

La questione «esodati»: origine e (frammentarie) soluzioni

Gianluigi Nocella

La riforma delle pensioni varata dal Governo Monti per far fronte alla crisi fiscale dell'autunno del 2011 ha prodotto un improvviso e sostanziale allungamento della vita lavorativa, volto a generare immediati risparmi di spesa. Questo obiettivo ha impedito che si potesse fornire una salvaguardia universale a tutti i soggetti ai margini del mercato del lavoro, cui la riforma imponeva

la prospettiva di un lungo periodo senza alcun reddito (gli «esodati»). In questo articolo si prova a definire le diverse categorie di soggetti colpiti e si illustra il contenuto dei vari provvedimenti che, in un contesto di policy piuttosto difficile, si sono susseguiti nel tempo per risolvere la «questione esodati», un problema sociale di dimensione e complessità sensibilmente maggiori del previsto.

RPS

1. Come nascono gli «esodati»? Gli obiettivi della Riforma Fornero

La riforma del sistema pensionistico introdotta dal Governo Monti alla fine del 2011 ha rappresentato l'ultimo passaggio (per ora) di un lungo percorso di rinnovamento del nostro sistema previdenziale, iniziato nel 1992 con la Riforma Amato e il cui snodo più rilevante può leggersi nella Riforma Dini del 1995, con il passaggio dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo. Le due riforme citate rappresentano due paradigmi diversi nell'approccio al problema, che riflettono esigenze storiche e – di conseguenza – scelte politiche differenti: se l'intervento del 1992 ha rappresentato una tra le misure più rilevanti per fare fronte alla crisi finanziaria che ha accompagnato la crisi della lira di quegli anni, l'intervento del 1995 ha inaugurato, invece, quella lunga stagione di «riforme strutturali» che hanno consentito all'Italia l'ingresso nella moneta unica sin dall'inizio del 1999. Due obiettivi diversi, dunque: «fare cassa», ovvero raggiungere subito un (cospicuo) avanzo primario nel 1992 («bloccando» lavoratori in uscita tramite l'aumento dell'età pensionabile e rallentando significativamente i meccanismi di rivalutazione delle prestazioni); cambiare radicalmente l'assetto del sistema previdenziale nel 1995, per garantire la sostenibilità della spesa pensionistica nel lungo periodo (passando a un sistema

che si basa sull'equilibrio attuariale di ciascun trattamento), pur contemplando una disciplina transitoria in grado di rendere meno traumatico il passaggio.

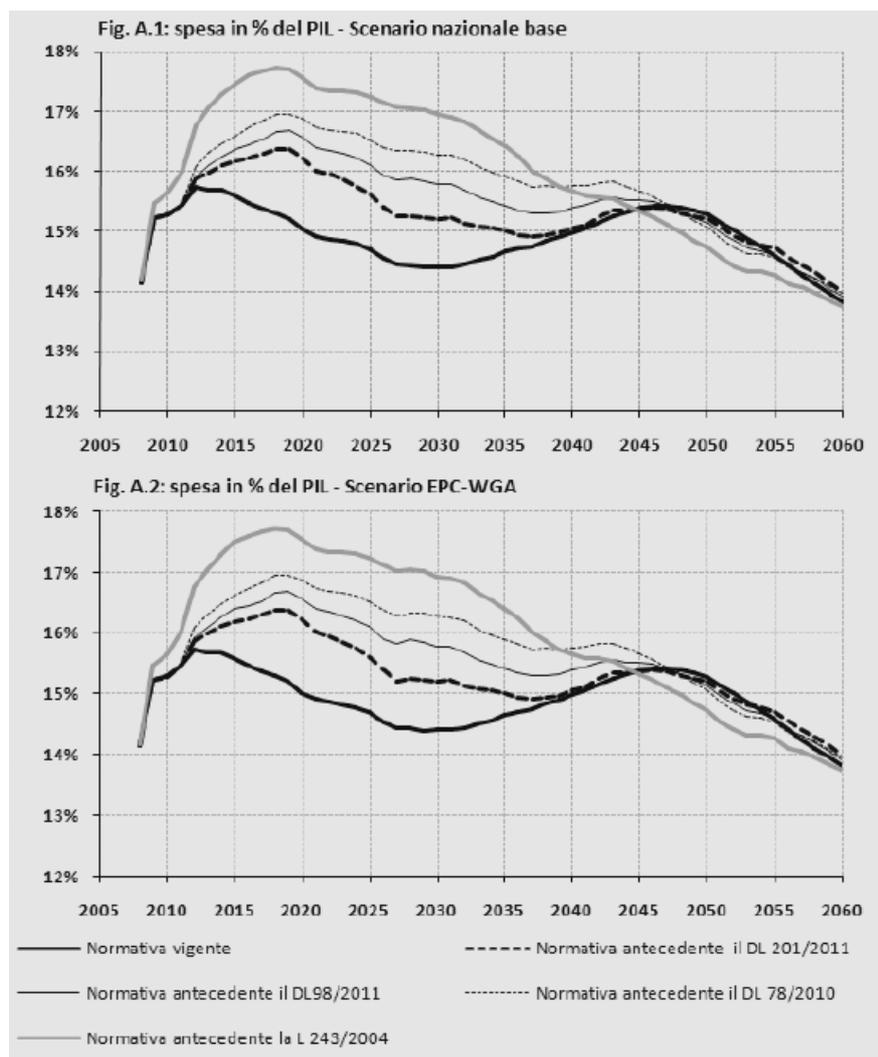
L'articolo non presenta un'analisi «tecnica» delle novità introdotte da quest'ultimo intervento di riforma, quanto la cronaca e l'approfondimento di un suo sottoprodotto – la questione «esodati» – che ha assunto proporzioni sempre più rilevanti nel confronto tra le parti sociali (e, più in generale, nel dibattito pubblico) e coinvolto aspetti di carattere sociale ed economico assai diversi e difficili da trascurare. La (assai sintetica) prospettiva storica di cui sopra, però, vuole sottolineare come il problema particolare – e la complessità della sua soluzione, non sempre apprezzata nei commenti degli osservatori¹ – sia figlio proprio degli obiettivi a breve termine della riforma (e del cd. decreto legge «Salva Italia»²), nonostante la comunicazione politica abbia tentato di dare all'intervento una connotazione strutturale. In altre parole, risulta evidente come, per obiettivi perseguiti e strumenti utilizzati, la Riforma Fornero somigli molto più alla Riforma Amato che non alla Riforma Dini. Dati gli obiettivi immediati di finanza pubblica da raggiungere (e i «caldi suggerimenti» delle principali istituzioni europee sulle leve da attivare), il decisore si è trovato di fronte a un chiaro *trade-off* tra equità (e tutela di diritti acquisiti) ed efficacia della manovra in termini di saldi di bilancio.

Il peso che la congiuntura politica ed economica europea attribuiva a questi ultimi ha partorito una riforma del sistema previdenziale con effetti positivi, in termini di riduzione della spesa, a breve e medio termine, ma con effetti nulli – se non negativi – nel lungo periodo. Questo è ciò che emerge dalle simulazioni sulla spesa pensionistica contenute nel rapporto *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario – Aggiornamento 2012*, a cura della Ragioneria generale dello Stato, i cui risultati sono visibili nella figura (tratta dal documento).

¹ Si veda, ad esempio, <http://noisefromamerika.org/articolo/esodati-matematica>.

² Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Figura A – Spesa pubblica per pensioni in % del Pil sotto differenti ipotesi normative



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (2012).

Da esso si evince, infatti, che il risultato a breve è ottenuto per lo più ritardando improvvisamente, e a volte di diversi anni, l'accesso ai trattamenti per una platea piuttosto ampia di soggetti e bloccando anche gli adeguamenti all'inflazione per la gran parte dei pensionati. A

regime – grosso modo dal 2040 in poi – la netta tendenza a decrescere del rapporto spesa pensionistica/Pil è determinata, invece, dal definitivo passaggio al metodo di calcolo contributivo (che, come noto, non è una modifica introdotta da questa riforma) e da alcune ipotesi demografiche e dello scenario macro a lunghissimo termine. In merito, però, è interessante notare come la stessa analisi della Ragioneria generale dello Stato sottolinei che l'innalzamento dei limiti d'età per l'accesso alla pensione abbia risvolti negativi sulla dinamica della produttività, poiché aumenta l'età media della forza lavoro e riduce gli effetti positivi del *capital deepening*, e quindi abbassando il tasso di crescita del Pil; oltre a determinare un aumento dei trattamenti medi a regime, com'è naturale in un sistema contributivo che costringa a restare a lavoro più a lungo.

In sostanza, dunque, la Riforma Fornero non è servita a introdurre correttivi strutturali a un sistema che generava debiti previdenziali a livello individuale³, per il semplice fatto che già il passaggio al contributivo stabilito dalla Riforma Dini risolveva per definizione problemi di quest'ordine. Del resto, anche dal punto di vista della sostenibilità del meccanismo di ripartizione del sistema, l'allungamento della vita lavorativa ha effetti contrastanti⁴: certamente si riduce il rapporto pensionati/lavoratori, ma la base contributiva è influenzata negativamente dalla bassa dinamica dei salari, alimentata dall'ampliamento della componente anziana della forza lavoro⁵, mentre l'allungamento delle carriere (determinato dall'assenza di una finestra flessibile per l'uscita, caratteristica dei sistemi contributivi) genera un aumento del valore medio dei trattamenti.

³ Ovvero, differenze positive tra il valore attuale del flusso atteso di pensioni ricevute da un individuo e il valore attuale dei contributi previdenziali (capitalizzati) da egli versati durante la sua vita lavorativa.

⁴ Dal 2035 (fase crescente del rapporto spesa pensionistica/Pil, dovuta all'accesso alla pensione dei cd. *baby boomers*) in poi, infatti il grafico mostra come la Riforma Fornero determini una dinamica della spesa marginalmente peggiore rispetto alla legislazione previgente.

⁵ Questo fenomeno, evidentemente, va a sommarsi alle tendenze di compressione della dinamica salariale che si registrano in molti paesi europei, nonché a caratteristiche specifiche che il nostro mercato del lavoro è andato maturando negli ultimi due decenni, prima tra tutte la forte discontinuità delle carriere che trasforma la flessibilità in precariato. Si veda, in proposito: Berton, Richiardi e Sacchi (2009).

È chiaro, dunque, che la riduzione di spesa che il governo ha inteso realizzare con la riforma fosse quella – sostanziosa – ottenuta in un orizzonte relativamente breve (più o meno fino al 2020) tramite la mancata erogazione di trattamenti dovuta al blocco delle coorti in procinto di accedere alla pensione. Proprio questa impostazione ha dato origine al problema «esodati» – genericamente definendo questi ultimi, per ora, come quei soggetti per cui la riforma ha creato la prospettiva di un periodo più o meno lungo senza redditi da lavoro o da pensione – e, al tempo stesso, ha determinato l'indisponibilità del governo a porvi «universalmente» e omogeneamente rimedio, adottando scelte che sarebbero state logicamente più semplici e strutturalmente più in armonia con il criterio contributivo⁶.

In questo quadro, la problematica è emersa abbastanza rapidamente in tutta la sua rilevanza, mostrando come la salvaguardia inizialmente stabilita dalla legge fosse del tutto inadeguata, non avendo tenuto presente (in parte, per via di oggettive difficoltà di valutazione che vanno riconosciute al decisore) la complessa articolazione di fattispecie diverse, accomunate dall'impatto profondamente iniquo che la riforma aveva su di esse. In un equilibrismo quasi impossibile tra obiettivi di bilancio e tenuta sociale, la soluzione del problema va assumendo le sembianze di un mosaico piuttosto complicato, le cui tessere – rappresentate dai diversi provvedimenti che si susseguono da ormai quasi due anni – sembrano non combaciare mai perfettamente.

Nelle prossime pagine sarà meglio circoscritta la questione «esodati» – una categoria che, nella confusione mediatica e con l'acuirsi della crisi, ha finito per includere soggetti in condizioni fin troppo diverse tra loro – e si riassumeranno le diverse misure con cui a essa si è provato a far fronte finora.

⁶ Ad esempio, la cosiddetta «proposta Damiano». In essa il presidente della Commissione lavoro della Camera della XVII Legislatura ha proposto un correttivo strutturale alla riforma, attraverso l'introduzione di una finestra di flessibilità in uscita tra i 62 e i 66 anni, comunemente adottata nei sistemi contributivi, in cui l'abbandono precoce del mercato del lavoro è disincentivato dal metodo di calcolo stesso. In questo caso, i soggetti che oggi vengono «bloccati» dalla riforma (tra cui gli esodati) potrebbero comunque andare in pensione, scontando però un tasso di sostituzione inferiore.

2. *La questione dei lavoratori «esodati»*

Il sostanziale incremento dell'età pensionabile determinato dalla Riforma Fornero⁷ ha avuto effetti importanti su due categorie di individui, esponendoli a una serie di rischi e generando alcune circostanze particolarmente critiche. Le due categorie sono: i) coloro che erano ancora attivi al momento della riforma e ii) coloro che erano già inattivi (o disoccupati) al momento della riforma.

I primi, dovendo ora attendere un maggior numero di anni prima di poter accedere al pensionamento, sopporteranno rischi legati all'andamento congiunturale e strutturale del mercato del lavoro, quindi alla carenza di domanda di lavoro rivolta ai meno giovani e a possibili limitazioni dal lato dell'offerta, ovvero all'estrema difficoltà per alcuni di prolungare l'attività, soprattutto in presenza di «vincoli» familiari o cattivo stato di salute (che, come segnalato anche da studi epidemiologici⁸, potrebbe essere aggravato dalla stessa prosecuzione dell'attività). Per alcuni di questi individui (in particolar modo, quanti avrebbero avuto accesso alla pensione per il raggiungimento delle cosiddette «quote» – date dalla somma di età anagrafica e anzianità contributiva – abolite dalla riforma) il momento di accesso alla pensione si allontana notevolmente (oltre quattro anni, in alcuni casi), per di più in una fase del ciclo economico in cui il mercato del lavoro è ben poco ricettivo, soprattutto per le coorti più anziane. Inoltre, è importante considerare che tra gli «ancora attivi» rientrano soggetti che hanno aderito ad accordi di esodo incentivato prima dell'entrata in vigore della riforma, ma che prevedono l'interruzione del rapporto di lavoro in una data successiva al 31 dicembre 2011: al momento della risoluzione del contratto, molti di questi soggetti non avranno ancora maturato i nuovi requisiti per l'accesso alla pensione e gli accordi con la parte datoriale generalmente non risulteranno più sufficienti a coprirli fino a quel momento.

Fra i secondi (gli inattivi o disoccupati al momento della riforma) si possono distinguere due sottogruppi: i) gli inattivi/disoccupati da breve termine e ii) gli inattivi da lungo termine (fra cui rientrano soprattutto ex lavoratrici).

⁷ Articolo 24 del d.l. 201 del 6 dicembre 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

⁸ Si veda, ad esempio: Rosolia (2012).

Fra i primi, oltre a coloro che, al momento della riforma, già non avevano nessuna forma di reddito e che vedono protrarsi, in alcuni casi di vari anni, tale condizione, rientrano anche quei soggetti titolari di qualche forma di ammortizzatore sociale (generalmente, trattamenti di mobilità o sostegno a carico dei fondi di solidarietà di settore) non più sufficiente, con le nuove regole, ad accompagnarli fino alla pensione. Fra gli inattivi da lungo termine, ovvero le persone uscite dalle forze lavoro ben prima del 2011⁹, bisogna distinguere due situazioni:

- A. Coloro che a fine 2011 avevano già raggiunto i 20 anni di contribuzione minima richiesti per l'accesso al pensionamento: il sostenuto aumento dell'età pensionabile vincola quindi questi individui a dover attendere più a lungo per poter ricevere la pensione.
- B. Coloro che a fine 2011 non avevano invece raggiunto i 20 anni di contribuzione minima. A tale proposito va ricordato che la Riforma Amato del 1992 aveva aumentato da 15 a 20 anni l'anzianità minima per poter ricevere la pensione di vecchiaia. Tuttavia, si era prevista una deroga per coloro che al 1992 avevano già accumulato 15 anni di contributi o erano stati autorizzati ai versamenti volontari, i quali avrebbero potuto ricevere la prestazione sulla base delle regole precedenti. Con la riforma di dicembre 2011, l'Inps ha inizialmente escluso che la salvaguardia prevista dalla Riforma Amato potesse essere ancora valida. Tale interpretazione è stata espressa nelle circolari n. 35, 36 e 37¹⁰ emanate dall'Istituto previdenziale in data 14 marzo 2012, introducendo di fatto un regime che avrebbe penalizzato in misura grave ed evidente chi, da lungo assente dal mercato del lavoro, sarebbe stato costretto a versare ulteriori 5 anni di contribuzione (volontaria o da lavoro), pena la mancata ricezione di ogni forma di pensione una volta raggiunti i nuovi requisiti anagrafici. A trovarsi in questa situazione sarebbero stati circa 65.000

9 Dal punto di vista previdenziale questa casistica viene generalmente indicata con l'espressione «contributi silenti».

¹⁰ Le tre circolari sono disponibili, rispettivamente, ai seguenti indirizzi internet:
<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2035%20del%2014-03-2012.htm>
<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2036%20del%2014-03-2012.htm>
<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2037%20del%2014-03-2012.htm>

contribuenti «silenti», che non avrebbero avuto diritto a nessun tipo di indennizzo o di restituzione dei contributi versati. Le polemiche scatenate da questa prima interpretazione – piuttosto restrittiva – della norma hanno portato l’Inps a riconsiderare la questione e, dopo quasi un anno, a emanare una nuova circolare (n. 16 del 1° febbraio 2013¹¹), che – contrariamente a quanto stabilito precedentemente – conferma il regime di deroga della Riforma Amato¹², eliminando la necessità di versare altri contributi per poter accedere al trattamento. Tuttavia, la stessa circolare – come è lecito aspettarsi – dispone, anche per questi soggetti, l’adeguamento dei requisiti anagrafici per l’accesso alla pensione di vecchiaia e l’attivazione del meccanismo di evoluzione automatica degli stessi stabiliti dalla Riforma Fornero.

Le categorie individuate sono accomunate dal rischio (o dalla certezza) di un periodo più o meno lungo in assenza di qualunque forma di reddito, da lavoro o da pensione. Ma la natura di tale rischio e l’impatto della riforma su di esso sono diversi: per questo è importante la distinzione tra chi è ancora attivo e sconta un rischio dovuto al funzionamento strutturale e congiunturale del mercato del lavoro e chi, invece, si trovava già in condizione di inattività o ci si sarebbe trovato successivamente all’entrata in vigore della riforma, ma in forza di accordi vincolati presi prima dell’entrata in vigore della stessa.

Tra i secondi vanno individuati i cosiddetti «esodati». In senso stretto, bisognerebbe indicare come tali solo quei soggetti che hanno lasciato o lasceranno il loro posto di lavoro in virtù di accordi di esodo incentivato (ovvero, generalmente, di risoluzione volontaria del rapporto di lavoro in cambio di benefici economici di vario genere), individuali o collettivi¹³, perfezionati a una certa data. Per la gran parte di essi, i diversi accordi prevedevano l’erogazione di forme alternative di sostegno al reddito: ammortizzatori sociali a carico degli enti previdenziali (mobilità, mobilità lunga) per alcuni; trattamenti a carico di fondi di solidarietà di settore per altri; per altri ancora, il salario e i versamenti

¹¹ Il testo della circolare è disponibile all’indirizzo internet: <http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2016%20del%2001-02-2013.htm>

¹² Art. 2, comma 3, d.lgs. n. 503/1992.

¹³ Solo una parte di questi ultimi è maturata in sedi istituzionali, con il coinvolgimento dei sindacati o di altre associazioni rappresentative delle parti.

contributivi mancanti erano oggetto di un accordo privato tra lavoratore e datore di lavoro. Ma ciascun accordo, ovviamente, era pensato per accompagnare i soggetti fino al raggiungimento dei requisiti per il pensionamento vigenti prima della riforma. L'innalzamento degli stessi, e la cancellazione di fatto del ritiro per anzianità, quindi, ha determinato automaticamente la prospettiva di un periodo più o meno lungo senza alcun reddito per i soggetti coinvolti. Inoltre, la natura per lo più consensuale della risoluzione del rapporto di lavoro esonera da qualsiasi responsabilità ulteriore la parte datoriale.

Ma gli esodati in senso stretto, come già detto, sono solo una parte del problema. All'annuncio della riforma, l'improvviso manifestarsi dei diversi casi – ciascuno con le proprie criticità – ha imposto al governo la necessità di valutare l'esenzione di alcune categorie dalle nuove regole. La riforma stessa e alcuni provvedimenti successivi, come si vedrà a breve, hanno previsto alcune categorie di cosiddetti «salvaguardati», ovvero persone a cui continueranno ad applicarsi le vecchie regole di accesso alla pensione (o che riceveranno forme di sostegno alternative), fino al raggiungimento di un limite numerico determinato dal Ministero del Lavoro in base alle risorse finanziarie rese disponibili a tale scopo.

Dal varo della riforma al settembre 2013, gli interventi correttivi sul tema sono stati quattro. Li si analizzeranno di seguito.

2.1. *Prima salvaguardia*

La stessa legge n. 214 del 22 dicembre 2011 (la legge di conversione del cosiddetto «decreto Salva Italia»), al comma 14 dell'art. 24, fa salve – garantendo la validità dei requisiti previgenti – le seguenti categorie:

- A. Lavoratori collocati in mobilità sulla base di accordi sindacali stipulati anteriormente al 4 dicembre 2011 e che maturano i requisiti per il pensionamento entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità.
- B. Lavoratori collocati in mobilità lunga per effetto di accordi collettivi stipulati entro il 4 dicembre 2011.
- C. Lavoratori che, alla data del 4 dicembre 2011, sono titolari di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà di settore, nonché lavoratori per i quali sia stato previsto da accordi collettivi stipulati entro la medesima data il diritto di accesso ai predetti fondi di solidarietà; in tale secondo caso gli interessati restano tuttavia a carico dei fondi medesimi fino al compimento di almeno 59 anni di

età, ancorché maturino prima del compimento della predetta età i requisiti per l'accesso al pensionamento previsti prima della data di entrata in vigore del presente decreto.

D. Lavoratori che, antecedentemente alla data del 4 dicembre 2011, siano stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione.

E. Lavoratori che alla data del 4 dicembre 2011 hanno in corso l'istituto dell'esonero dal servizio; l'esonero si considera, comunque, in corso qualora il provvedimento di concessione sia stato emanato prima del 4 dicembre 2011¹⁴.

Il comma 15 della stessa legge fissava vincoli finanziari per l'attuazione della salvaguardia per ciascun anno a venire¹⁵. In più rimandava a un decreto ministeriale, da emanare entro novanta giorni, la determinazione del limite numerico degli aventi diritto coerente con tali risorse. Agli enti previdenziali veniva affidata la redazione, previa verifica dei requisiti, di una graduatoria delle domande di pensionamento pervenute dai potenziali salvaguardati (da compilare in base alla data di cessazione del rapporto di lavoro o di inizio del periodo di esonero): una volta raggiunto il limite numerico, non sarebbero state accettate altre domande.

La reazione delle parti sociali e dei soggetti coinvolti, già durante il percorso parlamentare di conversione del «Salva Italia», rese abbastanza evidente che la platea degli interessati era assai più ampia di quanto inizialmente previsto¹⁶. In più, alcune categorie rimanevano fuori dai

¹⁴ L'esonero dal servizio (di cui all'articolo 72, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni con legge 6 agosto 2008, n. 133) riguarda personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le Agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli Enti pubblici non economici, le Università, le Istituzioni e gli Enti di ricerca e altre amministrazioni, che può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni.

¹⁵ Tali stanziamenti erano fissati in 240 milioni di euro per il 2013, 630 milioni di euro per il 2014, 1.040 milioni di euro per il 2015, 1.220 milioni di euro per il 2016, 1.030 milioni di euro per il 2017, 610 milioni di euro per il 2018 e 300 milioni di euro per il 2019.

¹⁶ Il testo del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 riportava inizialmente un limite numerico di 50.000 individui, definito sulla base di dati Inps. Secondo il

casi previsti dal comma 14: ad esempio, coloro che avessero lasciato il lavoro in forza di accordi individuali o collettivi di incentivo all'esodo che non prevedessero l'utilizzo della mobilità o dei fondi di solidarietà di settore, o che non si basassero su una domanda di prosecuzione volontaria dei versamenti contributivi o, più in generale, che non rientrassero per qualche motivo nella casistica esposta sopra.

Il «Milleproroghe 2011»¹⁷, oltre a spostare al 30 giugno 2012 il termine per l'emanazione del decreto ministeriale e a introdurre correttivi ulteriori (d'impatto non sostanziale, per la verità), allargava (con il comma 2-ter dell'art. 6) la platea dei salvaguardati, includendo anche «i lavoratori il cui rapporto di lavoro si sia risolto entro il 31 dicembre 2011, in ragione di accordi individuali sottoscritti anche ai sensi degli artt. 410, 411 e 412-ter del codice di procedura civile, o in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, a condizione che ricorrano i seguenti elementi: la data di cessazione del rapporto di lavoro risulti da elementi certi e oggettivi, quali le comunicazioni obbligatorie agli ispettorati del lavoro o ad altri soggetti equipollenti, indicati nel medesimo decreto ministeriale; il lavoratore risulti in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla previgente disciplina pensionistica, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo entro un periodo non superiore a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 201 del 2011». Il decreto attuativo di cui sopra, emanato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze il 1° giugno 2012, individua – per soddisfare i vincoli finanziari di cui al comma 15 del «Salva Italia» – 65.000 individui salvaguardati, così suddivisi:

A. 25.590 lavoratori in mobilità che hanno cessato l'attività lavorativa al 4 dicembre con perfezionamento dei requisiti entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità;

governo, questo numero sarebbe stato grossomodo in grado di coprire i soggetti interessati. Secondo i sindacati (che in molti casi avevano partecipato alla definizione degli accordi di esodo incentivato), invece, questo tetto era largamente insufficiente. C'è da ricordare, inoltre, che nella prima versione del decreto la data limite per la definizione dei criteri d'accesso alla salvaguardia non era il 4 dicembre 2011, bensì il 30 ottobre 2011.

¹⁷ Decreto legge del 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con legge 24 febbraio 2012, n. 14.

- B. 10.250 autorizzati al versamento volontario dei contributi con decorrenza della pensione entro il 2013 che non abbiano ripreso l'attività lavorativa e abbiano almeno un contributo accreditato o accreditabile alla data di entrata in vigore della riforma;
- C. 3.460 lavoratori in mobilità lunga con cessazione dell'attività lavorativa al 4 dicembre 2011;
- D. 17.710 titolari di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà al 4 dicembre 2011, oppure il cui accesso al fondo sia autorizzato dall'Inps o previsto da accordi collettivi;
- E. 6.890 «cessati» con rapporto risolto al 31 dicembre 2011 che non abbiano ripreso a lavorare e maturino la decorrenza entro il 2013;
- F. 950 lavoratori esonerati al 4 dicembre 2011;
- G. 150 lavoratori in congedo per assistere figli disabili.

Il decreto affida alle Direzioni territoriali del lavoro il monitoraggio, la raccolta e un primo filtro sulle domande, lasciando comunque all'Inps la decisione ultima sulle istanze.

È importante notare che, per la categoria dei prosecutori volontari (lettera B), il decreto ha inserito vincoli piuttosto stringenti, non previsti dalla legge: non basta più aver ricevuto l'autorizzazione al versamento volontario dei contributi prima del 4 dicembre 2011, ma bisogna aver effettuato a quella data almeno un versamento e non aver ripreso l'attività lavorativa dopo l'autorizzazione. Questi vincoli escludono dalla salvaguardia una platea piuttosto ampia di persone che hanno ricevuto l'autorizzazione alla prosecuzione molto tempo addietro, ma al 4 dicembre 2011 non avevano ancora versato contributi volontari per scelta o perché hanno trovato impieghi alternativi dopo aver ricevuto l'autorizzazione.

Peraltro, l'interpretazione della legge fornita dall'Inps annullerebbe la salvaguardia offerta dalla legislazione vigente prima del «Salva Italia» ad alcuni prosecutori volontari autorizzati prima del 20 luglio 2007. Questo, nonostante diversi interventi – anche nelle Commissioni speciali appositamente istituite in Parlamento – abbiano voluto ribadire che la copertura (finanziaria e normativa) di tali soggetti sarebbe offerta dalle riforme precedenti (in particolare, dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247), non abrogate esplicitamente.

Altro dettaglio da tenere presente è che il decreto interministeriale fa riferimento alla «decorrenza» della pensione e non alla maturazione dei requisiti (riferimento utilizzato per altri casi dalla legge). Considerando la presenza della cd. finestra mobile, abolita dalla riforma, si spiega

perché anche questo aspetto abbia ulteriormente ristretto il perimetro di applicazione della salvaguardia, innescando diverse polemiche.

2.2. Seconda salvaguardia

Circa un mese dopo, con il provvedimento relativo alla *spending review*¹⁸, la copertura è stata estesa ad altri 55.000 soggetti delle quattro categorie seguenti (comma 1, art. 22):

- A. Lavoratori per i quali le imprese abbiano stipulato in sede governativa entro il 31 dicembre 2011 accordi finalizzati alla gestione delle eccedenze occupazionali con utilizzo di ammortizzatori sociali ancorché alla data del 4 dicembre 2011 gli stessi lavoratori ancora non risultino cessati dall'attività lavorativa e collocati in mobilità, i quali in ogni caso maturino i requisiti per il pensionamento entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità o mobilità lunga. Per questi soggetti, peraltro, la disciplina del trattamento di mobilità resta quella in vigore al 31 dicembre 2011, che è stata successivamente riformata.
- B. Ulteriori 1.600 lavoratori, rispetto a quanto previsto dal citato decreto ministeriale, che alla data del 4 dicembre 2011 non erano titolari di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà di settore, ma per i quali il diritto all'accesso ai predetti fondi era previsto da accordi stipulati alla suddetta data (intanto, la permanenza nel fondo è stata estesa fino al sessantaduesimo anno di età dal decreto ministeriale).
- C. Lavoratori che, antecedentemente alla data del 4 dicembre 2011, siano stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione, che perfezionano i requisiti anagrafici e contributivi utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico, secondo le vecchie norme, nel periodo compreso fra il ventiquattresimo e il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore della riforma.
- D. Lavoratori di cui all'art. 6, comma 2-ter, del «Milleproroghe», che risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla previgente disciplina pensionistica, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo nel periodo compreso fra il ventiquattresimo e il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore della riforma.

¹⁸ Decreto legge del 6 luglio 2012, n. 95, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135.

Dunque il provvedimento¹⁹ amplia ulteriormente la platea dei salvaguardati che rientrano nei casi più critici (accordi di ristrutturazione – individuali o collettivi, ricorso ai fondi di solidarietà di settore e prosecuzione volontaria dei versamenti), in alcuni casi allentando i vincoli per l'accesso alla salvaguardia (ad esempio, l'allungamento di dodici mesi del termine entro cui maturare i requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso alla pensione secondo la vecchia disciplina).

Tuttavia, la difficoltà di censire o di produrre stime affidabili su alcune di queste categorie (soprattutto per una parte dei «cessati», cioè coloro che hanno interrotto il rapporto di lavoro in virtù di accordi individuali non supervisionati dal sindacato e non svolti in sedi governative; in molti casi, peraltro, tali soggetti potrebbero coincidere con individui autorizzati alla prosecuzione volontaria dei versamenti) ha determinato una notevole distanza tra i «salvaguardati» previsti nei provvedimenti passati in rassegna e gli appartenenti alle stesse categorie individuati dall'Inps in una relazione per il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali dei primi di giugno, che ha suscitato non poche polemiche. Da quanto emerso attraverso i mezzi d'informazione, in tale relazione (non pubblica) si quantificano le categorie interessate alla salvaguardia rispetto alle nuove regole di accesso alla pensione, sulla base delle impostazioni normative e interpretative della Ragioneria generale. Si contano 390.200 soggetti, di cui:

- A. 133.000 persone autorizzate ai versamenti volontari, nate dopo il 1946 e con un ultimo versamento contributivo antecedente il 6 dicembre 2011 (10.250 nel decreto interministeriale);
- B. 180.000 cosiddetti «cessati», ovvero quelli che sono usciti dal lavoro per dimissioni, licenziamento o altre cause tra il 2009 e il 2011 che hanno più di 53 anni e che non si sono rioccupati (6.890 nel decreto);
- C. 45.000 persone tra mobilità ordinaria e quella lunga (a fronte dei 29.050 salvaguardati dal decreto);
- D. 26.200 con prestazioni a carico dei fondi di solidarietà (a fronte dei 17.710 previsti dal decreto);
- E. 3.330 beneficiari del congedo straordinario per l'assistenza ai figli gravemente disabili (150 previsti dal decreto in via di emanazione).

¹⁹ Come per il primo provvedimento di salvaguardia altro decreto interministeriale ha specificato le modalità attuative di tale estensione. Si tratta del decreto emanato l'8 ottobre 2012 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Va ribadito che occorre tenere ben distinta la posizione dei «cessati» (la cui seria sottostima è dovuta alla natura spesso individuale degli accordi) da quella dei soggetti in mobilità (la cui durata, ad esempio, potrebbe essere ricontrattata in un tavolo istituzionale) e da quella degli altri autorizzati alla contribuzione volontaria (che, almeno in parte, patiscono un problema strutturale emerso con la riforma, legato a una carente domanda di lavoro). Per i «cessati», come accennato in precedenza, la possibilità di coinvolgere la parte datoriale in una ricontrattazione delle condizioni di uscita è praticamente nulla e, per coloro che hanno stipulato accordi individuali, è difficile pensare a una soluzione che non passi dall'inclusione nella salvaguardia.

Se i dati appena mostrati sono stati oggetto di una relazione apertamente contestata dal ministro Fornero e dal governo, è comunque il caso di prestare qualche attenzione ai dati che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha reso pubblici attraverso il proprio sito²⁰, relativi al monitoraggio delle istanze presentate (dal 24 luglio al 21 novembre 2012) presso le Direzioni territoriali del lavoro competenti. Essi mostrano come le istanze riguardanti soggetti «cessati» raggiungano le 18.375 unità, a fronte di 6.890 posizioni salvaguardate secondo la ripartizione effettuata dal decreto ministeriale del 1° giugno. E, come si è visto, la *spending review* ha esteso al 2014 il vincolo di maturazione dei requisiti pensionistici anagrafici e contributivi per l'accesso alla salvaguardia, rispetto a quanto previsto nel decreto ministeriale.

2.3. Terza salvaguardia

A inizio 2013 arriva il terzo intervento normativo sulla questione in oggetto, rappresentato dal comma 231, art. 1 della legge di stabilità 2013 (24 dicembre 2012, n. 228). Tale disposizione ha individuato nuove risorse per un'ulteriore estensione della salvaguardia, in particolare per:

²⁰ Tali dati vengono generalmente pubblicati nella sezione «Primo Piano» del sito internet del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (<http://www.lavoro.gov.it/PrimoPiano/Pages/20130606.aspx>), i cui contenuti, chiaramente, cambiano nel tempo. Tuttavia, gran parte delle informazioni sull'avanzamento dei lavori relativi alle diverse procedure di salvaguardia sono disponibili in un'apposita sezione del sito dell'Inps: <http://www.inps.it/portale/default.aspx?SID=0%3B7661%3B8573%3B&lastMenu=8573&iMenu=1>.

- A. Lavoratori cessati dal rapporto di lavoro entro il 30 settembre 2012 e collocati in mobilità ordinaria o in deroga a seguito di accordi governativi o non governativi, stipulati entro il 31 dicembre 2011, e che abbiano perfezionato i requisiti utili al trattamento pensionistico entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità, ovvero durante il periodo di godimento dell'indennità di mobilità in deroga e in ogni caso entro il 31 dicembre 2014.
- B. Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione entro il 4 dicembre 2011, con almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 201 del 2011, ancorché abbiano svolto, successivamente alla medesima data del 4 dicembre 2011, qualsiasi attività, non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato dopo l'autorizzazione alla prosecuzione volontaria, a condizione che:
- i. abbiano conseguito successivamente alla data del 4 dicembre 2011 un reddito annuo lordo complessivo riferito a tali attività non superiore a euro 7.500;
 - ii. perfezionino i requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del «Salva Italia».
- C. Lavoratori che hanno risolto il rapporto di lavoro entro il 30 giugno 2012, in ragione di accordi individuali sottoscritti anche ai sensi degli artt. 410, 411 e 412 del codice di procedura civile ovvero in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale entro il 31 dicembre 2011, ancorché abbiano svolto, dopo la cessazione, qualsiasi attività non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, a condizione che:
- i. abbiano conseguito successivamente alla data del 4 dicembre 2011 un reddito annuo lordo complessivo riferito a tali attività non superiore a euro 7.500;
 - ii. perfezionino i requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del «Salva Italia».
- D. Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione entro il 4 dicembre 2011 e collocati in mobilità ordinaria alla predetta data, i quali, in quanto fruitori della relativa indennità, devono attendere il termine della fruizione della stessa per poter effettuare il versamento volontario, a condizione che perfezionino i

requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del «Salva Italia».

Anche in questo caso, il comma 232 rimanda a un decreto interministeriale la definizione dei dettagli attuativi della norma e il comma 233 affida all'Inps il monitoraggio delle istanze. Data la definizione, nel comma 234, degli stanziamenti per l'estensione della salvaguardia relativi agli anni a venire²¹, tale decreto, emanato il 22 aprile 2013, definisce in 10.130 il numero dei soggetti tutelabili, così divisi tra le categorie sopra elencate:

- 2.560 soggetti di cui alla lettera A («cessati» entro il 30 settembre 2012, in mobilità ordinaria o in deroga);
- 1.590 soggetti di cui alla lettera B (autorizzati alla contribuzione volontaria e con almeno un contributo accreditabile all'entrata in vigore del «Salva Italia»);
- 5.130 soggetti di cui alla lettera C («cessati» entro il 30 giugno 2012, in virtù di accordi individuali o collettivi);
- 850 soggetti di cui alla lettera D (lavoratori che attendono la fine della mobilità ordinaria per iniziare la contribuzione volontaria, che doveva essere già autorizzata al 4 dicembre 2011).

L'ultimo dei tre monitoraggi effettuati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali su questa terza salvaguardia ha evidenziato una presentazione delle istanze inferiore ai contingenti numerici massimi previsti dal decreto. In particolare, il monitoraggio ha riguardato i casi di cui alle lettere A e C; al 1° settembre 2013 (ossia, a circa 25 giorni dalla scadenza dei termini fissati dal decreto per la presentazione delle istanze), le Direzioni territoriali del lavoro hanno segnalato complessivamente 2.136 istanze afferenti alla lettera A e 1.548 istanze afferenti alla lettera C, di cui 1.369 per cessazioni da accordo individuale (a ulteriore testimonianza della rilevanza numerica del fenomeno). Stando a questi numeri, circa il 60% delle 10.130 salvaguardie coperte dalla legge di stabilità rimarrebbe inutilizzato. Si tratta di circa 6.500 individui.

²¹ Comma 234, art. 1 della legge di stabilità per il 2013: «Il beneficio di cui al comma 231 è riconosciuto nel limite massimo di 64 milioni di euro per l'anno 2013, di 134 milioni di euro per l'anno 2014, di 135 milioni di euro per l'anno 2015, di 107 milioni di euro per l'anno 2016, di 46 milioni di euro per l'anno 2017, di 30 milioni di euro per l'anno 2018, di 28 milioni di euro per l'anno 2019 e di 10 milioni di euro per l'anno 2020».

2.4. Quarta salvaguardia

Potrebbe non essere un caso, dunque, che l'ultimo provvedimento in materia – ovvero il decreto legge 31 agosto 2013, n. 102 varato dal Governo Letta – contenga (all'art. 11) disposizioni che modificano il «Milleproroghe 2011» per permettere l'estensione della salvaguardia proprio a un massimo di 6.500 lavoratori, il cui rapporto di lavoro si sia risolto tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011, in ragione della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro medesimo e – coerentemente con quanto stabilito per la terza salvaguardia – purché:

- a) abbiano conseguito successivamente alla data di cessazione un reddito annuo lordo complessivo riferito a qualsiasi attività non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, non superiore a euro 7.500;
- b) risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla disciplina pensionistica vigente prima della data di entrata in vigore della riforma, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 201 del 2011.

3. Considerazioni conclusive

Nell'articolo si è cercato di ricostruire l'evoluzione della questione «esodati», partendo dall'inquadramento degli obiettivi di policy perseguiti attraverso la riforma previdenziale. Questi ultimi vanno individuati in cospicui risparmi di spesa nel breve e medio periodo, richiesti dalla «emergenza fiscale» fronteggiata dal paese alla fine del 2011. Il provvedimento, infatti, non ha introdotto alcuna modifica strutturale del sistema pensionistico (al di là degli adeguamenti automatici dei requisiti anagrafici), né ha generato effetti positivi di lungo periodo sulla dinamica della spesa previdenziale e sulla sua sostenibilità.

Tali obiettivi sono stati conseguiti, per la maggior parte, ritardando l'accesso ai trattamenti per una vasta platea di assicurati, attraverso l'azione congiunta dell'abolizione delle cosiddette «quote» e l'aggiornamento dei requisiti anagrafici di vecchiaia. Nei cinque anni successivi alla riforma, le simulazioni della Ragioneria generale dello Stato indicano risparmi di spesa per cifre che superano i 10 miliardi di euro annui (poco meno dell'1% del Pil).

La necessità di non erogare trattamenti per realizzare i risparmi di

spesa previsti ha impedito che si potesse rispondere in maniera organica, uniforme e attuarialmente neutrale a un problema enorme, dal punto di vista sociale: la prospettiva di un periodo più o meno lungo senza redditi da lavoro o da pensione per tutti coloro che, al momento della riforma, erano già definitivamente in uscita dal mercato del lavoro. I cosiddetti «esodati».

Questa situazione, in una fase congiunturale estremamente difficile, riguardava (e riguarda tutt'oggi) una mole di soggetti tutt'altro che trascurabile. Data la natura individuale di molti accordi di esodo, una previsione precisa delle dimensioni del fenomeno è stata impossibile, ma i 65.000 individui salvaguardati dalla stessa legge di riforma sono apparsi subito una risposta inadeguata a un problema che riguardava un numero di soggetti notevolmente maggiore e una casistica assai più articolata e complessa.

Gli altri tre provvedimenti che sono seguiti hanno cercato di porre rimedio a una situazione di fatto che diveniva via via più ricca di dettagli. L'hanno fatto, però, scontando il peso dell'obiettivo iniziale, ovvero con vincoli di bilancio particolarmente stringenti. In nessun caso il punto di partenza è stato la definizione del criterio di accesso alla salvaguardia e quello di arrivo l'ammontare di risorse necessario. Al contrario, gli interventi hanno sempre seguito un iter che partiva dall'individuazione delle risorse disponibili nell'ambito di iniziative legislative omnibus (legge di stabilità, *spending review*, «Milleproroghe») e dalla limitazione delle fattispecie da tenere in considerazione, lasciando poi ai successivi decreti attuativi interministeriali l'analisi compiuta del fenomeno e la ripartizione delle risorse precedentemente assegnate. Nessuno dei due governi che si sono avvicendati negli ultimi due anni ha ritenuto possibile (o conveniente) il varo di un provvedimento ad hoc di carattere universale, temendo (non senza ragioni) che un approccio di questo tipo avrebbe vanificato gli effetti finanziari della riforma. In tal senso, è certamente discutibile la scelta iniziale di intervenire in maniera così netta sui requisiti di accesso alla pensione per migliorare i saldi nell'immediato futuro.

In questo processo «per prove ed errori», la soluzione al problema ha comunque mosso dei passi in avanti, arrivando a coprire circa 130.000 soggetti, ovvero il doppio degli individui inizialmente salvaguardati. Secondo alcuni osservatori, questa platea potrebbe rappresentare solo un terzo dei potenziali interessati. Per quanto questa ipotesi appaia eccessivamente pessimista (e tenda a includere casi non direttamente riconducibili alla problematica in esame), è probabile che nel corso dei

prossimi mesi si rendano necessari altri interventi, la dimensione e il carattere dei quali non sarà slegata dal contesto macroeconomico e dall'andamento del mercato del lavoro.

RPS

Riferimenti bibliografici

Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2012, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: aggiornamento al 2012*, Mef - Rgs, Roma.

Rosolia A., 2012, *Le disuguaglianze nella speranza di vita*, in D. Checchi (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna.