

La questione degli esodati

3 febbraio 2021

Nella XVII legislatura il Parlamento ha approvato cinque interventi di salvaguardia (che si aggiungono ai tre della XVI legislatura), portando a oltre 200.000 il numero complessivo dei lavoratori potenzialmente salvaguardati, ai quali continuano ad applicarsi i requisiti di accesso al sistema pensionistico in vigore prima della riforma del 2011 (cd. legge Fornero).

Esodati: l'origine della vicenda

La questione degli esodati trae origine dalla [riforma pensionistica](#) realizzata del Governo Monti (articolo 24 del [D.L. n.201/2011](#), c.d. **riforma Fornero**), che a decorrere dal 2012 ha sensibilmente incrementato i requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso al pensionamento. La riforma, in particolare, ha portato a 66 anni il limite anagrafico per il pensionamento di vecchiaia; ha velocizzato il processo di adeguamento dell'età pensionabile delle donne nel settore privato (66 anni dal 2018); per quanto concerne il pensionamento anticipato, ha abolito il previgente sistema delle quote, con un considerevole aumento dei requisiti contributivi (42 anni per gli uomini e 41 anni per le donne) e l'introduzione di penalizzazioni economiche per chi comunque accede alla pensione prima dei 62 anni.

Al fine di **salvaguardare le aspettative dei soggetti prossimi al raggiungimento dei requisiti pensionistici**, la riforma ha dettato una disciplina transitoria, individuando alcune categorie di lavoratori ai quali continua ad applicarsi la normativa previgente, preordinando allo scopo specifiche risorse finanziarie. Tale platea comprende, in particolare:

- i lavoratori che maturano i requisiti entro il 31 dicembre 2011;
- i lavoratori collocati in mobilità sulla base di accordi sindacali stipulati anteriormente al 4 dicembre 2011 (data di entrata in vigore della riforma) e che maturino i requisiti per il pensionamento entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità;
- i lavoratori titolari di prestazione straordinaria a carico dei fondi di solidarietà di settore alla data del 4 dicembre 2011, nonché lavoratori per i quali sia stato previsto da accordi collettivi stipulati entro la data del 4 dicembre 2011 il diritto di accesso ai predetti fondi di solidarietà;
- i lavoratori che, antecedentemente alla data del 4 dicembre 2011, siano stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione;
- i lavoratori che alla data del 4 dicembre 2011 si trovino in esonero dal servizio;
- i lavoratori che alla data del 31 ottobre 2011 sono in congedo per assistere figli con disabilità grave, a condizione che maturino, entro ventiquattro mesi dalla data di inizio del predetto congedo, il requisito di anzianità contributiva di 40 anni.

L'insufficienza delle norme transitorie contenute nella legge di riforma, resasi evidente nei mesi successivi alla sua entrata in vigore (mesi che hanno visto crescere la protesta dei lavoratori che si sarebbero venuti a trovare senza stipendio e senza pensione), ha indotto il Governo e il Parlamento a rivedere la platea dei soggetti ammessi al pensionamento secondo la normativa previgente, estendendola a più riprese.

Successione dei provvedimenti di salvaguardia dall'applicazione della Legge Fornero

Dapprima, l'**articolo 6, comma 2-ter, del [D.L. 216/2011](#)** (c.d. decreto proroga termini) vi ha ricompreso

anche i lavoratori il cui rapporto di lavoro si sia risolto, in base ad accordi individuali, sottoscritti in data antecedente a quella di entrata in vigore della legge di riforma o in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, purchè in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, in base alla previgente disciplina pensionistica, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento entro un periodo non superiore a 24 mesi dalla data di entrata in vigore della riforma (**prima salvaguardia**).

Allo stesso tempo, l'**articolo 6, comma 2-septies**, dello stesso provvedimento (inserendo la lettera *e-bis* all'[articolo 24, comma 14, del D.L. 201/2011](#)), ha previsto che la normativa previgente continuasse ad applicarsi anche ai lavoratori che alla data del 31 ottobre 2011 risultassero essere in congedo per assistere figli con disabilità grave, a condizione che maturassero, entro 24 mesi dalla data di inizio del predetto congedo, il requisito contributivo per l'accesso al pensionamento indipendentemente dall'età anagrafica di cui all'articolo 1, comma 6, lettera a), della L. 243/2004, e cioè in presenza di un requisito di anzianità contributiva non inferiore a 40 anni.

Successivamente è intervenuto l'[articolo 22 del D.L. 95/2012](#) (c.d. "spending review"), che ha ulteriormente incrementato la platea dei soggetti salvaguardati, rientranti in alcune categorie, ricomprendendovi altri 55.000 lavoratori (**seconda salvaguardia**).

Sulla materia è quindi intervenuto l'articolo 1, commi 231-237, della [L. 228/2012](#) (legge di stabilità per il 2013), il quale ha previsto (**terza salvaguardia**) che le disposizioni previgenti alla legge di riforma continuino a trovare applicazione anche nei confronti:

- dei lavoratori cessati dal rapporto di lavoro entro il 30 settembre 2012 e collocati in mobilità (ordinaria o in deroga) a seguito di accordi (governativi o non governativi) stipulati entro il 31 dicembre 2011 e che abbiano perfezionato i requisiti utili al trattamento pensionistico entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità o durante il periodo di godimento dell'indennità di mobilità in deroga, e in ogni caso entro il 31 dicembre 2014;
- dei lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione entro il 4 dicembre 2011, a condizione che perfezionino i requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il 36° mese dalla data di entrata in vigore del **D.L. 201/2011** (con almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data di entrata in vigore del **D.L. 201/2011**, ancorché abbiano svolto, successivamente alla medesima data del 4 dicembre 2011, attività lavorativa retribuita, comunque non riconducibile al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, entro il limite di 7.500 euro annui; oppure collocati in mobilità ordinaria alla data del 4 dicembre 2011, i quali avvieranno la contribuzione volontaria al termine della fruizione della mobilità ordinaria);
- dei lavoratori che hanno risolto il rapporto di lavoro entro il 30 giugno 2012, in ragione di accordi individuali o in applicazione di accordi collettivi di incentivo all'esodo stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale entro il 31 dicembre 2011, ancorché abbiano svolto, dopo la cessazione, qualsiasi attività non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (a condizione che abbiano conseguito un reddito annuo lordo complessivo riferito a tali attività non superiore a euro 7.500 e perfezionino i requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il 31 dicembre 2014);
- dei lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria entro il 4 dicembre 2011 e collocati in mobilità ordinaria alla predetta data, i quali, in quanto fruitori della relativa indennità, debbano attendere il termine della fruizione stessa per poter effettuare il versamento volontario (a condizione che perfezionino i requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il trentaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del D.L. 201/2011, e cioè entro il 6 dicembre 2014).

Il primo intervento della XVII legislatura sulla questione dei cd. esodati è stato realizzato con gli **articoli 11 e 11-bis del D.L. 102/2013 (quarta salvaguardia)**. In particolare, l'articolo 11 prevede che le disposizioni in materia di requisiti di accesso e di regime delle decorrenze vigenti prima dell'entrata in vigore del [D.L. 201/2011](#) (cd. riforma Fornero), trovino applicazione anche nei confronti dei lavoratori il cui rapporto di lavoro sia cessato entro il 31 dicembre 2011 a seguito di **risoluzione unilaterale**. Il beneficio è riconosciuto nel limite di **6.500 soggetti** e nel limite massimo delle risorse appositamente stanziare (pari 151 milioni di euro

per il 2014, 164 milioni di euro per il 2015, 124 milioni di euro per il 2016, 85 milioni di euro per il 2017, 47 milioni di euro per il 2018 e 12 milioni di euro per il 2019). Il successivo articolo 11-bis ha **ampliato** ulteriormente la platea dei cd. esodati, ricomprendendovi anche **2.500 lavoratori** i quali nel 2011 erano in **congedo per assistere familiari con handicap** grave o fruivano di permessi giornalieri retribuiti per assistenza a coniuge parente o affine con *handicap* grave, i quali maturino i requisiti pensionistici entro 36 mesi dall'entrata in vigore del [D.L. 201/2011](#) (cd. riforma Fornero). Il beneficio è riconosciuto nel limite massimo di 23 milioni di euro per il 2014, 17 milioni per il 2015, 9 milioni per il 2016, 6 milioni per il 2017 e 2 milioni per il 2018.

In materia è quindi intervenuta la [L. 147/2013](#) (legge di stabilità 2014) (**quinta salvaguardia**). In primo luogo, l'[articolo 1, comma 191, della L. 147/2013](#) ha previsto un ulteriore contingente di soggetti, pari a **6.000 unità** (già interessato da provvedimenti precedenti), per i quali trova applicazione la disciplina pensionistica previgente il [D.L. 201/2011](#). Si tratta dei lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione, entro il 4 dicembre 2011, a condizione che perfezionino i requisiti utili a comportare la decorrenza del trattamento pensionistico entro il 36° mese dalla data di entrata in vigore del [D.L. 201/2011](#) con almeno un contributo volontario accreditato o accreditabile alla data di entrata in vigore del [D.L. 201/2011](#), ancorché abbiano svolto, successivamente alla medesima data del 4 dicembre 2011, attività lavorativa retribuita, comunque non riconducibile al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, entro il limite di 7.500 euro annui.

In secondo luogo, l'[articolo 1, comma 194, della L. 147/2013](#) ha ulteriormente esteso la platea di tali lavoratori, includendovi un massimo di ulteriori **17.000 lavoratori**, esclusi dai precedenti interventi di salvaguardia, a condizione che perfezionino i requisiti pensionistici entro 36 mesi dall'entrata in vigore del [D.L. 201/2011](#) (c.d. riforma Fornero), ossia entro il 7 dicembre 2014, appartenenti alle seguenti categorie:

- proscrittori volontari autorizzati al 4 dicembre 2011 con un contributo accreditato o accreditabile al 6 dicembre 2011 e che, dopo il 4 dicembre 2011, abbiano svolto attività lavorativa non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato;
- lavoratori con accordi individuali o collettivi cessati dall'attività lavorativa entro il 30 giugno 2012 e che abbiano svolto, dopo tale data, attività lavorativa non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato;
- lavoratori con accordi individuali o collettivi cessati dall'attività lavorativa dopo il 30 giugno 2012 e fino al 31 dicembre 2012 e che abbiano svolto, dopo la data di cessazione, attività lavorativa non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato;
- lavoratori con risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro di lavoro tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2008 che abbiano svolto dopo la cessazione attività non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (si includono anche i lavoratori con risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro di lavoro tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011 che abbiano svolto dopo la cessazione attività non riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, con un reddito annuo lordo complessivo superiore a euro 7.500);
- lavoratori in mobilità ordinaria che maturino il requisito pensionistico ante [L. 214/2011](#) dopo la data di fine mobilità e entro sei mesi dalla stessa (è data la possibilità al beneficiario di coprire i periodi contributivi successivi alla fine della mobilità con versamenti volontari, ove necessari);
- soggetti autorizzati al versamento dei contributi volontari entro il 4 dicembre 2011 senza accreditamento di contributi effettivi alla stessa data (sono stati considerati i soggetti che hanno almeno un contributo accreditato derivante da effettiva attività lavorativa nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 ed il 30 novembre 2013 e che alla data del 30 novembre 2013 non svolgano attività lavorativa riconducibile a rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato).

Con la [L. 147/2014](#) è stato effettuato il **sesto intervento di salvaguardia** predisposto dall'entrata in vigore della riforma pensionistica. Il provvedimento consente di assicurare l'accesso al sistema previdenziale, secondo la disciplina antecedente alla riforma del 2011, di un **contingente di 32.100 lavoratori**, prolungando di un anno (da 36 a 48 mesi successivi all'entrata in vigore delle riforma) il termine entro il quale le categorie di lavoratori già individuate nelle precedenti salvaguardie (proscrittori volontari; lavoratori cessati sulla base di accordi individuali o collettivi; lavoratori in mobilità; lavoratori il cui rapporto di lavoro sia stato risolto unilateralmente) devono maturare i requisiti pensionistici al fine di accedere al sistema

previdenziale. A tali categorie si aggiunge, inoltre, quella dei lavoratori cessati che erano titolari di un **contratto a tempo determinato**. Per la copertura degli oneri il provvedimento attinge, in buona misura, alle risorse stanziare per le precedenti salvaguardie e in parte non utilizzate (in quanto le effettive richieste di pensionamento si sono rivelate inferiori alle attese), con conseguente riduzione delle platee ivi previste. In particolare, la riduzione delle precedenti platee è pari a 24.000 lavoratori, con un **saldo attivo di 8.100 lavoratori** (32.100 previsti complessivamente a cui vanno sottratti 24.000 lavoratori derivanti dalla riduzione delle platee previste da precedenti salvaguardie).

La [legge n.208/2015](#) (Legge di Stabilità 2016 - articolo 1, commi 263, 265-273) ha previsto il **settimo intervento di salvaguardia**, garantendo l'accesso al trattamento previdenziale con i vecchi requisiti a un massimo di **ulteriori 26.300 soggetti**, sia individuando nuove categorie di soggetti beneficiari, sia incrementando i contingenti di categorie già oggetto di precedenti salvaguardie, attraverso il prolungamento del termine (da 36 a 60 mesi successivi all'entrata in vigore della riforma pensionistica) entro il quale i soggetti devono maturare i vecchi requisiti.

Più specificamente, si prevede che i requisiti per l'accesso al sistema previdenziale vigenti prima della riforma pensionistica continuano ad applicarsi a specifiche categorie di lavoratori (lavoratori collocati in mobilità o in trattamento speciale edile; lavoratori provenienti da aziende cessate o interessate dall'attivazione delle vigenti procedure concorsuali; proscrittori volontari; lavoratori titolari di accordi individuali o collettivi; lavoratori con risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro; lavoratori in congedo per assistere figli con disabilità grave; lavoratori con contratto di lavoro a tempo determinato e lavoratori in somministrazione con contratto a tempo determinato -con esclusione dei lavoratori del settore agricolo e dei lavoratori stagionali) nei limiti di determinati contingenti.

L'**articolo 1, commi da 212 a 221, della L. 232/2016** (legge di bilancio per il 2017) ha realizzato l'**ottavo intervento di salvaguardia**, per un totale di 30.700 soggetti. L'intervento opera essenzialmente attraverso l'incremento dei contingenti di categorie già oggetto di precedenti salvaguardie, attraverso il prolungamento del termine (da 36 a 84 mesi successivi all'entrata in vigore della riforma pensionistica) entro il quale i soggetti devono maturare i vecchi requisiti. L'ottava salvaguardia intende concludere definitivamente il processo di transizione verso i nuovi requisiti stabiliti dalla riforma pensionistica del 2011, disponendo la soppressione del cd. Fondo esodati istituito nel 2012 e il conseguente utilizzo delle residue risorse in esso contenute per concorrere a finanziare gli interventi in materia pensionistica previsti dal disegno di legge di bilancio.

Da ultimo, La **legge di bilancio 2021** (art. 1, . 346, L. 178/2020) ha previsto il **nono intervento di salvaguardia**, garantendo l'accesso al trattamento previdenziale con i vecchi requisiti a un massimo di **ulteriori 2.400 soggetti**, incrementando i contingenti di categorie già oggetto di precedenti salvaguardie, attraverso il prolungamento del termine (da 72 o 84 a 120 mesi successivi all'entrata in vigore della riforma pensionistica) entro il quale i soggetti devono maturare i vecchi requisiti.

Le prime indicazioni operative e i **criteri di ammissione** alla predetta nona salvaguardia sono definiti dall'INPS nella [circolare n. 39 del 2021](#).

Per effetto dei ripetuti interventi di salvaguardia adottati fin qui del legislatore la copertura previdenziale secondo le precedenti disposizioni riguarda una **platea aggiuntiva di complessivi 249.630 lavoratori** (cfr. la relativa [tabella](#)). Ulteriori informazioni in materia sono contenute nella [pagina di approfondimento](#) dell'INPS, che riporta un monitoraggio mensile.