

## Il problema degli esodati e le salvaguardie dalla riforma Fornero

### 1. Introduzione e sintesi<sup>1</sup>

L'intervento più recente di revisione del sistema pensionistico, la riforma Fornero<sup>2</sup>, è stata adottata in un frangente complesso per l'economia e la finanza pubblica italiana: era il periodo in cui la spirale negativa tra la crisi finanziaria del 2008 e quella del debito sovrano scaricava i suoi effetti sui conti pubblici e in cui diventavano urgenti interventi di contenimento delle spese. In particolare, dalla riforma Fornero erano attesi risparmi per circa 88 miliardi di euro nel decennio 2012-2021<sup>3</sup>.

La riforma prevedeva, tra l'altro, progressivi inasprimenti dei requisiti di pensionamento da applicare a decorrere dal 1° gennaio 2012<sup>4</sup> con la conseguenza di posticipare la decorrenza della pensione rispetto alla situazione precedente. All'indomani della riforma si è subito aperto il dibattito sulla opportunità di esonerare particolari gruppi di lavoratori da tali inasprimenti. Da allora si sono susseguiti sette provvedimenti di salvaguardia – il primo incorporato direttamente nella legge di riforma, il più recente introdotto con la legge di stabilità per il 2016<sup>5</sup> – che hanno consentito di applicare a specifici gruppi di lavoratori i requisiti di pensionamento e le regole di decorrenza della pensione previgenti la riforma.

In molti casi, i requisiti di pensionamento previgenti erano inglobati in accordi tra le parti per la fuoriuscita dal lavoro anche con ricorso agli ammortizzatori sociali. Scelte di vita, come il congedo per

<sup>1</sup> Si ringrazia la dott.ssa Liliana Napoli dell'INPS per i commenti e le utili segnalazioni. Ogni errore o imprecisione resta esclusiva responsabilità dell'autore.

<sup>2</sup> La riforma è stata introdotta con il cosiddetto decreto Salva Italia (DL 6 dicembre 2011 n. 201, convertito dalla L. 22 dicembre 2011 n. 214).

<sup>3</sup> Le difficoltà contro cui si scontrano i propositi di reintrodurre flessibilità nelle regole di pensionamento portano una testimonianza concreta di quanto importante la riforma Fornero sia stata nella ridefinizione della *fiscal stance* dell'Italia. La stessa Commissione europea ne ha più volte dato atto.

<sup>4</sup> Art. 24 del DL 6 dicembre 2011 n. 201.

<sup>5</sup> L. 28 dicembre 2015 n. 208.

assistenza ai disabili, o l'esonero dal lavoro pubblico<sup>6</sup>, o trasformazioni di contratto da "tempo indeterminato" a "tempo determinato" o, all'interno della stessa categoria, da *full time* a *part time*, erano state prese in previsione della data utile per la decorrenza della pensione. Di qui è sorto il problema dei cosiddetti esodati, cioè di coloro che erano cessati dal lavoro o avevano accettato/deciso modifiche rilevanti nell'ambito dell'attività lavorativa in previsione del pensionamento e che poi la riforma aveva costretto a posticipare la decorrenza della pensione.

Le diverse versioni delle salvaguardie hanno tentato di rimediare *ex-post* all'urgenza con cui nel 2011 sono stati applicati gli inasprimenti dei requisiti di pensionamento. Questi ultimi, non essendo stati introdotti come componente di una revisione organica del sistema pensionistico, hanno richiesto sforzi successivi per recuperare, almeno in parte, la visione sistemica mancante. Tuttavia, il ricorso alle salvaguardie, se è riuscito a mitigare gli inconvenienti più gravi derivanti dall'assenza di una fase di transizione, ha finito col sollevare altre criticità e complicazioni.

---

<sup>6</sup> La L. 6 agosto 2008 n. 133 (cosiddetta riforma Brunetta) ha consentito ai dipendenti pubblici a cui mancavano al più cinque anni alla maturazione dell'anzianità massima di 40 anni di essere esonerati dalla prestazione del servizio. Chi optava per la sospensione dell'attività lavorativa doveva accettare la riduzione al 50 per cento della retribuzione, percentuale che saliva al 70 per cento nel caso il dipendente si dedicasse a qualificati progetti di volontariato. La minore contribuzione sociale godeva invece di piena fiscalizzazione. La possibilità dell'esonero è stata poi cancellata dalla riforma Fornero, pur continuando ad applicarsi ai dipendenti che l'avevano già in corso al 4 dicembre 2011 ovvero che a quella data avevano già ottenuto un provvedimento autorizzativo.

La prima salvaguardia ha certamente consentito di affrontare i problemi più evidenti derivanti dalla mancata previsione di una fase di transizione. Le salvaguardie successive alla prima hanno via via esteso la platea di beneficiari ampliando i requisiti di eligibilità e/o introducendo nuove categorie di destinatari.

Alcuni dati aiutano a focalizzare come la sequenza delle salvaguardie coinvolga grandezze economiche assai rilevanti. Il flusso medio annuale di nuove pensioni sinora liquidate ai salvaguardati rappresenta circa il 10 per cento del flusso annuale di nuove pensioni per vecchiaia e anzianità sorte nel 2014 e nel 2015 (Rapporto di monitoraggio dell'INPS del 2 gennaio 2016). Le risorse complessive dedicate alle sette salvaguardie – sulla base della riprogrammazione 2013-2023 introdotta con la legge di stabilità per il 2016 – ammontano a poco meno del 13 per cento dei risparmi attesi dalla riforma Fornero nel decennio 2012-2021 (11,4 miliardi su circa 88).

L'esperienza complessiva delle misure di salvaguardia succedutesi dal 2012 evidenzia una serie di criticità. La prima riguarda la produzione normativa. Oltre alla legge istitutiva ogni salvaguardia quasi sempre ha richiesto un decreto attuativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, una Circolare dello stesso Ministero contenente specificazioni tecniche e dettagli operativi, una o più Circolari dell'INPS con ulteriori elementi operativi, uno o più Messaggi dell'INPS per il riepilogo schematico. Ne è risultata una produzione normativa assai complessa sia per le istituzioni chiamate a rendere operative le regole di salvaguardia, sia per

i cittadini che devono conoscerla per avanzare domanda.

Criticità ancor più rilevanti riguardano poi la sfera della *policy*. I primi interventi di salvaguardia potevano apparire come necessari perfezionamenti della riforma, sollevavano problemi operativi relativamente limitati e rispondevano a un chiaro *rationale* di politica economica: introdurre aggiustamenti al margine dopo un intervento drastico e urgente per fronteggiare la crisi, adottati una volta superata la fase acuta e tenuto conto delle nuove condizioni dell'economia e del bilancio pubblico.

La sequenza delle ulteriori salvaguardie, adottate con ritmo così ravvicinato e inframmezzate da due aggiustamenti *ex-post* (della prima e della seconda salvaguardia), evidenzia invece due aspetti tra loro connessi: l'incertezza nell'obiettivo di *policy*, cioè nella definizione di chi dovesse essere considerato esodato, e la difficoltà nell'individuare, in maniera tempestiva e affidabile, la consistenza della corrispondente platea. Almeno in parte, quest'ultima difficoltà deriva proprio dalla vaghezza dell'indirizzo politico; per converso, però, la lentezza nel fornire dati affidabili sulle consistenze ha creato le condizioni per rivedere, con frequenza annuale o addirittura infra-annuale, il perimetro di chi avesse diritto alla salvaguardia. Questo circuito vizioso si è riproposto sino alla legge di stabilità per il 2016 e non appare ancora concluso<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Con la legge di stabilità non si è esaurito il dibattito sulle salvaguardie. Anche dagli organi di stampa è emersa l'esistenza di una discussione di fondo sulla

La lentezza dell'Amministrazione nel costruire un quadro affidabile delle consistenze si coglie osservando come anche le categorie più ampie dei salvaguardandi<sup>8</sup>, per le quali si sarebbe dovuto disporre di una adeguata e tempestiva copertura informativa e statistica, nel 2012 siano state al centro del "contrasto" istituzionale tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'INPS per la verifica dei dati. Ne è emersa l'immagine di una Amministrazione non immune da difficoltà nell'integrazione e nell'utilizzo dei *dataset* istituzionali. Con un migliore supporto informativo sulle principali categorie di salvaguardandi, si sarebbe potuto disegnare un intervento organico, eventualmente da articolare in contingenti annuali per agevolare la sostenibilità di bilancio, ma chiaro sin dall'inizio nella determinazione della platea degli interessati.

I ripensamenti, favoriti dalle incertezze informative, hanno comportato l'avvio di un percorso di quasi integrale tutela delle aspettative di coloro che hanno subito o volontariamente optato per cambiamenti nella sfera lavorativa anche molti anni

---

possibilità di introdurre ulteriori modifiche per allargare la platea dei beneficiari, ad esempio allungando da 12 a 36 mesi la scadenza entro la quale, terminata l'indennità di mobilità, devono essere perfezionati i requisiti per il pensionamento secondo la normativa pre Fornero. Guardando alle schematizzazioni in Appendice, si tratterebbe di un ampliamento della salvaguardia 7.1.

<sup>8</sup> Queste categorie sono: i lavoratori già in mobilità o con accordi di messa in mobilità già sottoscritti; i lavoratori già a carico di Fondi di solidarietà settoriali o con accordi già sottoscritti per la presa a carico; i lavoratori coinvolti da accordi collettivi o governativi di incentivo all'esodo; i lavoratori già autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione pensionistica.

prima della riforma Fornero<sup>9</sup> e che attendevano la decorrenza della pensione con le vecchie regole anche in tempi di molto successivi alla riforma<sup>10</sup>. Per fare alcuni esempi, sono stati ammessi a salvaguardia: i cessati da lavoro prima e dopo la riforma e i già autorizzati alla prosecuzione volontaria, ancorché rioccupati con contratto diverso dal tempo indeterminato; coloro che avevano già avanzato domanda per l'esonero dal lavoro pubblico, anche sulla base di leggi regionali e anche se l'esonero non fosse ancora avviato; i già coinvolti in accordi per il ricorso ad ammortizzatori sociali, ancorché l'avvio della cassa integrazione o la cessazione del lavoro avvenissero diversi anni dopo la riforma (rispettivamente entro il 2014 e il 2016).

Se la sequenza degli interventi di salvaguardia dovesse continuare emergerebbe con sempre maggiore chiarezza il progressivo cambiamento di obiettivo di queste misure: non un esonero indirizzato in maniera specifica ai lavoratori che si trovano in difficoltà economica negli anni tra la cessazione dell'attività e la percezione della prima pensione a causa delle modifiche introdotte dalla riforma Fornero (cioè gli esodati in senso stretto), ma una soluzione per mettere al riparo platee più ampie e non necessariamente, o non tutte, danneggiate in maniera diretta dalla riforma, utilizzando le salvaguardie come surrogato di politiche passive del

---

<sup>9</sup> Senza limiti per i cessati con accordo e sino a cinque anni per i cessati per scelta unilaterale o per conclusione naturale di contratto a tempo determinato. Resta ovviamente il vincolo sulla decorrenza massima della pensione.

<sup>10</sup> Sino a cinque anni previsti dalla settima salvaguardia (6 gennaio 2017).

lavoro o di altri istituti di *welfare* oggi sottodimensionati o assenti. Indipendentemente dalla valutazione di merito su tali ulteriori finalità, questa tendenza rende meno trasparente il disegno delle politiche e le priorità dell'azione pubblica. In aggiunta, si sovrappone in maniera non sufficientemente coordinata al percorso del *Jobs Act* e alla revisione degli ammortizzatori sociali, cui finisce anche col sottrarre risorse.

Nel seguito, dopo una sintetica descrizione delle principali caratteristiche delle salvaguardie (paragrafo 2)<sup>11</sup>, vengono proposti due approfondimenti, il primo sui dati di consuntivo delle prime sei salvaguardie (paragrafo 3) e il secondo sulla riprogrammazione di contingenti e delle risorse effettuati con la legge di stabilità per il 2016 (paragrafo 4).

## **2. Caratteristiche principali dei provvedimenti di salvaguardia**

Nel complesso, le salvaguardie si sono rivolte a sette macro-categorie di lavoratori: 1) in mobilità, 2) a carico di Fondi di solidarietà, 3) autorizzati al versamento volontario della contribuzione, 4) in esonero da impiego pubblico, 5) in congedo/permesso per assistere figli/familiari con disabilità grave, 6) cessati dal lavoro sulla base di accordi, 7) cessati dal lavoro per scelta unilaterale. Per ogni salvaguardia è stato preventivamente contingentato il numero di lavoratori che ne potevano beneficiare

---

<sup>11</sup> Maggiori dettagli sono riportati in Appendice.

(quella che nel seguito è chiamata anche platea di riferimento programmata).

Per accedere alle salvaguardie, oltre all'appartenenza a una delle macro-categorie, ai lavoratori è stato richiesto anche il rispetto di alcuni criteri e vincoli specifici di ogni intervento riguardanti, per esempio, la data di stipula degli accordi sindacali per l'avvio dell'istituto della mobilità o del Fondo di solidarietà settoriale, il termine entro cui perfezionare i requisiti per la decorrenza della pensione nel regime pre-riforma Fornero, la data di effettiva cessazione del lavoro.

La schematizzazione secondo queste sette macro-categorie, riportata nelle tabelle 1 e 2, permette di riassumere le principali differenze tra salvaguardie in termini di criteri e vincoli di accesso. Per una descrizione più dettagliata si rimanda alle tabelle e alla mappatura in Appendice.

Nella tabella 1 si coglie il progressivo ampliamento delle platee dei beneficiari. I dati sono quelli facciali riportati nelle leggi di introduzione e aggiornamento delle

salvaguardie; non è invece compresa la riprogrammazione complessiva delle prime sei salvaguardie sopraggiunta con la legge di stabilità per il 2016 (se ne discute più avanti). A fine 2015, la copertura programmata delle salvaguardie raggiunge le 196.530 teste (170.230 per le prime sei e 26.300 per la settima). Come si precisa in seguito, dopo la riprogrammazione complessiva della legge di stabilità per il 2016, il contingente programmato si ridimensiona a 172.466 teste.

Rispetto alla programmazione originaria con la 1° salvaguardia, le categorie che sinora hanno fatto registrare gli ampliamenti facciali più cospicui sono quella dei contributori volontari (la c.) e le due relative ai soggetti cessati da lavoro (per accordi, la f., e per volontà unilaterale, la g.). In particolare, la prima comprende tutti gli autorizzati alla contribuzione volontaria anche molti anni prima della riforma Fornero, il cui contingente iniziale si è dimostrato significativamente sottostimato rispetto alla numerosità effettiva dei casi.

**Tab. 1** – Panoramica sulle salvaguardie: crescita delle platee di riferimento al loro valore facciale

Stato del lavoratore prima della riforma	Contingenti programmati / n. teste							Totale
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	
	salvaguardia dic-11	salvaguardia lug-12	salvaguardia dic-12	salvaguardia ago-13	salvaguardia dic-13	salvaguardia ott-14	salvaguardia dic-15	
a. Mobilità	29.050	20.000	3.410		1.000	5.500	6.300	65.260
b. Fondi di solidarietà	17.710	1.600						19.310
c. Contribuzione volontaria	10.250	7.400	7.590		9.900	12.000	9.000	56.140
d. Esonero dal servizio per lavoratori pubblici	950							950
e. Congedo/permesso per familiari con disabilità grave	150			2.500		1.800	2.000	6.450
f. Cessazione per accordo	6.890	6.000	5.130		900			
g. Cessazione per scelta unilaterale				2.500	5.200	12.800	9.000	48.420
<b>Totale</b>	<b>65.000</b>	<b>35.000</b>	<b>16.130</b>	<b>5.000</b>	<b>17.000</b>	<b>32.100</b>	<b>26.300</b>	<b>196.530</b>

Fonte: elaborazioni UPB su normativa vigente.

**Tab. 2** – Panoramica sulle salvaguardie: principali rilassamenti dei criteri/vincoli di accesso (1)

Stato del lavoratore prima della riforma	Variazioni criteri/vincoli di accesso che devono verificarsi congiuntamente allo stato lavorativo pre riforma Fornero					
	2° salvaguardia lug-12	3° salvaguardia dic-12	4° salvaguardia ago-13	5° salvaguardia dic-13	6° salvaguardia ott-14	7° salvaguardia dic-15
a. Mobilità	posticipata la data entro cui deve verificarsi la cessazione del lavoro	inclusa mobilità in deroga			posticipata la scadenza per perfezionare i requisiti pre-Fornero dopo il termine della mobilità	incluso il trattamento speciale edile
b. Fondi di solidarietà	sufficiente accordo di accesso al Fondo (non più l'avvenuto accesso al beneficio)					
c. Contribuzione volontaria	posticipato il termine entro cui deve avvenire la decorrenza della pensione	inclusi rioccupati non a tempo indeterminato; tetto alla retribuzione nel caso di rioccupazione con altra tipologia di contratto		nessun tetto al reddito dei rioccupati, ma resta il divieto al tempo indeterminato; per i mai più occupati scompare il vincolo di contributi accreditati o accreditabili sotto determinate condizioni di contribuzione effettiva	posticipato il termine per la decorrenza della pensione	posticipato il termine per la decorrenza della pensione
d. Esonero dal servizio per lavoratori pubblici			inclusi dipendenti di Regioni, Ssn, Enti strumentali			
e. Congedo/permesso per familiari con disabilità grave			incluso il permesso (prima solo congedo); assistibili i parenti (prima solo figli)		posticipato il termine per la decorrenza della pensione	posticipato il termine per la decorrenza della pensione; assistenza limitata ai figli (non più familiari) tramite congedo (non più permesso)
f. Cessazione per accordo	posticipato il termine entro cui deve avvenire la decorrenza della pensione	inclusi rioccupati non a tempo indeterminato; tetto alla retribuzione nel caso di rioccupazione con altra tipologia di contratto; posticipata la data di cessazione del lavoro		scompare tetto al reddito per i rioccupati, ma resta il divieto al tempo indeterminato; posticipata la data di cessazione del lavoro	inclusi i lavoratori con contratto a tempo determinato cessato, anche per naturale conclusione, tra gennaio 2007 e dicembre 2011; vincolo della non rioccupazione a tempo indeterminato; posticipato il termine per la decorrenza della pensione	inclusi i lavoratori in somministrazione con contratto a tempo determinato cessato, anche per naturale conclusione, tra gennaio 2007 e dicembre 2011; vincolo della non rioccupazione a tempo indeterminato; posticipato il termine per la decorrenza della pensione
g. Cessazione per scelta unilaterale		inclusa la cessazione per atto unilaterale; ammessi anche i rioccupati non a tempo indeterminato entro il tetto alla retribuzione	esteso all'indietro il periodo in cui deve verificarsi la cessazione; restano i vincoli al tempo indeterminato e alla retribuzione da altra forma contrattuale			

Fonte: elaborazioni su normativa vigente.

(1) La tabella è una estrema sintesi delle caratteristiche delle salvaguardie e non può sostituire tutta l'informazione riportata in Appendice. Una panoramica più dettagliata dei criteri/vincoli di accesso e delle loro modifiche nel tempo è riportata nella tabella A8 dell'Appendice.

La tabella 2 riassume invece i principali ampliamenti in termini di criteri/vincoli di accesso rispetto alle precedenti versioni della medesima categoria salvaguardata. Le modifiche apportate dalla seconda salvaguardia si intendono rispetto alle caratteristiche della prima, quelle della terza rispetto alla seconda, e così via. Una descrizione puntuale di criteri/vincoli di accesso è nelle tabelle in Appendice e nella mappatura finale. Si evince che gli ampliamenti più significativi sono:

- lo spostamento in avanti della data entro cui devono esser perfezionati i requisiti per la decorrenza della pensione all'interno delle regole pre-

riforma Fornero: dal 6 dicembre 2013 della prima salvaguardia al 6 gennaio 2017 della settima;

- l'inclusione dei lavoratori percettori di cassa integrazione guadagni al 21 novembre 2014, con rapporto di lavoro che vada a cessazione entro il 30 dicembre 2016 per collocamento in mobilità<sup>12</sup>;
- lo spostamento in avanti della data di cessazione del lavoro: dal 4 dicembre 2011 della prima salvaguardia al 31 dicembre 2014 della settima (sebbene

<sup>12</sup> Modifica espansiva della seconda salvaguardia sopraggiunta con L. 10 ottobre 2014 n. 147.

- riferito non a tutti i cessati ma a un sottogruppo specifico);
- l'allargamento delle fattispecie di cessazioni rilevanti: inizialmente solo quella determinata da accordi tra le parti, poi anche quella per atto unilaterale, poi anche la cessazione *tout court* (come naturale esaurimento del contratto) anche se riferita solo ai contratti a tempo determinato<sup>13</sup>;
  - l'allentamento del vincolo sulla non-ripresa di altra attività di lavoro dopo la cessazione: dapprima assoluto, poi riferito a tutti i contratti a tempo indeterminato e ai contratti di altra natura di importo superiore a un massimale retributivo, poi riferito solo ai contratti a tempo indeterminato permettendo ogni altro tipo di contratto senza massimali di retribuzione;
  - l'allargamento della casistica della mobilità: prima solo l'ordinaria, poi anche quella in deroga, infine anche il trattamento speciale edile.

Alla data in cui si scrive, la prima, la terza, la quarta e la quinta salvaguardia sono chiuse (non è più possibile avanzare domanda). Della seconda salvaguardia resta aperta la prima categoria, novellata (e riattivata nei termini) dalla L. 10 ottobre 2014 n. 147 (si veda l'Appendice) . La sesta salvaguardia è ancora aperta anche se prossima a chiusura. La settima è stata introdotta con legge di stabilità per il 2016.

---

<sup>13</sup> Sesta e settima salvaguardia (rispettivamente le categorie 6.5 e 7.5 dell'Appendice.

### 3. Applicazione delle salvaguardie: i dati di consuntivo

Il quadro più aggiornato sullo stato dell'applicazione delle prime sei salvaguardie (*ante* legge di stabilità per il 2016) è contenuto nel Rapporto di monitoraggio pubblicato dall'INPS il 10 settembre 2015<sup>14</sup>. Sono posti a confronto i contingenti programmati e le domande effettivamente pervenute, distinte in accolte, rigettate e ancora in esame (tab. 3). È anche indicato quante pensioni "salvaguardate" hanno già iniziato a decorrere.

Al 10 settembre del 2015, rispetto a un contingente programmato di 170.230 teste sono state accolte 115.967 domande, poco più del 68 per cento. Se si considerano le domande in attesa di esame e ipotizzando un loro pieno accoglimento, questa percentuale diviene di poco superiore al 71. Delle domande accolte, poco meno del 72 per cento si è già trasformato in una pensione regolarmente liquidata.

Il Rapporto dell'INPS permette anche una riclassificazione delle salvaguardie per categoria di beneficiari<sup>15</sup>. I dati cumulati per le sei salvaguardie sono riportati nella tabella 4.

---

<sup>14</sup> Il Rapporto di monitoraggio è consultabile al link <http://www.inps.it/portale/default.aspx?itemdir=11247>

<sup>15</sup> Le categorie sono più numerose di quelle nelle tabelle 1 e 2 perché gli stati di mobilità, prosecuzione volontaria e congedo sono suddivisi in sottocategorie. I dati restano perfettamente coerenti.

**Tab. 3** – Panoramica delle prima sei salvaguardie al 10 settembre 2015

	Contingente programmato	Domande accolte	Domande rigettate	Domande in esame	Pensioni liquidate (1)
1° salvaguardia	65.000	64.374	11.817	255	50.896
2° salvaguardia	35.000	17.683	9.259	1.344	11.174
3° salvaguardia	16.130	7.344	6.097	178	6.639
4° salvaguardia	5.000	3.505	4.664	80	3.198
5° salvaguardia	17.000	3.483	5.586	309	3.407
6° salvaguardia	32.100	19.578	14.095	3.400	8.082
<b>Totale</b>	<b>170.230</b>	<b>115.967</b>	<b>51.518</b>	<b>5.566</b>	<b>83.396</b>

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS.

(1) Le pensioni liquidate hanno per definizione decorrenza dal 2013 (non si tratterebbe, altrimenti, di casi di salvaguardia). La liquidazione della pensione (la decorrenza della pensione) può avvenire anche successivamente all'accoglimento della domanda di salvaguardia e alla certificazione del diritto alla pensione al lavoratore. Infatti, per i pensionati salvaguardati continua a trovare applicazione il regime delle cosiddette finestre mobili, secondo il quale, tra la data di maturazione del diritto e quella di decorrenza, devono intercorrere 12 mesi per i lavoratori dipendenti e 18 per gli autonomi<sup>16</sup>.

**Tab. 4** – Panoramica per categoria di salvaguardia al 10 settembre 2015 (1)

Stato del lavoratore prima della riforma Fornero	Contingente programmato	Domande accolte	Differenza rispetto al contingente
Mobilità ordinaria o in deroga	53.650	40.508	13.142
Mobilità lunga	3.460	3.218	242
Beneficiario di Fondi di solidarietà	19.310	19.025	285
Prosecuzione volontaria della contribuzione	47.140	26.217	20.923
Prosecuzione volontaria della contribuzione dopo la mobilità	1.850	132	1.718
Pubblici esonerati dal servizio*	950	1.256	-306
Congedo per assistenza familiari con disabilità grave	150	98	52
Congedo/permesso per assistenza familiari con disabilità grave**	4.300	8.534	-4.234
Cessato dal lavoro sulla base di accordi	27.320	13.758	13.562
Cessato per scelta unilaterale	12.100	3.221	8.879
<b>Totale</b>	<b>170.230</b>	<b>115.967</b>	<b>54.263</b>
Tasso di utilizzo del contingente programmato	68,12%		

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS.

(1) Le categorie (\*) e (\*\*) hanno superato il contingente grazie alla disponibilità di posti nelle altre categorie e comunque nel rispetto del numero massimo previsto per ciascuna salvaguardia. In particolare, per ampliare il contingente della categoria (\*\*) è intervenuto il comma 193 della L. 27 dicembre 2013 n. 147<sup>17</sup>. Per le prime cinque salvaguardie, a tutte le domande accolte ha fatto seguito l'invio della certificazione del diritto alla pensione al lavoratore. Solo per la sesta salvaguardia non tutte le domande accolte hanno già originato una certificazione del diritto (per ragioni connesse a tempi tecnici e amministrativi). I dati sono al netto delle domande presentate per errore da lavoratori che già soddisfacevano i nuovi requisiti introdotti dalla riforma Fornero. Il contingente che la sesta salvaguardia attribuisce in maniera indistinta ai cessati dal lavoro viene qui ripartito al 50 per cento tra i cessati sulla base di accordi e i cessati per scelta unilaterale.

<sup>16</sup> Come conseguenza dell'art. 18, comma 22-ter, del DL 6 luglio 2011 n. 98, tali decorrenze sono ulteriormente aumentate per chi intende pensionarsi con il solo requisito di anzianità: di un mese nel 2012, di due mesi nel 2013, di tre mesi dal 2014 in poi.

<sup>17</sup> Il comma 193 recita: "Le risorse finanziarie complessivamente richiamate all'articolo 1, comma 235, quarto periodo, della L. 24 dicembre 2012 n. 228, e successive modificazioni, sono finalizzate, nel rispetto dei limiti ivi previsti, alla copertura degli oneri derivanti dalle disposizioni di salvaguardia richiamate dal medesimo periodo relativi alle categorie di beneficiari interessate. L'eventuale trasferimento di risorse e relative consistenze numeriche tra le categorie di soggetti tutelati sulla base della normativa vigente, come definita dalle disposizioni richiamate al quarto periodo del predetto comma 235 e dai relativi decreti attuativi, può avvenire esclusivamente, previo procedimento di cui all'articolo 14 della L. 7 agosto 1990 n. 241, e successive modificazioni, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze".



Al settembre 2015 solo per due categorie le domande accolte hanno superato il contingente programmato (tab. 4). È il caso dei lavoratori pubblici esonerati dal servizio e di quelli in congedo/permesso per assistenza a figli/familiari colpiti da disabilità grave: per i primi l'ampliamento ha permesso di coprire oltre 300 teste in più, per i secondi di quasi raddoppiare il contingente.

Sulla scorta di questi dati, è utile calcolare quanto il flusso delle nuove pensioni "salvaguardate" incida su quello annuale di tutte le nuove pensioni, per verificare anche in quale misura le salvaguardie stiano interagendo con le regole della riforma Fornero, che miravano a posticipare i pensionamenti e a rallentare la dinamica della spesa. Secondo il monitoraggio dei flussi di pensionamento pubblicato dall'INPS il 2 gennaio 2016<sup>18</sup>, escludendo gli assegni sociali, le pensioni di nuova decorrenza sono state 429.998 nel 2014 e 477.285 nel 2015<sup>19</sup>. Rispetto a questi flussi, quello medio annuale delle pensioni liquidate ai salvaguardati tra gennaio del 2013 e settembre del 2015 (pari a 20.849) incide rispettivamente per il 4,85 e il 4,37 per cento. Queste percentuali aumentano significativamente se il confronto avviene con i flussi di nuove pensioni per vecchiaia e per anzianità, escludendo oltre agli assegni sociali anche le nuove pensioni di invalidità e ai superstiti<sup>20</sup>. Nel 2014, le nuove pensioni

per vecchiaia e anzianità sono state 189.835, per una incidenza del flusso medio delle pensioni "salvaguardate" di circa l'11 per cento. Nel 2015, alle 251.294 nuove pensioni di vecchiaia/anzianità corrisponde un'incidenza delle "salvaguardate" di circa l'8,3 per cento.

#### **4. Applicazione delle salvaguardie: la riprogrammazione di contingenti e spesa**

I dati del monitoraggio dell'INPS sono alla base delle quantificazioni della Relazione tecnica alla legge di stabilità per il 2016. Assieme ai numeri della nuova salvaguardia (la settima), la Relazione tecnica offre un riepilogo delle precedenti sei, partendo dalla programmazione di teste e spesa preesistente la legge di stabilità e descrivendo la *ratio* con cui questa programmazione è rivista e aggiornata dalla stessa legge di stabilità (si veda il Riquadro).

La tabella 5 riporta i numeri della programmazione – contingenti e spesa – per le prime sei salvaguardie prima della legge di stabilità. I contingenti programmati sono coerenti con quelli dell'ultimo monitoraggio dell'INPS della tabella 3. Per la prima, la quinta e la sesta salvaguardia, la programmazione di spesa corrisponde a quella originariamente formulata all'avvio della salvaguardia. Per la seconda, la terza e la quarta, la programmazione è aggiornata e tiene conto delle modifiche intervenute nei rispettivi contingenti a salvaguardia già

anzianità. Tra le categorie salvaguardate, infatti, non ci sono riferimenti né a situazioni di invalidità o inabilità, né a diritti patrimoniali reclamabili dal coniuge o da eredi del *de cuius*.

---

<sup>18</sup> Il documento è accessibile al [link https://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=1&itemDir=11091](https://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=1&itemDir=11091).

<sup>19</sup> Sono incluse le gestioni private dell'INPS ed escluse quelle liquidate ai lavoratori pubblici, non coperte dal Rapporto.

<sup>20</sup> Presumibilmente, la maggior parte degli esodati era in attesa del pensionamento di vecchiaia o di

avviata (in riduzione per la seconda e la quarta, in aumento per la terza, si veda l'Appendice).

Alla vigilia della legge di stabilità, alle prime sei salvaguardie era dedicato un contingente di 170.230 teste per una spesa di oltre 11,6 miliardi di euro nel decennio 2013-2022. La nuova programmazione della legge di stabilità aggiorna il contingente fissandolo a 146.166 teste sul periodo 2013-2023, per una spesa di poco più di 9,9 miliardi di euro<sup>21</sup>. Il nuovo contingente è già inclusivo dell'ampliamento a favore dei lavoratori pubblici in esonero dal servizio e dei lavoratori in congedo/permesso per assistenza a figli/familiari affetti da disabilità grave<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> “[...] A seguito dell'attività di monitoraggio e verifica relativa alle misure di salvaguardia indicate nell'alinea del comma 265 resa possibile in relazione alle misure per le quali la certificazione del diritto al beneficio è da ritenersi conclusa, i complessivi importi indicati al quarto periodo dell'articolo 1, comma 235, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni, sono così rideterminati: 243,4 milioni di euro per l'anno 2013, 933,8 milioni di euro per l'anno 2014, 1.871,4 milioni di euro per l'anno 2015, 2.380,0 milioni di euro per l'anno 2016, 2.051,1 milioni di euro per l'anno 2017, 1.340,3 milioni di euro per l'anno 2018, 583,3 milioni di euro per l'anno 2019, 294,1 milioni di euro per l'anno 2020, 138,0 milioni di euro per l'anno 2021, 73,0 milioni di euro per l'anno 2022 e 8,9 milioni di euro per l'anno 2023, cui corrisponde la rideterminazione del limite numerico massimo in 146.166 soggetti [...]”.

<sup>22</sup> L'ampliamento a favore dei lavoratori pubblici è rimasto di dimensioni relativamente contenute e ha trovato copertura direttamente all'interno della prima salvaguardia, come riallocazione del contingente complessivo di 65.000 teste (tab. 4); non è stata pertanto necessaria una modifica vera e propria della programmazione. Invece, per l'ampliamento a favore dei lavoratori in congedo/permesso per assistenza a figli/familiari affetti da disabilità grave (la categoria per la quale il contingente si è rivelato significativamente sottostimato), si è espressamente utilizzato il comma

Con l'aggiunta della settima salvaguardia, il contingente programmato diviene pari a 172.466 teste sul periodo 2013-2023 (146.166 più 26.300 facciali della settima salvaguardia), per una spesa complessiva di poco più di 11,4 miliardi di euro (9,9 più 1,5 della settima salvaguardia).

L'INPS ha stimato in quasi 88 miliardi i risparmi di spesa ottenibili grazie alla riforma Fornero sul decennio 2012-2021<sup>23</sup>. Di questi risparmi le sette salvaguardie, nella loro ultima programmazione di spesa qui sopra descritta, erodono circa il 13 per cento, dato utile per verificare in quale misura le stesse salvaguardie stanno interagendo con l'obiettivo originario della riforma Fornero di rallentare la dinamica della spesa. Su questa proporzione, così come sull'incidenza dei flussi di nuove pensioni “salvaguardate” rispetto ai flussi complessivi di nuove pensioni, si ritorna più avanti nelle osservazioni di *policy*.

Una ricostruzione grafica unitaria delle sette salvaguardie, con l'evoluzione nel tempo delle varie categorie, è disponibile [qui](#).

---

193 della L. 17 dicembre 2013 n. 147. In questo secondo caso, le domande hanno superato il contingente di 4.954 teste, di cui 4.354 già certificate e 600 con domanda ricevuta ma ancora in valutazione. In questo secondo caso il dato della Relazione tecnica si discosta un po' da quello del più recente Rapporto di monitoraggio dell'INPS dove il sovrappiù di domande, rilevato al 10 settembre del 2015, è di 4.234 teste (tab. 5). Probabilmente gli scarti dipendono dal fatto che la Relazione ha avuto a disposizione anche i dati relativi agli ultimi mesi del 2015 (da metà settembre in poi).

<sup>23</sup> La stima è di oltre 80 miliardi incluso l'effetto delle prime due salvaguardie che sommate contavano, al loro valore facciale di allora, per oltre 7,8 miliardi sul periodo 2013-2023 (dati di consuntivo). Cfr. “// sistema di previdenza sociale: luci e ombre tra sostenibilità e adeguatezza” (2013), presentato al X Congresso Nazionale degli Attuari, Roma.

**Tab. 5** – La riprogrammazione dei contingenti e della spesa dopo la legge di stabilità per il 2016 (1)

Teste/milioni di euro	Contingente programmato	Spesa programmata											Totale
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
1° salvaguardia	65.000	245	635	1.040	1.220	1.030	610	300	-	-	-	-	5.080
2° salvaguardia	35.000	-	190	590	852	800	345	15	-	-	-	-	2.792
3° salvaguardia	16.130	64	183	197	158	77	53	51	18	-	-	-	801
4° salvaguardia	5.000	-	100	100	72	49	26	6	-	-	-	-	353
5° salvaguardia	17.000	-	203	250	197	110	83	81	26	-	-	-	950
6° salvaguardia	32.100	-	43	218	378	355	303	203	128	49	4	-	1.681
<b>Programmazione prime sei salvaguardie ante LS 2016</b>	<b>170.230</b>	<b>309,0</b>	<b>1.354,0</b>	<b>2.395,0</b>	<b>2.877,0</b>	<b>2.421,0</b>	<b>1.420,0</b>	<b>656,0</b>	<b>172,0</b>	<b>49,0</b>	<b>4,0</b>	<b>-</b>	<b>11.657,0</b>
<b>Riprogrammazione prime sei salvaguardie post LS 2016</b>	<b>146.166</b>	<b>243,4</b>	<b>933,8</b>	<b>1.871,4</b>	<b>2.380,0</b>	<b>2.051,1</b>	<b>1.340,3</b>	<b>583,3</b>	<b>294,1</b>	<b>138,0</b>	<b>73,0</b>	<b>8,9</b>	<b>9.917,3</b>
<b>Settima salvaguardia aggiunta con LS 2016</b>	<b>26.300</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>213,0</b>	<b>387,0</b>	<b>336,0</b>	<b>258,0</b>	<b>171,0</b>	<b>107,0</b>	<b>41,0</b>	<b>3,0</b>	<b>1.516,0</b>
<b>Programmazione aggiornata delle sette salvaguardie</b>	<b>172.466</b>	<b>243,4</b>	<b>933,8</b>	<b>1.871,4</b>	<b>2.593,0</b>	<b>2.438,1</b>	<b>1.676,3</b>	<b>841,3</b>	<b>465,1</b>	<b>245,0</b>	<b>114,0</b>	<b>11,9</b>	<b>11.421,4</b>

Fonte: elaborazioni su normativa vigente.

(1) Finora non sono state ancora chiuse la prima categoria della seconda salvaguardia (contingente di 20.000 teste) e la sesta salvaguardia. Per gli anni 2013-15 non si tratta di riprogrammazione in senso tecnico, ma di imputazione di spesa di competenza. La programmazione delle prime sei salvaguardie prima della legge di stabilità per il 2016 è la stessa della tabella 1. La ulteriore riprogrammazione delle prime sei salvaguardie include già l'ampliamento del contingente a favore dei lavoratori pubblici in esonero dal servizio e dei lavoratori in congedo/permesso per assistenza a familiari affetti da disabilità grave.

### **Riquadro – Alcuni dettagli sulla riprogrammazione**

Per tutti gli interventi ormai chiusi (cioè le prime cinque salvaguardie fatta eccezione per la prima categoria della seconda), la Relazione tecnica (pagine 83 e seguenti) presenta, sulla base degli esiti del monitoraggio condotto dall'INPS, un resoconto dettagliato che confronta la spesa programmata (quella della tabella 6), la spesa riconducibile alle domande già accolte e la spesa ipotizzabile per le domande pervenute nei termini ma ancora sotto esame. Confrontando la Relazione tecnica con l'ultimo Rapporto di monitoraggio dell'INPS (paragrafo 3), si evince anche che, pur riguardando operazioni formalmente già chiuse, i dati riportati sono leggermente diversi, con scarti che emergono sia nel numero delle salvaguardie già accolte e certificate all'avente diritto, sia nel numero delle domande pervenute nei termini e ancora giacenti in attesa di valutazione.

Con specifico riferimento alle salvaguardie già chiuse, la Relazione tecnica segnala che, rispetto al contingente programmato, emergerebbe un numero di effettivi beneficiari inferiore di 29.018 teste. Invece dei 118.130 programmati, gli effettivi assegnatari di salvaguardia si attesterebbero su 89.112 lavoratori, di cui 87.992 che hanno già ricevuto certificazione del diritto e 1.120 con domanda inviata nei termini ma ancora in valutazione. Se si considerano solo i beneficiari già certificati, il tasso di utilizzo del contingente ( $87.992/118.130$ ) è di circa il 74,5 per cento; se, invece, si considerano anche tutti i beneficiari potenziali la cui domanda è sotto esame, il tasso cresce a 75,4 per cento ( $89.112/118.130$ ).

A fronte del più basso numero di beneficiari, la Relazione segnala una minore spesa di 2,3 miliardi di euro, dai programmati 8,8 miliardi a circa 6,5. Da quel che emerge da dati della Relazione tecnica, per le salvaguardie già chiuse la revisione della spesa avviene rapportando, salvaguardia per salvaguardia, la spesa programmata al tasso di utilizzo del contingente.

È sulla base di questa rendicontazione che il comma 263 dell'articolo unico della Legge di stabilità per il 2016 riprogramma sia il numero dei beneficiari che la spesa per il complesso delle prime sei salvaguardie. Il nuovo contingente diviene di 146.166 teste. Sul fronte della spesa la nuova programmazione è la seguente: 243,4 milioni di euro per il 2013, 933,8 per il 2014, 1.871,4 per il 2015, 2.380 per il 2016, 2.051,1 per il 2017, 1.340,3 per il 2018, 583,3 per il 2019, 294,1 per il 2020, 138 per il 2021, 73 per il 2022, 8,9 per il 2023.

Al netto degli ampliamenti per i lavoratori pubblici in esonero e per i lavoratori in congedo/permesso, il nuovo contingente di 146.166 teste programmato per le prime sei salvaguardie implica che, rispetto agli 89.112 già beneficiari delle salvaguardie chiuse, la prima categoria della seconda salvaguardia e la sesta salvaguardia (cioè gli interventi ancora aperti all'interno delle prime sei salvaguardie) aggiungeranno, quando arriveranno a chiusura, 52.050 nuovi beneficiari effettivi rispetto ai 52.100 messi a programma, con un tasso di utilizzo del contingente programmato ben superiore ai livelli sinora osservati e prossimo al 100 per cento. Da questo punto di vista si può riconoscere che la nuova programmazione adotta una posizione prudente, evitando di sottovalutare il fabbisogno che potrebbe emergere.

## Appendice

### 1. La prima salvaguardia

La prima salvaguardia è stata stabilita dallo stesso decreto legge “Salva-Italia” che conteneva la riforma Fornero, con dettagli operativi affidati al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 1° giugno 2012 e al Messaggio dell’INPS n. 13.343 del 9 agosto 2012. Riguarda sette categorie di lavoratori<sup>24</sup>:

1. lavoratori in mobilità ordinaria per effetto di accordi collettivi,
2. lavoratori in mobilità lunga per effetto di accordi collettivi,
3. lavoratori titolari di prestazione straordinaria a carico dei Fondi di solidarietà di settore,

4. lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione per maturare i requisiti per il pensionamento,
5. lavoratori pubblici in esonero dal servizio,
6. lavoratori in congedo per prestare assistenza a figli con disabilità grave,
7. lavoratori cessati dal lavoro in ragione di accordi individuali o di accordi collettivi di incentivo all’esodo.

In totale, la prima salvaguardia si è rivolta a 65.000 lavoratori per una spesa massima che allora veniva stimata 245 milioni di euro per il 2013, 635 milioni di per il 2014, 1.040 milioni per il 2015, 1.220 milioni per l’anno 2016, 1.030 milioni per il 2017, 610 milioni per il 2018, 300 milioni per il 2019. La tabella A1 riepiloga le sette casistiche, evidenziandone i criteri di accesso e il contingente numerico programmato.

---

<sup>24</sup> In Appendice si fa riferimento agli atti normativi più rilevanti per la definizione delle regole di salvaguardia. Tutti gli interventi di salvaguardia hanno sinora coinvolto, oltre alla legge istitutiva, il decreto attuativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Circolare dello stesso Ministero con specificazioni tecniche e operative, una o più Circolari dell’INPS con aggiunta di dettagli operativi, uno o più Messaggi dell’INPS per il riepilogo schematico. La quarta e la sesta salvaguardia, che si sono avvalse di leggi *ad hoc*, hanno potuto fare a meno del decreto attuativo. Anche per la settima salvaguardia non è stato necessario un decreto attuativo. L’INPS ha anche prodotto documenti di riepilogo delle varie salvaguardie, come la Circolare n. 76 dell’8 maggio 2013 (il consolidato delle prime tre salvaguardie) e il Messaggio n. 8.680 del 12 novembre 2014 (con dettagli sul pagamento del trattamento di fine rapporto/fine servizio (TFR/TFS) ai lavoratori salvaguardati). I Rapporti con i risultati dei vari monitoraggi condotti dall’INPS sono disponibili sul web:  
<http://www.inps.it/portale/default.aspx?itemdir=11247>.

**Tab. A1** – Dettagli della prima salvaguardia

Categorie	Criteri di accesso e contingente
1.1 Lavoratori in mobilità ordinaria	Accordi sindacali stipulati prima del 4 dicembre 2011 Cessazione attività lavorativa entro il 4 dicembre 2011 I requisiti di pensionamento pre Fornero devono essere perfezionati durante la fruizione dell'indennità (1) Contingente: 25.590 teste
1.2 Lavoratori in mobilità lunga	Accordi collettivi stipulati entro il 4 dicembre 2011 Cessazione attività lavorativa entro il 4 dicembre 2011 Contingente: 3.460 teste
1.3 Titolari di prestazione straordinaria a carico dei Fondi di solidarietà di settore	Titolari alla data del 4 dicembre 2011 Anche titolari a decorrere da data successiva, purché sulla base di accordi collettivi approvati dall'Inps entro il 4 dicembre 2011 (2) Contingente: 17.710 teste
1.4 Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione	Autorizzati prima del 4 dicembre 2011 Non più rioccupati dopo l'autorizzazione con qualsivoglia tipologia di contratto Con almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile entro il 6 dicembre 2011 (3) Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 dicembre 2013, in base alle disposizioni previgenti (4) Contingente: 10.250 teste
1.5 Lavoratori in esonero dal servizio per i lavoratori pubblici (in attesa di compiere i requisiti per il pensionamento) (5)	Esonero in corso al 4 dicembre 2011 ovvero provvedimento di concessione dell'esonero emesso prima del 4 dicembre 2011 Contingente: 950 teste
1.6 Lavoratori in congedo per prestare assistenza a figli con disabilità grave	In congedo al 31 ottobre 2011 Il perfezionamento del requisito di 40 anni di anzianità contributiva (6) deve avvenire entro 24 mesi dall'inizio del congedo Contingente: 150 teste
1.7 Lavoratori cessati dal lavoro in ragione di accordi individuali o di accordi collettivi di incentivo all'esodo	Cessazione del rapporto di lavoro entro il 31 dicembre 2011 Non più rioccupati dopo la cessazione con qualsiasi tipologia di contratto Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 dicembre 2013, in base alle disposizioni previgenti Contingente: 6.890

*Scadenza presentazione domanda di accesso (laddove applicabile): 21 novembre 2012*

(1) Il Messaggio dell'INPS n. 13.343 del 9 agosto 2012 ha precisato che eventuali periodi di sospensione della percezione dell'indennità di mobilità successivi al 24 luglio 2012 non possono essere considerati rilevanti ai fini del prolungamento del periodo di fruizione entro il quale devono essere maturati i requisiti per il pensionamento. – (2) In questo secondo caso gli interessati restano a carico dei Fondi di solidarietà fino al compimento del 62° anno di età. – (3) Data del DL 6 dicembre 2011 n. 201, convertito dalla L. 22 dicembre 2011 n. 214 (la legge Fornero). – (4) Nella previgente normativa, la presenza delle cosiddette "finestre" di pensionamento faceva sì che tra la data di perfezionamento dei requisiti e quella della prima decorrenza utile della pensione intercorressero 12 mesi per i lavoratori dipendenti e 18 per i lavoratori autonomi. Come conseguenza dell'art. 18, comma 22-ter, del DL 6 luglio 2011 n. 98, tali decorrenze venivano ulteriormente aumentate per chi intendesse pensionarsi con il solo requisito di anzianità (i 40 anni di contribuzione allora vigenti): di un mese nel 2012, di due mesi nel 2013, di tre mesi dal 2014 in poi. La successiva riforma Fornero ha poi cancellato del tutto il regime delle decorrenze. – (5) Per quanto riguarda questa categoria, il DL del 31 agosto 2013 n. 101 (convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013 n. 125) ha fornito una interpretazione autentica in senso espansivo. La si descrive in seguito. – (6) Requisito affinché, nella normativa pre Fornero, il pensionamento potesse avvenire indipendentemente dall'età anagrafica.

## 2. La seconda salvaguardia

La seconda salvaguardia è stata prevista dal DL 6 luglio 2012 n. 95 (la cosiddetta *Spending review*), con successivo decreto ministeriale attuativo emanato l'8 ottobre 2012 e precisazioni anche nel Messaggio dell'INPS n. 4.678 del 18 marzo 2013. Come si evince dalla tabella A2, si è trattato di un'estensione delle categorie già individuate dalla precedente salvaguardia, sotto il profilo dei criteri di accesso oppure come riprogrammazione del contingentamento numerico. In particolare, la seconda salvaguardia riguarda:

1. lavoratori per i quali le imprese hanno stipulato, in sede governativa, accordi per la gestione delle eccedenze occupazionali con ricorso ad ammortizzatori sociali<sup>25</sup>,
2. lavoratori coinvolti dai Fondi di solidarietà di settore (anche se non già titolari di prestazione),
3. lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione per maturare i requisiti per il pensionamento,

4. lavoratori cessati dal lavoro in ragione di accordi individuali o di accordi collettivi di incentivo all'esodo.

In totale, la seconda salvaguardia si è originariamente rivolta a 55.000 lavoratori. La tabella A2 riepiloga le quattro casistiche, evidenziandone i criteri di accesso e il contingente numerico programmato. Si deve precisare che, alla luce del limitato utilizzo accertato *ex-post*, la platea è stata poi rideterminata in 35.000 teste con la L. 10 ottobre 2014 n. 147 (la sesta salvaguardia, si veda oltre), che in particolare ha ridotto da 40.000 a 20.000 il contingente numerico programmato per la prima categoria presa in considerazione (indicata con 2.1 nella tabella A2). La L. n. 147 del 2014 ha anche ridefinito le caratteristiche della platea di riferimento della prima categoria (2.1bis nella tabella A2).

Dopo la ridefinizione a 35.000 del suo contingente, dalla seconda salvaguardia erano attese spese per 190 milioni di euro nel 2014, 590 nel 2015, 852 nel 2016, 800 nel 2017. 345 nel 2018 e 15 nel 2019.

---

<sup>25</sup> Per questi lavoratori “[...] continua [anche] ad applicarsi la disciplina in materia di indennità di mobilità in vigore alla data del 31 dicembre 2011, con particolare riguardo al regime della durata”.

**Tab. A2 – Dettagli della seconda salvaguardia**

Categorie	Criteri di accesso e contingente
2.1 Lavoratori per i quali le imprese hanno stipulato, in sede governativa, accordi per la gestione delle eccedenze occupazionali con ricorso ad ammortizzatori sociali (fatta eccezione per l'indennità di mobilità in deroga)	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 1.1 e 1.2</i></p> <p>Accordi stipulati entro il 31 dicembre 2011</p> <p>Cessazione attività e collocamento in mobilità sia prima sia dopo il 4 dicembre 2011 (allentamento del vincolo rispetto a salvaguardie 1.1 e 1.2)</p> <p>I requisiti di pensionamento pre Fornero devono essere perfezionati durante la fruizione dell'indennità di mobilità ordinaria o lunga (a seconda dei casi) (1)</p> <p>Contingente: 40.000 teste, poi rideterminate in 20.000</p>
2.1bis Lavoratori per i quali le imprese hanno stipulato, in sede governativa, accordi per la gestione delle eccedenze occupazionali con ricorso ad ammortizzatori sociali (fatta eccezione per l'indennità di mobilità in deroga). Sono ammessi anche i lavoratori percettori al 21 novembre 2014 di cassa integrazione straordinaria e il cui lavoro cessi entro il 30 dicembre 2016 per collocamento in mobilità. Sono ammessi anche i lavoratori cessati entro il 31 dicembre 2014 e collocati in mobilità	<p><i>Novellato ampliamento delle salvaguardie 1.1 e 1.2</i></p> <p>Accordi stipulati entro il 31 dicembre 2011</p> <p>I requisiti di pensionamento pre Fornero devono essere perfezionati durante la fruizione dell'indennità di mobilità ordinaria o lunga (a seconda dei casi, cfr. nota in calce precedente)</p> <p>Contingente: 20.000 teste</p>
2.2 Lavoratori per i quali, alla data del 4 dicembre 2011, erano intervenuti accordi per l'accesso ai Fondi di solidarietà di settore (2)	<p><i>Ampliamento numerico della salvaguardia 1.3</i></p> <p>Titolari di prestazione straordinaria a carico del Fondo di solidarietà da data successiva al 4.12.2011</p> <p>Contingente: ulteriori 1.600 teste</p>
2.3 Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione	<p><i>Ampliamento della salvaguardia 1.4</i></p> <p>Autorizzati prima del 4 dicembre 2011</p> <p>Non più rioccupati dopo l'autorizzazione con qualsiasi tipologia di contratto</p> <p>Con almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data del 6 dicembre 2011</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti</p> <p>Contingente: 7.400 teste</p>
2.4 Lavoratori cessati dal lavoro in ragione di accordi individuali o di accordi collettivi di incentivo all'esodo	<p><i>Ampliamento della salvaguardia 1.7</i></p> <p>Cessazione del rapporto di lavoro entro il 31 dicembre 2011</p> <p>Non più rioccupati dopo la cessazione con qualsiasi tipologia di contratto</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti</p> <p>Contingente: 6.000 teste</p>
<i>Scadenza presentazione domanda di accesso (laddove applicabile): 21 maggio 2013</i>	

(1) Eventuali periodi di sospensione della percezione dell'indennità di mobilità successivi al 21 gennaio 2013 non possono essere considerati rilevanti ai fini del prolungamento del periodo di fruizione entro il quale devono essere maturati i requisiti per il pensionamento. – (2) Continua a valere il vincolo, già presente nella prima salvaguardia, di permanenza nel Fondo di solidarietà sino al 62° anno di età.



### 3. La terza salvaguardia

La terza salvaguardia è stata inserita nella legge di stabilità per il 2013 (L. 24 dicembre 2012 n. 228), con un contingente programmato di 10.130 lavoratori. Il decreto ministeriale di attuazione, sopraggiunto il 22 aprile 2013, ha stabilito dettagli rinvenibili anche nei Messaggi dell'INPS n. 12.577 e n. 12.998, rispettivamente, dell'8 e del 12 agosto 2013. La platea è stata successivamente innalzata a 16.130 teste dalla L. 10 ottobre 2013 n. 147<sup>26</sup>. Un efficace riepilogo delle prime tre salvaguardie è nella Circolare dell'INPS n. 76 dell'8 maggio 2013.

Le categorie coinvolte sono state quattro (tre come estensione di interventi già adottati nelle precedenti salvaguardie, una creata *ex-novo* come *mix* di due categorie già previste; tab. A3):

1. lavoratori cessati dal lavoro entro il 30 settembre 2012 e collocati in mobilità ordinaria o in deroga con accordi governativi e non governativi stipulati

entro il 31 dicembre 2011,

2. lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione,
3. lavoratori che hanno risolto il rapporto di lavoro entro il 30 giugno 2012 in ragione di accordi individuali o di accordi collettivi di incentivo all'esodo,
4. lavoratori autorizzati a proseguire la contribuzione volontaria entro il 4 dicembre 2011 e collocati in mobilità alla stessa data, che devono attendere il termine della fruizione dell'indennità per poter effettuare il versamento volontario.

La tabella A3 riepiloga le quattro casistiche, evidenziandone i criteri di accesso e il contingente numerico programmato. La spesa massima veniva originariamente stimata in 64 milioni di euro per l'anno 2013, 134 per il 2014, 135 per il 2015, 107 per il 2016, 46 per il 2017, 30 per il 2018, 28 per il 2019, 10 per il 2020.

---

<sup>26</sup> È stato incrementato di 6.000 unità il contingente numerico relativo ai lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione da salvaguardare.

**Tab. A3** – Dettagli della terza salvaguardia

Categorie	Criteri di accesso e contingente
3.1 Lavoratori cessati dal lavoro entro il 30 settembre 2012 e collocati in mobilità ordinaria o in deroga con accordi governativi e non governativi stipulati entro il 31 dicembre 2011 (1)	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 1.1, 1.2 e 2.1</i></p> <p>I requisiti di pensionamento pre Fornero devono essere perfezionati durante la fruizione dell'indennità di mobilità ordinaria o in deroga (a seconda dei casi) e comunque entro il 31 dicembre 2014</p> <p>Si considerano anche i casi di indennità di mobilità in deroga</p> <p>Contingente: 2.560 teste</p>
3.2 Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione entro il 4 dicembre 2011, con almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data del 6 dicembre 2011	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 1.4 e 2.3</i></p> <p>Ammessi anche coloro che, dopo l'autorizzazione alla prosecuzione volontaria, hanno ripreso attività di lavoro purché in forme diverse dal lavoro dipendente a tempo indeterminato</p> <p>Tuttavia è previsto il tetto di 7.500 euro al reddito annuo lordo derivante dall'attività di lavoro svolta successivamente al 4 dicembre 2011</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti (2)</p> <p>Contingente: 1.590 teste, poi aumentate di ulteriori 6.000 teste</p>
3.3 Lavoratori che hanno risolto il rapporto di lavoro entro il 30 giugno 2012 in ragione di accordi individuali o di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati entro il 31 dicembre 2011	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 1.7 e 2.4</i></p> <p>Il limite per l'avvenuta cessazione del lavoro spostato in avanti dal 31 dicembre 2011 al 30 giugno 2012</p> <p>Ammessi anche coloro che, dopo la cessazione del lavoro, hanno ripreso altra attività di lavoro purché in forme diverse dal lavoro dipendente a tempo indeterminato</p> <p>Previsto anche il tetto di 7.500 euro al reddito annuo lordo derivante dall'attività di lavoro svolta successivamente al 30 giugno 2012</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti</p> <p>Contingente: 5.130 teste</p>
3.4 Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione dopo la conclusione della indennità di mobilità ordinaria (3)	<p><i>Mix di due categorie mantenute distinte nelle prime due salvaguardie</i></p> <p>Beneficiari dell'indennità di mobilità al 4 dicembre 2011</p> <p>Autorizzati alla prosecuzione volontaria entro il 4 dicembre 2011</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti. Devono attendere il termine della fruizione dell'indennità per poter effettuare il versamento volontario</p> <p>Contingente: 850 teste</p>

*Scadenza presentazione domanda di accesso (laddove applicabile): 25 settembre 2013*

(1) Eventuali periodi di sospensione della percezione dell'indennità di mobilità ordinaria successivi al 28 maggio 2013 non possono essere considerati rilevanti ai fini del prolungamento del periodo di fruizione entro il quale devono essere maturati i requisiti per il pensionamento. Nella mobilità in deroga non è necessaria alcuna specificazione, perché i periodi di sospensione non determinano l'effetto dello slittamento del periodo di fruizione. – (2) Continua a valere anche il vincolo di almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data del 6 dicembre 2011. – (3) Questi lavoratori, in quanto fruitori della indennità di mobilità, devono attendere il termine della fruizione per poter procedere al versamento volontario dei contributi.

#### 4. La quarta salvaguardia

La quarta salvaguardia è sopraggiunta con il DL 31 agosto 2013 n. 102, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 ottobre 2013 n. 124. Specificazioni operative sono state affidate alla Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 44 del 2013. Si è inizialmente rivolta a una platea di 9.000 teste, poi riprogrammata in 5.000 (dall'art. 1 della L. 27 dicembre 2014 n. 147). Le categorie coinvolte sono state due, entrambe ampliamenti di precedenti salvaguardie:

1. lavoratori il cui rapporto di lavoro si è sciolto tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011 per atto unilaterale (sia del datore di lavoro che del lavoratore),
2. lavoratori che durante il 2011 hanno usufruito di congedo o permesso per assistere figli o parenti con disabilità grave.

La tabella A4 riepiloga le due casistiche, evidenziandone i criteri di accesso e il contingente numerico programmato.

**Tab. A4** – Dettagli della quarta salvaguardia

Categorie	Criteri di accesso e contingente
4.1 Lavoratori il cui rapporto di lavoro si è risolto tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011 per atto unilaterale	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 1.7, 2.4 e 3.3</i></p> <p>È coperto il caso di risoluzione per atto unilaterale (i.e. cessazione non consensuale del rapporto di lavoro)</p> <p>Ammessi anche coloro che, dopo la cessazione, hanno ripreso attività di lavoro purché in forme diverse dal lavoro dipendente a tempo indeterminato</p> <p>Tuttavia è previsto il tetto di 7.500 euro al reddito annuo lordo derivante dall'attività di lavoro svolta successivamente alla cessazione (1)</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti</p> <p>Contingente: 6.500 teste, poi rideterminate in 2.500</p>
4.2 Lavoratori che nel 2011 beneficiano di congedo o permesso per assistere figli o parenti con disabilità grave (2)	<p><i>Ampliamento della salvaguardia 1.6</i></p> <p>È coperto anche il caso di permesso (non solo quello di congedo)</p> <p>Si ampliano i limiti temporali: non vale il più il vincolo che il congedo/permesso sia in corso al 31 ottobre 2011</p> <p>L'assistenza può rivolgersi anche a parenti, non solo ai figli</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti</p> <p>Contingente: 2.500 teste</p>

*Scadenza presentazione domanda di accesso (laddove applicabile): 26 febbraio 2014*

(1) Ciò che rileva è il reddito legato all'attività svolta nel corso dell'anno (periodo gennaio-dicembre), a prescindere dalla circostanza che i relativi importi siano percepiti solamente per uno o più mesi dell'anno. –  
(2) Seguendo il procedimento di cui all'art. 14 della L. 7 agosto 1990 n. 241, e successive modificazioni, si è proceduto a dedicare a questa categoria un numero di salvaguardie in eccesso rispetto al contingentamento programmato, reindirizzando le risorse stanziare per il complesso delle salvaguardie. Beneficiari sono stati i lavoratori del comparto scuola e delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (Afam). Il comma 264 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2016 completa questa estensione della salvaguardia.

Per la prima categoria (4.1) è stata originariamente programmata una spesa massima di 151 milioni di euro per il 2014, 164 per il 2015, 124 per il 2016, 85 per il 2017, 47 per il 2018, 12 per il 2019. I programmi di spesa sono stati successivamente rivisti al ribasso a seguito del monitoraggio delle domande di accesso alla salvaguardia. Per la seconda categoria (4.2) è stata originariamente programmata una spesa di 23 milioni di euro per il 2014, 17 per il 2015, 9 per il 2016, 6 per il 2017, 2 per il 2018.

Un efficace riepilogo della quarta salvaguardia è nel Messaggio dell'INPS n. 522 del 10 gennaio 2014 dove si specifica, tra l'altro, che per il salvaguardati sub 4.1

il trattamento pensionistico non può avere decorrenza anteriore al 31 agosto 2013, mentre per i salvaguardati sub 4.2 la decorrenza non può essere anteriore al 1° gennaio 2014.

## 5. Interpretazione autentica in senso espansivo della prima salvaguardia

Per il tramite della stessa legge che ha introdotto la quarta salvaguardia (L. 28 ottobre 2013 n. 124) è sopraggiunta una interpretazione autentica espansiva della prima salvaguardia. In particolare, la categoria 1.5 della prima salvaguardia è stata così rispecificata:

Categorie (suddivisione del punto 1.5 della tabella A1)	Criteri di accesso e contingente
1.5.bis Lavoratori in esonero dal servizio per i lavoratori pubblici (in attesa di compiere i requisiti per il pensionamento)	<i>Ampliamento della salvaguardia 1.5</i> Esonero in corso al 4 dicembre 2011 L'esonero si può intendere in corso anche in caso di provvedimento di concessione emanato dopo il 4 dicembre 2011 ma a seguito di domanda presentata prima
1.5.ter Lavoratori dipendenti di Regioni, Ssn e Enti strumentali in esonero dal servizio (in attesa di compiere i requisiti per il pensionamento) ai sensi di leggi regionali di recepimento, diretto o indiretto, dell'istituto dell'esonero	In precedenza, i dipendenti di Regioni, Ssn e Enti strumentali erano rimasti esclusi dalla prima salvaguardia Contingente: utilizzati i posti non ancora occupati dalle altre categorie della prima salvaguardia (1)

*Scadenza presentazione domanda di accesso (laddove applicabile): 27 febbraio 2014 (2)*

(1) Si veda oltre per prospetto di riepilogo con i dati di utilizzo effettivo delle salvaguardie. – (2) Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 44 del 12 novembre 2013.

## 6. La quinta salvaguardia

Con la quinta salvaguardia la platea dei beneficiari torna ad ampliarsi significativamente, includendo un potenziale di ulteriori 17.000 teste. La salvaguardia è stata introdotta con la L. 27 dicembre 2013 n. 147 (la legge di stabilità per il 2014). Le modalità di attuazione sono sopraggiunte con il decreto interministeriale del 14 febbraio 2014. In origine la salvaguardia si rivolgeva a una platea di potenziali 23.000 teste; successivamente il numero dei destinatari è stato ridimensionato (17.000).

Le categorie coinvolte sono state cinque, tutte rivisitazioni e ampliamenti di precedenti salvaguardie:

1. lavoratori autorizzati alla prosecuzione contributiva volontaria,
2. lavoratori con rapporto di lavoro risolto entro il 31 dicembre 2012 in ragione di accordi individuali o di accordi collettivi stipulati entro il 31 dicembre 2011 (si veda la nota 3 in calce alla tabella A5),
3. lavoratori il cui rapporto di lavoro si è sciolto tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2011 per atto unilaterale,
4. lavoratori collocati in mobilità ordinaria alla data del 4 dicembre

2011 e autorizzati alla contribuzione volontaria successivamente a tale data,

5. lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione anteriormente al 4 dicembre 2011, ancorché al 6 dicembre 2011 non abbiamo nemmeno un contributo volontario accreditato a accreditabile.

La tabella A5 riepiloga le cinque casistiche, evidenziandone i criteri di accesso e il contingente numerico programmato. Un efficace riepilogo delle caratteristiche della quinta salvaguardia è nel Messaggio dell'INPS n. 4.373 del 2 maggio 2014.

Come ulteriori vincoli di accesso alla salvaguardia, comuni a tutte e cinque le categorie, la decorrenza della pensione non può in ogni caso cadere anteriormente al 1° gennaio 2014, e occorre il perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015 (anche per la categoria 5.4).

Per la quinta salvaguardia è stata originariamente programmata una spesa massima di 203 milioni di euro per il 2014, 250 per il 2015, 197 per il 2016, 110 per il 2017, 83 per il 2018, 81 per il 2019, 26 per il 2020.

**Tab. A5 – Dettagli della quinta salvaguardia**

Category	Criteria of access and contingent (1)
5.1 Lavoratori autorizzati alla prosecuzione contributiva volontaria anteriormente al 4 dicembre 2011 (1), anche se, successivamente a tale data, si sono rioccupati con contratto diverso da quello dipendente a tempo indeterminato	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 1.4, 2.3 e 3.2</i></p> <p>Confermato il vincolo di almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data del 6 dicembre 2011</p> <p>Non si fa più riferimento a un limite di reddito annuo lordo derivante dalla nuova attività eventualmente riavviata dopo la cessazione (ma resta il vincolo di non rioccuparsi a tempo indeterminato)</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti (2)</p> <p>Contingente: 9.900 teste</p>
5.2 Lavoratori con rapporto di lavoro risolto entro il 31 dicembre 2012 in ragione di accordi individuali o di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati entro il 31 dicembre 2011, anche se, dopo la cessazione se cessati dopo il 30 giugno ed entro il 31 dicembre 2012, o dopo il 30 giugno se cessati entro il 30 giugno, tali lavoratori si sono rioccupati con contratto diverso da quello dipendente a tempo indeterminato (3)	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 1.7, 2.4 e 3.3</i></p> <p>Il limite per l'avvenuta cessazione del lavoro spostato in avanti sino al 31 dicembre 2012</p> <p>Non si fa più riferimento a un limite di reddito annuo lordo derivante dalla nuova attività eventualmente riavviata dopo la cessazione (ma resta il vincolo di non rioccuparsi a tempo indeterminato)</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti</p> <p>Contingente: 900 teste</p>
5.3 Lavoratori il cui rapporto di lavoro è cessato tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2011 per atto unilaterale, anche se, dopo la cessazione, si sono rioccupati con contratto diverso da quello dipendente a tempo indeterminato	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 1.7, 2.4, 3.3 e 4.1</i></p> <p>Ampliato (all'indietro) l'intervallo entro cui deve essersi verificato lo scioglimento per atto unilaterale</p> <p>Non si fa più riferimento a un limite di reddito annuo lordo derivante dalla nuova attività eventualmente riavviata dopo la cessazione (ma resta il vincolo di non rioccuparsi a tempo indeterminato)</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti</p> <p>Contingente: 5.200 teste</p>
5.4 Lavoratori collocati in mobilità ordinaria alla data del 4 dicembre 2011 e autorizzati al versamento della contribuzione volontaria successivamente a tale data (4)	<p><i>Ampliamento della salvaguardia 3.4</i></p> <p>Non più una data fissa come termine entro cui devono essere perfezionati i requisiti pre Fornero (5) ma ...</p> <p>... entro 6 mesi dalla fine della fruizione dell'indennità di mobilità</p> <p>I contributi volontari possono riguardare anche periodi eccedenti i 6 mesi precedenti la domanda di autorizzazione alla contribuzione volontaria (6)</p> <p>Contingente: 1.000 teste</p>
5.5 Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione anteriormente al 4 dicembre 2011, anche se sprovvisti di almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data del 6 dicembre 2011	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 1.4, 2.3 e 3.2</i></p> <p>Esclusi quelli che al 30 novembre 2013 svolgono attività di lavoro dipendente a tempo indeterminato</p> <p>Deve esserci almeno un contributo derivante da attività lavorativa effettiva tra il 1° gennaio 2007 e il 30 novembre 2013</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6 gennaio 2015, in base alle disposizioni previgenti</p> <p>Contingente: 9.000 teste</p>
<i>Scadenza presentazione domanda di accesso (laddove applicabile): 16 giugno 2014</i>	

(1) Sinora, per questa categoria il Legislatore ha usato l'espressione "entro il...", adesso l'espressione diviene "anteriore a...". – (2) Interpretazione data con Messaggio dell'INPS n. 4.373 del 2 maggio 2014. – (3) In realtà, la categoria 5.2 è composta di due gruppi di lavoratori distinti: quelli che hanno cessato l'attività entro il 30 giugno 2012, cui è dedicato un contingente di 400 teste (nello specifico caso si tratta di un ampliamento meramente numerico della salvaguardia 3.3); e quelli che hanno cessato l'attività dopo il 30 giugno 2012 ed entro il 31 dicembre 2012, cui è dedicato un contingente di 500 teste. Per semplicità le due categorie sono presentate assieme. – (4) Eventuali periodi di sospensione della percezione dell'indennità di mobilità ordinaria successivi al 16 aprile 2014 non possono essere considerati rilevanti ai fini del prolungamento del periodo di fruizione entro il quale devono essere maturati i requisiti per il pensionamento. – (5) Qui il testo di legge cita i requisiti pre Fornero lasciando il dubbio che si tratti dei requisiti per il pensionamento o di quelli utili alla decorrenza della pensione. Come vincolo comune a tutte le categorie, c'è anche che la decorrenza della pensione, secondo le regole pre Fornero, avvenga entro il 6 gennaio 2015. – (6) È stata necessaria una interpretazione autentica (nella L. 10 ottobre 2014 n. 147 che ha introdotto la sesta salvaguardia) per chiarificare questo comma altrimenti di lettura difficile e opinabile.

## 7. Modifica espansiva della seconda salvaguardia

La L. 10 ottobre 2014 n. 147, contestualmente alla sesta salvaguardia (si

veda oltre), ha introdotto una modifica in senso espansivo della seconda salvaguardia. In particolare, la categoria 2.1 della seconda salvaguardia è stata così rispecificata:

Categorie	Criteri di accesso e contingente
2.1.bis Lavoratori per i quali le imprese hanno stipulato, in sede governativa, accordi per la gestione delle eccedenze occupazionali con ricorso ad ammortizzatori sociali (fatta eccezione per l'indennità di mobilità in deroga)	<p><i>Novellato ampliamento della salvaguardia 2.1 (1)</i></p> <p>Sono inclusi i lavoratori percettori al 21 novembre 2014 di cassa integrazione guadagni e il cui rapporto di lavoro vada a cessare entro il 30 dicembre 2016 per collocamento in mobilità</p> <p>Sono inclusi i lavoratori cessati dall'attività entro il 31 dicembre 2014 con successivo collocamento in mobilità (2)</p> <p>Permane in vincolo che gli accordi siano stipulati prima del 31 dicembre 2011</p> <p>Perfezionamento dei requisiti di pensionamento pre Fornero durante la fruizione dell'indennità di mobilità ordinaria o lunga (a seconda dei casi)</p> <p>Contingente: utilizzati i posti non ancora occupati dalle altre categorie della seconda salvaguardia (3)</p>

*Scadenza presentazione domanda di accesso: bisogna attendere la fine del 2016 per verificare quanti rapporti di lavoro sono cessati (4)*

(1) La natura espansiva della salvaguardia si coglie verificando che i vincoli di accesso originari non sono modificati ma si considerano in aggiunta nuove categorie di lavoratori: “[...] Ai lavoratori per i quali le imprese abbiano stipulato in sede governativa entro il 31 dicembre 2011 accordi finalizzati alla gestione delle eccedenze occupazionali con utilizzo di ammortizzatori sociali ancorché siano percettori, entro i quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente disposizione [(21 novembre 2014)], del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria [...] e il cui rapporto di lavoro cessi entro il 30 dicembre 2016 per il collocamento in mobilità [...], ovvero siano cessati dall'attività lavorativa entro il 31 dicembre 2014 e collocati in mobilità [...], i quali in ogni caso maturino i requisiti per il pensionamento entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità [o] della mobilità lunga [...]”. – (2) I nominativi dei cessati devono essere comunicati entro il 31 dicembre 2014 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. – (3) Cfr. infra per prospetto di riepilogo con i dati di utilizzo effettivo delle salvaguardie. – (4) Il termine di presentazione delle domande valido per la sesta salvaguardia (di cui la novella della salvaguardia 2.1 è stata parte) è caduto il 5 gennaio 2015 (per le categorie cui era applicabile).

## 8. La sesta salvaguardia

La L. 10 ottobre 2014 n. 147 ha introdotto la sesta salvaguardia, con una platea programmata in 32.100 teste. È seguita la Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 27 del 7 novembre 2014. Per alcune specificazioni operative sono poi sopraggiunti anche i Messaggi dell'INPS n. 8.838 e 8.881, rispettivamente, del 18 e del 19 novembre 2014.

Le categorie coinvolte sono state cinque, tutte rivisitazioni e ampliamenti di precedenti salvaguardie tranne una:

1. lavoratori collocati in mobilità ordinaria con accordi governativi e non governativi,
2. lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione per maturare i requisiti per il pensionamento,
3. lavoratori con rapporto di lavoro cessato, per accordi o per scelta

- unilaterale, entro prefissati termini di legge (gli stessi termini delle categorie 5.2 e 5.3),
4. lavoratori in congedo o in permesso per ragioni di assistenza a figli o parenti con grave disabilità,
5. lavoratori con contratto a tempo determinato cessato, anche per naturale conclusione, entro prefissati termini di legge.
- La tabella A6 riepiloga le cinque casistiche, evidenziandone dettagli e criteri di accesso, contingente numerico precedenti salvaguardie.

**Tab. A6 – Dettagli della sesta salvaguardia**

Categorie	Criteri di accesso e contingente
6.1 Lavoratori collocati in mobilità ordinaria con accordi governativi o non governativi stipulati entro il 31 dicembre 2011, e cessati dal lavoro entro il 30 settembre 2012 (1)	<p><i>Nuova categoria anche se si muove sulla linea delle salvaguardie ai cessati collocati in mobilità (come la 5.4)</i></p> <p>Perfezionamento dei requisiti per il pensionamento pre Fornero entro 12 mesi dalla fine della fruizione dell'indennità di mobilità</p> <p>Nel caso si voglia far valere la contribuzione volontaria: l'autorizzazione deve già sussistere o la domanda deve essere presentata entro il 5 gennaio 2015 (2)</p> <p>I contributi volontari, versati per raggiungere i requisiti di pensionamento, possono riguardare anche periodi eccedenti i 6 mesi precedenti la domanda di autorizzazione al versamento</p> <p>I contributi volontari, versati al fine di raggiungere i requisiti di pensionamento, possono essere effettuati solo con riferimento ai 12 mesi successivi il termine di fruizione dell'indennità di mobilità</p> <p>Contingente: 5.500 teste</p>
6.2 Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione. Il riferimento è alle categorie 5.1 e 5.5	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 5.1 e 5.5</i></p> <p>Valgono gli stessi vincoli delle categorie 5.1 e 5.5 (distinti per categoria) ad accezione del limite per perfezionare i requisiti per la decorrenza della pensione che diviene il 6 gennaio 2016 (entro il ...)</p> <p>Contingente: 12.000 teste (indifferenziato per gli appartenenti alla categoria 5.1 e alla categoria 5.5)</p>
6.3 Lavoratori con rapporto di lavoro cessato, per accordi o per scelta unilaterale, entro prefissati termini di legge sulla base di accordi individuali o di accordi collettivi stipulati entro il 31 dicembre 2011, e lavoratori il cui rapporto è cessato tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2011 per atto unilaterale. La salvaguardia vale anche se, successivamente a tali date, i lavoratori si sono rioccupati con contratto diverso da quello dipendente a tempo indeterminato (cfr. salvaguardie 5.3 e 5.3)	<p><i>Ampliamento delle salvaguardie 5.2 e 5.3</i></p> <p>Valgono gli stessi vincoli delle categorie 5.2 e 5.3 (distinti per categoria) ad accezione del limite per perfezionare i requisiti per la decorrenza della pensione che diviene il 6 gennaio 2016 (entro il ...)</p> <p>Contingente: 8.800 teste</p>
6.4 Lavoratori che nel 2011 hanno usufruito di congedo o di permessi per ragioni di assistenza a figli o parenti con grave disabilità	<p><i>Versione ampliata delle salvaguardie 4.2</i></p> <p>Valgono gli stessi vincoli della categoria 4.2 ad accezione del limite per perfezionare i requisiti per la decorrenza della pensione che diviene il 6 gennaio 2016 (entro il ...)</p> <p>Contingente: 1.800 teste</p>
6.5 Lavoratori con contratto a tempo determinato cessato, anche per naturale conclusione, tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2011, non più rioccupati a tempo indeterminato	<p><i>Nuova categoria per i contratti a tempo determinato</i></p> <p>Si includono i lavoratori, mai più rioccupati a tempo indeterminato, cessati dal lavoro anche 5 anni prima che entrasse in vigore la riforma Fornero</p> <p>Perfezionamento dei requisiti utili a comportare la decorrenza della pensione entro il 6.1.2016, in base alle disposizioni previgenti</p> <p>Contingente: 4.000 teste</p>

*Scadenza presentazione domanda di accesso (laddove applicabile): 5 gennaio 2015*

(1) Eventuali periodi di sospensione della percezione dell'indennità di mobilità ordinaria successivi al 6 novembre 2014 non possono essere considerati rilevanti ai fini del prolungamento del periodo di fruizione entro il quale devono essere maturati i requisiti per il pensionamento. – (2) Così specifica il Messaggio dell'INPS n. 8.881 del 19 novembre 2014, aiutando nella difficile interpretazione del comma 2, art. 2 della L. 10 ottobre 2014 n. 147.



Come ulteriore vincolo comune a tutte le categorie coinvolte dalla sesta salvaguardia, la decorrenza del trattamento pensionistico non può essere anteriore al 6 novembre 2014.

Per la sesta salvaguardia è stata originariamente programmata una spesa massima di 43 milioni di euro per il 2014, 218 per il 2015, 378 per il 2016, 355 per il 2017, 303 per il 2018, 203 per il 2019, 128 per il 2020, 49 per il 2021, 4 per il 2022.

## **9. La settima salvaguardia**

È stata introdotta con la legge di stabilità per il 2016 (L. 28 dicembre 2015 n. 208, commi 263 e seguenti). I dettagli operativi sono stati completati con la Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 36 del 31 dicembre 2015. Si è poi aggiunta anche la Circolare dell'INPS n. 1 dell'8 gennaio 2016<sup>27</sup>. La settima

potenziale di 26.300 teste. Lo schema ricalca *tout court* quello della sesta salvaguardia di cui la settima è una puntuale estensione.

La tabella A7 riepiloga le cinque casistiche, evidenziandone i criteri di accesso, il contingente numerico programmato e i collegamenti con le precedenti salvaguardie.

Come ulteriore vincolo comune a tutte le categorie coinvolte dalla settima salvaguardia, la decorrenza del trattamento pensionistico non può essere anteriore alla data di entrata in vigore della legge di stabilità per il 2016.

Per la settima salvaguardia è stata programmata una spesa massima di 213 milioni di euro per il 2016, 387 per il 2017, 336 per il 2018, 258 per il 2019, 171 per il 2020, 107 per il 2021, 41 per il 2022, 3 per il 2023.

---

<sup>27</sup> Il titolo della Circolare dell'INPS, in cui compare un "prime indicazioni", lascia presumere che seguiranno altri documenti esplicativi/operativi.

**Tab. A7 – Dettagli della settima salvaguardia**

Categorie	Criteri di accesso e contingente
7.1 Lavoratori collocati in mobilità ordinaria o in trattamento speciale edile con accordi governativi o non governativi (1) stipulati entro il 31 dicembre 2011 e cessati dal lavoro entro il 31 dicembre 2014 (2)	<p><i>Ampliamento della salvaguardia 6.1 (3)</i></p> <p>Per i cessati entro il 31 dicembre 2014, i requisiti per il pensionamento pre Fornero devono essere perfezionati entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità o del trattamento speciale edile</p> <p>Solo per cessati dal lavoro entro il 31 dicembre 2012, il perfezionamento dei requisiti pre Fornero è richiesto nelle stesse modalità della salvaguardia 6.1 (4)</p> <p>Eventuali periodi di sospensione dell'indennità di mobilità (non è citato esplicitamente anche il trattamento per disoccupazione edile) si considerano rilevanti al fine del prolungamento del periodo di fruizione della stessa indennità</p> <p>Contingente: 6.300 teste</p>
7.2 Lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria anteriormente al 4 dicembre 2011 e che perfezionano i requisiti per la decorrenza della pensione pre Fornero entro il 6 gennaio 2017	<p><i>Ampliamento della salvaguardia 6.2</i></p> <p>Valgono (come già per la salvaguardia 6.2) gli stessi vincoli delle categorie 5.1 e 5.5 (distinti per categoria) ad eccezione del limite per perfezionare i requisiti per la decorrenza della pensione che diviene il 6 gennaio 2017 (entro il ...)</p> <p>Contingente: 9.000 teste</p>
7.3 Lavoratori con rapporto di lavoro cessato, per accordi o per scelta unilaterale, entro prefissati termini (gli stessi della salvaguardia 6.3) e che perfezionano i requisiti per la decorrenza della pensione pre Fornero entro il 6 gennaio 2017	<p><i>Ampliamento della salvaguardia 6.3</i></p> <p>Valgono (come già per la salvaguardia 6.3) gli stessi vincoli delle categorie 5.2 e 5.3 (distinti per categoria) ad eccezione del limite per perfezionare i requisiti per la decorrenza della pensione che diviene il 6 gennaio 2017 (entro il ...)</p> <p>Il limite per perfezionare i requisiti per la decorrenza della pensione è spostato in avanti di un anno</p> <p>Contingente: 6.000 teste</p>
7.4 Lavoratori in congedo per assistere figli con grave disabilità, che perfezionano i requisiti per la decorrenza della pensione pre Fornero entro il 6 gennaio 2017	<p><i>Ampliamento della salvaguardia 6.4</i></p> <p>Il limite per perfezionare i requisiti per la decorrenza della pensione è spostato in avanti di un anno, al 6 gennaio 2017 (entro il ...)</p> <p>Rispetto alla sesta salvaguardia, destinatari sono i lavoratori con figli affetti da disabilità grave e non anche con parenti affetti da disabilità grave</p> <p>Inoltre, si considerano solo i lavoratori in congedo e non anche (come nella sesta salvaguardia) quelli in permesso</p> <p>Contingente: 2.000 teste</p>
7.5 Lavoratori con contratto a tempo determinato e lavoratori in somministrazione con contratto a tempo determinato cessati dal lavoro tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2011, anche per normale conclusione contrattuale, non più rioccupati a tempo indeterminato, che perfezionano i requisiti per la decorrenza della pensione pre Fornero entro il 6 gennaio 2017	<p><i>Ampliamento della salvaguardia 6.5</i></p> <p>La categoria è la medesima della salvaguardia 6.5, con l'aggiunta dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato</p> <p>Sono ammessi i lavoratori a tempo determinato, mai più rioccupati a tempo indeterminato, cessati dal lavoro anche 5 anni prima che entrasse in vigore la riforma Fornero</p> <p>Il limite per perfezionare i requisiti per la decorrenza della pensione pre Fornero è posticipato al 6 dicembre 2017 (entro il ...)</p> <p>La salvaguardia non copre il settore agricolo e i lavoratori stagionali</p> <p>Contingente: 3.000 teste</p>

*Scadenza presentazione domanda di accesso (laddove applicabile): 1° marzo 2016*

(1) Nel caso di lavoratori provenienti da aziende cessate o interessate dall'attivazione di procedure concorsuali, si prescinde dal raggiungimento degli accordi. – (2) Solo i cessati dal lavoro entro il 31 dicembre 2012 possono perfezionare i requisiti utili alla decorrenza della pensione pre Fornero anche tramite la prosecuzione volontaria della contribuzione. – (3) Rispetto alla salvaguardia 6.1, adesso è incluso anche il trattamento speciale edile. – (4) Ovvero è possibile perfezionarli anche nei 12 mesi successivi al termine della fruizione dell'indennità, ricorrendo eventualmente a versamenti contributivi volontari. I contributi volontari, versati al fine di raggiungere i requisiti di pensionamento, devono riferirsi ai 12 mesi successivi al termine di fruizione dell'indennità di mobilità o del trattamento speciale edile; i contributi volontari possono riguardare anche periodi eccedenti i 6 mesi precedenti la domanda di autorizzazione al versamento degli stessi contributi.

