensioni liquidate nel 2024.

Fonte:

- Quota 100 e Quota 102: INPS, XII Rapporto annuale, dati al 31.5.2023;
 - Quota 103 e APE sociale: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposte al Questionario per il Rendiconto 2024, dati al 31.12.2024
 - Opzione donna: anni 2019-2020: Ministero lavoro e delle politiche sociali, risposte al Questionario per il Rendiconto 2021, dati al 31.1.2022; anni 2021-2023: INPS Rendiconto sociale 2023; anno 2024: INPS, monitoraggio dei flussi di pensionamento, dati al 2 aprile 2025.

Mentre, ancora nel 2022, 51.000 lavoratori aderivano a Quota 100, le richieste di pensionamento con Quota 102 sono risultate piuttosto basse (circa 10.500 domande accolte nel biennio 2022-2023), anche in ragione di un requisito anagrafico di accesso (64 anni) ben al di sopra di quello medio con cui i lavoratori raggiungono i requisiti ordinari per il pensionamento anticipato (nel 2024, in media, 61,7 anni).

Venendo, in particolare, agli esiti dei cambiamenti avviati dal 2023 (Tavola A2.2), per le uscite con Quota 103, secondo i dati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali²⁴, al 31 dicembre 2024 sono state complessivamente presentate 35.985 domande nel 2023 e 9.730 nel 2024, di cui solo 2.972 ai sensi della LB 2024 (Quota 103 "contributiva"). Va tenuto conto, per il pieno dispiegarsi degli effetti quantitativi, del previsto regime delle decorrenze dalla data di maturazione del diritto (per i lavoratori del settore privato: 3 mesi con requisiti maturati entro il 2023, 7 mesi se maturati nel 2024; per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni: rispettivamente 6 mesi e 9 mesi).

²⁴ Risposte al Questionario per la predisposizione della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2024.

A fronte di tali richieste di pensionamento sono state complessivamente accolte 38.064 domande (ma 1.937 erano in attesa di definizione). Si conferma – come per il canale di uscita Quota 100 – la limitata quota di adesioni da parte delle donne (20 per cento) per le quali, comunque, il periodo di anticipo, tenendo conto delle finestre di uscita, è di 6 mesi per lavoratrici del settore privato e di 4 mesi per quelle del pubblico impiego, a fronte, nel 2024, del calcolo della pensione con il sistema contributivo.

TAVOLA A2.2

ISTANZE DI ACCESSO A QUOTA 103 - ESITI

	Pervenute	Accolte	Respinte	Giacenti
Gestione pubblica	9.299	7.826	1.108	365
Gestione privata - lavoratori dipendenti	27.486	22.738	3.541	1.207
Gestione privata - lavoratori autonomi	8.930	7.500	1.065	365
TOTALE	45.715	38.064	5.714	1.937

	Donne	Uomini	Totale	% donne
Istanze presentate	8.993	36.722	45.715	19,7
Numero benefici concessi	7.676	30.388	38.064	20,2

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Quanto all'Opzione donna, dalla piena riapertura dell'istituto, ad opera del d.l. n. 4/2019 e fino al 31 dicembre 2024, sono state accolte oltre 100 mila domande (e presentate quasi 124 mila)²⁵. Con le nuove regole di accesso, introdotte dalla LB 2023, il diritto all'opzione è limitato alle sole lavoratrici appartenenti a specifici ambiti di tutela (lavoratrici dipendenti o licenziate da imprese con crisi aziendale, riduzione della capacità lavorativa almeno del 74 per cento, *caregivers*). Il requisito anagrafico è elevato a 60 anni (poi 61 anni, con la LB 2024), sia per le lavoratrici dipendenti che per quelle autonome, con riduzione fino a due anni per le lavoratrici con figli e le dipendenti o licenziate da imprese con situazione di crisi aziendale.

I dati di monitoraggio trimestrale dei flussi di pensionamento dell'INPS danno contezza della drastica riduzione delle adesioni all'istituto che, negli anni, aveva contribuito ad incrementare fortemente i pensionamenti anticipati delle donne: nel 2024, circa 3.600 uscite, da confrontarsi con le quasi 12.000 registrate nel 2023 e le 24.600 del 2022. Nel primo semestre 2025 si conferma il sostanziale inutilizzo del canale, con circa 1.100 pensioni liquidate (nel primo semestre 2024 erano 2.700).

Vanno anche menzionati – pur trattandosi di spesa afferente al segmento assistenziale – gli accessi all'APE sociale²⁶, che costituisce strumento di accompagnamento alla pensione per i lavoratori in condizione di fragilità sociale. Dal 2017 – anno dell'introduzione dell'istituto – sino al 31 dicembre 2024 sono state accolte 130.132 domande, a fronte di 238.573 richieste (Grafico A2.1). Il tasso di accoglimento – al netto delle domande giacenti – è del 54,5 per cento, dato che, però, risente delle basse percentuali registrate all'avvio; le successive normative hanno operato estensioni specifiche, in particolare per la categoria disoccupazione, riducendo sensibilmente il fenomeno dell'elevato numero di domande non accolte. Altre estensioni soggettive sono state disposte attraverso l'ampliamento dell'elenco delle mansioni cosiddette gravose e,

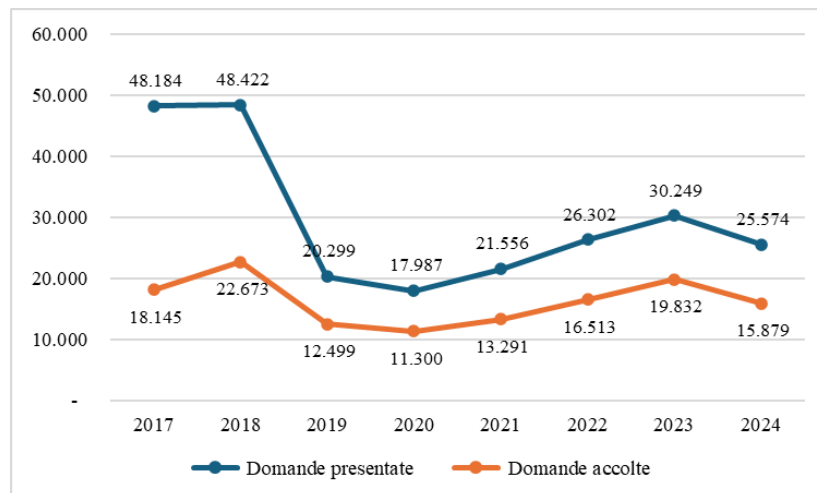
²⁵ Informazioni trasmesse alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

²⁶ Dati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposte ai Questionari per la Relazione sul Rendiconto 2024.

per le donne con figli, la riduzione fino a due anni del requisito contributivo per l'accesso all'istituto.

GRAFICO A2.1

APE SOCIALE - ANDAMENTO DELLE DOMANDE PRESENTATE E ACCOLTE DAL 2017 AL 2024



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposte al Questionario per il Rendiconto 2024.

Dopo l'ingresso di uno *stock* di lavoratori in possesso dei requisiti nell'anno di avvio, l'andamento delle richieste e degli accessi al beneficio ha presentato un profilo crescente, temporaneamente interrotto nel 2024 con la contrazione determinata dall'innalzamento di 5 mesi del requisito anagrafico richiesto.

In particolare, nel 2024 sono state presentate 25.574 domande (accolte 15.879, il 67,7 per cento, e 2.124 in attesa di definizione), con una diminuzione annua del 15,3 per cento. Bilanciata fra uomini e donne risulta l'adesione all'istituto.

La Tavola A2.3 dà atto delle quote di adesione, nel triennio 2021-2023, in base alla categoria di tutela, dove fortemente prevalente è la quota di lavoratori in stato di disoccupazione involontaria che hanno beneficiato dell'assegno.

TAVOLA A2.3

APE SOCIALE – CERTIFICAZIONI ACCOLTE NEL PERIODO 2021-2023 PER CATEGORIA DI TUTELA

	2021	%	2022	%	2023	%
Lavoratori disoccupati	8.815	66,4	9.603	58,8	11.159	57,3
Lavoratori che assistono persone con handicap in situazione di gravità	2.335	17,6	2.811	17,2	3.513	18,1
Lavoratori con riconoscimento invalidità civile di grado almeno pari al 74%	1.459	11,0	1.760	10,8	2.120	10,9
Lavoratori addetti a lavori gravosi	667	5,0	2.162	13,2	2.669	13,7
TOTALE	13.276	100,0	16.336	100,0	19.461	100,0

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposte al Questionario per il Rendiconto 2024.

APPENDICE 3

I COMPLESSIVI FLUSSI DI PENSIONAMENTO NEL 2024: NUMERO, IMPORTO, ETÀ

Numero – I fattori esogeni (alterazione degli indici di mortalità e mancanza di adeguamento dei requisiti per il pensionamento alla speranza di vita) ed endogeni (nuovo assetto delle deroghe alle regole ordinarie per il pensionamento anticipato) sin qui sintetizzati convergono ad influenzare il numero di nuove pensioni di tipo previdenziale liquidate nel 2024. Esse sono risultate pari a circa 862 mila, con un complessivo aumento del 2,9 per cento (Tavola A3.1).

A fronte di una diminuzione dei flussi di pensionamento anticipati (-9,0 per cento), si rileva una crescita delle restanti categorie ed in particolare delle nuove pensioni di vecchiaia (14,5 per cento) che peraltro assorbono la quota prevalente (35 per cento) del complesso delle pensioni liquidate.

TAVOLA A3.1

PENSIONI DI TIPO PREVIDENZIALE LIQUIDATE NEL 2024

	NUMERO				
	Anticipate	Vecchiaia	Invalidità	Superstiti	TOTALE
Lavoratori dipendenti privati	102.416	129.813	52.509	126.027	410.765
Totalizzazione	276	1.053	4	384	1.717
Cumulo	19.933	23.948	1.289	4.073	49.243
Lavoratori autonomi	55.239	73.820	13.930	70.574	213.563
<i>Coltivatori diretti Coloni e Mezzadri</i>	8.446	9.450	1.577	17.249	36.722
<i>Artigiani</i>	28.364	28.680	6.499	30.535	94.078
<i>Commercianti</i>	18.429	35.690	5.854	22.790	82.763
Gestione separata parasubordinati	0	39.414	1.169	10.991	51.574
Assicurazioni facoltative	0	68	0	0	68
TOTALE SETTORE PRIVATO	177.864	268.116	68.901	212.049	726.930
Cassa pensioni dipendenti enti locali	22.540	10.519	1.222	16.155	50.436
Cassa pensioni insegnanti	145	176	5	119	445
Cassa pensioni sanitari	984	2.715	67	1.368	5.134
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	42	93	4	52	191
Cassa trattamenti pensionistici dipendenti Stato	30.239	21.802	2.843	23.929	78.813
TOTALE SETTORE PUBBLICO	53.950	35.305	4.141	41.623	135.019
TOTALE LIQUIDATE	231.814	303.421	73.042	253.672	861.949
	VARIAZIONE %				
Lavoratori dipendenti privati	-10,3	16,3	21,5	-0,4	3,8
Totalizzazione	-12,7	6,3	*	26,7	6,5
Cumulo	6,3	21,2	1,3	15,9	13,7
Lavoratori autonomi	-9,9	8,9	-9,4	0,4	-0,5
<i>Coltivatori diretti Coloni e Mezzadri</i>	-18,2	3,9	0,7	-2,6	-5,1
<i>Artigiani</i>	-4,2	10,0	-10,3	0,6	0,9
<i>Commercianti</i>	-13,8	9,4	-10,7	2,6	-0,0
Gestione separata parasubordinati	-	13,5	35,1	9,3	13,0
Assicurazioni facoltative	-	9,7	-	-	9,7
TOTALE SETTORE PRIVATO	-8,6	14,1	13,4	0,6	3,7
Cassa pensioni dipendenti enti locali	-6,9	7,3	-8,5	0,1	-2,1
Cassa pensioni insegnanti	-39,1	1,1	-44,4	-2,5	-18,0
Cassa pensioni sanitari	-16,0	14,9	-8,2	-4,9	1,8
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	23,5	12,0	0,0	2,0	11,0
Cassa trattamenti pensionistici dipendenti Stato	-12,5	23,2	-11,2	1,0	-0,4
TOTALE SETTORE PUBBLICO	-10,4	17,2	-10,5	0,5	-1,0
TOTALE LIQUIDATE	-9,0	14,5	11,8	0,6	2,9

Fonte: elaborazione su dati INPS

In particolare, si osserva:

- l'aumento del 14,5 per cento dei pensionamenti di vecchiaia, in un contesto di prolungata stasi degli adeguamenti del requisito anagrafico alla variazione della speranza di vita a 65 anni. Circa la metà di tale incremento è determinato dalle uscite dei lavoratori dipendenti privati, ma tutte le principali Gestioni contribuiscono a tale risultato;
- la diminuzione del 9,0 per cento dei nuovi pensionamenti anticipati. Anche in questo caso, la metà del risultato è associato alla diminuzione delle nuove pensioni dei dipendenti privati. Si registrano gli effetti quantitativi delle disposizioni più restrittive in materia di pensionamento anticipato in deroga alla regola generale (Quota 103 con il calcolo contributivo della pensione, Opzione donna). Rileva, senz'altro, il numero di pensionamenti con Quota 100 fra il 2019 e 2022, che ha ridotto il potenziale di uscita anticipata dei lavoratori negli anni immediatamente successivi;
- una più accentuata diminuzione dei pensionamenti anticipati delle donne nel settore privato (-16 per cento, da confrontarsi con il dato riferito al personale maschile: -5,4 per cento), che senz'altro dà conto della limitazione del diritto all'Opzione donna, dal 2023, a specifiche categorie di tutela;
- le pensioni ai superstiti (circa il 28 per cento del totale delle pensioni liquidate) si presentano relativamente stabili rispetto a quanto liquidato nel 2023, presumibilmente in ragione della normalizzazione dei tassi di mortalità della popolazione anziana dopo i picchi verificatisi nel periodo 2020-2022.

L'ISTAT, nel Report Indicatori demografici 2023 (29 marzo 2024) registra un numero di decessi pari a 661 mila, con una diminuzione pari a 54mila unità sull'anno precedente. L'Istituto aggiunge che "Il calo del numero totale di eventi coinvolge soprattutto la popolazione anziana, all'interno della quale - come noto - si concentra la gran parte dei decessi. Il 75 per cento della diminuzione rilevata interessa, in particolare, individui di almeno 80 anni di età. Una fascia di popolazione, quest'ultima, particolarmente colpita negli anni della pandemia durante i quali è risultata sottoposta a un significativo eccesso di mortalità anticipata, soprattutto nella sua componente più fragile. La mortalità precoce di tali individui osservata a varie ondate nell'arco del triennio 2020-22, anni durante i quali si sono avuti rispettivamente 740mila, 701mila e 715mila decessi, i massimi mai riscontrati in precedenza, ha comportato un ritorno quasi ai livelli di mortalità di epoca pre-pandemica. Nel 2023, infatti, il tasso generico di mortalità si assesta sull'11,2 per mille. Per quanto ancora superiore a quello del 2019 (10,6 per mille), anche per un connaturato effetto crescita legato alla struttura per età della popolazione, è ben inferiore al 12,1 per mille del 2022 e allo stesso 12,5 per mille del 2020".

Importo ed età al pensionamento – La successiva Tavola A3.2 presenta gli importi medi presentati nelle diverse categorie di pensione e per tipo di Gestione.

La lettura dei dati evidenzia le note e marcate differenze che connotano le varie categorie di pensione, e, nell'ambito di queste, le diverse gestioni di appartenenza.

Preso atto dell'importo riferito alle pensioni di invalidità previdenziale - calcolate in base all'età e alla contribuzione versata - e di quelle ai superstiti - che rappresentano, generalmente, una quota della pensione dell'assicurato o del pensionato calcolata anche in base al reddito del beneficiario della prestazione²⁷ – la Tavola suggerisce in particolare

²⁷ Le pensioni ai superstiti possono essere di reversibilità (superstite da lavoratore assicurato) o indirette (superstite da pensionato). L'importo di base spettante varia da un importo massimo del 100 per cento (coniuge e due o più figli ovvero tre o più figli) ad un minimo del 15 per cento in base al grado di parentela

quanto la continuità lavorativa e l'ammontare dei versamenti contributivi – come avviene nel pubblico impiego – garantiscano una pensione di vecchiaia comparabile con gli importi presentati dalle pensioni anticipate.

Confrontando i valori presentati dalle pensioni anticipate nelle diverse Gestioni, si osserva, infatti, la forte differenza tra lavoratori dipendenti (2.203 euro medi mensili nel settore privato e 2.529 nel pubblico impiego) o le pensioni in regime di cumulo (2.534 euro) rispetto alle Gestioni dei lavoratori autonomi (1.014 euro per i coltivatori diretti coloni e mezzadri; 1.391 euro per gli artigiani e 1.570 euro medi mensili per i commercianti).

Gli importi medi delle pensioni nella categoria vecchiaia sono, nelle gestioni del settore privato, in media, pari a 956 euro e, per i lavoratori dipendenti, pari alla metà del valore presentato da una pensione anticipata. Marcato risulta il divario anche nelle altre Gestioni del settore privato, dove una pensione di vecchiaia rappresenta una quota compresa tra il 60 e il 70 per cento di una pensione anticipata nella medesima Gestione.

TAVOLA A3.2

PENSIONI LIQUIDATE NEL 2024 – IMPORTO MEDIO

	IMPORTO MEDIO				
	Anticipate	Vecchiaia	Invalidità	Superstiti	TOTALE
Lavoratori dipendenti privati	2.203	1.053	787	948	1.273
Totalizzazione	2.011	1.308	1.446	1.024	1.358
Cumulo	2.534	1.485	1.320	831	1.851
Lavoratori autonomi	1.393	929	694	685	953
Coltivatori diretti Coloni e Mezzadri	1.014	698	582	592	716
Artigiani	1.391	944	714	733	994
Commercianti	1.570	977	703	691	1.011
Gestione separata parasubordinati	0	361	261	128	309
Assicurazioni facoltative	0	146	0	0	146
TOTALE SETTORE PRIVATO	1.988	956	769	816	1.150
Cassa pensioni dipendenti enti locali	2.143	2.143	1.690	1.102	1.798
Cassa pensioni insegnanti	1.863	1.745	1.507	774	1.521
Cassa pensioni sanitari	6.072	6.180	4.799	2.605	5.189
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	2.199	2.563	2.047	1.137	2.084
Cassa trattamenti pensionistici dipendenti Stato	2.706	2.286	1.922	1.302	2.135
TOTALE SETTORE PUBBLICO	2.529	2.541	1.899	1.266	2.124
TOTALE LIQUIDATE	2.114	1.141	833	890	1.302

Fonte: elaborazione su dati INPS.

Ci si concentra, ora, sui flussi di pensionamento anticipati e di vecchiaia. La successiva Tavola A3.3 evidenzia innanzitutto come la modalità di pensionamento anticipato interessi, nel settore privato, solo il 28 per cento delle donne e, conseguentemente, di quanto abbia agevolato, in questo senso, il canale Opzione donna nella sua versione generalizzata *ante* LB 2023 (nel 2022 la percentuale di pensionamenti anticipati delle donne sul totale era del 35 per cento). Quanto all'importo medio, si osserva, in generale, la minore consistenza degli assegni pensionistici liquidati alle donne, fenomeno molto accentuato per i trattamenti di vecchiaia nelle gestioni dei lavoratori

e alla composizione del nucleo familiare. Se il titolare possiede altri redditi - superiori a tre volte il trattamento minimo annuo del FPLD – il predetto importo è ridotto di una quota compresa tra il 25 per cento e il 50 per cento.

dipendenti privati, dove l'assegno liquidato agli uomini è pari al doppio rispetto a quello liquidato alle donne. Va tenuto presente che le pensioni ai lavoratori dipendenti privati rappresentano l'aggregato numericamente più numeroso del settore. Si ricorda anche che, nel settore privato, il canale di uscita prevalente delle donne è quello di vecchiaia.

TAVOLA A3.3

PENSIONI ANTICIPATE E DI VECCHIAIA LIQUIDATE NEL 2024: INDICATORI DI GENERE

Gestione	Vecchiaia		Anticipate	
	Numero: % donne	Importo medio: donne su uomini	Numero: % donne	Importo medio: donne su uomini
Pensioni ai lavoratori dipendenti privati	55,0	0,5	30,3	0,8
Cumulo e totalizzazione	49,1	0,7	27,6	0,8
Pensioni ai lavoratori autonomi	43,2	0,7	23,1	0,7
<i>Coltivatori diretti Coloni e Mezzadri</i>	<i>63,2</i>	<i>0,9</i>	<i>31,7</i>	<i>0,8</i>
<i>Artigiani</i>	<i>31,6</i>	<i>0,8</i>	<i>15,8</i>	<i>0,8</i>
<i>Commercianti</i>	<i>47,3</i>	<i>0,7</i>	<i>30,3</i>	<i>0,7</i>
Totale (esclusa Gestione separata)	50,6	0,6	27,7	0,8
Gestione separata lavoratori parasubordinati	34,2	0,6		
Totale settore privato	48,2	0,7	27,7	0,8
Cassa pensioni dipendenti enti locali	53,3	0,9	61,2	0,9
Cassa pensioni insegnanti	97,2	1,0	100,0	
Cassa pensioni sanitari	28,1	0,9	39,0	0,9
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	35,5	0,9	64,3	0,7
Cassa trattamenti pensionistici dipendenti Stato	64,0	0,6	41,1	0,8
Totale settore pubblico	58,1	0,7	49,6	0,8
TOTALE	49,3	0,7	32,8	0,8

Fonte: elaborazioni su dati INPS

Venendo, infine, all'età media al pensionamento²⁸, per le pensioni di vecchiaia, rispetto alla regola generale²⁹, il numero di soggetti che beneficiano attualmente di regole più favorevoli (lavori gravosi, lavori usuranti, prepensionamenti) è (relativamente) limitato³⁰; per le pensioni anticipate le deroghe generalizzate introdotte dal d.l. n. 4/2019 e dalle successive leggi di bilancio hanno, ormai, una incidenza numerica marginale.

²⁸ L'età media al pensionamento per la categoria invalidità previdenziale è, nel 2024, pari a 55,8 anni, quella della categoria superstiti è di 74,7 anni (75,4 anni per gli uomini e 74,6 anni per le donne). La minore età delle pensioni di reversibilità liquidate alle donne riflette le statistiche che indicano una più giovane età nel matrimonio unitamente ad una maggiore speranza di vita, talché le donne accedono prima a pensione di reversibilità rispetto agli uomini.

²⁹ Di regola, 20 anni di contribuzione e 67 anni di età; per i soggetti in regime contributivo puro l'importo della pensione non deve essere inferiore all'importo dell'assegno sociale (1,5 volte fino al 2023) e si prescinde dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un'età anagrafica pari a settantuno anni, ferma restando un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni.

³⁰ Le certificazioni accolte nel 2023 per l'anticipo pensionistico per gli addetti a lavori usuranti - secondo i dati riportati nel Rendiconto sociale 2023 dell'INPS - sono state pari a 1.856.

Il dato registrato per i pensionamenti di vecchiaia (67,5 anni) è superiore all'età minima prevista dalla legge (67 anni). Tale differenza è determinata sia dall'ovvia circostanza che la pensione decorre almeno dal mese successivo a quello del compimento dell'età utile e sia dalle regole generali di accesso al pensionamento di vecchiaia, in particolare il requisito contributivo minimo previsto (20 anni) sembra non essere generalmente raggiunto dai lavoratori al compimento dell'età anagrafica minima. Quanto ai pensionamenti anticipati, si registra, in media, l'uscita a 61,7 anni di età.

Giovi infine ricordare che secondo i confronti che l'Ocse effettua periodicamente (*Pensions at a glance*) sulla base di una metodologia omogenea tra i paesi dell'organizzazione, nell'ultima edizione dell'indagine, resa disponibile nel febbraio 2024, è stato stimato che nel 2022 l'effettiva età di pensionamento, considerati cioè tutti i canali disponibili, in Italia è pari a 63 anni per gli uomini e a 62 anni per le donne, contro una media Ocse di 64,4 anni per gli uomini e 63,1 anni per le donne. Nel confronto con i principali paesi dell'Unione, il dato italiano è, per gli uomini, inferiore alla Germania (63,7 anni) ma superiore rispetto a Francia (60,7 anni) e Spagna (62 anni). Diversamente, l'età effettiva di pensionamento delle donne è in Italia più bassa rispetto a tutti i paesi selezionati, pari a 62,2 anni in Francia, 63,4 anni in Germania e 61,8 anni in Spagna.

Quaderni pubblicati

- n. 1 – La *plausibilità* della riduzione del rapporto debito/pil nelle nuove regole di bilancio europee, settembre 2025
- n. 2 – Il sistema delle garanzie pubbliche, settembre 2025
- n. 3 – La spesa per la previdenza, settembre 2025
- n. 4 – La Sanità in cammino per il cambiamento, settembre 2025