

I requisiti ridotti di pensionamento per i lavori “particolarmente faticosi e pesanti”: le novità introdotte con la legge di bilancio per il 2018

1. Introduzione e sintesi¹

La legge di bilancio per il 2018², in seguito a un emendamento introdotto durante l’iter parlamentare, interviene in materia pensionistica ampliando la platea di lavoratori che, per avere svolto mansioni “particolarmente faticose e pesanti”, possono beneficiare di una riduzione dei requisiti di pensionamento rispetto a quelli ordinari fissati dalla riforma “Fornero” del 2011³.

Questo *Focus* descrive brevemente la misura e fornisce un riepilogo sintetico delle possibilità di pensionarsi con requisiti ridotti riconosciute in maniera permanente dalla legislazione vigente a prestabilite categorie di lavori con caratteristiche di difficoltà/gravosità e a individui con caratteristiche soggettive meritevoli di sostegno; si accenna inoltre

alla presenza di deroghe simili in altri paesi europei. Infine, dopo un breve riferimento al dibattito internazionale in materia, si riportano alcune considerazioni su come la tematica del pensionamento anticipato per lavori difficili/gravosi è trattata nel complesso della normativa italiana.

La presenza nel nostro ordinamento di requisiti minimi di età per il pensionamento relativamente elevati e crescenti nel tempo per effetto del loro aggancio all’andamento della speranza di vita ha portato negli ultimi anni a prevedere, come è anche avvenuto in altri paesi, nuove deroghe per specifiche tipologie di lavori particolarmente “usuranti” o “gravosi” che si sono aggiunte a quelle preesistenti di tipo più settoriale che già in qualche misura tenevano conto della pesantezza e pericolosità di alcuni lavori. In effetti negli ultimi anni vi è stata una tendenza al graduale depotenziamento di queste ultime in favore delle prime.

¹ Si ringrazia l’INPS per i dati e la preziosa collaborazione fornita con riferimento al paragrafo 3.1.

² L. 27 dicembre 2017, n. 205 (art. 1, cc. 147 e 148).

³ L. 22 dicembre 2011, n. 214.

Il sistema attuale delle deroghe appare basato su norme che si sono susseguite negli anni senza un disegno complessivo sufficientemente omogeneo. Anche negli ultimi anni, dapprima sono stati definiti i lavori “particolarmente faticosi e pesanti”; poi si sono aggiunti i lavori che, oltre che essere particolarmente faticosi e pesanti, sono svolti anche in modalità continuativa tanto da divenire “particolarmente difficoltosi e rischiosi”, altrimenti chiamati “gravosi”; infine, con la legge di bilancio per il 2018 sono state ammesse alle deroghe altre categorie di lavoro anch’esse considerate “particolarmente faticose e pesanti”. Peraltro, a queste diverse categorie si applicano requisiti di accesso all’agevolazione differenti e non rispondenti a una chiara valutazione del rapporto bisogno-beneficio. Il disegno di queste deroghe, che sembra richiamarsi a logiche di tipo assicurativo, non è fondato su analisi preliminari volte a quantificare in maniera oggettiva l’effettiva difficoltà a proseguire nel tempo lo svolgimento di attività particolarmente gravose e pericolose. In nessun caso è stata valutata l’eventuale diversa aspettativa di vita dei lavoratori che svolgono tali attività rispetto a quella media della popolazione nel suo complesso.

La legge di bilancio per il 2018 ha previsto la costituzione di una Commissione tecnico-scientifica con il compito di valutare la gravosità delle diverse occupazioni. Anche il Legislatore sembrerebbe quindi riconoscere l’opportunità di riorganizzare le deroghe esistenti e di compiere una riflessione sul mantenimento, nella loro configurazione attuale, dei trattamenti agevolati a favore di specifici settori e comparti. Una

definizione quanto più possibile oggettiva di lavoro usurante, gravoso o pericoloso potrebbe consentire l’assorbimento di parte delle deroghe di tipo settoriale in quelle più recenti e trasversali sui settori di attività. Andrebbe altresì considerata la possibilità di affrontare la problematica dei lavori usuranti attraverso il rafforzamento di altri strumenti più legati al mercato del lavoro che consentano una ricollocazione efficiente del lavoratore anziché il pensionamento a requisiti ridotti. Specifici accordi tra lavoratore e datore di lavoro potrebbero introdurre la possibilità in fasi avanzate della vita lavorativa di svolgere funzioni meno gravose per le quali l’esperienza sia elemento strategico e fonte di esternalità positive sui processi produttivi. Un mercato del lavoro più flessibile per queste fasce di età potrebbe consentire ad alcune tipologie di lavoratori di svolgere la propria attività in modalità ridotta (*part-time* orizzontale e/o verticale, *smart working*) e contemplare, tra le funzioni, una posizione specifica per la trasmissione del *know-how* ai più giovani.

Risulta ancora limitato al solo ambito accademico il dibattito sulla possibilità di agganciare i requisiti minimi di pensionamento ad aspettative di vita differenziate in base alla classe sociale di appartenenza o all’attività lavorativa svolta.

2. Le novità nella legge di bilancio per il 2018

Proseguendo la serie degli interventi già adottati negli scorsi anni, la legge di bilancio per il 2018 ha introdotto una nuova deroga per agevolare il

pensionamento di 15 tipologie di lavoratori dipendenti con mansioni “particolarmente faticose e pesanti”. Per costoro i requisiti di pensionamento sono esclusi dall’incremento dovuto all’aumento dell’aspettativa di vita programmato per il 2019⁴: per l’uscita di vecchiaia, si continuerà a richiedere un’anzianità anagrafica di 66 anni e 7 mesi, unitamente ad almeno 20 anni di anzianità contributiva, e, per quella anticipata, un’anzianità anagrafica di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Per la generalità dei lavoratori, invece, dal 1° gennaio 2019 i requisiti saranno aumentati di 5 mesi per tenere conto dei progressi della vita attesa⁵ secondo il meccanismo automatico a frequenza biennale introdotto dalla riforma “Sacconi”⁶ e aggiornato con la riforma “Fornero”. Dal 2021 (prossima scadenza per l’aggiornamento) l’aggancio alla vita attesa riprende regolarmente per tutti anche se con un meccanismo leggermente diverso (vedi oltre).

In particolare, la legge di bilancio per il 2018 (art. 1, cc. 147 e 148) esonera dall’incremento automatico dei requisiti di

⁴ L’esonero non riguarda il requisito ridotto per il pensionamento anticipato dei lavoratori precoci fissato a 41 anni dalla legge di bilancio per il 2017 né i soggetti già beneficiari di Anticipo pensionistico sociale. Inoltre, con riferimento ai lavoratori pubblici, il Trattamento di fine rapporto o Trattamento di fine servizio (o comunque esso sia denominato) è corrisposto al momento in cui il diritto sarebbe maturato in ossequio alle previgenti norme. Per una elencazione dei requisiti generali a confronto con le deroghe, si veda anche la Nota di lettura del Servizio del bilancio del Senato n. 196/2017

(<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01057789.pdf>).

⁵ Il 12 dicembre 2017 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto del Ministero dell’Economia e delle finanze che ufficializza l’adeguamento sulla base dei dati dell’Istat.

⁶ DL 1 luglio 2009, n. 78 e L. 30 luglio 2010, n. 122.

pensionamento di vecchiaia e anticipato del 2019 i seguenti gruppi che hanno svolto attività “particolarmente faticose e pesanti” (fig. 1):

- a) le 4 categorie di lavoratori già individuati dal D.Lgs. 67/2011, identificati nel dibattito corrente come impegnati in attività “usuranti” e “notturni” (par. 3.2): lavoratori adibiti a mansioni “particolarmente usuranti”⁷, lavoratori notturni, lavoratori impegnati all’interno di processi produttivi in serie, conducenti di veicoli di capienza complessiva non inferiore a 9 posti e adibiti a servizio pubblico di trasporto collettivo. In virtù del D.Lgs. 67/2011 queste categorie avevano già conseguito il diritto al trattamento pensionistico determinato secondo il meccanismo delle quote (somma di età e anzianità contributiva) introdotto dalla normativa precedente alla riforma “Fornero”, purché in possesso di anzianità contributiva pari ad almeno 35 anni e dopo aver svolto i suddetti lavori in almeno 7 anni degli ultimi 10 prima del pensionamento o in almeno la metà della vita lavorativa complessiva⁸. Per queste categorie, il blocco dell’adeguamento alla speranza di vita

⁷ Di cui all’articolo 2 del Decreto del Ministro del Lavoro e della previdenza sociale del 19 maggio 1999.

⁸ Il D.Lgs. 67/2011 è stato modificato dalla legge di bilancio per il 2017. Il requisito di almeno la metà della vita lavorativa complessiva impiegata nei lavori “particolarmente faticosi e pesanti” implica che questi stessi possano essere svolti in fasi precedenti della carriera e che al momento del pensionamento il lavoratore possa essere iscritto a una delle Gestioni per il lavoro autonomo o alla gestione separata per i parasubordinati. In questo caso, il meccanismo delle quote valido sarebbe quello relativo ai lavoratori autonomi e parasubordinati (che sconta requisiti più elevati di un anno) e troverebbero applicazione le “finestre” per la decorrenza della pensione.

nel 2019 è consentito con un'anzianità contributiva di almeno 30 anni anziché 35, a parità degli altri requisiti.

Le 4 categorie sono anche le stesse considerate dalla legge di bilancio per il 2017 (art. 1, cc. 199-200, seconda parte della lettera d)⁹) per riconoscere ai lavoratori precoci¹⁰ la possibilità di pensionamento anticipato con 41 anni di anzianità contributiva agganciati alla progressione della vita attesa dal 2019 in poi.

- b) 15 categorie ulteriori: operai dell'industria estrattiva, conduttori di gru o di macchinari mobili perforanti nel settore delle costruzioni, conciatori di pelli e pellicce, conduttori di convogli ferroviari e personale viaggiante, conduttori di mezzi pesanti e camion, personale sanitario infermieristico e ostetrico con lavoro organizzato in turni, addetti all'assistenza ai non autosufficienti, insegnanti nella scuola di infanzia e negli asili nido, addetti a operazioni di facchinaggio e spostamento merci pesanti, personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia, operatori ecologici, operai del settore agricolo-zootecnico-ittico, pescatori dipendenti o soci di cooperative, lavoratori siderurgici di prima e seconda fusione e lavoratori del vetro ad alte temperature, marittimi imbarcati e personale viaggiante dei

⁹ L. 11 dicembre 2016, n. 232.

¹⁰ Coloro che hanno almeno 12 mesi di contribuzione effettiva prima del compimento dei 19 anni di età e che in data precedente al 1° gennaio 1996 erano iscritti a una forma di previdenza obbligatoria di base. La lettera d) del comma 199 della legge di bilancio per il 2017 è formulata in un modo da consentire che l'agevolazione per i precoci possa rivolgersi anche a lavoratori che si pensionano come autonomi o parasubordinati ma che hanno maturato, in precedenti fasi della vita, il requisito di almeno la metà della vita lavorativa complessiva impiegata in lavori "particolarmente faticosi e pesanti".

trasporti su acqua. Per beneficiare del blocco dell'adeguamento automatico alla speranza di vita a queste categorie sono richiesti almeno 30 anni di anzianità contributiva e di aver svolto le attività "particolarmente faticose e pesanti" in almeno 7 degli ultimi 10 anni prima del pensionamento.

Delle suddette 15 categorie, le prime 11 sopra elencate sono già state considerate dalla legge di bilancio per il 2017 per riconoscere ai lavoratori dipendenti precoci la possibilità di pensionamento anticipato (art. 1, c. 199, prima parte della lettera d) e commi seguenti¹¹), a condizione che nei 6 anni precedenti il pensionamento le suddette attività siano state svolte in maniera continuativa e con una richiesta di impegno tale da rendere "particolarmente difficoltoso e rischioso" il carico di lavoro¹².

Inoltre, tutte le 15 categorie possono accedere all'Anticipo pensionistico (APE) sociale (art. 1, c. 179, lettera d) e commi seguenti¹³), in presenza dei seguenti requisiti: almeno 63 anni di età e 36 di anzianità contributiva e lo svolgimento di un'attività "particolarmente faticosa e pesante" per almeno 6 anni degli ultimi 7 o di almeno 7 degli ultimi 10 pre-pensionamento.

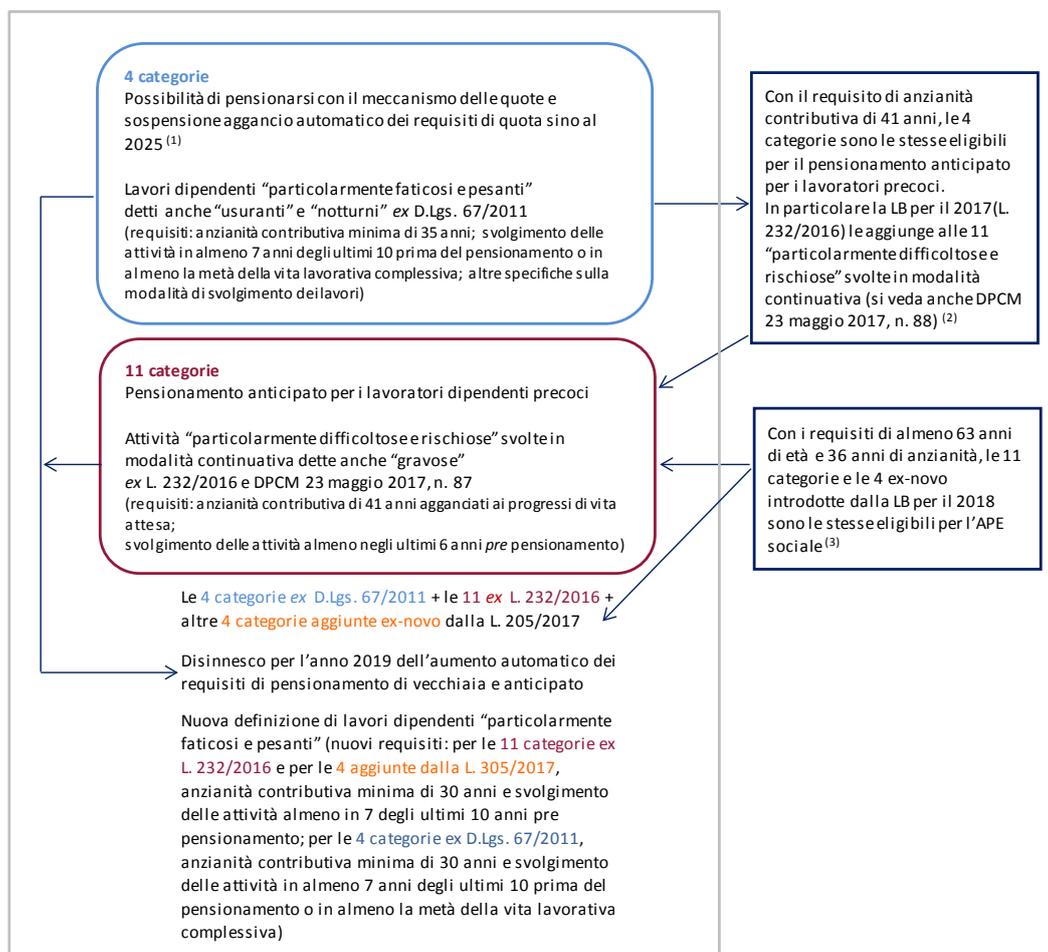
La stima dell'impatto sui conti pubblici, riportata nella relazione tecnica dell'emendamento che ha introdotto la norma nella legge di bilancio, tiene conto della sovrapposizione esistente tra la nuova misura e le deroghe vigenti, rivolte alle medesime categorie di lavori ancorché corredate da diversi requisiti di età, anzianità, durata e frequenza delle mansioni.

¹¹ Regolamento di attuazione nel DPCM 23 maggio 2017, n. 87, con i dettagli delle categorie ammesse.

¹² Tale requisito restringe l'agevolazione a coloro che si pensionano come lavoratori dipendenti.

¹³ Regolamento di attuazione nel DPCM 23 maggio 2017, n. 88, con i dettagli delle categorie ammesse.

Fig. 1 – Mappa delle tipologie di lavoro dipendente agevolate



Fonte: elaborazioni su normativa vigente.

(1) Le tipologie di lavoro si riferiscono al comparto del lavoro dipendente. Anche soggetti che si pensionano come lavoratori autonomi o parasubordinati possono aver maturato, nel complesso della loro carriera, i requisiti per accedere a questa agevolazione. In tal caso, il meccanismo delle quote è quello specifico dei lavoratori autonomi e parasubordinati e restano in vigore le “finestre” per la decorrenza della pensione. – (2) Se hanno maturato almeno 41 anni di anzianità contributiva, i lavoratori rientranti nella categoria di “usuranti” e “notturni” possono accedere al pensionamento sia da lavoratori dipendenti sia da lavoratori autonomi o parasubordinati. – (3) Le 15 categorie dei lavori “particolarmente faticosi e pesanti” si riferiscono solo al comparto del lavoro dipendente e permettono il pensionamento anticipato solo come lavoratore dipendente. In assenza dei 41 anni di anzianità, sino al 31 dicembre 2018 si può accedere all’APE sociale con 63 anni di età e 36 di anzianità a condizione che l’attività “particolarmente faticosa e pesante” sia svolta per almeno 6 anni sugli ultimi 7 oppure 7 sugli ultimi 10 prima del pensionamento.

La relazione tecnica, misurando il maggiore costo imputabile alle sole nuove deroghe rispetto al *benchmark* descritto ai punti a) e b) già in vigore, ha previsto che la sospensione dell’aggancio alla vita attesa nel 2019 riguarderà una platea in graduale ampliamento da poco meno di 15.000 soggetti del 2019 a 20.900 nel 2027, per un

costo per le finanze pubbliche crescente da 100 milioni di euro del 2019 a 176,4 milioni del 2023 e poi in progressiva riduzione sino a 166,2 milioni nel 2027. In particolare, i beneficiari appartenenti alle 4 categorie dei lavori “usuranti” e “notturni” (già coinvolti dal D.Lgs. 67/2011) restano stabili a circa 1.500 unità tra il 2019 e il 2027, per una

spesa crescente da circa 10 milioni di euro nel 2019 a circa 14,5 nel 2022 e poi gradualmente decrescente sino 12,8 milioni nel 2027 (tab. 1). Le 11 categorie di addetti a mansioni “gravose” (già coinvolti dalla legge di bilancio per il 2017) riguardano, invece, una platea che aumenta da 9.400 teste nel 2019 a 14.100 nel 2027, per una spesa anch’essa crescente da 67 milioni di euro nel 2019 a circa 115 milioni nel 2027 (tab. 2). Infine, le nuove categorie di lavori “particolarmente faticosi e pesanti” introdotte *ex-novo* riguardano una platea che passa da 3.800 teste nel 2019 a 5.300 nel 2027, per una spesa anch’essa gradualmente crescente da 22,9 milioni di euro nel 2019 a circa 38,6 milioni nel 2023 per poi stabilizzarsi intorno ai 39 milioni (tab. 3).

Per quanto riguarda le 4 categorie di lavoro “usurante” di cui al precedente punto *a*), la relazione tecnica alla versione originaria del D.Lgs. 67/2011, integrata da quella relativa alla legge di bilancio per il 2017, ha programmato una platea di beneficiari crescente da circa 12.100 individui del 2018 a circa 15.900 del 2027, per una spesa che aumenta da 469 milioni di euro a oltre 550 milioni lungo lo stesso arco temporale¹⁴ (tab. 1). Per quanto riguarda le categorie di lavoro di cui al punto *b*), la relazione tecnica alla legge di bilancio per il 2017 non permetteva di identificare platea e relativa spesa delle singole categorie destinatarie dell’agevolazione per precoci. Si può fare riferimento solo al loro complesso comprendente (oltre al punto *b*) anche

¹⁴ È incluso l’effetto sul pagamento del Trattamento di fine rapporto/Trattamento di fine servizio per i lavoratori pubblici. È prevista una clausola di salvaguardia per il rispetto della spesa programmata. Qualora dal monitoraggio delle domande presentate e accolte emerga il verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica, del numero di domande rispetto alle risorse finanziarie, la decorrenza dei trattamenti è differita. Si veda anche la Nota di lettura del Servizio del bilancio del Senato n. 102/2011 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01057789.pdf>).

disoccupati da almeno 3 mesi, conviventi con il coniuge o con parenti di primo grado con disabilità grave, portatori di una invalidità al lavoro almeno pari al 74 per cento e le quattro categorie di lavoro “usurante” ammesse anche al beneficio di precocità (fig. 1). Veniva prevista una platea di beneficiari pari a 22.000 nel 2018 e poi gradualmente crescente sino stabilizzarsi a 26.000 dal 2020 in poi, per una spesa di 550 milioni di euro nel 2018 crescente sino a 590 milioni dal 2020¹⁵ (tab. 2).

In seguito a queste modifiche apportate dalla legge di bilancio per il 2018, le quantificazioni ufficiali contenute nelle relazioni tecniche al D.Lgs. 67/2011 e alla legge di bilancio per il 2017 vengono riprese e riviste al rialzo. Dal 2019 aumentano di circa l’11,2 per cento (9,4 a regime) gli appartenenti alle 4 categorie di addetti alle mansioni “usuranti” raggiunti da agevolazioni al pensionamento (ancorché di tipo diverso) e di circa il 2 per cento (2,3 a regime) la relativa spesa (tab. 1); sono incrementati di circa il 39 per cento (54 a regime) gli appartenenti alle 11 categorie di addetti alle mansioni “gravose” raggiunti da agevolazioni al pensionamento (ancorché di tipo diverso) e di circa il 12 per cento (oltre 19 a regime) la relativa spesa (tab. 2). Se si considerano le 4 categorie che la legge di bilancio per il 2018 ha introdotto *ex-novo* e accomunato ai “gravosi”¹⁶ (tab. 3), la platea complessiva di individui che potranno beneficiare di requisiti agevolati aumenta

¹⁵ Anche qui è prevista una clausola di salvaguardia per il rispetto della spesa programmata. Qualora dal monitoraggio delle domande presentate ed accolte emerga il verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica, del numero di domande rispetto alle risorse finanziarie, la decorrenza dei trattamenti è differita.

¹⁶ Sono ricomprese nello stesso elenco citato all’articolo 1, comma 148, lettera a). Le 4 categorie nuove sono: operai del settore agricolo-zootecnico-ittico, pescatori dipendenti o soci di cooperative, lavoratori siderurgici di prima e seconda fusione e lavoratori del vetro ad alte temperature, marittimi imbarcati e personale viaggiante dei trasporti su acqua.

del 40 per cento nel 2019 (circa 50 a regime) a regime).
e la relativa spesa del 9,3 per cento (circa 15

Tab. 1 – I costi delle nuove deroghe per le 4 categorie di lavori “usuranti”

	Platea coinvolta (migliaia)			Maggiore spesa pensionistica (milioni di euro)		
	D.Lgs. 67/2011 e LB 2017	LB 2018 (aggiuntivi rispetto alla colonna precedente)	var %	D.Lgs. 67/2011 e LB 2017	LB 2018 (aggiuntivi rispetto alla colonna precedente)	var %
2018	12,1	0,0	-	469,3	0,0	-
2019	12,5	1,4	11,2	507,5	10,1	2,0
2020	13,4	1,5	11,2	509,6	14,6	2,9
2021	13,7	1,5	10,9	506,8	14,4	2,8
2022	14,3	1,5	10,5	527,4	14,5	2,7
2023	14,5	1,5	10,3	528,2	14,1	2,7
2024	14,8	1,5	10,1	534,8	14,1	2,6
2025	15,2	1,5	9,9	538,4	13,8	2,6
2026	15,9	1,5	9,4	553,5	13,4	2,4
2027	15,9	1,5	9,4	553,5	12,8	2,3

Fonte: elaborazioni su valutazioni riportate nelle relazioni tecniche dello schema di D.Lgs. 67/2011 (art. 1), della legge di bilancio per il 2017 (art. 1, c. 206) e di quella per il 2018.

Tab. 2 – I costi delle nuove deroghe per le 11 categorie di lavori “gravosi” definite prima della legge di bilancio per il 2018

	Platea coinvolta (migliaia)			Maggiore spesa pensionistica (milioni di euro)		
	LB 2017 (1)	LB 2018 (aggiuntivi rispetto alla colonna precedente)	var %	LB 2017 (1)	LB 2018 (aggiuntivi rispetto alla colonna precedente)	var %
2018	22,0	0,0	-	550,0	0,0	-
2019	24,0	9,4	39,2	570,0	67,0	11,8
2020	26,0	9,7	37,3	590,0	93,6	15,9
2021	26,0	10,3	39,6	590,0	95,0	16,1
2022	26,0	11,9	45,8	590,0	108,9	18,5
2023	26,0	13,9	53,5	590,0	123,7	21,0
2024	26,0	13,7	52,7	590,0	118,2	20,0
2025	26,0	14,1	54,2	590,0	119,1	20,2
2026	26,0	14,0	53,8	590,0	117,5	19,9
2027	26,0	14,1	54,2	590,0	114,9	19,5

Fonte: elaborazioni su valutazioni riportate nelle relazioni tecniche della legge di bilancio per il 2017 (art. 1, c. 199) e di quella per il 2018.

(1) Si tratta della stima riferita alla norma riguardante il complesso dei lavoratori cosiddetti precoci, di cui i “gravosi” possono essere una sottocategoria. Tuttavia, la relazione tecnica alla legge di bilancio per il 2017 non permette di identificare la platea e la spesa delle singole categorie destinatarie dell’agevolazione per precoci. La stime riportate, pertanto, includono anche gli effetti connessi con i disoccupati da almeno 3 mesi, conviventi con il coniuge o con parenti di primo grado con disabilità grave, portatori di una invalidità al lavoro almeno pari al 74 per cento, e le 4 categorie di lavoro “usurante” ammesse anche al beneficio di precocità, non considerati invece nelle norme incluse nella legge di bilancio per il 2018.

Tab. 3 – I costi delle nuove deroghe per le 4 nuove categorie di lavori “gravosi” introdotte dalla legge di bilancio per il 2018

	Platea coinvolta (migliaia)	Maggiore spesa pensionistica (milioni di euro)
2018	0,0	0,0
2019	3,8	22,9
2020	4,2	32,8
2021	4,4	34,5
2022	4,9	37,1
2023	4,8	38,6
2024	4,8	37,7
2025	5,0	37,6
2026	5,3	38,9
2027	5,3	38,5

Fonte: elaborazioni su valutazioni riportate nella relazione tecnica della legge di bilancio per il 2018.

La legge di bilancio per il 2018 prevede la costituzione, con DPCM, di una Commissione tecnico-scientifica con il compito di valutare la gravosità delle occupazioni¹⁷, anche in relazione all’età anagrafica del lavoratore che le svolge e di altre sue caratteristiche soggettive, nonché all’esposizione ambientale o diretta ad agenti patogeni. La Commissione dovrà concludere i lavori in tempi relativamente ristretti, entro il 30 settembre 2018. I risultati saranno successivamente oggetto di una relazione del Governo alle Camere.

¹⁷ La Commissione, presieduta dal Presidente dell’Istat, sarà composta da rappresentanti del Ministero dell’Economia e delle finanze, del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, del Ministero della Salute, del Ministero per la Semplificazione e la pubblica amministrazione, dell’Istat, dell’INPS, dell’INAIL, del Consiglio superiore degli attuari, nonché da esperti designati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Si prevede anche la costituzione di una seconda Commissione tecnico-scientifica con il compito di proporre una nuova classificazione della spesa sociale, con distinzione tra le componenti previdenziali e quelle assistenziali, che permetta una oggettiva ed efficace comparazione tra l’Italia e gli altri paesi.

In aggiunta alle deroghe per le mansioni “particolarmente faticose e pesanti”, la legge di bilancio interviene anche sul meccanismo di progressione dei requisiti di pensionamento per renderlo più graduale e meno dipendente dalle fluttuazioni annuali della misurazione dell’aspettativa di vita. In base alla normativa previgente infatti i requisiti erano rivisti con cadenza biennale per tenere conto nell’anno t della differenza nell’aspettativa di vita (misurata a 65 anni) tra l’anno t-3 e l’anno t-5. La nuova normativa fa invece riferimento a differenze tra i valori medi delle vite attese calcolati su periodi di tempo più lunghi dell’anno per attenuare l’effetto di variazioni annuali troppo marcate o di segno opposto. In particolare, ai fini dell’adeguamento biennale decorrente dal 1° gennaio 2021, la variazione dell’aspettativa di vita dovrà essere calcolata come differenza tra la media dei valori registrati nel 2017 e nel 2018 e il valore del 2016. A regime, ossia a decorrere dal successivo adeguamento (1° gennaio 2023), la variazione da applicare (sempre con cadenza biennale) nell’anno t sarà calcolata come differenza tra la media dei valori degli anni t-4 e t-3 e quella dei valori degli anni t-6 e t-5. La variazione non potrà eccedere i 3 mesi e non potrà essere negativa, ma in entrambi i casi si procederà con conguaglio in sede degli adeguamenti successivi.

La relazione tecnica dell’emendamento stima che il nuovo meccanismo di calcolo della

variazione della vita attesa non determinerà variazioni di spesa significative: la cadenza biennale degli adeguamenti a decorrere dal 2019 era già stabilita nella normativa previgente, mentre le vere innovazioni sono rappresentate dal riferimento alle due medie biennali dei valori dell'aspettativa di vita – al posto della differenza tra valori puntuali assunti in due anni – e dal valore massimo di 3 mesi degli incrementi¹⁸. Si è trattato, in altri termini, di una manutenzione tecnica del meccanismo.

3. Le altre possibilità di pensionamento con requisiti ridotti

L'introduzione di deroghe ai requisiti generali di pensionamento, soprattutto negli ultimi anni, è derivata dall'esistenza di specifici requisiti minimi (non più particolarmente vantaggiosi nel confronto internazionale) e alla loro evoluzione automatica in relazione ai progressi della vita attesa, che ne segnerà un percorso crescente nel tempo.

Le deroghe introdotte con la legge di bilancio per il 2018 si aggiungono a numerose altre già previste nel nostro sistema previdenziale. Il complesso di tali deroghe viene brevemente descritto nei prossimi due paragrafi, facendo esclusivo riferimento a quelle applicate ai lavoratori dipendenti, autonomi e professionisti legati alle gestioni in capo all'INPS¹⁹.

¹⁸ Questo tetto era già stato introdotto dal DL 31 maggio 2010, n. 78 (art. 12, c. 12-ter) ma solo con riferimento alla prima applicazione dell'adeguamento alla progressione della vita attesa. Era già prevista la non considerazione di adeguamenti negativi, ma la legge di bilancio adesso stabilisce che queste vadano a conguaglio in occasione dei successivi adeguamenti di segno positivo.

¹⁹ Rimangono esclusi dall'analisi che segue i trattamenti speciali riservati, tra gli altri, ad alcuni Organismi costituzionali.

A una prima analisi descrittiva, è possibile individuare due grandi gruppi di deroghe. Da un lato, vi sono i trattamenti riservati a specifiche categorie di lavoratori/professionisti che svolgono mansioni di natura ritenuta non ordinaria in determinati comparti o settori (par. 3.1). Nella maggior parte dei casi si tratta di norme speciali, presenti già da alcuni decenni nel nostro ordinamento, frutto, oltre che di specifiche considerazioni sulla natura dei lavori sottostanti (tra le quali anche la pericolosità e la gravosità), dell'evoluzione storica del sistema di *welfare*. Tali regole hanno, in realtà, già attraversato fasi di cambiamento e di graduale omologazione alle regole generali.

Dall'altro lato, vi sono i trattamenti in deroga più recenti dedicati non più a un intero settore/comparto di attività ma a particolari categorie di soggetti caratterizzate dalla specifica attività e indipendentemente dall'ambito lavorativo di appartenenza o comunque senza che questo costituisca il principale requisito d'accesso (par. 3.2). Questo secondo gruppo di regole rappresenta l'esito dei più recenti sforzi di razionalizzazione e modernizzazione per dotare il sistema di maggiore capacità di *targeting* per fronteggiare, all'interno di vincoli di bilancio ristretti rispetto ai decenni passati, i bisogni specifici di singoli lavoratori che affrontano situazioni lavorative particolarmente gravose e usuranti.

Il complesso di queste deroghe sta peraltro conoscendo in anni recenti una fase di evoluzione in cui la prima tipologia si sta progressivamente ridimensionando a vantaggio della seconda. Si osserva infatti la tendenza verso una razionalizzazione delle agevolazioni riconosciute a interi

settori/comparti (di modo da farle corrispondere a effettive necessità) e di una preferenza per quelle rivolte ai singoli lavoratori in base alle loro caratteristiche soggettive, ivi inclusa la carriera lavorativa impegnata in attività e mansioni ritenute particolarmente faticose e pesanti (usuranti, notturne, gravose).

Non va peraltro dimenticato che sino alla fine degli anni Ottanta in Italia coesistevano in ambito pensionistico regole differenziate per i lavoratori privati e per quelli pubblici; inoltre, all'interno del comparto privato esistevano numerosi regimi speciali con regole differenziate sia per la maturazione del diritto alla pensione sia per il computo dell'assegno. Sono state soprattutto le tre riforme consecutive "Amato" (1992), "Dini" (1995) e "Prodi" (1997) a eliminare le diversità più macroscopiche non rispondenti a logiche economiche e di *welfare*. Nel 2011, come parte della riforma "Fornero", è stato anche emanato il "Regolamento di armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di categorie di personale iscritto presso l'INPS, l'ex ENPALS e l'ex INPDAP"²⁰ che ha finalizzato alcuni passaggi ancora mancanti.

Per converso, prima del 2011 le deroghe per condizioni soggettive di bisogno erano limitate alle diverse abilità e solo dopo l'inasprimento dei requisiti di pensionamento in risposta alle problematiche connesse con l'invecchiamento della popolazione si è imposto all'attenzione il tema delle deroghe per i lavoratori a lungo impiegati in mansioni particolarmente faticose e pesanti e per i lavoratori precoci.

Questo cambiamento di prospettiva nel riconoscimento di deroghe per il pensionamento (dalla logica di settore/comparto a quella dell'effettiva

attività svolta) è tuttavia lontano dal realizzarsi in misura completa, per cui il disegno complessivo del sistema delle deroghe resta ancora frammentario e non fondato su oggettive valutazioni circa la difficoltà di svolgere particolari attività al raggiungimento di determinate soglie d'età e la possibile diversa aspettativa di vita che lavoratori abituati a svolgere certe attività potrebbero avere rispetto ad altri.

Va tuttavia considerato che l'introduzione di deroghe ai requisiti previsti per il pensionamento non è una prerogativa solo italiana ma di tutti i paesi occidentali che, in risposta all'invecchiamento della popolazione e alla tendenziale contrazione del potenziale di crescita delle economie, hanno, nel corso degli ultimi 15-20 anni, ristretto i canali di pensionamento, irrigidito i requisiti di uscita e si sono dotati di automatismi di governo e controllo della spesa pensionistica (Riquadro 1).

²⁰ In attuazione dell'art. 24, c. 18 del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

Riquadro 1 – Deroghe ai requisiti di pensionamento in alcuni dei principali paesi europei

Deroghe ai requisiti previsti per il pensionamento sono presenti non solo in Italia ma in molti paesi occidentali²¹. Restringendo l'analisi ai 9 paesi che a oggi hanno scelto di collegare a vario modo i requisiti di pensionamento ai progressi della vita attesa, tutti mantengono canali di anticipo del pensionamento per lavoratori impiegati in attività e mansioni comparabili con la categoria di "particolarmente faticoso e pesante" del D.Lgs. 67/2011 o con quella di "particolarmente difficoltoso e rischioso" della legge di bilancio per il 2017²².

In *Bulgaria*, le attività lavorative sono divise in tre categorie in funzione del livello di gravosità e pericolosità. La prima è quella base o normale, le altre due sono quelle speciali e contengono lavori/professioni ordinati per livelli crescenti di gravosità/pericolosità. Le regole per le categorie speciali sono differenziate per uomini e donne e fanno riferimento all'età, all'anzianità contributiva e alla somma di questi due parametri (quota); questi requisiti non sono legati alla progressione della vita attesa. I dipendenti pubblici che svolgono attività gravose o pericolose (poliziotti, militari, vigili del fuoco, ecc.), i ballerini, i minatori e gli insegnanti rispondono a ordinamenti separati e anche le loro età pensionabili non sono legate ai progressi della vita attesa.

A *Cipro*, i minatori possono pensionarsi in anticipo rispetto all'età statutaria per la vecchiaia, ma non prima di aver compiuto 58 anni, a condizione che abbiano lavorato in miniera per almeno 3 anni. I beneficiari di trattamento di disoccupazione o di malattia, di età almeno pari a 63 anni, possono continuare a ricevere la prestazione (di tipo "ponte") fino all'età pensionabile (attualmente 65 anni di età). I beneficiari di indennità di invalidità/inabilità possono pensionarsi a 63 anni se hanno maturato i necessari requisiti di anzianità contributiva.

In *Danimarca*, le forze armate, la polizia e altri organismi svolgenti funzioni di sicurezza pubblica possono accedere alla pensione con alcuni anni di anticipo, al di sopra di una soglia di età agganciata alla progressione della vita attesa. Il beneficio, tuttavia, non vale per i neoassunti.

In *Finlandia*, se un disoccupato che riceve un sussidio di disoccupazione raggiunge 61 anni (questo requisito non è legato ai progressi della vita attesa), il sussidio può essere prolungato fino a 65 anni, età in cui oggi si ottiene il reddito di cittadinanza per la terza età. Coloro che hanno svolto per almeno 38 anni un lavoro gravoso (fisico o mentale) e che hanno subito una riduzione delle capacità lavorative possono accedere alla pensione a 63 anni (anche questo requisito non è legato ai progressi della vita attesa). Questo canale (*Years of service pension*) sarà attivo dal 2018. Alcune categorie di dipendenti pubblici, tra cui le forze armate, il corpo di polizia e altri organismi svolgenti funzioni di sicurezza pubblica, possono accedere alla pensione con alcuni anni di anticipo rispetto all'età per la pensione di vecchiaia.

In *Grecia*, coloro che svolgono attività gravose/pericolose possono oggi andare in pensione con 5 anni di anticipo rispetto al requisito ordinario con una pensione piena o con 7 anni di anticipo con una pensione ridotta (per alcune categorie l'anticipo con pensione ridotta può essere esteso da 7 a 10 anni). Esiste un elenco di 38 mestieri e 61 attività lavorative considerate gravose/pericolose.

²¹ Si veda European Commission (2015), "The 2015 Aging Report", box a pag. 61 e seguenti (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf).

²² Tre dei paesi che non hanno automatismi sui requisiti di pensionamento (Germania, Spagna, Svezia) hanno, però, compensazioni automatiche almeno altrettanto impegnative sul piano economico e sociale, come le variazioni delle aliquote di contribuzione e/o le sospensioni dell'indicizzazione delle pensioni in erogazione. In due casi (Spagna e Svezia) queste sono anche combinate con aggiustamenti automatici degli importi della pensione a seconda della vita attesa. Del tutto privi di automatismi restano Austria, Belgio, Estonia, Lussemburgo, Repubblica Ceca e Ungheria. Il Lussemburgo rappresenta, per dimensioni geografiche e livello di reddito *pro-capite*, un caso a se stante; Estonia, Repubblica Ceca e Ungheria sono tra le realtà europee meno comparabili, in termini relativi, con l'Italia, se si considera che nell'Europa dell'Est la transizione demografica è meno pronunciata e procede con alcuni anni di ritardo rispetto alla restante parte; i soli due casi di più diretta comparazione con l'Italia e del tutto sprovvisti di automatismi sono a oggi l'Austria e il Belgio.

In alcune circostanze familiari particolari, le donne possono pensionarsi in anticipo rispetto al requisito ordinario.

In *Olanda*, il sistema pensionistico non contempla uscite anticipate. Nel caso vogliano lasciare il lavoro in anticipo rispetto ai requisiti di legge, i lavoratori devono fare affidamento su eventuali accordi privati stipulati in ossequio ai contratti collettivi di lavoro nazionali o di livello *sub* nazionale (anche aziendale).

In *Portogallo*, a determinate categorie di lavori gravosi/pericolosi è permesso l'accesso anticipato alla pensione di vecchiaia con requisiti ridotti di età e di anzianità contributiva. L'età per il pensionamento più bassa è quella dei minatori. Inoltre, i disoccupati di lunga durata possono, a determinate condizioni, andare in pensione con alcuni anni di anticipo rispetto al requisito ordinario.

Nel *Regno Unito*, il sistema pensionistico di base (la *State pension*) non contempla uscite anticipate. Nel caso vogliano lasciare il lavoro in anticipo rispetto ai requisiti di legge, i lavoratori devono fare affidamento sulla normativa specifica dei loro schemi pensionistici occupazionali o sulla rendita ottenibile dalla partecipazione a piani pensionistici privati.

Infine in *Slovacchia*, le forze armate, la polizia e altri organismi svolgenti funzioni di sicurezza pubblica possono pensionarsi con il requisito minimo di 25 anni di anzianità contributiva, indipendentemente dall'età. A certe condizioni, inoltre, i trattamenti per infortunio possono essere prolungati fino al raggiungimento dell'età del pensionamento di vecchiaia o anticipato.

3.1 Trattamenti in deroga riservati a interi settori o comparti

In Italia sono attualmente previsti requisiti di pensionamento specifici per alcune categorie di lavoratori/professionisti che svolgono mansioni di natura ritenuta non ordinaria in specifici settori e/o comparti.

Il personale del *comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico*²³, a seconda dell'inquadramento gerarchico, può accedere alla pensione di vecchiaia a una età anagrafica sino a 6 anni inferiore rispetto alla normativa generale purché in possesso di almeno 20 anni di contribuzione²⁴. L'accesso alla pensione di anzianità (anticipata) può avvenire,

invece, in presenza di 40 anni e 7 mesi di storia contributiva (indipendentemente dall'età), oppure con 57 anni e 7 mesi di età e 35 di anzianità contributiva²⁵. Per coloro che hanno iniziato a lavorare dopo il 31 dicembre 1995, il pensionamento di vecchiaia può avvenire dall'età di 57 anni e 7 mesi (requisito valido sino al 2018, poi agganciato alla progressione della vita attesa) a condizione che si possiedano almeno 5 anni di contributi effettivi e, nel caso in cui ci si pensioni con una età inferiore a 65 anni e 7 mesi, che la pensione non sia inferiore a 1,2 volte il valore dell'assegno sociale. Tutti i requisiti sono agganciati alla progressione della vita attesa e continuano a valere le cosiddette "finestre mobili" (*pre* riforma "Fornero").

I *lavoratori marittimi* adibiti al servizio di macchina o di stazione radiotelegrafica di

²³ Nel 2016, in base ai dati del Rendiconto 2016 dell'INPS, il numero medio di iscritti al comparto "Forze Armate, Corpi di Polizia e Vigili del Fuoco" è stato pari a 519.000; le pensioni erogate al 31 dicembre dello stesso anno sono risultate pari a circa 368.200, di cui quasi 11.300 di nuova liquidazione.

²⁴ Si veda il documento INPS disponibile all'indirizzo <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50727>.

²⁵ Una terza via di pensionamento di anzianità è accessibile per coloro che, prima dell'entrata in vigore della riforma "Fornero", avevano già raggiunto il massimo dell'anzianità contributiva nel loro regime pensionistico di appartenenza.

bordo possono accedere alla pensione di vecchiaia anticipata (da non confondersi con la pensione anticipata, o di anzianità, post riforma “Fornero”) al compimento di 57 anni e 7 mesi di età nel 2017 e 58 anni e 7 mesi nel 2018 (requisiti agganciati alla progressione della vita attesa), purché in possesso di almeno 20 anni di contribuzione di cui almeno 10 di effettivo svolgimento della suddetta mansione. Per gli addetti al pilotaggio marittimo valgono regole diverse: nel 2017 il pensionamento di vecchiaia anticipata è accessibile da 60 anni e 7 mesi per le donne e da 61 anni e 7 mesi per gli uomini (requisiti agganciati alla progressione di vita attesa), unitamente a 20 anni di anzianità contributiva; dal 2018 le donne sono equiparate agli uomini²⁶. Per coloro che hanno iniziato a lavorare dopo il 31 dicembre 1995, ai suddetti requisiti si aggiunge il vincolo che la pensione non sia inferiore a 1,5 volte il valore dell’assegno sociale (come nel caso precedente, si prescinde dall’importo minimo, se si possiede un’età almeno pari a 65 anni e 7 mesi e anzianità almeno pari a 5 anni effettivi).

I piloti e il personale di volo possono pensionarsi secondo tre canali speciali²⁷. Nel 2017, il pensionamento di vecchiaia (primo canale) è accessibile a 61 anni e 7 mesi di età per gli uomini e 60 anni e 7 mesi per le donne (requisiti agganciati alla progressione di vita attesa) in presenza di almeno 20 anni di anzianità contributiva, di

cui almeno 15 del Fondo “Volo”²⁸. Dal 2018 l’età delle donne è equiparata a quella degli uomini. Per coloro che hanno iniziato a lavorare dopo il 31 dicembre 1995, i requisiti per la pensione di vecchiaia sono gli stessi del regime generale ma è possibile ridurre il requisito di età di un anno ogni 5 di contribuzione al Fondo “Volo” fino a un massimo di 5 anni. Per la pensione anticipata (secondo canale) sono necessari 37 anni e 10 mesi di storia contributiva per gli uomini e di 36 anni e 10 mesi per le donne, congiuntamente ad almeno 25 anni di contribuzione al Fondo “Volo”. Alternativamente, la pensione anticipata è accessibile con un anno in più (a 38 anni e 10 mesi di storia contributiva per gli uomini e a 37 anni e 10 mesi per le donne), congiuntamente ad almeno 20 anni interi di contribuzione al Fondo “Volo” (anche i requisiti di anzianità sono agganciati alla progressione della vita attesa). I lavoratori in regime contributivo, infine, hanno la possibilità (terzo canale) di pensionarsi a 63 anni e 7 mesi di età (requisito agganciato alla progressione della vita attesa) con uno sconto di un anno ogni 5 anni di contribuzione al Fondo “Volo” fino a un massimo di 5 anni, purché abbiano almeno 20 anni di anzianità effettiva e l’importo della pensione sia superiore a 2,8 volte l’assegno sociale²⁹.

²⁶ Si vedano la Circolare dell’INPS n. 86 del 3 luglio 2014 e le informazioni disponibili sul sito dell’INPS <https://www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=49945&lang=IT>.

²⁷ Si veda il Messaggio dell’INPS n. 13399 del 10 agosto 2012.

²⁸ La tutela previdenziale del personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea è a carico di un fondo speciale di previdenza, sostitutivo dell’assicurazione generale obbligatoria. Il regime pensionistico degli iscritti al Fondo “Volo” è stato armonizzato a quello dell’Assicurazione generale obbligatoria (AGO), facendo salve alcune particolarità in considerazione dell’attività professionale del personale di volo. Si veda anche la pagina dedicata sul sito web dell’INPS <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46853>.

²⁹ In base ai dati più recenti riferiti al 2016 forniti dall’INPS risultano iscritti al Fondo “Volo” circa

Per il *personale viaggiante* (autisti, autoferrotranvieri, conducenti tram, ecc.) esiste una pensione di vecchiaia anticipata che può essere liquidata al raggiungimento del requisito anagrafico ridotto di 5 anni rispetto a quello in vigore nel regime generale obbligatorio³⁰. Nel 2017, i requisiti (agganciati alla progressione della vita attesa) sono 61 anni e 7 mesi per gli uomini e 60 anni e 7 mesi per le donne, con equiparazione tra uomini e donne a decorrere dal 2018. Per coloro che hanno iniziato a lavorare dopo il 31 dicembre 1995, ai suddetti requisiti si aggiunge il vincolo che la pensione non sia inferiore a 1,5 volte il valore dell'assegno sociale (si prescinde dall'importo minimo, se si possiede età almeno pari a 65 anni e 7 mesi e anzianità non inferiore a 5 anni effettivi)³¹.

Soglie specifiche valgono anche per *ballerini, attori e tersicorei*, confluiti nel Fondo pensione dei lavoratori dello spettacolo (FPLS) dell'INPS³² dopo la

11.100 individui. In tale numero sono compresi coloro che nel corso dell'anno hanno usufruito di prestazioni di CIGS (in media circa 3.000 unità). Le pensioni erogate nello stesso anno sono state pari a circa 7.000, di cui 315 decorrenti dal 2016.

³⁰ Si veda il DPR 28 ottobre 2013, n. 157 e la Circolare dell'INPS n. 86 del 3 luglio 2014.

³¹ Non vi sono informazioni di dettaglio sulla consistenza del personale viaggiante. Tuttavia, dal bilancio consuntivo dell'anno 2016 dell'ex Fondo Trasporti emerge che nel 2016 risultavano complessivamente iscritti al Fondo (agevolati e non) 103.000 individui (dato medio dell'anno), che le pensioni vigenti a fine anno erano 103.400 e che le pensioni di nuova decorrenza sono state circa 3.400.

³² In base ai dati più recenti riferiti al 2016 forniti dall'INPS risulta complessivamente iscritto al FPLS (cioè considerando tutti gli individui che operano nel settore dello spettacolo e non solo quelli a cui si riferiscono le agevolazioni) un numero medio annuo di 142.500 individui (288.000 se si considerano, al 31 dicembre 2016, coloro con almeno un contributo versato nel corso dell'anno). I pensionati dello

chiusura dell'ENPALS. In particolare, per quanto riguarda i ballerini, indipendentemente dal possesso o meno di anni di contribuzione *ante* 31 dicembre 2015, il pensionamento è possibile raggiunti 46 anni e 7 mesi di età se si sono accumulati almeno 20 anni di contributi. Il requisito è agganciato alla progressione di vita attesa³³. Ai soli ballerini e tersicorei il limite dell'età anagrafica ai fini dell'applicazione del coefficiente di trasformazione è rapportato all'età massima (a partire dal 2013 è 70 anni). Cantanti e orchestrali con anzianità maturata prima del 31 dicembre 1995, possono nel 2017 avvalersi di una pensione di vecchiaia anticipata compiuti 61 anni e 7 mesi gli uomini e 58 anni e 7 mesi le donne³⁴, se possiedono almeno 20 anni di contributi. Anche questi requisiti sono agganciati alla progressione della vita attesa. Cantanti e orchestrali privi di anzianità *ante* 31 dicembre 1995 non possono avvalersi del pensionamento di vecchiaia anticipato, e sono ricondotti alle regole generali. Direttori e maestri di orchestra, attori, indossatori e figuranti con anzianità maturata prima del 31 dicembre 1995, possono nel 2017 avvalersi di una vecchiaia anticipata compiuti 64 anni e 7 mesi gli uomini e 61 anni e 7 mesi le donne, se possiedono almeno 20 anni di contributi. Anche questi requisiti sono agganciati alla progressione della vita attesa. Direttori e maestri di orchestra, attori, indossatori e figuranti privi di anzianità prima del 31 dicembre 1995 non possono avvalersi della

spettacolo nel 2016 sono stati pari a circa 55.700. Le nuove erogazioni sono risultate pari a circa 2.100.

³³ Si veda la Circolare dell'INPS n. 83 del 20 maggio 2016.

³⁴ Il requisito di età per le donne aumenta gradualmente sino a raggiungere quello degli uomini nel 2022.

vecchiaia anticipata e sono ricondotti alle regole generali.

Gli *sportivi professionisti*, confluiti nel Fondo pensione sportivi professionisti (FPSP) dell'INPS³⁵ dopo la chiusura dell'ENPALS, possono, se posseggono anzianità contributiva precedente il 31 dicembre 1995, avvalersi della vecchiaia anticipata nel 2017 compiuti 53 anni e 7 mesi di età gli uomini e 50 anni e 7 mesi di età le donne, purché posseggano almeno 20 anni di anzianità nel FPSP e almeno 5.200 contributi giornalieri versati e accreditati con la qualifica di sportivo professionista³⁶. I requisiti sono agganciati alla progressione della vita attesa. Per coloro che hanno iniziato a contribuire dopo il 31 dicembre 1995, valgono le regole generali di pensionamento con la possibilità di beneficiare di un anno di sconto sull'età per ogni 4 di lavoro sino a un massimo di 5 anni³⁷.

I *lavoratori poligrafici* dipendenti di imprese in crisi hanno la possibilità di un pensionamento anticipato con 36 anni e 7 mesi di anzianità nel 2017 e 37 anni e 7 mesi nel 2018, con aggancio alla

³⁵ Nel 2016, in base ai dati forniti dall'INPS, il numero medio annuo di iscritti a questo Fondo è di 4.800 individui (circa 7.000 se si considerano coloro che, al 31 dicembre 2016, risultano avere almeno un contributo versato nel corso dell'anno). I pensionati dello sport nel 2016 sono stati pari a circa 2.300. Le pensioni di nuova decorrenza sono state pari a circa 150.

³⁶ Il requisito di età per le donne aumenta gradualmente sino a raggiungere quello degli uomini nel 2022.

³⁷ Si veda la Circolare dell'INPS n. 36 del 14 marzo 2012 e il D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 166 (art. 6, c. 8). Al di là dello sconto di un anno ogni 4 di lavoro sino a un massimo di 5 anni, la Legge di bilancio per il 2018 apre agli sportivi professionisti la possibilità di un anticipo di 5 anni rispetto ai requisiti generali, con costo zero per le finanze pubbliche perché interamente finanziata tramite un contributo di solidarietà corrisposto dagli stessi professionisti.

progressione dell'aspettativa di vita. Per quelli collocati in Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) con accordi precedenti al 31 dicembre 2013 i requisiti sono inferiori (la soglia è stata bloccata al valore del 2013); la legge di bilancio per il 2018 ha esteso questa salvaguardia agli accordi di CIGS sottoscritti tra il 1° gennaio 2014 e il 31 maggio 2015³⁸

I dipendenti da *imprese esercenti miniere, cave e torbiere* con lavorazione ancorché parziale in sotterraneo hanno diritto alla pensione di vecchiaia anticipata a 55 anni di età purché siano stati addetti complessivamente per almeno 15 anni, anche se con discontinuità, a lavori in sotterraneo, abbiano maturato un'anzianità contributiva di almeno 20 anni, siano cessati definitivamente dalla occupazione in miniere, cave e torbiere e non siano occupati in modo continuativo in aziende esercenti attività diverse da quelle predette³⁹. A partire dal primo giorno del

³⁸ L'articolo 1, comma 154 della legge di bilancio per il 2018, ha stabilito che le disposizioni in materia di requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici vigenti prima della data di entrata in vigore del regolamento di cui al DPR 28 ottobre 2013, n. 157, "continuano ad applicarsi, ancorché maturino i requisiti per l'accesso al pensionamento successivamente alla predetta data, ai dipendenti di imprese del settore editoriale e stampatrici di periodici che hanno cessato l'attività [...], collocati in Cassa integrazione guadagni straordinaria in forza di accordi [...] sottoscritti tra il 1° gennaio 2014 e il 31 maggio 2015, ancorché dopo il periodo di godimento del trattamento straordinario di integrazione salariale siano stati collocati in mobilità dalla stessa impresa. Il beneficio di cui al presente comma non spetta a coloro che hanno ripreso attività lavorativa dipendente a tempo indeterminato. [...] I trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono erogati nell'ambito del limite di spesa di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022 [...]".

³⁹ In base ai dati forniti dall'INPS, nel 2016 risultavano iscritti a questa gestione circa 1.400 persone; le pensioni vigenti a tutto il 2016 erano

mese successivo a quello del compimento dei 60 anni di età, si procede d'ufficio alla liquidazione della pensione di vecchiaia a carico dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO). La pensione è calcolata in base all'anzianità contributiva maturata nell'AGO, maggiorata del periodo compreso tra la data di decorrenza della pensione e quella di compimento del 60° anno di età.

Una normativa speciale continua a valere, invece, per gli iscritti al Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto⁴⁰, che possono accedere alla pensione a 68 anni e 7 mesi di età e almeno 20 anni di contributi, oppure a 65 anni e 7 mesi di età e almeno 40 di contributi. Si applica l'aggancio alla progressione dell'aspettativa di vita.

3.2 Trattamenti in deroga riservati a specifiche tipologie di lavoro e di lavoratori

Passando al secondo gruppo di deroghe – quelle rivolte a specifiche categorie di soggetti indipendentemente dall'appartenenza a settori/comparti – si riconoscono almeno sette casi, dei quali quattro che sono in realtà misure di transizione tra la normativa introdotta dalla riforma “Fornero” e quella previgente (la cosiddetta “Opzione donna”⁴¹, le salvaguardie interne allo

circa 6.200, di cui poco più di 200 di nuova decorrenza.

⁴⁰ A tutto il 2016 risultavano iscritti al Fondo “Clero” circa 17.900 soggetti; le pensioni erogate sono state pari a quasi 13.200, di cui poco più di 300 di nuova decorrenza.

⁴¹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), “Rapporto sulla politica di bilancio 2016”, pagg. 121 e seguenti.

stesso DL 201/2011, le otto salvaguardie adottate successivamente⁴², l'APE sociale) mentre le altre tre hanno valenza strutturale. La descrizione si concentra su questi ultimi tre casi: *a)* i requisiti ridotti per i lavoratori addetti alle mansioni “particolarmente faticose e pesanti”, *b)* quelli per i lavoratori precoci introdotti dalla legge di bilancio per il 2017⁴³, *c)* i requisiti agevolati per i diversamente abili. Le categorie coinvolte dalle agevolazioni ai punti *a)* e *b)* sono quelle a cui si è indirizzato l'intervento contenuto nella legge di bilancio per il 2018 già descritto nel paragrafo 2.

a) I requisiti ridotti per gli addetti a mansioni particolarmente faticose e pesanti. – Il D.Lgs. 67/2011⁴⁴ ha introdotto regole di pensionamento agevolate per 4 categorie di lavoro dipendente particolarmente faticoso e pesante svolte nel settore privato: “particolarmente usuranti”⁴⁵, notturni (con precisazione del carico di lavoro notturno), parti di processi produttivi in serie (con ritmo determinato da misurazione di tempi di produzione della catena e con mansioni organizzate in sequenze di postazioni), di trasporto pubblico collettivo con mezzi di capienza non inferiore a 9 posti⁴⁶. Se i predetti lavori sono svolti per almeno 7 anni negli ultimi 10 di attività lavorativa o per

⁴² Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), “Il problema degli esodati e le salvaguardie dalla riforma Fornero”, *Focus* n. 2, febbraio.

⁴³ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), “Una mappa dei canali di pensionamento con requisiti ridotti previsti dal DDL di bilancio per il 2017”, *Flash* n. 4, dicembre.

⁴⁴ Come modificato dalla riforma “Fornero” e dalla legge di bilancio per il 2017.

⁴⁵ Decreto del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale del 19 maggio 1999.

⁴⁶ Si veda la Circolare dell'INPS n. 90 del 24 maggio 2017.

almeno metà della vita lavorativa complessiva⁴⁷, resta in vigore la possibilità di pensionarsi con il meccanismo delle quote esistente prima della riforma “Fornero”, senza vincoli delle “finestre” mobili e con l’aggancio dei requisiti alla progressione della vita attesa sospeso sino al 2025 incluso. In generale, per tali categorie di lavoratori a oggi la quota necessaria è di 97,6, composta da almeno 61 anni e 7 mesi di età e almeno 35 anni di anzianità contributiva. Per i lavoratori notturni impiegati per meno di 78 ore all’anno, sia il requisito di quota che quello anagrafico sono più elevati (a parità di anzianità contributiva minima di 35 anni)⁴⁸. A coloro che hanno cominciato a lavorare dopo il 31 dicembre 1995 (lavoratori “contributivi”) l’agevolazione si applica con il vincolo aggiuntivo che l’importo della pensione sia almeno pari a 1,2 volte l’assegno sociale (tale vincolo decade raggiunta l’età di 65 anni).

Si tratta delle stesse 4 categorie destinatarie del blocco nel 2019 dell’adeguamento dei requisiti minimi all’aumento dell’aspettativa di vita previsto dalla legge di bilancio 2018 descritto in precedenza.

b) Requisiti ridotti per i lavoratori precoci. – La legge di bilancio per il 2017 (art. 1, cc. 199 e 200) ha introdotto agevolazioni al

⁴⁷ I requisiti fanno riferimento a periodi effettivi e non figurativi.

⁴⁸ La misura riguarda esclusivamente i lavoratori dipendenti privati. Nel caso in cui, nel corso della carriera, fasi da lavoro dipendente si siano avvicinate con fasi da lavoro autonomo o parasubordinato, le due anzianità possono essere sommate ai fini del raggiungimento dei requisiti. Inoltre, se il pensionamento avviene come lavoratore autonomo o parasubordinato, a parità dei requisiti per poter essere considerato lavoratore impiegato in attività faticose e pesanti, i requisiti di età e di quota sono maggiorati di un anno.

pensionamento per 5 categorie di lavoratori precoci rientranti nelle regole di calcolo retributivo o misto delle pensioni⁴⁹. Per precoce si intende il lavoratore che ha almeno 12 mesi di contribuzione per periodi di attività effettiva prima del compimento del diciannovesimo anno di età. Le sottocategorie interessate sono: disoccupati che da almeno 3 mesi abbiano esaurito la prestazione per disoccupazione loro spettante⁵⁰, lavoratori che assistono da almeno 6 mesi il coniuge o un parente di primo grado convivente affetto da disabilità grave, lavoratori affetti da riduzione della capacità lavorativa almeno pari al 74 per cento, lavoratori dipendenti che da almeno 6 anni svolgono in maniera continuativa professioni particolarmente difficili e rischiose. Costoro nel biennio 2017-18 hanno la possibilità di pensionarsi al compimento di 41 anni di anzianità, dal 2019 agganciati alla progressione della vita attesa, senza specifici requisiti di età anagrafica.

c) Requisiti ridotti per i lavoratori diversamente abili. – I lavoratori dipendenti privati rientranti nelle regole di calcolo retributivo o misto della pensione, se non vedenti dalla nascita, o divenuti tali prima dell’inizio del rapporto di assicurazione, o

⁴⁹ L’agevolazione non si applica ai lavoratori precoci rientranti per intero nel criterio di calcolo contributivo (è necessario aver versato almeno un contributo pensionistico entro il 31 dicembre 1995). Costoro possono beneficiare di un incremento del 50 per cento della contribuzione versata per i periodi lavorativi svolti durante la minore età utile ai soli fini della misura della pensione e non anche del diritto (articolo 1, comma 7, della Legge 335/1995).

⁵⁰ Lo stato di disoccupazione deve derivare da licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale nell’ambito della procedura di cui all’art. 7 della Legge 15 luglio 1966, n. 604.

se possono far valere almeno 10 anni di assicurazione dopo l'insorgere della cecità⁵¹, hanno la possibilità di pensionarsi a 55 anni e 7 mesi di età gli uomini e 50 anni e 7 mesi le donne purché in possesso di almeno 10 anni di anzianità⁵². Se iscritti alla gestione per i lavoratori autonomi, invece, hanno la possibilità di pensionarsi a 60 anni e 7 mesi di età gli uomini e 55 anni e 7 mesi le donne purché in possesso di almeno 10 anni di anzianità. I lavoratori dipendenti privati rientranti nel sistema di calcolo retributivo o misto della pensione, se non vedenti ma non rientranti tra i beneficiari qui sopra descritti (*i.e.* se affetti da disabilità ritenuta meno grave), possono pensionarsi con 5 anni in più sia di età anagrafica che di anzianità contributiva rispetto alle soglie ridotte riportate prima. Se si tratta di lavoratori dipendenti pubblici rientranti nelle regole di calcolo retributivo o misto delle pensioni, trovano applicazione requisiti diversi: 65 anni e 7 mesi di età con un requisito minimo di anzianità pari a 14 anni, 11 mesi e 16 giorni⁵³. Tutti i suddetti requisiti sono agganciati alla progressione della vita attesa e continuano a valere le "finestre" mobili. Le agevolazioni non coprono i lavoratori "contributivi". La frammentarietà delle regole e la diversità tra settore privato e quello pubblico derivano dal mantenimento di parti del corpo normativo precedente le riforme degli anni Novanta.

⁵¹ A tal fine sono considerati non vedenti coloro che sono colpiti da *deficit* totale o a cui resta un residuo visivo non superiore a un decimo.

⁵² Si vedano il Messaggio dell'INPS n. 800 del 15 gennaio 2014, la Circolare dell'INPS n. 35 del 14 marzo 2012 e la Circolare dell'INPS n. 65 del 6 marzo 1995.

⁵³ L'età è quella massima ordinamentale valida nel pubblico impiego. Nel caso in cui la normativa specifica preveda una età ordinamentale inferiore, vale la soglia fissata da quest'ultima. Si veda il Messaggio dell'INPS n. 3116 del 6 marzo 2014.

Ai fini della pensione anticipata, per i lavoratori non vedenti non è previsto alcun requisito contributivo diverso (minore) da quello generale, ma gli stessi possono beneficiare di un accredito di anzianità figurativa pari a 4 mesi per ogni anno di lavoro effettivamente svolto nel settore privato e in quello pubblico⁵⁴. Questa previsione è stata estesa anche ai lavoratori "contributivi". Per i titolari di pensione contributiva o di quota contributiva delle pensioni l'accredito di anzianità figurativa si traduce anche in una maggiorazione del coefficiente di trasformazione del montante nozionale in rendita⁵⁵. I portatori di invalidità non inferiore all'80 per cento che lavorano nel settore privato e rientrano nelle regole di calcolo retributivo o misto della pensione hanno la possibilità di pensionarsi a 60 anni e 7 mesi gli uomini e 55 anni e 7 mesi le donne, purché in possesso di almeno 20 anni di anzianità contributiva. I requisiti sono agganciati alla progressione della vita attesa e continuano a valere le "finestre" mobili⁵⁶.

4. Il dibattito sulla eterogeneità nelle aspettative di vita

L'introduzione nel sistema pensionistico italiano di un meccanismo automatico di adeguamento dei requisiti minimi di pensionamento all'allungamento medio della speranza di vita ha risposto a

⁵⁴ Si vedano l'art. 9, c. 2, della L. 113/1985 e l'art. 2 della L. 120/1991.

⁵⁵ Lo prevede l'art. 1, c. 209 della L. 232/2016 (la legge di bilancio per il 2017).

⁵⁶ Questa possibilità riguarda solo i lavoratori dipendenti del settore privato, iscritti all'Assicurazione generale obbligatoria (AGO) e ai fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO. Il beneficio non può essere esercitato dai lavoratori autonomi e dai lavoratori pubblici.

esigenze di contenimento della spesa pensionistica a fronte di un aumento della longevità. Tuttavia la crescita della speranza di vita non investe in maniera uniforme la generalità delle coorti della popolazione e, all'interno della stessa coorte, tutti i soggetti, anche e soprattutto in dipendenza della tipologia di lavoro svolto. Tale considerazione sembrerebbe essere alla base delle deroghe introdotte negli ultimi anni e, da ultimo, con la legge di bilancio per il 2018.

Recentemente si sta sviluppando un ampio dibattito a livello internazionale sull'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento all'aspettativa di vita media della popolazione. Esso si sviluppa su due diversi filoni. Da un lato, più vicino alle discussioni attualmente in corso nel nostro Paese, quello incentrato su come affrontare, in presenza di adeguamenti automatici uniformi tra tipologie di lavoratori, il problema dell'esistenza di lavori usuranti e di lavoratori precoci e sulla possibilità di sfruttare strumenti diversi da quello previdenziale. Dall'altro, il filone che enfatizza l'esistenza di vite attese diverse tra lavoratori in base alla classe sociale di appartenenza (identificate generalmente dal reddito) o all'attività lavorativa svolta e che propone l'agganciamento automatico e strutturale dei requisiti pensionistici ad aspettative di vita differenziate e non a quella media dell'intera popolazione.

Di seguito si richiama brevemente il contenuto di alcuni contributi rilevanti a tale dibattito.

Il documento programmatico "*State pension age review*" del *Department for Work and Pensions* del Regno Unito pone

al centro dell'agenda delle prossime riforme l'inasprimento dell'aggancio dell'età per l'accesso alla pensione di base (la *State pension*) ai progressi della vita attesa, ritenendo che sia sufficiente la proposta, già formulata nel 2013 dalla Commissione "Crimdland"⁵⁷, di aumenti di un anno ogni dieci anni⁵⁸. Il contributo contiene una proposta di soluzione del problema dei lavori usuranti e delle carriere precoci non affidata a sconti dei requisiti di pensionamento ma piuttosto a sostegni e prestazioni di *welfare* fruibili durante tutta la vita attiva (assistenza sanitaria specifica, alti *standard* di sicurezza sul lavoro, supporto alla mobilità lavorativa verso mansioni meno faticose o altri settori, politiche attive del lavoro, prestazioni rivolte alla famiglia, ecc.)⁵⁹. La sfida dell'invecchiamento e l'adozione di automatismi di governo della spesa stanno riportando in risalto storiche differenze tra il modello anglosassone o "nordico" di *welfare* e quello "mediterraneo": il primo con una più ampia differenziazione di istituti, comprese le politiche attive del lavoro, accessibili durante tutte le fasi della vita, il secondo maggiormente

⁵⁷ Si vedano i documenti ai due siti istituzionali: <https://www.gov.uk/government/publications/state-pension-age-review-final-report> e <https://www.gov.uk/government/policies/state-pension-age>.

⁵⁸ Il passo di un anno ogni dieci, ossia 12 mesi ogni 10 anni, è solo un po' meno rapido di quanto varrà in Italia a decorrere dal 2019: un aumento medio di tre mesi ogni due anni implica, sull'arco di un decennio, un aumento complessivo di 15 mesi.

⁵⁹ "[...] We believe that the principle of having a State Pension age that is the same for everybody has a fundamental place in the UK's model of social insurance. It has the merit of simplicity and clarity, and provides an important trigger moment for planning purposes. [...] Disadvantaged groups should be assisted through the working age benefit system rather than through changes to the State Pension age".

incentrato sulla tutela del reddito in età anziana.

Il secondo contributo⁶⁰ ha natura accademica e contiene una stima, riferita agli Stati Uniti, del differenziale di aspettativa di vita tra soggetti appartenenti a classi sociali diverse (identificate dal totale dei redditi guadagnati nel corso della vita lavorativa). Il *gap*, in divaricazione negli anni, crea condizioni di discriminazione nella durata di godimento delle prestazioni sociali e, in particolare, di quelle erogate nella forma di rendita tipiche dei sistemi pensionistici. A titolo di esempio, per la generazione dei nati negli Stati Uniti nel 1960, l'aspettativa di vita a 50 anni è pari a 38,8 anni nell'ultimo quintile di reddito vitale e a 26,1 anni nel primo quintile: oltre 12 anni di differenza (erano 5 per i nati nel 1930) durante i quali i primi potranno continuare a usufruire delle prestazioni sociali e i secondi no. Le conclusioni del lavoro invitano a considerare con attenzione le conseguenze degli inasprimenti dei requisiti di accesso alle prestazioni sociali, e a quelle pensionistiche in particolare, per evitare che si possano generare paradossali effetti regressivi. Non si tratta di una critica *tout court* agli inasprimenti dei requisiti di accesso o ai loro aggiornamenti automatici, ma di un richiamo a valutarne l'adozione assieme a idonee misure compensative, all'interno del medesimo capitolo di spesa o in altri istituti del *welfare system*.

⁶⁰ Auerbach, A.J., Kerwin, K.C., Coile, C.C., Gale, W., Goldman, D., Lee, R., Lucas, C.M., Orszag, P.R., Sheiner, L.M., Tysinger, B., Weil, D.N., Wolfers, J. e Wong, R. (2017), "How the growing gap in life expectancy may effect retirement benefits and reforms", *NBER Working Papers* n. 23329.

Il terzo contributo⁶¹, che è riferito all'Italia, riporta alcune stime dei differenziali di aspettativa di vita a seconda della classe sociale: operai, impiegati, piccola borghesia, borghesia agiata. Si utilizzano le basi dati dello "Studio longitudinale torinese" (il più antico disponibile nel nostro Paese, con copertura a partire dal 1971), dello "Studio longitudinale italiano" (che parte dal 1999) e dello "Studio WHIP salute" (il sistema informativo per il monitoraggio della salute dei lavoratori italiani⁶²). Da tutte e tre le basi informative emergono "[...] disuguaglianze di speranza di vita (a 65 anni) dello stesso segno e della stessa intensità a svantaggio della classe operaia", mediamente comprese tra 1,5 e 1,8 anni e riguardanti per la maggior parte gli uomini. Sono valori non trascurabili; essi rappresentano, inoltre, una sottostima che si amplierebbe (mediamente 3 anni ma con ampi intervalli di confidenza) se la classificazione sociale fosse più dettagliata e permettesse di cogliere meglio gli estremi. Nella parte di *policy*, il lavoro sottolinea due aspetti: sul fronte del calcolo delle prestazioni, le differenze nelle speranze di vita, se riconducibili a fattori difficilmente modificabili dai singoli individui, dovrebbero essere tenute in considerazione per evitare l'insorgere di effetti regressivi; mentre sul fronte dell'accesso alla pensione, i requisiti di età e di anzianità (soglie e loro eventuali progressioni nel tempo) dovrebbero prevedere modalità di adattamento ai

⁶¹ Leombruni, R., D'Errico, A., Stroschia, M., Zengarini, N. e Costa, G. (2015), "Non tutti uguali al pensionamento: variazione nell'aspettativa di vita e implicazioni per le politiche previdenziali", in *Politiche Sociali*, Anno II, n. 3.

⁶² Si veda http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=4792&area=Sicurezza%20lavoro&menu=vuoto.

differenziali di età biologica⁶³. Assodata la rilevanza del fenomeno, il contributo richiama anche la necessità di agire con prudenza e segnala almeno due elementi. In primo luogo, le differenze tra uomini e donne e tra aree geografiche sembrano essere più ampie di quelle tra classi sociali. In secondo luogo, differenze di aspettativa di vita sono potenzialmente rintracciabili secondo più dimensioni economico-sociali: sesso, collocazione geografica, titolo di studio, condizioni della famiglia di origine, caratteristiche delle aree urbane di residenza, tipologia abitativa, indicatori di vario tipo di condizioni di svantaggio sociale. Per incorporare sul piano operativo i differenziali di vita nella struttura del sistema pensionistico, occorre individuare dei coerenti ordini di priorità tra queste dimensioni.

Il quarto contributo⁶⁴, sempre riferito all'Italia, utilizza i dati dell'indagine EU-SILC integrati con quelli amministrativi dell'INPS. Analizza le autovalutazioni dei lavoratori

⁶³ Per età biologica o età fisiologica si intende l'età che si può attribuire a un individuo sulla base delle sue condizioni morfologiche e funzionali (per esempio qualità dei tessuti, degli organi e degli apparati) valutate rispetto a valori standard di riferimento. Pur essendo correlata e in parte determinata dall'età anagrafica, l'età biologica è influenzata da numerosi altri fattori, incluse determinazioni genetiche e influenze comportamentali (per esempio stile di vita e alimentazione), ambientali (per esempio clima e inquinamento), professionali e lavorative. “[...] Se un dato incremento medio fosse il frutto di un miglioramento soprattutto per una classe, aumentare in modo uniforme l'età anagrafica di pensionamento vorrebbe dire imporre una prosecuzione della vita lavorativa a soggetti di età biologica via via maggiore”.

⁶⁴ Devillanova, C., Raitano, R. e Struffolino, E. (2017), “Multiple life-course employment trajectories and health: Evidence from linked administrative and survey data”, presentato alla Conferenza annuale SIEP 2017 (<https://editorialexpress.com/conference/SIEP2017/program/SIEP2017.html>).

riportate nell'indagine sulle proprie condizioni di salute dopo percorsi di durata trentennale sul mercato del lavoro (una grandezza connessa all'aspettativa di vita ma da essa distinta). Considera un ventaglio ampio di categorie distinguendo tra operai, impiegati, dipendenti pubblici, lavoratori autonomi, liberi professionisti, carriere precarie (caratterizzate da periodi di disoccupazione) e carriere con lunghe fasi di disoccupazione. Sono queste ultime due le categorie con maggiori problemi di salute percepiti: il 5 per cento di coloro che hanno subito fasi lunghe di disoccupazione e il 4,5 di quelli con carriere intermittenti dichiarano di trovarsi in condizioni cattive o molto cattive, contro il 2,2 dei dipendenti pubblici, il 2,5 di impiegati e liberi professionisti, il 2,9 degli autonomi e il 3,8 degli operai. I risultati sembrano aprire una prospettiva di valutazione che interseca quella per categorie sociali, se è vero che sia fasi di prolungata disoccupazione che carriere intermittenti possono riguardare soggetti con caratteristiche e vocazioni lavorative anche molto diverse tra loro.

Il quinto contributo, quello più recente⁶⁵, stima per gli Stati Uniti nel 2014 una differenza di aspettativa di vita a 65 anni, tra il primo e l'ultimo percentile di reddito familiare, di poco meno di 10 anni per gli uomini e circa 6 anni per le donne. Nella media di Inghilterra e Galles, le differenze tra i due estremi, riferite però al 2015 e a percentili di reddito individuale, sono di circa 5 anni. Questi dati sono propedeutici alla formulazione di metodologie utilizzabili per correggere gli effetti regressivi che emergerebbero all'interno

⁶⁵ Holzmann, R., Alonso Garcia, J., Labit Hardy, H. e Villegas, A.M. (2017), “NDC Schemes and Heterogeneity in Longevity: proposals for Redesign”, IZA DP n. 11193, December.

di regole di calcolo della pensione di tipo contributivo ad accumulazione nozionale. Le proposte non prendono in considerazione sconti sui requisiti di accesso ma si concentrano su varianti parametriche delle regole di calcolo: a ciascuno la sua vita attesa, aliquota contributiva applicata in parte sul reddito medio *pro-capite* di tutta l'economia e in parte sul reddito medio del singolo lavoratore, aliquote di finanziamento e aliquote di computo differenziate a seconda della tipologia di lavoro.

5. Alcune valutazioni generali

L'innalzamento dei requisiti minimi di pensionamento e il loro collegamento automatico alla speranza di vita realizzati con le ultime riforme del sistema pensionistico italiano hanno risposto agli effetti del progressivo invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità economica del sistema e alla necessità di assicurare l'equilibrio intergenerazionale nel tempo. L'introduzione di requisiti anagrafici minimi ha peraltro costituito il mezzo per contrastare anche gli effetti finanziari della lunga transizione prevista per il passaggio nel nostro Paese dal sistema retributivo a quello contributivo.

Se si osservano gli attuali requisiti di pensionamento e quelli proiettati nel lungo periodo (2060) tenendo conto del legame con l'andamento della speranza di vita⁶⁶, le soglie per il pensionamento di

⁶⁶ Il quadro dei requisiti di pensionamento è quello tracciato in OCSE (2017), "Pensions at a Glance 2017". Nel 2016, il requisito per il pensionamento di vecchiaia è l'età statutaria, per l'uscita anticipata è l'età a cui chi ha iniziato a lavorare a 20 anni matura, nel 2016, il requisito contributivo sufficiente per il

vecchiaia e per quello anticipato non appaiono in Italia troppo diverse da quelle della media dell'Unione europea a 22 (UE22)⁶⁷ e risultano sostanzialmente allineate a quelle dei paesi europei che si sono dotati di aggiornamenti automatici.

Secondo lo scenario demografico di base di EUROSTAT, in Italia nel 2016 l'aspettativa di vita a 65 anni era di 19,1 anni per gli uomini e 22,5 per le donne, rispettivamente, 1,5 e 1,4 anni superiore a quella della media UE22 e 1,2 e 1,3 anni al di sopra di quella media dei paesi europei che si sono dotati di aggiornamenti automatici dei requisiti di pensionamento⁶⁸. In base allo stesso scenario demografico EUROSTAT, in Italia nel 2060 l'aspettativa di vita a 65 anni sarà di 23 anni per gli uomini e 26,3 per le donne, circa 0,8 anni superiore sia a quella della media UE22 sia a quella media dei paesi europei che si sono dotati di aggiornamenti automatici dei requisiti di pensionamento.

Un'applicazione meccanica dell'incremento dei requisiti può tuttavia rivelarsi problematica se si considerano le caratteristiche di svolgimento di alcune attività o le carriere, tipicamente poco specializzate, avviate in giovane età. Da qui l'esigenza di prevedere, e non solo in Italia, deroghe ai requisiti minimi di pensionamento generali significativamente

pensionamento (tale requisito è diverso da paese a paese). Nel lungo periodo, il requisito per il pensionamento di vecchiaia è l'età statutaria che, per i paesi con adeguamento automatico, incorpora la progressione; per il pensionamento anticipato è, invece, l'età a cui chi ha iniziato a lavorare ventenne nel 2016 maturerà il requisito contributivo sufficiente per il pensionamento (tale requisito è diverso da paese a paese e, lì dove previsto, incorpora gli adeguamenti automatici).

⁶⁷ Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria. Ai fini della comparazione con l'Italia, il dato medio citato è calcolato escludendo l'Italia.

⁶⁸ I 9 paesi passati in sintetica rassegna nel Riquadro 1. Ai fini della comparazione con l'Italia, dato medio citato è calcolato escludendo l'Italia.

umentati per effetto delle riforme degli ultimi 15-20 anni⁶⁹ e destinati a crescere in relazione agli automatismi previsti. Le scelte circa la numerosità e la portata delle deroghe tuttavia non dovrebbero indebolire l'architettura generale del sistema pensionistico (che include gli automatismi) compromettendone gli obiettivi di sostenibilità. Non è tuttavia semplice "fissare l'asticella" per trovare e mantenere nel tempo tale equilibrio, e questa è una sfida con cui si stanno misurando quasi tutti i paesi occidentali.

Nel tempo sono state introdotte nel nostro sistema numerose deroghe il cui disegno risulta ancora frammentario e non fondato su oggettive valutazioni circa l'effettiva difficoltà di protrarre a lungo nel tempo lo svolgimento di attività particolarmente gravose e pericolose o della differente aspettativa di vita connessa allo svolgimento di particolari attività lavorative. Nell'ultimo decennio, cioè da quando ha cominciato a concretizzarsi un graduale passaggio dalle deroghe generalizzate per interi settori/comparti a quelle più legate alla tipologia di attività svolta, le scelte delle categorie da agevolare sono sopraggiunte in modo discontinuo nel tempo e sembrano non rispondere a una chiara visione unitaria. I loro perimetri non sono netti e questo traspare anche dalla indeterminatezza della terminologia: dapprima sono comparsi i lavori "usuranti", poi quelli "gravosi";

⁶⁹ Si veda Carone, G., Eckefeldt, P., Giamboni, L., Laine, V. e Pamies Sumner, S. (2016), "Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead", Economic and Financial Affairs, *Discussion Paper* n. 42, pagina 18 e seguenti (https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/pension-reforms-eu-early-2000s-achievements-and-challenges-ahead_en); si vedano anche le varie edizioni annuali di "Pensions at a Glance" dell'OCSE.

infine, con le innovazioni della legge di bilancio per il 2018, quelli "particolarmente faticosi e pesanti". Peraltro, a queste categorie si applicano requisiti di accesso all'agevolazione diversi e anch'essi non rispondenti a una chiara valutazione del rapporto bisogno-beneficio⁷⁰.

Se è in parte fisiologico che riforme con effetti rilevanti in termini sia finanziari sia sociali possano essere ridefinite e migliorate negli anni immediatamente successivi l'adozione, il processo dovrebbe però mantenersi il più possibile all'interno di un disegno coerente e le modifiche dovrebbero essere circoscritte nel tempo. La normativa sui lavori "usuranti" e "gravosi" continua a evolversi dal 2011 come parte di quell'insieme di deroghe/esenzioni alla riforma "Fornero" in cui rientrano anche le otto salvaguardie e l'APE sociale. Tuttavia, mentre queste due ultime misure hanno natura temporanea e circoscritta (l'APE sociale è accessibile sino a fine 2018, le salvaguardie sono rivolte a contingenti numerici prefissati ancorché allargabili di anno in anno), le eccezioni per i lavori

⁷⁰ Per esempio, per avvalersi dell'agevolazione da precoce serve lo svolgimento continuativo delle attività "gravose" nei 6 anni prima del pensionamento mentre, ai fini della disapplicazione dell'aumento dei requisiti nel 2019, si deve aver svolto quelle stesse attività in almeno 7 anni negli ultimi 10 prima del pensionamento e non necessariamente in via continuativa (oltre a possedere una anzianità di almeno 30 anni). Un altro esempio riguarda il fatto che i precoci possono pensionarsi solo da lavoratori dipendenti se appartengono a una delle 11 categorie "gravose" introdotte dalla legge di bilancio per il 2017, mentre possono pensionarsi anche da autonomi o parasubordinati (avendo svolto lavori dipendenti "gravosi" in altre fasi della carriera) se appartengono a una delle 4 categorie "faticose e pesanti" del D.Lgs. 67/2011. Sul punto si veda Mazzaferro, C. (2018), "Ma l'età della pensione non si fissa per decreto", www.lavoce.info.

“usuranti” e “gravosi” sono strutturali (ossia permanenti sebbene cambino le regole) e maggiore attenzione dovrebbe essere posta al loro disegno e alla qualità del corpo normativo che li riguarda.

La Commissione tecnico-scientifica sulle occupazioni “usuranti” e “gravose” prevista dalla legge di bilancio per il 2018 potrebbe avere un ruolo determinante nell’identificazione di tali attività e per fornire dunque indicazioni su come razionalizzare l’insieme delle agevolazioni, anche per evitare che, come già accaduto per la serie delle otto salvaguardie, si proceda in futuro con altri aggiustamenti marginali annuali, con risultati subottimali sia dal punto di vista dell’equità che dell’efficienza. Tuttavia, i tempi previsti (i risultati della Commissione dovranno essere disponibili entro fine settembre del 2018) sembrano troppo brevi per affrontare una problematica così complessa.

Per affrontare in modo più sistematico la questione andrebbe valutata l’opportunità di mantenere ancora, nella loro configurazione attuale, i trattamenti agevolati a favore di specifici settori e comparti (la prima tipologia di deroghe descritta). Quelli giustificati dallo svolgimento di attività particolarmente pericolose o usuranti potrebbero infatti essere ricompresi attraverso un più organico concetto di gravosità nella seconda tipologia di deroghe, mantenendo la logica seguita negli ultimi anni. Gli altri trattamenti agevolati, quelli legati alla appartenenza a uno specifico settore indipendentemente dalla particolarità dell’attività svolta, potrebbero invece essere sostituiti attraverso il rafforzamento di altri strumenti più legati al mercato del lavoro che consentano una ricollocazione

efficiente del lavoratore anziché un pensionamento a requisiti ridotti. Specifici accordi tra lavoratore e datore di lavoro potrebbero introdurre la possibilità a un certo punto della vita lavorativa di svolgere funzioni meno gravose per le quali l’esperienza sia elemento strategico e fonte di esternalità positive sui processi produttivi. In maniera più generale, un mercato del lavoro più flessibile nella fase terminale delle carriere potrebbe consentire ad alcune tipologie di lavoratori di svolgere la propria attività in modalità ridotta (*part-time* orizzontale e/o verticale, *smart working*) e contemplare, tra le funzioni, una posizione specifica per la trasmissione del *know-how* ai più giovani⁷¹. Una organizzazione del lavoro più flessibile permetterebbe di ridimensionare la portata di deroghe ed esenzioni nel loro complesso, consentendo di focalizzare gli sforzi sulla casistica più rilevante e urgente.

Dosare bene tutte le leve a disposizione appare necessario anche a evitare che, addossando il compito a un solo strumento (per esempio, le deroghe e le esenzioni nel caso italiano), ci si trovi costretti a usarlo in maniera eccessiva o impropria.

⁷¹ Si veda OECD (2017), “Pensions at a Glance”; in particolare il capitolo 2, “Flexible Retirement in OECD Countries”, e l’Annex 2.A2.