



L'età pensionabile in Spagna: Un sistema aperto e flessibile di accesso alla pensione

DI CAMINO ORTIZ DE SOLÓRZANO
AURUSA*

Abstract - *The study analyses the latest legislative reforms of the retirement age carried out in Spain, within the framework of the recommendations of the Toledo Covenant from 1995 to 2020. These reforms have affected both early retirement and the ordinary retirement age, as well as the possibilities of extending working life. Although the retirement age has been raised, the gap between the actual age and the legal age for accessing a pension makes it necessary to continue adopting measures aimed at delaying the exit from the labor market in order to guarantee the financial stability of the pension system.*

Riassunto - *Lo studio analizza le ultime riforme legislative dell'età pensionabile attuate in Spagna nel quadro delle raccomandazioni del Patto di Toledo dal 1995 al 2020. Tali riforme hanno riguardato sia il pensionamento anticipato sia l'età pensionabile ordinaria, nonché le possibilità di prolungamento della vita lavorativa. Sebbene sia stata aumentata l'età pensionabile, la frattura esistente tra l'età reale e l'età legalmente stabilita di accesso alla pensione obbliga a un continuo adattamento di misure volte a posticipare l'uscita dal mercato del lavoro per garantire la stabilità finanziaria del sistema pensionistico.*

Keywords *retirement; age; pensions; Toledo Covenant*

Parole chiave *pensione; età; pensioni; Patto di Toledo*

Sommario: *1. Introduzione. – 2. L'età pensionabile: tra invecchiamento attivo e pensione anticipata. – 3. La raccomandazione relativa all'età della pensione nelle edizioni precedenti del Patto di Toledo. – 3.1. Il Patto di Toledo del 1995. – 3.2. La revisione del Patto di Toledo nell'anno 2003. – 3.3. Il rinnovo del Patto di Toledo del 2011. – 4. L'età pensionabile nel Patto di Toledo 2020. – 4.1. L'obiettivo dell'approssimazione dell'età pensionabile reale e legalmente stabilita e l'ancora limitato impatto della riforma del 2011. – 4.2. L'incentivazione della permanenza dei lavoratori in attività. – 4.2.1.- Formule previste nella normativa della previdenza sociale per il prolungamento della vita attiva. – 4.2.2. Le clausole convenzionali di pensione forzata. – 4.2.3. La promozione dell'impiego dei lavoratori anziani. – 4.3. L'attenzione per le situazioni di vulnerabilità. – 4.3.1. La pensione anticipata. – 4.3.2. Le pensioni in età ri-*
** Prof.^a titolare di Diritto del Lavoro e della Previdenza Sociale. Università Rey Juan Carlos. Membro del gruppo di lavoro del Progetto di ricerca *Sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones: ¿un diálogo imposible?*, «RETOS 2017», Rif. DER2017-86394-C2-1-R, finanziato dal Ministero dell'Economia, Industria e Competitività (Agenzia Statale di ricerca) e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).*

dotta. – 5. Conclusioni.

1. INTRODUZIONE

Viviamo sempre di più e viviamo meglio, con una maggiore qualità di vita. Fattori tra cui il miglioramento generale delle condizioni di vita e di lavoro, i progressi della medicina e della protezione sociale, comportano l'incremento generalizzato della speranza di vita. Questo aumento è accompagnato da un altro dato demografico importante: il basso tasso di natalità, in particolare in Spagna, il che prospetta uno scenario demografico segnato dall'invecchiamento della popolazione.

Si tratta di un processo comune in molti Paesi del nostro ambito che pone davanti nuove sfide su scala globale. Una di queste sfide, naturalmente non da poco, si associa ai sistemi pensionistici, in particolare al pensionamento, dato che l'età è uno dei parametri essenziali che determinano l'accesso alla previdenza e talvolta l'ammontare della prestazione. Ne risente anche la solidarietà intergenerazionale che caratterizza il modello finanziario previdenziale, attraverso il sistema di distribuzione, assieme al panorama demografico presente e futuro. Il delicato equilibrio finanziario e la permanente necessità di rendere il sistema sostenibile e sufficiente obbligano a cercare soluzioni senza accantonare la realtà sociale, al fine di garantire la fattibilità del modello e l'attuazione del mandato costituzionale di protezione sociale della vecchiaia (art. 50 CE).

Questa situazione ha provocato, specie negli ultimi anni, un acceso dibattito sull'età pensionabile, sulla convenienza di ritardarla e le relative conseguenze in tutti gli ambiti: economico, sociale e giuridico. La Commissione di monitoraggio e valutazione degli accordi del Patto di Toledo del Congresso dei deputati ha accolto questo dibattito e, come quadro politico di riferimento per la discussione e negoziazione in materia di pensioni, ha effettuato raccomandazioni sull'età della pensione in ciascun rapporto di valutazione e revisione degli accordi del Patto presentati sino a oggi.

Nonostante il fatto che la riforma dell'età di pensionamento sia in vigore dall'anno 2013, non è una questione chiusa. In parte perché non è ancora concluso il periodo transitorio per l'incremento dell'età e anche perché, malgrado i cambiamenti normativi, continua a esistere un divario tra l'età della pensione legalmente stabilita e l'età del pensionamento reale. Pertanto, vale la pena conoscere l'evoluzione delle raccomandazioni del Patto di Toledo in materia, nonché in che misura sono state accolte dalle successive norme approvate. Particolare interesse suscita la rinnovata modifica del Patto, approvata a novembre del 2020, che mira a stabilire le basi dell'intervento legislativo in questa e in altre materie relative al sistema pensionistico.

2. L'ETÀ PENSIONABILE: TRA INVECCHIAMENTO ATTIVO E PENSIONE ANTICIPATA

Probabilmente una delle grandi contraddizioni che presenta il nostro sistema di protezione sociale è la coesistenza delle politiche di stimolo del prolungamento della vita attiva e di ritardo dell'età ordinaria di pensionamento, con formule che accettano la pensione in età precoci¹. Nel tentativo di avere la botte piena e la moglie ubriaca è stata prolungata l'età ordinaria della pensione e si incentiva la continuità volontaria dell'attività professionale una volta raggiunta, ma allo stesso tempo si mantengono formule di pensionamento anticipato che distorcono questa linea di azione consentendo l'uscita dal mercato senza altro motivo se non la mera volontà di coloro che potrebbero continuare a lavorare trovandosi nel pieno delle loro facoltà.

Questa situazione rispecchia due realtà ove traspaiono interessi diversi, sebbene non completamente contraddittori. Le politiche che ritardano l'età pensionabile hanno un fine prevalentemente finanziario,

¹ L. DE LA VILLA GIL e L. LÓPEZ CUMBRE, *Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)*, «Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales», n. straordinario, 2007, p. 14, si riferiscono alla «schizofrenia politica» di stimolare, se del caso, misure di anticipo pensionistico. Anche J. GARCÍA MURCIA, *La política contemporánea de jubilación: algunos dilemas y algún contrasentido*, in AA.VV. (L. LÓPEZ CUMBRE, coord.), «Tratado de Jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación», Iustel, Madrid, 2007, p. 389, è d'accordo nell'evidenziare questa schizofrenia nella politica sulle pensioni.

per far fronte alle difficoltà di sostenibilità del sistema. Permettono l'aumento di entrate nella misura in cui il lavoratore si mantiene in attività – quindi pagando i contributi – più tempo, proprio alla fine della sua carriera, ovvero quando in genere si ricevono retribuzioni superiori. Al contempo sono uno strumento di contenimento della spesa, giacché accorciano la durata della fruizione della pensione, con il conseguente risparmio per i bilanci del sistema. Tuttavia, il pensionamento anticipato sembra rispondere di più a una situazione di occupazione e del mercato del lavoro, come meccanismo di ristrutturazione dell'organico e, nel caso concreto del pensionamento volontario, con una certa idea di premiare i lavoratori con una lunga carriera di contributi dopo tutta una vita di lavoro. Dal punto di vista finanziario sono situazioni molto inefficienti, poiché i contributi alla Previdenza Sociale sono minori in un momento in cui normalmente sono maggiori, oltre al prolungamento del periodo di fruizione della pensione, sebbene diminuita dall'applicazione di coefficienti di riduzione.

Inoltre, sulle diverse impostazioni relative all'età pensionabile influiscono anche considerazioni di politica occupazionale che non sono innocue dal punto di vista finanziario. La pensione anticipata è concepita come uno strumento di distribuzione del lavoro in particolare a favore dei giovani. Purtuttavia, la sua efficacia è oltremodo dubbiosa stando alle cifre di disoccupazione giovanile che si registrano, malgrado le opzioni di pensionamento anticipato disponibili². Allo stesso modo, l'elevato tasso di disoccupazione tra giovani è visto come un freno delle misure volte a stimolare il prolungamento dell'attività professionale. Ad ogni modo, sebbene la pensione sia un meccanismo efficace per favorire l'occupazione giovanile, la strategia non sarebbe del tutto efficiente dal punto di vista della sostenibilità finanziaria, che è la preoccupazione assoluta e onnipresente, non essendovi una sostituzione equa in quanto ai contributi previdenziali.

² Questa circostanza è stata sottolineata da A. OJEDA AVILÉS, *La dimensión comunitaria de la jubilación*, in AA.VV. (L. LÓPEZ CUMBRE, coord.), «Tratado de Jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación», Iustel, Madrid, 2007, p. 620.

3. LA RACCOMANDAZIONE RELATIVA ALL'ETÀ DELLA PENSIONE NELLE EDIZIONI PRECEDENTI DEL PATTO DI TOLEDO

Dalle sue origini, nel 1995, il Patto di Toledo ha ritenuto importante affrontare la sfida demografica instaurando misure che controbilancino gli effetti dell'invecchiamento della popolazione nel sistema pensionistico. Per questo motivo, sia il testo originale sia le successive revisioni in sede parlamentare, fino a quella attuale del 2020, mostrano una raccomandazione relativa all'età pensionabile.

3.1 Il Patto di Toledo del 1995

La prima versione del Patto di Toledo, approvata il 6 aprile 1995, dedicava la decima raccomandazione all'età della pensione. Sin da allora emerse la necessità di un'età pensionabile flessibile, caratterizzata dalla gradualità e dalla progressività. Anche allora sussisteva l'idea di facilitare il prolungamento volontario della vita attiva, una considerazione che ha preso forza pian piano nei rinnovi successivi del Patto. Questa tendenza si inquadra in un contesto in cui non si metteva in discussione, almeno non in modo esplicito, la questione di mantenere l'età tradizionale di pensionamento ordinario a 65 anni, fermi restando i sistemi di pensionamento anticipato vincolati ai contratti staffetta e di sostituzione in vigore in quel momento.

In consonanza con questa raccomandazione, la legge 35/2002 del 12 luglio, sviluppata dal Regio Decreto 1132/2002 del 31 ottobre, mirava a incentivare il pensionamento oltre i 65 anni, e al contempo consentiva il pensionamento anticipato dai 61 anni ai lavoratori affiliati alla previdenza sociale dopo il 1° gennaio 1967, ovvero che non fossero iscritti a una mutua prima di tale data, che smettessero di lavorare involontariamente e che riunissero una serie di requisiti di contribuzione e anzianità.

3.2 La revisione del Patto di Toledo nell'anno 2003

Nella revisione del Patto di Toledo del 2003 –undicesima raccomandazione – si constata il progresso avvenuto con l’instaurazione di un sistema pensionistico graduale e flessibile, e al contempo emerge la necessità di continuare il cammino iniziato dalla legge 35/2002, per far sì che l’età anagrafica di accesso alla pensione si avvicini sempre di più all’età legalmente stabilita. Non si dichiara, almeno apertamente, nessuna discussione in merito all’età pensionabile ordinaria – che rimane quella dei 65 anni – fermo restando il fatto che si ritenga conveniente incentivare il prolungamento dell’attività lavorativa una volta raggiunta tale età.

Con questa idea di sfondo, la Commissione sottolinea il carattere restrittivo dei pensionamenti anticipati, in modo da prevederli esclusivamente in casi specifici e giustificati. Al contempo si evidenzia la possibilità di adeguare l’età pensionabile legalmente stabilita a determinate modalità di lavoro e per certi collettivi per il tipo di attività in questione o per il grado di disabilità, e si sottolinea – per la prima volta nel Patto di Toledo – la necessità di impedire qualunque genere di discriminazione per ragioni anagrafiche che comporti l’espulsione prematura dal mercato del lavoro di coloro i quali sono in piene facoltà fisiche e psichiche per l’esercizio della professione.

Nel quadro di queste raccomandazioni si promulgò la legge 40/2007 del 4 dicembre, sulle misure in materia di previdenza sociale. Questa legge, frutto del dialogo sociale, fornisce appoggio normativo a una buona parte degli impegni presi in merito all’azione di protezione del sistema e inclusi nel Patto. In riferimento all’età pensionabile, si incentivò il prolungamento della vita attiva oltre l’età ordinaria con l’esonero contributivo per contingenze comuni, eccezion fatta per l’invalidità temporanea, se i lavoratori continuano a prestare servizio dopo l’età pensionabile e con l’applicazione di una percentuale aggiuntiva per il pensionato. In merito alla pensione parziale, in linee generali si concordarono i 61 anni compiuti, oltre che l’anzianità in azienda di 6 anni e un periodo minimo di contribuzione accreditato di 30 anni.

3.3 Il rinnovo del Patto di Toledo del 2011

Nel rinnovo parlamentare del Patto di Toledo del 2011, la raccomandazione relativa all'età pensionabile occupa il dodicesimo posto. Si tratta, molto probabilmente, della raccomandazione più estesa in questa materia di quelle fatte fino a oggi. In essa si mantengono alcune considerazioni ritenute classiche in questo ambito, come incoraggiare il prolungamento della vita attiva oltre l'età pensionabile ordinaria, la necessità di limitare le pensioni anticipate – trasformate, secondo la Commissione stessa, in formule di licenziamento – a casi volontari e con lunghe carriere contributive³, o la possibilità di ridurre l'età per la pensione nelle situazioni che, o per l'attività o per le caratteristiche del lavoratore, comportino un accorciamento della speranza di vita in modo generalizzato.

Con quanto sopra esposto si integrano alcune idee innovative, quali la necessità di razionalizzare e semplificare le forme di accesso alla pensione per eliminare le modalità che non si adattano al contenuto della raccomandazione. Si richiede più coordinamento tra la legislazione del lavoro e della previdenza sociale per facilitare una maggiore permeabilità tra la vita attiva e passiva. In definitiva si cerca di incentivare la continuità lavorativa dei lavoratori che hanno raggiunto l'età pensionabile mediante formule più flessibili di coesistenza di stipendio e pensione. Inoltre, nell'ambito delle politiche di uguaglianza, si incita a combattere la discriminazione anagrafica e concretamente a eliminare i casi di pensione obbligatoria per determinati collettivi, difficilmente compatibili con il regime dei diritti e della libertà sancito dalla Costituzione. Innovativa è altresì la considerazione dell'età per la pensione dal punto di vista della politica del lavoro, con l'idea di orientare le politiche attive al ricollocamento delle persone di una certa età e a mantenerle in attività.

³ Su questo punto F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: un dúo difícil de conciliar*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 258 discorde con il Rapporto nel capire che accreditare una maggiore o minore contribuzione non dovrebbe essere un fattore determinante per consentire la pensione anticipata, se non per un motivo di maggior spessore, qual è favorire collettivi con serie difficoltà per raggiungere l'età pensionabile legalmente stabilita.

Forse in tutto questo l'aspetto più significativo di tale raccomandazione è che, per la prima volta, si dichiara esplicitamente la necessità di intraprendere riforme nel regime giuridico del pensionamento per aumentare la sostenibilità del sistema pensionistico. Le due grandi linee di azione prevedono di rinforzare la contribuzione dando maggior rilievo alla carriera contributiva nella determinazione dell'importo della pensione e di modificare, aumentare, l'età ordinaria per la pensione.

In riferimento alla modifica dell'età pensionabile, la Commissione precisa che manca un accordo concreto al riguardo. Tuttavia, ciò non impedisce che si facciano alcune considerazioni generali che possano servire da quadro, come già successo, per l'intervento legislativo successivo. Si constata la necessità di ritardare l'età effettiva per la pensione al fine di garantire il futuro del sistema pensionistico di fronte alla sfida demografica e finanziaria. Tale ritardo richiede un nuovo quadro legale per la pensione, più flessibile e graduale, in cui gli stimoli per prolungare la vita lavorativa convivano con uno schema ragionevole di pensionamento anticipato, con importi più vincolati al periodo contributivo o alla speranza di vita. In ogni caso, essendo una materia che influisce sui diritti che maturano in un lungo periodo di tempo, qualunque modifica dell'età pensionabile dovrà essere progressiva e non dovrà influire su coloro che andranno in pensione in un futuro immediato. Non si tratta neppure di stabilire un sistema omogeneo e forzato di regole rigide, ignaro del fatto che la pensione è un momento decisivo nella vita dei lavoratori.

Nell'ambito di queste raccomandazioni fu approvata quella che fino a oggi è stata l'ultima grande riforma della pensione di vecchiaia, attuata dalla legge 27/2011, del 1° agosto, sull'aggiornamento, adeguamento e modernizzazione del sistema previdenziale, secondo l'accordo sottoscritto tra il Governo e gli agenti sociali. La norma introdusse cambiamenti significativi nelle condizioni di accesso alla pensione. In particolare, stabilì un incremento progressivo dell'età pensionabile fino a raggiungere i 67 anni nel 2027⁴. Tuttavia, si mantiene la

⁴ Si stabilisce a tal fine un periodo transitorio dal 2013 al 2027. In concreto, nell'anno in corso,

possibilità di andare in pensione a 65 anni, senza applicare coefficienti di riduzione della pensione, per coloro che abbiano versato i contributi per almeno 28 anni e 6 mesi, dopo aver completato il relativo periodo transitorio⁵. Questa riforma dell'età ha un effetto particolarmente dannoso per le donne⁶, poiché condanna gran parte di loro ad andare in pensione a 67 anni, trattandosi di un collettivo che in genere ha periodi contributivi minimi più brevi e presenta lagune contributive.

Al fine di rafforzare il principio di contribuzione e dotare il sistema di una maggiore equità, seguendo le raccomandazioni del Patto di Toledo, la legge modificò anche la procedura di calcolo della pensione di vecchiaia, che inizia a tenere conto della media delle basi contributive degli ultimi 25 anni di contributi, invece dei 15 anni considerati fino a quel momento. Per ridurre al minimo l'impatto di questo cambiamento in coloro che erano vicini all'età della pensione si stabilì un'applicazione graduale del nuovo sistema di computo, che terminerà nel 2022⁷. Si modificarono inoltre le percentuali applicabili alla base di calcolo, poiché, sebbene si mantenne il 50 per cento per il minimo di anni di contributi versati, si aumentò a 37 anni il periodo contributivo necessario per ottenere il 100 per cento della pensione. Con questa misura, anch'essa di applicazione progressiva, si cerca di favorire la sostenibilità finanziaria del sistema attraverso la via di contenimento della spesa, mentre si riduce comparativamente l'importo della pensione con uno stesso periodo di contributi versati prima e dopo questa riforma. Infine, si rafforzano gli incentivi per il prolungamento della vita attiva dopo aver compiuto l'età pensionabile ordinaria, con percentuali addizionali più generose, che si applica-

il 2021, l'età pensionabile legalmente stabilita è di 66 anni.

⁵ Questo periodo transitorio decorre parallelamente a quello previsto per l'incremento progressivo dell'età pensionabile. Oggi la possibilità di andare in pensione a 65 anni si riserva alle persone che accreditano di aver versato almeno 37 anni e tre mesi di contributi.

⁶ Come evidenzia F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *Sostenibilidad y suficiencia...*, cit., p. 303.

⁷ Al momento in cui sono state redatte queste righe (2021) si calcolano 24 anni di contributi.

no già dal 2013, per valutare il maggior sforzo contributivo delle persone con carriere contributive più lunghe⁸.

Inoltre, nella riforma del 2011 vennero ristrette le condizioni di accesso alla pensione anticipata per cessazione involontaria del rapporto di lavoro delle persone non iscritte a mutue. Nonostante fosse stata mantenuta l'età di 61 anni per accedere a questa modalità, si indurì il periodo contributivo minimo richiesto, che passò da 30 a 33 anni, e i casi con diritto a questo tipo di pensionamento si limitarono praticamente a condizioni di chiusura per crisi economica o scomparsa dell'imprenditore e a violenza di genere, rispetto all'ampio riferimento che si faceva fino a quel momento alle cause della situazione legale di disoccupazione. In merito al calcolo del montante della pensione, si è passati da un'applicazione annuale dei coefficienti di riduzione, tra il 7,5 e il 6 per cento, a un'applicazione trimestrale, tra l'1,875 e il 1,500 per cento, in funzione del periodo di contributi versati, per il tempo restante fino al compimento dell'età ordinaria.

Insieme al caso precedente, la legge 27/2011 introdusse una nuova possibilità per anticipare l'età della pensione, in questo caso per la libera volontà del lavoratore. Con ciò il sistema si liberò di una certa rigidità e guadagnò flessibilità nel lasciare nelle mani del lavoratore la possibilità di andare in pensione anticipata per sua stessa volontà, soggetta, questo sì, all'osservanza di certe condizioni. Per l'accesso alla pensione, il cui montante si vedrà ridotto per applicazione di coefficienti di riduzione⁹, sarà necessario aver compiuto 63 anni, accreditare contributi per oltre 33 anni e una pensione risultante superiore all'importo della pensione minima che sarebbe spettata all'interessato in caso di pensionamento in età ordinaria.

Per il resto, la riforma mantenne la possibilità di pensionamento anticipato per gli iscritti a mutue a partire dai 60 anni. Il coefficiente di

⁸ Si riconosce una percentuale aggiuntiva per ogni anno completo di contributi dall'età della pensione ordinaria del 2, del 2,75 o del 4 per cento, in funzione degli anni di contributi versati al momento di compimento dell'età pensionabile legalmente stabilita.

⁹ In questo caso i coefficienti oscillano tra il 2 e l'1,625 per cento per trimestre fino al raggiungimento dell'età ordinaria in funzione dei contributi accreditati.

riduzione della pensione si stabilì in ogni caso all'8 per cento, per ogni anno o frazione mancante fino all'età pensionabile; pertanto, si semplificarono le formule di accesso, avendo eliminato la possibilità di accedere alla pensione con un coefficiente di riduzione minore nei casi di cessazione involontaria del rapporto di lavoro con più di 30 anni di contributi.

Tuttavia, si derogò la pensione speciale a 64 anni regolata nel RD 1194/1985 del 17 luglio¹⁰. Nonostante il fatto che la raccomandazione del Patto di Toledo invitasse a prendere in considerazione la prospettiva di politica occupazionale, si decise in quel momento di mettere fine a una formula pensionistica concepita proprio come uno strumento di promozione dell'occupazione, di fronte alla constatazione della sua inefficacia in questo ambito¹¹.

Nella pensione parziale anticipata, la riforma incrementò progressivamente l'età di accesso per le persone non iscritte a una mutua, stabilendola in generale in 65 anni nel 2027. Ciò nonostante, questa età minima si riduce a 63 anni se il beneficiario accredita una contribuzione di almeno 36 anni e mezzo. Si indurì anche il requisito di contribuzione esigendo, dall'entrata in vigore della norma, una contribuzione minima di 33 anni, di fronte ai 30 richiesti fino a quel momento. Inoltre, si adottarono due misure che in modo diretto e indiretto si ripercuotono sulla sostenibilità finanziaria del sistema mediante

¹⁰ La norma prevedeva, se previsto nel contratto collettivo o nell'accordo aziendale, che il lavoratore che avesse 64 anni e soddisfacesse gli altri requisiti per avere diritto al pensionamento ordinario, poteva andare in pensione e l'azienda avrebbe avuto l'obbligo di assumere un disoccupato per sostituirlo. Il lavoratore pensionato non vedeva il montante della pensione ridotto, bensì gli veniva riconosciuto lo stesso montante che gli sarebbe spettato se avesse avuto accesso alla pensione a 65 anni, senza l'applicazione dei coefficienti di riduzione.

¹¹ Si veda, in tal senso, J.A. MALDONADO MOLINA e J. M^a. VIÑAS ARMADA, *La jubilación especial a los 64 años*, in AA.VV. [J.L. MONEREO PÉREZ, (dir.) e J.A. MALDONADO MOLINA, (coord.)], «La edad de jubilación», Casa Ed. Comares, Granada, 2011, p. 371. Non era nemmeno una formula efficiente dal punto di vista della sostenibilità del sistema, poiché comportava una maggiore spesa per la previdenza sociale. La persona andava in pensione un anno prima e riceveva un anno in più di pensione, senza applicazione di nessun coefficiente di riduzione; malgrado si vincolasse all'esecuzione di un contratto di sostituzione, in linea di massima la persona assunta pagava meno contributi previdenziali.

l'aumento degli introiti. Si incrementò la contribuzione durante la fruizione della pensione parziale, prendendo come base contributiva, sia per l'imprenditore sia per il lavoratore, quella che spetterebbe se si continuasse a lavorare a tempo pieno. La misura di applicazione progressiva fino al 2027 mira allo stesso tempo a incrementare gli introiti del sistema e a disincentivare questa forma pensionistica a causa dei maggiori costi che comporta per il lavoratore e anche per l'imprenditore, che è una figura chiave in questo tipo di pensioni. In tal senso anche la sottile, ma effettiva, esigenza che generalizza la corrispondenza delle basi contributive del lavoratore sostituto e di quello sostituito, fino ad ora solo riferita ai casi nei quali non fosse possibile prestare servizio nello stesso posto di lavoro.

Anche la riforma del 2011 accolse la raccomandazione di dotare di maggiore permeabilità la vita attiva e la pensione agevolando la coesistenza di stipendio e pensione. In tal senso si permise in generale di rendere compatibile la pensione con il lavoro autonomo, mai dipendente, i cui introiti annuali non superassero il montante, anch'esso annuale, del salario minimo interprofessionale¹².

Molto legato alla legge 27/2011 è il RD-legge 5/2013, del 15 marzo, sulle misure atte a favorire la continuità della vita lavorativa dei lavoratori di età più avanzata e promuovere l'invecchiamento attivo. La norma, seguendo la direzione proposta dal Patto di Toledo, stabilì le condizioni di compatibilità della pensione di vecchiaia con il lavoro¹³, o anche denominata «pensione attiva», integrate nel vigente articolo 214 LGSS. In concreto si permise alle persone che avessero avuto accesso alla pensione in età ordinaria di poter rendere compatibile un lavoro a tempo completo o parziale con l'incasso del 50 per

¹² La Disposizione aggiuntiva 31ª modificò l'art. 165 LGSS allora in vigore. La disposizione è oggi esposta nell'articolo 213.4 LGSS.

¹³ Su questo regime di compatibilità si può vedere, tra gli altri, M.C. LÓPEZ ANIORTE, *Hacia el envejecimiento activo: análisis crítico del nuevo régimen de compatibilidad entre el trabajo y la jubilación*, «Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo», n. 164, 2014, pp. 55-86. Si veda anche J.L. MONEREO PÉREZ e G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El imparabile camino hacia la «flexi jubilación» o la compatibilidad plena entre trabajo y pensión*, «Revista de Derecho de la Seguridad Social», n. 9, 2016, pp. 13-20.

cento della pensione. Purtuttavia, questa possibilità era subordinata a lunghe carriere contributive, poiché si esigeva di avere il 100 per cento della pensione riconosciuta e si incentivava ciò con delle condizioni di contribuzione ridotte¹⁴. Nel 2017 si ampliò la compatibilità del lavoro autonomo con il 100 per cento della pensione, a patto che si fosse assunto un lavoratore dipendente. Un regime ancora più agevolato si concesse ai pensionati che svolgevano attività di creazione artistica¹⁵. Inoltre, il RD-legge 5/2013 modificò il regime della pensione anticipata, indurendo i requisiti di accesso e l'applicazione dei coefficienti di riduzione, poiché, sebbene mantenuti «nominalmente» si aumentò il numero di anni di contributi per l'applicazione delle stesse percentuali¹⁶.

4. L'ETÀ PENSIONABILE NEL PATTO DI TOLEDO 2020

In linea con le revisioni precedenti del Patto di Toledo, la Commissione di monitoraggio e valutazione esprime, nel rapporto inviato al plenum del Congresso per l'approvazione, l'accordo raggiunto in merito all'età pensionabile¹⁷. Non presenta molte novità rispetto alla

¹⁴ In concreto, l'articolo 4 del RD-legge 5/2013 stabilisce che durante lo svolgimento del lavoro compatibile con la pensione, gli imprenditori e lavoratori verseranno contributi solo per inattività temporanea e per contingenze professionali. Ciò nonostante, si applica in questi casi il cosiddetto «contributo speciale di solidarietà» dell'8 per cento, non calcolabile ai fini delle prestazioni, diviso tra l'imprenditore e il lavoratore per un 6 e un 2 per cento rispettivamente. La legge di bilancio per il 2021 ha incrementato questo contributo di solidarietà al 9 per cento facendo ricadere questo punto aggiuntivo sull'imprenditore.

¹⁵ Il RD 302/2019 del 26 aprile ha permesso di rendere compatibile questa attività in ogni caso, senza necessità quindi di assumere alcun lavoratore dipendente, con il 100 per cento della pensione riconosciuta.

¹⁶ Questo requisito di un maggior numero di anni di contributi è in contrasto con la difficoltà sempre più grande di riunirli, se si considerano le cifre di disoccupazione; ecco perché sono state definite «draconiane» da F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *Sostenibilidad y suficiencia...*, cit., p. 256.

¹⁷ Dodicesima raccomandazione del Rapporto di valutazione e riforma del Patto di Toledo. BOCG, Congresso dei deputati, XIV Legislatura, Serie D: Generale, 27 novembre 2020, n. 187, pp. 57-58. Un'analisi eccellente delle riunioni della Commissione del Patto di Toledo durante le Legislature XII-XIV, che hanno preceduto il vigente accordo può essere consultata in

versione precedente e il punto di partenza è che l'età di uscita dal mercato del lavoro si avvicini il più possibile all'età pensionabile ordinaria, rispettando i pensionamenti anticipati per attività usurante o in caso di disabilità. Con questo obiettivo si invita a promuovere il prolungamento volontario della vita lavorativa e a penalizzare il pensionamento anticipato.

4.1 L'obiettivo dell'approssimazione dell'età pensionabile reale e legalmente stabilita e l'ancora limitato impatto della riforma del 2011

Nonostante l'importante cambiamento legislativo dell'età pensionabile approvato dalla revisione precedente del Patto, la Commissione continua a indicare come obiettivo fondamentale che l'età effettiva di uscita dal mercato del lavoro si avvicini il più possibile all'età pensionabile ordinaria legalmente stabilita. L'età reale per la pensione ha seguito una tendenza crescente dall'anno 2006, situandosi nei 64,6 anni a dicembre del 2020¹⁸, pertanto, sebbene si avvicini sempre di più all'età tradizionale dei 65 anni, è ancora lontana dai 66 anni, ovvero l'età ordinaria pensionabile nel 2021 e, ancora di più dai 67 anni esigibili a partire dalla piena entrata in vigore della riforma nel 2027.

Da quanto sopra emerge che, nonostante i progressi ottenuti, l'incidenza della riforma operata dalla legge 27/2011 sull'età pensionabile reale è limitata, malgrado l'incremento dell'età pensionabile legalmente stabilita fosse senza dubbio uno degli elementi «forti» su cui si fondava l'intervento del legislatore. Purtuttavia, vi sono tre circo-

F.J. HIERRO HIERRO, *Pasajes de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (2016-2020): unas recomendaciones que han tardado en llegar*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

¹⁸ Secondo i dati offerti dall'INSS sull'incasso iniziale della pensione che possono essere consultati su http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/4fa1211b-e43e-41ca-99db-c447ae91150a/AJ202012.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CA-CHEID=ROOTWORKSPACE_Z18_9H5AH880M8TN80QOV0H20V0000-4fa1211b-e43e-41ca-99db-c447ae91150a-ntbs9-V

stanze che contribuiscono a spiegare questo limitato effetto sull'aumento dell'età pensionabile¹⁹.

In primo luogo, perché nonostante sia vero che la riforma del 2011, in vigore dal 2013, aumenti l'età pensionabile a 67 anni, permette anche di continuare ad andare in pensione in modo ordinario, ovvero senza penalizzazione, a 65 anni, a patto che si riuniscano lunghe carriere contributive. Quando la riforma sarà attuata completamente, continuerà a essere possibile andare in pensione a 65 anni per coloro i quali dimostrino di aver versato almeno 38 anni e 6 mesi di contributi. Nell'anno 2018, ad esempio, più della metà delle persone che hanno avuto accesso alla pensione rispettavano questo requisito contributivo; pertanto, per loro si manterrebbe 65 anni, anche se la riforma fosse pienamente in vigore²⁰.

In secondo luogo, perché, come è stato indicato, la legge 27/2011 aprì una nuova possibilità di pensionamento anticipato, legata alla mera volontà del lavoratore, sebbene soggetta a certi requisiti. Con questo si permette di anticipare di due anni al massimo l'età pensionabile per le persone che dimostrano lunghe carriere contributive, almeno 35 anni di contributi effettiva.

Infine, perché la normativa stessa esime dall'applicazione della riforma certi lavoratori, le cui pensioni continuano a essere disciplinate dalla normativa precedente²¹. Come per la cosiddetta «clausola di salvaguardia delle pensioni» che tutela i lavoratori anziani che hanno perso il lavoro nella crisi del 2013 e da allora non sono rientrati nel mercato del lavoro. In questi casi i lavoratori hanno la possibilità di scegliere l'applicazione del regime pensionistico in vigore o la normativa precedente, in linea di massima più vantaggiosa.

¹⁹ Su questo punto si segue l'analisi dello studio di M. MORAGA, e R. RAMOS, *Tendencias recientes en la edad de acceso a la jubilación*, «Boletín Económico del Banco de España», n. 4, 2020, pp. 3-4.

²⁰ Concretamente fino al 65 per cento dei pensionamenti ordinari nel 2018 continuavano ad avere come riferimento l'età legalmente stabilita di 65 anni, per aver versato più di 36 anni e 6 mesi di contributi secondo il periodo transitorio di applicazione della riforma.

²¹ Si veda la Disposizione Transitoria 4ª LGSS.

Quindi, si prevede che il processo di equiparazione dell'età effettiva e dell'età ordinaria per la pensione sia ancora lento, dato che sussiste ancora una percentuale di lavoratori che si trovano al margine della nuova normativa e perché tra quelli che, sì, sono soggetti alla riforma, una buona parte può ancora andare in pensione a 65 anni o avrebbe la possibilità di andare in pensione volontariamente a partire dai 63 anni.

Dal punto di vista finanziario il ritardo dell'età effettiva della pensione incrementa la sufficienza delle pensioni poiché comporta in generale l'applicazione di percentuali maggiori per anni di contributi versati e diminuisce i coefficienti di riduzione per età. D'altra parte, rende più sostenibile il sistema, dato che si riduce la durata media della fruizione della pensione e si ottiene una riscossione maggiore per il prolungamento della vita lavorativa. Si stima che un aumento di un anno dell'età pensionabile reale si possa tradurre in un risparmio dello 0,9 per cento nella spesa associata alle nuove pensioni²² e intorno a un risparmio dello 0,4 per cento del PIL per ogni anno di aumento dell'età effettiva della pensione²³.

Nonostante questi dati economici, non sono mancati sostenitori nel seno della Commissione stessa del Patto di Toledo del fatto che l'età di uscita effettiva dal mercato del lavoro non si preveda esclusivamente dal punto di vista della capacità di entrate e spese del sistema, bensì dovendo tenere conto anche della situazione personale e lavorativa dei lavoratori. Dato che tali situazioni possono essere molto eterogenee, è stato chiesto che l'allungamento della vita professionale a partire dai 65 anni sia sempre volontario, fermo restando che si

²² Si veda lo studio pubblicato da E. DEVESA, et. Al. *El retraso efectivo de la edad de jubilación: el impacto sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones*, 2019, p. 8. Il documento si trova su: https://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/Retraso_edad_2017.pdf

²³ Secondo la stima dell'AIREF (Autorità Indipendente per la Responsabilità Fiscale), aumentare di un anno l'età effettiva di pensionamento tra il 2027 e il 2048 dovrebbe comportare un contenimento della spesa tra lo 0,4 per cento e l'1,2 per cento nel 2048. Così viene indicato nell'«Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social», Opinión 1/2019, che si trova su: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/OPINIONES/190109_Opinion_Seguridad-Social.pdf, p. 67.

stabiliscano misure volte a incentivare la permanenza dei lavoratori in attività dopo aver compiuto quell'età.

4.2 L'incentivazione della permanenza dei lavoratori in attività

Le misure tendenti a favorire vite lavorative più lunghe sono imprescindibili per salvaguardare la sostenibilità del sistema pensionistico. La Commissione ritiene necessario incentivare la permanenza dei lavoratori in attività attraverso l'adeguamento e il miglioramento degli incentivi sociali, fiscali e lavorativi esistenti, ma approfondendo la questione del prolungamento volontario della vita lavorativa oltre l'età ordinaria della pensione, a patto che tale prolungamento non sia motivato da una pensione insufficiente. Per proseguire con l'obiettivo dell'occupazione degli anziani si deve rafforzare il coordinamento tra legislazione del lavoro e previdenza sociale e combattere la discriminazione per età, restringendo al massimo l'abbandono prematuro della vita lavorativa. È fondamentale, pertanto, che le politiche attive di occupazione assumano come una delle priorità ricollocare persone di una certa età e mantenerle in attività.

4.2.1 Formule previste nella normativa della previdenza sociale per il prolungamento della vita attiva

Il nostro sistema pensionistico offre ai lavoratori varie formule per prolungare la vita lavorativa. La prima, la più basilare, consiste nella possibilità per il lavoratore, una volta raggiunta l'età legalmente stabilita per la pensione, di continuare a lavorare e posticipare la data di uscita dal mercato del lavoro. Le restanti opzioni prevedono la possibilità di rendere compatibile la pensione cui si accede – o appena resa effettiva – con il lavoro, mediante diverse vie come la pensione parziale (art. 215.1 LGSS), la pensione flessibile (art. 213.1, 2 LGSS) e la cosiddetta pensione attiva o invecchiamento attivo (art. 214 LGSS).

In merito al prolungamento volontario del lavoro, l'accesso alla pensione a un'età superiore a quella ordinaria si incentiva fondamental-

mente con il riconoscimento all'interessato di una percentuale aggiuntiva per ogni anno completo di contributi versati da quando è stata raggiunta l'età legalmente stabilita per la pensione fino al momento in cui la persona vi accede effettivamente. Il montante di quella percentuale, che si somma a quello che spetta al beneficiario in base alle regole generali per il calcolo della pensione, va in funzione degli anni di contributi versati nel momento in cui compie l'età ordinaria, essendo tanto maggiore quanto più ampio il periodo contributivo minimo accreditato²⁴. L'unico requisito per beneficiare di questa percentuale aggiuntiva è quello di aver completato il periodo minimo di contribuzione, pari a quindici anni, nel momento in cui si raggiunge l'età ordinaria per la pensione. Pertanto, si applica a coloro i quali, potendo andare in pensione all'età prevista, decidono di continuare in attività, tra gli altri motivi per migliorare il montante della loro prestazione. Si tratta di una misura che favorisce tutte le parti giacché genera una pensione maggiore per il lavoratore e comporta un risparmio sia per il sistema previdenziale sia per l'imprenditore, data la riduzione di contribuzioni durante il periodo di lavoro oltre l'età legalmente stabilita. Malgrado questo meccanismo sia stato ben progettato, il Governo non scarta l'impostazione di un nuovo sistema di incentivi per favorire il ritardo effettivo dell'età pensionabile, dato che la Spagna gode di bonus per anno posticipato comparativamente inferiori ai Paesi circostanti. Inoltre, si percepisce che c'è una certa ignoranza sull'esistenza di questi bonus che non ne incentiva l'uso; dunque, sarebbe necessario effettuare campagne informative al riguardo.

Il carattere volontario che deve avere questa decisione del lavoratore, su cui punta la Commissione nel suo Rapporto si scontra apertamente con la possibile esistenza della pensione obbligata, su cui ritorneremo più avanti, che esclude completamente ogni possibilità di prolonga della vita attiva. D'altro canto, le riforme restrittive della pen-

²⁴ Si veda l'art. 210. 2 LGSS. La percentuale aggiuntiva è del 2 per cento, 2,75 per cento o 4 per cento, se, dopo aver compiuto l'età pensionabile ordinaria, i contributi sono stati versati fino a 25 anni, tra 25 e 37 anni e a partire da 37 anni rispettivamente. Questo incentivo si esclude nei casi di pensione parziale e di pensione flessibile.

sione di vecchiaia, in particolare riguardo al calcolo del montante, possono far sì che la continuità lavorativa delle persone anziane si ottenga per una questione di necessità, poiché richiedono una vita lavorativa più ampia avendo diritto a un montante pensionistico sufficiente²⁵. Sebbene indubbiamente si tratterebbe di una decisione volontaria per il lavoratore, la prospettiva di una pensione più bassa può di fatto condizionare questa decisione. È significativo che nel quadro dell'obiettivo della permanenza dei lavoratori in attività si valutino positivamente le riforme del regime giuridico della pensione che dotano di una maggiore rilevanza la traiettoria contributiva nella determinazione del montante della prestazione. Sarebbe il caso, ad esempio, dell'ampliamento del periodo di contributi versati che è stato considerato per il computo della base di calcolo. Questa misura permette al tempo stesso di rafforzare il sistema contributivo e fungere da incentivo per ritardare l'età pensionabile, dunque continuare a versare contributi alla fine della carriera professionale, quando in linea di massima i contributi sono più onerosi.

Gli altri meccanismi per prolungare la vita lavorativa prevedono formule che consentono di combinare l'incasso della pensione di vecchiaia con l'attività professionale. Nel nostro sistema previdenziale la pensione era incompatibile con il lavoro, sia autonomo sia dipendente, il quale, per norma generale, sospende il diritto alla riscossione della prestazione. Malgrado questa regola generale abbia avuto sempre alcune eccezioni²⁶, da qualche tempo è stata istituzionalizzata la compatibilità della pensione con il lavoro a tempo parziale in situazioni di pensionamento flessibile. La prima come forma di accesso alla pensione per un lavoratore che, una volta raggiunta l'età legalmente stabilita, invece di accedere alla pensione ordinaria, stipula

²⁵ A. BAYLOS GRAU, *A propósito del llamado envejecimiento activo*, «Revista de Derecho Social», n. 87, 2019, p. 23, evidenzia la necessità come fattore determinante dell'attivazione del lavoro per le persone di una certa età per ricevere una pensione sufficiente.

²⁶ Una eccezione è stata prevista tradizionalmente riguardo all'esercizio di attività professionali ordinarie (medici, avvocati, architetti, ecc.). Anche, ad esempio il vigente articolo 3.4 LGSS ammette la compatibilità della pensione con l'esercizio di lavori in proprio i cui introiti annuali totali non siano superiori all'ammontare del salario minimo professionale annuale.

con contratto a tempo parziale con la sua azienda nei termini previsti dalla legge e va in pensione per la parte di giornata che lascia vacante. La pensione flessibile, invece si riferisce alla situazione di coloro i quali, avendo avuto accesso alla pensione ordinaria, quindi avendola richiesto, possono allo stesso tempo riscuoterla e lavorare part-time nei termini legalmente stabiliti. In entrambe le situazioni il montante della pensione si ridurrà in proporzione a seconda della riduzione della giornata del pensionato nella sua attività a tempo parziale.

Più recentemente, a partire dal RD-legge 5/2013, si promuove la cosiddetta pensione o invecchiamento attivo, che consente al pensionato di percepire il 50 per cento della pensione e allo stesso tempo avere un lavoro autonomo o dipendente, a giornata completa o a mezza giornata. La percentuale di pensione compatibile arriva al 100 per cento per i lavoratori autonomi che accreditano l'assunzione di almeno un dipendente stipendiato, e questo costituisce un incentivo per favorire l'occupazione. Inoltre, per rendere più attraente questa possibilità, si stabilisce una contribuzione previdenziale ridotta, solo per invalidità temporanea e per contingenze professionali, e una contribuzione aggiuntiva di solidarietà al fine di contribuire alla sostenibilità del sistema pertanto non vincolata alla sua azione di tutela.

L'interesse nell'incentivare l'invecchiamento attivo non sembra aver considerato alcune misure recentemente applicate. Ci si riferisce, concretamente, all'incremento del contributo di solidarietà associato a queste situazioni di compatibilità di lavoro e pensione introdotto nella legge di bilancio dello Stato per il 2021²⁷. Malgrado si tratti di un aumento esiguo, si passa dall'8 al 9 per cento, si fa ricadere soltanto sull'imprenditore e ha una finalità esclusiva di riscossione, poiché non influisce sulla tutela del lavoratore. Difficilmente si può incentivare il pensionamento attivo se si incrementano i costi impen-

²⁷ La Disposizione finale 38ª della legge 11/2020 del 30 dicembre, sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2021, modifica gli articoli 153 y 309 LGSS per aumentare al 9% la contribuzione di solidarietà nei casi di compatibilità del lavoro e la pensione nel Regime generale e nel RETA (regime speciale lavoratori autonomi), rispettivamente.

ditoriali ad esso associati, soprattutto se si tiene conto del fatto che la volontà dell'imprenditore risulta essere imprescindibile ai fini dell'attivazione di queste situazioni.

Il volume di pensionamenti derivati dall'invecchiamento attivo è molto limitato e nella grande maggioranza dei casi corrisponde a forme di lavoro autonomo, che diventano lo spazio di attuazione prioritario di questa possibilità. Inoltre, nell'ambito del lavoro retribuito va tenuto conto che l'accesso a questa forma pensionistica dipende, in parte, da requisiti estranei al lavoratore, quando si esige all'azienda di non aver effettuato licenziamenti senza giusta causa negli ultimi sei mesi e di conservare il volume occupazionale esistente prima dell'assunzione del pensionato. Le considerazioni sulla politica occupazionale, quindi, entrano nuovamente in scena in questo ambito e, seppur con il lodevole obiettivo di evitare la distruzione dell'occupazione e il possibile effetto sostituzione, conducono a una situazione che, lungi dall'essere nuova nell'ordinamento, condiziona il diritto del lavoratore al rispetto di requisiti svincolati dalla sua persona. Quanto sopra porta a chiedersi fino a che punto esiste un vero e proprio diritto soggettivo del pensionato di rendere compatibile la pensione con le entrate del lavoro, giacché non sarebbe per lui sufficiente possedere i requisiti richiesti dalla legge per avere la garanzia di poter usufruire di questa compatibilità.

Uno dei requisiti per poter combinare la pensione con il lavoro è proprio che il lavoratore abbia concluso una carriera contributiva completa, quindi abbia diritto all'applicazione di una percentuale del cento per cento. Con questo alla fine si sta riservando questa opzione ai lavoratori con carriere contributive più lunghe – senza dimenticare che nel 2027 si esigeranno 37 anni di contributi versati per raggiungere questa percentuale – e forse con pensioni più elevate²⁸. Per que-

²⁸ Certamente, come evidenzia F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *Sostenibilidad y suficiencia...*, cit., p. 327, l'esigenza dell'applicazione della percentuale del 100 per cento non significa necessariamente che l'importo della pensione sia alto, dato che il montante della pensione dipende anche dalla base di calcolo, che a sua volta dipende direttamente dagli stipendi. Di conseguenza, se la base è scarsa, anche la pensione lo sarà, malgrado raggiunga il 100 per cento della percentuale. Tuttavia, con basi di calcolo equivalenti, l'opzione di rendere compatibile il lavoro sarebbe

sto si tratta di un requisito comprensibile se si mira a incentivare in questo modo il prolungamento della vita attiva, visto che talvolta sarà inaccessibile ai pensionati che potrebbero essere particolarmente interessati a completare la propria pensione, più ridotta per l'applicazione di aliquote minori, con gli introiti provenienti dal lavoro.

4.2.2 Le clausole convenzionali di pensione forzata

Il prolungamento della vita attiva appena si raggiunge l'età della pensione trova altresì un ostacolo importante nelle clausole di pensione forzata che, dopo alcuni viavai legislativi, si recuperarono dalla Disposizione aggiuntiva decima dello Statuto dei lavoratori, a seguito della modifica effettuata dal RD-legge 28/2018²⁹. Di fronte alla regolamentazione precedente, che reputava nulle e prive di efficacia le clausole dei contratti collettivi che permisero la risoluzione del contratto di lavoro per il compimento dell'età pensionabile ordinaria, la normativa in vigore ammette questo tipo di disposizioni nei contratti collettivi, indipendentemente dall'ambito, se si rispettano due condizioni. La prima relativa al lavoratore, che per la risoluzione contrattuale dovrà osservare i requisiti richiesti dalla normativa previdenziale per aver diritto al 100 per cento della pensione di vecchiaia. La seconda condizione obbliga il contratto, quindi l'impresa, a vincolare questa misura a obiettivi coerenti di politica occupazionale, quali il ricambio generazionale, la stabilità occupazionale o l'assunzione di nuovi lavoratori.

Malgrado il rapporto della Commissione esorti a combattere la discriminazione per età, non si fa nessun riferimento alla pensione forzata nell'ambito delle clausole dei contratti collettivi, probabilmente perché così come sono concepite nella normativa in vigore, vantano il sostegno della Corte costituzionale³⁰. Da un primo momento si dis-

²⁹ Si veda la Disposizione finale del Regio Decreto-legge 28/2018 del 28 dicembre, per la rivalorizzazione delle pensioni pubbliche e altre misure urgenti in materia sociale, lavorativa e occupazionale.

³⁰ Sulla dottrina costituzionale in questo punto si può consultare, tra gli altri, R. HERRANZ GONZÁLEZ, *La discriminación por razón de edad como factor de exclusión en el empleo: Doctrina constitucional*, in AA.VV. (R.Y. QUINTANILLA NAVARRO e O.I. MATEOS DE CABO, dirs.),

chiarò l'incostituzionalità delle clausole di pensione obbligatoria che comportarono la risoluzione del contratto in modo diretto e incondizionato, poiché rappresenta una specie di presunzione di inettitudine *iuris et de iure* che sarebbe contraria al diritto al lavoro, inteso come libertà di lavorare³¹. Tuttavia, tenendo conto della dimensione collettiva di questo stesso diritto, che implica il mandato ai poteri pubblici di attuare una politica orientata al pieno impegno, la Corte costituzionale ha col tempo accolto una restrizione del diritto individuale al lavoro, qual è la pensione forzata, se con essa si assicura il fine perseguito dalla politica occupazionale. Ovvero, se con tale limitazione del diritto al lavoro per un gruppo di lavoratori si offre un'opportunità di lavoro alla popolazione disoccupata, come meccanismo di distribuzione o redistribuzione dell'impiego³².

Tutt'altra cosa è che possa essere conveniente sopprimere le clausole di obbligatorietà per l'inefficacia dimostrata come strumento di incoraggiamento del lavoro, in particolare per i giovani, nonché a causa del dubbioso contributo alla sostenibilità finanziaria del sistema³³, poiché impedisce ai lavoratori avanti con l'età di mantenersi in attività, essendo essi coloro i quali versano contributi più alti poiché godono in generale di migliori condizioni salariali. In definitiva, si tratta di una figura che risulta essere in generale discordante con il contenuto del Patto di Toledo e in particolare con la raccomandazione di cui ci stiamo occupando.

«Instrumentos jurídico-laborales de prevención y solución de la exclusión social en el Estado social y democrático de Derecho. Estudio comparado», Ed. Dykinson, Madrid, 2019, pp. 110-113.

³¹ Si veda STC [sentenza della Corte costituzionale spagnola] 22/1981, del 2 luglio.

³² Si veda la STC 95/1985, del 29 luglio, che risponde all'accumulo di quindici ricorsi alla Corte costituzionale relativi al pensionamento forzato stabilito nel Contratto collettivo di Rente. In questo stesso senso si possono consultare anche la STC 280/2006, del 9 ottobre o la STC 341/2006, dell'11 di dicembre.

³³ L'inefficacia delle clausole convenzionali di pensionamento forzato come strumento di politica dell'occupazione e dal punto di vista finanziario per la sostenibilità del sistema è messa in evidenza da J.L. MONEREO PÉREZ e G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El Pacto de Toledo 25 años después...* cit., p. 24, che difendono apertamente la proibizione di questa figura.

4.2.3 La promozione dell'impiego dei lavoratori anziani

Il rapporto della Commissione prevede la promozione del prolungamento volontario della vita attiva nel quadro della politica occupazionale. Si tratta sia di mantenere le persone anziane nel lavoro sia di offrire loro opportunità di inserimento lavorativo. Nel tracciare le frontiere tra pensione e mercato del lavoro, incentivando i lavoratori a mantenerlo anche avendo superato l'età della pensione, il collettivo di persone anziane acquisisce una nuova dimensione nell'ambito delle politiche dell'impiego³⁴. La vulnerabilità derivante dall'età a causa delle particolari difficoltà che comporta accedere al mercato del lavoro, mette questo collettivo sociale al centro delle politiche attive che, come raccomanda il Patto di Toledo, devono orientarsi verso il ricollocamento delle persone anziane in modo che si mantengano in attività.

Questa preoccupazione è presente nell'ambito delle politiche dell'Unione europea che, da un tempo a questa parte, hanno messo nel campo delle politiche sull'occupazione iniziative atte a evitare l'uscita prematura dall'attività lavorativa del gruppo di lavoratori in età precedente a quella pensionabile³⁵. Concretamente le iniziative comunitarie insistono su tre grandi questioni: consolidare come lavoratori attivi coloro che appartengono alla fascia d'età che precede quella della pensione, le persone maggiori di 55 anni; aumentare

³⁴ In tal senso il *Libro blanco del Talento Sénior*, elaborato dalla Fundación Adecco e dalla Fundación SERES (2021), pp. 80-82, punta su una riformulazione delle politiche attive di impiego sulla base di vari assi strategici come un maggiore investimento, la flessibilità, la collaborazione pubblico-privata o la formazione in competenze e settori emergenti. Il libro bianco si può consultare su <https://www.fundacionseres.org/Repositorio%20Archivos/Informes/Libro%20blanco%20Talento%20Senior%20SERES%20Adecco.pdf>

³⁵ Così, nel *Libro blanco sobre las Pensiones*, «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles», che si radica sulla Strategia 2020 o più recentemente nella Relazione congiunta sulle Pensioni 2019, elaborata dalla Commissione di Politica Economica e dalla Commissione di Protezione Sociale. Il testo della relazione è disponibile su <https://europa.eu/epc/system/files/2020-01/Joint-Paper-on-Pensions-2019.pdf>

l'età della pensione per mantenere per più tempo queste persone nel mercato del lavoro; e infine promuovere formule di pensionamento aperto e flessibile che incentivino un ritardo volontario dell'età pensionabile che rispecchi il relativo aumento della speranza di vita.

4.3 L'attenzione per le situazioni di vulnerabilità

Come seconda grande linea di azione legata all'età pensionabile si esortano i poteri pubblici a prendere in considerazione le situazioni di vulnerabilità eventualmente provocata dalla tendenza a prolungare la vita lavorativa in determinati collettivi. In questo quadro si formulano le raccomandazioni legate all'anticipazione dell'età pensionabile.

4.3.1 La pensione anticipata

In coerenza con l'obiettivo di avvicinare l'età reale pensionabile all'età prevista dalla legge e, in particolare, con l'auspicabile prolungamento della vita attiva traspunta a detta età, la Commissione adotta un approccio restrittivo in merito alla pensione anticipata. Questo approccio risulta essere necessario anche dal punto di vista della sostenibilità finanziaria del sistema. Come già fatto nelle relazioni precedenti, si raccomanda di riservare tale modalità pensionistica a quei lavoratori che vantano lunghe carriere contributive e che optano per scegliere tale possibilità volontariamente.

Le ultime riforme del regime giuridico sul pensionamento, cui si è fatto riferimento in precedenza, già vanno in questa direzione. Sono stati induriti i requisiti di accesso alle formule di pensionamento anticipato, fundamentalmente per quanto riguarda l'età di accesso, in parte condizionata dal ritardo dell'età ordinaria, e il periodo contributivo minimo necessario per la relativa fruizione. È altresì stato delimitato in modo molto più rigido il requisito di accesso alle pensioni anticipate non volontarie che, come si è visto, si sono praticamente ridotte ai licenziamenti per motivi economici. Quanto sopra implica limitare, di fatto, la possibilità di utilizzarle come formule di riduzio-

ne dell'organico, in particolare per i lavoratori di una certa età, come meccanismo sostitutivo di tutela a causa della disoccupazione. Indirettamente si rafforza anche l'ambito carattere volontario delle pensioni anticipate che dovrebbero guadagnare terreno di fronte a quelle non volontarie, sempre più ristrette.

Alla raccomandazione ricorrente di limitare l'uso delle pensioni anticipate si aggiunge in questa occasione la necessità di analizzare gli effetti dell'applicazione dei coefficienti di riduzione della pensione in termini di costi finanziari e di equità attuariale. Con questo si mira a determinare la situazione delle pensioni anticipate ove l'applicazione dei citati coefficienti possa produrre un effetto non equitativo, tenendo conto della forma di accesso alla prestazione, volontaria o forzata dalle circostanze, dei casi di carriere contributive prolungate e del settore di attività in cui avviene il pensionamento. Una delle distorsioni del sistema attuale, ad esempio è che le pensioni medie di pensionamento anticipato siano superiori a quelle delle pensioni ordinarie, poiché i coefficienti di riduzione in vigore penalizzano meno i contribuenti con basi contributive maggiori rispetto a carriere contributive medie e basse³⁶.

In vista dei risultati di questa analisi si esorta il Governo a proporre nel termine di tre mesi alla Commissione del Patto di Toledo una risposta al riguardo. Nel frattempo, dai lavori legislativi in preparazione emerge l'intento di ridisegnare le penalizzazioni attuali delle pensioni anticipate volontarie. Si tratterebbe di applicarle direttamente sul montante della pensione e non sulla base di calcolo, per ottenere un taglio effettivo della pensione di gran lunga superiore a quello attuale nel caso dei pensionati con basi di calcolo più elevate.

³⁶ Il motivo risiede nel fatto che i coefficienti di riduzione si applicano alla base di calcolo, che a sua volta si computa sulle basi contributive. Malgrado sia le basi contributive sia la pensione abbiano dei limiti, la grande differenza esistente tra la base e la pensione massima provoca certamente una riduzione della base di calcolo, ma ciò influisce appena sulla pensione effettivamente percepita. Si stima che la penalizzazione vigente dell'8 per cento annuo, per ogni anno restante fino al raggiungimento dell'età legalmente stabilita, si traduce in una riduzione effettiva della pensione solo del 2 per cento.

L'ampiezza dei termini del rapporto approvato dalla Commissione contrasta con dei voti particolari che pretendevano alludere espressamente ad alcuni collettivi riguardo ai quali si potrebbe impostare l'eliminazione dei coefficienti di riduzione della pensione. In particolare, si propone di seguire la situazione delle persone che sono andate in pensione in anticipo, in modo volontario od obbligato, che hanno versato almeno 40 anni di contributi, smettendo quindi di applicare loro i coefficienti di riduzione dal compimento dei 65 anni. In quel momento si dovrebbe stabilire per loro una nuova pensione che sarebbe in realtà la pensione completa spettata loro in funzione della base e degli anni di contributi versati nel momento in cui hanno avuto accesso alla pensione anticipata. Coloro i quali appoggiano l'eliminazione dei coefficienti di riduzione in questi casi, intendono che questo regime si dovrebbe applicare sia alle persone che vanno in pensione in anticipo in futuro sia ai pensionati precoci esistenti, a patto che accreditino 40 anni di contributi versati indipendentemente dalla data in cui cominciarono a lavorare. In alcuni casi si propone anche di ampliare la restituzione integrale del montante della pensione a partire dai 65 anni alle persone con 35 anni e più di contributi versati che abbiano dovuto andare anticipatamente in pensione o che siano state escluse dal mercato del lavoro nel momento in cui sono arrivati all'età pensionabile legalmente stabilita.

4.3.2 Le pensioni in età ridotta

L'articolo 206 LGSS prevede la possibilità di ridurre l'età minima di accesso alla pensione di vecchiaia³⁷ mediante l'applicazione di coefficienti di riduzione dell'età, senza che ciò comporti una riduzione del loro montante, nel caso di persone con disabilità³⁸ ed anche a

³⁷ Come indica l'articolo 206.3 LGSS, l'applicazione dei coefficienti di riduzione dell'età non può mai permettere il pensionamento al di sotto dei 52 anni.

³⁸ Articolo 206.2 LGSS. I coefficienti di riduzione si applicano quando il lavoratore è stato colpito da una disabilità uguale o superiore al 65 per cento, nei termini previsti dal RD 1539/2003 del 5 dicembre e in determinati casi, quando la disabilità raggiunge almeno il 45 per cento secondo quanto stabilito dal RD 1851/2009 del 4 dicembre.

causa del tipo di attività, in quei lavori eccezionalmente logoranti, tossici o pericolosi. In merito a questa seconda fattispecie il legislatore affida al Governo mediante il Regio Decreto su proposta del Ministero del Lavoro e di Economia Sociale, la regolamentazione dei coefficienti di riduzione dell'età nelle attività o per i lavori che comportino elevati indici di morbilità o mortalità, qualcosa che è già stato fatto in vari casi.

A seguito del passo avanti che ha comportato l'approvazione del RD 1698/2011 del 18 novembre, che regola il regime giuridico e il procedimento generale per stabilire i coefficienti di riduzione e anticipare l'età pensionabile, la Commissione del Patto di Toledo comprende che è necessario migliorare il quadro normativo delle fattispecie in cui è possibile anticipare l'età pensionabile per i lavoratori addetti ad attività pericolose. In concreto propone di migliorare nell'identificare tali collettivi in modo che questo tipo di pensione abbia la funzione di tutelare le persone che per le già menzionate circostanze subiscono le conseguenze negative sulla propria salute e/o vedano ridotta la propria speranza di vita.

5. CONCLUSIONE

In un contesto segnato dal progressivo invecchiamento della popolazione, l'età di accesso alla pensione di vecchiaia è uno degli aspetti chiave della regolamentazione della prestazione. Lo è indubbiamente dal punto di vista della sostenibilità finanziaria del sistema, ma anche dalla prospettiva del mercato del lavoro, nella misura in cui condiziona i flussi di uscita dallo stesso e la sua composizione.

Malgrado le riforme approvate negli ultimi anni abbiano incrementato l'età della pensione, non si tratta affatto di una questione chiusa, vista la frattura esistente tra l'età effettiva e l'età legalmente prevista di accesso alla pensione. Per questo motivo la Commissione di monitoraggio e valutazione del Patto di Toledo continua a dedicare una raccomandazione all'età pensionabile nel Rapporto recentemente approvato.

L'obiettivo principale in questo ambito è avvicinare progressivamente gli estremi del binomio età reale ed età legalmente stabilita per la pensione. Raggiungerlo comporta incentivare la permanenza dei lavoratori in attività una volta raggiunta l'età pensionabile e, allo stesso tempo, restringere sempre più i pensionamenti anticipati che implicano una zavorra difficilmente assumibile nella presente situazione finanziaria del sistema.

Sebbene le linee di azione sembrino chiare, non si tratta di una questione semplice, tutt'altro, di straordinaria sensibilità sociale, e le riforme atte a garantire la sostenibilità finanziaria del sistema hanno un'accettazione sociale scarsa e un indubbio costo elettorale per i partiti politici che le applicano. Inoltre, vi si aggiunge il fatto che il rapporto tra il sistema delle pensioni, di vecchiaia in particolare, e il mercato del lavoro provoca che quest'ultimo accusi i cambiamenti prodotti e sia necessario far rientrare nelle politiche occupazionali le necessità di lavoro e ricollocamento dei lavoratori con età più avanzate. Tuttavia, il mercato del lavoro potrebbe modulare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione nella misura in cui si amplia il numero di occupati, consentendo in questo modo di apportare più fondi alla previdenza sociale e alleviare quindi il carico che comportano le persone non attive.

Sono necessari degli incentivi più interessanti e accessibili per mantenere attive le persone e, se del caso, per rendere compatibile la pensione con l'attività professionale facendo in modo che queste situazioni non sfocino in un aumento del tasso di disoccupazione. Più problematica è la situazione dei pensionamenti anticipati. L'indurimento dei coefficienti di riduzione dell'età può essere dissuasorio, benché in alcuni casi l'incertezza sulla valutazione della regolamentazione e la prospettiva che le eventuali riforme possano essere più restrittive sono uno sprone per decidere di uscire dal mercato del lavoro prima che le condizioni siano più gravose di quelle attuali. Inoltre, l'esigenza di lunghe carriere contributive conduce a uno scenario futuro in cui sarà sempre più complicato accedere alla pensione anti-

cipata, in un mercato del lavoro segnato da indici di precarietà elevati e dal ritardo generalizzato dell'inserimento lavorativo.

In definitiva, la previdenza sociale affronta la sfida di trovare un modello pensionistico che soddisfi le necessità finanziarie del sistema e al contempo sia interessante per il lavoratore, poiché garantisce un'esistenza dignitosa alle persone che decidono di uscire dal mercato del lavoro soddisfacendone i requisiti. Da tale riuscita dipende l'effettività di uno dei pilastri dello Stato sociale per le generazioni presenti e future.

Single blind reviews: (November the 10th, 2021) and (November the 10th, 2021); accepted November the 26th, 2021; – Online December, the 1st 2021 - Words 10309 – Characters 71421

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A. BAYLOS GRAU, “A propósito del llamado envejecimiento activo”, *Revista de Derecho Social*, núm. 87 (2019).
- L.E DE LA VILLA GIL e L. LÓPEZ CUMBRE, “Jubilación y prolongación de la vida activa (las mil y una jubilaciones)”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. Extraordinario (2007).
- F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: Un dúo difícil de conciliar*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018.
- J. GARCÍA MURCIA, “La política contemporánea de jubilación: algunos dilemas y algún contrasentido” en AA.VV. (L. LÓPEZ CUMBRE coord.): *Tratado de Jubilación. Homenaje al Profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, Iustel, Madrid, 2007.

- R. HERRANZ GONZÁLEZ, “La discriminación por razón de edad como factor de exclusión en el empleo: Doctrina constitucional” en AA.VV. (R.Y. QUINTANILLA NAVARRO e O.I. MATEOS DE CABO, dirs.): *Instrumentos jurídico-laborales de prevención y solución de la exclusión social en el Estado social y democrático de Derecho. Estudio comparado*. Ed. Dykinson, Madrid, 2019.
- F.J. HIERRO HIERRO, *Pasajes de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (2016-2020): unas recomendaciones que han tardado en llegar*. Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
- M.C. LÓPEZ ANIORTE, “Hacia el envejecimiento activo: análisis crítico del nuevo régimen de compatibilidad entre el trabajo y la jubilación”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 164 (2014).
- J.A. MALDONADO MOLINA e J.M^a. VIÑAS ARMADA, “La jubilación especial a los 64 años” en AA.VV. [J.L. MONEREO PÉREZ (dir.) e J. A. MALDONADO MOLINA (coord.)], *La edad de jubilación*. Editorial Comares, Granada, 2011.
- J.L. MONEREO PÉREZ (dir.) e J.A. MALDONADO MOLINA (coord.), *La edad de jubilación*. Editorial Comares, Granada, 2011.
- J.L. MONEREO PÉREZ e G. RODRÍGUEZ INIESTA, “El imparable camino hacia la “flexi jubilación” o la compatibilidad plena entre trabajo y pensión”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 9 (2016).

M. MORAGA e R. RAMOS, “Tendencias recientes en la edad de acceso a la jubilación”, *Boletín Económico del Banco de España*, núm. 4 (2020).