

2. LA NORMATIVA SUI LAVORI USURANTI

La normativa sui lavori usuranti si può inquadrare come una politica passiva che agisce sugli effetti dell'azione lavorativa. Si tratta di un percorso legislativo che non ha carattere di prevenzione ed intervento - come la legislazione sulla salute e sicurezza sul lavoro - ma di attenuazione degli effetti sulla salute di un lavoro soggetto ad usura. Le leggi che si sono susseguite sul tema rientrano nella politica previdenziale.

Fino agli anni '90 il concetto di usura da lavoro è stato ampiamente applicato in particolar modo nella definizione di invalidità civile, con riferimento alla valutazione della capacità di lavoro o di guadagno. Solo in piccola parte è stato usato fino ad allora come leva di prepensionamento (minatori, attività lavorative dei privi di vista, attività di pubblico servizio potenzialmente pericolose per l'incolumità degli utenti: ferrovieri, personale di volo, marittimi), all'interno del significato giuridico che si vedrà in questo capitolo.

Nel 1984 il progetto di riforma pensionistico dell'allora ministro De Michelis, a fronte di un aumento dell'età pensionabile a 65 anni, contemplava per la prima volta l'uso del concetto di lavoro usurante come strumento di prepensionamento “in relazione allo svolgimento di attività usuranti o particolarmente usuranti in ragione di due o quattro mesi per ogni anno di attività usurante” (D'antona 1984). D'antona descrive tale scelta come strumento di compensazione per alcune categorie di lavoro a fronte della scelta di aumentare l'età pensionabile, all'interno del dibattito che vede contrapposti il “contenimento della spesa previdenziale e quello del miglioramento selettivo dell'efficienza del sistema e delle prestazioni”. Dunque la materia dell'usura da lavoro si pone in termini nuovi rispetto all'uso consueto della validazione di invalidità, sia pure “de iure condendo”, cioè ancora in trasformazione e definizione (vedi anche capitolo 1).

Un altro fattore che l'autore mette in luce è la scelta di adottare un elenco predeterminato di attività usuranti a cui si rimanda tramite eventuale decretazione governativa, scelta dettata da una difficoltà nel dover applicare alla lettera tale concetto. La difficoltà - e la contraddizione allo stesso tempo - sta appunto nel

fatto che scientificamente “la valutazione dell'usura lavorativa costituisce un giudizio soggettivo, legato alla particolare interazione del singolo lavoratore con l'ambiente lavorativo e con la specifica attività” (D'antona 1984). Le due problematiche emerse fin dall'inizio del dibattito, seppur riguardo ad una legge che non vide luce, sono quelle che latentemente accompagnano, da ormai quasi 30 anni, parte sostanziale del dibattito intorno alla legge sui lavori usuranti.

2.1 Primi anni '90: la prima legge sui lavori usuranti

Sul tracciato aperto dalla proposta De Michelis sopra citata, nel 1991 venne proposto nuovamente un anticipo di età pensionabile per i lavoratori usuranti all'interno di un disegno di legge teso a ristrutturare il sistema pensionistico. Quel disegno di legge (proposto dall'allora ministro del lavoro Marini) decadde a causa dello scioglimento anticipato delle camere.

Dal 1992 in poi, il concetto di lavoro usurante o meglio “particolarmente usurante”, viene finalmente menzionato nella legislazione previdenziale (Legge Delega 421/1992, art.3 sub f).

Per mitigare l'innalzamento dell'età della pensione di vecchiaia stabilito dalla riforma Amato (Dlgs.503/92), la legge delega 421 aveva previsto una riduzione di tale aumento per usura lavorativa, infortuni ed invalidità, sulla base del presupposto che i lavoratori soggetti ad usura, non avrebbero goduto del miglioramento delle condizioni di salute e delle aspettative di vita che avrebbero giustificato il prolungamento della vita lavorativa. Tale legge aveva previsto “l'anticipazione dei limiti di età pensionabile di due mesi per ogni anno di occupazione in attività particolarmente usuranti”, fino ad un limite di 60 mesi.

Venne fissato il requisito minimo per la sua attribuzione, consistente in 1 anno di svolgimento della mansione in forma continuata, il cui beneficio è comunque “frazionabile in giornate che sono attribuite semprechè, in ciascun anno considerato, il periodo di attività lavorativa svolta abbia avuto durata non inferiore a centoventi giorni”.

Sempre la legge delega 421/92 istituì una Commissione tecnico-scientifica al fine

di individuare “le categorie e figure professionali dei lavoratori addetti a tali attività”. Tale Commissione riuscì a definire, pur nella sua genericità, il concetto di lavoro usurante al fine legislativo, erano stati definiti lavori usuranti quelli “che determinano un impegno psicofisico particolarmente intenso continuativo e protratto nel tempo - condizionato da fattori che non possono essere prevenuti con misure idonee - in modo tale da determinare negli esposti un progressivo deterioramento psicofisico più grave e più precoce di quello che si verifica con l'invecchiamento naturale” (Vicinelli 1998). Questa espressione appare più completa di quella poi approvata dalla legge come si può vedere in seguito.

Il decreto di attuazione contenuto nel D.Lgs. 374/1993 della Legge Delega 421 (modificato con la riforma “Dini” sulle pensioni, Legge 335/1995 art.1 comma 34), istituì la prima definizione giuridica del concetto di usura: “Sono considerati lavori particolarmente usuranti quelli per il cui svolgimento è richiesto un impegno psicofisico particolarmente intenso e continuativo, condizionato da fattori che non possono essere prevenuti con misure idonee” (art.1). A tal fine sono state individuate 15 “attività particolarmente usuranti”:

- lavoro notturno continuativo;
- lavori alle linee di montaggio con ritmi vincolati;
- lavori in galleria, cava o miniera;
- lavori espletati direttamente dal lavoratore in spazi ristretti: all'interno: di condotti, di cunicoli di servizio, di pozzi, di fognature, di serbatoi, di caldaie;
- lavori in altezza: su scale aeree, con funi a tecchia o parete, su ponti a sbalzo, su ponti a castello installati su natanti, su ponti mobili a sospensione. A questi lavori sono assimilati quelli svolti dal gruista, dall'addetto alla costruzione di camini e dal copritetto;
- lavori in cassoni ad aria compressa;
- lavori svolti dai palombari;
- lavori in celle frigorifere o all'interno di ambienti con temperatura uguale o inferiore a 5 gradi centigradi;
- lavori ad alte temperature: addetti ai forni e fonditori nell'industria metallurgica e soffiatori nella lavorazione del vetro cavo;

- autisti di mezzi rotabili di superficie;
- marittimi imbarcati a bordo;
- personale addetto ai reparti di pronto soccorso, rianimazione, chirurgia d'urgenza;
- trattoristi;
- addetti alle serre e fungaie;
- lavori di asportazione dell'amianto da impianti industriali, da carrozze ferroviarie e da edifici industriali e civili.

Inoltre si indicò al comma 4 dell'art. 3 (D.Lgs. 374/1993) l'istituzione di una nuova Commissione tecnico-scientifica volta ad individuare, all'interno dell'elenco delle attività particolarmente usuranti, criteri differenziati ai fini della copertura degli oneri, per quelle mansioni che avessero previsto una "maggiore gravità dell'usura", cioè attività lavorative che: "presentano anche sotto il profilo dell'incidenza della stessa sulle aspettative di vita, dell'esposizione al rischio professionale di particolare intensità, delle peculiari caratteristiche dei rispettivi ambiti di attività con riferimento particolare alle componenti socio-economiche che le connotano". Sempre esclusivamente per loro è stato ridotto il limite di anzianità contributiva di 1 anno ogni 10 di occupazione, fino ad un massimo di 24 mesi complessivamente considerati. Da sottolineare che la "Legge Dini" prevedeva l'innalzamento dell'età pensionabile a 57 anni e dell'età contributiva a 35.

Venne demandato all'accordo fra le parti sociali e il Governo la definizione sostanziale degli elementi centrali della legge come: l'elenco delle mansioni all'interno delle attività particolarmente usuranti da individuarsi all'interno delle varie categorie di lavoro privato, di comparto pubblico o di singola mansione autonoma; "le modalità di copertura dei conseguenti oneri attraverso una aliquota contributiva" e la definizione dell'elenco delle mansioni con maggiore gravità d'usura.

Tale iter concertativo non diede mai luce ai decreti ministeriali attuativi e la Commissione tecnico-scientifica non fu mai nominata, facendo sì che la legge non prendesse mai operatività.

2.2 Fine anni '90: il D.M. 1999

All'interno della finanziaria 1998 (447/97) il comma 11 dell'art. 59 aveva previsto l'istituzione di una Commissione tecnico-scientifica, composta da non più di venti componenti, individuati pariteticamente fra le amministrazioni interessate e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, al fine di individuare i criteri per l'individuazione delle mansioni usuranti.

La Commissione divenne operativa attraverso il Decreto Ministeriale del 8 aprile 1998.

I lavori della Commissione furono suddivisi temporalmente in due fasi: la prima dall'aprile all'ottobre del 1998 e la seconda fase dal gennaio all'ottobre del 2000.

Durante la prima fase di lavoro la Commissione ha provveduto, anche grazie all'apporto di esperti altamente specializzati, a determinare i criteri generali per giungere all'individuazione delle mansioni particolarmente usuranti.

In particolare furono inviati i pareri, poi recepiti dal Ministro del lavoro, sui criteri di individuazione delle mansioni particolarmente usuranti e l'elenco delle mansioni con maggiore gravità dell'usura.

Il decreto ministeriale determinò anche le mansioni che prevedevano una maggiore gravità dell'usura, le quali venivano estrapolate dall'elenco delle attività usuranti contenuto nel D.Lgs. del 1993:

- lavori in galleria, cava o miniera: mansioni svolte in sotterraneo con carattere di prevalenza e continuità;
- lavori nelle cave: mansioni svolte dagli addetti alle cave di materiale di pietra e ornamentale;
- lavori nelle gallerie: mansioni svolte dagli addetti al fronte di avanzamento con carattere di prevalenza e continuità;
- lavori in cassoni ad aria compressa;
- lavori svolti dai palombari;
- lavori ad alte temperature: mansioni che espongono ad alte temperature, quando non sia possibile adottare misure di prevenzione, quali, a titolo esemplificativo,

quelle degli addetti alle fonderie di seconda fusione, non comandata a distanza, dei refrattaristi, degli addetti ad operazioni di colata manuale;

- lavorazione del vetro cavo: mansioni dei soffiatori nell'industria del vetro cavo eseguito a mano e a soffio;
- lavori espletati in spazi ristretti: con carattere di prevalenza e continuità ed in particolare delle attività di costruzione, riparazione e manutenzione navale, le mansioni svolte continuativamente all'interno di spazi ristretti, quali intercapedini, pozzetti, doppi fondi, di bordo o di grandi blocchi strutture;
- lavori di asportazione dell'amianto: mansioni svolte con carattere di prevalenza e continuità.

Con lo scopo di definire nello specifico l'elenco delle mansioni particolarmente usuranti, di fatto rimandando nuovamente la decisione, sono stati comunque emanati i seguenti criteri per l'identificazione di tali mansioni:

- l'attesa di vita al compimento dell'età pensionabile;
- la prevalenza della mansione usurante;
- la mancanza di possibilità di prevenzione;
- la compatibilità fisico-psichica in funzione dell'età;
- l'elevata frequenza degli infortuni, con particolare riferimento alle fasce d'età superiori ai cinquanta anni;
- l'età media della pensione di invalidità;
- il profilo ergonomico;
- l'esposizione ad agenti chimici, fisici, biologici, individuati secondo la normativa di prevenzione vigente.

L'individuazione definitiva delle mansioni e l'aliquota contributiva vennero rimandate nuovamente ad un percorso concertativo con le organizzazioni sindacali, ma il termine di 5 mesi per le formulazioni delle proposte decorse infruttuosamente.

2.3 La seconda fase della Commissione tecnico-scientifica ministeriale

In mancanza di un apporto propositivo delle organizzazioni sindacali, la

Commissione si riconvocò nuovamente per sopperire a tali lacune. I criteri elencati nel decreto ministeriale costituirono dunque la base di partenza per una seconda fase di lavori della Commissione ministeriale.

La Commissione si chiuse con la stesura di un rapporto in cui vennero proposti sia un metodo di definizione dell'aliquota, sia un metodo per l'individuazione delle mansioni, inerenti le attività particolarmente usuranti, attraverso la costituzione di un indicatore globale di usura, senza comunque definire un elenco completo di tali mansioni.

La Commissione lavorò per questa fase, dal gennaio all'ottobre del 2000 ed era stata composta a carattere paritetico da non più di venti membri fra rappresentanti delle amministrazioni interessate e dalle organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Di fatto si concentrò e si forzò all'interno della Commissione quel percorso concertativo che non si era dato in maniera autonoma fra le diverse organizzazioni sindacali ed il Governo.

Questa fase del lavoro della Commissione è stata interessante, perché aveva cominciato a produrre delle metodologie di individuazione di categorie lavorative soggette ad usura che non vennero applicate nella fase transitoria del 2001 e neanche nelle leggi successive. Non è dato sapere cosa sia intercorso dalla relazione finale della Commissione all'opera legislativa, per la mancanza di documenti riguardanti la scelta e il dibattito del legislatore. A tal proposito si può solo fare affidamento alle affermazioni, intercorse in delle interviste svolte per questa ricerca, che emergono in maniera quasi univoca dall'ex Ministro del Lavoro Cesare Salvi e dal medico legale Dott. Marco Bottazzi in rappresentanza della Cgil presso la Commissione¹⁵.

I pareri dei due intervistati concordando nell'addebitare alla problematica della sostenibilità finanziaria della legge, uno sviamento da quello che sarebbe stato il corretto evolvere della designazione delle mansioni, se si sarebbe ben tenuto conto del lavoro della Commissione. Il problema del contenimento dei costi e dei pochi fondi dati alla legge, ha inciso in modo altalenante ma continuo per tutto

¹⁵ Interviste audio effettuate giorno 17/05/2013 con il Dott. Marco Bottazzi e giorno 04/06/2013 con l'ex Ministro Cesare Salvi. Le interviste sono state effettuate al fine di colmare delle lacune nel dibattito politico ed istituzionale nell'evoluzione della legge. Si riporta quella che, a parere di chi scrive, sembra essere un'affermazione importante per inquadrare l'evoluzione della normativa.

l'arco dell'evoluzione della normativa. Come si vedrà in seguito e anche nel capitolo 3, la scelta di alcuni requisiti di ingresso al beneficio molto stringenti non trova altra giustificazione che nel contenimento dei costi. Tale criterio ha influenzato molto la normativa, a volte deviandola dalla sua stessa logica costitutiva.

Si scelse dunque di aprire soltanto una finestra transitoria per il beneficio dei lavori usuranti dentro una legge finanziaria (2001), demandandone di fatto nuovamente il carattere risolutivo. La Commissione, nella sua relazione finale, raccomandò fortemente al legislatore una congrua fase di “sperimentazione per l'applicazione e la validazione della metodologia elaborata, affinché garantisca risultati pratici improntati a principi di rigorosa equità sociale”. La vicinanza della fine di una legislatura travagliata (la XIII), non aveva di certo creato un clima politico sereno adatto ad un dibattito proficuo e l'accelerazione dei tempi per la chiusura delle leggi non ha aiutato una normale evoluzione legislativa di portata innovativa come questa.

Entrando nel merito dell'attività della Commissione, la metodologia proposta riguardò “la costruzione dei differenziali semantici applicati ai criteri di determinazione delle mansioni usuranti”, cioè “l'indicatore globale di usura”.

I criteri di partenza con cui venne costruito tale indice furono quelli sanciti dal Decreto Ministeriale del 19 maggio 1999.

L'utilizzo del differenziale semantico ebbe il vantaggio di trasformare caratteri qualitativi in caratteri quantitativi, consentendone una valutazione di sintesi (vedi Tabella 2.1).

Tabella 2.1 - Determinazione dell'indicatore globale di usura

N.	CRITERI	DIFFERENZIALI SEMANTICI			PESI
1	<i>L'attesa di vita al compimento dell'età pensionabile</i>	Fisiologica	0 1 2 3 4	Estremamente ridotta	14%
2	<i>La prevalenza della mansione usurante</i>	Non prevalente	0 1 2 3 4	Esclusiva	12%
3	<i>La mancanza di possibilità di prevenzione</i>	Effettiva possibilità	0 1 2 3 4	Non effettiva possibilità di prevenzione	14%
4	<i>La compatibilità fisico-psichica in funzione dell'età</i>	Compatibile	0 1 2 3 4	Incompatibile	12%
5	<i>L'elevata frequenza degli infortuni, con riferimento alle fasce di età superiori ai cinquanta anni</i>	Frequenza media	0 1 2 3 4	Frequenza media aumentata del 50%	14%
6	<i>L'età media della pensione di invalidità</i>	Media degli invalidi	0 1 2 3 4	Età minima lavorativa	14%
7	<i>Il profilo ergonomico</i>	Favorevole	0 1 2 3 4	Avverso	8%
8	<i>L'esposizione ad agenti chimici, fisici, biologici, individuati secondo la normativa di prevenzione vigente</i>	Assente	0 1 2 3 4	Superiore al valore limite	12%
Totale					100

Fonte: documenti della Commissione Ministeriale.

Passando in rassegna i singoli criteri che concorrono a comporre l'indicatore globale di usura, il primo di questi è l'attesa di vita al compimento dell'età pensionabile.

Tale criterio si posiziona tra due variabili semantiche: "fisiologica" ed "estremamente ridotta". Secondo la Commissione non esistevano, in quel momento, conoscenze statistiche tali da poter permettere l'elaborazione di una legge sulla speranza di vita per la popolazione dei lavoratori usurati. Tale indice si sarebbe dovuto estrapolare dal rapporto fra il totale della popolazione esposta ad una determinata mansione e i soggetti eliminati per morte entro la mansione.

Purtroppo le fonti-dati ufficiali italiane non permisero di ricostruire tale indice per via diretta, infatti non fu possibile conoscere le mansioni o le attività dei lavoratori collocati a riposo, in quanto registrati come "pensionati", al massimo si poté distinguere fra pensioni di anzianità e di invalidità. Dagli archivi INPS è possibile risalire solo alla qualifica del lavoratore pensionato, mentre alla

mansione è possibile risalire solo se la morte è registrata per causa lavorativa. Inoltre dai certificati di morte, che sono depositati presso i comuni di riferimento, non è possibile risalire alla mansione ricoperta al momento dell'età pensionabile, ma solo a quella al momento del decesso e la maggior parte dei lavoratori risulta naturalmente pensionata.

Incontrando tali difficoltà, la Commissione decise di stimare per via indiretta l'attesa di vita attraverso il metodo del quoziente (o della regressione), stimando la grandezza incognita attraverso il rapporto che questa ha con un'altra grandezza conosciuta. Il legame funzionale venne individuato “nel rapporto da istituire tra l'attesa di vita al compimento dell'età pensionabile (oppure tra una misura della sua riduzione) e la probabilità di premorienza riferita alla vita lavorativa dei soggetti che svolgono la stessa attività o mansione usurante”. Come base di partenza, la Commissione adottò convenzionalmente per i lavoratori usurati la probabilità di sopravvivenza analoga “a quella espressa dalla collettività degli inabili INAIL con classi di grado comprese tra l'11% ed il 40%” (vedi Tabella 2.2).

Tabella 2.2 - Attesa di vita alle varie età o media di vita su dati Inail

ETA'	POPOLAZIONE ATTIVA (1993) (a)	INABILI INAIL (Esperienza 1990 – 1995)					
		11% 40%		41% 66%		67% 100%	
		(b)	(a) - (b)	(c)	(a) - (c)	(d)	(a) - (d)
15	62,5	61,2	1,3	58,4	4,1	53,3	9,2
20	57,7	56,4	1,3	54,6	3,1	50,2	7,5
30	48,0	47,1	0,9	45,9	2,1	42,3	5,7
40	38,4	37,8	0,6	36,6	1,8	33,6	4,8
50	29,0	28,6	0,4	27,6	1,4	25,2	3,8
60	20,2	20,2	0,0	19,4	0,8	17,6	2,6
70	13,0	13,0	0,0	12,5	0,5	11,4	1,6
80	7,4	7,4	0,0	7,1	0,3	6,6	0,8

Fonte: documenti della Commissione Ministeriale

In seguito venne determinata la probabilità di premorienza tramite l'elaborazione, secondo ogni singola classe di grado di inabilità (11%-40%, 41%-66%, 67%-100%), del rapporto fra decessi avvenuti tra i 20 e i 65 anni e il numero degli

inabili sempre nell'età fra i 20 e i 65 anni. La probabilità di premorienza risultò quella espressa nella tabella 2.3.

Tabella 2.3 - Probabilità di premorienza su dati Inail

Classi di grado di inabilità iniziale	11%-40%	41%-66%	67%-100%
Probabilità di premorienza (20 - 65 anni) = q	0,004	0,005	0,0077

Fonte: documenti della Commissione Ministeriale

Sempre dai dati elaborati dalla Commissione sui dati INAIL riguardante la speranza di vita delle collettività degli inabili (tabella 2.4) risultò che, rispetto alla popolazione attiva, la riduzione dell'attesa di vita, al compimento dell'età pensionabile (65 anni) espressa in mesi, si distribuiva come nella tabella 2.4.

Tabella 2.4 - Riduzione dei mesi vita media su dati Inail

Classi di grado di inabilità iniziale	11%-40%	41%-66%	67%-100%
Riduzione in mesi della "vita media" all'età pensionabile = R	0	7,8	25,2

Fonte: documenti della Commissione Ministeriale

Si nota dunque una crescita quasi lineare della probabilità di premorienza, mentre si nota una crescita proporzionale della riduzione della "vita media". Seguendo sempre il ragionamento, risulta a questo punto evidente "un legame di tipo parabolico tra le due distribuzioni". Assumendo tale funzione come la più adeguata ad esprimere la relazione fra le due variabili, è stata definita la seguente relazione di dipendenza della riduzione della vita media (R), dalla probabilità di premorienza (q):

$$R = -366366 \cdot q^2 + 11097 \cdot q - 38,527327$$

Tale relazione può essere considerata come la "funzione interpolatrice dei valori di riduzione dell'attesa di vita al compimento dell'età pensionabile" (compresi da 0 a 25,2 mesi). La funzione può essere a questo punto trasformata in un'equivalente funzione di punteggi previsti per il differenziale semantico (P), "attraverso una trasformazione proporzionale dei relativi parametri":

$$P = -58153,3333 \cdot q^2 + 1761,4286 \cdot q - 6,1154$$

Questa funzione permette quindi di trovare indirettamente il relativo punteggio della scala semantica riguardante “l’attesa di vita al compimento dell’età pensionabile”.

L’attenzione inevitabilmente si sposta sulla valutazione della probabilità di premorienza (q) che, come accennato prima, è di facile quantificazione mediante il rapporto tra “il numero medio annuo dei decessi avvenuti nella collettività che svolge la medesima attività o mansione usurante” e “il numero medio annuo di addetti alle stesse attività o mansioni usuranti”.

La Commissione in questo caso ha precisato che tali variabili devono essere osservati nello stesso intervallo di tempo composto da un numero congruo di anni, in questo caso: “10 anni, se il numero medio annuo di addetti è inferiore a 10000 unità” o di “5 anni se tale numero medio supera i 10000 addetti”.

Per maggiore chiarezza riportiamo, nella tabella 2.5, lo stesso esempio ipotetico costruito dalla Commissione.

Tabella 2.5 - Campione ipotetico per il calcolo della premorienza

	ANNI DI CALENDARIO					TOTALE
	1°	2°	3°	4°	5°	
DECESSI	30	45	71	90	100	336
ADDETTI	11000	12000	9000	13000	14000	59000

Fonte: documenti della Commissione Ministeriale

Il numero medio dei decessi che si evince da questo esempio è di 67,2, mentre il numero medio annuo di addetti è di 11.800. Il tasso di premorienza risulta quindi di 0,0057. Sostituendo tale valore all’incognita della funzione si otterrà quindi:

$$-58153,3333 \cdot (0,0057)^2 + 1761,4286 \cdot 0,0057 - 6,1154 = 2,0353$$

Questo valore può essere arrotondato all’unità intera, cioè 2 punti, da inserire nella scala semantica, tale punteggio è equivalente ad una riduzione della vita media di circa 12,8 mesi ($= 2,0353 \cdot 25,2/4$).

Come esempio si potrebbe considerare la “Sperimentazione dei modelli per l’accertamento delle attività/mansioni usuranti”, effettuata da una

sottocommissione, su un campione di soggetti appartenenti alla categoria dei gruisti della provincia di Roma. Tale sottocommissione era “incaricata di verificare la fattibilità del progetto concernente le modalità di verifica delle attività o mansioni usuranti”.

Tabella 2.6 - Campione dei gruisti per il calcolo della premorienza

	ANNI DI CALENDARIO					TOTALE
	1995	1996	1997	1998	1999	
Addetti al 31/12	303	295	282	301	362	1.543
Decessi nell'anno	2	1	1	2	2	8

Fonte: documenti della Commissione Ministeriale

Nella tabella 2.6 emerge il rapporto fra decessi ed addetti fra i gruisti romani, inserendo il rapporto emerso dalla tabella nel prospetto di calcolo descritto sopra, si ottiene il seguente punteggio relativo alla definizione del differenziale semantico:

$$-58153,3333 \cdot (0,0052)^2 + 1761,4286 \cdot 0,0052 - 6,1154 = 1,4715$$

Alcune considerazioni possono essere espresse sulla metodologia di misura di tale criterio. Come visto nel capitolo 1, in questi ultimi anni gli studi di epidemiologia cominciano a porre nuove metodologie al servizio del calcolo della speranza di vita. È anche vero che all'origine di qualsiasi avanzamento metodologico in tal senso emerge primariamente il problema delle fonti statistiche a disposizione in Italia, fonti ancora molto primitive rispetto ad altri paesi europei. Questa metodologia prodotta dalla Commissione, può essere un buon punto di partenza per legare una misura di aspettativa di vita ad una platea ristretta come quella degli addetti ad una mansione usurante.

Il secondo dei criteri inerenti al differenziale semantico è “la prevalenza della mansione” usurante durante l’intero monte orario consentito da normativa e contratti di lavoro. Tale criterio si posiziona tra due variabili semantiche: “non

prevalente” cioè inferiore al 50% ed “esclusiva” riferita al 100%.

Questo criterio non è da confondere con la storia lavorativa, ovvero col requisito di accesso per il beneficio, ma riguarda l’incidenza temporale di una mansione usurante all’interno dell’intera attività lavorativa studiata.

Come esempio si potrebbe considerare la sperimentazione che si è citata sopra. Il punteggio in questo caso è stato rilevato attraverso un’intervista al responsabile della “Cassa edile di mutualità ed assistenza di Roma e provincia” in cui si dichiarava che, la mansione di gruista è molto costosa e le imprese tendono a far svolgere a tali addetti esclusivamente la propria specifica mansione. Da ciò si deduce che la mansione è svolta al 100% dell’intero tempo dell’attività lavorativa, in questo caso il punteggio da assegnare è il 4.

È chiaro che questo criterio è da assegnarsi in base ad una valutazione oggettiva degli orari contrattuali, ma è anche abbastanza chiaro che accompagnare anche una valutazione soggettiva, in mancanza di un’archiviazione longitudinale degli orari lavorativi, che a volte manca in diverse mansioni, è da ritenersi necessaria.

Il terzo dei criteri inerenti al differenziale semantico riguarda “la mancanza di possibilità di prevenzione”. In questo caso la variabile semantica si posiziona fra “l’effettiva possibilità di prevenzione” e la “non effettiva possibilità di prevenzione”. Per prevenzione la Commissione intende quella tecnicamente possibile e quella di tipo organizzativo, anche con riferimento ai DPI (dispositivi protezione individuale) e ad altri vincoli previsti dalla normativa vigente. Riprendendo sempre la sperimentazione fatta dalla Commissione anche in questo caso si è proceduti attraverso un’intervista di tipo soggettivo e qualitativo in cui l’intervistato dichiarava una possibilità di prevenzione raggiungibile solo al 50%. Il punteggio in questo caso da assegnare è il valore 2.

Naturalmente il passaggio attraverso l’intervista qualitativa è a scopo sperimentale, ma si capisce bene come tale criterio sia forse quello di più difficile rilevazione. Di certo l’intervista qualitativa, magari fatta a più addetti, può essere considerata alla base di una rilevazione adeguata visto che proviene comunque da chi tale mansione la svolge. Per rafforzare tale criterio si può comunque fare

affidamento agli indici di rischio usati come per il settimo criterio (rischio di malattie muscolo-scheletriche per esempio dettati dai parametri ISO). Nel caso questo parametro fosse rilevato positivo bisognerebbe mettere d'altronde in moto un intervento immediato in cui necessitano misure organizzative e procedurali per la risoluzione tempestiva di tali problematiche, come citato dal testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro; tutto questo per evitare che venga monetizzata la salute del lavoratore e per volgersi ad una reale prevenzione. Nel caso però dei lavori usuranti, quanto detto rispetto alla prevenzione, si rivolge anche ad un arco temporale passato, cioè a quanto subito dal lavoratore a causa delle inadempienze volute per via della mancanza di conoscenze tecnologiche adeguate. Uno dei compiti del responsabile sicurezza è infatti quello di determinare la quota di rischio non prevenibile, ragion per cui questo parametro dovrebbe essere verificato almeno in intervalli di tempo congrui.

Il quarto criterio del differenziale semantico è riferito alla “compatibilità in funzione dell’età”, la variabile si sposta da “compatibile” a “incompatibile”. Questo criterio mette in relazione la fatica fisica in funzione dell’età. In questo caso il punteggio si ottiene risolvendo la seguente incognita:

$$\frac{x - y}{65 - y} = \frac{d}{4}$$

dove d è il punteggio del differenziale semantico da assegnare; x è l’età media rilevata per la compatibilità con la mansione; y è l’età minima ipotizzata per lo svolgimento della mansione; 65 è l’età pensionabile e 4 corrisponde all’estremo superiore della scala del differenziale. L’esempio sui gruisti anche in questo caso si serve di un’intervista qualitativa (non veicolata da strumenti di indagine medica di carattere qualitativo), poiché l’intervistato pone a circa 55/56 anni il limite di età compatibile per lo svolgimento della mansione di gruista, l’età minima ipotizzata è invece di 20 anni, attraverso il calcolo si ha un punteggio di 2,6 della scala semantica.

Anche per questo criterio ci si dovrebbe basare non solo sull’intervista qualitativa, ma anche sulla ricerca di dati derivanti dal rapporto della fatica con la

mansione svolta su una platea relativamente ampia di lavoratori, in modo da annullare l'effetto di fattori specifici del singolo lavoratore nella percezione della fatica. Si rimanda alla specificità della medicina del lavoro considerazioni puntuali e migliori che in questa sede si possono solo accennare a titolo di esempio. Da notare comunque la mancanza di differenziazione in base al sesso, che in maniera più opportuna può identificare la differenziazione di fatica che intercorre fra i diversi sessi, oppure il decremento della capacità produttiva in base all'età, oppure ancora la conoscenza dei limiti del dispendio fisico per le lavorazioni prese in esame dalla legge. Sempre a mero titolo di osservazione si possono qui proporre metodologie mediche di semplice applicazione e di facile rilevazione qualitativa che si basano sulla percezione della fatica individuale, comparabili alle rilevazioni tramite strumenti elettronici, come il metodo della "scala di Borg".

Il quinto criterio riguarda invece "l'elevata frequenza degli infortuni con riferimento alle fasce d'età superiore ai cinquanta anni" riguardante la popolazione addetta alla mansione studiata, caso in cui la variabile si polarizza fra una "frequenza media" ed una "frequenza media aumentata del 50%". La prima variabile fa riferimento ad una frequenza di infortuni pari o inferiore a "quella osservata sulla popolazione attiva con età superiore ai 50 anni assicurata all'INAIL o ad altro ente assicuratore", mentre alla variabile estrema superiore corrisponde una frequenza "pari o superiore a quella osservata sulla popolazione di cui all'estremo inferiore" fino al 50% in più. Naturalmente alle frequenze registrate oltre il 50% si assegna sempre il punteggio massimo. Anche in questo caso il punteggio si assegna attraverso la risoluzione di un'incognita:

$$\frac{x - y}{z - y} = \frac{d}{4}$$

dove d è il punteggio del differenziale semantico da assegnare; x è la frequenza rilevata nella popolazione studiata; y è il valore di incidenza sull'intera collettività degli attivi; z corrisponde al valore aumentato del 50% del valore y ; mentre il valore 4 corrisponde all'estremo superiore della scala del differenziale.

Con le stesse indicazioni riferite al primo criterio, la variabile “infortuni” deve essere analizzata in un intervallo temporale rapportato alla popolazione studiata. Venendo sempre all’esempio preso in prestito dalla sperimentazione fatta dalla sottocommissione, si è valutata inizialmente una distribuzione storica di infortuni rappresentata dalla tabella 2.7.

Tabella 2.7 - Distribuzione storica degli infortuni gruisti ad uso della sperimentazione Commissione

	Distribuzione annua (con età alla data dell’infortunio superiore ai 50 anni)					Totale
	1995	1996	1997	1998	1999	
N° infortuni avvenuti	3	3	2	2	3	13

Fonte: documenti della Commissione Ministeriale

Se si rapporta il totale degli infortuni al totale della popolazione studiata (1.543 lavoratori), si ottiene il valore di incidenza di 0,84% (x), mentre il corrispondente valore di incidenza sulla popolazione attiva, in questo caso preso da un’elaborazione dei dati INAIL, è di 0,78% (y). Il valore (z) corrisponde a 1,17%, in questo caso sia y che z sono valori stabili presi da parametro di confronto, mentre l’aumento del 50% del valore di incidenza sulla popolazione attiva è stato convenzionalmente adottato come soglia massima “non superabile da nessuna delle possibili incidenze che in pratica possono presentarsi”.

Il punteggio semantico finale in questo caso corrisponde a 0,62, che può essere arrotondato ad 1.

Anche per questo criterio vale la considerazione fatta per il terzo criterio visto che denuncia una mancanza di adeguata prevenzione infortunistica. Naturalmente in questo caso, il parametro rileva anche l’incapacità di soggetti di età superiore ai 50 anni di poter reggere dei ritmi o attenzioni lavorative adeguate allo svolgimento della mansione.

Il sesto criterio riferito al differenziale semantico corrisponde all’ “età media della pensione di invalidità” e oscilla fra le due variabili semantiche di “media

degli attivi” ed “età minima lavorativa”. Anche con questo criterio si lavora quantitativamente in due step: il primo calcolando l’età media alla decorrenza della prestazione di invalidità ed inabilità della popolazione totale assicurata nell’AGO (Assicurazione Generale Obbligatoria) e di inabilità erogata dall’INPDAP, tenuto conto della gestione previdenziale obbligatoria della categoria di appartenenza; il secondo calcolando l’età media come sopra descritto, ma in questo caso riferita alla popolazione della mansione studiata. Le due età medie vengo in seguito rapportate e viene assegnato un punteggio nella scala: punteggio corrispondente a 0 se la differenza d’età è prossima o pari a 0 (caso di mancato anticipo di pensionamento per invalidità); punteggio 4 se la differenza fra le due età è quanto più prossima all’età minima lavorativa di ingresso (caso di massimo anticipo per pensionamento di invalidità). La distribuzione annua delle pensioni di invalidità fa riferimento alla popolazione interessata, come per i criteri 1 e 5. Il punteggio inerente il differenziale semantico viene anche in questo caso trovato attraverso la risoluzione di un’incognita:

$$\frac{x - y}{x - z} = \frac{d}{4}$$

dove d è il punteggio del differenziale semantico da assegnare; x è l’età media corrispondente alla popolazione lavorativa totale riguardo la concessione dell’assegno di invalidità; y corrisponde all’età media rispetto alla popolazione studiata sempre riguardo la concessione dell’assegno di invalidità; z corrisponde all’età minima ipotizzata per lo svolgimento della mansione e 4 corrisponde all’estremo superiore della scala del differenziale.

Ritornando all’esempio della Commissione risulta che i gruisti, nell’arco di 5 anni, abbiano un’età media di decorrenza della pensione di invalidità di 42 anni (y); un’età media sull’intera popolazione lavorativa di 50 anni (x) (fonte dati INPS basati su dati dei fondi FPLD ed Artigiani) e un’età minima di ingresso, come per il quarto criterio, di 20 anni (z). Il punteggio finale del differenziale semantico per questo criterio è pari ad 1,07.

Il settimo criterio corrisponde al “profilo ergonomico” e si polarizza fra due

valori semantici: “favorevole” ed “avverso”. Questo criterio viene costruito in base alla verifica delle modalità di utilizzo delle attrezzature e la valutazione delle caratteristiche della postazione di lavoro, anche riguardo alla necessità di utilizzo dei DPI (dispositivi protezione individuale). Inoltre, viene presa in considerazione anche “l’articolazione dell’orario distribuito nelle 24 ore, quando abbia un’elevata componente di lavoro notturno e presenti un forte impegno psico-sensoriale suscettibile di valutazione”. La Commissione indica come riferimento i parametri ISO. A riguardo di questo criterio, bisogna sottolineare due cose: la prima è che dopo la Legge 247/2007 il lavoro notturno è stato integrato come uno dei requisiti soggettivi per determinare il beneficio da lavoro usurante; la seconda è che i parametri ISO sono stati aggiornati a tal punto da contenere nuove metodologie di valutazione del rischio più specifiche ed attendibili e nuove metodologie sulla valutazione di impegni psico-sensoriali. Tali evoluzioni non farebbero altro che modificare in senso migliorativo tale parametro se esso venisse applicato tutt'oggi.

L’esempio riportato dalla sperimentazione, in questo caso, rimanda ad una rilevazione effettuata dalla “Cassa edile di mutualità ed assistenza di Roma e provincia” in riferimento alla misura dei fattori sfavorevoli legati alla postura, che si attesta su un punteggio piuttosto alto di valore 3¹⁶.

Anche in questo caso la valutazione di un’inadeguatezza dell’ergonomia nel lavoro si rifà al principio ispiratore della legge sul lavoro usurante, secondo il quale il lavoro è usurante se “condizionato da fattori che non possono essere prevenuti con misure idonee”, quindi, naturalmente, tale parametro dovrebbe essere, come il terzo e il quinto, rilevato al “netto” del possibile tecnologico riguardo la prevenzione. Come visto nel capitolo 1, molte attività lavorative potrebbero essere riorganizzate in modo da non catalizzare eventuali problemi portati da una lavorazione disagiata, l’organizzazione del lavoro rimane dunque uno dei principali elementi su cui intervenire.

L’ottavo ed ultimo criterio riguarda “l’esposizione ad agenti chimici, fisici e

16 Non disponiamo dei dati specifici che permetterebbero la ricostruzione del risultato indicato.

biologici” che varia da un valore “assente” a “superiore al valore limite di legge”. Tali esposizioni vengono naturalmente valutate secondo le normative di legge (nazionali o comunitarie). In assenza di tali prescrizioni si può fare riferimento ad altri parametri scientifici riconosciuti da enti e istituti nazionali o internazionali. La Commissione ricorda anche che “nella valutazione delle esposizioni a tali agenti si può fare riferimento anche alla frequenza delle patologie legate a tale esposizione”. In caso di esposizioni multiple, “occorrerà valutare, secondo rigorosi criteri medici, la capacità di azione dei singoli fattori e della loro eventuale interazione, al fine di determinare il punteggio semantico ad essi relativo”. Anche per questo criterio, si è assistito ad un’evoluzione in positivo delle metodologie di valutazione, sebbene non tutte siano ancora recepite in termini di legge. L’esempio della sottocommissione per questo criterio è anch’esso preso in prestito da un lavoro della Cassa Edile, da cui risulta un valore pari a 3.

Riguardo alla sperimentazione e più in generale alla metodologia di valutazione, la documentazione in possesso non riporta i parametri con cui assegnare i punteggi rispetto alle esposizioni singole o multiple degli agenti patogeni.

Questo comunque appare fra i criteri più complessi da valutare, sia perché è frutto la maggior parte delle volte di un intreccio fra diversi agenti patogeni, sia perché bisognerebbe conoscere tutti i valori limite dei diversi agenti che influiscono fra essi.

Come precedentemente anticipato, i criteri esposti concorrono a creare l’indicatore globale di usura, il cui valore è il risultato di una media ponderata dei diversi criteri, assegnata in base all’importanza relativa dei singoli indicatori nella definizione del lavoro usurante. Il criterio di assegnazione dei diversi pesi per ogni singolo criterio non è disponibile nella documentazione in possesso.

La Commissione tende a precisare che “i criteri devono essere indipendenti l’uno dall’altro, nel senso che uno stesso criterio non può influenzare l’entità degli altri”, inoltre si specifica che è stata eliminata la differenza tra i sessi, in quanto tale impostazione “avrebbe potuto comportare, nell’ambito della stessa categoria,

riconoscimenti diversificati, specie in collettività di scarsa numerosità”.

Per maggiore chiarezza si riporta, nella tabella 2.8, la scheda di calcolo del punteggio finale (indice di gravità di usura) della sperimentazione effettuata per la mansione di gruista.

Tabella 2.8 - Indice di gravità di usura dei gruisti ad uso della sperimentazione Commissione

N	CRITERI	PESI % (a)	PUNT. (b)	PUNT. OMOLOG. (c) =(b)/4	RISULTATI $\frac{(a) \cdot (b)}{100}$
1	L'attesa di vita al compimento dell'età pensionabile	14	1	0,25	0,035
2	La prevalenza della mansione usurante	12	4	1	0,120
3	La mancanza di possibilità di prevenzione	14	2	0,5	0,070
4	La compatibilità fisico-psichica in funzione dell'età	12	2,6	0,65	0,078
5	L'elevata frequenza degli infortuni, con particolare...	14	1	0,25	0,035
6	L'età media della pensione di invalidità	14	1,07	0,27	0,039
7	Il profilo ergonomico	8	3	0,75	0,060
8	L'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici	12	3	0,75	0,090
TOTALE		100			0,527

Fonte: documenti della Commissione Ministeriale

I dati riportati nella tabella sono naturalmente rilevati solo ai fini della verifica del modello. Il valore ottenuto è di 0.527, in questo caso supera la soglia minima dello 0,5 adottata dalla Commissione come parametro per la valutazione da lavoro usurante. Il valore dello 0,5 (il 50%) è stato scelto, perché è “il più probabile atteso in una distribuzione gaussiana di fenomeni di cui è nota l'esistenza ma non il peso”.

Per concludere l'esempio, la mansione di gruista è da considerarsi usurante.

La metodologia proposta dalla Commissione - seppur con alcune criticità emerse

solo in piccola parte, vista la mancanza di competenza in medicina del lavoro, a cui si rimanda per specificità ulteriori - segna comunque una strada verso una costruzione scientifica del criterio di selezione delle mansioni usuranti, rispetto alla grande vastità di attività lavorative potenzialmente soggette. Una metodologia di tale portata avrebbe avuto certamente bisogno di una lunga sperimentazione, che poteva trascinare nel tempo anche un miglioramento nei singoli campi presi in esame per la costruzione dell'indice. Si pensi ad esempio al bisogno di un'acquisizione sistematica dei dati sulla premorienza per ogni singola mansione, oppure alla soglia di pericolosità degli agenti chimici, alla soglia di affaticamento e via via per le varie sotto componenti di ogni singolo criterio. A pieno regime, il bisogno di un'acquisizione più precisa e sistematica dei dati avrebbe di certo avuto un effetto stimolatore anche per tutto l'apparato che riguarda la salute e la sicurezza sul lavoro, che va oltre la stessa legge sui lavori usuranti.

2.4 La finestra transitoria nel 2001

L'applicazione operativa della legge è sempre stata delegata ad un accordo fra le parti sociali. L'accordo, ad un anno e mezzo dal Decreto Ministeriale del maggio 1999 e alla fine dei lavori della Commissione, non arrivò mai.

Il Governo non è intervenuto in maniera risolutiva (per esempio tramite una delega legislativa come vedremmo fare nel 2007), ma attraverso l'apertura di una finestra transitoria per mezzo della legge finanziaria del 2001 (Legge n. 388/2000, art. 78) che ha riconosciuto i benefici della riduzione dei requisiti dell'età anagrafica e contributiva, previsti nel Dlgs n. 374/1993 soltanto per le mansioni con maggiore gravità dell'usura elencate nel DM del 1999.

Le disposizioni attuative sono contenute nel Decreto Ministeriale del 17 aprile del 2001.

Esse hanno previsto la disponibilità del beneficio per i lavoratori che sarebbero andati in pensione entro il dicembre 2001, tenuto conto anche delle riduzioni previste dal beneficio stesso.

Per quanto riguarda la copertura degli oneri, la legge prevedeva che venissero garantiti tramite il finanziamento voluto dalla Legge Dini, cioè 250 miliardi di lire. Il numero dei beneficiari comunque non sarebbe potuto essere superiore a quello previsto dalla copertura finanziaria.

La finestra temporale per presentare la domanda era di 90 giorni dalla pubblicazione del decreto attuativo. Si rimanda alla circolare n.115/2001 dell'INPS per le ulteriori specificità dei metodi e dei requisiti per l'accesso al beneficio.

Significativo rimane il carattere opzionale della richiesta, infatti nessuna legge fino ad oggi, ne ha mai menzionato il carattere obbligatorio, è infatti il lavoratore a scegliere se usufruire o meno del beneficio. Sembra dunque che sia il lavoratore a ritenersi usurato e non sia la mansione stessa ad essere usurante, chi non presenta domanda può continuare tranquillamente a lavorare entro i limiti standard di età. Questa è una contraddizione latente non solo alla finestra transitoria, ma a tutto il percorso legislativo passato ed attuale sui lavori usuranti. Il merito di tale finestra transitoria è comunque stato quello di dare un segnale dopo quasi 10 anni di gestazione della legge, ma, sia il breve carattere temporale della finestra che la platea ridotta a cui si riferiva, non ne hanno permesso la sua reale riuscita potenzialmente più elevata.

In base ad una rilevazione effettuata dall'INPS nel mese di maggio 2003, i lavoratori che hanno usufruito del beneficio sono stati 416 (di cui 407 hanno fruito dell'anticipo rispetto ai requisiti di vecchiaia e 9 dell'anticipo rispetto ai requisiti di anzianità)¹⁷.

2.5 La Legge 247/2007: un cambio di paradigma

Dopo quasi sei anni di oblio sempre riconducibile al mancato accordo fra le parti sociali, all'interno della riforma pensionistica del 24 dicembre del 2007 (Legge 247), si arriva ad una riforma della normativa che regola i lavori usuranti in accordo con il protocollo di intesa fra le parti sociali del 23 luglio 2007. Tale

¹⁷ Nota 8 alla documentazione: per l'esame di Atti del Governo - Accesso anticipato al pensionamento per i lavoratori occupati in attività usuranti - Schema di D.Lgs. n. 332 (art. 1, L. 183/2010)

legge ha definito nuovamente la disciplina “per l’accesso al pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2008” per lavoratori dipendenti “ impegnati in particolari lavori o attività” (art.1 comma 3), attraverso la definizione di nuovi principi e criteri. Innanzitutto, nella nuova legge si assiste ad un cambio di linguaggio giuridico: sparisce il concetto di “attività particolarmente usuranti” per prendere il posto il concetto più generico di lavoratori soggetti a “particolari lavori o attività”.

La Legge 247/2007 ha allargato ad altre tre attività lavorative i benefici del prepensionamento, individuando le relative platee (già contenute nell’elenco del 1993) arrivando a quattro:

- i lavoratori impegnati in mansioni con maggiore gravità di usura, secondo l’articolo 2 del Decreto Ministeriale del 19 maggio 1999;
- i lavoratori dipendenti notturni, come definiti dal Decreto Legislativo 8 aprile 2003 n.66;
- i lavoratori addetti alla cosiddetta “linea catena” che, “all’interno di un processo produttivo in serie, contraddistinto da un ritmo collegato a lavorazioni o a misurazione di tempi di produzione con mansioni organizzate in sequenze di postazioni, svolgano attività caratterizzate dalla ripetizione costante dello stesso ciclo lavorativo su parti staccate di un prodotto finale, che si spostano a flusso continuo o a scatti con cadenze brevi determinate dall’organizzazione del lavoro o dalla tecnologia, con esclusione degli addetti a lavorazioni collaterali a linee di produzione, alla manutenzione, al rifornimento materiali e al controllo di qualità”;
- i lavoratori conducenti di veicoli pesanti adibiti a servizi pubblici di trasporto di persone.

Si nota comunque che tale elenco non è ancora comprensivo di tutte quelle attività lavorative deliberate nel 1993. Tale riforma infatti riguarda una platea di lavoratori usurati potenzialmente di 5.000 soggetti l’anno, secondo quanto si evince dal protocollo di intesa. Dal commentario alla Legge di Mattia Persiani e Giampiero Proia (2007) emerge che il legislatore non sembra comunque abbandonare il problema, infatti tralasciando di fissare i tempi per

l'individuazione di tale elenco “il legislatore delegato potrà agire con ampi margini di discrezionalità”.

I criteri e i principi direttivi della delega appaiono in alcuni casi meno vantaggiosi dei precedenti.

Una prima novità riguarda la platea complessiva dei lavoratori, come messo in rilievo da Putignano (2011): il beneficio è limitato adesso ai soli lavoratori subordinati, una scelta purtroppo non coerente con l'attuale conformazione del mercato del lavoro e con i suoi sviluppi. Questa scelta mantiene fuori dai benefici larga parte dei lavoratori che oggi lavorano tramite contratti atipici, o chi lavora autonomamente, pur svolgendo attività usurante, si pensi ad esempio ad una larga fetta di autisti di autobus destinata al trasporto privato. Tale limitazione è in discontinuità anche con le leggi passate concernenti i lavori usuranti, che accordavano il beneficio anche ai “lavoratori autonomi iscritti all'Inps”.

Con l'innalzamento dell'età pensionabile a 60 anni e dell'età contributiva a 40, allora introdotti dalla riforma pensionistica del 2007, ai requisiti di accesso al beneficio viene imposto un tetto minimo di 57 anni e 35 anni di contributi, di fatto più alti delle leggi degli anni 90. Il beneficio consiste in 3 anni di anticipo di età pensionabile. Sparisce dunque il meccanismo di adeguamento, fatto nelle scorse leggi, fra il tempo effettivamente lavorato in modo usurante e i mesi di anticipo alla pensione, sostituendo così una riduzione fissa ad una riduzione variabile. Si riduce dunque anche il margine massimale del beneficio, che se precedentemente era di un massimo di 5 anni, con questa legge arriva a 3. Sparisce anche la riduzione dell'anzianità contributiva prevista per le mansioni a maggiore gravità d'usura.

Nel periodo di applicazione transitoria della riforma, il “requisito oggettivo” di accesso è posto con un vincolo di 7 anni di attività usurante negli ultimi 10 (da calcolare ovviamente a partire dall'anno di maturazione del beneficio) compreso l'ultimo anno di lavoro e per la metà della carriera lavorativa nell'applicazione a regime. Da ricordare a tal proposito come nelle scorse leggi bastasse 1 anno (frazionabile, con un minimo di 6 mesi continuativi) di lavoro usurante per accedere al beneficio. Emerge chiaramente una forte penalizzazione nel periodo

transitorio per chi, già in base ad alcuni CCNL o solo per scatti d' anzianità, disoccupazione, mobilità, ecc... si trovasse a non svolgere la mansione negli ultimi anni di carriera lavorativa. Si registra inoltre un' impossibilità sostanziale per i lavoratori intermittenti, precari e stagionali, figure emergenti del mercato del lavoro.

Allo stesso tempo dunque, emergono complessivamente sia miglioramenti che peggioramenti in favore dei lavoratori nel passaggio alla Legge 247/2007.

Nell'ipotesi in cui un lavoratore andasse in pensione nel periodo transitorio, con 7 anni di attività lavorativa, avrebbe un beneficio maggiore con la Legge 247/2007, con cui gli sarebbe accordato un beneficio di 3 anni a fronte di 1,2 anni con la precedente legge; ma tale lavoratore non sarebbe in diritto di chiedere il beneficio prima di cumulare 7 anni (e altri problemi connessi come descritti sopra), mentre con la precedente legge, avrebbe potuto chiederlo anche per 1 solo anno di lavoro ottenendo, qualora avesse svolto mansioni a maggiore gravità di usura, anche una riduzione dell'anzianità contributiva.

Qualora invece un lavoratore usufruisse del beneficio nel periodo a regime, cioè con circa 18 anni di attività lavorativa (metà dell'anzianità contributiva), ricaverebbe un beneficio uguale a quello della precedente legge (18×2 mesi = 36 mesi). In questo caso, però, tale lavoratore continuerebbe a svolgere la stessa attività lavorativa per più di 18 anni, senza potersi avvalere di altri 24 mesi di beneficio, che la precedente legge invece avrebbe concesso (la scorsa legge prevedeva un massimo di 5 anni). La flessibilità della precedente legge avrebbe inoltre permesso al lavoratore di cumulare meno anni, anche se per usufruire di una minore riduzione pensionistica, modalità che avrebbe aiutato lavoratori precari.

Ponendo dunque convenzionalmente una riduzione fissa di 3 anni, un vincolo di attività usurante negli ultimi anni di carriera nel periodo transitorio e di metà carriera in quello a regime, oltre a ridursi l'anticipo pensionistico sul lungo periodo, verrebbe meno una logica che fino ad ora ha accompagnato il percorso evolutivo della legge sui lavori usuranti. Le precedenti leggi si prefiggevano, tramite i lavori della Commissione, di sviluppare una connessione logico-

scientifico fra il lavoratore e il rischio di usura potenziale di ogni singola mansione. Come abbiamo visto precedentemente tale studio ha avuto bisogno di tempi di incubazione, fra limiti e sperimentazioni, che avrebbero potuto portare ad un trattamento più egualitario nella concessione del beneficio e ad una spirale virtuosa anche per il controllo dei rischi sulla salute dei lavoratori. L'indice di usura, che studiò la Commissione, poteva prefigurare un avviamento di un monitoraggio su larga scala delle potenziali mansioni usuranti, in modo da stabilire una tabellazione più corposa. Degli studi della Commissione, però non rimane traccia a partire dalla Legge 247/2007 in poi.

Riguardo al meccanismo concertativo si nota anche qui un cambio di paradigma da parte del Governo.

Il percorso legislativo fino a qui preso in esame ha avuto come cardine d'attuazione del beneficio il passaggio tramite un forte livello concertativo, su elementi portanti come la lista delle mansioni e l'aliquota contributiva, da emanare non già con parere, bensì su proposta delle organizzazioni sindacali. L'unico intervento sostitutivo del Governo, dopo la scadenza dei tempi dedicati alla proposta sindacale, è stato quello di “forzare” il dialogo concertativo tramite la Commissione Ministeriale (comunque composta pariteticamente dalle parti sociali in gioco). Con la Legge 247/2007 si passa invece ad una “concertazione morbida”, che si sviluppa a monte ed esternamente alla produzione legislativa, attraverso il protocollo d'intesa, che tratta l'argomento dei lavori usuranti per mezzo di linee guida generali, demandando al Governo l'articolazione specifica della legge. Il ruolo della Commissione viene quasi derubricato a quello di “revisore tecnico” delle scelte assunte dal protocollo di intesa. Come si vedrà più avanti, con l'evoluzione ulteriore della legge sui lavori usuranti e i cambi di legislatura, anche il passaggio attraverso una “concertazione morbida” sparirà per far posto ad un percorso decisionale che vede sostanzialmente come unica protagonista la delega al Governo.

Questo cambio di rotta rispetto alla concertazione voluto dal Governo ha prodotto di certo un'accelerazione del percorso legislativo, che è avanzato con fatica per 15 anni ed ha portato ad un concreto allargamento dei beneficiari, ma

ha anche cambiato definitivamente uno dei suoi paradigmi come quello di una metodologia definitoria delle mansioni. Le platee di lavoratori che beneficiano della legge sono state infatti scelte attraverso un accordo fra le parti sociali (stipulato a monte nel protocollo d'intesa), non fondando la decisione in base ad una metodologia di carattere scientifico, ma direzionando il criterio in base ad aspetti meramente negoziali. Anche la Olivelli (2008) afferma che “siamo di fronte a scelte del tutto discrezionali da parte del legislatore” riguardo all'identificazione delle mansioni. Risulta dunque fortemente lacunoso il dibattito che motiva i criteri della scelta delle nuove platee di beneficiari ed emerge una cesura con gli studi portati avanti dalla Commissione tecnico-scientifica. Questo criterio negoziale condiziona anche i pochi margini di intervento che le parti sociali avranno nel futuro del percorso legislativo. La mancanza di supporto legislativo ad un parallelo lavoro scientifico e tecnico, nella sua autonomia di decisione e giudizio, non fa che reiterare quel “peccato originale” che vide la nascita di questo percorso legislativo nell'assenza di criteri solidi per poter ben definire le lavorazioni soggette ad usura. Questo non significa che la definizione di usura delle mansioni fin'ora scelte non poggi la propria valenza su problematiche evidenziate nel tempo dalla medicina e dall'epidemiologia (basta citare come esempio la solidità scientifica di rischi lavorativi provenienti da sovraccarichi biomeccanici, lavoro notturno, postura, polveri e sostanze chimiche, ecc..., ma anche la premorienza accentuata nei settori lavorativi citati). Il problema che si vuole sottolineare è quello della mancanza di una solida direzione nelle scelte negoziali; perché alcune lavorazioni sono diventate usuranti solo adesso pur avendo criteri di usura riconosciute tempo addietro? Perché altre ne sono ancora escluse pur facendo parte dell'elenco della legge 374/1993? Perché sussistono categorie completamente escluse pur essendo riconosciute caratteristiche di usura e di premorienza simili a quelle incluse (ad esempio il lavoro edile oppure la categoria dei gruisti già sperimentata dalla Commissione)? La mancanza di un affiancamento di carattere organico e strutturato all'azione legislativa e soprattutto a quella negoziale concertativa, basata su caratteri prettamente scientifici ed autonomi, rischia di provocare nel tempo inclusioni od

esclusioni nella categoria di mansione usurante tali da inficiare le misure di protezione e prevenzione della salute dei lavoratori, o favorire spinte corporative (imprenditoriali o sindacali) verso eccessive e improprie dilatazioni o restrizioni del riconoscimento sulla sola base dei rapporti di forza. Si ricorda anche che la problematica della sostenibilità finanziaria della legge, ha sempre giocato purtroppo un ruolo prevalente nella individuazione delle mansioni e dei requisiti di accesso. Questa condizione è stato un altro elemento di forte condizionamento dello spazio decisionale delle parti sociali.

Riguardo alle risorse finanziarie, la legge ha previsto la costituzione di un fondo con dotazione di 83 milioni di euro per il 2009, 200 milioni per il 2010, 312 per il 2011, 350 per il 2012 e 383 a decorrere dal 2013; in cui l'onere finanziario sia dunque a totale carico dello Stato, differentemente dalla Legge 421/92, che aveva escluso oneri per lo Stato, e del Dm del 1999, che aveva previsto nel caso di attività usuranti che la copertura finanziaria sarebbe stata a carico delle categorie, mentre per le mansioni a maggiore gravità dell'usura il concorso dello Stato non sarebbe stato maggiore del 20% del corrispondente onere. Questo ha comportato per il legislatore la cessazione del dibattito sull'aumento dell'aliquota contributiva per i settori a lavoro usurante; argomento che per ragioni di ampiezza non è riportato in questa sede.

Il procedimento d'attuazione della Legge 247, riguardo la parte sui lavori usuranti, si è arenata con la Commissione lavoro del Senato, nell'aprile del 2008, a causa della fine anticipata della legislatura.

2.6 L'attuale legge sui lavori usuranti

Con i due governi della XVI legislatura si arriva all'attuale applicazione della normativa sui lavori usuranti.

L'art.1 della Legge 183/2010, cosiddetta "collegato lavoro", decreta una nuova delega governativa in materia di lavori usuranti tesa all'adozione di uno o più decreti legislativi allo scopo di un "riassetto normativo" della disciplina, in continuità con la Legge 247/2007, tranne che per la parte relativa al sistema di

monitoraggio finanziario e degli accessi pensionistici.

Il Decreto Legislativo viene formulato il 21 aprile 2011 (n.67) e il decreto interministeriale attuativo viene emanato il 20 settembre 2011. I termini del beneficio decorrono solo per chi matura i requisiti pensionistici dal 1 gennaio 2008.

Non cambia sostanzialmente nulla nell'impianto generale rispetto alle categorie dei soggetti beneficiari come indicati dalla Legge 247/2007, tranne alcune modalità applicative che attengono ai requisiti soggettivi ed oggettivi per l'accesso al beneficio.

Per quanto riguarda i requisiti soggettivi una specificazione emersa nel decreto attuativo attiene la definizione di "lavoratori notturni". La Legge 247/2007 rimandava soltanto ai criteri generali del Decreto Legislativo 8 aprile 2003 n.66. Nel caso della scelta dei parametri definatori del lavoro notturno, un ruolo lo ha avuto la negoziazione fra le parti sociali. La legge di riferimento sul lavoro notturno prevede che: "in difetto di disciplina collettiva è considerato lavoratore notturno qualsiasi lavoratore che svolga per almeno 3 ore lavoro notturno per un minimo di ottanta giorni lavorativi all'anno". Da una nota unitaria dell'INCA-CGIL (2011) emerge il dibattito negoziale fra le organizzazioni sindacali e le associazioni degli imprenditori in cui la posizione degli imprenditori era quella di far valere come parametro le 80 notti, mentre quella delle organizzazioni sindacali era quella di far valere le notti risultanti dalla contrattazione collettiva, cioè 64. L'accordo raggiunto, per la legge sui lavori usuranti, definisce "lavoratori notturni" i turnisti che lavorino almeno 6 ore nel periodo notturno (considerato dalla mezzanotte alle cinque del mattino), per almeno 78 giorni lavorativi per i lavoratori che maturino i requisiti tra il 1 luglio 2008 e il 30 giugno 2009, 64 giorni lavorativi invece per chi maturi i requisiti dopo il 1 luglio 2009. Accedono a tale beneficio anche i lavoratori che svolgano la loro attività per almeno 3 ore nel periodo notturno, per l'intero anno lavorativo. Il beneficio di anticipo pensionistico è però totale solo per i lavoratori che raggiungano le 78 notti, mentre è ridotto a due anni se il lavoratore svolge da 72 a 77 notti l'anno ed è ridotto ad un anno per coloro che lavorino da 64 a 71 notti l'anno.

Risulta evidente, da questo apparato definitorio sui lavoratori notturni, come sia maggiore l'incidenza di scelte di carattere negoziale a posto di quelle di carattere metodologico-scientifico, che non permette di capire quali siano le motivazioni salienti della scelta definitoria. Elevando a titolo esemplificativo la controversia sul lavoro notturno, un dibattito meramente negoziale - come ricordato nel sotto paragrafo precedente - perde di vista il nesso reale che intercorre fra l'usura da lavoro notturno e la definizione di lavoratore notturno per i beneficiari. Il diverso appellarsi soltanto a formalità legislative e non a studi sulle connessioni fra lavoro notturno ed usura, rischia di rendere vano lo spirito stesso della legge. Un'ulteriore specificazione, riportata dal Decreto Legislativo 67/2011, attiene anche i lavoratori in linea catena, la cui conformità viene rimandata all'inquadramento delle voci tariffarie Inail come riportato nella seguente tabella 2.9.

Tabella 2.9 - Inquadramento voci tariffarie Inail

Voci Inail	Lavorazioni
1462	Prodotti dolciari; additivi per bevande e altri alimenti
2197	Lavorazione e trasformazione delle resine sintetiche e dei materiali polimerici termoplastici e termoindurenti; produzione articoli finiti, etc.
6322	Macchine per cucire e macchine rimagliatrici per uso industriale e domestico
6411	Costruzione di autoveicoli e di rimorchi
6581	Apparecchi termici: di produzione di vapore, di riscaldamento, di refrigerazione, di condizionamento
6582	Elettrodomestici
6590	Altri strumenti ed apparecchi
8210	Confezioni con tessuti di articoli per abbigliamento ed accessori; etc.
8230	Confezioni di calzature in qualsiasi materiale, anche limitatamente a singole fasi del ciclo produttivo

Fonte: Decreto Legislativo 67/2011

Come riportato dall'Associazione Industriale di Cremona, in una nota illustrativa (2011), si nota come, secondo il loro parere, la platea dei lavoratori in linea catena sia ristretta a causa della decisione del legislatore di prendere a riferimento

le voci tariffarie Inail. L'associazione Industriali fa notare che il testo del decreto legislativo non è conforme con la Legge 247/2007, che indica come criteri di organizzazione del lavoro quelli menzionati dal art. 2100 del codice civile. La nota continua affermando che: “La disposizione - che Confindustria ha ripetutamente chiesto di eliminare, nella certezza che avrebbe generato criticità interpretative - non intende far riferimento astratto alle attività svolte dalle aziende classificate nelle voci Inail richiamate, ma solamente alle attività che, svolte alle dipendenze di quelle aziende, sono retribuite nella forma del cottimo obbligatorio e con le modalità procedurali indicate dalla norma”. Sembra emergere dunque un'arbitrarietà nella scelta delle voci tariffarie Inail, anche contro il parere delle parti sociali, che sembra abbiano voluto invece un allargamento maggiore della platea dei lavoratori in linea catena.

Un'ultima specificazione attuativa riguarda i conducenti di veicoli pubblici. Tale figura viene regolamentata in riferimento alla capienza del veicolo, che non deve essere inferiore a 9 persone e rivolto al servizio di trasporto pubblico collettivo. Rimangono dunque ancora esclusi gli autisti di mezzi rotabili di superficie (es. trasporto merci), già menzionati nell'elenco di attività del dlgs. 374/93 e gli autisti di mezzi di trasporto privato, che esercitino tale attività in forma autonoma.

Riguardo ai requisiti oggettivi per richiedere il beneficio viene confermata la clausola dei 7 anni di attività lavorativa negli ultimi 10 e viene stabilito al 2018 l'entrata in vigore del periodo a regime, che consiste nel lavoro in attività usurante per la metà della carriera lavorativa. Viene inoltre specificato che il periodo di lavoro usurante debba considerarsi “effettivo”, confermando questa volta palesemente una causa indiretta di esclusione ereditata dalla 247/2007. Ciò significa che tutti i periodi di contribuzioni figurativa, come ad esempio la mobilità e la disoccupazione non rientrino nel computo. Vi rientrano invece i periodi in cui la contribuzione figurativa risulta ad integrazione di quella obbligatoria, come ad esempio la malattia, la cassa integrazione, i congedi e permessi¹⁸. Emerge dunque una difficoltà per quei lavoratori che negli anni della carriera lavorativa o negli ultimi anni di lavoro dovessero subire un

18 Circolare 22/2011 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

licenziamento che, anche se di breve periodo, influirebbe sul raggiungimento degli ultimi 7 anni di carriera compreso l'ultimo anno prima del pensionamento (come si dimostra nel capitolo 3). Molte volte, ad esempio, si assiste ad un uso della mobilità improprio, teso a mascherare uno scivolo pensionistico per quei lavoratori in procinto di avvicinarsi agli ultimi anni di attività. Più in generale, nei periodi di crisi economica, la ristrutturazione del mercato del lavoro aumenta l'uso di queste misure di ammortizzazione sociale. Si può dunque osservare che la legge sui lavori usuranti mal si adatta anche a periodi di crisi economica, rischiando di penalizzare una grossa fetta di lavoratori aventi sostanzialmente diritto al beneficio.

Una novità importante si registra per quanto riguarda i tempi di maturazione del beneficio pensionistico. Come per la precedente legge, vengono mantenuti i requisiti minimi di anzianità anagrafica e contributiva (57 e 35) e anche il beneficio del pensionamento anticipato, che consiste nella riduzione di tre anni dell'età anagrafica rispetto al regime pensionistico vigente. Un cambiamento invece attiene alla modulazione dell'accesso alla pensione anticipata.

Si tratta dell'introduzione del meccanismo delle “quote” pensato dalla riforma delle pensioni del 2004 (c.d. Riforma Maroni), poi modificata con la Legge 247/2007, che fino ad allora era stato escluso per i lavoratori usurati. Detto in breve, tale dispositivo consente di accedere al pensionamento una volta raggiunta una determinata quota attraverso la somma dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva.

A fronte dell'inserimento delle quote, nella legge sui lavori usuranti viene inserita una riduzione di tre punti quota a fianco di quella precedente di tre anni di età pensionabile.

Viene decretato un periodo di applicazione transitoria del beneficio (da non confondere con il periodo transitorio dei requisiti di accesso), in misura graduale dal 1 gennaio 2008 al 31 dicembre 2012, con differenti soglie a contribuzione minima di 35 anni.

Tabella 2.10 - Schema di applicazione del periodo transitorio per l'emissione beneficio

<i>Periodo transitorio</i>	<i>Requisiti ordinari</i>		<i>beneficio</i>	
	<i>Età</i>	<i>Quota</i>	<i>Età⁴</i>	<i>Quota</i>
Dal 1.1.2008 al 30.06.2009	58	/	-1	/
Dal 1.7.2009 al 31.12.2009	59	95	-2	-2
2010	59	95	-2	-1
2011 - 2012	60	96	-3	-2

Fonte: elaborazione dell'autore su dati legislativi

A decorrere dal 1 gennaio 2013 il trattamento pensionistico anticipato entra nel suo impianto a regime. Dal 1 gennaio 2015, in base alla Legge 122/2010, entrerà in vigore l'adeguamento dell'età pensionabile in ragione dell'incremento della speranza di vita. A tal proposito bisogna ricordare che l'adeguamento consisterà in un aumento di tre mesi a cadenza triennale, con un conseguente aumento della quota.

Tabella 2.11 - Schema di applicazione del periodo a regime per l'emissione beneficio

<i>Periodo a regime</i>	<i>Requisiti ordinari</i>		<i>Beneficio</i>	
	<i>Età</i>	<i>Quota</i>	<i>Età</i>	<i>Quota</i>
2013 - 2014	61	97	58	94
2015 - 2017	61 e tre	97 e tre	58 e tre	94 e tre
2018 - 2020	61 e sei	97 e sei	58 e sei	94 e sei

Fonte: elaborazione dell'autore su dati legislativi

Nella 247/2007 è stata di fatto aumentata l'età pensionabile rispetto alla finestra transitoria del 2001, portando appunto il minimo a 57 anni fino al 2012, un peggioramento ulteriore, però viene dall'agganciare il beneficio alla speranza di vita, producendo così un allontanamento graduale della soglia minima pensionistica (età e contributi) anche per i lavoratori coinvolti in attività usuranti. In questa sede preme notare che mantenere il beneficio di anticipo pensionabile fisso ai soli tre anni, rischia di vanificare lo spirito della legge stessa, perché si

4 Per i lavoratori che abbiano prestato lavoro notturno da 64 a 71 giorni annui il requisito di età anagrafica è diminuito di due anni, mentre è diminuito di uno per chi ha prestato lavoro notturno dai 72 ai 77 giorni.

mantiene sempre di più il lavoratore in attività usurante. Come riportato nel capitolo 1, avere una speranza di vita maggiore non significa poter lavorare di più, a parità di condizioni usuranti. Si rischia dunque di perdere sostanzialmente un riconoscimento sotto il profilo della salute, sia legislativo che scientifico, per cui i lavoratori non sono tutti uguali anche per via delle diverse mansioni svolte. In una risposta del viceministro Martone all'interrogazione presentata dall'On. Damiano in Commissione lavoro alla Camera, in data 11/09/2012¹⁹, si riportano i dati ufficiali Inps sul numero di domande presentate ed accolte dall'ente previdenziale. I dati riportati dicono che “ [...] nell'anno 2011, per il riconoscimento dello svolgimento di attività lavorative particolarmente faticose e pesanti, sono state presentate n. 11.124 domande, di cui n. 3.089 accolte e n. 8.035 respinte per carenza dei requisiti di legge. Inoltre - alla data del 28 giugno 2012 - risultano finora liquidati, a carico delle gestioni previdenziali dell'INPS, n. 930 trattamenti pensionistici anticipati”. Come si vede nella tabella 2.12, che riporta le stime d' accesso al beneficio fornite dalla relazione tecnica che accompagna il Decreto 67/2011, i soggetti interessati sono stati stimati in 8.550 per il 2012.

Tabella 2.12 - Stime dei soggetti interessati al beneficio

<i>Anno di maturazione dei requisiti agevolati</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totale soggetti interessati	3705	7840	7990	8310	8550	8860

Fonte: scheda tecnica del Decreto 67/2011

La risposta del viceministro, citando sempre la comunicazione dell'ente previdenziale, imputa un così basso accoglimento di domande al complesso e difficile “sistema certificatorio” imposto dalla legge. Senza entrare nello specifico della tipologia di domande da presentare (a riguardo si vedano le circolari Inps e quelle ministeriali²⁰) è evidente come vengano respinte le domande contenenti documentazione postuma rilasciata dai datori di lavoro. Problemi rilevanti possono derivare ad esempio dalle piccole aziende, che molto

¹⁹ “5-07112 Damiano: Accesso alla pensione per i soggetti addetti ai lavori usuranti.”

²⁰ Messaggio n. 22.647 dell'Inps, in data 30/11/2011 e i messaggi n. 12.693 e n. 16.762 del 25/08/2011.

spesso, non conservano la documentazione sui turni dei loro dipendenti a distanza di molti anni, oppure dalle imprese fallite da cui è difficile recuperare la certificazione. Dunque oltre agli stringenti requisiti oggettivi e soggettivi decretati dalla legge, anche i requisiti riguardanti la certificazione tendono a vanificare le potenzialità del beneficio.

Una piccola osservazione va dedicata anche alla parte finanziaria di questa legge. L'inserimento di un sistema di “meccanismo di salvaguardia” a tutela della copertura finanziaria, fa sì che qualora le domande di beneficio presentate risultino sfiorare il tetto di spesa (tutto a carico statale), la decorrenza dei termini programmati per le pensioni verrebbe posticipata, fermo restando l'istituzione di meccanismi di priorità fra le diverse domande. Le risorse finanziarie sono versate in un fondo speciale e valutate in 312 mln per il 2011, 350 mln per il 2012 e 383 mln per il 2013.

Il secondo e ultimo Governo della XVI legislatura ha attuato delle modifiche al Decreto 67/2011, restituendo il testo tutt'ora in vigore. Le modifiche sono state adottate dal Decreto Legge n. 201 del 6 dicembre 2011, successivamente variato dalla Legge n. 214 del 22 dicembre 2011, art. 24 commi 17 e 17bis²¹.

Il Governo, di matrice tecnica, ha ispirato le sue politiche pensionistiche nel segno della sola sostenibilità economica, infatti il preambolo dell'art. 24 ricorda che le “Le disposizioni del presente articolo sono dirette a garantire il rispetto, degli impegni internazionali e con l'Unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria e a rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo”. Nulla dunque emerge rispetto alla sostenibilità sociale del sistema del welfare e, nello specifico di questo lavoro, delle attività usuranti. Non a caso le modifiche riportate riguardano soltanto la tempistica di maturazione del beneficio, in senso purtroppo peggiorativo.

Viene confermata la struttura della legge precedente per quanto riguarda i requisiti soggettivi ed oggettivi per l'accesso al beneficio. A decorrere dal 1 gennaio 2012, è previsto come unico meccanismo di uscita il sistema delle quote,

21 Per ulteriori specificazioni si vedano i messaggi Inps n. 3435 del 28/02/2012 e la circolare 35 del 14/03/2012

viene anticipato allo stesso anno il periodo a regime di accesso pensionistico e si elimina il requisito fisso dei 3 anni di anticipo alla pensione. Il sistema delle quote previsto per i lavoratori usurati è però quello contenuto nella tabella B della Legge 247/2007, pensato in quegli anni come aumento per la generalità dei lavoratori dipendenti pensionandi. Si aumenta di fatto a 36 anni la contribuzione minima da sommare all'età per raggiungere la quota attinente.

Il contesto dei benefici per i lavori usurati si inserisce nel contesto degli aumenti di età pensionabile per la generalità dei lavoratori. La riforma delle pensioni, che porta il nome del Ministro promotore Fornero, prevede infatti un aumento dell'età pensionabile a partire da 66 anni per i lavoratori dipendenti. Da notare come il sistema delle quote sia sparito per la normalità dei lavoratori e sia rimasto solo per i lavoratori usurati. Inoltre viene anticipato di due anni l'aggancio alla speranza di vita (calcolato sempre secondo i requisiti Istat senza necessità di convalida Eurostat), quindi non più dal 2015, ma dal 2013 e dal 2019 si passa dall'aumento a cadenza triennale a quella biennale. Infine, ai nuovi requisiti deve aggiungersi l'applicazione del regime delle decorrenze (la cosiddetta finestra mobile), il che significa, per l'effettivo pensionamento, dover attendere altri 12 mesi dalla data di maturazione dei requisiti. Tale meccanismo che era in vigore già a partire dalla Legge 67/2011, è stato tolto per la generalità dei lavoratori dipendenti, dalla riforma Fornero. Fatto questo quadro sintetico dei punti salienti della riforma, si riportano nella tabella 2.13 gli attuali parametri per l'accesso anticipato alla pensione per i lavori usuranti.

Tabella 2.13 - Attuali parametri di accesso anticipato per i lavoratori usuranti

<i>Periodo</i>	<i>Età</i>	<i>Quota</i>
2012	60	96
2013 - 2015	61 e tre	97 e tre
2016 - 2018	61 e sette	97 e sette
2019 - 2020	61 e undici	97 e undici
2021 - 2022	62 e due	98 e due

Fonte: elaborazione dell'autore su dati legislativi

Guardando i benefici, relativamente all'aumento dei limiti pensionabili per la

generalità dei lavoratori dipendenti, si può notare che in effetti si ha un anticipo pensionistico maggiore di 6 anni rispetto al precedente parametro di 3 anni. Tale logica di ragionamento sembra comunque depistare la ragione sottesa alla legge e soprattutto alla problematica dei lavori usuranti. Come ricordato già per la Legge 67/2011 e la 247/2007, si evidenzia una problematica di fondo legata alla connotazione intrinseca all'usura da lavoro. Considerare la problematica dei lavori usuranti attraverso la sola ottica della diminuzione rispetto all'età pensionistica generale, ha portato ad un progressivo schiacciamento verso un aspetto che rischia di divenire fuorviante. Il problema è l'usura causata dal lavoro e non il fatto che sarebbe possibile vivere di più. Come visto nel capitolo 1, la speranza di vita non muta in maniera lineare per ogni singolo lavoratore, a maggior ragione per i lavori usuranti. Mantenere alla stessa attività usurante un lavoratore anche in età avanzata, rischia soltanto di far aumentare la probabilità di una menomazione. Si perde dunque di vista quale sia il reale livello di tutela per i lavoratori usuranti. Questa condizione a lungo andare rischia di produrre effetti nefasti per la salute del lavoratore in attività usurante, ma anche per il livello produttivo del mercato del lavoro di quelle attività.