



Numero 3 / 2025

Emilio ROCCHINI

**Disabilità e tutela pensionistica:
benefici e criticità applicative**

Disabilità e tutela pensionistica: benefici e criticità applicative

Emilio ROCCHINI

Professore a contratto di Diritto sindacale comparato, Università degli Studi Luiss "G. Carli" di Roma

1. Premessa

La tutela previdenziale dei lavoratori con disabilità costituisce un tema poco indagato dalla riflessione dottrinale, che, in materia, tende a concentrarsi soprattutto sull'esame delle misure assistenziali – le pensioni di invalidità civile, l'indennità di accompagnamento, ecc. – prestando minore attenzione al modo in cui la disabilità incide sul percorso previdenziale di coloro che hanno lavorato e versato contributi.

Eppure, sul versante strettamente giuslavoristico non mancano studi e approfondimenti sulla garanzia del diritto al lavoro dei disabili e sugli strumenti approntati per garantire l'effettivo inserimento lavorativo degli stessi e il contrasto alle discriminazioni¹.

Non propriamente così sul piano pensionistico, dove invece si registra una lacuna con implicazioni non soltanto teoriche, ma anche e soprattutto pratiche, poiché l'esperienza lavorativa dei disabili è segnata da ostacoli oggettivi, che si riflettono in carriere discontinue, salari inferiori e frequenti periodi di inattività. Questi fattori incidono direttamente sul montante contributivo e, dunque, sull'importo della pensione, generando una forma di disuguaglianza che rischia di perpetuarsi e amplificarsi nella fase post-lavorativa, generando così potenziali conflitti con principi costituzionali, sovranazionali e unionali.

Al fine di cogliere la portata delle criticità del sistema italiano, nelle pagine che seguono, si procederà a una ricognizione della disciplina legislativa interna, della giurisprudenza nazionale ed europea, cercando di cogliere anche spunti da un confronto comparato, che possa suggerire possibili interventi di riforma finalizzati ad assicurare e rendere effettivo il principio di adeguatezza dei mezzi di vita sancito dall'art. 38, comma 2, Cost., almeno in misura paritaria rispetto ai lavoratori non affetti da alcuna disabilità.

2. Il fondamento costituzionale e la disciplina sovranazionale della tutela pensionistica dei disabili

È indubbio che l'analisi delle questioni non possa che prendere avvio dall'art. 38 della nostra Costituzione che costituisce la chiave di volta che regge tutto il sistema previdenziale italiano.

¹ Senza pretesa di esaustività, D. TARDIVO, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Torino, 2024; P. LAMBERTUCCI, *Nuove frontiere della disabilità: soggetti protetti e accomodamenti ragionevoli*, in *Dir. lav. mercati*, 2024, 237; R. NUNIN, *Disabilità, lavoro e principi di tutela nell'ordinamento internazionale*, in *Var. temi dir. lav.*, 2020, 879; D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *Arg. dir. lav.*, 2019, I, 1211; A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Bari, 2018; M.L. VALLAURI, *Disabilità e lavoro: il multiforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile*, Firenze, 2012.

Senza voler evocare il dibattito sulla portata della disposizione costituzionale², occorre ricordare come la disposizione richiamata riconosca ai lavoratori il diritto a che siano loro previsti e assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia. La disposizione, collocata nel Titolo III sui rapporti economici, ha una duplice valenza: da un lato, riconosce un diritto soggettivo dei lavoratori, qualificato come diritto sociale fondamentale; dall'altro, impone al legislatore un dovere positivo di predisporre strumenti adeguati a fronteggiare le condizioni di bisogno.

Il riferimento all'“adeguatezza” non deve essere inteso in senso meramente quantitativo, come sufficienza a garantire la sopravvivenza, ma in una prospettiva qualitativa, come idoneità a consentire un'esistenza libera e dignitosa, in coerenza con l'art. 3, comma 2, Cost. e con la giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali³.

Nella torsione fortemente corrispettiva subita dal sistema pensionistico a partire dal 1995 e proseguita nel 2012 con la generalizzazione – pur graduale – del sistema di calcolo contributivo⁴, proprio il tema dell'“adeguatezza” della pensione assume una dimensione più profonda in relazione al rapporto di lavoro dei disabili, caratterizzato, indubbiamente da maggiori rischi di discontinui⁵, oltreché di ritardo nell'ingresso nel mercato del lavoro.

Ne sono ben consapevoli, del resto, le fonti sovranazionali e, in particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁶, che, agli artt. 27 e 28 impone agli Stati

² Antico e profondo è il confronto che si svolge intorno all'assetto del sistema di sicurezza sociale italiano e sulla sua riconducibilità a modelli duali differenziati tra assistenza e previdenza o a modelli unitari di ispirazione universalistica. Si tratta di un tema ampio e affascinante che, per ragioni di economia, non può essere qui affrontato, ma per il quale si può rinviare a M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960; ID, *Sicurezza sociale*, in *Novissimo dig. it.*, XVII, Torino, 1970; M. CINELLI, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1982, I, 156; R. PESSI, *Funzione pubblica della previdenza sociale e garanzia dei mezzi minimi di sostentamento. Solidarietà collettiva e finanziamento del sistema*, in *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale. Atti del Convegno AIDLASS*, Rimini, 28 – 29 aprile 1984, Milano, 1985, 46; ID., *Solidarietà e mutualità nel Diritto della Previdenza Sociale*, Napoli, 1989; ID., *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995; O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, 693.

³ Tra i contribuiti che indagano sull'adeguatezza della prestazione previdenziale, M.C. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo*, Torino, 2023; G. CANEVESI, *I mezzi adeguati alle esigenze di vita tra idealità e utopia*, in *Var. temi dir. lav.*, 2021, 765; M. GAMBACCIANI, *Mezzi adeguati alle esigenze di vita, Costituzione e previdenza complementare*, *ivi*, 791; R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, 661; R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, 513; M. CINELLI, *L'“adeguatezza” della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*, in *Foro it.*, 1986, I, 1771.

⁴ Ci si riferisce, chiaramente, alla legge 8 agosto 1995, n. 335, e al d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, che, invero, in un arco di tempo assai lungo hanno determinato il sostanziale superamento del calcolo retributivo della pensione per approdare a un sistema che apprezza la correlazione tra contribuzione versata e prestazione attesa, in ragione dell'attesa di vita. *Amplius*, L. ANTONINI, *Il ridimensionamento del sistema pensionistico, ovvero: fra «fatti ostinati» e argomenti «deboli»*, il principio del montante attuariale dei contributi come possibile controlimite (concorrente), in *Giur. cost.*, 1996, 3721; R. PESSI, *La riforma delle pensioni e la previdenza complementare*, Padova 1997; P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *Riv. sic. soc.*, 2012, I, 1; M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del «governo tecnico»*. *Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, 386; R. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 37.

⁵ Come non ha mancato di evidenziare la nota giurisprudenza sul necessario adeguamento della durata del periodo di comportamento per i lavoratori disabili quale misura di ragionevole accomodamento. Cfr. Cass. 7 gennaio 2025, n.170, in *Diritto & Giustizia* 2025, 9 gennaio; Cass. 6 settembre 2024, n.24052, in *Giust. civ. Mass.*, 2024; Cass. 31 marzo 2023, n. 9095, in *Foro it.* 2023, 10, I, 2883. In dottrina, V. MIRAGLIA, *Le certezze non appartengono a questo mondo: il comportamento e la disabilità*, in *Arg. dir. lav.*, 2024, 624; M.G. GRECO, *Il licenziamento per superamento del periodo di comportamento del lavoratore disabile*, in *Var. temi dir. lav.*, 2024, 69.

⁶ Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, su cui C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *federalismi.it*, 1/2023, 225; R. NUNIN, *disabilità e lavoro*, cit., 879.

di garantire il diritto al lavoro su base di uguaglianza con gli altri e di assicurare un adeguato tenore di vita e protezione sociale; e la direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000⁷, che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla disabilità nell'accesso all'occupazione e nelle condizioni di lavoro, inclusi i regimi pensionistici⁸.

Sicché, quello alla prestazione previdenziale adeguata – e, più in generale, ai diritti sociali – è un diritto che la Corte costituzionale ha più volte ritenuto collegato direttamente alla dignità umana e in quanto tale incompressibile, da garantire nel suo nucleo essenziale a prescindere dalle disponibilità finanziarie. Si pone, per questo verso un limite alla discrezionalità legislativa e amministrativa che impedisce che i diritti fondamentali siano subordinati a mere esigenze di bilancio, di modo che la dignità della persona diventa parametro di giudizio per valutare l'adeguatezza delle prestazioni sociali⁹.

E ciò è particolarmente vero per quei soggetti che si trovano in condizione di fragilità, per i quali nella ricostruzione della Corte la tutela costituzionale si salva con i parametri internazionali e, in particolare, con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. In questo modo, i diritti sociali non appaiono più relegati a mere aspirazioni, ma vengono trattati come garanzie inderogabili dello Stato costituzionale¹⁰.

3. La disciplina italiana: pensione di vecchiaia anticipata, maggiorazioni contributive e misure temporanee

Proprio la necessità di riequilibrare lo svantaggio che la condizione di disabilità del lavoratore può determinare in relazione a una fattispecie a formazione progressiva quale quella pensionistica, il sistema previdenziale italiano, nel corso del tempo, ha introdotto alcune misure specifiche rivolte a questa categoria di lavoratori.

3.1. Età pensionabili agevolate

La più “antica” tra queste misure è quella connessa a una riduzione dei requisiti di accesso alla vecchiaia: ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.lgs. n. 503 del 1992, ai lavoratori affetti da invalidità in misura pari o superiore all'80%¹¹ è consentito l'accesso anticipato alla pensione di vecchiaia con un requisito anagrafico di 55 anni, se donne, e 61 anni, se uomini.

⁷ Attuata con d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216.

⁸ C. giust., 11 aprile 2013, HK Danmark, C-335/2011 e C-337/2011; ma anche 16 ottobre 2006, Palacios De La Villa, C-411/05; e 1° aprile 2008, Maruko, C-267/06, in cui la Corte chiarisce che la portata del principio di non discriminazione va intesa in senso ampio andando a investire anche le condizioni di occupazione e impiego, tra le quali rientrano i regimi di previdenza.

⁹ In questo senso, per esempio, Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 275, in Giur. cost. 2016, 2339, nota di L. CARLASSARE, Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore.

¹⁰ Cfr., sul punto, Corte cost. 20 luglio 2020, n. 152, in Giur. cost. 2020, 1722, dove, in riferimento alla misura dell'assegno di invalidità civile, la Consulta ha ribadito che l'equilibrio finanziario non può giustificare l'erosione del nucleo essenziale dei diritti incompressibili, richiamando, allo scopo, la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità come parametro interpretativo obbligato.

¹¹ Si discute se il tipo di invalidità al quale deve riferirsi la soglia dell'80% sia da ricondurre alla riduzione della capacità lavorativa in attività confacenti, così come indicate dalla legge n. 222/1984, richiedendosi uno specifico accertamento da parte degli uffici sanitari dell'INPS (come sostenuto dall'ente previdenziale, cfr. circ. n. 82/1994), ovvero se il riferimento dell'80% possa essere ricondotto alla capacità lavorativa generica propria dell'invalidità civile ex l. n. 118/1971, come invece sembra più orientata la giurisprudenza (cfr. Cass. 20 gennaio 2010, n.952, in Giust. civ. Mass. 2010, 1, 77); M. SAMMICHELI, M. SCAGLIONE, La tutela

Una previsione analoga – e per certi versi ancor più speciale – è prevista per i lavoratori non vedenti, cioè coloro che sono affetti da cecità assoluta o con un residuo visivo non superiore a un decimo in entrambi gli occhi (art. 9, comma 2, l. n. 113/1985 e art. 1, l. n. 120/1991). Per questi l'accesso alla pensione di vecchiaia è ammesso al perfezionamento dei requisiti anagrafici e contributivi antecedenti alla Riforma Amato del 1992 (art. 1, comma 6, d.lgs. n. 503/1992)¹².

Si tratta di disposizioni che trovano la loro *ratio* proprio sul convincimento che la capacità lavorativa di tali soggetti sia ridotta e che il prolungamento dell'attività fino all'età ordinaria costituisca un sacrificio di particolare onerosità, sì da meritare un particolare riconoscimento¹³.

Sennonché, specie per quanto riguarda la prima delle due anticipazioni descritte, i connessi benefici sono fortemente condizionati sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo. Sotto il primo profilo, si richiede, infatti, il conseguimento di una soglia di invalidità assai elevata; sotto il secondo, invece, la previsione limita il proprio ambito di applicazione ai soli lavoratori iscritti all'AGO e ai fondi sostitutivi della stessa¹⁴, nonché a quanti sono in possesso di contribuzione antecedente al 1° gennaio 1996 (in ragione della “rivoluzione” requisiti di accesso alla pensione operata dalla riforma Dini che rende inapplicabile il meccanismo secco di anticipazione dell'età pensionabile).

I requisiti anticipati riconosciuti in favore degli invalidi sono comunque soggetti all'adeguamento biennale operato in ragione degli eventuali incrementi dell'aspettativa di vita regolato dall'art. 12, d.l. n. 78/2010 (conv. in l. n. 122/2010)¹⁵, per cui, attualmente, l'accesso alla pensione è consentito con 56 e 61 anni, rispettivamente per donne e uomini, a condizione che risultino accreditati almeno 20 anni di contribuzione.

Le pensioni di vecchiaia anticipate per i lavoratori invalidi e per quelli non vedenti, inoltre, sono interessate dalla disciplina delle finestre mobili, cioè dal differimento della decorrenza di un anno dal perfezionamento del requisito (di 18 mesi per i lavoratori autonomi)¹⁶.

previdenziale INPS della disabilità per i lavoratori dipendenti del settore privato: la pensione di vecchiaia all'80% tra dubbi medico legali e diatribe giurisprudenziali, in Riv. it. med. leg., 2019, 591.

¹² Per costoro, dunque, l'età del conseguimento della prestazione risulti differenziata in ragione al fondo previdenziale presso il quale risultano assicurati: nel settore privato, particolare, coloro che risultino ciechi dalla nascita o che abbiano contratto la cecità prima dell'inizio del rapporto assicurativo, nonché quelli che, pur divenuti ciechi successivamente, possano far valere almeno 10 anni di contribuzione successiva all'insorgere della menomazione, hanno diritto al conseguimento della pensione di vecchiaia al compimento del 55esimo anno di età se uomini e del 50esimo anno di età se donne, qualora si tratti di lavoratori dipendenti. Per i lavoratori autonomi, invece, i requisiti anagrafici sono innalzati rispettivamente a 60 anni per gli uomini e 55 anni per le donne. In entrambi i casi, il requisito contributivo minimo è rappresentato da un'anzianità di iscrizione previdenziale di almeno dieci anni, accompagnata da un'anzianità contributiva anch'essa non inferiore a dieci anni (cfr. art. 2, l. n. 258/1952; circ. INPS n. 35/2012 e mess. n. 800/2014). Quanti non hanno, invece, conseguito il requisito di 10 anni di contributi versati dall'insorgere dello stato di cecità, fruiscono dei requisiti di età richiesti in via generale al 31 dicembre 1992, vale a dire 60 anni per gli uomini e 55 per le donne (per gli autonomi, 5 anni in più) e una base minima contributiva di 15 anni (circ. INPS n. 65/1995).

¹³ Cfr. M. CINELLI, M. PERSIANI, Commentario della riforma previdenziale: dalle leggi "Amato" alla finanziaria 1995, Milano, 1995; P. BOER, La previdenza sociale, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale, Torino, 2020, 2564.

¹⁴ Restano dunque i dipendenti pubblici; cfr. circ. INPDAP n. 16/1993.

¹⁵ Sulle questioni connesse a questa sorta di “pilota automatico”, cfr. R. CASILLO, La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione, Napoli, 2016, spec. 91 ss.; S. GIUBBONI, Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità, in Riv. sic. soc., 2021; V. FILÌ, La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi, in Mass. giur. lav., 2018, 25; M. FAIOLI, Anticipi pensionistici. Problemi e prospettive di riforma, in federalismi.it, 17/2018, 14; v. anche Cass. 6 agosto 2024, n.22227, in Giust. civ. Mass. 2024.

¹⁶ Con orientamento costante, in effetti, la Corte di cassazione ha ritenuto che anche alla pensione di vecchiaia anticipata in parola si applichi il differimento della decorrenza, individuando il dies a quo dal momento della maturazione dei requisiti di accesso; cfr. Cass. 13 giugno 2023, n. 16829, in Giust. civ. Mass. 2023; Cass. 28 gennaio 2021, n. 1931, ivi 2021.

3.2. Le “supervalutazioni” contributive

Le misure di riduzione dell'età di accesso alla pensione disposte in favore degli invalidi non sono idonee a generare benefici né con riferimento alle pensioni anticipate – per cui il diritto al trattamento non dipende da una età anagrafica, ma solo dal requisito contributivo – né per coloro la cui pensione è calcolata con il sistema contributivo. In questi casi, al fine di favorire un riequilibrio della situazione di potenziale difficoltà generata dalla condizione di invalidità del lavoratore, il legislatore ha riconosciuto una sorta di “supervalutazione” delle anzianità contributive maturate in costanza di invalidità.

In questa direzione, l'art. 80, comma 3, della legge n. 388/2000, in favore dei lavoratori sordomuti e dei lavoratori invalidi civili con riduzione della capacità lavorativa non inferiore al 74%, ha previsto, su domanda, il riconoscimento di una maggiorazione figurativa di due mesi di contribuzione per ogni anno di servizio effettivamente prestato, sino al limite massimo di cinque anni complessivi.

La giurisprudenza di legittimità ha più volte valorizzato la funzione perequativa dell'istituto, finalizzato a temperare gli effetti negativi che la disabilità determina sul piano lavorativo e contributivo, attraverso carriere più discontinue e di durata complessivamente ridotta, sottolineando una interpretazione estensiva in senso favorevole all'assicurato¹⁷.

In merito occorre evidenziare i limiti della misura che, per quanto lodevole, ha valenza per lo più simbolica e presenta alcuni profili di criticità applicativa. In particolare, la soglia del 74% e il limite massimo di cinque anni riducono sensibilmente la portata compensativa della norma, rischiando di rendere l'intervento solo parzialmente idoneo a colmare gli svantaggi strutturali dei lavoratori disabili.

3.3. Le misure sperimentali

Accanto agli strumenti strutturali summenzionati, il legislatore ha introdotto negli ultimi anni alcune misure “sperimentali” (o, per meglio dire, legate agli stanziamenti di anno in anno operati con le leggi di bilancio¹⁸), come l'APe sociale, l'Opzione donna e la Quota 41 per i lavoratori precoci.

La prima delle misure, regolata dalla l. n. 232/2016¹⁹, costituisce uno strumento di flessibilità in uscita dal mercato del lavoro. La misura si concretizza nel riconoscimento di un'indennità economica (l'anticipo pensionistico), finanziata dallo Stato e corrisposta fino al raggiungimento dell'età pensionabile ordinaria, volta a consentire il ritiro anticipato di determinate categorie di lavoratori che si trovano in condizioni di particolare fragilità sociale. Tra i beneficiari rientrano i

¹⁷ Per esempio, riconoscendone il diritto anche per i periodi di sospensione del rapporto di lavoro legati all'aspettativa per motivi sindacali (Cass. 14 maggio 2025, n.12973, in *Diritto & Giustizia* 2025, 16 maggio); o chiarendo che il riconoscimento alla maggiorazione prescinde dalla maturazione degli altri requisiti per il pensionamento (Cass. 18 ottobre 2022, n.30636, in *Giust. civ. Mass.* 2022).

¹⁸ Si tratta in effetti di misure che si “trascinano” da lungo o lunghissimo tempo: introdotte, appunto, in via sperimentale, il rifinanziamento di anno in anno le ha trasformate in “strutturali”, condizionandone però l'operatività e l'ambito di applicazione alle risorse tempo per tempo stanziare all'uopo. Sulla “sperimentalità” e sulle distorsioni create da tali strumenti eccettuati, cfr. A. OCCHINO, *Le pensioni anticipate (ammortizzatori sociali vs invecchiamento attivo)*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, I, 628; R. CASILLO, *Coerenza ed equità nella manutenzione del sistema pensionistico dopo la legge 22 dicembre 2011*, n. 214, in *Mass. giur. lav.*, 2019, 45; G. CANAVESI, *Il futuro non c'è, il presente guarda al passato. Le misure di pensionamento anticipato nel decreto legge 28 gennaio 2019*, n. 4, in *Mass. giur. lav.*, 2019, 493.

¹⁹ In origine, art. 1, commi da 179 a 186, legge n. 232/2016; da ultimo, art. 1, commi 91-93, legge n. 234/2021. In tema s. GIUBBONI, P. SANDULLI, *Ape e misure correlate*, in *Libro dell'anno del Diritto*, Roma, 2018, 329

soggetti con invalidità civile riconosciuta in misura pari o superiore al 74%²⁰, ai quali viene riconosciuta la possibilità di accedere al trattamento al compimento di 63 anni e 5 mesi di età, purché in possesso di almeno 30 anni di contribuzione effettiva.

L'APe non costituisce una prestazione previdenziale in senso tecnico, bensì un'indennità "ponte" a carico della fiscalità generale, erogata direttamente dall'INPS previa domanda dell'interessato. La sua durata è limitata al periodo intercorrente tra il pensionamento anticipato e l'età prevista per la pensione di vecchiaia, senza incidere sul montante contributivo dell'assicurato. Proprio questa natura transitoria e assistenziale, pur innovativa, è evidente che rispetto alle necessità di compensazione per i lavoratori disabili lo strumento appare largamente insufficiente.

Anche l'Opzione donna²¹ può essere latamente inserita tra le misure di compensazione riconosciute alle lavoratrici disabili. Invero, in origine, allo strumento era stata riconosciuta una portata generale; tuttavia, a partire dalla legge di bilancio per il 2023, le esigenze di contenimento della spesa previdenziale hanno imposto l'introduzione, accanto ai requisiti anagrafici e contributivi, di condizioni soggettive, tra cui, appunto, un grado di invalidità in misura non inferiore al 74%²². Per queste, è consentito il pensionamento anticipato a 61 anni di età – ridotti a 60 o 59 in presenza di uno o più figli – ferma una anzianità contributiva minima di 35 anni (e l'applicazione delle finestre di decorrenza mobili), a condizione dell'opzione per il ricalcolo contributivo dell'intero trattamento spettante.

Sul piano sistematico, valgono le considerazioni già espresse in merito all'APe sociale circa la scarsa significatività in termini compensativi della condizione di disabilità. Inoltre, poiché all'uscita anticipata si collega l'accettazione di un ricalcolo interamente contributivo della pensione, l'Opzione donna nella versione dedicata alle invalide civili rischia di trasformare una misura di tutela in un fattore di penalizzazione economica, costringendo le lavoratrici fragili a scegliere tra prosecuzione forzata dell'attività e una pensione inadeguata.

Non si discosta da questo *trend* neppure la pensione anticipata in Quota 41, riconosciuta ai lavoratori disabili in misura non inferiore al 74% che siano anche "precoci"²³ – vale a dire che possano far valere almeno 12 mesi di contribuzione effettiva prima del compimento del 19esimo anno di età – cui viene riconosciuta la possibilità di lasciare il lavoro con un requisito contributivo ridotto di 41 anni, inferiore rispetto alla pensione anticipata ordinaria (per cui sono necessari 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne).

È evidente, però, che ancora di più rispetto alle ipotesi precedenti, anche tale beneficio ha portata assai limitata, sia per l'elevata soglia contributiva richiesta, che per la necessaria condizione di "precoco".

²⁰ A questi si aggiungono i disoccupati involontari senza diritto alla NASpI; i caregiver; gli addetti a lavori gravosi da almeno 6 anni nell'arco degli ultimi 7 anni (per cui però il requisito contributivo minimo è fissato a 36 anni).

²¹ Introdotta nel lontanissimo 2004 in forma sperimentale, ma sempre confermata; da ultimo, cfr. art. 1, comma 94, legge n. 234/2021.

²² Oltre alla invalidità, l'accesso al pensionamento anticipato tramite questo canale è riservato alle lavoratrici la cui pensione è liquidata con il sistema di calcolo misto che, al momento della domanda di pensionamento, assistono da almeno 6 mesi il coniuge o un parente di primo grado convivente, con handicap grave (caregiver) o che siano licenziate o dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale presso la struttura per la crisi d'impresa, istituita presso il Ministero delle Imprese.

²³ Art. 1, commi 199 e ss., l. n. 232/2016.

4. Insufficienti e frammentari: gli effetti della disabilità sulla misura della pensione

Gli strumenti sin qui analizzati mettono in evidenza, con chiarezza sempre maggiore, l'insufficienza delle risposte che l'ordinamento previdenziale italiano è stato in grado di offrire al fine di riequilibrare la situazione di svantaggio che inevitabilmente accompagna la condizione di disabilità.

Tale svantaggio, lungi dall'esaurirsi nella fase della vita attiva, tende a proiettarsi e a riprodursi ben oltre la carriera lavorativa, riverberando i suoi effetti anche nel momento del pensionamento, quando l'esigenza di un sostegno adeguato diviene ancor più cruciale.

Sul piano sistematico, ciò che emerge è la costruzione di un mosaico normativo frammentario e privo di un disegno unitario: ciascuna misura è concepita per una platea specifica, con requisiti anagrafici e contributivi differenti, secondo logiche settoriali e contingenti che rendono il quadro complessivo disorganico e incoerente. Si tratta, in altre parole, di un sistema che procede per interventi episodici e stratificazioni normative, anziché per linee direttrici generali.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo critico: la quasi totalità degli interventi legislativi in materia si è concentrata esclusivamente sull'abbassamento dell'età anagrafica di accesso al pensionamento, trascurando il problema ben più rilevante della misura della prestazione.

La transizione al metodo contributivo ha infatti reso il calcolo della pensione rigidamente proporzionale all'ammontare dei contributi effettivamente accreditati, senza alcun correttivo strutturale. Tale impostazione produce effetti particolarmente penalizzanti nei confronti dei lavoratori disabili, perché la loro condizione influisce negativamente sul percorso lavorativo in almeno tre direzioni: riduce le possibilità di accesso e di permanenza stabile nel mercato del lavoro; limita le opportunità di progressione professionale e di incremento retributivo, determinando carriere meno remunerative; e comporta periodi di inattività, spesso prolungati, non sempre coperti da contribuzione figurativa.

La conseguenza inevitabile è che i lavoratori disabili maturano, in media, trattamenti pensionistici di importo inferiore rispetto ai lavoratori non disabili, proprio laddove le esigenze di tutela e di sostegno sono più pressanti.

La normativa vigente non contempla, allo stato, alcun meccanismo organico e strutturale di neutralizzazione di questi svantaggi. L'anticipo dell'età pensionabile, così come le maggiorazioni contributive previste dall'art. 80, comma 3, l. n. 388/2000, hanno certamente una loro rilevanza e funzione compensativa, ma restano strumenti marginali, quantitativamente insufficienti e qualitativamente incapaci di colmare il divario che si crea a causa di carriere discontinue e di retribuzioni più basse.

Ne deriva quella che la dottrina ha efficacemente definito una vera e propria "doppia penalizzazione": durante la vita attiva, la persona con disabilità subisce un trattamento svantaggioso in termini di opportunità lavorative, di stabilità occupazionale e di reddito; nella fase successiva, quella post-lavorativa, il medesimo soggetto viene nuovamente colpito, attraverso una prestazione previdenziale di importo inferiore e, spesso, inadeguato a garantire le esigenze minime di vita dignitosa.

5. Confronto comparatistico

Il quadro appare ancor più critico se raffrontato con le esperienze di altri ordinamenti europei, nei quali i regimi di pensionamento anticipato per persone con disabilità sono strutturati su basi più razionali ed eque, prevedendo generalmente accrediti figurativi automatici o riduzioni proporzionali dei requisiti contributivi in relazione alla gravità della menomazione.

Mentre, infatti, l'Italia continua a muoversi entro una logica di soglie rigide, cumulative e di difficile raggiungimento, finendo per escludere, paradossalmente, proprio coloro che le misure avrebbero dovuto includere, altri ordinamenti hanno intrapreso un percorso differente.

Nel panorama comparatistico, particolare interesse assume la disciplina tedesca della *Erwerbsminderungsrente*, ossia la pensione per riduzione della capacità lavorativa, regolata dal *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch* (SGB VI). Tale istituto, riformato nel 2001, si configura come una prestazione previdenziale destinata ai lavoratori assicurati che, a causa di malattia o disabilità, vedano compromessa in modo significativo la propria capacità di guadagno.

Il legislatore distingue tra *volle Erwerbsminderungsrente*, spettante a chi non sia più in grado di svolgere alcuna attività lavorativa per più di tre ore al giorno, e *teilweise Erwerbsminderungsrente*, riconosciuta a chi conservi una capacità lavorativa compresa tra tre e sei ore quotidiane.

I requisiti assicurativi si collocano su un duplice piano: è necessario aver versato almeno cinque anni complessivi di contribuzione obbligatoria e, nel quinquennio precedente l'insorgere dell'invalidità, almeno tre anni di contributi effettivi. La prestazione, il cui importo è calcolato secondo il sistema a punti proprio del regime contributivo tedesco²⁴, viene integrata da un meccanismo di accredito figurativo denominato *Zurechnungszeit*, che proietta la carriera contributiva del lavoratore fino a un'età prestabilita (originariamente 60 anni, oggi progressivamente estesa sino a 65 anni e 8 mesi), neutralizzando così l'effetto penalizzante delle interruzioni lavorative dovute alla riduzione della capacità lavorativa²⁵.

La *Erwerbsminderungsrente* rappresenta dunque un modello di tutela maggiormente coerente con l'obiettivo di garantire un livello pensionistico adeguato alle persone con disabilità, poiché agisce non soltanto sull'età di accesso al pensionamento, ma soprattutto sulla ricostruzione figurativa della carriera contributiva interrotta, con un meccanismo che riduce significativamente la penalizzazione economica tipica delle vite lavorative discontinue.

Anche in Spagna, la *pensión por incapacidad permanente*²⁶, oltre a prevedere una scala di prestazioni proporzionata alla riduzione della capacità lavorativa, riconosce contributi figurativi per i periodi di inattività²⁷.

Questi trattamenti, che svolgono una funzione di sostegno a favore dei lavoratori con ridotta o azzerata la propria capacità lavorativa, sono accompagnati da un regime di *contribución ficticia o cotización asimilada*, ossia dall'accredito figurativo riconosciuto ai fini del calcolo del diritto e della misura della prestazione.

²⁴ G. RING, Il sistema di previdenza sociale tedesco: elementi e caratteristiche della pensione di vecchiaia, in Riv. dir. sic. soc., 2017, 739; A. BÖRSCH, S.C.B. WILKE, The German public pension system: how it was, how it will be, National Bureau of Economic Research Working Paper 10525, Cambridge, 2004.

²⁵ La giurisprudenza del Bundessozialgericht ha costantemente ribadito la funzione perequativa di tale istituto, sottolineandone il carattere previdenziale e non assistenziale, con conseguente correlazione tra importo della prestazione e storia contributiva individuale.

²⁶ Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, en adelante LGSS).

²⁷ A. BARBA MORA, Incapacidades laborales y Seguridad Social, Navarra, 2008; S. OLARTE ENCABO, Las pensiones de incapacidad permanente, Madrid 2012.

Per attenuare l'effetto penalizzante delle carriere discontinue, la normativa prevede che i periodi successivi al riconoscimento dell'incapacità siano considerati come “*cotizados*” a tutti gli effetti, mediante accredito figurativo. In altri termini, il sistema proietta la posizione assicurativa del lavoratore come se questi avesse continuato a versare contributi fino al compimento dell'età pensionabile ordinaria. Tale accredito figurativo opera in particolare per l'*incapacidad permanente total* e per l'*incapacidad permanente absoluta*, nonché per la *gran invalidez*, ed è funzionale a garantire un livello di protezione adeguato nel lungo periodo. Esso consente non solo di perfezionare i requisiti minimi di carenza assicurativa, ma anche di incrementare la base di calcolo della prestazione (*base reguladora*), riducendo così l'impatto negativo derivante da un eventuale interruzione precoce della vita lavorativa.

In prospettiva comparata, la disciplina spagnola presenta tratti di forte somiglianza con la *Zurechnungszeit* tedesca, in quanto entrambe operano come strumenti di neutralizzazione delle carriere interrotte, garantendo al lavoratore disabile una proiezione figurativa della sua storia contributiva. Si tratta di due esempi di che paiono più coerenti con i principi di adeguatezza e solidarietà rispetto al modello italiano, in quanto offrono una tutela pensionistica più incisiva.

6. Considerazioni conclusive e prospettive di riforma

L'analisi svolta mostra come la disciplina italiana delle pensioni per i lavoratori disabili si fondi su alcuni strumenti positivi, ma frammentari e insufficienti. L'anticipo dell'età pensionabile e le maggiorazioni contributive non compensano in modo efficace gli svantaggi derivanti dalla disabilità. La conseguenza è una pensione di importo inferiore, che spesso non garantisce un tenore di vita dignitoso, in contrasto con il principio costituzionale di adeguatezza.

Le criticità principali del sistema italiano possono essere riassunte nella rigidità dei requisiti di accesso, nella scarsa incidenza delle maggiorazioni contributive e nella precarietà delle misure sperimentali. L'insieme di tali limiti rende il quadro normativo incapace di affrontare strutturalmente l'impatto della disabilità sulla carriera previdenziale.

Eventuali prospettive di riforma dovrebbero muovere verso l'introduzione di un meccanismo di montante protetto, in grado di neutralizzare l'effetto delle carriere discontinue. Tale strumento consentirebbe di rendere più equa la misura della pensione, garantendo ai lavoratori disabili non solo un accesso anticipato, ma anche una prestazione adeguata. Si tratterebbe di un intervento coerente con le indicazioni provenienti dalla Costituzione e con gli obblighi derivanti dalle fonti internazionali e in particolare dalla Convenzione ONU.

Al contempo, occorre superare la logica delle misure temporanee e introdurre un assetto stabile e organico, capace di restituire certezza e prevedibilità al sistema. Solo in questo modo il diritto alla pensione potrà divenire un reale strumento di inclusione e non un ulteriore terreno di discriminazione.