

Premessa

La legge 8 agosto 1995, n. 335 di riforma del sistema previdenziale assegna (art.1, comma 44) al Nucleo di valutazione della spesa previdenziale compiti di "osservazione e di controllo dei singoli regimi assicurativi, degli andamenti economico-finanziari del sistema previdenziale obbligatorio, delle dinamiche di correlazione tra attivi e pensionati, e dei flussi di finanziamento e di spesa, anche con riferimento alle singole gestioni, nonché compiti di propulsione e verifica in funzione della stabilizzazione della spesa previdenziale". La stessa legge (art. 1, comma 6) prevede che il Nucleo predisponga una serie di indicatori idonei a valutare la dinamica dei flussi previdenziali di ciascuna gestione del sistema pensionistico obbligatorio.

Il presente rapporto illustra l'attività compiuta dal Nucleo in attuazione di quanto così previsto dalla legge 335/95.

Sono stati analizzati gli andamenti economico-finanziari dei diversi fondi che compongono la previdenza obbligatoria alla luce degli effetti prodotti dai principali interventi legislativi che si sono succeduti nell'ultimo triennio fornendone un quadro di sintesi.

In tal modo sono stati anche forniti gli elementi utili per la predisposizione, da parte del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, del rapporto periodico al Parlamento (art. 1, comma 46) sugli aspetti economico-finanziari e attuativi della riforma previdenziale introdotta dalla legge 8 agosto 1995, n.335.

Il rapporto è strutturato in due volumi corredati da due appendici. Il primo volume è suddiviso in due parti di cui: la prima parte si concentra sulla legislazione e sul quadro istituzionale, descrivendo il processo normativo posto in essere a partire dal 1995, anche con riguardo ai profili di coerenza e di sviluppo delle linee inizialmente tracciate dalla legge di riforma generale della previdenza, fino alle ultime misure contenute nella legge n. 449 del 1997; la seconda parte del rapporto esamina in maniera più disaggregata i dati economici relativi ai singoli fondi.

La rassegna normativa, oltre a mettere in evidenza i collegamenti essenziali di un insieme articolato di interventi, pone l'accento sul carattere evolutivo dei parametri di controllo degli equilibri finanziari dei singoli fondi e della spesa pensionistica complessiva. A questo proposito è opportuno ricordare che nonostante il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo tenda a stabilizzarsi nel medio periodo, tuttavia, la gradualità con cui le modifiche legislative esercitano i loro effetti, unitamente alle caratteristiche di forte inerzia che sono proprie della spesa previdenziale, rivela la criticità degli andamenti economici nella fase di transizione, ossia nel periodo relativamente lungo di progressivo passaggio dal vecchio al nuovo regime pensionistico. Negli ultimi anni, questa fase è stata resa ancor più difficile dall'evoluzione negativa di alcuni fattori congiunturali, specie dalla dinamica lenta e incerta dell'occupazione e dei redditi da lavoro, che ha determinato una sostanziale stagnazione della base imponibile e quindi del finanziamento della spesa previdenziale.

Per poter espletare questa attività di monitoraggio, definita nelle sue linee guida dalla legge di riforma del 1995, il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale ha ritenuto essenziale procedere ad una raccolta completa e sistematica dei dati contabili, tanto dal lato della spesa che delle entrate, a partire dal 1989, instaurando a tale scopo un rapporto di collaborazione con tutti gli enti del sistema obbligatorio, comprese le casse professionali. L'obiettivo è quello di costruire e gestire una banca dati caratterizzata da informazioni omogenee, e quindi confrontabili, riguardante una realtà articolata e finora fortemente differenziata anche sotto il profilo delle metodologie di rilevazione contabile. Tale materiale, che verrà aggiornato annualmente, costituisce la base necessaria affinché il Nucleo di valutazione possa esercitare i compiti istituzionali di controllo delle singole gestioni, con riguardo ai flussi di finanziamento e di spesa, in una logica di previsione dei saldi anche nel breve periodo.

Una sintesi degli andamenti economici della previdenza sociale è contenuta nella prima parte del rapporto.

A corredo del rapporto, infine, nella prima delle due appendici allegate sono elencati i provvedimenti emanati dal Governo in attuazione della legge 335/95; una esauriente descrizione della semplice algebra degli indicatori statistici utilizzati è contenuta nella seconda appendice.

PARTE PRIMA

PAGINA BIANCA

1. Il quadro normativo - istituzionale

1.1. Gli interventi di riforma del sistema pensionistico; la legge 8 agosto 1995, n. 335

Il complesso di profonde innovazioni apportate all'ordinamento previdenziale dalla legge 335/95 e dai provvedimenti emanati in attuazione di essa, e gli effetti che tale complesso ha prodotto non solo sul piano economico-finanziario, ma anche - e per certi aspetti ancora più significativamente - sul piano dell'equità del sistema previdenziale, costituisce punto di riferimento centrale e fondamentale della presente parte del rapporto. In essa sarà inoltre sinteticamente illustrato il successivo processo normativo, al fine di individuare la continuità, o in ipotesi l'incoerenza, con l'intervento riformatore del 1995.

Occorre difatti rilevare che la legge 335/95, se da un lato costituisce indubbiamente punto di approdo nel processo riformatore avviato dalla legge 23 dicembre 1992, n. 421 - in concomitanza di noti fattori di crisi economica e finanziaria - sviluppatosi attraverso gli atti delegati emanati in base a tale legge (principalmente i decreti legislativi 30 dicembre 1992, n. 503 e 2 aprile 1993, n. 124), e proseguito con le leggi 24 dicembre 1993, n. 537 e 23 dicembre 1994, n. 724, dall'altro, nel configurare un nuovo assetto previdenziale, si pone come parametro alla luce del quale valutare in termini di coerenza i successivi interventi normativi.

La portata innovatrice della riforma del 1995, le sue ragioni ma anche gli stessi suoi limiti, possono essere dunque colti collocandola nel processo normativo di cui è stato oggetto il sistema previdenziale.

L'esigenza di riforma del sistema previdenziale, con la necessità di un ridimensionamento dei sempre crescenti livelli di spesa in una prospettiva di sviluppo della previdenza complementare, comincia ad avvertirsi già dagli anni '70, in conseguenza della sfavorevole congiuntura che in quegli anni viene ad interessare il sistema economico dei paesi occidentali. Si diffonde in quel periodo la consapevolezza della necessità di tenere conto delle situazioni di effettivo (e non presunto) bisogno, di fissare un tetto massimo delle prestazioni pur mantenendo ferma la contribuzione sull'intera retribuzione, di determinare infine meno favorevoli criteri perequativi per le pensioni di più elevato importo, in una logica di progressiva eliminazione dal sistema previdenziale degli eccessi di redistribuzione che sin lì lo avevano connotato.

Tuttavia i progetti di riforma via via elaborati non hanno trovato, tra la fine degli anni '70 ed i primi anni '90, condizioni socio-politico-istituzionali atte a favorirne la trasformazione in realtà normativa, con la conseguenza che in tale arco di tempo si è assistito ad una serie di interventi parziali, frutto di esigenze congiunturali e perciò affidati per lo più alle annuali manovre di bilancio. Il monitoraggio delle disposizioni aventi ad oggetto la materia previdenziale, introdotte nell'ordinamento a decorrere dal 1978 mediante lo strumento della legge finanziaria (articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468), è esemplare dell'utilizzazione surrettizia di tale meccanismo

normativo. Difatti più che alla contingente necessità di intervenire con prevalente efficacia sull'esercizio finanziario cui la legge si riferisce - e ciò al fine di adeguare, mediante modifiche e/o integrazioni della vigente legislazione, entrate e uscite del settore pubblico allargato agli obiettivi di politica economica dei bilanci annuale e pluriennale - la manovra di bilancio finisce per concretizzare, sia pure mediante iniziative non sempre omogenee e spesso contrassegnate nel tempo da elementi di discontinuità, una attività riformatrice di fondamentali istituti previdenziali, in graduale direzione di una omogeneizzazione.

Ciò proprio perché l'obiettivo di "riforma globale" (testimoniato dal ricorrente inciso "in attesa della legge di riordino/riforma del sistema pensionistico" posto come preambolo di disposizioni previdenziali contenute in varie leggi finanziarie), non riusciva a trovare tempi ed occasioni di effettivo conseguimento.

Di qui una pluralità di interventi asistematici, con carattere prevalentemente perequativo o di riorganizzazione amministrativa e gestionale, o più direttamente di contenimento della spesa previdenziale¹, ma anche non poche disposizioni in controtendenza rispetto al quadro generale sopra delineato². A ciò si aggiunga che ulteriore difficoltà per il legislatore a seguire percorsi coerenti è stata rappresentata dalla diffusa tendenza ad utilizzare il sistema previdenziale in modo surrettizio. Si

¹ Tra i provvedimenti a carattere prevalentemente perequativo possono essere ricordati: a) la parificazione dei termini e dei criteri di perequazione automatica delle pensioni (articolo 21 della legge 730/1983); b) l'abolizione delle c.d. "pensioni baby" (legge 79/1983); c) la disciplina unitaria delle prestazioni per carichi di famiglia (articolo 2 legge 153/1988); d) la parificazione dei trattamenti minimi erogati dalle Casse di previdenza dei liberi professionisti a quelle erogate dal FPLD (articolo 7 della legge 544/1988); e) la riforma dei regimi speciali dei lavoratori autonomi (legge 233/1990) e le più recenti disposizioni che, a partire dalle leggi nn. 67 e 544 del 1988, sono intervenute sulle c.d. "pensioni d'annata" e sulle disparità esistenti fra gli impieghi pubblico e privato; f) l'eliminazione delle cosiddette scale mobili anomale mediante l'unificazione ai livelli più bassi dei sistemi di perequazione automatica delle pensioni, e, nel caso di titolarità di più pensioni, limitandone l'indicizzazione ad una sola. Nell'ambito della perseguita razionalizzazione possono essere comprese le iniziative di semplificazione dell'organizzazione amministrativa (la legge 88/1989 sulla riforma dell'INPS; le leggi nn. 218, 233 e 249 del 1990, che hanno disposto la confluenza nell'INPS dei dipendenti delle ex banche pubbliche, degli imprenditori agricoli a titolo principale e delle ostetriche iscritte all'albo professionale; la disciplina sulla ricongiunzione delle posizioni assicurative al fine della liquidazione di un unico trattamento di pensione nei settori pubblico e privato (leggi 523/1952, 29/1979 e 45/1990); le norme sull'inquadramento delle aziende ai fini previdenziali (articoli 49 della legge 88/1989, 1 della legge 63/1993, 3 ottavo comma della legge 335/1995). Per quanto riguarda le iniziative aventi come diretto obiettivo il contenimento della spesa previdenziale, risulta particolarmente significativo l'affermarsi della tendenza a collegare attribuzione e misura dell'intervento sociale all'effettiva esistenza dello stato di bisogno concretamente accertato (leggi nn. 79/638/730 del 1983, 222/1984, 41/1986, 153/1988); e ciò nel rigoroso rispetto dei principi costituzionali posti a tutela di situazioni di bisogno socialmente rilevanti. E proprio in ossequio a tali principi il legislatore, soprattutto sensibilizzato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le altre, Corte costituzionale n. 497/1988 e 141/1989) in ordine alla tutela accordata alla c.d. "prestazione adeguata", ha individuato criteri perequativi sia delle prestazioni che del recupero di valore reale delle contribuzioni versate, provvedendo altresì alla determinazione dei parametri per la disciplina dell'integrazione al minimo del trattamento pensionistico (articoli 2 del D. Lgs. 80/1992 e 7 della legge 223/1991).

² E' sufficiente al riguardo far cenno alle norme che consentono il progressivo innalzamento (articoli 19 della legge 155/1981, 3 della legge 297/1982 e 9 della legge 140/1985) e lo sfondamento del tetto pensionistico (articolo 21 della legge 67/1988), e a quelle infine che incidono sui criteri perequativi a favore delle pensioni di importo più elevato (legge finanziaria del 1988).

vuole fare riferimento ai pensionamenti anticipati per categorie di dipendenti di aziende in crisi, all'uso generalizzato del pensionamento per invalidità come strumento improprio di ammortizzatore sociale, alle condizioni di favore del regime degli accessi e della determinazione delle prestazioni previdenziali del settore pubblico, praticate come fattore concorrente alla definizione e valutazione generale del complessivo trattamento, in funzione per così dire "compensativa" di aspetti retributivi o di carriera³.

La carenza dunque di un complessivo disegno organico ha sicuramente reso più difficile la ricerca di soluzioni che, in un quadro di necessarie economie, non pregiudicasse fondamento e natura del sistema di sicurezza sociale. Tanto più che, non solo per i regimi speciali di categoria ma anche per il sistema previdenziale obbligatorio generale, la progressiva attenuazione dell'equilibrio tra contributi e prestazioni aveva determinato un'assoluta asintonia fra detti parametri ed il principio dell'equilibrio gestionale.

E' solo dunque con la crisi del 1992, sotto la spinta dell'emergenza finanziaria, che si realizzano le condizioni per realizzare, una riforma improntata ai necessari principi di generalità. In questo quadro sembra opportuno ricordare l'articolo 3 primo comma cpv. della legge 421/1992, che, finalizzando la riforma alla stabilizzazione al livello dell'epoca del rapporto tra spesa previdenziale e PIL, ha per la prima volta individuato un parametro di compatibilità della spesa stessa rispetto al principio costituzionalmente garantito dell'equilibrio della finanza pubblica.

In particolare, la riforma del 1992 ha proficuamente operato, per quanto riguarda la previdenza di base, nell'ambito di quasi tutti i fattori incidenti sulla spesa previdenziale, sia pure con la rilevante eccezione dei trattamenti pensionistici di anzianità e dei coefficienti di rendimento (età pensionabile, retribuzione pensionabile, introduzione del massimale retributivo quiescibile per le categorie che ne erano sprovviste, graduale abolizione del regime di pensionamento anticipato nel settore pubblico); e ciò sia nel settore privato che in quello del pubblico impiego, avviando in tal modo anche una positiva iniziativa di omogeneizzazione e/o armonizzazione tra le rispettive discipline. L'intervento normativo ha quindi operato in vista di una coordinata ed interdependente pluralità di obiettivi: il rallentamento delle uscite dal mercato del lavoro (differimento dei pensionamenti), il tentativo di far emergere il lavoro sommerso (allungamento del periodo assicurativo rilevante ai fini di pensione) e la retribuzione in nero (maggior rilievo alla contribuzione), con conseguenti benefiche prospettive sia sotto il versante della spesa (contenimento delle prestazioni) che dell'entrata (minori evasioni contributive)⁴.

Gli interventi normativi attuati nel biennio 1993-'94 in sede di provvedimenti collegati alle rispettive leggi annuali di bilancio (legge 537/93 e legge 724/94) hanno aggiunto ulteriori elementi al processo di rivisitazione del sistema.

³ Il frequente ricorso del legislatore al sistema previdenziale in funzione impropria, costituendo un fattore non marginale dell'appesantimento dei costi della previdenza, è sintomatico della diffusa disattenzione ai problemi di equilibrio finanziario del sistema stesso.

⁴ Tuttavia il regime di calcolo delle pensioni per i nuovi assunti previsto dal D.Lgs. 11 agosto 1993, n. 373, in attuazione dello specifico criterio di delega di cui all'art. 3, c. 1, lett. o) della legge 421/92, mitiga in parte gli effetti così recati dal D.Lgs. 503/92, nella dichiarata funzione compensativa delle riduzioni del livello di copertura previdenziale maggiormente incidenti sui nuovi assunti.

La legge 537/93 opera sostanzialmente sui trattamenti di anzianità del pubblico impiego, introducendo meccanismi di riduzione delle prestazioni in funzione disincentivante, ed in direzione della copertura previdenziale obbligatoria per i cosiddetti lavoratori "parasubordinati" (anche se l'intervento, affidato a regolamenti, è stato attuato solo con la legge 335/95). Ma la legge 537/93 opera altresì su un aspetto collaterale, ma non certo secondario, del sistema previdenziale, vale a dire sulla struttura degli enti di previdenza, prevedendone per taluni l'accorpamento, fusione e riorganizzazione (decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479) e per altri la privatizzazione in presenza di determinate condizioni (decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509)⁵.

Ancora più significativa appare la legge 724/94, sia con le misure introdotte direttamente (operando in particolare sulla unificazione delle aliquote di rendimento e sulle basi imponibili, in direzione di una armonizzazione tra diversi regimi) sia ancor di più con il porre, come è noto, le premesse ovvero la cornice finanziaria dell'intervento riformatore poi attuato con la legge 335/95, e con il disporre in attesa di essa il blocco dell'accesso ai trattamenti pensionistici di anzianità.

In stretta correlazione e diretta attuazione della legge 724/94, la legge 335/95 viene dunque ad inserirsi, come si è detto, nel quadro riformatore avviato dal legislatore del 1992, ma non più nella logica di sola razionalizzazione dell'esistente, pur ispirata da esigenze di equità e di risparmio, bensì di reimpostazione del sistema previdenziale. La ricerca dell'equilibrio finanziario fra costi (contributivi e fiscali) e benefici (prestazioni), con l'obiettivo di raggiungere la stabilizzazione del rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo è ora perseguita con nuovi strumenti e principi, non solo ispirati a finalità strettamente finanziarie, ma anche intesi alla rideterminazione delle regole, in funzione della creazione di un sistema generale con caratteristiche omogenee.

La stessa citazione dell'articolo 38 della Costituzione contenuta nell'articolo 1 della legge 335/1995 e la successiva affermazione secondo la quale le disposizioni di detta legge - dichiarate immodificabili se non mediante previsione espressa di legge - "costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica", al di là del valore meramente enunciativo che non vale certamente ad attribuire loro valenza di giudizio di conformità del sistema di legislazione ordinaria alla Costituzione e neppure natura di "legislazione rinforzata", delineano tuttavia con estrema chiarezza la volontà del legislatore di attuare un intervento strutturale inteso alla realizzazione di regole tendenzialmente generali ed uniformi, nella prospettiva di una diffusione generale della tutela previdenziale⁶.

⁵ Nell'analisi della spesa previdenziale, i costi amministrativi e gestionali derivanti dall'assetto organizzativo e dallo stesso numero degli enti erogatori di forme di previdenza obbligatorie sono spesso non adeguatamente considerati, nel mentre tale aspetto ha significativa rilevanza non solo sotto il profilo strettamente economico-finanziario in termini di costi del sistema, ma ancora più sotto il profilo della efficienza ed efficacia delle strutture preposte alla importante funzione previdenziale. Il punto appare peraltro influenzato dalle prospettive del pluralismo gestionale a seguito del compimento del processo di armonizzazione (vedi nota n. 19)

⁶ L'esigenza di dare una prima attuazione alle previsioni di tutela costituzionale dei "diritti sociali" ha in primo luogo determinato una progressiva generalizzata estensione del sistema previdenziale obbligatorio. Di qui, l'introduzione dell'obbligo assicurativo per quelle categorie di impiegati che, in quanto percettori di retribuzioni superiori al limite al riguardo fissato dalla legge per

I più significativi aspetti della riforma del 1995 possono così essere sintetizzati:

- a) scelta, come metodo di calcolo delle prestazioni nell'assetto previdenziale a regime, del sistema contributivo, che nel rispetto dei principi di solidarietà, fondati sulla natura pubblica del sistema e sul criterio della ripartizione, a cui è storicamente improntata la previdenza obbligatoria italiana, dà luogo a trattamenti pensionistici maggiormente corrispondenti a criteri di corrispettività tra contributi e prestazioni, anche perché determinati in base all'età di accesso al pensionamento ovvero di aspettativa media della percezione del trattamento pensionistico;
- b) convergenza delle diverse discipline previdenziali verso il regime del FPLD, assunto come modello generale di riferimento del sistema previdenziale⁷, realizzata attraverso l'omogeneizzazione ovvero tramite processi di graduale armonizzazione dei diversi regimi esistenti, con la conservazione dei soli profili di diversità motivati da obiettive peculiarità ed esigenze dei singoli settori di attività interessate, e con conseguente rimozione, in prospettiva, di gran parte dei fattori di rigidità che la diversità dei regimi previdenziali determina sulla mobilità dei lavoratori;
- c) innalzamento dell'età di accesso al trattamento pensionistico, con superamento dell'istituto della pensione di anzianità attraverso la creazione di un'unica pensione di vecchiaia (sostitutiva di quelle di vecchiaia, vecchiaia anticipata ed anzianità) che tuttavia consenta, nel rispetto di regole attuariali nella determinazione del trattamento pensionistico, flessibilità di condizioni di accesso in funzione di scelte di carattere individuale, ma anche di esigenze delle dinamiche del mercato del lavoro⁸;
- d) rivisitazione, anche per effetto di quanto visto al punto d), della disciplina delle "attività usuranti", individuata d'ora in poi come unica situazione che, con carattere di generalità (ferma restando la peculiarità dei singoli regimi previdenziali,

l'assoggettamento all'assicurazione generale obbligatoria, ne erano stati fino ad allora esonerati; la progressiva estensione del medesimo obbligo, nel periodo 1959-1966, ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri, artigiani e commercianti, in quanto appartenenti a categorie meno protette del lavoro autonomo; la diffusione delle forme di tutela previdenziale obbligatoria per di categorie di lavoratori autonomi, mai in passato tutelati dalla previdenza obbligatoria. Nel quadro di attuazione dei principi costituzionali posti a garanzia del c.d. "Stato sociale" debbono citarsi l'introduzione della disciplina dei trattamenti minimi di pensione (legge 118/1952), l'istituzione del Fondo sociale (legge 903/1965) e della pensione sociale (articolo 26 della legge 153/1969, il regime di tutela degli invalidi civili (legge 118/1971), e, nel quadro di attuazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale, l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (legge 833/1978).

⁷ Di tale regime si fornirà una sintetica esposizione in sede di illustrazione della relativa gestione (vedi paragrafo 3.1.1); pertanto esso viene a costituire il parametro per la valutazione in termini di convergenza e/o perdurante divergenza delle altre gestioni e regimi illustrati nei punti successivi della parte seconda.

⁸ La dialettica tra mercato del lavoro, con le diverse tipologie di impiego, e regime previdenziale costituisce argomento di massimo interesse per le complesse interazioni tra i due settori. Basti qui rilevare la evidente influenza che la diversità degli oneri contributivi (in termini di costo del lavoro) ha sulle possibili opzioni lavorative. L'auspicato obiettivo di una indifferenza a tal fine del regime previdenziale contributivo, da raggiungersi attraverso un progressivo riavvicinamento delle diverse aliquote, deve confrontarsi con la diversità quantitativa delle diverse aree di lavoro (subordinato e autonomo), in uno con le esigenze proprie del sistema a ripartizione, laddove rimane comunque la differenza determinata dalla presenza di prestazioni non pensionistiche nell'uno piuttosto che nell'altro regime.

connessa a specifiche obiettive situazioni, come ad esempio nel caso dei lavoratori dello spettacolo), possa consentire l'anticipazione all'accesso ai trattamenti pensionistici⁹, e dunque aspetto importante per il completamento del nuovo assetto previdenziale;

- e) estensione dell'assicurazione previdenziale obbligatoria, da un lato con la previsione di forme e gestioni pensionistiche per i liberi professionisti fin qui privi di assicurazione obbligatoria, e dall'altro attraverso la costituzione di una apposita gestione separata presso l'Inps, cui sono iscritti i lavoratori cosiddetti "parasubordinati"¹⁰;
- f) accentuazione della separazione tra prestazioni di carattere strettamente previdenziale ed interventi di carattere assistenziale facenti capo alle gestioni previdenziali, ai fini dell'individuazione con chiarezza delle rispettive fonti di finanziamento;
- g) sviluppo delle forme di previdenza complementare configurate come strumento di integrazione del reddito pensionistico.

Cardine fondamentale della riforma appare in primo luogo il recupero del principio di solidarietà, secondo il quale il sistema previdenziale deve potersi applicare con caratteristiche sostanzialmente uniformi alla generalità dei lavoratori, con l'eliminazione di quella diversità di regole che, se non giustificata da ragioni

⁹La complessa vicenda normativa dei lavori usuranti merita attenta considerazione. Le continue modifiche apportate all'assetto previdenziale dei lavori usuranti denotano la crescente rilevanza che il tema assume nel nuovo regime dei requisiti per l'accesso ai trattamenti pensionistici, ma è anche indice dell'estrema difficoltà di individuare concettualmente l'attività usurante, in relazione alla quale occorre evitare che essa, priva di un riscontro scientifico, diventi occasione per generici riconoscimenti di presunta mera gravosità del lavoro, con connessi possibili effetti di rinnovata configurazione di situazioni che la legge 335/95 intendeva definitivamente rimuovere e superare. Appare dunque opportuno a questo punto richiamare in sintesi il processo normativo che ha interessato la materia. Ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 374/93, attuativo della delega conferita sul punto dalla legge 421/92, sono considerati usuranti i lavori per il cui svolgimento è richiesto un impegno psico-fisico particolarmente intenso e continuativo. L'art. 2 del decreto stabilisce che ai lavoratori occupati nelle predette attività è consentito anticipare il pensionamento mediante abbassamento del limite di età pensionabile nella misura di due mesi per ogni anno di attività; la riduzione non può comunque superare un totale di 60 mesi. La legge 335/95 aggiunge ulteriori benefici: per i lavoratori impegnati in mansioni particolarmente usuranti viene riconosciuta una riduzione del limite di anzianità contributiva di un anno ogni dieci di occupazione nelle medesime attività, fino ad un massimo di 24 mesi complessivamente considerati; i nuovi limiti di età stabiliti dalla citata legge 335/95 per l'accesso alla pensione di anzianità nel regime retributivo vengono ridotti fino al massimo di un anno; per le pensioni calcolate in base al metodo contributivo si concede una facoltà di opzione tra una più elevata pensione (un aumento di un anno contributivo per ogni sei anni di attività usurante) o un anticipo del collocamento a riposo. Il comma 34 dell'art. 1 della citata legge n. 335 del 1995, sostituendo l'art. 3 del D.Lgs. 374/93, ha previsto tre diversi decreti ministeriali (rispettivamente per i dipendenti pubblici e privati e per i lavoratori autonomi) ai fini dell'individuazione delle mansioni usuranti e della modalità di copertura degli oneri conseguenti all'abbassamento dell'età pensionabile dei lavoratori interessati. Per superare lo stato di difficoltà applicativa-operativa delle citate previsioni, è poi da ultimo intervenuto l'art. 59, c. 11 della legge 449/97, che prevede che i criteri per l'individuazione delle mansioni usuranti siano stabiliti con un unico decreto del Ministro del lavoro, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio, della sanità, della funzione pubblica e per gli affari regionali, da emanarsi entro sei mesi dalla data di emanazione della suddetta legge 449/97, su parere di una commissione tecnico-scientifica.

¹⁰Viene così data attuazione al regime già prefigurato, come si è detto, dalla legge 537/93.