



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E CRITICA  
DEL DIRITTO

Corso di Laurea in Consulente del Lavoro  
a.a. 2021-2022

TESI DI LAUREA

**LE IPOTESI DI PENSIONAMENTO ANTICIPATO E  
PREPENSIONAMENTO: UNO SGUARDO D'INSIEME**

Relatore

**RICCARDO VIANELLO**

Studente

**CRISTIAN GASPAROTTO**



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	5
<b>Cap. I – QUADRO GENERALE: LE DIVERSE MODALITA' DI PENSIONAMENTO</b>	
1. La pensione di vecchiaia e i casi particolari .....	10
1.1. La pensione di vecchiaia per i non vedenti.....	12
2. Il pensionamento anticipato ordinario .....	14
3. La pensione anticipata contributiva .....	15
4. La pensione di anzianità e l'evoluzione delle anticipazioni pensionistiche .....	16
5. Il meccanismo delle penalizzazioni: dalla nascita alla sua abrogazione .....	19
6. L'isopensione mediante accordo di esodo degli esuberi .....	21
7. "Quota 41": l'opzione per i lavoratori precoci .....	27
<b>Cap. II – QUOTA 102</b>	
1. Da Quota 100 a Quota 102: nascita, evoluzione e cristallizzazione del diritto .....	31
2. La disciplina della pensione a quota 102.....	33
2.1. Le finestre di pensionamento.....	35
2.2. Il cumulo con redditi da lavoro .....	35
2.3. Il cumulo nell'ambito della campagna vaccinale: la deroga al divieto .....	38
3. Dipendenti pubblici: il rapporto tra Quota 102 e le decorrenze del TFR/TFS .....	40
3.1. L'anticipo finanziario del TFS/TFR per i dipendenti pubblici.....	42
4. La platea di destinatari: il riscontro concreto rispetto alle previsioni iniziali .....	44
5. L'impatto sulla spesa pensionistica e la proiezione nel medio-lungo periodo .....	46
6. Le prospettive future alla scadenza di Quota 102.....	48
<b>Cap. III – APE SOCIALE</b>	
1. Le categorie protette meritevoli di tutela.....	52
2. La natura e la misura della prestazione .....	59
2.1. La cumulabilità con i redditi da lavoro e con le altre prestazioni.....	60
2.2. Il cumulo dei contributi per le carriere lavorative differenziate.....	62
3. La decorrenza e la fase istruttoria: le modalità di certificazione e richiesta.....	63
4. Le risorse finanziarie stanziare .....	64
5. Le criticità dell'Ape sociale.....	65
6. Le prospettive future.....	67
<b>Cap. IV – OPZIONE DONNA</b>	
1. La disciplina attuale: i requisiti e i meccanismi di penalizzazione.....	71
1.1. La decurtazione sull'assegno: una simulazione pratica.....	74
1.2. Il cumulo di Opzione Donna con i redditi da lavoro .....	76
1.3. Il rapporto tra Opzione Donna e la disciplina pensionistica generale .....	77
1.4. Le categorie escluse dalla tutela .....	78
2. La funzione e le criticità di Opzione Donna nell'ambito delle disparità di genere .....	79
3. I dati concreti sulle adesioni e il futuro di Opzione Donna .....	86
<b>CONCLUSIONI</b> .....	91
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	98



# Introduzione

La tutela pensionistica è costituita da un insieme di istituti, regole e meccanismi che hanno l'obiettivo di assicurare ai cittadini la possibilità di far fronte al fenomeno dell'invecchiamento, dal quale emergono particolari situazioni di necessità. Con l'avanzamento dell'età infatti diminuiscono le abilità fisiche e intellettuali dell'uomo, che di conseguenza è destinato a perdere gradualmente la propria capacità di prestare attività lavorativa. Allo scopo di evitare che le persone anziane rischino di trovarsi in stato di bisogno in quanto privi di alcuna forma di reddito o altra ricchezza, nonché per garantire ai cittadini un'esistenza dignitosa nella fase avanzata della loro vita, meritata dopo molti anni di fatica e lavoro, è stata prevista la tutela pensionistica, che rientra nell'ambito della tutela previdenziale.

La tutela previdenziale, definita anche previdenza sociale si deve distinguere dalla tutela assistenziale, in quanto a differenza di quest'ultima è riservata esclusivamente ai lavoratori: è stata infatti creata per far fronte ai rischi, futuri o imprevedibili, che hanno un impatto sull'attività lavorativa come la malattia, l'infortunio e appunto la vecchiaia. Questo non significa che questi fenomeni non possano avere un impatto anche al di fuori della vita lavorativa dei cittadini; ciò che distingue la previdenza sociale è il fatto che i soggetti sono tutelati in quanto lavoratori, capaci di generare ricchezza e di finanziare il sistema previdenziale attraverso il versamento di contributi nel corso della propria carriera lavorativa.

Al contrario, l'assistenza sociale è prevista per tutti i cittadini anche non lavoratori. Anzi, è una forma di tutela che viene erogata proprio nel presupposto che il soggetto sia *inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere*, come stabilisce l'art. 38, comma 1 della Costituzione. La tutela assistenziale è quindi finalizzata a garantire il soddisfacimento di bisogni primari e fondamentali, legati all'esistenza dignitosa dei consociati, attraverso l'offerta di servizi come la sanità e l'istruzione gratuita o attraverso l'erogazione di sussidi in favore dei più bisognosi, che un lavoro potrebbero a maggior ragione non averlo.

L'art. 38 della Costituzione è il fondamento anche della tutela previdenziale e pensionistica, in quanto al secondo comma stabilisce che *“I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.”*. Tuttavia l'esigenza di tutelare la vecchiaia si era già sentita in precedenza, alla fine dell'Ottocento, nel contesto della rivoluzione industriale.

Prima che venissero adottate le prime forme di tutela, gli anziani erano totalmente a carico della loro famiglia e i casi di povertà venivano sostenuti esclusivamente attraverso associazioni di beneficenza e carità. Vennero finalmente introdotte le prime forme di tutela pensionistica, inizialmente solo per i dipendenti civili e militari dello Stato, e successivamente anche per i dipendenti privati, con l'istituzione della “Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e per la vecchiaia degli operai” nel 1898. All'epoca questa tutela era molto diversa da come viene concepita oggi in quanto era una forma di assicurazione ad adesione volontaria, alla quale gli operai potevano decidere se versare o meno contributi: ciò si traduceva in una prestazione non generalizzata ed estesa a tutti i lavoratori, ma rivolta solamente a quelli che vi aderivano, che in concreto furono appena 660.000 iscritti su oltre 12 milioni di lavoratori attivi. L'importanza di predisporre una tutela pensionistica obbligatoria e generalizzata venne compresa successivamente, nel 1919, con l'istituzione dell'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) per i lavoratori dipendenti dell'industria e dell'agricoltura: da quel momento in poi l'impostazione obbligatoria del sistema previdenziale si è sempre preservata.

Attraverso il sistema previdenziale obbligatorio e generale tutti i lavoratori effettuano, nel corso della propria vita lavorativa, il versamento dei contributi che assume la funzione di una forma di risparmio forzoso e che si accumulerà nel tempo garantendo il diritto ad una prestazione pensionistica. Hanno quindi la possibilità di assicurare la propria vecchiaia, ottenendo una pensione che possa, almeno in linea di principio, soddisfare le proprie esigenze di vita in età avanzata. Di diversa natura sono poi le considerazioni in merito all'effettiva adeguatezza della prestazione pensionistica alla quale si può accedere, destinata a diminuire a causa dei noti fenomeni dell'allungamento della speranza di vita media e del calo della natalità.

Nel 1939 venne introdotta per la prima volta l'età pensionabile, fissata a 60 anni per gli uomini, 55 per le donne: all'epoca, per un periodo rilevante, questi erano gli unici requisiti presenti per accesso alla pensione e non esistevano altre modalità di pensionamento. Con il passare del tempo tuttavia ci si rese conto che un sistema pensionistico così rigido e unidirezionale non era compatibile con tutte le carriere lavorative e le esigenze personali dei lavoratori, che sono molto differenziate ed eterogenee. La soluzione a questo problema sarebbe dovuta essere finalizzata a rendere più flessibile l'accesso alla pensione, attraverso la predisposizione di più modalità di pensionamento che possano venire in contro alle esigenze specifiche dei lavoratori.

I primi interventi rilevanti su questo fronte furono adottati nel 1965, con l'introduzione della pensione di anzianità, corrisposta al raggiungimento di un'anzianità contributiva e a prescindere dall'età anagrafica, e successivamente nel 1981 attraverso la previsione del cosiddetto prepensionamento, all'epoca destinato in favore di lavoratori in età avanzata con il posto di lavoro a rischio a causa di crisi e ristrutturazioni industriali.

Se per un lungo arco di tempo le misure adottate in questo senso erano scarse e sporadiche, la necessità di flessibilizzare le modalità di pensionamento si è fatta sentire maggiormente nel nuovo millennio, soprattutto in seguito alla riforma Fornero. Quest'ultima ha in particolare inasprito notevolmente i requisiti per il pensionamento di vecchiaia per adeguarsi ai fenomeni dell'invecchiamento demografico e dell'aumento della speranza di vita, causati dalla scarsa natalità e dal miglioramento delle condizioni di benessere medico-sanitario. In presenza di questi fenomeni, se non fossero stati innalzati i requisiti si sarebbero ulteriormente aggravati costi a carico dello Stato, che avrebbe dovuto erogare pensioni mediamente per più anni di vita, a fronte degli stessi contributi versati. Il problema affrontato dalla riforma è inoltre aggravato dalla presenza del sistema "a ripartizione", secondo cui le pensioni di oggi sono pagate con i contributi di chi attualmente lavora: in questo contesto, la scarsa natalità in Italia comporta la diminuzione della forza lavoro disponibile, che deve sostenere a sua volta un numero maggiore di pensioni mettendo a rischio la sostenibilità del sistema pensionistico.

Per contro, l'innalzamento dei requisiti ottenuto con la riforma ha fatto emergere ulteriormente le necessità eterogenee dei lavoratori che, trovandosi in situazioni particolari, meriterebbero delle modalità di pensionamento su misura, adatte alle loro

esigenze. In quest'ottica, si è fatta strada nel corso degli ultimi anni la concezione di un sistema previdenziale in cui il cittadino, al termine della carriera lavorativa, possa decidere tra più opzioni la modalità di pensionamento che più si adatta alla sua situazione personale. L'attuale sistema pensionistico è quindi fortemente caratterizzato dal fenomeno della flessibilizzazione pensionistica, che prevede diversi canali di pensionamento. Questi ultimi sono costantemente in evoluzione e vengono continuamente prorogati, modificati oppure eliminati in favore di altre nuove modalità; ciò comporta una forte incertezza e volatilità del sistema pensionistico, perché tra qualche anno le misure previste potrebbero essere totalmente differenti da quelle attuali.

Verrà di seguito effettuata una panoramica generale delle modalità di pensionamento "standard" previste nel nostro ordinamento, seguita da un'analisi più approfondita dei principali canali di accesso flessibile alla pensione attualmente presenti, nonché protagonisti dell'ultima Legge di Bilancio pervista per il 2022: Quota 102, Ape sociale e Opzione Donna. Di questi si analizzerà la disciplina specifica di ciascuno, la loro evoluzione, i punti di forza, gli elementi di criticità e i riscontri concreti dei loro risultati, in un'ottica rivolta alla loro futura prospettiva.





# Cap. I - Quadro generale: le diverse modalita' di pensionamento

## 1. La pensione di vecchiaia e i casi particolari

La più nota tipologia di prestazione previdenziale è la pensione di vecchiaia, che si consegue al raggiungimento di un requisito di età anagrafica e di un requisito di anzianità lavorativa e assicurativa; occorre quindi aver lavorato per un determinato periodo di tempo previsto dalla legge, aver versato i relativi contributi e aver raggiunto una certa età anagrafica.

Quest'ultimo requisito è variato nel corso del tempo. Ciò, da ultimo, soprattutto per effetto della c.d. “riforma Fornero”, che ha introdotto un meccanismo di adeguamento (effettuato periodicamente) dell'età pensionabile all'andamento della speranza di vita media<sup>1</sup>, di cui all'art. 12, legge n. 122 del 2010: se, infatti, nell'ormai lontano 2012 i dipendenti del settore pubblico e gli uomini (sia autonomi che subordinati) maturavano il requisito a 66 anni e le donne a 62 o 63.5 anni, a seconda che fossero subordinate o autonome/parasubordinate, a causa delle diverse rivalutazioni basate sulla speranza di vita media si è arrivati ad una attuale età pensionabile di 67 anni. L'adeguamento inizialmente veniva effettuato ogni 3 anni ma a partire dal 2019 ha assunto una cadenza biennale, sebbene per il biennio 2023/2024, come ricorda la circolare INPS n. 28 del 18 febbraio 2022, i requisiti di accesso non saranno ulteriormente incrementati e non verrà effettuato nessun adeguamento alla speranza di vita media, almeno fino al 2025<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda il requisito contributivo, la “riforma Fornero” richiede un minimo di 20 anni di anzianità, con un'ulteriore condizione prevista per i “contributivi

---

<sup>1</sup> Art. 24, comma 12, D.L. 201 del 2011, convertito in legge 214 del 2011. Si tratta di una misura esplicitamente volta a porre un freno alla spesa pubblica in ambito di pensioni, per far fronte a diversi fenomeni come l'invecchiamento demografico che ha portato, assieme all'aggravarsi della crisi finanziaria, ad una riduzione delle risorse finanziarie destinabili alla spesa sociale. L'esigenza di ridurre la spesa pensionistica si era comunque già sentita nelle riforme pensionistiche degli anni '90, prima attraverso l'innalzamento dell'età edittale di pensionamento di 5 anni (nel 1992), e poi mediante l'introduzione del metodo contributivo (riforma Dini del 1995), ovvero una modalità di calcolo più sfavorevole della prestazione rispetto a quella prevista per il metodo retributivo prevista per chi, al 31/12/1995, non aveva maturato una certa anzianità contributiva (di 18 anni).

<sup>2</sup> Cfr. Decreto 27 ottobre 2021.

puri”, cioè coloro il cui primo versamento contributivo sia stato effettuato a partire dall’1/1/1996: per tali soggetti la pensione che è maturata in questi 20 anni (almeno) di contribuzione deve essere non inferiore ad un importo pari a 1,5 volte l’ammontare dell’assegno sociale; nel 2022 questo ammonta a 468,10 euro, quindi la pensione maturata deve essere di 702,15 euro. Inoltre per determinare i 20 anni di contribuzione vengono conteggiate tutte le tipologie di contributi accreditati in favore dell’assicurato, compresi i contributi figurativi, da riscatto e volontari. Se i “contributivi puri” non hanno maturato l’importo richiesto, non otterranno il diritto alla prestazione nemmeno successivamente al compimento dei 67 anni, fino al raggiungimento di un montante adeguato o, alternativamente, fino al compimento di 71 anni di età, quando matureranno il diritto alla prestazione pensionistica indipendentemente dall’entità del loro montante.

In deroga a queste regole è stata infatti prevista la possibilità di prescindere dal requisito amministrativo dei 20 anni (non solo per i contributivi puri), nel caso si abbia maturato un’età anagrafica di 71 anni (anche questa adeguata, in quanto precedentemente era inferiore di un anno) e un’anzianità contributiva di almeno 5 anni, la quale deve però essere costituita esclusivamente da contributi effettivi: rimangono quindi esclusi i contributi figurativi. Si tratta della cosiddetta pensione di anzianità contributiva<sup>3</sup>, che è prevista solo se i 5 anni di contribuzione effettiva sono avvenuti successivamente al 31/12/1995.

Oltre a questa appena citata, esistono altre eccezioni ai classici requisiti richiesti per ottenere la pensione di vecchiaia:

- I lavoratori occupati in mansioni gravose<sup>4</sup> possono ottenere la pensione di vecchiaia a 66 anni e 7 mesi (invece che 67), se hanno versato almeno 30 anni di contributi e hanno maturato una pensione pari ad almeno 1,5 volte l’ammontare

---

<sup>3</sup> Anche per questa tipologia di pensione di vecchiaia l’età anagrafica è stata sottoposta all’adeguamento in base alla speranza di vita. Prima di essere portata a 71 anni nel 2019, l’età richiesta era infatti di 70 anni e 7 mesi, sia per gli uomini che per le donne.

<sup>4</sup> Tassativamente indicate all’art. 1, commi 147 e 148, legge n. 205 del 2017. In merito, cfr. circolare INPS n.126 del 2018. I commi indicati fanno riferimento all’allegato B della stessa legge, il quale indica come gravosi, per esempio, i conduttori di mezzi pesanti e camion, di convogli ferroviari, gru e macchinari mobili usati nelle costruzioni. Sono inoltre considerati gravosi gli operai dell’industria estrattiva e dell’edilizia, il personale delle professioni sanitarie e gli addetti all’assistenza personale di persone in condizioni di non autosufficienza, gli insegnanti della scuola dell’infanzia e gli operatori ecologici, della pesca e dell’agricoltura. Si rinvia all’allegato per l’elenco completo.

dell'assegno sociale; devono inoltre aver svolto queste attività usuranti per almeno 7 degli ultimi 10 anni di lavoro. Si tratta di una misura volta ad agevolare determinate categorie di lavoratori addetti a mansioni particolarmente pesanti, pregiudizievoli per la salute, e che richiedono un impegno psico-fisico prolungato e intenso.

- Per chi si è avvalso dell'istituto della totalizzazione, avendo versato contributi a più gestioni previdenziali diverse (a causa della propria frammentata vita lavorativa), il requisito anagrafico è ridotto fino a 66 anni; otterranno però l'erogazione del primo assegno solo dopo 18 mesi dalla data di maturazione del diritto<sup>5</sup>. In alternativa, possono optare per conseguire un requisito contributivo di 41 anni, a prescindere dall'età anagrafica e con l'applicazione di una finestra mobile di 21 mesi dalla maturazione dei requisiti.

### **1.1 La pensione di vecchiaia per i non vedenti**

I non vedenti sono una categoria considerata meritevole di particolare tutela. Per questo motivo persino la “riforma Fornero”, che pure ha inasprito i requisiti pensionistici, ha lasciato immutati quelli previsti già precedentemente per i lavoratori non vedenti dalla riforma Amato del 1992<sup>6</sup>.

Per i non vedenti che hanno un'invalidità civile certificata per cecità è infatti prevista un'agevolazione in tema di età pensionabile, che viene anticipata in misura differente in base al lavoro svolto (autonomo o subordinato) e al sesso. I dipendenti del settore privato possono maturare il requisito a 56 anni (se uomini) o 51 (per le donne), al conseguimento di almeno 10 anni di contribuzione se avviene dopo la manifestazione dello stato di cecità, se ciechi dalla nascita o comunque da un momento antecedente all'inizio del periodo assicurativo. Se questi ultimi requisiti non sussistono, allora

---

<sup>5</sup> Si tratta del fenomeno delle finestre di pensionamento, ovvero un altro meccanismo adottato dal legislatore che comporta la divaricazione tra il momento acquisitivo del diritto e il momento dell'accesso al suo godimento, allo scopo di far fronte alle criticità che si riflettono sul sistema pensionistico, prima fra tutte l'invecchiamento della popolazione. Già introdotto nel 1994, questo meccanismo si è evoluto e modificato nel tempo, fino ad essere utilizzato anche nella *pensione a quota 100* (ora divenuta 102); legge n. 26 del 2019.

<sup>6</sup> Cfr. art. 1, comma 6, del Dlgs n. 503 del 1992.

occorrono 15 anni di contribuzione e un'età anagrafica di 61 anni per gli uomini e 56 per le donne.

Lo stesso requisito anagrafico appena menzionato (56/61 anni) è previsto per i lavoratori autonomi, ai quali occorrono ugualmente 10 anni di contribuzione se ciechi dalla nascita, da un momento anteriore a quello di inizio del periodo assicurativo o se hanno conseguito questo requisito decennale dopo l'insorgere della cecità. Se non sussistono queste condizioni, anche per gli autonomi il requisito contributivo si eleva a 15 anni, mentre quello anagrafico aumenta a 66 anni per gli uomini e 61 anni per le donne.

Come si può notare, si tratta di requisiti molto più accessibili rispetto a quelli di base previsti per la pensione di vecchiaia e anticipata, i quali si avvicinano molto a quelli previsti per le pensioni ordinarie dalla normativa ante Fornero. Sono stati inoltre anch'essi adeguati alla speranza di vita media nel corso del tempo, in quanto originariamente le età anagrafiche richieste erano (in base alle fattispecie sopra descritte) di 50, 55, 60 e 65 anni, con un aumento complessivo finora di un anno.

I non vedenti possono inoltre vantare un ulteriore vantaggio molto rilevante che comporta la "maggiorazione dei contributi". Questo beneficio viene riconosciuto su richiesta dell'interessato e consiste in un aumento di 4 mesi di contribuzione figurativa, per ogni anno di servizio svolto effettivamente in aziende pubbliche o private. Questo bonus di 4 mesi ogni anno può ovviamente rivelarsi molto utile in quanto aumenta di un terzo la contribuzione che il non vedente può far valere, e può essere sfruttato sia per aumentare l'anzianità assicurativa sia per incrementare la misura dell'assegno pensionistico dovuto. Questo meccanismo non consiste in un accredito vero e proprio di contributi sulla posizione previdenziale del soggetto, ma comporta semplicemente un aumento di anzianità contributiva privo di collocazione temporale, che diventa rilevante solo per la liquidazione dell'assegno pensionistico. In concreto, ad un lavoratore non vedente per raggiungere il requisito di 10 anni occorrono circa 7 anni e mezzo di lavoro effettivo, mentre per il requisito di 15 anni bastano circa 11 anni di lavoro svolto, proprio perché su richiesta vengono accreditati 16 mesi di contribuzione ogni 12 mesi effettivi.

## 2. Il pensionamento anticipato ordinario

Come detto, per far fronte ai noti fenomeni demografici ed economici che hanno avuto un notevole impatto negativo sulla spesa sociale, nel corso degli anni si sono susseguite diverse misure volte a innalzare l'età pensionabile e a inasprire i requisiti di pensionamento. Si è sentita, di conseguenza, l'esigenza contrapposta di flessibilizzare le modalità di maturazione dei requisiti necessari ad ottenere la prestazione. Sono quindi nate, e si sono evolute nel corso del tempo, le pensioni anticipate.

La pensione anticipata permette al lavoratore di ottenere il trattamento pensionistico al solo raggiungimento di un'anzianità contributiva/lavorativa, prescindendo quindi dall'anzianità anagrafica; sostanzialmente comporta la possibilità di anticipare il pensionamento prima di aver compiuto l'età anagrafica richiesta per la pensione di vecchiaia.

È stata introdotta dalla "riforma Fornero" a partire dall'1/1/2012, e sostituisce la pensione di anzianità<sup>7</sup> (quindi soppressa a partire da questa data). Il meccanismo del pensionamento anticipato è stato sottoposto, nel corso del tempo, a varie modifiche e riforme che attestano una certa cautela adottata dal legislatore, in quanto è una prestazione che si pone in contrasto con le politiche mirate all'innalzamento dell'età pensionabile. Anche per questo motivo, l'insieme delle modalità di pensionamento agevolate che il nostro ordinamento ha proposto nel corso del tempo si sono spesso rivelate come provvisorie e sperimentali, quindi sottoposte ad una scadenza (anche molto breve) e ad un successivo riesame.

Nel nostro sistema attuale, il requisito di anzianità contributiva/lavorativa previsto per la pensione anticipata è di 42 anni e 10 mesi per gli uomini, e di 41 anni e 10 mesi per le donne. Anche questo requisito è stato rivalutato nel corso del tempo, e il meccanismo di adeguamento alla speranza di vita era già espressamente previsto dalla legge Fornero<sup>8</sup>.

L'odierna anzianità contributiva richiesta è in vigore già dall'1/1/2016: infatti era stata prevista inizialmente solo per il triennio 2016/2018, ma a partire dal 2019 il

---

<sup>7</sup> V. par. 4.

<sup>8</sup> Cfr. art. 24, comma 10, legge n. 214 del 2011. In particolare, era previsto che l'anzianità contributiva fosse elevata di un mese per il 2013, e di un'ulteriore mese per il 2014.

legislatore ha deciso di congelare gli adeguamenti alla speranza di vita<sup>9</sup> fino al 31/12/2026.

Per controbilanciare questa decisione, per coloro che maturano i requisiti di pensionamento dall'1/1/2019 è stata introdotta una finestra mobile di 3 mesi. Questo espediente<sup>10</sup> ha comportato per questi soggetti un differimento di fatto tra il momento di maturazione del diritto e quello di effettivo godimento della prestazione pensionistica. Sostanzialmente si tratta di un metodo per contrarre, ridurre ulteriormente la durata della pensione e per generare un risparmio supplementare a beneficio della spesa sociale; quindi, se pure viene inquadrato come “finestra mobile”, di fatto produce risultati molto simili al meccanismo di adeguamento alla speranza di vita media. Durante il periodo della finestra mobile, il soggetto può comunque continuare a lavorare e versare i contributi, fino al momento in cui la finestra sarà esaurita.

Per valutare l'anzianità contributiva raggiunta, si possono considerare i contributi versati a qualsiasi titolo (anche quelli figurativi). È previsto, però, un ulteriore requisito nel caso di soggetti che hanno iniziato a maturare la contribuzione prima dell'1/1/1996: nei loro confronti è infatti richiesta la maturazione di almeno 35 anni di contributi effettivi. Deve trattarsi quindi di 35 anni al netto dei periodi di contribuzione figurativa come la disoccupazione, la malattia e altri periodi considerati equivalenti. Occorre notare che i 35 anni di contribuzione effettiva richiesti coincidono con il requisito della pensione di anzianità, previsto dalla previgente normativa<sup>11</sup>.

### **3. La pensione anticipata contributiva**

Per coloro che sono assoggettati interamente al sistema contributivo, avendo versato i contributi esclusivamente dopo il 31/12/1995, la pensione anticipata può essere ottenuta con gli stessi requisiti sopra riportati. A differenza però dei “retributivi” o di coloro sottoposti al regime misto al 31/12/2011<sup>12</sup>, per i contributivi puri non è mai stato

---

<sup>9</sup> Art 15 del DL n. 4 del 2019.

<sup>10</sup> V. nota n. 5

<sup>11</sup> Cfr. Circolare Inps n. 180 del 2014, punto 2.

<sup>12</sup> La riforma Fornero ha soppresso il regime retributivo a favore di quello contributivo, disponendo però la salvaguardia (quindi il mantenimento del sistema retributivo più favorevole) per coloro che avevano maturato i requisiti fino al 31/12/2011.

imposto il regime delle penalizzazioni<sup>13</sup>, ovvero il sistema che disincentivava l'accesso alla pensione prima dei 62 anni di età anagrafica, attraverso la decurtazione di alcuni punti percentuali in base all'entità dell'anticipo.

I contributivi puri hanno quindi la possibilità di optare per un regime di pensionamento differente, nel caso sia più favorevole a quello della pensione anticipata ordinaria. A questo regime possono accedere attraverso i seguenti requisiti, specificamente individuati per la pensione anticipata contributiva:

- Età anagrafica di 64 anni, a partire dal biennio 2019/2020 e confermato fino al 2023/2024<sup>14</sup>; anche questo requisito è stato adeguato alla speranza di vita (in precedenza era di 63 anni).
- Anzianità contributiva di 20 anni. Sono considerati validi solo i contributi effettivi (volontari, obbligatori e da riscatto), mentre non sono cumulabili quelli figurativi (disoccupazione, malattia...).
- Occorre inoltre che l'importo mensile del primo assegno pensionistico sia pari o superiore a 2,8 volte l'importo dell'assegno sociale (468,10 euro x 2,8 = 1.310,68 euro per il 2022). In concreto questo requisito è abbastanza limitante e difficile da raggiungere: occorre infatti considerare che il tasso di sostituzione della pensione rispetto all'ultima retribuzione è mediamente del 50%, e quindi per maturare un montante contributivo capace di generare questo importo occorrerebbero potenzialmente molti anni di contribuzione in più, rispetto ai 20 previsti<sup>15</sup>.

#### **4. La pensione di anzianità e l'evoluzione delle anticipazioni pensionistiche**

Per comprendere al meglio il significato e la natura della pensione anticipata è necessario analizzare l'evoluzione che questo istituto ha subito nel corso del tempo, soffermandosi soprattutto sulla natura del suo antenato: la pensione di anzianità. Nel nostro sistema pensionistico infatti il trattamento anticipato (in tutte le sue diverse forme)

---

<sup>13</sup> V. par. 5.

<sup>14</sup> Cfr. Circolare INPS N. 28 DEL 2022. DM 27/10/2021.

<sup>15</sup> Questo problema ovviamente si può riscontrare nei confronti di chi ha redditi modesti e non elevati. Chi invece detiene redditi più alti, in grado di ammortizzare e compensare anche l'incidenza del tasso di sostituzione, ha la possibilità di soddisfare il requisito quantitativo al raggiungimento di 20 anni di contribuzione effettiva.



che si è affermato fino ad oggi è nato con la "riforma Fornero", in sostituzione della pensione di anzianità, che attualmente quindi non è più presente se non per i soggetti salvaguardati e salvo alcune eccezioni.

La pensione di anzianità fin dal momento della sua entrata in vigore<sup>16</sup> è stata, al pari dell'odierna pensione anticipata, una modalità diversa per ottenere il conseguimento della pensione rispetto al requisito ordinario della pensione di vecchiaia. Nella sua versione originale, permetteva di maturare la prestazione raggiungendo una determinata anzianità contributiva, a prescindere dall'età anagrafica posseduta dal contribuente. Essendo quindi irrilevante l'età del lavoratore, la pensione di anzianità non veniva considerata come un "pensionamento anticipato", bensì come una figura alternativa e autonoma di accesso alla pensione rispetto alla pensione di vecchiaia. Questa posizione è stata assunta anche dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 194 del 1991, in cui ha dichiarato che la pensione di anzianità non può essere considerata come una particolare ipotesi all'interno della pensione di vecchiaia, bensì come una deroga al presupposto dell'età pensionabile, dato che era sufficiente maturare un'anzianità contributiva di 35 anni<sup>17</sup>.

Successivamente, nel 2004 il legislatore ha adottato un cambio di rotta<sup>18</sup>, che in realtà può essere considerato solo apparente: venne prevista la necessità di maturare anche un'età anagrafica minima, in aggiunta al requisito contributivo (che era di per sé molto più elevato rispetto a quello previsto per la pensione di vecchiaia). La combinazione o somma dei due requisiti doveva raggiungere una "quota" minima, necessaria per ottenere l'accesso alla prestazione, che per il 2011 era di 96 per i lavoratori dipendenti e di 97 per gli autonomi<sup>19</sup> (successivamente sottoposte a rivalutazioni in base alla speranza di vita media).

---

<sup>16</sup> Questa modalità di pensionamento è stata introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento con la legge n. 903 del 1965, e sottoposta successivamente ad un ammodernamento con la legge n. 153 del 1969.

<sup>17</sup> In particolare la Corte Costituzionale aveva qualificato la pensione di anzianità come un premio per i cittadini che hanno contribuito in maniera consistente alle attività della produzione sociale, attraverso almeno 35 anni di lavoro, adempiendo al dovere previsto dall'art. 4, co. 2, Cost, secondo cui "*ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*".

<sup>18</sup> Cfr. legge n. 243 del 2004.

<sup>19</sup> Nello specifico nel 2011 i dipendenti dovevano maturare un'età anagrafica di 60 anni, un'anzianità contributiva di 35 anni e una quota complessiva di 96, per gli autonomi il requisito anagrafico saliva a 61 anni, mentre la quota da raggiungere era di 97.

L'unico modo per accedere alla pensione indipendentemente dall'età anagrafica era attraverso la maturazione di un'anzianità contributiva di almeno 40 anni. In questo modo però il meccanismo delle quote, che richiedeva anche un'età minima, assunse sostanzialmente la forma di una alternativa, un'opzione in più: introducendo il requisito di 40 anni è come se il legislatore avesse comportato un aumento di 5 anni rispetto al precedente requisito, di 35 anni, previsto prima della legge n. 243 del 2004. La natura della pensione di anzianità era quindi cambiata, ma solo formalmente perché era sempre prevista una alternativa che prescindeva dall'età anagrafica.

Dalla “riforma Fornero” in poi è avvenuto il più rilevante cambiamento di direzione da parte del legislatore: la pensione di anzianità, ritenuta una causa rilevante della lievitazione della spesa previdenziale, è stata sostituita dalla pensione anticipata. Quest'ultima assume una natura diversa in quanto è considerata, a differenza della pensione di anzianità, una modalità di anticipo della pensione di vecchiaia e non quindi una sua alternativa.

Soprattutto nei primi anni successivi alla riforma è emersa chiaramente l'intenzione di contenere la spesa e di inasprire i requisiti di pensionamento: numerose misure come il sistema delle penalizzazioni e i meccanismi di adeguamento alla speranza di vita media hanno contribuito al perseguimento di questi obiettivi. Il cambio di rotta è stato reso evidente anche dalla previsione, per la prima volta, di un'anzianità anagrafica minima come requisito per ottenere una pensione diversa da quella di vecchiaia: ciò è avvenuto per la pensione anticipata contributiva<sup>20</sup>, prevista quindi per i contributivi puri, che ha richiesto un'età minima di 63 anni, poi aumentati a 64.

Le misure adottate inizialmente dalla “riforma Fornero” si sono tuttavia dimostrate molto restrittive e penalizzanti e hanno comportato delle importanti spinte in senso contrario, dirette a mitigare la severità dei nuovi requisiti. Un'importante esempio in merito è stato l'abrogazione del sistema delle penalizzazioni, a partire dal 2017.

Il fenomeno più rilevante che è avvenuto negli ultimi anni è però quello che ha comportato la flessibilizzazione delle modalità di pensionamento: il sistema previdenziale attuale infatti propone, oltre alle classiche modalità di pensionamento di vecchiaia e

---

<sup>20</sup> V. par. 3.

anticipato, diverse opportunità differenziate che permettono di optare per il regime pensionistico che più si addice alle esigenze specifiche del contribuente. Si pensi per l'appunto alla “Quota 100” (poi innalzata a 102), all’APE Sociale, o all’opzione donna, tutte alternative continuamente in evoluzione presenti anche nella legge di bilancio 2022, oppure alle diverse opportunità specifiche previste per i lavoratori precoci, per gli usuranti, o per gli esodati. Si tratta quindi di un sistema, quello attuale, non polarizzato e rigido come quello precedente, il quale offriva poche alternative di accesso alla pensione. In questo modo si permette al contribuente di fare delle proprie valutazioni, di scegliere con più discrezionalità la propria età pensionabile considerando le proprie esigenze, ed essendo comunque consapevole che una anticipazione pensionistica può comportare naturalmente una penalizzazione di fatto del proprio assegno pensionistico<sup>21</sup>.

## **5. Il meccanismo delle penalizzazioni: dalla nascita alla sua abrogazione**

La nota “riforma Fornero” ha introdotto misure di disincentivazione dell’accesso al pensionamento anticipato. Si tratta del meccanismo delle penalizzazioni, che è stato ampiamente discusso e presente come tema di dibattito nell’opinione pubblica, fino a venire abolito dall’1/1/2018. Valide solo per chi avesse maturato il requisito pensionistico in seguito alla riforma, le penalizzazioni vennero quindi “risparmiate” nei confronti dei salvaguardati e di coloro che avevano maturato i requisiti con la normativa ante Fornero.

Lo scopo del sistema delle penalizzazioni era di sfavorire l’accesso alla prestazione pensionistica anticipata prima di aver compiuto 62 anni di età. Ciò avveniva attraverso la decurtazione di un punto percentuale sulle quote retributive della pensione se il pensionamento avveniva in anticipo di un anno, e di un ulteriore 1% se aveva luogo all’età di 60 anni. Inoltre, per ogni eventuale anno di anticipo in più rispetto al sessantesimo, la penalizzazione era ancora più significativa, cioè del 2%.

Questa regola ha assunto rapidamente una reputazione socialmente intollerabile, in quanto incideva fortemente e negativamente sull’assegno pensionistico di lavoratori che, a prescindere dalla loro età, avevano raggiunto il requisito dopo lunghe carriere

---

<sup>21</sup> V. par. 5.

lavorative; si sono quindi susseguiti diversi interventi legislativi mitigatori volti a temperare l'efficacia del meccanismo.

- Un primo intervento avvenne nel 2011<sup>22</sup> attraverso l'esonero dalla penalizzazione nel caso si fosse maturato il requisito interamente con contributi effettivi, o con contributi figurativi derivanti da malattia, maternità obbligatoria, CIGO, servizio militare, donazione del sangue e permessi per assistere disabili. Il legislatore si era già reso conto dell'esigenza di mitigare il meccanismo di penalizzazione.
- Successivamente, per le pensioni aventi decorrenza a partire dall'1/1/2015 e fino al 31/12/2017, l'art. 1, comma 113 della legge 190/2014 ha previsto la non applicazione del meccanismo di penalizzazione. Rimanevano a quel punto penalizzate le pensioni anticipate maturate fino al 31/12/2014, ma l'art. 1, co. 299 della legge 208/2015 ha previsto la depenalizzazione anche nei loro confronti a partire dagli assegni erogati dal 1/1/2016.
- Infine, con l'approvazione della legge di bilancio 2017<sup>23</sup> è stato definitivamente abrogato il sistema delle penalizzazioni anche per il futuro.

Occorre notare che questo sistema non ha mai coinvolto la categoria dei contributivi puri: Ciò è dovuto da una scelta legislativa, in quanto non si è voluto penalizzare ulteriormente coloro che, essendo sottoposti al regime contributivo, subiscono già un calcolo sfavorevole. Per questo motivo il legislatore ha previsto le penalizzazioni per coloro che hanno maturato la pensione in seguito alla "riforma Fornero", ma comunque non oltre la fine del 2016: per conseguire almeno 40 anni di contribuzione (o più) in questo arco di tempo (dal 2012 al 2016) occorre necessariamente aver maturato anche più di 18 anni di anzianità lavorativa al 31/12/1995, e quindi appartenere alla categoria dei retributivi. Ne deriva quindi che coloro che hanno maturato il requisito in questo intervallo non potrebbero mai essere stati appartenenti alla categoria dei contributivi puri.

Un'ulteriore riflessione in merito alle penalizzazioni riguarda il fatto che, nonostante l'eliminazione di questo sistema, anticipare la pensione comporta ugualmente uno svantaggio e la maturazione di un assegno minore. Risulta naturale pensare che se

---

<sup>22</sup> Cfr. art. 6, co. 2-quater Decreto legge 216 del 2011.

<sup>23</sup> L. n. 232 del 2016.

pur è già maturata l'anzianità contributiva richiesta (41/42 anni e 10 mesi), se si continuasse a lavorare fino a 67 anni o addirittura fino a 71 il montante contributivo accumulato sarebbe maggiore, e dovrebbe far fronte ad un minor numero di anni di erogazione della pensione (dato che si è lavorato per più anni); è logico in questo caso comprendere che la prestazione spettante sarebbe più elevata. Oltre a questo effetto fisiologico però, entrano in gioco anche le variazioni del coefficiente di trasformazione basate sull'età<sup>24</sup>. Questo coefficiente infatti è una percentuale applicata al montante contributivo, che aumenta all'incremento dell'età anagrafica di pensionamento; si tratta di una variazione piuttosto importante perché tra l'età anagrafica di 57 anni e quella di 71 c'è una differenza di coefficiente applicato (per il 2022) di quasi 2,5 punti percentuali, che possono tradursi facilmente in una variazione reale della pensione anche di centinaia di euro.

Si può concludere quindi che l'anticipazione della prestazione pensionistica comporta comunque una "penalizzazione di fatto" dell'assegno maturato, sia dati gli aspetti fisiologici, sia a causa del minore coefficiente di trasformazione applicato, anche se il sistema delle penalizzazioni non è più vigente. Questo svantaggio, ovviamente, si mostra evidente e maggiore se si mettono a confronto due soggetti andati in pensione in età anagrafiche molto diverse (anche a parità di contributi versati).

## **6. L'isopensione mediante accordo di esodo degli esuberanti**

Per contribuire alla realizzazione di un sistema flessibilizzato di accesso alla pensione, il legislatore, per far fronte a specifiche esigenze e casi particolari, ha previsto l'introduzione dell'isopensione, . Si tratta di un meccanismo introdotto dalla "riforma Fornero", in favore dei lavoratori dipendenti in età avanzata e vicini al pensionamento, che permette loro a partire dal 2013 di optare per un'ulteriore forma di anticipazione pensionistica.

---

<sup>24</sup> Il coefficiente di trasformazione viene aggiornato di norma per ogni triennio, contestualmente allo scatto degli adeguamenti alla speranza di vita media. Gli attuali coefficienti, in vigore dal 1/1/2021, sono indicati nel decreto ministeriale 1/6/2020 – Gazzetta Ufficiale n. 147 del 11/6/2020.

Tale sistema prevede, infatti, la possibilità di anticipare l'età pensionabile fino a 7 anni<sup>25</sup> rispetto ai requisiti previsti per gli ordinari regimi pensionistici di anzianità e anticipato<sup>26</sup>, ed è quindi rivolto esclusivamente ai lavoratori che hanno requisiti tali da rientrare all'interno di questo intervallo di tempo. Questo istituto tuttavia può essere fatto valere solo all'interno di aziende del settore privato "sovra-soglia" (cioè che occupano mediamente più di 15 dipendenti) e nel rispetto di alcune importanti condizioni che spesso è difficile ottenere.

L'isopensione può essere messa in gioco solo in presenza di una situazione di esubero in azienda e della volontà, da parte di lavoratori e datori di lavoro, di concludere il rapporto in essere. Se ciò sussiste, occorre raggiungere un accordo di esodo sottoscritto tra azienda e sindacati dei lavoratori e sottoposto a validazione da parte dell'INPS che sia finalizzato a indicare le modalità di gestione degli esuberi; devono in particolare essere indicati la sussistenza di una situazione di esubero (eccedenza del personale), il programma di esodo (con indicazione anche del termine di conclusione) e il numero e le mansioni dei lavoratori coinvolti. L'accordo di esodo potrebbe essere stipulato anche in presenza di un procedimento di licenziamento collettivo, ovvero una situazione in cui l'eccedenza del personale è fisiologicamente presente e che comporta almeno il tentativo, obbligatorio per legge, di trattare con le rappresentanze per raggiungere un accordo sindacale.

Una volta raggiunto l'accordo tra azienda e sindacati, il datore di lavoro dovrà presentarlo all'INPS che ha l'onere di validarlo, previo controllo dei requisiti (dimensionali dell'azienda e pensionistici dei lavoratori coinvolti) e della sussistenza delle condizioni richieste, allo scopo di concedere il via libera all'utilizzo di questo istituto.

Quando la procedura è stata perfezionata, il rapporto di lavoro di coloro che hanno optato per aderire al piano di esubero<sup>27</sup> cessa, e i lavoratori coinvolti ottengono il

---

<sup>25</sup> La normativa originale Fornero prevedeva inizialmente un anticipo fino a 4 anni; mentre con la legge finanziaria del 2018 (cfr. legge 2015 del 2017) si ha voluto estendere temporaneamente a 7 anni la possibilità di anticipo, dal 1/1/2018 al 31/12/2023.

<sup>26</sup> L'isopensione, chiamata anche "esodo dei lavoratori anziani", non può essere invece considerata per anticipare i requisiti della pensione a Quota 100/102. Cfr. cap. 2.

<sup>27</sup> Una volta raggiunto l'accordo di esodo, infatti, i lavoratori hanno la possibilità di scegliere se aderire o no all'isopensione, che però viene spesso promossa attraverso meccanismi di incentivo all'esodo, stabiliti in accordi sindacali o individuali con i lavoratori.

pagamento dell'assegno di esodo a partire dal mese successivo a quello di risoluzione del rapporto, fino al momento in cui avranno maturato i requisiti della pensione di vecchiaia o anticipata. Si tratta quindi di una prestazione economica che li accompagnerà in questo intervallo di tempo, chiamato anche "scivolo pensionistico", fino alla pensione.

Il pagamento dell'assegno è posto interamente a carico del datore di lavoro, che quindi si assume l'obbligo direttamente al momento della stipula dell'accordo. In concreto l'azienda deve effettuare i pagamenti in rate periodiche all'INPS, e sarà l'Istituto a erogare l'assegno di isopensione agli esodati. Per evitare le conseguenze negative (soprattutto per i lavoratori) di un'eventuale insolvenza da parte del datore di lavoro, la disciplina prevede la presentazione obbligatoria di una fideiussione bancaria, che l'INPS potrà quindi sfruttare per reperire le risorse eventualmente mancanti. Se quindi non arrivano i pagamenti da parte del datore di lavoro, sarà la banca indicata a farsi carico delle rate periodiche; dopo 180 giorni di perdurata insolvenza da parte dell'azienda, l'Istituto ha la possibilità di far valere l'intera fideiussione, a garanzia dei trattamenti che spettano ai lavoratori per tutto il periodo di esodo, per pagare in autonomia gli assegni mensili. Nel caso in cui però nemmeno la banca garante adempia ai pagamenti dovuti, l'INPS bloccherà l'erogazione dell'assegno e dell'accredito della contribuzione figurativa, ciò a danno soprattutto dei lavoratori. Da un lato questo provvedimento restrittivo trova fondamento nel principio del pareggio di bilancio, a garanzia dei conti pubblici, ma se si considera la natura "sociale" del diritto alla prestazione, una rigidità così elevata diventa forse meno giustificabile.

A carico del datore di lavoro è posta anche la copertura figurativa di contributi per tutto il periodo di isopensione previsto<sup>28</sup>. In questo modo, si permette al lavoratore di ottenere una pensione di vecchiaia o anticipata (al raggiungimento dei requisiti) di uguale importo rispetto a quella che avrebbe maturato lavorando normalmente, invece che aderire all'isopensione.

---

<sup>28</sup> Il primo assegno di pensione anticipata, come già spiegato, viene erogato con un differimento di tre mesi dalla data di maturazione del diritto (finestra mobile): se l'isopensione è preordinata al raggiungimento della pensione anticipata, il datore di lavoro avrà la contribuzione figurativa a suo carico solo fino al momento della maturazione del requisito contributivo previsto e verranno quindi esclusi i 3 mesi di finestra mobile, nei quali verrà corrisposto solo l'assegno di esodo e non la contribuzione figurativa.

Per quanto riguarda l'ammontare dell'assegno, esso è leggermente inferiore rispetto a quello pensionistico che il lavoratore maturerà al termine del periodo di esodo, in quanto è esclusa la contribuzione figurativa di questo periodo (che, come detto, il datore di lavoro si impegna già a versare). Sostanzialmente, l'assegno di isopensione viene quindi calcolato in base ai contributi maturati fino al momento di cessazione del rapporto di lavoro in base alle norme in quel momento vigenti, e si trasformerà nell'assegno pensionistico a tutti gli effetti nel momento in cui il lavoratore avrà raggiunto i requisiti richiesti, grazie alla contribuzione figurativa che viene versata nel frattempo dal datore di lavoro; infatti, i contributi figurativi che egli ha a carico nel periodo di scivolo pensionistico non incidono sull'entità dell'assegno di esodo, ma vengono versati ai fini di determinare esclusivamente l'assegno pensionistico definitivo, che verrà quindi ricalcolato rispetto all'isopensione sulla base dei nuovi contributi figurativi.

L'importo dell'assegno di isopensione, a differenza della pensione ordinaria, non è sottoposto a perequazione automatica<sup>29</sup> e quindi non potrà essere rivalutato. Inoltre, per gli esodati in questione non spettano i trattamenti per il nucleo familiare.

L'assegno di esodo è considerato, dal punto di vista fiscale, pari al reddito da lavoro dipendente; ciò comporta ad esempio la possibilità per gli esodati di ottenere il trattamento integrativo di 100 euro (ex bonus Renzi) a differenza dei pensionati che non ne hanno diritto. Nel momento di maturazione dei requisiti pensionistici, quindi, gli esodati perderanno a loro volta il trattamento integrativo. Analogamente a quanto avviene per la pensione, l'isopensione viene corrisposta in tredici mensilità annue.

Inoltre, è prevista la possibilità di anticipare la scadenza dell'isopensione<sup>30</sup>, quindi prima della maturazione dei requisiti di pensione anticipata o di vecchiaia, nel caso in cui il lavoratore interessato presenti domanda di un trattamento pensionistico alternativo ai precedenti, come la totalizzazione, ma anche "Opzione Donna" e "Quota 102"; ciò comporterebbe ovviamente un vantaggio economico/finanziario per il datore di lavoro

---

<sup>29</sup> Il principio di perequazione automatica è fondamentale in quanto garantisce una rivalutazione periodica (annuale) delle pensioni in base all'andamento dei prezzi e del costo della vita, allo scopo di preservare il potere d'acquisto delle pensioni. Già introdotto all'art. 19, legge n. 153 del 1969, è un principio cardine dell'ordinamento previdenziale (rilevabile anche nell'art. 38 Cost.) che è sempre rimasto in vigore, talmente importante da non essere intaccato nemmeno dalla riforma pensionistica del 1995.

<sup>30</sup> Cfr. Circolare INPS n. 142 del 2021.



che potrebbe interrompere in anticipo i pagamenti dovuti all'INPS per sostenere l'assegno.

Occorre inoltre precisare che se entrano in gioco modifiche normative che aumentano i requisiti per accedere alla pensione, attraverso nuovi adeguamenti alla speranza di vita o tramite una nuova disciplina che modifica strutturalmente le modalità di accesso, l'assegno di esodo verrà ancora percepito dai lavoratori già titolari della prestazione, per l'ulteriore periodo aggiuntivo e fino alla maturazione dei nuovi requisiti imposti. Viene posto però un limite massimo agli oneri finanziari ulteriori in capo al datore di lavoro esodante, ovvero 48 mesi di pagamenti in più rispetto al precedente termine, come stabilito al punto 5 della Circolare INPS n. 119 del 2013.

Il fenomeno appena descritto è causato dal fatto che gli adeguamenti alla speranza di vita media dei requisiti anagrafici vengono effettuati in via prospettica, cioè per il futuro, e a decorrere da un momento posticipato nel tempo. Ciò significa che le decorrenze stabilite in fase di stipula dell'accordo di esodo (che, come detto, prevede una scadenza del programma di esodo coincidente con la data di maturazione dei requisiti pensionistici) potrebbero non coincidere con i requisiti determinati successivamente sulla base di nuove decisioni del legislatore: infatti, il periodo di scivolo potrebbe durare fino a 7 anni, e nel frattempo è probabile che ci siano state delle modifiche del regime pensionistico.

Un altro fenomeno legato al fattore dell'adeguamento alla speranza di vita è quanto è avvenuto per i beneficiari di isopensione con assegni aventi decorrenza anteriore all'1/1/2019: nei loro confronti era infatti previsto originariamente un requisito contributivo (per la pensione anticipata) di 42/43 anni e 3 mesi (rispettivamente per donne e uomini), poi assestatosi sul livello ormai consolidato di 41/42 anni e 10 mesi, a causa del congelamento dei requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici per il biennio 2021/2022<sup>31</sup>. Nel caso di soggetti appartenenti a questa categoria e beneficiari di isopensione, quest'ultima ha una durata più ridotta rispetto a quanto era previsto inizialmente, in quanto il soggetto ha maturato i requisiti pensionistici con le nuove regole che hanno rimpiazzato le precedenti. Nei loro confronti è stato disposto che l'assegno di

---

<sup>31</sup> V. par. 2.

esodo sarebbe stato percepito fino al momento di maturazione dei precedenti requisiti<sup>32</sup> (quindi 42/43 anni e 3 mesi), quindi seguendo la decorrenza originaria, per tutte le domande di pensione anticipata effettuate entro il mese di ottobre 2021.

I soggetti percettori di isopensione non sono sottoposti ad alcun divieto di riassunzione<sup>33</sup>: di conseguenza, durante tutto il periodo di scivolo pensionistico, possono svolgere qualsiasi attività lavorativa sia autonoma sia subordinata (anche occasionale) senza subire alcuna decurtazione sull'assegno di isopensione. Si tratta quindi di una modalità di pensionamento che potenzialmente è di alto favore per i lavoratori che decidono di aderirvi; nonostante ciò, essa presenta comunque anche degli elementi sfavorevoli per i lavoratori, come l'assenza dell'adeguamento attraverso la perequazione automatica e la impossibilità di ottenere gli assegni per il nucleo familiare. Tali svantaggi, comparati rispetto ai benefici, sono di entità molto contenuta e assumono, nel complesso, un peso molto minore.

L'isopensione è dunque un istituto che, visto in maniera superficiale, potrebbe sembrare molto conveniente, ma in realtà comporta molteplici elementi sfavorevoli soprattutto per le aziende: infatti è logico comprendere la scarsa convenienza, per le aziende, di assumersi costi di un certo tipo per anticipare la pensione dei propri dipendenti fino a 7 anni, pagando loro l'assegno di esodo, i contributi figurativi e persino la tredicesima. Se è vero da un lato che questo meccanismo potrebbe essere positivo per ottenere un ricambio generazionale in azienda, portando potenzialmente all'aumento della produttività e della competitività<sup>34</sup>, occorre bilanciare tutto ciò con i costi che l'azienda dovrebbe sostenere, spesso di entità superiore rispetto ai benefici. Si manifesta quindi un fenomeno nel complesso molto favorevole ai lavoratori, data la presenza di un assegno pagato dall'azienda, della contribuzione figurativa garantita ma soprattutto data la possibilità per loro di cumulare l'assegno con reddito da lavoro autonomo o dipendente per tutto il periodo di scivolo pensionistico.

---

<sup>32</sup> Cfr. Circolare INPS n. 142 del 2021.

<sup>33</sup> Cfr. Circolare INPS n. 119 del 2013.

<sup>34</sup> Nella maggior parte delle ipotesi l'isopensione viene adottata in processi aziendali di innovazione tecnologica, che hanno reso obsolete alcune professionalità e mansioni provocando eccedenze nell'organico, soprattutto per quanto riguarda qualifiche molto semplici e ripetitive. Un'altra giustificazione al ricorso all'isopensione è la presenza di crisi economiche di settore.

Di conseguenza, occorre considerare la probabile difficoltà e gli ostacoli che si possono incontrare per accedere a questa forma di uscita anticipata. In concreto, infatti, l'isopensione è un istituto non troppo utilizzato e considerato, soprattutto a causa della sua scarsa convenienza per le aziende; ne deriva quindi una forte difficoltà (tendenzialmente) a raggiungere un accordo con i sindacati<sup>35</sup>, a trovare un'intesa sulle caratteristiche del programma di esodo. Ciò comporta che questi accordi non vengano stipulati frequentemente, e che nella maggior parte dei casi si limitino a concedere uno scivolo pensionistico di qualche mese, sicuramente di impatto molto inferiore rispetto ai potenziali 7 anni di anticipo che il legislatore ha previsto.

## **7. “Quota 41”: l'opzione per i lavoratori precoci**

Ulteriori modalità di anticipazione della pensione sono state previste per i lavoratori precoci. Vengono considerati tali dal legislatore coloro che hanno iniziato a lavorare prima del 19° anno di età, e che prima di averlo compiuto hanno già maturato almeno 12 mesi di anzianità contributiva effettiva. Per ottenere questo anticipo pensionistico, i lavoratori precoci devono conseguire, entro il 31/12/2026<sup>36</sup>, almeno 41 anni di contribuzione: si tratta quindi di un istituto necessariamente rivolto a coloro che al 31/12/1995 avevano già maturato un'anzianità contributiva. Tale previsione comporta un'ulteriore riduzione del requisito contributivo rispetto a quello richiesto dalla pensione anticipata, ovvero 41 anni e 10 mesi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini.

Per ottenere il beneficio, gli interessati devono effettuare entro il 1° marzo di ciascun anno (ovviamente fino al 2026) una domanda, finalizzata al riconoscimento del beneficio, che se ha esito positivo permette di presentare la definitiva richiesta di pensione

---

<sup>35</sup> Nell'ordinamento italiano occorre precisare che il rapporto tra sindacati dei lavoratori e rappresentanze dei datori di lavoro è tendenzialmente stato molto conflittuale, inserito in un sistema sindacale che storicamente considera le due parti come antagonisti, che cercano quasi più di non concedere nulla all'avversario piuttosto che cooperare per rimediare una soluzione ideale di comune accordo. Questo clima di conflittualità sicuramente contribuisce a rendere più difficile la stipulazione di accordi sindacali, tra cui anche quello di esodo in esame.

<sup>36</sup> Dal 1° gennaio 2027 infatti entrerà in vigore il nuovo adeguamento dei requisiti alla speranza di vita media, che dovrà essere effettuato sia per la pensione di vecchiaia sia per quella anticipata (compresa l'opzione dei precoci). Se quindi lo schema di requisiti dei precoci rimane della stessa natura, senza subire nel frattempo modifiche strutturali, dal 2027 in poi essi matureranno il requisito semplicemente conseguendo l'anzianità contributiva adeguata, molto probabilmente sarà di qualche mese superiore rispetto ai 41 anni ora previsti. Ovviamente il 2027 è ancora lontano e nel frattempo potrebbero intervenire riforme pensionistiche in grado anche di stravolgere gli attuali requisiti.

anticipata. Se la prima domanda è stata effettuata dopo il 1° marzo, ma comunque non oltre il 30 novembre, l'INPS potrebbe anche rifiutarla, dovendola accettare solo nel caso in cui siano presenti risorse finanziarie residue.

Per quanto riguarda la decorrenza del trattamento pensionistico nei confronti di coloro che hanno maturato il requisito a partire dall'1/1/2019, il legislatore ha previsto una finestra mobile di pensionamento di 3 mesi (periodo quindi di slittamento del primo assegno, rispetto al momento di maturazione dei requisiti). Se invece il requisito contributivo di 41 anni è stato raggiunto cumulando periodi assicurativi diversi<sup>37</sup>, il trattamento pensionistico decorrerà senza alcuna finestra mobile, quindi a partire dal primo giorno del mese successivo a quello di maturazione dei requisiti.

La pensione dei soggetti precoci è inoltre incumulabile: infatti, per tutto il periodo di anticipo rispetto ai requisiti richiesti ai lavoratori non precoci, l'assegno percepito non è cumulabile con redditi da lavoro autonomo o dipendente. Si tratta di un beneficio anche incompatibile con altre eventuali riduzioni del requisito contributivo o agevolazioni, previste per la stessa attività lavorativa svolta, ad eccezione dei benefici previsti per i sordomuti e gli invalidi oltre il 74% dall'art. 80, co. 3, della legge n. 388 del 2000 (sempre cumulabili).

Per accedere a questa modalità di pensionamento però, i lavoratori precoci devono detenere anche ulteriori requisiti, in particolare devono rientrare in una delle seguenti categorie:

- soggetti in stato di disoccupazione a causa di licenziamento individuale o collettivo, in seguito a dimissioni per giusta causa oppure tramite la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro. Devono inoltre aver terminato di percepire la NASPI o un'altra prestazione di disoccupazione da almeno tre mesi;
- soggetti chiamati "caregiver", ovvero coloro che lavorano (in qualità sia di autonomi che di subordinati) e allo stesso tempo assistono, da almeno sei mesi al momento della richiesta, parenti di primo grado conviventi (come il coniuge) e aventi handicap in situazione di gravità. Nel caso in cui i genitori o il coniuge del portatore di handicap abbiano compiuto 70 anni, siano deceduti, mancanti o affetti

---

<sup>37</sup> È infatti possibile maturare il requisito anche cumulando periodi assicurativi diversi, come previsto dalla legge n. 228 del 2012.

da gravi patologie invalidanti, sono considerati potenzialmente non in grado di assisterlo, e quindi viene considerato “caregiver” anche il parente o l’affine di secondo grado convivente, dato che la sua presenza è necessaria per prendersi cura del soggetto disabile. Anche in questo caso, quindi, potrà avere accesso all’anticipo pensionistico per lavoratori precoci;

- soggetti aventi un’invalidità certificata, che riduce la loro capacità lavorativa, pari o superiore al 74%;
- soggetti impiegati in attività e mansioni che soddisfano i requisiti del decreto legislativo n. 67 del 2011, come i lavoratori notturni, gli addetti al trasporto collettivo e i conducenti di veicoli con capienza di almeno 9 persone, nonché gli addetti alla linea catena;
- soggetti ricompresi nella categoria dei lavoratori usuranti<sup>38</sup> che hanno svolto determinate mansioni e attività, riportate in appositi elenchi e considerate appunto usuranti, per almeno 7 anni degli ultimi 10, o per almeno 6 anni degli ultimi 7 di lavoro.

---

<sup>38</sup> Attualmente gli elenchi di riferimento per l’individuazione delle mansioni gravose sono differenti in base al regime pensionistico anticipato al quale si vuole accedere. Se ad esempio per il 2022 è stata ampliata la lista di mansioni gravose ai fini dell’ottenimento dell’APE Sociale (cfr. Cap. 3, inerente all’Ape sociale), ottenendo un potenziamento di questo istituto, l’elenco di riferimento per i lavoratori precoci è rimasto quello dell’allegato E della legge n. 232 del 2016. A tal proposito, per il 2023 nei tavoli di discussione del legislatore si stanno muovendo le prime ipotesi di potenziamento dell’opzione precoci, attraverso un’estensione della platea di beneficiari a quelli che soddisfano i requisiti della lista aggiornata delle mansioni gravose (già applicata appunto per l’APE Sociale), prevista dall’ allegato 3 della legge di Bilancio 2022 (legge n. 234 del 30/12/2021).



## Cap. II – Quota 102

### 1. Da Quota 100 a Quota 102: nascita, evoluzione e cristallizzazione del diritto

La pensione a Quota 102 è una delle più importanti modalità che possono essere adottate per ottenere un anticipo pensionistico; erede di Quota 100, è stata prevista dalla Legge di Bilancio 2022. Consiste quindi nell'aggiornamento della pensione a Quota 100, previsto inizialmente con la Legge n. 26 del 2019 e adottato in maniera sperimentale per il triennio 2019-2021.

Fin dal momento del suo primo lancio, questa misura ha rispecchiato pienamente l'intenzione del legislatore di flessibilizzare le modalità di accesso alle pensioni, essendo stata proposta come una tra le diverse alternative che i contribuenti hanno potuto valutare, per scegliere quella più adeguata alle proprie condizioni ed esigenze personali. L'obiettivo di flessibilità perseguito dalla pensione a Quota 100 è reso evidente soprattutto dalla sua provvisorietà e dall'accesso totalmente volontario e discrezionale<sup>39</sup> da parte di chi ha maturato i requisiti, uniti alla presenza di altre modalità alternative di pensionamento anticipato. Si tratta di una misura sperimentale, introdotta inizialmente solo per il triennio 2019-2021 e che dal 2022<sup>40</sup> è stata aggiornata e sottoposta ad un'ulteriore scadenza, fino alla fine dell'anno.

Con Quota 100 a partire dall'1/1/2019 si è data la possibilità di andare in pensione in anticipo (rispetto alla pensione di vecchiaia) maturando almeno 62 anni di età e 38 anni di contributi: la somma di questi due requisiti minimi<sup>41</sup>, da cui deriva il nome della misura,

---

<sup>39</sup> Dato che Quota 100 (così come la 102) sono opportunità ad accesso volontario, chi ha maturato i requisiti pensionistici richiesti nell'arco di tempo indicato non è stato obbligato ad accedere alla pensione con questa modalità, ha invece potuto discrezionalmente decidere se aderirvi, optare per un'altra forma di anticipo (nel caso avesse maturato anche i relativi requisiti) oppure se continuare a lavorare e raggiungere i requisiti più elevati della pensione di vecchiaia, perseguendo una tutela pensionistica maggiore ed evitando la "penalizzazione di fatto" (Cfr. CAP I, par. 4).

<sup>40</sup> Per approfondire il dibattito pubblico e le proposte, alternative a Quota 102 (affermatasi e prevalente sulle altre), che sono state formulate alla fine del 2021 per l'attuale Legge di Bilancio (Legge n. 234 del 2021), cfr. Pasquale Tridico, *Mercato del lavoro e sostenibilità del sistema pensionistico: indicazioni di policy*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 3, settembre 2021, par. 6 (in particolare p. 476).

<sup>41</sup> Trattandosi di requisiti minimi che non devono sussistere in maniera esatta, normalmente la quota raggiunta da parte dei contribuenti è maggiore di 100 (o 102), se non nel caso in cui un soggetto li abbia

deve infatti essere uguale o superiore a 100. Per il 2022, in seguito a numerose proposte e discussioni, il legislatore ha deciso di innalzare la quota da 100 a 102, come conseguenza dell'aumento dell'età anagrafica minima da 62 a 64 anni.

Il triennio di sperimentazione di Quota 100 è dunque giunto al termine, tuttavia grazie al meccanismo della cristallizzazione del diritto alla pensione, il legislatore ha dato la possibilità ai contribuenti, purché abbiano comunque maturato entrambi i requisiti entro il 31/12/2021, di effettuare la domanda per la pensione a Quota 100 anche nel 2022, e quindi oltre il termine previsto.

È inoltre prevista la possibilità, un po' più marginale, di richiedere la pensione con questa quota nel 2022 anche nel caso in cui il requisito di contribuzione non sia stato formalmente raggiunto entro il 2021: a patto che il requisito di età anagrafica sia comunque rispettato, se un soggetto ha maturato 36 anni di contribuzione entro il 2021 e nel 2022 decide di riscattare due anni di studi pagando il relativo riscatto, è come se avesse maturato 38 anni di contributi entro il 2021<sup>42</sup> e potrà pertanto accedere alla pensione con Quota 100.

Oltre a questa marginale opportunità, l'aumento improvviso dei requisiti avvenuto al termine del 2021 ha provocato un grande svantaggio per coloro che, anche per questione di pochi giorni, non sono riusciti a maturare i requisiti richiesti entro la scadenza. In merito, la scelta dell'aumento dei requisiti così improvviso e secco deve essere oggetto di riflessione in quanto se da un lato ha contribuito a salvaguardare i conti pubblici<sup>43</sup>, dall'altro coloro che non sono riusciti a maturare i requisiti sono stati penalizzati: la soluzione più adeguata sarebbe consistita in un aumento dei requisiti più graduale e ammortizzato per i soggetti prossimi alla maturazione<sup>44</sup>.

---

raggiunti contemporaneamente nello stesso anno, per esempio avendo lavorato ininterrottamente per 38 anni dall'età di 24 anni fino al sessantaduesimo.

<sup>42</sup> Se si vuole riscattare un periodo di contributi, esso si collocherà dal punto di vista temporale nel periodo in cui è avvenuto concretamente (per esempio nel periodo in cui il corso di studi è stato frequentato), non nel momento in cui è avvenuta la richiesta del riscatto. Ciò quindi permette che la maturazione del requisito contributivo sia avvenuta entro il 31/12/2021. Si tratta di un meccanismo puntualizzato nella Circolare n. 38/2022 dell'INPS.

<sup>43</sup> Per un'analisi sul forte impatto di Quota 100 sui conti pubblici cfr. par. 5.

<sup>44</sup> Maurizio Cinelli, *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti social*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2020, p. 6.



## 2. La disciplina della pensione a Quota 102

Come detto, la pensione a Quota 102 permette in via sperimentale, limitatamente per l'anno 2022, di accedere al pensionamento anticipato attraverso la maturazione di 38 anni di contributi e il raggiungimento di un'età di 64 anni. La disciplina rimane sostanzialmente identica a quella precedente prevista per la Quota 100, salvo l'aumento di due anni del requisito anagrafico. Inoltre, occorre sottolineare che, a differenza di quanto previsto per altre modalità anticipate di pensionamento e della pensione di vecchiaia, i 64 anni di età richiesti non sono rivalutati in base alla speranza di vita: ciò è giustificato dal fatto che si tratta di una misura solo sperimentale.

L'opportunità di questa anticipazione spetta a tutti coloro che sono iscritti all'AGO (assicurazione generale obbligatoria) o alle forme esclusive e sostitutive della stessa gestite dall'INPS. Si tratta quindi di lavoratori dipendenti iscritti al FPLD (Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti) e lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali, come quelle per gli artigiani e i commercianti. Sono inclusi anche i lavoratori iscritti alla gestione separata. Di conseguenza, alcune categorie rimangono escluse e non possono accedere alla Quota 102: si tratta del personale delle forze di Polizia (anche penitenziaria), le Forze armate, il personale della Guardia di finanza e quello dei Vigili del fuoco, categorie espressamente nominate. Sono esclusi inoltre gli iscritti agli enti di previdenza privata e agli enti privatizzati a partire dall'1/1/1995, in seguito al D.Lgs n. 509 del 1994 (iscritti, per esempio, agli enti di previdenza di commercialisti, consulenti del lavoro, veterinari, farmacisti, geometri...) <sup>45</sup>.

Il requisito contributivo di 38 anni deve essere maturato entro il 31/12/2022, ma occorre sottolineare che è possibile richiedere l'accesso alla pensione tramite Quota 102 anche dopo questa data, grazie al meccanismo della cristallizzazione del diritto alla pensione, analogamente a quanto è avvenuto per il suo antecedente.

Per il calcolo del requisito contributivo maturato sono valorizzate tutte le tipologie di contribuzione, sia effettive che figurative; tuttavia almeno 35 anni di contribuzione (corrispondenti al requisito che veniva richiesto per la pensione di anzianità) devono

---

<sup>45</sup> Per una visione critica sui requisiti di Quota 100, sui destinatari e sulla decorrenza del trattamento cfr. Rosa Casillo, *La "pensione quota 100"*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 5/2019, pp. 441-444.

essere maturati in via effettiva, cioè calcolati al netto di periodi come la disoccupazione e la malattia che generano una contribuzione figurativa.

I periodi contributivi possono essere fatti valere anche attraverso il cumulo dei periodi assicurativi, nel caso siano stati maturati presso l'assicurazione generale obbligatoria e le gestioni sostitutive ed esclusive gestite dall'INPS. Al contrario per i periodi di contribuzione effettuata presso le casse dei liberi professionisti è previsto il divieto di cumulo, che può essere aggirato solo se viene effettuata una ricongiunzione onerosa<sup>46</sup> del periodo all'assicurazione generale obbligatoria.

Un tema rilevante in merito riguarda il cumulo di periodi di contribuzione coincidenti, ai fini dell'ottenimento della pensione: ciò può verificarsi nel caso di un soggetto con una vita lavorativa eterogenea, che svolge più lavori contemporaneamente versando nello stesso momento contributi presso gestioni previdenziali diverse. Come chiarisce la Corte d'Appello Civile, sez. lav. di Palermo con sentenza n. 1323 del 2021, l'art. 1 comma 239 della Legge n. 228 del 2012 stabilisce che i contribuenti *“hanno facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione”*. Ciò vuol dire che, al fine del conseguimento del requisito contributivo minimo di 38 anni non possono essere cumulati periodi assicurativi coincidenti e maturati presso diverse gestioni. Al contrario la stessa sentenza precisa invece che, al fine della determinazione dell'importo della prestazione previdenziale, è necessario conteggiare tutti i periodi assicurativi maturati, anche se coincidenti, in quanto se così non fosse, quei contributi *“risulterebbero versati a vuoto, ciò confliggendo con i principi costituzionali di tendenziale correlazione tra contribuzione e prestazioni pensionistiche, propri del settore previdenziale”*.

---

<sup>46</sup> La ricongiunzione dei contributi è un istituto che viene messo a disposizione allo scopo di ottenere un'unica pensione, nel caso in cui il soggetto abbia maturato i requisiti presso istituti previdenziali diversi. La ratio della ricongiunzione è evitare che un contribuente, data la sua carriera lavorativa frammentata presso diversi istituti, non sia riuscito a maturare i requisiti in nessuno di essi: gli viene concessa quindi la possibilità di ricongiungere (riunire) tutti i periodi assicurativi presso l'AGO, per maturare il requisito per intero. Fino al 2010 la ricongiunzione era gratuita, ma dal 1/7/2010 è diventata onerosa, a carico di chi vuole sfruttare questa opzione. La disciplina generale è contenuta nella legge n. 29 del 1979 e modificata dal d.l. n. 78 del 2010.

## **2.1. Le finestre di pensionamento**

Il meccanismo delle finestre di pensionamento è previsto anche per la pensione a Quota 102. Viene applicato un differimento, rispetto al momento di maturazione del requisito, che varia in base alla natura del datore di lavoro (pubblico o privato) e all'entità del titolare della gestione previdenziale.

Per i lavoratori dipendenti del settore privato e gli autonomi è prevista una finestra di pensionamento di 3 mesi. Il trattamento avrà poi una decorrenza diversa in base al titolare della gestione previdenziale:

- se i lavoratori sono iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, che sostiene l'onere di liquidare gli assegni pensionistici, il trattamento decorre dal primo giorno successivo all'apertura della finestra;
- se invece sono iscritti ad una gestione diversa rispetto a quella dell'AGO, come per esempio una gestione sostitutiva, la decorrenza avviene dal primo giorno del mese successivo all'apertura della finestra.

Nel settore pubblico la finestra è aumentata a 6 mesi; per i dipendenti pubblici quindi il differimento causato dalle finestre ha un impatto ancora maggiore. Oltre a questo aumento della finestra, le regole per la decorrenza del trattamento nel settore pubblico coincidono con quelle appena descritte per gli autonomi e per il settore privato.

## **2.2. Il cumulo con redditi da lavoro**

Uno degli elementi più caratterizzanti di Quota 102 riguarda il fatto che, a differenza della maggior parte delle altre forme di anticipazione, per accedervi è necessaria la cessazione del rapporto di lavoro subordinato<sup>47</sup>. Secondo l'art. 14, comma 3, del D.L. n. 4 del 2019 l'assegno pensionistico è incumulabile con redditi da lavoro

---

<sup>47</sup> Viceversa, non è previsto l'obbligo di cessazione dell'attività di lavoro autonomo. Come chiarisce la circolare INPS n. 117 del 2019, l'incumulabilità dei redditi da lavoro autonomo superiori a 5000 euro lordi annui (prevista dalla legge) è un concetto diverso dall'incompatibilità della pensione a Quota 100/102 con l'attività di lavoro autonomo (che invece non è prevista). Pertanto, chi è lavoratore autonomo e accede alla pensione a quota 100/102 non ha alcun obbligo di cancellarsi dagli albi professionali o di chiudere la partita IVA.

dipendente o autonomo<sup>48</sup>, salvo l'unica eccezione prevista per l'attività di lavoro autonomo svolta in via occasionale, nel limite di 5000 euro lordi all'anno. Si tratta di un divieto non a tempo indeterminato, ma che opera per il periodo che intercorre tra la data di decorrenza della pensione a Quota 102 e il momento in cui il soggetto avrebbe maturato il requisito per la pensione di vecchiaia, adeguato man mano in base all'andamento della speranza di vita media: ciò è stabilito per evitare differenziazioni di trattamento, dato che dopo il conseguimento della pensione di vecchiaia è normalmente consentita la prosecuzione di attività lavorativa sia autonoma che subordinata. La *ratio* di questa previsione risiede nel fatto che la pensione viene considerata come un traguardo, ottenuto con il lavoro, e non come “una misericordiosa misura assistenziale”. Ciò fa sorgere il diritto alla percezione di un assegno nella terza fase della vita che però deve potere essere cumulato con altre forme di reddito in quanto “il pensionamento può rappresentare l'opportunità per intraprendere una nuova attività” e soprattutto perché oggi, salvo alcuni casi eccezionali, in genere “l'abbandono dell'attività lavorativa non coincide con la decadenza fisica” degli individui<sup>49</sup>. Per contro, altra parte della dottrina esprime contrarietà alla cumulabilità della pensione di vecchiaia con i redditi da lavoro, in quanto questa prestazione pensionistica dovrebbe “assolvere ad una funzione di liberazione da una situazione di bisogno”<sup>50</sup>.

Il legislatore ha voluto prevedere una sanzione consistente e significativa nel caso di violazione di questi divieti; se viene sfiorato il limite di 5000 euro o se si scopre l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, l'INPS impone la sospensione del trattamento pensionistico per tutto l'anno in cui il reddito si è prodotto, nonché l'eventuale revoca (e conseguente recupero) degli assegni pensionistici già erogati in precedenza<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Per un approfondimento sul tema del cumulo cfr. Rosa Casillo, *La “pensione quota 100”*, cit., p. 444 e ss.

<sup>49</sup> Giulio Prosperetti, *Gli istituti di welfare e la loro necessaria revisione nella nuova realtà sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2019, pp. 510 e ss.

<sup>50</sup> Michele Cerreta, *Aporie del sistema pensionistico*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 1, 2018, pp. 2-6.

<sup>51</sup> La circolare INPS n. 117 del 2019 è molto importante in quanto fornisce numerosi chiarimenti in merito. A proposito della sospensione del trattamento pensionistico per violazione dei divieti di cumulo chiarisce che i redditi, se percepiti dopo la data di maturazione dei requisiti per la pensione di vecchiaia, sono cumulabili con la pensione anche se riferiti a periodi lavorativi svolti prima di quella data, nel periodo di competenza della pensione a quota 100/102. Ai fini della sanzione rileva quindi il momento in cui il reddito è percepito, non il periodo lavorativo al quale si riferisce.

Oltre a questo tema, la circolare chiarisce anche altri aspetti relativi al cumulo della pensione a quota 100/102 con redditi da lavoro: in particolare indica l'elenco tassativo di redditi che non sono rilevanti ai

Dinanzi al Tribunale di Trento (ordinanza n. 211 del 2021) è stata sostenuta l'incostituzionalità della disposizione ex art. 14, comma 3, Decreto-Legge n. 4/2019 che afferma il divieto assoluto di cumulo tra Quota 100/102 e l'attività di lavoro dipendente. Nello specifico è stata ipotizzata la violazione di tre disposizioni costituzionali:

- all'art. 3 Cost. in quanto introdurrebbe un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra il pensionato con Quota 100 che svolge attività di lavoro autonomo occasionale, percependo compensi fino a euro 5.000 all'anno, e il pensionato che svolge attività di lavoro subordinato, percependo retribuzioni fino allo stesso limite, atteso che solo il primo conserva il diritto di ricevere i ratei di pensione anticipata afferenti l'anno in cui ha conseguito il reddito di lavoro dipendente;
- all'art. 38, comma 2 Cost. in quanto annullerebbe il trattamento pensionistico per l'intero anno anche quando il reddito lavorativo conseguito sia di modesto importo, con conseguente privazione della pensione per un intero anno, senza che sia compensata dalla percezione di adeguate entrate di altro genere;
- agli articoli 4 e 36, comma 1 Cost. in quanto imporrebbe a colui che esercita il diritto al lavoro un sacrificio (la perdita della pensione per un intero anno) sproporzionato e irragionevole.

Se da un lato la seconda e la terza affermazione del ricorrente sono state respinte dal Tribunale di Trento, in merito alla prima affermazione il giudice a quo ha affermato la non manifestata infondatezza e sollevato una questione di legittimità costituzionale. Nelle sue considerazioni ha inizialmente richiamato la pronuncia n. 433 del 1994 della Corte Costituzionale in cui la disparità di trattamento è stata considerata giustificata dalla diversità delle posizioni di pensionati che svolgono lavoro dipendente rispetto a quelli che lavorano in qualità di autonomi. Pur non esistendo all'epoca una misura con le stesse caratteristiche dell'attuale Quota 100/102, la pronuncia citata si era comunque espressa in riferimento ad un indirizzo di politica legislativa, ovvero l'obiettivo di *“rimuovere ostacoli all'accesso dei giovani ad occasioni lavorative”*, del tutto analogo all'obiettivo

---

fini dell'incumulabilità con la pensione a quota 100/102 e i criteri applicativi per la verifica del superamento di 5000 euro di reddito lordo annuo.

del ricambio generazionale nei posti di lavoro, considerato obiettivo cardine dell'attuale Quota 100. Chi svolge un'attività autonoma (come quella libero professionale) non ostacolerebbe questo obiettivo, in quanto questa attività implica l'impiego di capacità, conoscenze, esperienza e risorse (anche economiche) specifiche, di cui non tutti possono disporre. Basandosi sulla pronuncia del 1994 l'obiettivo del ricambio generazionale riguarderebbe esclusivamente i lavoratori dipendenti, giustificando la diversità di trattamento con gli autonomi.

Il Tribunale di Trento continua però analizzando come, a causa dell'introduzione dei contratti atipici e flessibili, sia diminuita la differenza sostanziale tra lavoro autonomo e subordinato, mettendo in discussione la tesi precedente<sup>52</sup>.

La questione è stata discussa all'udienza del 4/10/2022 e, in attesa della pubblicazione definitiva della sentenza, la Corte costituzionale ha anticipato, nel comunicato stampa del 5/10/2022, di non aver accolto la questione ritenendo legittime le differenze di trattamento tra lavoratori autonomi e subordinati previste per il divieto di cumulo di Quota 100 con redditi da lavoro. Nello specifico ha sottolineato la non comparabilità delle due tipologie di lavoro e ha dichiarato la disciplina di riferimento giustificata in quanto *“la richiesta agevolata di uscire anticipatamente dal lavoro enterebbe in netta contraddizione con la prosecuzione di una prestazione di lavoro”*.

### **2.3. Il cumulo nell'ambito della campagna vaccinale: la deroga al divieto**

La disciplina inerente al cumulo della pensione a Quota 100/102 con i redditi da lavoro deve essere letta in un'ottica diversa nell'ambito dell'emergenza epidemiologica causata dal virus SARS-CoV-2.

Nel periodo pandemico il legislatore ha adottato diverse misure finalizzate a incrementare il personale sanitario, allo scopo di potenziare la campagna vaccinale e di contrastare lo stato di emergenza. Per raggiungere questo obiettivo, si è cercato di coinvolgere tutto il personale sanitario disponibile nel territorio, incoraggiando e

---

<sup>52</sup> A supporto di questo orientamento emerge la Sentenza n. 416 del 1999 della Corte Costituzionale, più recente rispetto a quella n. 433 del 1994, in cui si è ritenuto “non esservi tra attività di lavoro dipendente e quella di lavoro autonomo differenze tali da richiedere un diverso trattamento in materia di cumulo”.

stimolando a collaborare anche coloro che, pur essendo coinvolti nell'ambito sanitario, non erano in quel momento occupati in quel settore. In particolare i soggetti più coinvolti sono stati i neolaureati, gli specializzandi e i pensionati.<sup>53</sup> Nel caso in cui questi ultimi avessero avuto accesso alla pensione tramite Quota 100, nel momento in cui sarebbero tornati a lavoro (impegnati nella campagna vaccinale) si sarebbe creato un conflitto con la disciplina ex art. 14, comma 3, del D.L. n. 4 del 2019 che dispone l'incumulabilità con i redditi da lavoro dipendente.

Il D.L. n. 178/2020 ha però introdotto un regime particolare e successivo, finalizzato esclusivamente a contrastare la pandemia e di durata limitata fino al termine dello stato di emergenza. Il tema del cumulo della pensione con i redditi derivanti dagli incarichi svolti a sostegno della campagna vaccinale è stato trattato solo in via marginale dal legislatore, che non ha mai dato chiarimenti espressi in merito<sup>54</sup>.

Tuttavia, come ribadisce la recente sentenza n. 5 del 2022 della Corte dei Conti, sez. Giurisdizionale per la regione Liguria, la partecipazione alla campagna vaccinale è consentita anche ai pensionati tramite Quota 100, non essendo stata prevista alcuna distinzione rispetto ai pensionati di vecchiaia: ciò evidenzia l'intenzione del legislatore di utilizzare il maggior numero di risorse umane possibili per contrastare l'emergenza sanitaria. Alla luce di queste considerazioni, secondo la Corte non sarebbe stato coerente, in questo preciso ambito emergenziale, permettere la cumulabilità con i redditi da lavoro dipendente solo per pensionati di vecchiaia del settore sanitario, escludendo i pensionati con Quota 100: questi ultimi sarebbero stati disincentivati a partecipare alla causa sanitaria, dato che in vigenza delle disposizioni del D.L. n. 4 del 2019 avrebbero subito come sanzione la perdita di tutti gli assegni pensionistici spettanti nell'anno in cui hanno prestato attività lavorativa.

---

<sup>53</sup> L'art. 1, commi 460 e 461, della L. n. 178 del 2020 ha infatti previsto, "*al fine di assicurare un servizio rapido e capillare per la somministrazione dei vaccini contro il SARS-CoV-2*", l'incentivazione al coinvolgimento di queste categorie.

<sup>54</sup> L'unica disposizione espressa è presente all'art. 2 bis, comma 5, del D.L. n. 18 del 2020 che dichiara esplicitamente una deroga al meccanismo dell'incumulabilità: questa norma non ha portata generale in quanto si riferisce solo al lavoro autonomo, ma secondo la Corte dei Conti (v. sentenza n. 5 del 2022 analizzata di seguito) risulta coerente con un'impostazione secondo cui tutti i pensionati del comparto sanitario, compresi quelli con Quota 100, dovrebbero poter cumulare la pensione con il reddito percepito lavorando nella campagna vaccinale, indipendentemente dal fatto che siano autonomi o subordinati, allo scopo di reperire il maggior numero di risorse umane possibile.

Secondo la Corte ciò colpirebbe notevolmente lo scopo perseguito dal legislatore: pertanto ha ribadito che *“la normativa emergenziale deve essere considerata derogatoria rispetto al regime generale di incompatibilità, pena il depotenziamento dell’efficacia della L. n. 178/2020”*, anche in considerazione del suo carattere temporaneo e speciale. Per contribuire alla campagna vaccinale, ai pensionati con Quota 100 che hanno accettato di essere reimpiegati temporaneamente è stato quindi concesso il diritto di cumulare la rendita pensionistica con il reddito percepito in ambito emergenziale<sup>55</sup>.

### **3. Dipendenti pubblici: il rapporto tra Quota 102 e le decorrenze del TFR/TFS**

Per i dipendenti del pubblico impiego sono previsti diversi termini di decorrenza per il termine di pagamento del trattamento di fine servizio (TFS) che variano in base alla causa di cessazione del rapporto di lavoro<sup>56</sup>.

Con l’introduzione di Quota 100 sono state previste delle regole di decorrenza differenti, che si sono confermate anche con il subentro di Quota 102, riservate ai dipendenti pubblici che hanno aderito a questa forma di anticipo pensionistico.

Per questa categoria di lavoratori il termine di pagamento del TFR o del TFS decorre non dal momento in cui vengono collocati a riposo, bensì dal conseguimento di uno dei requisiti per l’ottenimento della pensione di vecchiaia o anticipata, man mano rivalutati e adeguati in base alla speranza di vita media.

Sono state previste, in via alternativa, due possibili decorrenze e il dipendente pubblico può ottenere il TFS, come chiarisce la circolare INPS n. 38 del 2022, *“a seconda dell’ipotesi che si realizza per prima”* in base alla propria situazione lavorativa, contributiva e anagrafica. Il pagamento del TFR o TFS avverrà:

- trascorsi 12 mesi dal conseguimento del requisito di età anagrafica previsto per la pensione di vecchiaia (67 anni);

---

<sup>55</sup> Nel caso di specie, scaturito con sentenza n. 5 del 2022 della Corte dei Conti, la ricorrente ha ottenuto ragione nei confronti dell’INPS: l’istituto ha dovuto annullare il provvedimento di sospensione della pensione e restituire le somme recuperate ai sensi dell’art. 14, comma 3, del D.L. n. 4 del 2019.

<sup>56</sup> Per ulteriori approfondimenti, la disciplina in merito è contenuta nel D.L. n. 79 del 1997, convertito con legge n.140 del 1997. Importanti modifiche in merito sono state apportate successivamente dall’art. 12 del d. l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010.



- oppure decorsi 24 mesi dal raggiungimento del requisito contributivo previsto per la pensione anticipata ordinaria (41 anni e 10 mesi per le donne e aumentato di un anno per gli uomini).

Un caso particolare può emergere quando un soggetto matura il requisito contributivo della pensione anticipata e successivamente anche quello anagrafico della pensione di vecchiaia: in questo caso potrebbe ottenere il differimento più rapido di 12 mesi a decorrere dalla maturazione dell'ultimo requisito. Essendo infatti il primo differimento di 24 mesi e il secondo di 12 mesi, risulterebbe favorevole al lavoratore ottenere la decorrenza di 12 mesi attraverso il secondo requisito raggiunto, nel caso sia stato ottenuto un po' prima di 12 mesi dalla maturazione del primo requisito, ovvero quello contributivo per la pensione anticipata ordinaria.

Quando questo termine è trascorso, l'INPS ha a disposizione un ulteriore intervallo di 3 mesi per completare il pagamento<sup>57</sup>.

Esistono ulteriori particolarità in merito al rapporto tra Quota 100/102 e il termine della vita lavorativa dei dipendenti pubblici. Normalmente per accedere al pensionamento coloro che vogliono rassegnare le dimissioni devono rispettare i seguenti periodi di preavviso:

- 30 giorni di preavviso per il personale delle PA, ad esclusione dei dirigenti;
- 3 mesi di preavviso dalla cessazione del servizio per i dirigenti pubblici.

L'art. 14, comma 6, del decreto legge, n. 4 del 2019 ha però previsto una importante eccezione per chi accede al pensionamento tramite Quota 100/102: il preavviso richiesto è infatti maggiore in quanto si attesta ad un minimo di 6 mesi prima della cessazione del servizio. Come ribadisce il parere 0026789, emesso in data 20/04/2021 dall' Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico presso il Dipartimento

---

<sup>57</sup> Questo meccanismo è differente da quello delle finestre di pensionamento. Oltre a riguardare trattamenti economici diversi dalla pensione (quali appunto il TFR e il TFS), consiste in un termine di pagamento concesso all'INPS e non un meccanismo di differimento del pagamento. Di conseguenza, i trattamenti di fine servizio o rapporto potrebbero essere erogati anche prima del termine di tre mesi, tenendo conto che sono stati già sottoposti a differimento di 12 o 24 mesi. Per le finestre di pensionamento invece il pagamento avviene successivamente al loro termine.

della Funzione Pubblica (DFP)<sup>58</sup>, la funzione di questa norma è quella di consentire all'amministrazione pubblica una gestione controllata delle cessazioni per pensionamento tramite Quota 100 (ora 102). Se da un lato anche i preavvisi normalmente previsti (di 30 giorni o 3 mesi) hanno la funzione di permettere all'amministrazione di adeguare e compensare le uscite con dimissioni alle necessità organizzative degli uffici, allo scopo di garantire il buon andamento dell'amministrazione<sup>59</sup>, secondo il parere DFP l'aumento fino a sei mesi del preavviso richiesto per accedere a Quota 100 deriva dal fatto che le domande di accesso alla pensione "a quota" comportano uscite *"aggiuntive rispetto a quelle già programmate prima dell'entrata in vigore della misura"*.

In seguito alla presentazione delle dimissioni il dipendente pubblico ha comunque facoltà di richiedere la domanda di riammissione al servizio. Questo istituto, previsto dall'art. 132, comma 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 comporterebbe la revoca delle dimissioni effettuate per la domanda di pensionamento. Tuttavia non esiste alcun diritto del dimissionario ad essere riammesso in servizio in quanto la norma stessa, accompagnata da una giurisprudenza consolidata<sup>60</sup>, attribuisce all'organo di governo dell'amministrazione ampia discrezionalità nel valutare la riammissione in servizio del dipendente pubblico.

### **3.1 L'anticipo finanziario del TFS/TFR per i dipendenti pubblici**

È stata prevista la possibilità, per i dipendenti statali che accedono alla pensione tramite questa pensione, di ottenere un anticipo finanziario del TFR/TFS. Si tratta di un'opportunità concessa dall'art. 23 del decreto legge n. 4 del 2019 e sottoposta a chiarimenti da parte della circolare INPS n. 130 del 2020. Inizialmente adottata in riferimento a Quota 100, è stata confermata anche per l'attuale Quota 102.

I dipendenti pubblici possono richiedere alle banche e altri istituti o intermediari finanziari di farsi finanziare il trattamento di fine servizio, nel limite dell'importo di

---

<sup>58</sup> Cfr. il seguente link:

[https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Revoca\\_dimissioni.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Revoca_dimissioni.pdf).

<sup>59</sup> Il principio di buon andamento è un fondamento dell'attività della pubblica amministrazione, previsto dall'art. 97 della Costituzione.

<sup>60</sup> In merito cfr. T.A.R. Lazio, Sent. n. 51 del 2021; Consiglio di Stato Sez. III, Sent. n. 3335 del 2019; Consiglio di Stato Sez. III, Sent. n. 2701 del 2013; Corte costituzionale, Sent. n. 3 del 1994.

questa indennità e fermo il limite massimo di 45.000 euro. Il finanziamento può essere effettuato solo da parte di istituti di credito che hanno sottoscritto, aderendovi, ad un Accordo quadro che regola le modalità di presentazione della domanda, di comunicazione e le condizioni economiche ai fini dell'anticipo finanziario. È richiesta inoltre una certificazione, rilasciata dall'ente previdenziale titolare del versamento dell'indennità sottoposta ad anticipo, entro 90 giorni dalla domanda.

L'anticipo finanziario può essere molto utile per coloro che lo richiedono, in quanto permette di ottenere l'indennità senza dover aspettare la decorrenza dei termini, normalmente previsti, di 12 o 24 mesi<sup>61</sup>. Essendo una forma di finanziamento è sottoposto a interessi, applicati ad un tasso agevolato dello 0,40%.

In concreto, comporta una cessione del credito: il lavoratore, ricevendo l'anticipo finanziario, cede il suo credito all'intermediario finanziario, il quale diventerà il nuovo creditore nei confronti dell'INPS. L'istituto previdenziale da quel momento diventerà obbligato non più nei confronti del lavoratore, bensì a favore della banca. Per tutelare la posizione dell'istituto previdenziale, il nuovo creditore non può adottare nessuna misura conservativa o cautelare (come il sequestro), né procedere ad azioni esecutive per ottenere un pignoramento. In questo modo la posizione della banca sembrerebbe molto a rischio, pertanto allo scopo di bilanciare il rapporto tra le controparti il legislatore ha stabilito che si tratta di una cessione del credito *pro solvendo*: il rischio di un eventuale inadempimento da parte del debitore (l'INPS) rimane in capo al lavoratore (cedente), dato che è egli stesso a dover garantire che il debitore adempirà a quanto dovuto.

La conseguenza di un eventuale inadempimento da parte dell'INPS non sarà la restituzione, a favore della banca, del finanziamento ottenuto da parte del lavoratore. Il lavoratore quindi, pur dovendo garantire il pagamento da parte dell'INPS, non avrà conseguenze economiche in quanto è stato istituito un fondo di garanzia, gestito dall'INPS stesso, a copertura di questo rischio di credito. La dotazione iniziale prevista per il 2019 era di 75 milioni di euro, e copre fino all' 80% dell'importo dell'anticipo.

---

<sup>61</sup> V. paragrafo 3.

#### 4. La platea di destinatari: il riscontro concreto rispetto alle previsioni iniziali

L'introduzione nel nostro ordinamento della pensione a quota, prima stabilita a 100 e ora innalzata a 102, ha fin da subito avuto un obiettivo: oltre ad essere finalizzata a flessibilizzare le modalità di pensionamento, è stata introdotta per agevolare il ricambio generazionale nei posti di lavoro. Attraverso l'uscita anticipata e volontaria di una certa platea di lavoratori con i requisiti richiesti si sarebbero creati nuovi posti di lavoro a favore dei giovani, per contrastare il noto fenomeno della disoccupazione giovanile che nel nostro Paese è molto marcato.

La platea dei soggetti che avrebbero optato per l'anticipazione pensionistica tramite Quota 100 era stata inizialmente stimata in circa 678.000 persone. Come ha invece dimostrato il dossier d'analisi congiunta di Inps e Upb<sup>62</sup> (Ufficio parlamentare di bilancio), le domande effettivamente accolte nel triennio 2019/2021 sono state poco meno di 380.000, ovvero circa il 45% in meno di quanto stimato. La ragione sussiste nel fatto che si tratta di un'opzione volontaria che ha fatto riflettere chi potenzialmente ne ha avuto diritto; il prezzo da pagare in termini di assegno maturato, relativo all'uscita anticipata, è risultato elevato e in molti hanno preferito continuare a lavorare, per raggiungere requisiti più elevati ed ottenere una prestazione maggiore. Sicuramente l'accesso effettivo a questa modalità, quasi dimezzato rispetto a quanto previsto, ha contribuito a vanificare le prospettive iniziali sul ricambio generazionale nei posti di lavoro. Tenendo comunque in considerazione i numeri effettivamente emersi, ogni 100 lavoratori andati in pensione ne sono stati assunti, nel triennio 2019/2021, solo 40, comportando un tasso di sostituzione di 0,4 (40%) molto minore rispetto a quanto previsto e auspicato inizialmente<sup>63</sup>.

In merito si evidenziano diverse posizioni di critica nei confronti di quota 100, introdotta con previsioni troppo ottimistiche circa il ricambio generazionale, smentite già nel primo anno di attuazione (2019) ovvero prima dell'arrivo della pandemia, che ha sicuramente inciso negativamente su lavoro e occupazione compromettendo

---

<sup>62</sup> La Nota di Lavoro di INPS e Upb del 1/6/2022, contenente *Un bilancio di "Quota 100" a tre anni dal suo avvio*, ovvero lo studio congiunto completo è consultabile al seguente link: [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/06/Nota-di-lavoro\\_Quota-100\\_per-sito-UPB.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/06/Nota-di-lavoro_Quota-100_per-sito-UPB.pdf).

<sup>63</sup> Questi dati stimati sono emersi in uno studio presente nelle Relazioni annuali della Corte dei Conti del 2020 e del 2021. L'Osservatorio dei Consulenti del lavoro aveva previsto un tasso di sostituzione simile nel terzo trimestre 2019, che si assesta al 42%. Per approfondire ulteriormente e per dati più specifici, classificati per settore e per area geografica cfr. Fabio Angei, "Quota 100 e il turnover che non c'è", Osservatorio CPI, [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it), 25/6/2020.

ulteriormente eventuali effetti sul ricambio generazionale auspicati dalla manovra in esame<sup>64</sup>.

Considerando inoltre quanto appena detto emergono le criticità di Quota 100, definita da parte della dottrina come “*riforma iniqua*”<sup>65</sup>, in quanto ha trascurato le nuove generazioni favorendo il pensionamento di un gruppo di “insiders” che hanno potuto usufruire anche del sistema di calcolo contributivo, molto più conveniente<sup>66</sup>. In merito, i suggerimenti proposti riguardano un focus maggiore sulle nuove generazioni, attraverso il potenziamento delle politiche attive del lavoro e dei servizi per le famiglie con figli giovani<sup>67</sup>.

Occorre inoltre specificare che il ricambio generazionale nel lavoro è un obiettivo fissato quasi esclusivamente a beneficio dei lavoratori dipendenti: la creazione di nuovi posti di lavoro è infatti un fenomeno inerente al lavoro subordinato in quanto un lavoratore autonomo, per raggiungere la posizione in cui si trova, ha dovuto investire risorse finanziarie e acquisire capacità professionali ed esperienza di cui un semplice lavoratore dipendente non può disporre. Quando un libero professionista accede alla pensione e smette di lavorare non crea un nuovo posto di lavoro, ma un semplice beneficio concorrenziale per coloro che lavorano nel suo settore. Essendo Quota 102 stata messa a disposizione anche in favore dei lavoratori autonomi, ciò ha comportato che non tutti i pensionamenti effettuati tramite questa quota hanno potuto contribuire al raggiungimento dell’obiettivo del ricambio generazionale. In concreto, i dati del Rendiconto Sociale INPS 2017-2021 hanno evidenziato che nel triennio 2019/2021 (fino al 30/9/2021) le domande presentate dai lavoratori autonomi sono state poco meno del 22,4% del totale<sup>68</sup>: ne deriva

---

<sup>64</sup> Cfr. Pasquale Sandulli, *Quale e quanto welfare dalla finanza pubblica? Rileggendo Maurizio Franzini 2019*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 1, marzo 2021, p. 126.

<sup>65</sup> Cfr. Stefano Giubboni, *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 3, settembre 2021, p. 452.

<sup>66</sup> Quota 100 è stata anche definita “*più che un canale di prepensionamento, un privilegio temporaneo e selettivo*”: nel passaggio in esame si è criticato inoltre la forte distanza tra l’età anagrafica di pensionamento richiesta per Quota 100 (62 anni) e quella di vecchiaia “biologica” convenzionale, stabilita a 67 anni: cfr. Rosa Casillo, *La “pensione quota 100”*, cit., pp. 439-440.

<sup>67</sup> In merito, cfr. Giovanni Amerigo Giuliani, *Quota 100 e dintorni. Le pensioni in un’ottica comparata*, in *il Mulino*, 30 OTTOBRE 2021, <https://www.rivistailmulino.it/a/quota-100-e-dintorni-le-pensioni-in-un-ottica-comparata>. L’articolo esamina anche le differenze tra l’approccio Italiano e quello degli altri Paesi europei, rimarcando la loro minore incidenza della spesa pensionistica sul Pil e viceversa il maggior peso delle loro politiche rivolte alle future generazioni.

<sup>68</sup> Queste percentuali sono state calcolate lavorando sui dati presenti nel Rendiconto Sociale INPS 2017/2021, il quale ha classificato tutte le domande effettuate per Quota 102 in base alla gestione

che Quota 100 ha potuto provare ad agevolare il ricambio generazionale solo attraverso il 77,6% delle domande ricevute dall'INPS, ovvero quelle presentate da lavoratori subordinati.

Per quanto riguarda l'anticipo con quota 102 la platea di contribuenti potenzialmente interessata è molto minore. Essendo prevista (attualmente) solo per il 2022, sono state stimate circa 8500 nuove pensioni anticipate attraverso questa quota. Nei primi cinque mesi dell'anno l'INPS ha accolto 3860 domande. Si tratta di una misura effettivamente ristretta a pochi destinatari, e che può convenire concretamente solo ai nati nel 1958 (che compiono nel 2022 i 64 anni richiesti): l'innalzamento dell'età anagrafica di due anni rispetto a quota 100 ha comportato un importante avvicinamento ai 67 anni richiesti per la pensione di vecchiaia, e quindi solo chi è nato nel 1958 otterrebbe un ragionevole anticipo pensionistico di 3 anni. Coloro che sono nati precedentemente, nel biennio 1956/1957, andrebbero in pensione con un anticipo abbastanza esiguo di uno o due anni e pertanto sarebbe molto più conveniente per loro rimanere nel mondo del lavoro per un breve periodo in più, conseguendo una pensione economicamente più corposa.<sup>69</sup>

## **5. L'impatto sulla spesa pensionistica e la proiezione nel medio-lungo periodo**

Lo scarso impatto di Quota 102 nonché il numero molto ristretto di possibili beneficiari non può essere rilevante per l'obiettivo del ricambio generazionale inizialmente voluto, e dimostra come questa misura sia stata frutto, da un lato, di una mancata riforma pensionistica che era stata prospettata per il 2022, dall'altro, del tentativo di porre un correttivo provvisorio a Quota 100 che ha avuto un impatto notevole sui conti pubblici.

L'analisi congiunta di Inps e Ufficio parlamentare di bilancio su Quota 100 ha calcolato le spese effettive sui conti pubblici di questa manovra: si tratta di oltre 23 miliardi di euro, sostenuti a beneficio di meno di 380.000 persone. Un costo molto minore

---

previdenziale di appartenenza (lavoratori dipendenti privati, pubblici, artigiani, commercianti...). Anche dall'analisi congiunta INPS-Upb è emersa una percentuale di lavoratori autonomi simile, che si attesta attorno al 20%

<sup>69</sup> In merito, cfr. Sabina Schiavon, *Pensioni, Quota 102: requisiti e differenze con Quota 100. In pochi hanno scelto di andare in pensione con Quota 102: ecco perché*, La Sesia, [www.lasesia.vercelli.it](http://www.lasesia.vercelli.it), 30/7/2022.

rispetto a quello, inizialmente stanziato dal D.L n. 4 del 2019, di 33,5 miliardi, ma che deriva dalla minore platea aderente rispetto a quella stimata. Se infatti tutte o quasi tutte le 678.000 persone stimate avessero optato per questa quota, i costi sarebbero lievitati verso i 40 miliardi di euro. Il costo elevato deriva dal fatto che, pur conferendo un assegno minore a favore dei pensionati, l'anticipo tramite questa quota comporta una erogazione dell'assegno per molto più tempo (fino a 5 anni in più<sup>70</sup>) che fa lievitare gli oneri in capo agli enti previdenziali. Questo fenomeno è ulteriormente aggravato dall'aumento continuo della speranza di vita media: anche se attualmente gli adeguamenti sono congelati<sup>71</sup>, nel momento in cui l'età pensionabile verrà nuovamente rivalutata l'arco temporale di anticipo pensionistico diventerebbe ancora maggiore, comportando nel medio-lungo periodo un ulteriore aggravio dei costi.

In merito a Quota 102, il fenomeno dell'aumento dei costi di questa manovra nel medio-lungo periodo è stato analizzato e stimato dalla Ragioneria generale dello Stato, in una simulazione contenuta nel "Rapporto 2022 sulle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario". Questo studio ha evidenziato che, ipotizzando una adozione in maniera strutturale di Quota 102 fino al 2044, ne conseguirebbe un importante aumento del rapporto tra la spesa pensionistica e il Pil, che potrebbe assestarsi al 4,3%<sup>72</sup>.

Un importante posizione in merito è stata presa dall'Unione Europea, che nel *Country Report* sull'Italia<sup>73</sup> si è dichiarata contraria ai pensionamenti anticipati con quota 100 e 102: il Rapporto afferma che la spesa pensionistica italiana sarà destinata a salire nel medio-lungo termine non solo dati gli sviluppi demografici ormai noti, bensì anche a causa delle flessibilizzazioni pensionistiche che derogano alla legge Fornero, prime tra tutte quota 100 e 102.

---

<sup>70</sup> Il periodo di 5 anni è quello che intercorre tra l'età pensionabile di quota 100, ovvero 62 anni, e quella della pensione di vecchiaia, stabilita a 67 anni.

<sup>71</sup> Cfr. cap. 1, par. 1. Cfr. nota n. 1.

<sup>72</sup> Lo studio effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato è presente al Cap. 2, p.85 del seguente link: [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita\\_di\\_previsione\\_RGS/2022/Rapporto2022.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2022/Rapporto2022.pdf).

Uno studio analogo a quello riportato è stato effettuato dalla Commissione Europea insieme al Working Group on Ageing. Si veda l' *Ageing Report 2021*, in particolare il paragrafo sull'*adverse scenario*.

<sup>73</sup> La relazione completa della Commissione Europea sull'Italia è presente al seguente link: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-italy_it.pdf).

Secondo parte della dottrina<sup>74</sup> il forte peso che questi due meccanismi di pensionamento (in particolare Quota 100) hanno avuto sui conti pubblici è aggravato dal mancato rispetto del principio di “*neutralità finanziaria ed attuariale*”, in base al quale, in questo caso, l’anticipo pensionistico ottenuto dovrebbe essere compensato con una forma di penalizzazione o rinuncia sull’assegno maturato. Sono state inoltre rimarcate particolari criticità ulteriori rispetto a Quota 100: in primo luogo l’assenza di un fondamento come la condizione di bisogno di chi appartiene a determinate categorie meritevoli di tutela (presente, invece, in altre modalità di anticipo pensionistico come l’Ape sociale<sup>75</sup>) e allo stesso tempo la disparità di trattamento fra generazioni, data dal carattere provvisorio e sperimentale di queste manovre<sup>76</sup>.

## **6. Le prospettive future alla scadenza di Quota 102**

Dati i presupposti descritti, come ha anche ribadito l’Unione Europea i pensionamenti anticipati appena trattati sono da considerarsi a tutti gli effetti provvisori e non adatti ad essere (almeno nel modo in cui sono attualmente presentati) strutturalmente inseriti nel sistema pensionistico. Quota 102 è infatti entrata in vigore a causa di una mancata riforma pensionistica, ipotizzata a partire dal 2022, che probabilmente neanche al termine di quest’anno si concretizzerà. Se al termine di quest’anno Quota 102 non verrà rinnovata, rimpiazzata da una riforma strutturale, o quantomeno sostituita da ulteriori alternative provvisorie, si rischia di lasciare un buco sulla flessibilizzazione e di tornare, a partire dal 2023, alla disciplina targata Fornero in versione integrale.

Siccome molto probabilmente con la prossima Legge di Bilancio non verrà presentata alcuna riforma strutturale della legge Fornero, si stanno discutendo nuove modalità di pensionamento sostitutive, che eventualmente saranno soggette a loro volta ad una scadenza, ma che molto probabilmente entro la fine dell’anno verranno sottoposte a ulteriori ritocchi e modifiche, prima di entrare in vigore. Le proposte attualmente

---

<sup>74</sup> Pasquale Sandulli, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessione sulle pensioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2020, pp. 443 e ss.

<sup>75</sup> Oggetto specifico di analisi del cap. 3.

<sup>76</sup> In merito si fa riferimento alle considerazioni effettuate nel capitolo di conclusione.



formulate per mantenere la flessibilità del sistema pensionistico, presentate dall'INPS alla Camera dei Deputati nel XXI Rapporto annuale dell'11/7/2022<sup>77</sup>, sono le seguenti:

- Ricalcolo interamente contributivo dell'assegno: si tratta di un'ipotesi che permetterebbe ai lavoratori, che sono ancora sottoposti al regime retributivo, di effettuare il calcolo della pensione attraverso la conversione al metodo contributivo. L'intera pensione quindi verrebbe calcolata con il nuovo metodo previsto dalla "riforma Dini". I requisiti attualmente proposti sono 64 anni di età, 35 anni di contributi e una prestazione maturata pari almeno a 2,2 volte l'assegno sociale. Il costo per questa opzione sarebbe di 900 milioni di euro per il 2023, che salirebbero a 2 miliardi nel 2024 e a 3,7 miliardi circa nel 2029, per poi cominciare a diminuire.
- Uscita anticipata con penalizzazione: anche in questo caso i requisiti richiesti sarebbero 64 anni di età, 35 di contributi e una pensione non inferiore a 2,2 volte l'assegno sociale. Comporterebbe un ritorno al meccanismo delle penalizzazioni, in questo caso previste del 3% per ogni anno di anticipo rispetto ai 67 anni, ovvero l'età richiesta per la pensione di vecchiaia. Si tratta di una alternativa più costosa, perché si è stimato uno stanziamento necessario di 1 miliardo di euro per il 2023, di 2,3 miliardi per il 2024 per arrivare a superare i 5 miliardi nel 2029.
- L'ultima alternativa attualmente presentata consiste nella proposta del presidente dell'INPS, Pasquale Tridico, che ipotizza un anticipo della sola quota contributiva dell'assegno: secondo questa proposta, al raggiungimento di 63 anni di età e 20 di contribuzione gli aderenti potrebbero ottenere l'anticipo solo della quota contributiva del trattamento, per poi ottenere anche la quota retributiva al raggiungimento dei requisiti della pensione di vecchiaia. La quota contributiva maturata deve essere almeno 1,2 volte superiore all'assegno sociale. Secondo le previsioni, è l'opzione meno onerosa per i conti pubblici, in quanto comporterebbe uno stanziamento di 500 milioni di euro nel 2023, di 1,5 miliardi nel 2024 fino a raggiungere i 2,5 miliardi nel 2029.

---

<sup>77</sup> Il Rapporto annuale INPS del 11/7/2022 è consultabile al seguente link: <https://www.inps.it/dati-ricerche-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale>. In merito si veda: Marco Rogari, "Pensioni, nel 2021 assegni per 312 miliardi. Ecco i costi delle ipotesi per il dopo "quota 102", Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 11/7/2022; Emma Bonotti, "Inps, tre alternative per superare Quota 102. Senza tornare alla Fornero", Milano Finanza, [www.milanofinanza.it](http://www.milanofinanza.it), 11/07/2022.

Le nuove modalità di accesso flessibile alla pensione, previste in una auspicabilmente prossima riforma pensionistica, dovrebbero essere stabilite “*all’interno di un percorso di razionalizzazione della frammentaria disciplina dei pensionamenti anticipati*”, che proponga un sistema di pensionamento stabile ed equilibrato<sup>78</sup>, in grado di offrire non solo una flessibilità rivolta alla generalità dei contribuenti che sia strutturale ma al tempo stesso non eccessiva o troppo vantaggiosa, per salvaguardare i conti pubblici, ma che al contempo riesca a garantire adeguate tutele ai soggetti particolarmente meritevoli di protezione speciale, oggetto d’analisi del prossimo capitolo.

Occorre infine sottolineare che Quota 100 è stata più volte criticata perché pur essendo presentata come modalità flessibile di pensionamento, è paradossalmente dotata di scarsa flessibilità: ciò è dato dal fatto che presenta solamente due requisiti minimi e inderogabili per l’accesso alla pensione, diversi e inferiori da quelli previsti per le altre modalità di pensionamento. Secondo un diffuso orientamento dottrinale, invece, la flessibilità pensionistica dovrebbe essere prevista attraverso l’offerta di un insieme di combinazioni di età anagrafica e contributi versati, previste in un *range* compreso tra un minimo e un massimo, che permettano ai contribuenti di scegliere la propria combinazione di pensionamento con maggiore discrezionalità e libertà<sup>79</sup>. Nell’ottica delle prossime manovre in materia pensionistica, l’auspicio è quello che si intervenga concependo in questo modo le modalità flessibili di pensionamento, soprattutto quelle rivolte alla generalità dei contribuenti.

---

<sup>78</sup> Cfr. Stefano Giubboni, *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, cit., pp. 448 e ss.

<sup>79</sup> Cfr. Rosa Casillo, *La “pensione quota 100”*, cit., p. 439.



# Cap. III – Ape Sociale

## 1. Le categorie protette meritevoli di tutela

L'Ape Sociale è una importante forma di prepensionamento, presente nel nostro ordinamento, che si affianca ad altre prestazioni contribuendo a realizzare un sistema pensionistico flessibile<sup>80</sup>. Assieme a Quota 102, Opzione Donna e le altre modalità previste dal legislatore ha lo scopo di adattare le modalità di pensionamento alle esigenze eterogenee dei pensionandi.

Al pari di Quota 102 consiste in una misura sperimentale, sottoposta ad una scadenza: è stata infatti introdotta dalla Legge n. 232 del 2016, per essere poi prorogata più volte. L'ultima proroga è stata prevista per il 2022, nella Legge di Bilancio 2022 (Legge n. 234 del 2021) e pertanto sarà possibile accedervi quantomeno fino al termine di quest'anno. Nonostante la somiglianza nella denominazione, l'Ape sociale è una misura da distinguere rispetto all'Ape volontaria<sup>81</sup>.

A partire dall'1/5/2017 il legislatore ha adottato l'Ape Sociale come strumento di accompagnamento alla pensione di alcune categorie di lavoratori, considerati meritevoli e bisognosi di tutela, come i disoccupati, i *caregivers*, gli invalidi civili e i lavoratori addetti a mansioni gravose. Per ottenere questa tutela i soggetti interessati, appartenenti ad una di queste categorie, devono avere dei requisiti di età e di contribuzione (molto omogenei tra le varie categorie), nonché essere iscritti all'AGO, alla gestione separata o alle gestioni specifiche per i lavoratori autonomi: sostanzialmente si rivolge a tutti i

---

<sup>80</sup> Consiste in una misura cardine del sistema pensionistico flessibilizzato, tant'è che l'acronimo "APE" significa propriamente "anticipo pensionistico".

<sup>81</sup> L'Ape volontaria consisteva in un anticipo finanziario, ovvero un prestito effettuato da una banca e garantito dalla pensione di vecchiaia che permetteva ai lavoratori di ottenere una prestazione per un periodo di minimo 6 e massimo 43 mesi (3 anni e 7 mesi). Poteva essere richiesto al raggiungimento di almeno 63 anni di età e 20 di contributi, e comportava una prestazione aggiuntiva di accompagnamento alla pensione, fino al momento di maturazione dei requisiti della stessa. Essendo un trattamento aggiuntivo, veniva compensato attraverso un piano di restituzione e ammortamento ventennale, che comportava delle trattenute sulla futura pensione a beneficio dell'istituto di credito. Si tratta di una misura sperimentale al pari dell'Ape Sociale, ma che non è stata più prorogata e pertanto non è più in vigore. Per ulteriori approfondimenti sui requisiti, sui limiti dell'ammontare mensile del prestito o per conoscere la disciplina completa confrontare l'art. 1, comma 162, Legge n. 205 del 2017 (che ha modificato la legge n. 232 del 2016).

lavoratori (dipendenti o autonomi, pubblici o privati) appartenenti a queste categorie, ad esclusione dei liberi professionisti iscritti ai relativi albi.

Con messaggio INPS n. 4170 del 2017 è stato inoltre chiarito che allo scopo di perfezionare il requisito contributivo minimo possono essere fatti valere anche i periodi di contribuzione all'estero<sup>82</sup>.

Inoltre a beneficio delle lavoratrici madri sono previsti dei requisiti contributivi più agevolati per l'accesso a questa prestazione: viene infatti concesso uno sconto sul requisito contributivo di 12 mesi per ogni figlio, per un massimo di due anni di riduzione: ciò significa che, in base ai requisiti riportati di seguito, le donne con due figli possono ottenere l'Ape Sociale con 28 o 34 anni di contribuzione, anziché 30 o 36, in base alla categoria tutelata a cui appartengono.

◆ La prima categoria di soggetti tutelata è quella dei disoccupati: al raggiungimento di 63 anni di età e di 30 anni di contributi versati, per ottenere tutela devono trovarsi in questa condizione a seguito di un licenziamento (individuale o collettivo), di dimissioni per giusta causa<sup>83</sup> o di una risoluzione consensuale del rapporto di lavoro stabilita in una conciliazione obbligatoria di cui all'articolo 7 della L. 15 luglio 1966, n. 604. Risulta inoltre consolidato l'orientamento giurisprudenziale che assimila il recesso *ad nutum* del datore di lavoro per mancato superamento del periodo di prova ad un licenziamento, che costituisce una perdita involontaria dell'occupazione per il lavoratore: ciò è quanto ribadito dal Tribunale di Bergamo sez. lav. nella recente sentenza n. 24 del 2022<sup>84</sup>.

L'orientamento della giurisprudenza, recepito anche dall'INPS, è inoltre consolidato nell'equiparare il licenziamento per cessazione dell'attività aziendale ad un

---

<sup>82</sup> Dato che questo messaggio ha modificato quanto previsto precedentemente dalla circolare INPS n. 100 del 16 giugno 2017, è stata imposto il riesame delle domande rifiutate (a causa dei contributi esteri) tra il 16/7/2017 e il 30/11/2017.

<sup>83</sup> Dovendo le dimissioni essere giustificate da giusta causa, ne deriva che lo stato di disoccupazione non può essere inteso come obiettivo principale del lavoratore, perché per esempio non ha voglia di lavorare o intende cambiare occupazione, ma deve sussistere come conseguenza forzata e non di per sé voluta, data la sussistenza di comportamenti gravi da parte del datore di lavoro o all'interno dell'ambiente di lavoro che hanno ripercussioni negative sul lavoratore (per esempio comportamenti ingiuriosi e diffamatori, mobbing, mancato pagamento della retribuzione e dei contributi) e che impediscono la prosecuzione normale, pacifica del rapporto di lavoro.

<sup>84</sup> Lo stesso Tribunale fa inoltre riferimento al consolidato orientamento della Cassazione, che considera il mancato superamento del periodo di prova come giustificato motivo di licenziamento: cfr. Cassazione n. 5103 del 2008, Cassazione n. 31159 del 2018; Cassazione n. 16214 del 2016, Cassazione n. 17921 del 2016.

licenziamento per giustificato motivo oggettivo; anche in questo caso quindi il disoccupato avrà accesso all'Ape sociale dato che si tratta di una perdita involontaria del posto di lavoro<sup>85</sup>.

La tutela dell'Ape Sociale può essere ottenuta solo dopo che è stato interamente concluso il periodo di percepimento delle indennità di disoccupazione, come la Naspi o la Dis-Coll: da ciò deriva che ne possono usufruire anche i lavoratori parasubordinati.

A partire dall'1/1/2018 il legislatore ha voluto tutelare, tramite Ape Sociale, anche le situazioni di precarietà del lavoro. È, infatti possibile ottenere la prestazione anche dopo la scadenza di un contratto a termine, purché il soggetto abbia svolto almeno 18 mesi di lavoro dipendente nei precedenti 3 anni<sup>86</sup>.

La Legge di Bilancio 2022, prorogando questa misura, ha anche introdotto una rilevante novità, dato che da quest'anno non vige più la regola secondo cui per ottenere la prestazione dovevano intercorrere almeno 3 mesi dalla fine del percepimento della disoccupazione. Attualmente i soggetti interessati possono richiedere l'Ape sociale non appena il periodo di tutela per disoccupazione si è concluso, senza dover aspettare 3 mesi.

Il requisito della conclusione della tutela di disoccupazione deve essere inteso nella semplice ottica secondo cui l'Ape sociale non è compatibile con questa indennità<sup>87</sup>; al contempo questo requisito non può essere interpretato come una disposizione che impone in tutti i casi la percezione, per un determinato periodo di tempo, dell'indennità di disoccupazione ai fini del conseguimento dell'Ape sociale. Come infatti ribadito dalla Giurisprudenza, in alcune circostanze il soggetto non ha diritto al trattamento di disoccupazione, e ciò non può influire sul conseguimento dell'Ape sociale. Nel caso in esame un dipendente pubblico licenziato, al quale non spettava la Naspi<sup>88</sup>, aveva fatto ricorso al Tribunale di Brescia in seguito al rigetto, da parte dell'INPS, della domanda di riconoscimento dell'Ape sociale a causa del mancato godimento della tutela di

---

<sup>85</sup> In merito cfr. sentenza n. 125 del 2020 Tribunale Civile di Macerata.

<sup>86</sup> Si tratta di un requisito abbastanza rigido e difficile da ottenere, soprattutto per lavoratori precari con periodi di lavoro discontinui. Per far fronte a questo problema, come emerso nel workshop "*Giustizia previdenziale. Come riformare pensioni e welfare*" del CNEL del 24/6/2021, tra le proposte per il 2023 rientra anche l'ipotesi di alleviamento dei requisiti nei confronti dei lavoratori a termine. Cfr. par. 5.1

<sup>87</sup> Cfr. par. 2.1.

<sup>88</sup> Come stabilisce l'art. 2, co. 1 del D.L.vo n. 22 del 2015, "*sono destinatari della Naspi i lavoratori dipendenti con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del D.L.vo 20 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni*".

disoccupazione per un periodo di tempo. Con sentenza di primo grado n. 149 del 2021 del Tribunale di Brescia, sez. lav., alla quale si è uniformata la Corte d'Appello Civile di Brescia, sez. lav. con sentenza n. 225 del 7/10/2021, si è ribadito che il requisito della percezione dell'indennità di disoccupazione deve essere rispettato solo se e in quanto il soggetto che richiede l'Ape sociale ne abbia effettivamente diritto; di conseguenza, il soggetto che non ha diritto alla Naspi o ad altro trattamento equiparabile può conseguire l'Ape sociale in presenza dei requisiti residui. Le sentenze citate hanno quindi affermato che non c'è alcuna ragione di escludere dall'accesso all'Ape sociale coloro che non hanno beneficiato della Naspi o di un trattamento equivalente in quanto non ne hanno diritto<sup>89</sup>. Occorre inoltre specificare che, coerentemente con quanto appena detto, l'Ape sociale non spetta agli inoccupati (soggetti che non hanno mai svolto attività lavorativa) e a coloro che, pur avendo diritto all'indennità di disoccupazione, non vi abbiano usufruito per scelta propria (situazione diversa da quella in cui non è presente il diritto alla prestazione).

In merito alla categoria dei disoccupati involontari la Corte d'Appello Civile di Firenze, sez. lav., con sentenza n. 453 del 1/10/2021, ha ribadito che ai fini del conseguimento dell'Ape sociale rileva la disoccupazione involontaria derivante dall'ultimo rapporto di lavoro terminato; di conseguenza non possono essere prese in considerazione, per rientrare nella categoria protetta, le cessazioni di precedenti rapporti di lavoro. Tuttavia, come stabilito l'art. 19, comma 3, della L. n. 150 del 2015, e ribadito dal messaggio INPS n. 4195 del 2017, in caso di rapporto di lavoro subordinato con durata inferiore o pari a 6 mesi lo stato di disoccupazione rimane solo sospeso, riprendendo al termine del rapporto (pertanto non viene meno). Di conseguenza non essendo venuto a mancare lo stato di disoccupazione già precedentemente instaurato, in questo caso un'eventuale domanda di Ape sociale effettuata dopo la conclusione del rapporto a tempo determinato sarà riferita alla disoccupazione, già in essere, derivante dal rapporto di

---

<sup>89</sup> Quanto spiegato dimostra che anche i dipendenti pubblici possono avere accesso all'Ape sociale in caso di disoccupazione involontaria. I dipendenti pubblici a tempo determinato vi hanno accesso in quanto hanno diritto alla prestazione di disoccupazione, mentre quelli a tempo indeterminato possono usufruirne per i motivi spiegati sopra (ovvero maturando i requisiti restanti), dato che non hanno alcun diritto alla Naspi. L'accesso all'Ape sociale nel pubblico impiego è inoltre dedotto implicitamente nella L. n. 232 del 2016 art. 1 co. 184, che prevede il differimento dei termini di pagamento del TFS (trattamento di fine servizio) per i dipendenti pubblici che richiedono l'Ape sociale.

lavoro precedente, e non da quella scaturita dal rapporto di lavoro precario a tempo determinato (fino a 6 mesi)<sup>90</sup>.

◆ I caregivers sono un'altra categoria tutelata: anch'essi devono avere 63 anni di età e 30 anni di contribuzione per accedere all'Ape Sociale. Sono considerati caregivers coloro che assistono, da almeno 6 mesi al momento della richiesta, un parente di primo grado convivente (come il coniuge, il figlio o la persona in unione civile) in condizione di disabilità grave o di handicap. Dal 2018 in poi, la tutela è stata estesa anche a chi assiste un parente o affine convivente di secondo grado affetto da queste gravi patologie invalidanti: ciò è riconosciuto meritevole di tutela solo nel caso in cui si ritiene che nessun parente di primo grado del soggetto sia considerato capace di assisterlo adeguatamente. Secondo la disciplina ciò avviene quando i genitori o il coniuge del soggetto (parente o affine di secondo grado) in situazione di gravità abbiano compiuto settant'anni, siano deceduti o nel caso in cui siano soggetti a loro volta a patologie invalidanti.

Come ha dimostrato una ricerca pubblicata su *International Journal of Care and Caring*, tra i Paesi europei analizzati l'Italia è quella con la più alta percentuale di caregivers, data l'elevata anzianità della popolazione<sup>91</sup>. Questo fenomeno molto diffuso nel nostro Paese ha contribuito a evidenziare l'esigenza di tutelare questa categoria di lavoratori.

La ratio di tutelare i caregivers è data da un'importante esigenza. Siccome il conseguimento dell'Ape Sociale è subordinato alla cessazione di ogni attività di lavoro (salvo alcuni temperamenti ed entro determinati limiti<sup>92</sup>), si permette al soggetto caregiver di non lavorare, o di lavorare in maniera ridotta, percependo una prestazione di accompagnamento alla pensione. In questo modo, quindi, potrà eliminare o ridurre il proprio impegno lavorativo in anticipo rispetto ai normali requisiti pensionistici, potendo

---

<sup>90</sup> Questo argomento è stato affrontato anche dalla Corte d'Appello Civile sez. lav. di Milano, sentenza n. 1312 del 2021.

<sup>91</sup> Per approfondire la diffusione di questa categoria in Italia, nonché per conoscere i possibili effetti collaterali (psichici) che un caregiver può riscontrare, *Adolescenti caregiver, Italia primo paese per aiuto dei teenager ai nonni*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 6/4/2022; Simona Rossitto, *Allarme famiglie con disabili: subito una legge e fondi sufficienti per i caregiver*, Alley Oop - Il Sole 24 Ore, [www.alleyoop.ilsole24ore.com](http://www.alleyoop.ilsole24ore.com), 29/1/2020; *Confederazione Parkinson: urgente un riconoscimento giuridico per i caregiver*, Sanità 24 – Il Sole 24 Ore, [www.sanita24.ilsole24ore.com](http://www.sanita24.ilsole24ore.com), 5/5/2022.

<sup>92</sup> Cfr. par. 2.



dedicare più tempo alla cura e all'assistenza del soggetto in condizioni di disabilità e riuscendo a conciliare maggiormente questo impegno con le proprie esigenze di vita<sup>93</sup>.

◆ Il prepensionamento tramite Ape Sociale è previsto anche per gli invalidi civili, ovvero coloro che hanno subito una riduzione della capacità lavorativa certificata, almeno pari al 74%. Deve trattarsi di un grado di invalidità definitivo la cui percentuale non può più scendere sotto il 74%, data l'assenza di successive revisioni periodiche. Anche gli invalidi civili per accedere alla prestazione devono avere 63 anni di età e maturarne 30 di contributi: per raggiungere quest'ultimo requisito sono considerati validi anche i contributi figurativi maturati durante la percezione dell'assegno di invalidità, in via sia temporanea che permanente.

Il requisito percentuale di invalidità deve inoltre essere attuale: nel caso in cui un interessato effettui domanda per l'Ape sociale presentando un certificato di invalidità troppo vecchio o remoto, l'INPS potrebbe non accogliere la domanda invitando a produrre una nuova documentazione che attesti lo stato di invalidità pari o superiore al 74%. Nel caso in cui il soggetto interessato, in seguito al rigetto della domanda da parte dell'INPS fondata su questo motivo, presenti ricorso in Tribunale, come ribadisce la Corte dei Conti, sentenza n. 70 del 2/3/2021, *rientra tra le facoltà del giudice unico delle pensioni presso la Corte dei conti anche quella di accertare il predetto stato di invalidità*<sup>94</sup>. Secondo la Corte, la giurisdizione del giudice ordinario e della Corte stessa sull'accertamento dell'invalidità civile deriva dal fatto che si tratta di un presupposto imprescindibile dell'Ape sociale.

◆ Infine, questo prepensionamento è previsto anche a favore dei lavoratori addetti a mansioni gravose, contenute in un apposito elenco, per almeno sei degli ultimi sette anni, oppure per almeno sette degli ultimi dieci anni, in via continuativa. Anche in questo caso il requisito anagrafico è di 63 anni, tuttavia l'anzianità contributiva richiesta è più alta in quanto ammonta a 36 anni. A partire dall'1/1/2022 il requisito contributivo è cambiato

---

<sup>93</sup> A differenza delle altre categorie protette, quella dei caregivers è l'unica a non essere legata ad uno stato di difficoltà soggettivo e personale. Se infatti i disoccupati, gli addetti alle mansioni gravose e gli invalidi civili hanno uno stato di bisogno che deriva dalle loro condizioni personali, legate alla loro persona e alla loro posizione, il caregiver viene tutelato in quanto a sua volta deve farsi carico di un altro soggetto bisognoso, ovvero il parente in condizioni di handicap o disabilità grave. Lo stato di necessità non è propriamente suo, ma egli se ne assume il carico in quanto assiste il soggetto bisognoso.

<sup>94</sup> Orientamento condiviso anche dalla Cassazione a Sezioni Unite, sentenze nn. 21490 del 2010 e 26935 del 2014).

ulteriormente per alcune categorie di lavoratori che svolgono lavori gravosi, come gli operai edili, i ceramisti e i conduttori di impianti per la modellazione di prodotti in terracotta e ceramica, per i quali è diminuito a 32 anni<sup>95</sup>.

Nell prime fasi di introduzione dell'Ape sociale, si sono manifestate alcune criticità in merito alla definizione di lavoro effettuato in maniera continuativa, in quanto non erano specificati i requisiti. È poi intervenuto l'art. 53 del Decreto Legge n. 50 del 2017, che ha chiarito che devono ritenersi continuativi i periodi di lavoro (di 6 o 7 anni) maturati con un massimo di 12 mesi di interruzioni.

Nel 2022 è stata introdotta una importante novità per i lavoratori che svolgono lavori gravosi: nel nuovo allegato n. 3 della Legge di Bilancio 2022 è contenuto l'elenco delle mansioni considerate gravose ai fini dell'ottenimento dell'Ape Sociale. Si tratta di un elenco aggiuntivo rispetto al precedente, che ha esteso la platea di possibili beneficiari<sup>96</sup>.

I lavori gravosi comprendono un insieme di mansioni che il legislatore, tramite lo studio di un'apposita "Commissione Tecnica lavori gravosi", ha individuato come usuranti. Le mansioni contenute in questi elenchi sono di diversa natura: diversamente da quanto si potrebbe pensare, la loro individuazione non si basa solamente sulla fatica fisica che comportano e ciò è dimostrato dal fatto che vengono considerate gravose non solo mansioni tipicamente ritenute usuranti come gli addetti allo spostamento merci, ma anche per esempio la categoria degli insegnanti, che possono essere soggetti a patologie psichiatriche. Da ciò deriva che l'individuazione delle mansioni usuranti è data da

---

<sup>95</sup> La *ratio* di questo trattamento differenziato risiede nella forte gravosità di questi settori, come quello edile, che storicamente è considerato tra i più usuranti. Ne deriva che all'età di 63 anni è difficile essere operativi ed efficienti come un giovane, soprattutto in un cantiere edile, e si è maggiormente esposti ai rischi. L'attenzione posta su questo settore emerge anche dalla presenza della Cassa edile, ovvero un ente paritetico di natura sindacale che eroga ai lavoratori di questa categoria ulteriori provvidenze e benefici, non previsti per altri settori. Su questo argomento, El&E, *Ape Sociale, Fillea Cgil: positiva riduzione da 36 a 32 anni di contributi per edili, ora sia resa strutturale*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 20/12/2021; M. Rog, *Ape sociale, scende a 30 anni la soglia d'accesso dei lavoratori edili*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 9/12/2021.

<sup>96</sup> Come spiegato nella nota n. 32, questo ampliamento non è avvenuto per la pensione dedicata ai lavoratori precoci, ancora sottoposti ai vecchi allegati C ed E della legge n. 232 del 2016. Per approfondire i criteri e le motivazioni che hanno portato alla scelta delle categorie di lavori e per conoscere la platea potenziale di interessati, *Pensioni: dalle maestre a estetiste e magazzinieri, le 8 nuove categorie di lavori gravosi per l'Ape sociale*, Il Sole 24 Ore, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 28/10/2021; Michelangelo Borrillo ed Enrico Marro, *Riforma pensioni, super Ape sociale: i lavori gravosi passano da 65 a 203 (ci sono anche bidelli e macellai)*, L'Economia - Il Corriere della Sera, [www.corriere.it](http://www.corriere.it), 20/9/2021.

parametri che sono eterogenei, non riguardanti esclusivamente i fenomeni ambientali, l'esposizione a determinate sostanze, o la fatica fisica che il lavoro comporta, ma anche l'impatto psicologico e mentale che una mansione può provocare (ad esempio, per l'elevata responsabilità, stress, l'elevato numero di ore di lavoro come nel caso degli infermieri).

La categoria degli addetti a mansioni gravose risulta quella più ostacolata da una barriera all'accesso all'Ape sociale, se messa a confronto con le altre categorie tutelate: ciò significa che la percentuale di domande accolte rispetto a quelle presentate è la minore e si aggira mediamente attorno al 30%, come dimostrano i dati presenti in un allegato del resoconto sociale INPS del 2018. Ciò è legato, secondo lo studio, alla difficoltà che gli interessati hanno spesso riscontrato nel certificare di aver svolto una mansione presente negli allegati per almeno sei degli ultimi sette anni o sette degli ultimi dieci<sup>97</sup>.

## **2. La natura e la misura della prestazione**

L'Ape Sociale non consiste in una forma di trattamento pensionistico in senso stretto, bensì è una prestazione di accompagnamento alla pensione, un reddito ponte che viene versato per tutto il periodo che porta alla maturazione dei requisiti della pensione di vecchiaia, a partire dal raggiungimento dei requisiti descritti sopra.

In questo intervallo di tempo, il soggetto che matura i requisiti richiesti otterrà un assegno pari alla quota mensile di pensione, che viene calcolata in base ai contributi versati e al coefficiente presente al momento di maturazione dell'Ape Sociale. La prestazione viene percepita per 12 mensilità all'anno (non 13 come per la pensione) e non può essere superiore ai 1500 euro lordi al mese: se un soggetto matura un assegno maggiore non otterrà l'erogazione dell'intero, ma verrà privato della parte eccedente a quell'importo. Essendo l'ammontare massimo inteso come lordo, l'effettiva quota mensile che può spettare è minore rispetto a 1500 euro e si assesterà mediamente attorno ai 1200/1300 euro, tenendo conto che dal punto di vista fiscale la prestazione di Ape Sociale è considerata pari ad un reddito da lavoro dipendente. A differenza di quanto

---

<sup>97</sup> Per approfondire, Matteo Prioschi, *L'Ape sociale premia soprattutto i disoccupati*, Il Sole 24 Ore, [www.ilssole24ore.com 15/11/2019](http://www.ilssole24ore.com/15/11/2019).

avviene per le pensioni ordinarie, l'importo dell'assegno mensile non è sottoposto né a rivalutazione né all'integrazione e adeguamento al trattamento minimo.

Dal momento della percezione dell'Ape Sociale il beneficiario non può vantare l'accredito di contributi figurativi sulla propria posizione assicurativa<sup>98</sup>: questa prestazione ha pertanto un impatto neutro sull'importo della futura pensione. Tuttavia la misura di quest'ultima al momento del pensionamento risulterà necessariamente maggiore rispetto all'ammontare dell'Ape Sociale a causa, da un lato, della rivalutazione annuale del montante contributivo e, dall'altro, dei più elevati coefficienti di trasformazione, che aumentano al crescere dell'età di pensionamento. L'entità maggiore della pensione rispetto all'Ape Sociale è data inoltre dalla possibilità di lavorare, entro certi limiti quantitativi, anche successivamente alla maturazione del reddito ponte: ciò comporta il versamento di contributi che andranno ad accrescere il montante contributivo maturato.

## **2.1. La cumulabilità con redditi da lavoro e con altre prestazioni**

In base a quanto appena detto, nonostante sia previsto l'obbligo di cessazione dell'attività lavorativa sia dipendente che autonoma, sono previsti dei temperamenti in presenza del rispetto di determinati limiti reddituali: è infatti lasciata la possibilità di cumulare la prestazione di Ape Sociale con redditi fino a 8000 euro lordi annui, se derivanti da lavoro dipendente o parasubordinato, o redditi da lavoro autonomo fino a 4800 euro lordi. Ciò significa che dopo aver cessato il rapporto di lavoro, dipendente o autonomo (e questa è una condizione necessaria che si deve avverare), i beneficiari possono svolgere piccole attività lavorative, come quelle domestiche, occasionali, a part-time o a chiamata: si deve trattare però di attività lavorative nuove (non necessariamente di diversa natura o settore) rispetto a quella obbligatoriamente terminata, e quindi deve essere presente una nuova assunzione lavorativa successiva alla cessazione del rapporto

---

<sup>98</sup> Se l'assenza di contributi figurativi non permette di aumentare il futuro assegno pensionistico, il soggetto interessato potrebbe compensare la mancata contribuzione figurativa attraverso la contribuzione volontaria, se avesse la disponibilità e le risorse economiche necessarie; tuttavia sulla presenza o no di questa opportunità non vi è stato per ora alcun chiarimento da parte dell'INPS, quindi la questione è ancora aperta. Su questo argomento, Franco Rossini, *Pensioni, Così l'Ape Sociale è Cumulabile con i Redditi da Lavoro*, Pensioni Oggi, [www.pensioniooggi.it](http://www.pensioniooggi.it), 9/4/2018.

di lavoro precedente. Se un soggetto sfora i limiti quantitativi previsti, l'INPS provvederà alla revoca del trattamento e al recupero di tutte le mensilità, già erogate, dell'anno in cui la violazione è avvenuta. Ovviamente, ai fini della valutazione del superamento dei limiti, devono essere considerati solo i redditi prodotti successivamente alla prima decorrenza dell'Ape Sociale, rimanendo esclusi quelli percepiti prima<sup>99</sup>.

Una volta maturato il requisito per la pensione di vecchiaia, l'Ape Sociale si convertirà in quella prestazione e di conseguenza ritornerà la piena cumulabilità con i redditi da lavoro. Se durante l'intervallo di competenza dell'Ape Sociale il beneficiario ottiene l'accoglimento della richiesta di un'altra forma di anticipazione pensionistica, come Quota 102 o la pensione anticipata ordinaria, decadrà dal diritto all'Ape Sociale.

Per quanto riguarda la compatibilità tra Ape sociale e altri trattamenti previdenziali o assistenziali, la situazione cambia in base alla prestazione in esame. Nello specifico non è compatibile (cumulabile) con i trattamenti di disoccupazione, come la Naspi e nemmeno con l'indennizzo corrisposto per la cessazione dell'attività commerciale. Non è inoltre compatibile con il Rem (Reddito di emergenza), istituito durante la pandemia con l'art. 12 del Decreto Legge n. 41 del 2021 e non più rinnovato, né con l'indennità ISCRO<sup>100</sup> (Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa). Il Reddito di Cittadinanza, istituito con Decreto Legge n. 4 del 2019, è invece compatibile con l'Ape sociale, come chiarisce l'INPS con Circolare n. 62 del 2022<sup>101</sup>.

Infine la Legge n. 232 del 2016, istitutiva dell'Ape sociale, all'art. 1, comma 180 stabilisce che la prestazione non spetta a coloro che sono già titolari di un trattamento pensionistico diretto. Le due prestazioni sono quindi incompatibili. In merito la sentenza

---

<sup>99</sup> Se per esempio un soggetto ottiene l'Ape Sociale a decorrere dall'1/8/2022 e in seguito alla cessazione del rapporto di lavoro percepisce redditi da lavoro dipendente per 7500 euro entro la fine dell'anno, a questi non devono sommarsi i redditi percepiti prima dell'1/8/2022, che probabilmente farebbero sfiorare la soglia massima. Se questa regola non fosse prevista, nella maggior parte dei casi si verificherebbe un superamento dei limiti che sarebbe irragionevole sanzionare, dato che un normale lavoratore dipendente (prima della cessazione del rapporto), in qualche mese di lavoro riuscirebbe a superare la soglia massima di 8000 euro. Su questo argomento Franco Rossini, *Pensioni, Così l'Ape Sociale è Cumulabile con i Redditi da Lavoro*, Pensioni Oggi, [www.pensioniooggi.it](http://www.pensioniooggi.it), 9/4/2018.

<sup>100</sup> Si tratta di un'indennità sperimentale, introdotta dalla Legge di Bilancio 2021 (Legge n. 178 del 2020) e prevista per il triennio 2021-2023 in favore dei liberi professionisti che esercitano attività di lavoro autonomo e che sono in possesso di determinati requisiti. Per approfondire cfr. art. 1, commi 386-400, Legge n. 178 del 2020, nonché le istruzioni e chiarimenti forniti dall'INPS con Circolare n. 94 del 2021.

<sup>101</sup> Secondo la Circolare "in mancanza di un'espressa previsione normativa che vieti la contemporanea erogazione delle due prestazioni e in considerazione della natura dell'APE sociale quale prestazione a sostegno di particolari categorie di soggetti, le due prestazioni devono ritenersi compatibili".

n. 166 del 2020 della Corte d'Appello sez. lav. di Milano evidenzia che l'incompatibilità deve essere intesa a prescindere dall'ammontare del trattamento pensionistico diretto<sup>102</sup>.

## 2.2. Il cumulo dei contributi per le carriere lavorative differenziate

Per quanto riguarda la disciplina della contribuzione, esiste un caso particolare che comporta una diversa modalità di calcolo ed erogazione dell'assegno. Se un soggetto, a causa della carriera lavorativa eterogenea e differenziata, ha versato contributi presso diverse gestioni (tutte compatibili con l'Ape Sociale<sup>103</sup>) sarà soggetto alle seguenti regole:

- tutti i versamenti verranno cumulati e ritenuti validi per la maturazione del requisito contributivo: il cumulo è gratuito e automatico.
- il calcolo e l'accredito dell'assegno previsto non verranno effettuati in via unitaria, bensì relativamente ai periodi di contribuzione maturati presso ciascuna gestione, *pro quota*, in base alle regole di ciascuna gestione. Il soggetto avrà quindi un assegno diviso in più parti, ognuna calcolata diversamente, corrispondenti ai periodi di contribuzione maturati presso diverse gestioni<sup>104</sup>.

I periodi di contribuzione maturati presso le casse professionali private, non riconosciute ai fini di questa prestazione, non possono essere cumulati: per poterli considerare ai fini dell'importo dell'Ape Sociale è necessario effettuare una ricongiunzione, ovvero un istituto che diversamente dal cumulo è a titolo oneroso e che richiede delle valutazioni economiche prima di essere effettuato.

---

<sup>102</sup> Nel caso di specie il soggetto si era costituito in giudizio rivendicando il diritto all'Ape sociale in quanto il trattamento pensionistico estero che percepiva ammontava a poco più di 300,00 euro annui: egli sosteneva erroneamente la compatibilità con l'Ape sociale dato che era inferiore alla soglia massima di 8.000 euro annui previsti per il lavoro dipendente o di 4.800 euro annui per gli autonomi. Come evidenzia invece la Corte, i redditi da lavoro (sottoposti a tetti massimi) sono diversi, per natura e disciplina, da quelli derivanti da pensione che sono incompatibili con l'Ape sociale a prescindere dal loro ammontare.

<sup>103</sup> Cfr. par. 1.

<sup>104</sup> Se un contribuente volesse ottenere un assegno unico di Ape Sociale dovrebbe effettuare la ricongiunzione onerosa dei contributi, ai sensi delle Leggi n. 29 del 1979 e n. 45 del 1990, presso un'unica gestione. La domanda di ricongiunzione, ai fini del conseguimento dell'anticipo pensionistico, deve essere effettuata prima che sia definita la domanda di quest'ultimo. Sul cumulo e ricongiunzione dei contributi in ambito di Ape sociale, Noemi Secci, *Ape sociale: cumulo e ricongiunzione dei contributi*, La Legge per Tutti, [www.laleggepertutti.it](http://www.laleggepertutti.it), 26/10/2020.

### 3. La decorrenza e la fase istruttoria: le modalità di certificazione e richiesta

Per ottenere l'Ape sociale i soggetti interessati devono effettuare due distinte domande:

- innanzitutto occorre aver inviato la domanda di certificazione del diritto alla prestazione, con la quale si richiede all'INPS di verificare l'effettiva sussistenza del diritto (in particolare occorre presentare un'istanza di riconoscimento delle condizioni e una autodichiarazione, accompagnata dalla documentazione di riferimento, che attestino i requisiti richiesti);
- successivamente può essere presentata la vera e propria domanda di liquidazione dell'indennità, e il trattamento decorrerà dal primo giorno del mese successivo a questa domanda, previa cessazione dell'attività lavorativa.

Al momento della presentazione della prima domanda i requisiti di accesso all'Ape sociale devono già essere maturati, ad esclusione dei requisiti anagrafico, di anzianità contributiva e di cessazione del rapporto di lavoro che possono essere conseguiti anche in seguito, ma comunque entro la domanda di liquidazione. Come, però, evidenziato dalla sentenza n. 1151 del 2021 della Corte d'Appello Civile sez. lav. di Catanzaro, nel caso in cui tutti i requisiti necessari (compresi quello contributivo, anagrafico e di cessazione del rapporto di lavoro) siano maturati prima della domanda di certificazione del diritto alla prestazione, ciò non comporterebbe un automatico diritto al trattamento a seguito della presentazione della prima domanda, in quanto verrebbe comunque erogato a partire dal primo giorno del mese successivo alla domanda di liquidazione<sup>105</sup>. Ne deriva che chi abbia preventivamente maturato tutti i requisiti (precedentemente alla prima domanda di certificazione del diritto) avrà ugualmente

---

<sup>105</sup> Nel caso in esame il soggetto interessato aveva presentato la prima domanda di accertamento delle condizioni il 30/3/2018 ed era in possesso di tutti i requisiti richiesti già prima della domanda, il 28/2/2018. Dopo aver ricevuto comunicazione dell'esito dell'istruttoria l'8/10/2018, l'11/10/2018 ha presentato domanda di liquidazione, ottenendo l'erogazione dell'Ape sociale a partire dall'1/11/2018. Ha successivamente fatto ricorso in primo grado, rivendicando il diritto alla prestazione a decorrere dall'1/3/2018, ovvero il primo giorno del mese successivo alla maturazione dei suoi requisiti, e quindi pretendendo di ottenere le mensilità non corrisposte. Sia in Tribunale che in Appello ha ottenuto il rigetto delle sue ragioni: i giudici hanno basato la decisione sull'onere, in capo al soggetto, di presentare la domanda di accesso al trattamento pur avendo maturato tutti i requisiti preventivamente: non è quindi sufficiente, nemmeno in questo caso, la sola presentazione della domanda di certificazione del diritto. Cfr. Corte d'Appello Civile sez. la. Di Catanzaro, n. 1151 del 2021.

l'onere di presentare la domanda di liquidazione al fine di ottenere l'assegno, come chiarito dalle Circolari INPS n. 34 e 100 del 2017.

Infine chi matura i requisiti nel corso del 2022, come negli anni precedenti deve presentare la domanda di certificazione del diritto entro una delle 3 diverse scadenze previste nel calendario<sup>106</sup>:

- la prima scadenza è il 31/3/2022 ed è chiamata istanza tempestiva: l'INPS deve comunicare l'esito di queste domande entro il 30 giugno;
- è presente poi l'istanza intermedia riferita alle domande presentate tra il 1° aprile e il 15 luglio, rispetto alle quali l'INPS deve comunicare l'esito entro il 15 ottobre;
- infine è prevista l'istanza tardiva, per le domande di verifica delle condizioni presentate tra il 16 luglio e il 30 novembre, alle quali l'INPS deve rispondere entro il 31 dicembre.

#### **4. Le risorse finanziarie stanziare**

La Legge n. 232 del 2016 ha impostato, all'art. 1, comma 186, i limiti annuali di spesa entro cui può essere erogata l'Ape sociale, effettuando una previsione fino al 2023. Inizialmente sono stati stanziati 300 milioni di euro per l'anno 2017, 609 milioni di euro per il 2018, 647 milioni di euro per l'anno 2019, 462 milioni di euro per il 2020, 280 milioni di euro per l'anno 2021, 83 milioni di euro per il 2022 e 8 milioni di euro per l'anno 2023.

Di anno in anno le previsioni iniziali sono state modificate e adeguate alle nuove esigenze, e la Legge di Bilancio 2022 ha previsto per quest'anno uno stanziamento di 285,1 milioni di euro, ben 202,1 milioni di euro maggiore rispetto a quanto previsto originariamente (83 milioni di euro).

Nel caso in cui le richieste di Ape sociale effettivamente presentate siano maggiori rispetto a quelle stimate, e comportino il superamento del limite di spesa annuale, l'INPS dovrà identificare i lavoratori che verranno esclusi dal trattamento nell'anno di richiesta

---

<sup>106</sup> Sulle scadenze istruttorie per la presentazione delle domande, Giacomo Mazzeola, *Ape Sociale 2022, in arrivo la prima delle tre scadenze, la guida completa*, Orizzonte Scuola, [www.orizzontescuola.it](http://www.orizzontescuola.it), 26/2/2022.



e otterranno la prestazione a decorrere dall'anno successivo, in cui saranno presenti nuove coperture finanziarie. L'INPS sceglie chi escludere temporaneamente dal trattamento sulla base dei seguenti criteri prestabiliti:

- innanzitutto si verifica la prossimità del soggetto all'età pensionabile per la pensione di vecchiaia;
- in caso di parità del primo requisito, rileva la data di presentazione della domanda di riconoscimento delle condizioni.

Allo scopo di individuare con certezza l'ordine cronologico delle domande di riconoscimento delle condizioni ricevute, utile per il secondo criterio di scelta, l'art. 4, comma 1, del DPCM n. 887 del 2017 ha stabilito l'obbligo in capo all'INPS di rilasciare una *“ricevuta con l'annotazione della data e dell'ora di ricezione”* della domanda, messa a disposizione dei richiedenti.

## 5. Le criticità dell'Ape sociale

L'Ape sociale, dal momento della sua prima introduzione con la Legge n. 232 del 2016, ha incontrato diverse criticità che hanno portato alla proposizione di modifiche e correttivi<sup>107</sup>.

Al centro dei dibattiti si è spesso evidenziata la scarsa percentuale di domande accettate rispetto a quelle presentate. Come evidenziato dal rendiconto sociale INPS 2018, nei primi due anni di vigenza dell'Ape sociale solo il 45,6% delle domande presentate è stato accolto. Questo trend, pur in leggero miglioramento, si è sostanzialmente mantenuto anche fino a luglio 2021: il rendiconto sociale INPS 2017-2021 ha infatti evidenziato un rapporto tra domande accolte e presentate di poco superiore al 50%.

Per contro, l'Ape sociale è stata una misura utile per dare sostegno a determinate categorie di soggetti, considerati bisognosi e meritevoli di tutela: da questa impostazione

---

<sup>107</sup> Per approfondire i dibattiti e gli orientamenti dottrinali avvenuti dopo l'introduzione dell'Ape sociale, tra i numerosi articoli si evidenziano *Ape sociale, la protesta del patronato Inca: “Inps troppo rigida, flessibilità in fumo”*, Repubblica, [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 12.10.2017; Enrico Marro, *Il flop dell'Ape (sociale e volontaria)*, Corriere della Sera, [www.corriere.it/economia](http://www.corriere.it/economia), 09.12.2017.

deriva la natura assistenziale, più che pensionistica, di questa prestazione<sup>108</sup>. In alcuni casi si è dimostrata una vera “ancora di salvezza” per soggetti che essendo caregivers, disoccupati, invalidi civili o addetti a mansioni gravose prossimi all’età pensionabile hanno potuto accedere ad una forma di sostegno che li ha accompagnati fino alla pensione, riuscendo a fronteggiare maggiormente i propri impegni di vita o le proprie necessità.

L’esigenza di queste categorie di soggetti si è accentuata notevolmente in seguito alla pandemia in quanto, non appena terminati i periodi di cassa integrazione e blocco dei licenziamenti, le conseguenze peggiori si sono verificate nei loro confronti. Gli esuberi di personale, provocati dalla forte crisi legata alla pandemia, hanno infatti colpito maggiormente i lavoratori più anziani<sup>109</sup>, considerati più difficili e costosi da riqualificare<sup>110</sup>.

L’Ape sociale è stata una misura ampiamente supportata, generalmente, dalla dottrina fin dal momento della sua prima introduzione<sup>111</sup>. Non sono tuttavia mancate, nel corso del tempo, osservazioni critiche e suggerimenti per migliorarla: si pensi ad esempio alla necessità di ampliare l’elenco di lavori considerati usuranti e meritevoli di tutela, più volte sottolineata<sup>112</sup> e recepita infine dalla Legge di Bilancio 2022 attraverso l’inserimento di nuove categorie di lavori gravosi negli elenchi.

---

<sup>108</sup> Per comprendere la differenza tra tutela previdenziale e assistenza sociale (tutela assistenziale) si rimanda a quanto detto nel capitolo di introduzione. Per un approfondimento, cfr. Olivia Bonardi, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2021, pp. 693 e ss.

<sup>109</sup> I soggetti appartenenti a questa classe vengono considerati più a rischio perché se da un lato sono troppo anziani per essere riqualificati professionalmente, sono tuttavia ancora lontani dall’età pensionabile per il trattamento di vecchiaia. Una volta terminata la prestazione di disoccupazione (in seguito alla perdita involontaria del posto di lavoro), rischierebbero di rimanere anche per qualche anno senza alcuna forma di reddito e quindi privi di entrate. Proprio per questo motivo entra in gioco l’Ape sociale, che li supporta fino al raggiungimento dell’età pensionabile.

<sup>110</sup> Come evidenzia Simone Camellini, *APE SOCIAL: UN’ANCORA DI SALVEZZA PER GLI OVER 63 SENZA PIÙ AMMORTIZZATORI SOCIALI*, Fiscal Pro, [www.servizifiscalpro.it](http://www.servizifiscalpro.it), 23/1/2021, l’Ape sociale ha giocato un importante ruolo di supporto nei confronti di queste categorie.

<sup>111</sup> Cfr. Pasquale Passalacqua, *L’età pensionabile nella prospettiva del ricambio generazionale*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2017, pp. 160 e ss.

<sup>112</sup> Si veda, ad esempio, Pasquale Tridico, *Mercato del lavoro e sostenibilità del sistema pensionistico: indicazioni di policy*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2021, p. 477; lo stesso orientamento è condiviso in diversi contributi dottrinali, ad es. Michele Cerreta, *Aporie del sistema pensionistico*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2018, p. 5.

## 6. Le prospettive future

Il futuro del prepensionamento tramite Ape sociale è ancora molto incerto. In seguito alla ulteriore proroga effettuata per il 2022, al termine dell'anno la misura raggiungerà una nuova scadenza. Ad oggi, al netto di alcune idee e proposte, non è ancora chiaro cosa avverrà dopo la scadenza dell'Ape sociale.

La situazione di incertezza è stata notevolmente accentuata innanzitutto dalla guerra in Ucraina, che ha comportato per lungo tempo la sospensione delle trattative tra governo e sindacati e l'accantonamento della discussione sulle pensioni. Occorre però menzionare anche le elezioni politiche del 25/9/2022: solo quando il nuovo assetto politico verrà stabilito si potranno avere più certezze sulle intenzioni del legislatore in materia di flessibilità e anticipo pensionistico.

Delineato questo contesto le proposte e le opzioni attualmente presenti sono le seguenti:

- la prima ipotesi consiste in un'ulteriore proroga dell'Ape sociale per il 2023;
- come emerso nel workshop "*Giustizia previdenziale. Come riformare pensioni e welfare*" svolto presso il CNEL il 24/6/2022, una possibile soluzione per il 2023 sarebbe l'estensione dell'Ape sociale anche per i lavoratori autonomi, che attualmente sono esclusi pur svolgendo le stesse attività lavorative degli inclusi, allo scopo di garantire l'uguaglianza tra diverse categorie di lavoratori;
- nello stesso workshop del CNEL è emersa la proposta di rendere strutturale l'Ape sociale: in questo modo si creerebbe una prestazione a carico dello Stato che accompagna alla pensione, in concomitanza con l'allungamento dell'aspettativa di vita. Secondo quanto proposto, la prestazione sarebbe accessibile a tutti a prescindere dall'appartenenza ad una categoria maggiormente tutelata.

Ulteriori proposte riguardano i requisiti richiesti per i lavoratori a tempo determinato che accedono all'Ape sociale in seguito alla scadenza del contratto: si discute di alleggerire il requisito lavorativo necessario, attualmente fissato in almeno 18 mesi

negli ultimi 36 di lavoro, allo scopo di agevolare l'accesso a coloro che svolgono attività lavorativa in maniera più marginale e precaria.

Le diverse proposte menzionate, se pur non completamente uniformi tra loro, sono tutte in linea con l'esigenza, affermata ampiamente anche in dottrina, di mantenere nel sistema pensionistico delle modalità agevolate di accesso alla pensione per chi veramente si trova in uno stato di bisogno, come i destinatari dell'Ape sociale<sup>113</sup>.

Allo stesso tempo è ampiamente condivisa la volontà di inserire strutturalmente queste modalità agevolate di pensionamento all'interno del sistema pensionistico<sup>114</sup>, in quanto ne conseguirebbe “*un processo di semplificazione e razionalizzazione di sistema*” che conferirebbe maggiore trasparenza e certezza per chi ha determinate esigenze rientrando in determinate categorie meritevoli; inoltre, un'impostazione strutturale dell'Ape sociale eliminerebbe il suo carattere provvisorio e sperimentale, risolvendo il problema della disparità intergenerazionale<sup>115</sup>.

La futura riforma strutturale delle pensioni potrebbe tuttavia essere ancora più attenta alle situazioni particolari ed eterogenee di tutti i contribuenti, non solo quelli appartenenti a queste categorie meritevoli di particolare tutela. Entra infatti in gioco l'ipotesi (sempre che sia effettivamente possibile), proposta in dottrina, di differenziare il regime pensionistico, soprattutto per quanto riguarda i requisiti contributivo e anagrafico, in base alla gravosità e alla tipologia di lavoro svolto da ciascun contribuente<sup>116</sup>. In concreto dovrebbero essere elaborate “*tabelle differenziate per gruppi professionali*”, che individuino i requisiti pensionistici delle diverse categorie lavorative, tenendo conto del rapporto lavoro/salute e della gravosità del lavoro svolto. Si tratta di una proposta molto interessante e suggestiva che però rischia di rendere troppo complesso il sistema

---

<sup>113</sup> Cfr. Stefano Giubboni, *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2021, cit., pp. 453-454; Marco Gambacciani, *Riflessioni sul pluralismo previdenziale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2019, pp. 217-218; Anna Maria Battisti, *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, /2022, p. 78 e ss.

<sup>114</sup> Cfr. Pasquale Sandulli, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessione sulle pensioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2020, pp. 445-446.

<sup>115</sup> Si vedano a tal proposito le considerazioni presenti nel capitolo conclusivo.

<sup>116</sup> Cfr. Pasquale Sandulli, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessione sulle pensioni*, 2020, cit., p. 445.

pensionistico; inoltre risulterebbe complicato individuare i criteri, le regole o anche le formule matematiche che giustificano le differenziazioni tra le diverse attività lavorative.



## Cap. IV – Opzione Donna

### 1. La disciplina attuale: i requisiti e i meccanismi di penalizzazione

Questa modalità pensionamento anticipata, riservata a favore delle donne, è stata introdotta per la prima volta dalla Legge n. 243 del 2004 e prorogata più volte, fino ad essere prevista anche per il 2022 dall'ultima Legge di Bilancio (Legge n. 234 del 2021): permette alle lavoratrici, attualmente fino al 31/12/2022, di anticipare notevolmente l'accesso alla pensione rispetto ai requisiti ordinari di vecchiaia (67 anni di età e 20 di contributi) o della pensione anticipata (41 anni e 10 mesi di contribuzione per le donne, indipendentemente dall'età anagrafica). Per controbilanciare il cospicuo anticipo ottenuto, per le donne che decidono di sfruttare questa modalità di pensionamento è prevista, come si vedrà, una prestazione calcolata interamente con il metodo contributivo.

Le donne interessate devono rispettare dei requisiti specifici per poter accedere a questa opzione. L'Opzione Donna è riservata alle lavoratrici iscritte all'AGO (assicurazione generale obbligatoria), oppure ai fondi ad essa sostitutivi od esclusivi gestiti dall'INPS, rimanendo quindi escluse coloro che sono state iscritte alla gestione separata. Possono accedervi le lavoratrici dipendenti del settore pubblico o privato e le lavoratrici autonome, ad esclusione di quelle iscritte alla gestione separata<sup>117</sup>. I periodi contributivi presso questa gestione non possono nemmeno essere cumulati per raggiungere il requisito contributivo, quindi nel caso in cui una donna abbia avuto una carriera lavorativa differenziata, comprendente un periodo presso la gestione separata, l'unico modo per farlo valere ai fini dell'Opzione Donna è effettuando la ricongiunzione dei contributi ex Legge n. 29 del 1979 o n. 45 del 1990.

Inoltre, Opzione donna è riservata attualmente solo alle donne che sono in possesso di contribuzione versata prima della data spartiacque dell'1/1/1996.

---

<sup>117</sup> In particolare, le categorie soggette all'iscrizione presso la gestione separata sono state indicate dall' art. 2, comma 26, Legge n. 335 del 1995. Tra le categorie più comuni e conosciute rientrano i professionisti senza obbligo di iscrizione ad alcun albo professionale o che, pur avendo questo obbligo, sono privi di una Cassa previdenziale di categoria, i lavoratori autonomi occasionali con reddito superiore a 5000 euro annui e i collaboratori coordinati e continuativi in presenza di determinati requisiti.

Per accedere all'Opzione Donna le lavoratrici interessate devono aver maturato, entro il 31/12/2021, 35 anni di contributi nonché 58 anni di età per le lavoratrici dipendenti o 59 anni per le lavoratrici autonome. I requisiti anagrafici richiesti, non sottoposti ad adeguamenti alla speranza di vita media<sup>118</sup>, comportano che l'Opzione Donna sia attualmente riservata alle lavoratrici nate entro il 31/12/1963 (se lavoratrici subordinate) o entro il 31/12/1962 (se autonome).

Per perfezionare il requisito contributivo di 35 anni sono considerati idonei tutti i contributi, non solo quelli obbligatori, bensì anche quelli figurativi, volontari, da ricongiunzione o da riscatto. Tuttavia per le lavoratrici dipendenti del settore privato (iscritte all'assicurazione generale obbligatoria) non possono essere calcolati i contributi versati nei periodi di sospensione per disoccupazione e malattia<sup>119</sup>.

L'opzione di pensionamento in esame, dedicata esclusivamente alle donne, si aggiunge alle altre modalità flessibili previste nell'ordinamento (come Quota 102, Ape sociale...) e permette alle interessate di usufruire di una maggiore flessibilità nell'accesso alla pensione. Ciò è compensato, per contro, da due meccanismi che penalizzano le loro pensioni:

- il primo riguarda la decorrenza della prestazione pensionistica: è infatti prevista una finestra mobile di pensionamento di 12 mesi per le lavoratrici subordinate, aumentata a 18 mesi per le autonome. Queste finestre decorrono non dalla data di presentazione della domanda, bensì dal momento di maturazione dei requisiti; ciò spiega il motivo per cui, a differenza delle altre modalità flessibili di anticipo, i requisiti richiesti per l'Opzione Donna devono essere maturati entro il 31/12/21, ovvero l'anno precedente rispetto a quello di riferimento dell'ultima Legge di Bilancio. Questo meccanismo, se a un primo impatto può sembrare strano, è in realtà giustificato dal fatto che le decorrenze sono molto elevate (12 o 18 mesi). La lavoratrice dipendente che ha maturato i requisiti entro il 2021, per esempio il 15/10/2021, otterrà la pensione a decorrere dall'1/11/2022, ovvero 12 mesi dopo

---

<sup>118</sup> Disciplinata all' art. 12 del Decreto-Legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 122 del 2010.

<sup>119</sup> In merito si veda la Sentenza della Corte dei Conti di Sicilia, Sez. giur. n. 773 del 2020.



la maturazione dei requisiti, anche se la domanda è stata presentata nel 2022<sup>120</sup>. Regole di decorrenza particolari sono state previste per le dipendenti delle istituzioni scolastiche (comparto scuola) e per il personale degli istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), ai quali si applica la disciplina di accesso alla pensione prevista dall'art. 59, co. 9 della L. n. 559 del 1997: nello specifico devono presentare la domanda di accesso ad Opzione Donna entro il 28/02, e ottengono la prestazione a decorrere dal 1° settembre (per il comparto scuola) o dal 1° novembre (per il personale AFAM). Le donne interessate possono accedere a questo regime opzionale di pensionamento anche in seguito alla data di apertura della finestra mobile<sup>121</sup> o dopo il suo termine di scadenza (attualmente previsto per il 31/12/2022), a condizione che abbiano conseguito i requisiti necessari in tempo utile per accedere a questo regime (cioè sempre entro la sua scadenza). Si tratta del meccanismo di cristallizzazione del diritto, concesso analogamente per il pensionamento con Quota 102.

- Il secondo meccanismo di penalizzazione consiste nel calcolo della prestazione effettuato interamente con il metodo contributivo ai sensi del D. Lgs. n. 180 del 1997. In questo modo anche i periodi di contribuzione che si collocano in periodi di competenza del regime retributivo verranno ricalcolati con il metodo contributivo, come se fossero stati versati dopo il 31/12/1995. Ciò comporta inevitabilmente una decurtazione dell'assegno previsto, dato che il metodo contributivo porta alla determinazione di una pensione minore rispetto a quella calcolata con il metodo retributivo o misto. Il metodo contributivo si applica solamente ai fini del calcolo dell'assegno: ciò vuol dire che, a differenza di quanto avviene per la pensione anticipata contributiva<sup>122</sup>, per chi usufruisce di Opzione Donna non è previsto il rispetto degli importi soglia (nel caso della pensione anticipata contributiva ammonta a 2,8 volte l'assegno sociale).

La differenza di trattamento è data non solo dal sistema di calcolo, effettuato interamente con il sistema contributivo, ma anche da altri fattori che, pur sembrando

---

<sup>120</sup> D'altronde la domanda non può che essere stata presentata nel 2022 (anno successivo a quello di maturazione dei requisiti), essendo stata necessaria una proroga dell'Opzione Donna da parte dell'ultima Legge di Bilancio.

<sup>121</sup> A tal proposito si è espresso l'INPS con messaggio n. 9231 del 2014.

<sup>122</sup> Cfr. Cap. 1, par. 3.

scontati, assumono un peso importante nella penalizzazione. Il pensionamento a 58/59 anni consiste infatti in un anticipo molto marcato rispetto all'età per la pensione di vecchiaia, e comporta di conseguenza il versamento di molti meno contributi. Inoltre il coefficiente di trasformazione applicato a quell'età è molto minore rispetto a quello applicato a chi va in pensione a 67 anni. Essendo quindi sia il montante contributivo che il coefficiente di trasformazione minori, l'assegno maturato sarà di conseguenza molto penalizzato.

### **1.1. La decurtazione sull'assegno: una simulazione pratica**

Per ottenere un riscontro concreto della penalizzazione a cui vanno incontro coloro che accedono all'Opzione Donna, sono state effettuate delle simulazioni che hanno permesso di trovare le differenze che possono emergere tra il calcolo effettuato con il sistema misto e quello interamente contributivo previsto per l'Opzione Donna<sup>123</sup>.

In particolare, si è ipotizzato l'esempio di una lavoratrice dipendente privata con 37 anni e 3 mesi di contributi, maturati entro il 31/12/2021, che ha raggiunto 58 anni di età entro la stessa data.

Decidendo di continuare a lavorare arrivando all'età richiesta per la pensione di vecchiaia, la lavoratrice conseguirebbe il diritto ad un assegno mensile di circa 1200 euro lordi, calcolati con il metodo misto in quanto circa 10-11 anni di lavoro sono stati effettuati prima del 31/12/1995. Se invece l'interessata decidesse di effettuare domanda per l'Opzione Donna nel 2022, avendo maturato tutti i requisiti necessari, avrebbe diritto ad una pensione inferiore, di circa 1100 euro lordi mensili.

Da questa simulazione emerge una differenza di circa il 10% sull'assegno conseguito nel caso di scelta dell'Opzione Donna. Tuttavia questa penalizzazione non è fissa per tutti i casi, ma cambia in base alla situazione personale della lavoratrice dal punto di vista anagrafico e contributivo. Se per esempio si ipotizzasse una contribuzione

---

<sup>123</sup> La simulazione in esame è stata riscontrata in diversi articoli di approfondimento su Opzione Donna. In particolare: Roberto d'Eugenio, *Calcolo pensione netta donna 2022*, Donne sul Web, [www.donnesulweb.it](http://www.donnesulweb.it), 16/6/2022; Carmine Roca, *Opzione Donna 2022, esempi di calcolo e requisiti*, <https://thewam.net/opzione-donna-2022-requisiti-calcolo-esempi/>; Lorenzo Corso, *Pensione anticipata con Opzione donna*, <https://www.donne.it/pensione-anticipata-con-opzione-donna/#gref>, 30/5/2022.

effettuata per 35 anni (cioè quella minima richiesta), anziché 37 anni e 3 mesi, la penalizzazione aumenterebbe fino al doppio, attestandosi al 20%. La differenza di trattamento risulta maggiore all'aumentare degli anni lavorativi vissuti prima dell'1/1/1996, nonché al diminuire dell'età anagrafica di accesso a questa opzione, fermo restando il limite minimo di 58/59 anni. Se invece una lavoratrice matura entrambi i requisiti ad un'età superiore a quella minima richiesta o attraverso un maggior numero di anni di contributi (rispetto ai 35 minimi richiesti), la differenza di trattamento si assottiglierà sempre di più.

Come detto, in base alla situazione anagrafica e contributiva della lavoratrice l'entità della penalizzazione cambia e potrebbe assestarsi, in alcuni casi, anche al 30%. Attualmente l'accesso alla pensione, tramite Opzione Donna, comporta quindi una riduzione rilevante dell'assegno rispetto ad un normale pensionamento con i requisiti di vecchiaia: questa situazione è resa evidente anche in base ai dati emersi nel Monitoraggio Inps sui flussi di pensionamento 2020/2021<sup>124</sup> dai quali risulta che, in questo biennio, la media degli assegni liquidati mensilmente con Opzione Donna è stata inferiore a 1000 euro. Inoltre, l'analisi dell'INPS ha riscontrato che circa il 50% delle pensioni liquidate attraverso questa modalità è inferiore a 790 euro.

Occorre notare che con il passare del tempo la differenza di trattamento che è emersa potrebbe assottigliarsi parzialmente. L'avanzare del tempo provoca un allontanamento sempre maggiore rispetto al metodo di calcolo retributivo, in quanto più si va avanti con gli anni minore sarà il periodo di contributi versati prima della data spartiacque della Riforma Dini. In questo modo, ammesso che Opzione Donna rimanga ancora presente nel sistema pensionistico, sarà sempre meno penalizzante il metodo di calcolo interamente contributivo (previsto appositamente per Opzione Donna), mentre rimarranno ancora presenti le penalizzazioni “fisiologiche” legate al montante contributivo maturato e al coefficiente di trasformazione applicato, minori a causa del requisito anagrafico richiesto, che è molto inferiore rispetto a quello di vecchiaia. Per far fronte a questo ultimo problema persistente, come suggerisce l'Ocse occorrerebbe aumentare il requisito di età pensionabile previsto per Opzione Donna, che, a differenza

---

<sup>124</sup> Per consultare lo studio cfr. il seguente link: [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Flussi\\_pensionamento/Decorrenti\\_nel\\_2021\\_e\\_nel\\_primo\\_semestre%202022\\_-\\_Rilevazione\\_al\\_2\\_luglio\\_2022.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Flussi_pensionamento/Decorrenti_nel_2021_e_nel_primo_semestre%202022_-_Rilevazione_al_2_luglio_2022.pdf).

delle altre prestazioni, ha subito nel corso degli anni un solo aumento di un anno dell'età anagrafica.

In merito alla forte penalizzazione nell'assegno subita per chi sceglie Opzione Donna si è espresso sempre l'Ocse con un parere molto negativo, presente nell'*Economic Outlook* dell'Italia pubblicato il 6/9/2021. L'organizzazione internazionale ha messo l'accento sui forti tagli all'assegno pensionistico causato dal calcolo interamente contributivo, ribadendo che una proroga di questa misura (poi effettivamente avvenuta) avrebbe aumentato il rischio di *povertà in età avanzata*.

Sulla base di queste considerazioni, le donne che possono concretamente permettersi, dal punto di vista economico, di accedere a Opzione Donna non sono moltissime. Data la scarsa misura dell'assegno, potranno accedervi senza fare particolari considerazioni economiche solo coloro che dispongono di ulteriori redditi integrativi, come quello da capitali, o quello generato dal coniuge o da un convivente del proprio nucleo familiare, nel caso sia elevato. Al contrario in situazioni precarie come nel caso di una famiglia monoreddito<sup>125</sup>, percepito da una donna con figli o conviventi a carico, l'esiguo ammontare dell'assegno porterà, tendenzialmente, a decidere di continuare a lavorare, aspettando il conseguimento dei requisiti di vecchiaia o di un'altra forma di anticipo, ipotesi che garantiscono un assegno nella maggior parte dei casi più elevato.

## **1.2. Il cumulo di Opzione Donna con i redditi da lavoro**

Analizzando la normativa che disciplina Opzione Donna emerge l'assenza di una disposizione che regoli il diritto di cumulo di questa prestazione con i redditi da lavoro.

Data la mancanza di una regola prevista dal legislatore, Opzione Donna è da considerarsi pienamente cumulabile con redditi lavorativi, provenienti da lavoro sia dipendente che subordinato, e quindi coloro che scelgono questa modalità di pensionamento possono continuare a lavorare senza limiti, a differenza di quanto avviene

---

<sup>125</sup> Per approfondire dal punto di vista statistico la situazione italiana relativa alla diffusione delle famiglie monoreddito e di quelle in stato di povertà assoluta, si dia uno sguardo ai seguenti studi effettuati dall'ISTAT: <https://www.istat.it/it/files//2022/05/Pirani.pdf>, *L'Italia e le sfide della demografia – Le Famiglie*, 19/5/2022; [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Capitolo\\_4.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Capitolo_4.pdf), *LE DIVERSE FORME DELLA DISUGUAGLIANZA*, Rapporto annuale 2022.

per la pensione a Quota 102<sup>126</sup> e analogamente a quanto previsto per la pensione di vecchiaia o anticipata conseguite con il sistema interamente retributivo o misto.

Questa regola deriva, secondo l'interpretazione della norma, dal fatto che Opzione Donna non rientra tra le pensioni sottoposte al regime contributivo puro, dato che nel suo caso la regola del contributivo è limitata esclusivamente al calcolo dell'assegno, e non si applicano le altre regole come il minimo importo maturato rispetto all'assegno sociale, previsto per i contributivi puri. Inoltre, è l'assenza stessa di una norma in merito che suggerisce la volontà del legislatore di concedere la cumulabilità.

### **1.3. Il rapporto tra Opzione Donna e la disciplina pensionistica generale**

Opzione Donna è una modalità di pensionamento anticipato che le lavoratrici possono scegliere, all'interno del contesto pensionistico flessibilizzato proposto dal legislatore. Un'importante precisazione deve essere effettuata in merito al caso in cui siano stati conseguiti contemporaneamente i requisiti sia di questa opzione, sia della forma di anticipo generale della pensione ordinaria (la pensione anticipata): quest'ultima, a differenza di Opzione Donna, è prevista per la generalità dei contribuenti e non è riservata ad una precisa categoria (come le donne nell'ambito di Opzione Donna, oppure i caregivers, disoccupati, addetti a lavori gravosi e invalidi civili per l'Ape sociale).

Date queste precisazioni, ne consegue che Opzione Donna assume un carattere speciale rispetto a quello della pensione anticipata ordinaria. Come ha precisato il Tribunale di Novara, Sez. lavoro, con recente Sentenza n. 120 del 24/05/2022, il carattere di specialità di Opzione Donna non la deve far intendere come residuale, bensì come derogatoria rispetto alla disciplina generale: secondo il giudice di Novara infatti il carattere residuale *non è affatto previsto dalla legge, né ricavabile in via interpretativa*.

Se Opzione Donna fosse considerata residuale, le donne interessate potrebbero accedervi solo nel caso in cui non abbiano raggiunto i requisiti per il trattamento pensionistico anticipato, previsto per la generalità delle lavoratrici: in tal caso prevarrebbero i requisiti della pensione anticipata e di fatto la lavoratrice sarebbe privata

---

<sup>126</sup> In merito cfr. Cap. 2, par. 2.2/2.3.

della facoltà di scelta. In questo modo verrebbe meno la flessibilità nell'accesso alla pensione perseguita dal legislatore negli ultimi anni.

Al contrario, essendo Opzione Donna considerata come derogatoria rispetto alla pensione anticipata, la donna che abbia maturato i requisiti di entrambe le prestazioni ha la facoltà di scegliere liberamente a quale accedere. La facoltà di scelta in favore di Opzione Donna deve peraltro ritenersi come agevolata dal legislatore, in quanto nella maggior parte dei casi comporta la determinazione, a causa del metodo di calcolo interamente contributivo, di un assegno pensionistico minore<sup>127</sup> e un conseguente risparmio per le finanze pubbliche.

Se da un lato, come detto, una donna può liberamente scegliere quale regime pensionistico utilizzare per accedere alla pensione, occorre precisare che nel momento in cui venga erogata una pensione non speciale, prevista per la generalità delle persone, non si potrà più richiedere l'Opzione Donna in base al principio generale di immodificabilità dei trattamenti definitivi.

#### **1.4. Le categorie escluse dalla tutela**

Esistono determinate categorie di donne che, trovandosi in determinate situazioni e avendo determinati requisiti, non posso usufruire dell'Opzione Donna.

Innanzitutto sono escluse coloro che abbiano già perfezionato il diritto alla pensione in base ai requisiti introdotti per la generalità dei lavoratori dalla Riforma Fornero (pensione di vecchiaia o anticipata) o in base ai requisiti vigenti prima della stessa riforma, ovvero fino al 31/12/2011 (pensione di vecchiaia o di anzianità).

La misura riservata alle donne non può inoltre essere fatta valere nel caso in cui l'interessata abbia precedentemente scelto l'opzione al sistema contributivo previsto dall'art. 1, co. 23 della legge n. 335 del 1995, dato che Opzione Donna è prevista solo se

---

<sup>127</sup> Nel caso di specie, accidentale e poco frequente, la donna interessata aveva diritto ad una pensione maggiore se calcolata con il metodo esclusivamente contributivo previsto per Opzione Donna. Di conseguenza l'INPS in un'ottica di risparmio aveva revocato la pensione tramite Opzione Donna, liquidando una nuova pensione (quella anticipata) dal momento in cui il soggetto aveva maturato anche i relativi requisiti, allo scopo di erogare un assegno minore. La facoltà di scelta del regime pensionistico, come ribadisce la sentenza in esame deve essere attribuita alle lavoratrici a prescindere da un eventuale trattamento più favorevole ottenuto dalla modalità flessibile di accesso alla pensione.

hanno versato contributi prima dell'1/1/1996. L'unica eccezione che può essere fatta valere in merito è il caso in cui la domanda per l'opzione al sistema contributivo possa essere revocata, in quanto non ha effettivamente prodotto effetti sostanziali.

In merito a quest'ultimo divieto rileva inoltre il meccanismo di riscatto dei contributi inerenti periodi precedenti all'1/1/1996: il riscatto più conosciuto è quello del corso di studi universitario. Sia per chi vuole accedere ad Opzione Donna, sia per chi vuole scegliere il sistema contributivo è infatti prevista la possibilità di riscatto<sup>128</sup> con il criterio di calcolo a percentuale, o in forma agevolata per i corsi di laurea universitaria, allo scopo di raggiungere il requisito contributivo (per Opzione Donna è di 35 anni).

Se una donna, in seguito all'esercizio dell'opzione al sistema contributivo, decide pagare anche parzialmente l'onere di riscatto, non potrà più accedere ad Opzione Donna. La ratio di questa disposizione deriva dal fatto che, come ribadisce l'INPS nel messaggio n. 4560 del 2021, l'accettazione dell'onere di riscatto è un effetto sostanziale dell'opzione al sistema contributivo, che pertanto non può più essere revocato e *“preclude l'accesso a pensione con requisiti diversi da quelli previsti dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*. Sostanzialmente, chi ha aderito alla facoltà di opzione al sistema contributivo potrà pensionarsi solo con le modalità previste per la generalità delle persone, come la pensione di vecchiaia e quella anticipata.

## **2. La funzione e le criticità di Opzione Donna nell'ambito delle disparità di genere**

Opzione Donna è una importante forma di pensionamento anticipato prevista dal legislatore in favore di una categoria, come quella femminile, storicamente al centro di dibattiti anche politici: il tema delle discriminazioni di genere è, infatti, estremamente delicato ed è sempre rimasto, nel corso del tempo, di stretta attualità. Per poter comprendere fino in fondo la funzione e il ruolo di Opzione Donna nel nostro ordinamento occorre soffermarsi su alcune osservazioni preliminari, legate alla condizione della donna.

---

<sup>128</sup> In merito si consultino le circolari INPS n. 6 del 2020 e n. 54 del 2021

Una prima considerazione non può che essere rivolta al tema del *gender gap*, nonché al *gender gap* pensionistico. Nonostante nell'ultimo secolo ci siano stati notevoli passi avanti in merito alla pari opportunità delle donne e alla riduzione delle discriminazioni, ancora oggi esiste una differenza di genere dal punto di vista sia salariale che pensionistico. Il divario di genere in ambito lavorativo viene monitorato costantemente da moltissimi studi a livello sia nazionale che globale: questi studi evidenziano dati spesso differenti, ma dai quali emerge costantemente la differenza retributiva tra uomini e donne, a discapito di queste ultime. Occorre inoltre sottolineare che il *gender gap*<sup>129</sup> non è legato solo a fattori retributivi, ma attiene anche alle aspettative di carriera statisticamente più basse per le lavoratrici nonché al più elevato livello di precarietà nel lavoro.

Questi fattori portano le donne a maturare una contribuzione più scarna, che incide sulle loro pensioni. Il *gender gap* è, infatti, presente anche in ambito pensionistico: l'INPS, con il monitoraggio dei flussi di pensionamento relativi al 2021 e al primo semestre 2022<sup>130</sup>, ha evidenziato che le pensioni percepite dalle donne (in media 988 euro) in questo periodo sono state inferiori di circa il 31% rispetto a quelle degli uomini (mediamente di 1431 euro). Le pensioni femminili sono, quindi, di importo mediamente pari al 69% di quelle maschili. La discriminazione di genere è un problema globale e non limitato all'Italia; tuttavia come dimostrato dal *Global Gender Gap Report 2022* del *World Economic Forum*<sup>131</sup>, se confrontata con gli altri Paesi occidentali, l'Italia si pone solo al 63esimo posto mondiale per la percentuale di *gender gap* che è riuscita a colmare (60,9%), ancora lontana rispetto a Paesi che sono riusciti a rimuovere l'80/90% della differenziazione di trattamento (per esempio Islanda 90,8%, Finlandia 86%, Germania 80,1%).

Le differenze dal punto di vista pensionistico che sussistono a scapito delle donne sono la conseguenza di diverse discriminazioni in ambito lavorativo, che spesso

---

<sup>129</sup> Per approfondire il *gender gap* prima e dopo la pandemia, cfr. Francesca Marinelli, *Gender Gap e mercato del lavoro alla luce della pandemia: il punctum dolens è la ripartizione tra i generi dei compiti di cura genitoriale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2021, pag. 65.

<sup>130</sup> Consultabile al seguente link: <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei-mfp>. Si veda la rilevazione al 2 luglio 2022.

<sup>131</sup> Lo studio è consultabile al seguente link: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2022.pdf?\\_gl=1\\*\\_oev8w1\\*\\_up\\*MQ..&gclid=EAIAIQobChMI\\_PCGkOP9-QIVhYxRCh3pxOidEAAYASAAEgJwVvD\\_BwE](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf?_gl=1*_oev8w1*_up*MQ..&gclid=EAIAIQobChMI_PCGkOP9-QIVhYxRCh3pxOidEAAYASAAEgJwVvD_BwE).



scaturiscono dal ruolo sociale e familiare della donna. Per esempio, il suo impegno fisiologico, che la porta a doversi astenere dal lavoro nei periodi di maternità, comporta una generale tendenza dei datori di lavoro a preferire l'assunzione di uomini, che di conseguenza hanno statisticamente maggiori possibilità e prospettive di carriera. Ciò comporta il frazionamento delle carriere femminili (interrotte da periodi di maternità o rallentato da contratti di lavoro precari come il part-time o quello a tempo determinato), e incide sulle loro prospettive pensionistiche.

Storicamente il legislatore ha adottato, per un lunghissimo periodo di tempo, un regime pensionistico differenziato tra i due generi che ha previsto requisiti inferiori di pensionamento per le donne<sup>132</sup>. Questo approccio risale fino al 1939, quando in epoca fascista per le donne era prevista un'età pensionabile di 55 anni, cioè 5 anni inferiore a quella degli uomini<sup>133</sup>; nel sistema pensionistico la differenza di 5 anni di età pensionabile si è preservata per la maggior parte del ventesimo secolo, sopravvivendo alle riforme degli anni '80 nonché alla riforma Amato del 1992. Questo divario di età pensionabile tra uomini e donne è stato mantenuto anche nel terzo millennio in quanto, a parte la parentesi introdotta con la riforma Dini del 1995, la riforma attuata con Legge n. 243/2004 e con Legge n. 247/2007 ha ripristinando la differenza di 5 anni introducendo il pensionamento di vecchiaia a 60 anni per le donne e 65 per gli uomini<sup>134</sup>.

Per contro, dalla riforma Fornero in poi è avvenuto un processo di parificazione delle età pensionabili e del trattamento pensionistico di uomini e donne. Ciò ha comportato per le dipendenti pubbliche un improvviso aumento dei requisiti da 60 a 65 anni nel 2012, mentre per le lavoratrici del settore privato dalla Fornero ad oggi è avvenuto un progressivo aumento dell'età pensionabile da 60 a 67 anni. Se da un lato la parificazione dell'età pensionabile in sé non ha comportato nessuna violazione del divieto di discriminazione, essendo anche frutto di iniziative a livello comunitario<sup>135</sup>, le donne

---

<sup>132</sup> I motivi all'epoca considerati consistevano, da un lato, nella necessità delle donne di tornare ad occuparsi maggiormente della famiglia dopo una certa età, nonché il fatto che fisiologicamente una donna perderebbe prima l'attitudine al lavoro rispetto ad un uomo.

<sup>133</sup> Ciò è stato previsto dall'art. 9, r.d.l. n. 636 del 1939.

<sup>134</sup> In merito alla differenziazione dell'età pensionabile tra uomini e donne, molto marcata prima della riforma Fornero, si veda Paola Olivelli, *Donne e previdenza*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2008, pp. 369 e ss.; Andrea Caligiuri, *La parità di trattamento tra uomo e donna in materia di sicurezza sociale: profili di diritto comunitario*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2008, pp. 209 e ss.

<sup>135</sup> V. Corte di giustizia CE, 13 novembre 2008, C-46/07, Commissione c. Repubblica italiana; Corte di giustizia CE, 29 marzo 2009, C-559/07, Commissione c. Repubblica ellenica. Cfr. *Olivia Bonardi, Non è*

sono tuttavia state sfavorite notevolmente dalla sovrapposizione di due fenomeni: la parificazione dell'età pensionabile tra uomini e donne e il processo di innalzamento progressivo della stessa, avvenuto dopo la riforma Fornero con gli adeguamenti alla speranza di vita media. In questo modo le donne, a differenza degli uomini, hanno dovuto affrontare un posticipo pensionistico molto più marcato, aggravato dalla “*rincorsa impossibile*” data dal rischio che, ogni volta che si sarebbero avvicinate all'età pensionabile, essa veniva aumentata e riadeguata, non riuscendo a maturare i requisiti richiesti. Per risolvere questo problema, si sarebbe dovuto creare un sistema di parificazione e adeguamento più graduale, che comportasse un impatto meno marcato e improvviso sulle donne. Probabilmente, la scelta di un così rapido processo di parificazione delle età pensionabili è stata effettuata, oltre che per ragioni di parità di genere, anche per salvaguardare i conti pubblici per la sostenibilità del sistema pensionistico<sup>136</sup>.

Quanto all'adeguamento della speranza di vita media avvenuto nel corso degli ultimi anni, parte della dottrina ritiene che sia stato adottato erroneamente, attraverso perequazioni indifferenziate tra uomini e donne, senza considerare che statisticamente gli uomini sono meno longevi. L'adeguamento avrebbe dovuto comportare degli aumenti sull'età pensionabile maggiori per le donne, e non indifferenziati tra i due generi<sup>137</sup>.

Opzione Donna è entrata nel sistema pensionistico con la citata riforma pensionistica del 2004, precisamente con l'art. 1, co. 9, della Legge n. 243 del 2004. Nel contesto di quella riforma Opzione Donna, pur essendo stata la prima forma di flessibilità pensionistica, è stata scarsamente utilizzata in quanto proponeva un'opzione di anticipo a 57 anni di età (ora aumentati a 58/59 anni<sup>138</sup>), ovvero solamente 3 anni prima rispetto ai 60 allora richiesti per la pensione di vecchiaia femminile. Oltre a questo motivo le donne erano notevolmente disincentivate a ricorrere a questa opzione in quanto, comportando il ricalcolo dell'assegno interamente con il metodo contributivo, condizione necessaria per accedere ad Opzione Donna, dovevano rinunciare alla quota retributiva di pensione, all'epoca molto più corposa rispetto ad oggi, data la maggiore vicinanza

---

*un paese per vecchie. La riforma delle pensioni e i suoi effetti di genere, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2012, pp. 517-527.*

<sup>136</sup> Olivia Bonardi, *Non è un paese per vecchie...*, cit., p. 535.

<sup>137</sup> Michele Cerreta, “*Aporie del sistema pensionistico*”, cit., pp. 4 e ss.

<sup>138</sup> Cfr. par. 1.

cronologica rispetto alla riforma Dini. Accedere a questa modalità di pensionamento era dunque, almeno fino alla riforma Fornero, ancora più penalizzante rispetto ad oggi.

Con l'introduzione della riforma Fornero, al contrario, Opzione Donna si è diffusa notevolmente e molte più lavoratrici vi hanno aderito, comportando un aumento del numero di adesioni da appena 52 nel 2009, a 5.511 nel 2012 e a 19.905 del 2015<sup>139</sup>. L'aumento è evidentemente legato ai nuovi requisiti richiesti dalla riforma del 2011, che avendo innalzato notevolmente l'età pensionabile di vecchiaia soprattutto per le donne, ha aumentato l'entità dell'anticipo tramite Opzione Donna. Occorre considerare in merito che, per qualche anno dalla riforma Fornero, Opzione Donna era l'unica modalità concessa per conseguire anticipatamente la pensione rispetto a quella di vecchiaia, prima che si sia diffusa e dibattuta nell'opinione pubblica l'esigenza di flessibilizzare il sistema pensionistico.

Se vista in quest'ottica, Opzione Donna è da considerare come una misura molto importante nell'ordinamento, in quanto ha potuto agevolare le donne nell'accesso alla pensione attraverso un'età molto anticipata, specialmente dalla riforma Fornero in poi.

L'opzione di pensionamento dedicata alle donne è stata sempre sostenuta da alcune forze politiche e sindacali (come la UIL<sup>140</sup>), che la hanno considerata come correttivo necessario ai cambiamenti avvenuti con la riforma targata Fornero. In particolare hanno criticato il processo di parificazione dell'età pensionabile tra uomini e donne, in quanto a loro avviso è basato esclusivamente su considerazioni e parametri "biologici" (legati quindi alla aspettativa di vita) e ha tralasciato la concreta condizione di vita e di lavoro delle donne, spesso più penalizzante e precaria rispetto agli uomini. Le soluzioni suggerite in merito nel corso del tempo non riguardano solamente interventi di tipo previdenziale, ma si concentrano anche sulle carriere lavorative delle donne, che dovrebbero essere valorizzate data la loro tendenziale precarietà; alcune proposte hanno riguardato incentivi alla maternità e misure che permettano una migliore conciliazione tra tempi di vita e lavoro, per evitare che il ruolo sociale della donna, legato anche all'attività di cura familiare e domestica, non comporti l'emarginazione dal circuito lavoro-

---

<sup>139</sup> Questi dati sono stati presentati dall'articolo di critica sull'Opzione Donna presente al seguente link: [https://www.dirittolavorovariazioni.com/eta-pensionabile-nella-prospettiva-di-genere#\\_ftn29](https://www.dirittolavorovariazioni.com/eta-pensionabile-nella-prospettiva-di-genere#_ftn29).

<sup>140</sup> In merito si veda *Donne e previdenza. Proposte per superare le disparità di genere*, presente al seguente link: <https://www.uil.it/Documents/Donne%20e%20previdenza.pdf>, sul sito della UIL.

produzione. I sindacati hanno inoltre sottolineato che la differenza di età pensionabile prevista in base al genere fino al 2011 non ha mai rappresentato un limite invalicabile per le lavoratrici, in quanto potevano decidere di continuare a lavorare con una semplice comunicazione al datore di lavoro, prescindendo da alcuna particolare autorizzazione richiesta.

Parte della dottrina, inoltre, si dichiara favorevole all'opzione di pensionamento riservata alle donne, che vengono considerate a tutti gli effetti come una delle categorie che presentano “*effettive e specifiche esigenze, necessità o difficoltà*”, al pari per esempio dei destinatari dell'Ape sociale, e che meritano quindi una riduzione dei requisiti anagrafici e contributivi oppure dei criteri più favorevoli di calcolo dell'assegno<sup>141</sup>.

Contrariamente a quanto detto sono emersi nel corso del tempo numerosi pareri, spesso anche contrastanti tra loro e molto eterogenei, che hanno criticato l'opzione di pensionamento prevista per le donne. Alcuni hanno per esempio attaccato Opzione Donna definendola come una forma di esperimento del metodo di calcolo interamente contributivo, effettuato a discapito del genere femminile, dato che comporta la maturazione di un assegno molto minore<sup>142</sup>. Altri, invece, hanno puntato il dito sul fatto che Opzione Donna sarebbe concretamente molto difficile da raggiungere sostenendo che le donne maturerebbero, addirittura al conseguimento della pensione di vecchiaia, anni di contributi mediamente insufficienti per ottenere questo anticipo pensionistico, quindi inferiori a 35 anni: ciò renderebbe Opzione Donna una misura volta a “*riservare l'agevolazione a poche elette*”<sup>143</sup>. Altri ancora hanno contestato il mancato rispetto del principio di uguaglianza, previsto dall'art. 3 della Costituzione, data l'esclusione del genere maschile ad una forma quantomeno simile di anticipo pensionistico<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Cfr. Marco Gambacciani, *Riflessioni sul pluralismo previdenziale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2019, pp. 217-219.

<sup>142</sup> Cfr. Salerno S. *Pensioni opzione donna, una clamorosa bugia*, *Associazione Nazionale Docenti*, <https://www.docenti.one>, 3/1/2016.

<sup>143</sup> Cfr. Bonardi O. *Povere vecchie. L'età pensionabile nella prospettiva di genere*, Giappichelli Social, [https://www.dirittovalorovariations.com/eta-pensionabile-nella-prospettiva-di-genere#\\_ftnref28](https://www.dirittovalorovariations.com/eta-pensionabile-nella-prospettiva-di-genere#_ftnref28).

<sup>144</sup> Cfr. Querzè R. *E se l'opzione donna sulle pensioni diventasse opzione uomo?*, *La Ventisettesima Ora*, *Corriere della Sera*, <https://27esimaora.corriere.it/articolo/e-se-loptione-donna-sulle-pensioni-diventasse-opzione-uomo/>.

In linea con questo ultimo orientamento si è posta la Corte dei Conti a sezioni riunite, che nel Parere fornito a novembre 2021<sup>145</sup> ha espresso una valutazione solo in parte positiva in merito alla proroga di Opzione Donna per il 2022. Pur affermando l'intrinseco equilibrio offerto da una prestazione *“strettamente commisurata ai contributi versati e alla speranza di vita”*, ha infatti definito Opzione Donna come un *“privilegio”* in favore delle donne. Secondo la Corte, essendo stata uniformata l'età di pensionamento tra uomini e donne con la riforma Fornero, l'attuale modello pensionistico generale non discrimina in base al genere, quindi non si giustifica perché una tale possibilità di anticipo possa essere concessa solo al genere femminile, escludendo gli *“altri assicurati nel regime pienamente contributivo i quali, come è noto, possono oggi lasciare il lavoro solo a 64 anni compiuti”*. In conclusione, ha suggerito la necessità di uniformare il sistema pensionistico generale, evitando di proporre una modalità di anticipo esclusivamente dedicata ad un genere, e considerando eventuali differenziazioni di genere *“nell'ambito degli altri istituti di deroga esistenti”*, ovvero all'interno delle altre modalità flessibili di pensionamento.

Un'ulteriore critica mossa contro Opzione Donna proviene, come già spiegato<sup>146</sup>, dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), che si è espressa soprattutto in merito alla forte penalizzazione che le donne subiscono sull'assegno, scegliendo questa opzione.

Sicuramente i dibattiti in merito assumerebbero una rilevanza meno marcata se si riuscisse, concretamente, a far convergere il più possibile i carichi familiari di entrambi i genitori, responsabilizzando maggiormente il padre, che sostiene tendenzialmente un carico minore. Se entrambi i genitori fossero ugualmente coinvolti nel sostenere i carichi domestici, ciò farebbe convergere le loro possibilità di carriera, che sono solitamente minori per le donne, incidendo sulle loro prospettive pensionistiche. La situazione attuale mostra un carico ancora molto elevato nei confronti delle donne, che si è evidenziato soprattutto con la pandemia a causa della chiusura di scuole dell'infanzia, asili nidi e altri servizi alla persona. Allo scopo di supportare le madri in questo ruolo occorre non solo

---

<sup>145</sup> In merito, cfr. *Audizione sul Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e Bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (a.s. 2448)*, consultabile al seguente link: <file:///C:/Users/crist/OneDrive/Documenti/TESI%20DI%20LAUREA/corte%20dei%20conti%20opz%20donna.pdf>.

<sup>146</sup> Il parere dell'Ocse è analizzato più dettagliatamente al par. 1.1.

potenziare i servizi appena citati, messi in atto a sostegno della genitorialità sia paterna che materna, ma anche aumentare gli strumenti che incentivino la partecipazione dei padri alla cura dei figli, come i congedi parentali, che riequilibrano il carico familiare di ciascun genitore<sup>147</sup>.

### 3. I dati concreti sulle adesioni e il futuro di Opzione Donna

Opzione Donna è una misura che, nel corso del tempo, ha permesso ad un numero importante di donne di pensionarsi con un anticipo anche molto importante. Tralasciando i numeri, troppo esigui, di donne che hanno optato per questa opzione prima della Riforma Fornero a causa dell'anticipo poco rilevante rispetto alla pensione destinata alla generalità delle persone, in seguito alla riforma del 2011 il numero di adesioni è notevolmente aumentato. La tabella di seguito, predisposta dalla Corte dei Conti<sup>148</sup>, illustra i dati sulle pensioni liquidate tramite Opzione Donna.

	TOTALE 2012-2015	2016	2017	2018	TOTALE 2016-2018	2019	2020	Primi 9 mesi 2021	TOTALE 2019-primi 9 mesi 2021	TOTALE GENERALE 2012-primi 9 mesi 2021
Settore privato	45.807	10.963	7.783	1.701	20.447	15.137	12.600	10.788	38.525	104.779
Settore pubblico	16.347	4.367	1.971	801	7.139	2.806	4.399	3.767	10.972	34.458
<b>TOTALE</b>	<b>62.154</b>	15.330	9.754	2.502	<b>27.586</b>	17.943	16.999	14.555	<b>49.497</b>	<b>139.237</b>
% Settore privato		71,5	79,8	68,0	74,1	84,4	74,1	74,1	77,8	<b>75,3</b>

#### PENSIONI LIQUIDATE CON OPZIONE DONNA: 2012- PRIMI 9 MESI DEL 2021

Fonti: elaborazioni su dati: 2012-2015: XV Rapporto annuale INPS, pag. 111; 2016-2018: appendice Rendiconto sociale INPS 2018, pag. 17. Per il 2019, Rendiconto sociale 2019, pag. 69. Per il 2020-2021, Report monitoraggio INPS 2020 e primi nove mesi del 2021 (la suddivisione pubblico/privato è stimata).

Il periodo tra il 2012 e il 2015 è stato quello con più adesioni (62.154): ciò è legato sia all'aumento dei requisiti per la pensione di vecchiaia, sia al fatto che, per i primi anni

<sup>147</sup> In merito cfr. Francesca Marinelli, *Gender Gap e mercato del lavoro alla luce della pandemia: il punctum dolens è la ripartizione tra i generi dei compiti di cura genitoriale*, cit., p. 65.

<sup>148</sup> Cfr. Audizione sul Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e Bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (A.S. 2448).

della Riforma Fornero, l'unica forma di flessibilità in uscita per la pensione era proprio quella destinata alle donne. Nonostante la penalizzazione sull'assegno che deriva dall'accesso a Opzione Donna, in questo periodo ha riscontrato successo dato che le interessate furono condizionate dall'aumento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia. Occorre inoltre notare che nei primi anni successivi alla riforma la penalizzazione subita era minore, così come l'anticipo ottenuto, per le dipendenti private, in quanto l'aumento dell'età pensionabile di vecchiaia è avvenuto gradualmente, con vari adeguamenti effettuati periodicamente. Questo processo di parificazione delle età pensionabili tra uomini e donne ha, infatti, portato a un graduale aumento, per queste ultime (dipendenti del settore privato) da 60 anni nel 2012 a 66 anni e 7 mesi nel 2018. Il drastico passaggio da 60 a 65 anni di età, previsto dalla Fornero per i dipendenti pubblici, giustifica il fatto che questi ultimi sono stati molto meno incentivati ad accedere ad Opzione Donna (poco più di 16.000 adesioni contro le quasi 46.000 delle dipendenti del settore privato).

Nel triennio 2016-2018 si è verificata una flessione delle domande accolte, le quali ammontano appena a 27.586. Sicuramente un fattore che ha inciso sull'accesso ad Opzione Donna è l'introduzione di nuove forme di pensionamento flessibile, come l'Ape sociale, che hanno diminuito la platea di optanti al regime riservato alle donne. L'Ape sociale per esempio non prevede il ricalcolo con il sistema esclusivamente contributivo dell'assegno, ed è risultato più conveniente per le donne rientranti nelle categorie protette<sup>149</sup>. Il motivo principale di questa diminuzione nelle adesioni è, però, la forte penalizzazione che le donne inizierebbero a subire nell'assegno: in questo periodo, infatti, il progressivo aumento dell'età pensionabile di vecchiaia è in uno stato avanzato, rendendo l'anticipo con Opzione Donna molto elevato e comportando, in caso di adesione, una notevole diminuzione del montante contributivo e del coefficiente di trasformazione.

Infine, dal 2019 ai primi 9 mesi del 2021 si è verificato un nuovo aumento delle adesioni, che si sono attestate a 49.497. Si è verificata una maggiore propensione delle donne a scegliere questa opzione in quanto, come analizzato dalla Corte dei Conti, in questo periodo la decurtazione percentuale media del trattamento di pensione è sceso in

---

<sup>149</sup> In merito cfr. Cap. 3.

modo rilevante. Se nel 2015 la decurtazione media sull'assegno era del 27,5% per le lavoratrici dipendenti e del 36% per le lavoratrici autonome, le percentuali sono scese rispettivamente al 16,5/23% nel 2019, all'8/17% nel 2020 e al 7/15% nel 2021. Occorre aggiungere che la riduzione della penalizzazione ha, inoltre, incentivato ad accedere ad Opzione Donna coloro che, a causa dei motivi indicati sopra, non avevano sfruttato questa modalità di pensionamento nel periodo precedente (2016-2018).

Analizzando infine i dati più recenti, l'ultimo monitoraggio dei flussi di pensionamento dell'INPS ha evidenziato che il 2021 si è concluso con un totale di 20.585 pensioni liquidate con Opzione Donna, mentre nel primo semestre 2022 sono 10.997 le donne che vi hanno avuto accesso. Per il 2022 il Governo ha stimato una platea di circa 17.000 lavoratrici che potrebbero accedere a questa opzione, su un totale di 29.500 donne in possesso dei requisiti richiesti.

È inoltre emerso che la maggior parte delle donne che hanno scelto questa opzione sono soggetti con redditi bassi, con carriere discontinue, e spesso senza versamenti di contributi nell'anno precedente a quello di pensionamento. Ciò dimostra come spesso Opzione Donna si sia rilevata una specie di ultima spiaggia, alla quale le donne hanno fatto spesso ricorso per far fronte ad una situazione di forte precarietà e incertezza, accontentandosi del modesto assegno pensionistico a disposizione<sup>150</sup>.

Opzione Donna si è rivelata, nel corso del tempo, una misura “*low cost*”: ha, infatti, comportato la necessità di stanziamenti finanziari poco elevati, se paragonati con quelli previsti per altre modalità di pensionamento flessibili (come Quota 100/102 e Ape sociale). I principali motivi che hanno portato ad una spesa così bassa sono, da un lato, lo scarso numero di soggetti che vi hanno aderito (si pensi che nel periodo di quasi 10 anni, tra il 2012 e i primi 9 mesi del 2021 sono state accolte 139.237 domande di Opzione Donna, a fronte di poco meno di 380.000 pensioni liquidate con Quota 100 per il solo triennio 2019/2021), dall'altro, del più basso onere generato a causa del metodo di calcolo interamente contributivo. In concreto, per Opzione Donna nel 2022 sono stati stanziati

---

<sup>150</sup> Cfr. Pasquale Tridico, “*Mercato del lavoro e sostenibilità del sistema pensionistico: indicazioni di policy*”, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2021, p. 476. Il trend è contrario a quello emerso per il pensionamento con Quota 100/102, al quale hanno optato prevalentemente uomini con redditi medio-alti.



poco più di 111 milioni di euro, una somma limitata rispetto agli stanziamenti effettuati negli anni per le pensioni tramite Quota 100.

Lo scarso impatto che questa misura ha sui conti pubblici è sicuramente uno dei motivi che sta spingendo il legislatore, per il momento, ad orientarsi per il mantenimento dell'opzione nel sistema pensionistico. Ad oggi, alcune forze politiche vorrebbero dare una fisionomia strutturale ad Opzione Donna, mentre quasi tutti i partiti sono d'accordo per adottare almeno una proroga dell'istituto per il prossimo anno.

Ciò si pone in contrasto con l'orientamento proposto alla fine dello scorso anno con il Governo Draghi. In quel frangente, l'obiettivo iniziale (mai realizzato) era di eliminare Opzione Donna dall'ordinamento in funzione di una riforma strutturale delle pensioni che, però, non è mai stata realizzata. Proprio la mancanza di una riforma delle pensioni è stato il motivo che ha permesso la proroga di Opzione Donna anche per il 2022.

Anche il 2022 sembra che si possa concludere, allo stato attuale delle cose, senza una riforma pensionistica. Quest'anno gli ostacoli sono ancora più evidenti, in quanto da un lato, le trattative in merito tra Governo e sindacati sono state bloccate per molto tempo a causa della guerra in Ucraina, dall'altro, le elezioni politiche di settembre hanno distratto le forze politiche, impegnate nella campagna elettorale. Solo con il nuovo Governo si potrà pensare ad una eventuale riforma strutturale, che però potrebbe probabilmente non arrivare entro la fine dell'anno: per ora la strada intrapresa dal legislatore, come avvenuto negli ultimi anni, sembra essere quella di interventi provvisori e sottoposti a scadenza.



# Conclusioni

L'introduzione di modalità di pensionamento anticipate e flessibili ha completamente stravolto l'ultimo sistema pensionistico strutturale, introdotto con la riforma Fornero, allo scopo di perseguire importanti obiettivi.

Interventi rilevanti sono stati effettuati, in primo luogo, per rispondere alle esigenze di soggetti che si trovano in situazioni di particolare bisogno: sono quindi entrate in gioco modalità flessibili come l'Ape sociale, giustamente messa a disposizione per sopperire alle difficoltà dei soggetti rientranti nelle categorie previste. Sicuramente un disoccupato, un caregiver, un invalido civile o un addetto a mansioni usuranti meritano di poter accedere ad una forma di pensionamento su misura, per far fronte alle proprie particolari esigenze di vita<sup>151</sup>.

Allo stesso tempo è stato perseguito l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nei posti di lavoro e di fronteggiare la rigidità del sistema pensionistico introdotta con la riforma Fornero. Quest'ultima ha infatti inasprito i requisiti di pensionamento allungando le carriere lavorative e allontanandosi dalle concrete esigenze delle aziende le quali, per ottenere ingresso di nuove forze lavoro e competenze giovani, necessiterebbero di pensionare prima il personale più anziano. A tal proposito è stata introdotta dapprima la pensione con Quota 100, poi innalzata a 102, che a differenza dell'Ape sociale e dell'Opzione Donna è rivolta alla generalità dei contribuenti che maturano i requisiti e non solo nei confronti di categorie specifiche meritevoli di tutela<sup>152</sup>, allo scopo di massimizzare la platea di aderenti. Nonostante le buone intenzioni iniziali l'obiettivo del ricambio generazionale non si è realizzato come inizialmente sperato; inoltre, il numero di aderenti effettivo è stato molto minore di quello inizialmente previsto. In merito si rimanda alle considerazioni effettuate nel capitolo 2.

---

<sup>151</sup> Cfr., in merito, le diverse argomentazioni dottrinali citate e approfondite al cap. 3.

<sup>152</sup> Ad eccezione di quelle misure, come l'Ape sociale, che provocano differenze di trattamento giustificate dalle particolarità della situazione regolata, la presenza di un "supermercato delle opzioni" flessibili previste per la generalità dei contribuenti rischia di alimentare un distacco psicologico dalla consapevolezza di "un patrimonio comune e stabile di valori e regole", comportando la frammentazione del sistema previdenziale e indebolendone la struttura agli occhi dei contribuenti. Cfr. Maurizio Cinelli, *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, cit., pp. 3 e ss.

Secondo uno studio della Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro lo scarso accesso alle misure di pensionamento flessibili e generalizzate (non limitate a categorie circoscritte) è dato dalla loro eccessiva rigidità. Nel caso di Quota 100/102 i requisiti contributivo e anagrafico, necessari e complementari per raggiungere la quota minima, sono statici e inderogabili e di conseguenza non si adattano facilmente alle carriere lavorative, spesso eterogenee e molto diverse tra loro. Per coinvolgere una platea maggiore di soggetti e quindi favorire maggiormente il ricambio generazionale la soluzione sarebbe, ad avviso della Fondazione Studi<sup>153</sup>, provare a rendere flessibile la combinazione dei due requisiti, non individuando solamente due limiti minimi da raggiungere, bensì stabilendo un *range* di scelta compreso tra dei minimi e dei massimi, in modo tale che il lavoratore possa decidere con più libertà a che età e con quanti anni di contributi andare in pensione, sempre rispettando un minimo previsto<sup>154</sup>. Le stime della Fondazione hanno individuato in particolare un potenziale aumento anche maggiore al 50% di persone che potrebbero pensionarsi.

Occorre, per contro, parametrare i traguardi potenzialmente raggiungibili attraverso le ipotesi citate con le importanti esigenze di sostenibilità del sistema pensionistico: infatti, un aumento importante della platea di pensionati metterebbe in forte sofferenza i conti pubblici per finanziare un elevatissimo numero di pensioni. Se da un lato nuove risorse potrebbero derivare dai contributi versati dai nuovi giovani occupati in quanto favoriti dal ricambio generazionale nei posti di lavoro (ammesso che ciò si verifichi), i conti pubblici verranno certamente colpiti dai noti fenomeni demografici come l'invecchiamento della popolazione e il calo della natalità<sup>155</sup>, che comportano uno squilibrio fisiologico del sistema pensionistico. Se si ponesse la priorità sulla sostenibilità finanziaria del sistema risulterebbe chiaramente non adeguato, almeno a primo impatto, agevolare e flessibilizzare il pensionamento degli anziani in quanto ciò ricadrebbe fortemente sui conti pubblici. Le modalità di pensionamento flessibile previste in via generale (e non per far fronte a specifiche esigenze) devono, per la sostenibilità del

---

<sup>153</sup> Queste considerazioni trovano riscontro anche in ambito dottrinale: cfr. Rosa Casillo, *La "pensione quota 100"*, cit., p. 439.

<sup>154</sup> Cfr. Rosa Casillo, *La "pensione quota 100"*, cit., p. 437.

<sup>155</sup> Per approfondire il tema della denatalità e l'impatto della demografia sulla sostenibilità del sistema cfr. Pasquale Tridico, *Mercato del lavoro e sostenibilità del sistema pensionistico: indicazioni di policy*, cit., pp. 461 e ss.

sistema, rispettare il principio di neutralità finanziaria ed attuariale: specialmente in contesto contributivo debole come quello attuale caratterizzato da precarietà nel lavoro e bassi livelli retributivi<sup>156</sup>.

Sulla base di tutte queste considerazioni, appaiono evidenti le forti criticità che emergono per stabilire le priorità da perseguire, anche nell'ottica di una probabile riforma pensionistica strutturale. È necessario dare più spazio ai giovani attraverso il ricambio generazionale ottenuto con gli anticipi pensionistici, oppure occorre mantenere se non aumentare gli attuali requisiti anagrafici e contributivi, per contrastare l'aumento della speranza di vita e per preservare i conti pubblici? Evidentemente si tratta di un tema molto complesso, che non si limita solamente all'ambito pensionistico, ma che coinvolge necessariamente anche altri campi di intervento.

Rimanendo in ambito pensionistico, le due esigenze contrapposte potrebbero essere fatte convergere attraverso un sistema pensionistico flessibile che possa ottenere un concreto spazio applicativo, senza trascurare la sostenibilità finanziaria del sistema. Ciò potrebbe essere ottenuto mediante la previsione di meccanismi di penalizzazione, riduzione percentuale oppure di conversione, parziale o totale, dell'assegno al metodo di calcolo contributivo, che portano alla maturazione di un assegno minore. In questo modo chi aderisce alle modalità flessibili di prepensionamento dovrebbe accettare di subire un taglio percentuale sull'importo di pensione, riducendo il carico sui conti pubblici. Come detto però le criticità del sistema non possono essere risolte solamente con interventi di natura pensionistica.

Occorre innanzitutto supportare il lavoro e la produttività, le vere fonti di sostegno del sistema pensionistico: da un lato giocano un ruolo fondamentale le politiche attive in favore dell'inserimento al lavoro per i giovani, mai così precari e scarsamente qualificati come negli ultimi anni, ma allo stesso tempo non si può trascurare l'importanza di incentivare la riqualificazione o conversione professionale dei lavoratori in età avanzata, che hanno maggiori possibilità di non rimanere al passo con l'avanzamento

---

<sup>156</sup> Cfr. Pasquale Tridico, *Mercato del lavoro e sostenibilità del sistema pensionistico: indicazioni di policy*, cit., pp. 465 e ss., Pasquale Sandulli, *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessione sulle pensioni*, cit., pp. 441-443. L'articolo è utile anche per alcune riflessioni di carattere più generale rivolte all'età pensionabile, all'anzianità contributiva e ad altri aspetti fondamentali che hanno un impatto sul sistema.

tecnologico<sup>157</sup>. Più in generale servono degli interventi volti ad aumentare l'occupazione, anche e soprattutto giovanile e femminile, per aumentare il flusso di contributi destinati a finanziare il sistema pensionistico.

Per dimostrare che il problema della sostenibilità finanziaria è alla fonte, e non riguarda solamente il sistema pensionistico in sé, la Ragioneria Generale dello Stato ha effettuato delle simulazioni dalle quali è emerso che, tra il 2020 e il 2070, i valori dei tassi di sostituzione delle pensioni, ovvero il rapporto tra l'assegno pensionistico e l'ultima retribuzione percepita, rimarrebbero in prospettiva invariati se le carriere lavorative dei contribuenti fossero stabili e durature<sup>158</sup>. Viceversa se il sistema economico e l'occupazione sono deboli, provocando opportunità di lavoro frammentate, discontinue e con retribuzioni basse, il tasso di sostituzione medio si ridurrebbe molto e l'importo delle pensioni non sarebbe idoneo a garantire un'esistenza dignitosa, comportando l'aumento del fenomeno della povertà in età avanzata.

Gli interventi in ambito occupazionale devono tuttavia essere accompagnati da alcune riflessioni di portata ancora più ampia, legate alla crisi demografica che si sta attraversando. La consapevolezza che la sostenibilità del sistema pensionistico non potrà mai essere raggiunta in presenza di un simile squilibrio demografico deve far comprendere la necessità di agire anche sul piano sociale: la natalità in Italia è infatti ad un livello bassissimo, come dimostrato dagli ultimi studi ISTAT, che nel 2022 hanno calcolato appena 385.000 nuove nascite, ai minimi storici dall'Unità d'Italia e di 100.000 unità inferiori rispetto solamente al 2015. Occorre concedere più garanzie per incentivare la natalità, attraverso politiche a sostegno della genitorialità e della famiglia, che comportino sussidi mirati e la predisposizione di un più efficiente insieme di servizi per l'infanzia e la cura dei figli, che non siano eccessivamente onerosi per le famiglie<sup>159</sup>.

La flessibilità pensionistica è dunque un insieme di strumenti molto utile per i lavoratori e permette di trovare una modalità di pensionamento più adatta alle loro esigenze e alla situazione lavorativa di ciascuno. Attualmente l'obiettivo della flessibilità

---

<sup>157</sup> In merito cfr. Filì Valeria, *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in *ADL* n. 2/2020; in particolare si vedano anche le relative note, utili per comprendere come promuovere l'invecchiamento attivo dei lavoratori e la "permanenza dei seniores nel mercato del lavoro".

<sup>158</sup> Stefano Giubboni, *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2021, cit., pp. 448-450.

<sup>159</sup> Giovanni Amerigo Giuliani, *Quota 100 e dintorni. Le pensioni in un'ottica comparata*, in *Il mulino* cit.

viene tuttavia perseguito attraverso misure di intervento provvisorie, sperimentali e sottoposte ad una scadenza, che ben si inseriscono in un sistema pensionistico rigido come quello presentato dalla riforma Fornero. L'approccio provvisorio sulla flessibilità in uscita comporta una forte disparità intergenerazionale dato che, in un contesto in continua evoluzione, coloro che andranno in pensione tra qualche anno avrebbero molto probabilmente accesso a modalità di pensionamento diverse da quelle attuali, magari più favorevoli oppure più restrittive.

Per risolvere questo problema nell'ottica della prossima riforma pensionistica, che anche per quest'anno è stata rinviata, ma che comunque prima o poi dovrà essere affrontata, l'auspicio più grande è quello di rendere le forme di pensionamento flessibile parte integrante del sistema pensionistico strutturale, allo scopo di perseguire una maggiore equità intergenerazionale e donando più stabilità e sicurezza alle modalità di accesso alle pensioni, senza tralasciare l'adeguatezza sociale<sup>160</sup> e la sostenibilità finanziaria del sistema<sup>161</sup>.

È allo stesso tempo opportuno ricordare che le esigenze dei contribuenti e le prospettive economiche, demografiche ed occupazionali variano nel tempo, potendo potenzialmente non essere più compatibili con il sistema pensionistico vigente in un determinato momento. Ciò significa che quest'ultimo nel corso del tempo dovrà sicuramente subire delle evoluzioni, che però non potranno dirsi lesive dell'equità intergenerazionale. Essa infatti deve essere intesa in senso non formale, bensì sostanziale ed effettivo, in quanto rapportata al reale contesto storico che si sta vivendo, con tutte le sue criticità e particolari esigenze: in altre parole questo principio non può essere *“utilizzato per mettere in ombra possibili opzioni politiche alternative”*, ad esempio

---

<sup>160</sup> A tal proposito si sottolinea che l'abbassamento del livello generale di tutela pensionistica che si sta manifestando comporta un *“processo di relativizzazione del concetto di adeguatezza delle prestazioni”*, in quanto si sta sempre più avvicinando al concetto di sufficienza. Di conseguenza il grado di esistenza dignitosa che viene garantito a livello costituzionale subisce, per i fenomeni dei quali si è parlato, un forte ridimensionamento. In merito cfr. Andrea Carosi, Maurizio Cinelli, *Gli incerti scenari dell'odierna previdenza*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2021.

<sup>161</sup> Stefano Giubboni, *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, cit., p. 457. Inoltre, viene sottolineata l'esigenza di trovare un equilibrio tra stabilità sociale, legata alla necessità di trovare nuove forme di finanziamento destinate alla protezione sociale, e stabilità finanziaria: per approfondire ulteriormente il dibattito in merito a quale delle due debba prevalere, o su come debba essere trovato un compromesso equilibrato, cfr. Pasquale Sandulli, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2019, pp. 642 e ss; Roberto Pessi, *Previdenza e assistenza tra universalità e sostenibilità*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2022, pp. 133-134.

*“funzionali al recupero di effettività dell’assetto costituzionale”* o necessarie per adeguare il sistema pensionistico a determinate necessità storiche, in quanto delle differenziazioni di trattamento potranno, nel tempo, rivelarsi giustificate<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> Cfr. Roberto Pessi, *Previdenza e assistenza tra universalità e sostenibilità*, cit., p. 142.





# BIBLIOGRAFIA

Ales E.

2019 *La vecchiaia nella tutela pensionistica*, Giappichelli, Torino.

Giuliani G. A.

2021 *Quota 100 e dintorni. Le pensioni in un'ottica comparata*, in *il Mulino*.

Argentino G.

2017 *Ape sociale: modalità di attuazione*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, IPSOA, Milano.

Basenghi F. – Di Stefano L. – Russo A. – Senatori I.

2020 *Le politiche del lavoro della XVIII Legislatura: dal Decreto Dignità alla gestione dell'emergenza Covid-19*, Giappichelli, e-Book, Torino.

Battisti A. M.

2022 *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 65.

Bonardi O.

2012 *Non è un paese per vecchie. La riforma delle pensioni e i suoi effetti di genere*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 513.

Bonardi O.

2012 *Povere vecchie. L'età pensionabile nella prospettiva di genere*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 113.

Bonardi O.

2021 *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 693.

Bracco B.

1977 *Età pensionabile e parità tra uomo e donna*, in *Riv. giur. Lav.*, III, 320.

Calicchio S.

2020 *In pensione nel 2021*, Calicchio Stefano, Torino.

Caligiuri A.

2008 *La parità di trattamento tra uomo e donna in materia di sicurezza sociale: profili di diritto comunitario*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 209.

Canavesi G.

2022 *Il futuro non c'è, il presente guarda al passato. Le misure di pensionamento anticipato nel decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 493.

Carosi A. – Cinelli M.

2021 *Gli incerti scenari dell'odierna previdenza*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 643.

Casillo R.

2016 *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Casillo R.

2019 *La "pensione quota 100"*, in *Lav. Giur.* P. 437.

Centro Studi Normativa del Lavoro

2022 *Manuale della previdenza italiana*, Seac, Trento.

Cerreta M.

2018 *Aporie del sistema pensionistico*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3.

Chiaraluca A.

2021 *Previdenza*, Ipsoa, Milano.

Cinelli M. – Garofalo G. – Tucci G:

2013 *Esodati, salvaguardati, esclusi nella riforma pensionistica Monti-Fornero*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, 337.

Cinelli M.

2022 *Diritto della previdenza sociale XVI edizione*, Giappichelli, Milano.

Cinelli M.

2020 *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti social*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1.

De Fusco E.

2021 *Guida pratica Rapporto di lavoro 2021*, IlSole24Ore Professional, Milano, 1217.

De Simone G.

2009 *Conciliare lavori e famiglia. Differenze virtuose e differenze perniciose in tema di tassazione dei redditi da lavoro e sistemi pensionistici* 2021, in *Lav. dir.*, 255.

Ferrante V.

2011 *Invecchiamento attivo e prolungamento della vita lavorativa*, in *Studi Treu*, Napoli, Jovene, 2011, t. III, 1187.

Ferrante V – Tranquillo T.

2019 *Nozioni di diritto della previdenza sociale, IV ed.*, Cedam, Milano.

Fili V.

2020 *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in *ADL*, 369.

Gambacciani M.

2019 *Riflessioni sul pluralismo previdenziale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 201.

Gheido M. R. – Casotti A.

2022 *Legge di bilancio 2022: quadro generale*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, IPSOA, Milano.

Giubboni S.

2020 *Reddito di cittadinanza e pensioni, il riordino del welfare italiano*, Giappichelli, Torino.

Giubboni S.

2021 *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 441.

Gottardi D.

2015 *L'isola della maternità. Donne lavoratrici di fronte all'esperienza dell'essere madri*, Franco Angeli, Milano.

Gremigni P.

2022 *Guida pratica pensioni 2022*, Il Sole24Ore Professional, Milano.

Izzi D.

2014 *Invecchiamento demografico e pensionamenti forzati*, in *Riv. it. dir. lav.*, 585.

Leonardi M.

2018 *Le riforme dimezzate*, Egea, Milano.

Lo Conte M.

2020 *La pensione su misura. Pensarla, costruirla, gestirla*, IlSole24Ore Publishing and Digital, Milano.

Ludovico G.

2013 *Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica nel sistema contributivo*, in *arg. dir. lav.*, 2013, 909.

Marinelli F.

2021 *Gender gap e mercato del lavoro alla luce della pandemia: il punctum dolens è la ripartizione tra i generi dei compiti di cura genitoriale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 65.

Mazziotti A.

2009 *La problematica della diversa età pensionabile e le lavoratrici tra ambiguità legislative ed equivoci*, in *Riv. giur. Lav.*, II, 227.

Olivelli P.

2008 *Donne e previdenza*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 367.

Passalacqua P.

2017 *L'età pensionabile nella prospettiva del ricambio generazionale*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 149.

Pelliccia L.

2022 *Pensioni 2022*, FISCOeTASSE, Bologna.

Persiani M. – D’Onghia M.

2019 *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Milano.

Pessi R.

2022 *Previdenza e assistenza tra universalità e sostenibilità*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 133.

Profeta P.

2021 *Parità di genere e politiche pubbliche. Misurare il progresso in Europa*, Egea, Milano

Prosperetti G.

2019 *Gli istituti di welfare e la loro necessaria revisione nella nuova realtà sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 507.

Renga S.

2012 *Il principio di uguaglianza di genere nei sistemi pensionistici europei*, in *Lav. dir.*, 117.

Rocco G.

2022 *Previdenza complementare e flessibilità*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, IPSOA, Milano.

Sandulli P.

2019 *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 619

Sandulli P.

2020 *Pensione a quota 100 e dintorni*, in *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, 147.

Sandulli P.

2020 *Le nuove problematiche della previdenza italiana: riflessione sulle pensioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 439.

Sandulli P.

2021 *Quale e quanto welfare dalla finanza pubblica? Rileggendo Maurizio Franzini 2019*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 119.

Saraceno C.  
2017 *L'equivoco della famiglia*, Editori Laterza, Roma.

Scacco A. C.  
2022 *Legge di bilancio 2022: misure per il lavoro e previdenziali*, IlSole24Ore Professional, Milano.

Tridico P.  
2021 *Mercato del lavoro e sostenibilità del sistema pensionistico: indicazioni di policy*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 459.

