

Lavori usuranti

Paola Olivelli

La necessità di garantire requisiti più favorevoli per coloro che sono adibiti a lavori per il cui svolgimento è richiesto uno sforzo psico-fisico particolarmente intenso e continuativo, condizionato da fattori che non possono essere prevenuti con misure idonee (definizione contenuta nell'art. 1, comma 1, Dlgs 11 agosto 1993, n. 374) di tutela della salute e di sicurezza sul lavoro⁽¹⁾, si presenta ogni qualvolta il legislatore si accinge a innalzare l'età pensionabile, in ragione di esigenze di sostenibilità finanziaria oltre che di efficienza e riequilibrio del sistema pensionistico. Già la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, all'art. 3, comma 1, lett. *f*, che con il Dlgs 30 dicembre 1992, n. 503 ha dato inizio al lungo e tortuoso cammino della riforma del nostro sistema pensionistico prevede l'anticipazione dei limiti di età pensionabile⁽²⁾.

Si ritiene, quindi, che l'usura determinata da tali attività obblighi, oltre che con le norme sugli infortuni e l'invalidità, ad intervenire sull'età pensionabile; infatti essi non godrebbero o almeno non nello stesso modo del miglioramento delle condizioni di salute e delle aspettative di vita che giustificano il prolungamento della vita lavorativa.

Esiste, però, una difficoltà a definire in concreto le

attività usuranti dal punto di vista medico-legale e da quello statistico⁽³⁾, tanto che l'applicazione concreta della normativa ha subito un notevole ritardo a causa della mancanza degli atti amministrativi necessari e dell'accordo delle parti sociali il cui parere era vincolante. Ben sei anni, infatti, sono trascorsi fra il Dlgs n. 374/1993 che ha definito *le attività particolarmente usuranti* sia in modo generico che specificamente attraverso una elencazione tabellare e il decreto interministeriale 19 maggio 1999 che ha individuato *le mansioni particolarmente usuranti* all'interno di quelle attività. E nel frattempo erano intervenuti l'art. 12, legge 23 dicembre 1994, n. 724 di accompagnamento alla legge finanziaria, che prevedeva la ridefinizione dell'elenco delle attività usuranti e non di quelle particolarmente usuranti sempre al fine di ridurre l'età pensionabile, la legge 8 agosto 1995, n. 335, che ai commi 34, 35, 36, 37 e 38 dell'art. 1 ha modificato e integrato il Dlgs n. 374/1993. In realtà, proprio in previsione di successive riforme complessive del sistema i benefici furono *congelati*, tanto che una circolare Inps del 6 marzo 1996, n. 65 ribadì che i benefici per le attività usuranti non erano di immediata applicazione⁽⁴⁾.

Nonostante l'art. 59, legge 27 dicembre 1997, comma 11, avesse previsto l'istituzione di una Commissione tecnico-scientifica, composta di non più di venti componenti, individuati pariteticamente fra le Amministrazioni interessate e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, e l'istituzione di questa con Dm 8 aprile 1998, la mancanza della definizione dei criteri di attuazione della normativa industriale del governo ad intervenire; la legge finanziaria del 2001, legge 22 dicembre 2000, n. 388, all'art. 78, riconobbe i benefici della riduzione dei requisiti di età anagrafica e contributiva previsti nel Dlgs n. 374/1993 a chi aveva svolto *prevalentemente* le mansioni individuate nel Dm del 1999 e che entro il 31 dicembre 2001 avessero potuto far valere i requisiti per il pensionamento di anzianità e per il pensionamento di vecchiaia nel regime retributivo e misto e nel regime contributivo, ai sensi della legge n. 335/1995. In seguito, un nuovo decreto interministeriale del 17 aprile 2001 ha stabilito le modalità necessarie per richiedere i benefici (art. 1) e i requisiti di tempo e finanziari (art. 2). Successivamente la legge 23 agosto 2004, n. 243, all'art. 1, comma 6, lett. c stabilisce i termini di decorrenza. Questo *iter* travagliato non è solo dovuto alle generali difficoltà di intervento sui sistemi pensionistici, ma anche a quelle specifiche del settore tanto che non solo le norme non sono state applicate, ma la normativa, nel tempo, ha introdotto requisiti più difficili e benefici minori.

In questo senso la legge in esame che al comma 3 ritorna sulla questione non si discosta dai precedenti normativi nel metodo; prevede il beneficio, ma rinvia ad uno o più decreti delegati l'individuazione dei soggetti coinvolti, dei requisiti anagrafici e contributivi e dei benefici, le modalità di accertamento, le sanzioni amministrative e penali, la coerenza con il limite delle risorse finanziarie. I criteri e i principi direttivi della delega appaiono in alcuni casi meno vantaggiosi dei precedenti.

I soggetti

La normativa indica solo i lavoratori dipendenti, anche se si può presumere che siano privati e pubblici, che abbiano maturato il diritto all'accesso al pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2008, mentre il Dlgs n. 374/1993, come modificato e integrato dalla legge n. 335/1995, indicava i lavoratori del settore privato, di quello pubblico e gli autonomi iscritti all'Inps. Significativo appare l'inciso «a domanda». Infatti se è vero che il lavoratore dipendente privato fa sempre una domanda di pensione al momento in cui ha raggiunto i requisiti richiesti, la specificazione, inesistente nei provvedimenti precedenti, in cui ci si limitava a dire che «il limite di età è anticipato», senza nemmeno usare il verbo «possono», fa presumere che sia il lavoratore a scegliere se usufruire del beneficio oppure no; come dire che il lavoro o la mansione non è usurante di per sé, ma lo è soggettivamente e coloro che non si sentono «usurati» possono continuare a lavorare nei limiti consentiti per la generalità degli assicurati.

Le attività usuranti

Vengono previste quattro categorie (lett. b):

1) I lavoratori che svolgono le *mansioni particolarmente usuranti* di cui all'art. 2, decreto interministeriale del 19 maggio 1999. L'emanazione di tale decreto era stata prevista nel Dlgs n. 374/1999, come mod. e int. dalla legge n. 335/95 al fine di individuarle nell'ambito dei *lavori particolarmente usuranti* a loro volta indicati nella tabella A allegata al Dlgs n. 374/1993 e definiti, all'art. 1, come 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. Le *mansioni particolarmente usuranti*, ai sensi dell'art. 2, Dm del 1999, sono quelle che presentano caratteristiche di maggior gravità dell'usura 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 riferimenti particolare alle componenti socio-economiche che le connotano. Vengono quindi, elencate nell'ambito dei settori di attività economica: nei lavori in galleria, cava o miniera quelle svolte in sotterraneo con carattere di prevalente continuità; nei lavori nelle cave, quelle svolte dagli addetti alle cave di materiali di pietra e ornamentale; nei lavori in galleria quelle svolte dagli addetti al fronte di avanzamento con carattere di prevalenza e continuità; i lavori in cassoni ad aria compressa; i lavori svolti da palombari; nei lavori ad alte temperature quelle per le quali non si trovino possibilità di misure di prevenzione; solo a titolo esemplificativo vengono indicati i refrattaristi, gli addetti alle fonderie di seconda fusione, non comandata a distanza, gli addetti alle operazioni di colata manuale; nelle lavorazioni di vetro cavo, quelle dei soffiatori; i lavori espletati in spazi ristretti, con carattere di prevalenza e continuità e in particolare nelle attività di costruzione, riparazione e manutenzione navale, e in intercapedini, pozzetti, doppi fondi, di bordo o di grandi blocchi strutture; nei lavori di asportazione dell'amianto quelle svolte con carattere di prevalenza e continuità.

Il carattere di continuità e prevalenza sembra essere il fattore decisivo e per determinarlo il Dm come anche il Dlgs n. 374/1993 prevedevano di individuarli dalle buste paga e da elementi in possesso degli Istituti previdenziali o accertarli tramite ispezioni (art. 3). La legge in esame rinvia ai decreti legislativi le modalità di accertamento, di prova e del procedimento accertativo che potrebbe avvenire anche con verifica ispettiva (lett. d); gli elementi di prova potrebbero essere acquisiti in modo diverso a seconda delle dimensioni dell'azienda e del suo assetto organizzativo.

2) I lavoratori dipendenti notturni come definiti dal Dlgs 8 aprile 2003, n. 66 e che entro i periodi previsti dalla lett. c, punti 1 e 2, possano far valere una permanenza minima nel periodo notturno. Il Dlgs n. 66/2003, emanato in attuazione delle direttive n. 93/104/Ce e n. 2000/34/Ce riguarda l'orario di lavoro e definisce come *lavoratore notturno* chi durante il periodo notturno svolga almeno tre ore del suo tempo giornaliero impiegato in modo normale (art. 1, comma 2, lett. e, punto 1) e chi durante lo stesso periodo svolga almeno una parte del suo orario di lavoro come previsto in contratti collettivi; o, in mancanza di questi, chi lo svolga per un minimo di ottanta giorni lavorativi all'anno, limite che va riproporzionato per il part-time (art. 1, comma 2, lett. e, punto 2).

Per *periodo notturno* si intende quello di almeno sette ore consecutive comprendenti l'intervallo tra la mezzanotte e le cinque del mattino (art. 1, comma 2, lett. d). Gli artt. 11-15 regolano le modalità di svolgimento e di organizzazione del lavoro notturno, i limiti, le esclusioni, la durata e le tutele. In questo caso la norma è più generosa di quelle precedenti, in quanto il Dlgs n. 374/1993 prendeva in considerazione genericamente coloro che svolgevano lavoro notturno in maniera continuativa.

3) I lavoratori addetti alla *linea catena* che: a) svolgano attività caratterizzate dalla ripetizione costante dello stesso ciclo lavorativo su parti staccate di un prodotto finale; b) che si spostano a flusso continuo o a scatti con cadenze brevi determinate dall'organizzazione del lavoro o dalla tecnologia, 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. Il tutto 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. Vengono esclusi gli addetti a lavorazioni collaterali a linee di produzione, alla manutenzione, al rifornimento di materiali e al controllo di qualità. La individuazione è molto specifica, mentre il Dlgs n. 374/1993 si limitava ad indicare genericamente i lavori alle linee di montaggio con ritmi vincolati.

4) I conducenti di veicoli pesanti adibiti a servizi pubblici di trasporto persone. Anche qui la specificazione appare restrittiva rispetto a quella del Dlgs n. 374/1993 che si riferiva genericamente ad autisti di mezzi rotabili di superficie, comprendendo anche i lavoratori autonomi iscritti all'Inps, mentre qui si tratta solo di servizi pubblici e solo di trasporto persone.

Requisiti anagrafici e contributivi

Fermo restando il diritto alla pensione di anzianità con quaranta anni di contribuzione (comma 4), l'anticipo dell'età pensionabile consiste in tre anni, ma con non meno di 57 anni di età e con la stessa anzianità

contributiva di tutti, di trentacinque anni, mentre il regime di decorrenza del pensionamento è quello previsto dalle lett. c e d, comma 6, art. 1, legge 23 agosto 2004, n. 243 (lett. a); ciò vuol dire che se il diritto matura entro il 2° trimestre dell'anno si può accedere dal 1° gennaio dell'anno successivo, se entro il quarto trimestre dal 1° luglio dell'anno successivo. L'attività deve essere stata svolta per un periodo minimo di sette anni negli ultimi dieci, nella fase transitoria, che dovrebbe durare fino al 2013 e per la metà della vita lavorativa a regime (lett. c). La legge n. 421/1992 e il Dlgs n. 374/1993 prevedevano un anticipo di due mesi per ogni anno di impiego nell'attività usurante fino ad un massimo di sessanta mesi, cioè di cinque anni, mentre l'anzianità contributiva veniva ridotta di un anno ogni dieci di occupazione fino ad un massimo di ventiquattro mesi complessivamente considerati; il requisito richiesto era di avere svolto almeno un anno di attività lavorativa continuata sempre che il periodo di essa fosse di almeno 120 giorni. Come si vede la differenza appare notevole, ma anche quella fra periodo transitorio e quello a regime non trova giustificazione se non nella speranza che la tecnologia e la scienza rendano questi lavori meno usuranti o li facciano scomparire.

La copertura finanziaria

Per le risorse finanziarie la lett. f prevede 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 e il decreto legislativo di attuazione, nella specificazione dei criteri per la concessione dei benefici, dovrà assicurare la coerenza con questi limiti. Altrimenti, nel caso di uno scostamento da essi, emergente dal monitoraggio delle domande, il Ministro del lavoro deve dare avviso tempestivo al Ministro delle finanze in modo che questi possa adottare i provvedimenti necessari di cui all'art. 11-ter, comma 7, legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. Quindi l'onere è a totale carico dello Stato, mentre la legge n. 421/1992 aveva escluso oneri per lo Stato, il Dm del 1999 e il Dlgs n. 374 avevano previsto che nel caso dei lavori la copertura finanziaria dovesse essere a carico delle categorie, senza possibilità di fiscalizzazione, mentre per le mansioni il concorso dello Stato in non più del 20% del corrispondente onere. Le Organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale avrebbero dovuto formulare le proposte per la determinazione delle aliquote contributive. Oggi sicuramente c'è un vantaggio per i lavoratori e per i datori di lavoro, molto meno per la sostenibilità finanziaria dell'intero sistema.

Gli interventi internazionali

L'Illo si è occupata dei lavori usuranti nella convenzione n. 128 del 29 giugno 1967, all'art. 15, comma

3, in cui si prevede la necessità di anticipare la pensione di vecchiaia per chi svolge attività penose o insalubri; in realtà, come confermato anche dal Rapporto *Social Security Protection in Old Age* del 1989, solo nei casi in cui l'età pensionabile sia di 65 o più anni e non rispetto ad una eventuale età inferiore⁽⁵⁾. L'Ocse è meno favorevole ad una anticipazione dell'età pensionabile nel timore che ciò disincentivi l'adozione di misure di tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro; nel rapporto sul sistema pensionistico della Grecia si fa riferimento a questi timori⁽⁶⁾.

Più articolata la posizione dell'Unione europea nella sua politica di *progressive retirement*; se già a partire dalla comunicazione n. 622/2000, *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili*, ha sempre visto con sfavore i prepensionamenti di lavoratori addetti ad attività usuranti, il Comitato economico e sociale, pur esprimendosi a favore del superamento di essi, ha riconosciuto la necessità di escludere i lavori usuranti⁽⁷⁾.

Note

(1) D'Antona, *Lavoro usurante, vecchiaia e invalidità nella riforma del sistema previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 1985, III, 43 ss.

(2) L'anticipazione era prevista anche nel progetto di riforma De Michelis del 1984 che intendeva alzare progressivamente l'età pensionabile a 65 anni.

(3) Brugiavini-Canello-Marchiante, *Il lavoro usurante nel sistema previdenziale italiano: spunti per una proposta di individuazione su base empirica*, Note di lavoro del Dipartimento di Scienze economiche, Università di Ca' Foscari, Venezia, n. 10/NL/2007, in www.dse.unive.it/pubblicazioni.

(4) Brollo, *Trattamenti pensionistici e lavori usuranti*, in Cester (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Utet, Torino, 1996, 116 ss.

(5) Kojanec (a cura di), *Convenzioni e Raccomandazioni della Organizzazione internazionale del lavoro*, Cedam, Padova, 1969, 1181. Il rapporto è in www.ilo.org/ilolex/english/surveyq.htm.

(6) Oecd, *Economic Survey-Greece*, 30 maggio 2007, cap. III, Pubblicazione Ocse.

(7) Com(2000)622 def. e parere 2002/C221/14 del 29 maggio 2002 in <http://eur-lex.europa>.