

**COMMISSIONE XI**  
**LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**  
**RESOCONTO STENOGRAFICO**  
**INDAGINE CONOSCITIVA**

6.

**SEDUTA DI LUNEDÌ 23 NOVEMBRE 2015**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **WALTER RIZZETTO**

**INDICE**

|                                                                                                                                                                                    | PAG.             |                                                                                                                      | PAG.         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>                                                                                                                                                |                  | Betti Gianni, <i>Professore associato di Statistica economica presso l'Università di Siena</i> .....                 | 8, 9, 10, 13 |
| Rizzetto Walter, <i>Presidente</i> .....                                                                                                                                           | 3                | Bettio Francesca, <i>Professoressa ordinaria di Politica economica presso l'Università di Siena</i> .....            | 8, 9, 10, 13 |
| <b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPATTO IN TERMINI DI GENERE DELLA NORMATIVA PREVIDENZIALE E SULLE DISPARITÀ ESISTENTI IN MATERIA DI TRATTAMENTI PENSIONISTICI TRA UOMINI E DONNE</b> |                  | Bonardi Olivia, <i>Professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Milano</i> ..... | 3, 13, 15    |
| <b>Audizione di esperti della materia:</b>                                                                                                                                         |                  | Gnecchi Marialuisa (PD) .....                                                                                        | 13           |
| Rizzetto Walter, <i>Presidente</i> .....                                                                                                                                           | 3, 8, 13, 15, 16 | <b>ALLEGATO:</b> Documenti depositati dagli auditi .....                                                             | 17           |

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
WALTER RIZZETTO

**La seduta comincia alle 18.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla web-TV della Camera dei deputati.

**Audizione di esperti della materia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'impatto in termini di genere della normativa previdenziale e sulle disparità esistenti in materia di trattamenti pensionistici tra uomini e donne, l'audizione di esperti della materia.

Sono presenti il professor Gianni Betti, associato di Statistica economica presso l'Università di Siena, la professoressa Francesca Bettio, ordinaria di Politica economica presso l'Università di Siena, e la professoressa Olivia Bonardi, associata di Diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Milano, che ringrazio per la loro disponibilità.

Nel ringraziare ancora una volta i nostri ospiti, do loro la parola, segnalando che la Commissione ha a disposizione circa un'ora di tempo. Darei, quindi, spazio alle relazioni di ciascuno dei nostri auditi per circa 15 minuti, per poi lasciare tempo per brevi quesiti dei componenti della Commissione.

Do, quindi, la parola alla professoressa Olivia Bonardi.

OLIVIA BONARDI, *Professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Milano*. Grazie. Nelle mie ricerche mi sono occupata dei temi delle pensioni, dei sistemi di *welfare* e delle discriminazioni di genere cercando di fare un'analisi comparata, ossia multilivello, tenendo conto dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e della legislazione italiana. Cercherò di presentare qui alcuni dei risultati delle mie riflessioni.

Innanzitutto, vorrei osservare che il problema delle pensioni delle donne risente, in primo luogo, della discriminazione che le donne vivono nel mondo del lavoro: differenziali salariali, segregazione occupazionale e frammentazione delle carriere sono gli elementi principali che incidono sulle più ampie difficoltà di accesso al sistema pensionistico e sulle più basse prestazioni pensionistiche delle donne. Tuttavia, possiamo rilevare anche l'esistenza di tutta una serie di elementi, insiti nel sistema pensionistico italiano, che incidono fortemente sulle possibilità di accesso alle prestazioni da parte delle donne e sulla loro entità. Non si tratta solo di problemi connessi al riflesso della condizione lavorativa della donna sulla prestazione pensionistica, ma anche di elementi strutturali.

Da un punto di vista generale, l'elemento strutturale che, in questo momento e in futuro, inciderà maggiormente sulla condizione pensionistica delle donne è sicuramente il passaggio al sistema contributivo puro, che si è verificato a partire dal 1995 e poi con la riforma del 2011, con riferimento alle prestazioni pensionistiche obbligatorie e, con il decreto legislativo

n. 252 del 2005, con riferimento alle prestazioni di previdenza complementare.

In entrambi i casi, il calcolo delle prestazioni effettuato esclusivamente sul montante contributivo versato determina un'individualizzazione della prestazione che porta all'eliminazione di diversi elementi e forme di solidarietà che erano insiti nel sistema precedente. Mi riferisco, in particolare, alla solidarietà tra i generi, oltre che a quella intergenerazionale, e alla solidarietà tra contribuenti più ricchi e contribuenti più poveri, intendendo per contribuenti i lavoratori, con retribuzioni più alte e più basse.

Per dare il senso di quello che sto dicendo — il tempo è breve — penso all'operazione che è stata fatta sui massimali contributivi, cioè all'introduzione del massimale contributivo, anziché del massimale pensionistico, previsto precedentemente, che determinava entrate più alte, da un lato, e, in proporzione, prestazioni più ridotte, dall'altro, e penso, soprattutto, al fenomeno che tocca maggiormente le donne, cioè l'abolizione dell'istituto dell'integrazione al trattamento minimo.

Ancora oggi, la maggior parte delle pensioni riconosciute alle donne è liquidata con il sistema misto. Avendo una parte di prestazione calcolata sulla base del sistema retributivo, si ha diritto all'integrazione al minimo. In futuro, il diritto all'integrazione al minimo scomparirà, ragion per cui, se la pensione non darà luogo a un trattamento pensionistico adeguato, la lavoratrice potrà richiedere l'assegno sociale.

Esiste una disciplina che riguarda il cumulo parziale della pensione di vecchiaia con l'assegno sociale, ma sicuramente, se facciamo un raffronto, i termini di accesso sono diversi, perché i requisiti di reddito per l'assegno sociale sono differenti rispetto a quelli richiesti per l'integrazione al minimo. Diverso è il regime con il cumulo del reddito da lavoro, pieno per le pensioni di vecchiaia e, invece, soggetto a significativi limiti per quanto riguarda l'assegno sociale. Pertanto, vi è una differenza notevole.

Non ho tempo ora per soffermarmi su questo aspetto, ma io nutro rilevanti dubbi anche di legittimità costituzionale, perché, soprattutto quando verrà meno l'integrazione al minimo, verrà superato il sistema pensionistico misto e si passerà al sistema contributivo puro che, tra i requisiti, prevede anche il raggiungimento di soglie economiche minime, a quel punto molti lavoratori accederanno alla prestazione assistenziale senza che vi sia alcuna considerazione dei contributi versati. Questo avverrà, pur in presenza di dubbi di legittimità rispetto all'articolo 38 della Costituzione.

Il superamento dell'istituto dell'integrazione al minimo lascia prevedere, per il futuro, un peggioramento della condizione pensionistica femminile. Occorreranno riforme strutturali molto rilevanti e un incremento delle retribuzioni femminili decisamente più alto di quello del tasso di inflazione e, quindi, del normale recupero della perdita del potere d'acquisto delle retribuzioni in generale, non dico per migliorare, ma almeno per mantenere al livello attuale la situazione pensionistica femminile.

In questo contesto si inserisce una serie di problematiche che sono state approfondite anche in ambito europeo e che pongono dubbi sul carattere discriminatorio di alcuni elementi del sistema. Cercherò qui di illustrarle, facendo riferimento all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia. Conoscete tutti la vicenda riguardante l'età pensionabile femminile più bassa di quella maschile. Sappiamo che ignorare la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea determina poi conseguenze rilevanti per il futuro.

La prima questione su cui vorrei portare l'attenzione, anche se queste sono questioni minime rispetto a quelle più ampie su cui tornerò tra breve, è quella dell'uso di calcoli attuariali differenziati per genere, dichiarata illegittima dalla Corte di giustizia in una storica sentenza, la sentenza Test-Achats del 2011. La Corte di giustizia si è espressa innanzitutto sull'accesso a servizi e prestazioni e, quindi, sulle assicurazioni private, ma, l'anno

scorso, ha dichiarato anche l'illegittimità dell'utilizzo di calcoli attuariali differenziati con riferimento alle rendite per infortunio sul lavoro.

Nel nostro sistema, è previsto ancora l'utilizzo di calcoli attuariali differenziati, come disposto dal legislatore per quanto riguarda il regime di previdenza complementare. Prima o poi, la Corte di giustizia arriverà a dichiarare l'illegittimità anche di questo. Non l'ha ancora fatto, ma qualcuno busserà alla sua porta, evidentemente. Noi abbiamo questa differenziazione nella disciplina della previdenza complementare, in quella che riguarda la liquidazione del danno biologico, in caso di infortunio sul lavoro, nell'ambito dell'assicurazione INAIL, e anche in quella che riguarda il capitolo dolentissimo della ricongiunzione e del riscatto dei contributi previdenziali a copertura di tutte le vicende di frammentazione della vita lavorativa, in particolare, per esempio, delle astensioni per congedo parentale e per congedo di maternità.

In merito, il legislatore ha modificato la disciplina recata dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 31 agosto 2007, sulla base di quanto disposto dai commi 789 e 790 della legge n. 296 del 2006, rendendola onerosa in modo discutibile — anche su questo punto eventualmente tornerò — e si continuano comunque a utilizzare tabelle differenziate per genere. Questo è un altro elemento su cui occorrerà intervenire.

Un'altra questione in sospeso è quella relativa alla modalità di calcolo dell'anzianità contributiva dei lavoratori con *part-time* verticale. In una storica sentenza del giugno 2010, la sentenza INPS contro Bruno e Pettini, la Corte di giustizia ha dichiarato illegittimo il mancato computo nell'anzianità contributiva delle settimane di non lavoro quando il rapporto di lavoro è in corso, sostenendo, sostanzialmente, il principio in base al quale rileva, ai fini della maturazione dell'anzianità contributiva e dell'anzianità per accedere alle prestazioni pensionistiche, la durata temporale del rapporto e non la quantità di lavoro prestato.

Ebbene, questa è una questione che rimane in attesa di soluzione. Tengo a precisare che, secondo un percorso fatto anche dalla Corte di giustizia, oggi si percorre la via diretta del divieto di discriminazione nei confronti del lavoratore a tempo parziale, sulla base di una direttiva che lo sancisce, ma ogni discriminazione nei confronti del lavoratore a tempo parziale costituisce anche, secondo costante giurisprudenza, una discriminazione indiretta di genere, perché la stragrande maggioranza dei lavoratori a tempo parziale è composta da donne. Pertanto, l'utilizzo del criterio del *part-time* pone in posizione di svantaggio le donne.

C'è un'ulteriore questione da affrontare, che non deriva dalla giurisprudenza della Corte di giustizia ma su cui io vorrei soffermarmi, che bisogna affrontare ed è quella relativa alla più bassa età pensionabile femminile. Siamo in via di superamento di questa differenziazione, ma io vorrei sottolineare che non si è trattato di un trattamento di maggior favore concesso alle donne, come comunemente si ritiene, bensì di un trattamento diverso. Questo perché la possibilità di pensionamento anticipato è sempre costata notevolmente, in termini di riduzione dell'importo del trattamento pensionistico, ma soprattutto perché la più bassa età pensionabile ha favorito anche un ampio processo di espulsione anticipata delle donne dal mercato del lavoro attraverso i provvedimenti di riduzione del personale.

Ancora oggi, il criterio del possesso dei requisiti pensionistici è un elemento che determina la scelta del lavoratore da licenziare, con dubbi di legittimità rispetto al divieto di discriminazione per età. Tuttavia, io qui vorrei soffermare l'attenzione su un ulteriore problema, quello costituito dal fatto che la più bassa età pensionabile femminile determina un'espulsione dal mercato del lavoro, un licenziamento anticipato della donna rispetto all'età maschile e soprattutto un danno pensionistico notevole.

La legge, relativamente all'indennità di mobilità, che è in via di superamento, ma

anche in riferimento all'ASpI, prima, e alla NASpI, poi, non prevede la corresponsione del trattamento di disoccupazione al lavoratore che sia in possesso dei requisiti pensionistici. Pertanto, a parità di età, anche se la donna ha il diritto di optare per l'accesso al pensionamento alla stessa età pensionabile dell'uomo e anche se nel 2018 arriveremo alla parità dell'età pensionabile tra uomini e donne, al momento la differenza di età pensionabile comporta il licenziamento della donna, prima dell'uomo, e un danno economico. Con il licenziamento alla stessa età del lavoratore e della lavoratrice, infatti, il lavoratore accede alla disoccupazione, con un trattamento di 18 mesi, a seconda della disciplina, che dà luogo a contribuzione figurativa e, quindi, all'aumento dell'anzianità contributiva, che influisce sul calcolo della pensione. La donna, invece, perdendo un anno di contributi, accede direttamente alla prestazione pensionistica, per il calcolo della quale, ovviamente, si applica anche un coefficiente di trasformazione diverso. Questo è un altro elemento di discriminazione che permane. Si è espressa su questo tema la Corte costituzionale, ma non mi dilungo, perché il tempo è breve. Rinvio, quindi, alle note scritte che ho depositato.

In questo contesto, con queste problematiche non risolte, si inserisce la riforma attuata con il decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, in merito alla quale la questione principale su cui occorre soffermarsi è quella dell'introduzione delle soglie economiche per l'accesso alla prestazione pensionistica. È vero che si tratta di un provvedimento che riguarda solo chi va in pensione con il sistema contributivo puro, ossia chi ha iniziato a lavorare dopo il 1° gennaio 1996, ma si tratta di un elemento fortemente penalizzante.

Io parto, in premessa, da un caso — la sentenza Brachner della Corte di giustizia dell'ottobre 2011 — che riguardava un sistema di perequazione automatico delle prestazioni pensionistiche. Al contrario di quello italiano, esso prevedeva un incre-

mento maggiore per le prestazioni più alte e un incremento minore per quelle più basse.

Rispetto a questo sistema, le lavoratrici austriache si sono rivolte alla Corte di giustizia, la quale ha innanzitutto affermato che, anche in materia pensionistica, si applica il divieto di discriminazione indiretta di genere, cosa abbastanza innovativa, perché in passato la Corte di giustizia si rimetteva molto alla discrezionalità degli Stati membri. La Corte ha dettato, inoltre, anche criteri sulla base dei quali stabilire, attraverso l'utilizzo dei dati statistici, se vi sia una discriminazione indiretta di genere.

La Corte di giustizia dice, sostanzialmente, che bisogna raffrontare la percentuale di lavoratrici che accede a un determinato trattamento, o che non accede a un determinato trattamento, rispetto alla totalità delle lavoratrici e confrontare quel dato con quello relativo ai lavoratori. Si fa il confronto tra coorti. Ve lo spiegheranno molto meglio i colleghi, perché io faccio la giurista e, quindi, difficilmente mi occupo di questo aspetto.

Io ho provato a guardare i dati del bilancio sociale dell'INPS, in cui sono riportati dati articolati per genere. Non sono confrontabili con le soglie economiche, perché le soglie economiche sono importi di pensione pari almeno a 2,8 volte l'assegno sociale, per andare in pensione a 63 anni, e importi pari almeno a 1,5 volte l'assegno sociale per andarci a 66 anni. Parliamo di circa 1.250 euro e di 675 euro mensili.

I dati del bilancio sociale dell'INPS indicano l'importo delle pensioni, che bisognerebbe aver articolato sulla base delle soglie di 1,5 e 2,8 volte l'assegno sociale, disaggregato, invece, per fasce, corrispondenti a 500, 1.000 e 1.500 euro. Da questi dati emerge comunque che il 52 per cento delle donne ha una prestazione pensionistica sotto i 1.000 euro e il 76 per cento sotto i 1.500 euro. I dati riferiti agli uomini indicano invece il 30 per cento al di sotto di 1.000 euro e il 54 per cento sotto i 1.500 euro.



È chiaro che il dato statistico, di per sé, non porta a concludere automaticamente che vi sia una discriminazione. Vi è tuttavia un forte sospetto di discriminazione. Spetta, però, a chi ha adottato il provvedimento, nel nostro caso al legislatore, giustificare questo trattamento, che ha un impatto pesantemente sfavorevole nei confronti, in questo caso, delle donne, dimostrando che il provvedimento che ha adottato ha una finalità legittima ed è proporzionato e necessario per il perseguimento di tale fine. Se non vi sono grossi dubbi sulla legittimità delle finalità, anche di contenimento della spesa pubblica e sulle necessità di razionalizzazione e di armonizzazione del sistema, perseguite dal legislatore, vi sono però molte ombre sull'appropriatezza e sulla necessità del provvedimento. Se si guardano i dati — chiederò ancora il sostegno a chi è più competente di me in questo senso — ci si accorge che le prestazioni pensionistiche sono molto più alte per i lavoratori più giovani. Vi è una correlazione diretta fra importo della prestazione ed età di pensionamento: più si va in pensione giovani, più la prestazione è alta.

Queste norme, in realtà, introducendo le soglie economiche, non incidono su questo elemento irrazionale del sistema e, quindi, non producono l'effetto di contenimento della spesa voluto, se non in una misura diversa, anche perché il sistema è un sistema comunicante. Esclusa la pensione di vecchiaia, si accede all'assegno sociale a 66 anni, con una differenza notevole e con una contraddizione, perché la prestazione erogata a 66 anni è definita dal legislatore pensione di vecchiaia. Pertanto, il sistema si basa sul presupposto che la persona, al momento in cui raggiunge quella determinata età, non sia più in grado di lavorare. Questo vale sia per il pensionamento di vecchiaia, sia per l'assegno sociale. Il presupposto è l'incapacità lavorativa connessa all'età.

Il mancato raggiungimento della soglia si traduce in una violazione del principio di garanzia di mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di vecchiaia nei confronti dei lavoratori, che hanno magari maturato

i contributi, ma non in una misura adeguata dal punto di vista economico, perché il reddito da lavoro è stato basso. Concedere l'assegno sociale significa ammettere che quella persona non è in grado di lavorare, negando, però, al contempo, il diritto che sarebbe costituzionalmente previsto.

Connesso a questo è, ovviamente, il problema del riproporzionamento dei contributi stabilito dall'articolo 7 del decreto-legge n. 463 del 1983, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 638 del 1983, come modificato dal decreto-legge n. 338 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 389 del 1989, in base al quale, se la retribuzione settimanale non raggiunge almeno il 40 per cento del trattamento minimo di pensione — oggi si tratta di 200 euro mensili, per un totale di 10.444 euro all'anno — non è riconosciuto l'accreditamento della settimana piena. Questo significa che, per esempio, i lavoratori *part-time* devono lavorare molto più a lungo per vedere maturare il diritto alle pensioni.

Questo, nel sistema delineato dalla « riforma Dini » con il passaggio al sistema contributivo puro poteva essere, tutto sommato, sostenibile, perché uno dei requisiti minimi per l'accesso alla prestazione erano cinque anni di contribuzione. Con l'elevazione a vent'anni diventa, invece, un requisito molto difficile da raggiungere. Pensiamo, per esempio, a lavoratrici con *part-time* al 50 per cento, che, invece di lavorare vent'anni, ne dovrebbero lavorare quaranta. Su questo tema, oltretutto, pende la questione sollevata dinanzi alla Corte di giustizia nell'ambito del contenzioso sui *part-time* verticali. Quello delle soglie economiche, sia nella nuova riforma, sia nel sistema di riproporzionamento generale, è un profilo che deve necessariamente essere approfondito.

Se ho ancora un minuto, mi soffermo su altre due questioni. La prima riguarda quella che io ho definito la « rincorsa impossibile », nel senso che, in occasione dell'innalzamento dell'età pensionabile delle donne e della sua parificazione a quella degli uomini, è stato richiesto un

innalzamento di sei anni e tre mesi in un periodo di sei anni. Questo ha determinato l'impossibilità di raggiungere il requisito pensionistico.

In particolare, questo è successo alle donne della classe 1952, ma può capitare a una quantità indefinita di persone, perché il sistema adesso non consente più di stabilire un'età pensionabile uguale per tutti. Ogni persona ha un suo percorso, che dipende dall'aver iniziato a lavorare prima o dopo il 1996 e da tutta una serie di fattori, per i quali si ricade in regimi diversi anche per la differenza di una settimana. Io ho provato a fare dei calcoli molto artigianali, ma basta arrivare a 19 anni e 51 settimane, anziché a 52, e quindi a vent'anni di contribuzione, a una determinata data per vedersi aumentare l'età pensionabile, non dico di un anno o due, ma di sette od otto. Il dubbio di legittimità sul rispetto del principio di gradualità è notevole.

Non mi soffermo sull'onerosità della ricongiunzione. Al di là dei profili discriminatori del sistema, segnalo, da ultimo, alcune lacune ancora da colmare nel sistema di contribuzione figurativa. Le assenze dal lavoro per maternità e per congedo parentale sono tendenzialmente coperte, ma rimangono senza copertura i casi di sospensione del rapporto di lavoro per malattia del figlio e i casi di congedi per assistenza a persone affette da *handicap* grave. Il 90 per cento dei fruitori di questi congedi sono donne, ragion per cui, anche in questo caso, c'è un grave problema di copertura.

Il problema di copertura dei periodi di assenza per congedo si aggrava ulteriormente nel caso della previdenza complementare, perché, al di là del conferimento del TFR, non è possibile accreditare contributi. La mancanza di retribuzione, infatti, determina per la donna il « buco » contributivo nel sistema di previdenza complementare.

Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei, professoressa.

Chi vuole intervenire fra il professor Betti e la professoressa Bettio?

GIANNI BETTI, *Professore associato di Statistica economica presso l'Università di Siena*. Noi abbiamo preparato una presentazione comune. Verrà presentata soprattutto dalla professoressa Bettio. Io interverrò in vari momenti, quando necessario.

FRANCESCA BETTIO, *Professoressa ordinaria di Politica economica presso l'Università di Siena*. Innanzitutto preciso che noi abbiamo preparato molto in fretta le cose da dire, in parte per l'incertezza sui tempi a disposizione della Commissione. Se siete interessati, però, siamo disponibili a preparare qualcosa di più articolato e magari di meno frettoloso. Come vedete, peraltro, le poche *slide* che abbiamo predisposto sono un po' in italiano e un po' in inglese, perché non c'è stato il tempo materiale di sviluppare un discorso completo.

Detto questo, noi abbiamo ritenuto di focalizzarci sul confronto internazionale. Questo significa che le cose che saremo in grado di dire non saranno precise e analitiche come quelle che abbiamo sentito finora. Sono, ovviamente, grandi affreschi e servono soprattutto, avendo seguito l'audizione della dottoressa Sabbadini, a inquadrare l'Italia nel contesto internazionale, confermando molte delle cose che ha detto la professoressa Sabbadini e dicendone qualcun'altra che, magari, potrà servire per spunti specifici.

Prima di cominciare, però, è importante intenderci, perché i numeri vengono spesso sbandierati, qualche volta bene e qualche volta male, su che cosa significhi « pensioni » nelle varie serie di numeri che vi fornirò. Nel contesto di comparazione europea, il concetto di pensione è forse un po' diverso da quello che avete sentito anche dalla professoressa Sabbadini e da quello che viene rilevato dall'ISTAT. Su questo aspetto passo un attimo la parola al professor Betti, che ha lavorato nello specifico sui dati, affinché spieghi che cosa noi intendiamo per « pensione » da ora in poi.



GIANNI BETTI, *Professore associato di Statistica economica presso l'Università di Siena*. A livello europeo noi abbiamo utilizzato tre variabili rilevate dall'indagine EU-SILC, l'indagine sul reddito e le condizioni di vita, che in inglese si chiamano *old-age benefit*, *survivor's benefit* e *regular private pension*. Ovviamente, per quanto riguarda l'indagine italiana, queste variabili sono state rilevate dall'ISTAT. In particolare, vi sono quattro tipologie di pensioni, aggregate per formare le cosiddette *target variables*, ossia le variabili che sono state utilizzate per i nostri lavori.

La prima categoria riguarda le pensioni da lavoro, che comprendono sia quelle di vecchiaia, sia quelle di anzianità. Poi vi sono due tipologie di pensioni di invalidità: l'assegno di invalidità e la rendita per infortunio sul lavoro. Infine, rientrano nella categoria «altre pensioni» le pensioni sociali, le pensioni di reversibilità, l'assegno di accompagnamento, le pensioni di invalidità civile e di guerra, le pensioni integrative private, le pensioni volontarie e anche le pensioni pagate da Stati stranieri. Queste sono tutte le componenti che compongono le tre variabili che noi abbiamo preso in considerazione per gli individui da 65 anni in su.

A livello europeo alcune di queste tipologie di trattamenti, che noi chiamiamo pensioni, rientrano, invece, nei cosiddetti *disability benefit*, che non sono considerati pensioni per coloro che hanno un'età inferiore a 65 anni. Tuttavia, dato che, nella presentazione di oggi pomeriggio, noi prendiamo in considerazione sempre individui con un'età superiore a 65 anni, le considereremo come pensioni.

Ho spiegato questo per precisare le fonti e anche la tipologia sia di pensioni, sia di assegni.

FRANCESCA BETTIO, *Professoressa ordinaria di Politica economica presso l'Università di Siena*. Quando si discute di numeri, bisogna anche precisare di quale gruppo di età si parla. C'è stata una grande discussione su questo punto in sede europea. Mentre sembrerebbe naturale prendere in considerazione tutte le

persone che hanno più di 65 anni per calcolare il *gap* pensionistico – per ovvie ragioni, dico 65 anni, trattandosi di una media fra Paesi – in realtà, molti degli indicatori che utilizzeremo oggi sono basati sul gruppo più giovane di età, e poi dirò perché. Il gruppo considerato è quello di coloro che rientrano nella fascia di età 65-79 anni.

La disputa è sostanzialmente legata alla grande influenza che hanno le pensioni di reversibilità sulle differenze di genere. In particolare, se prendiamo il gruppo più giovane dei pensionati, notiamo che la differenza di genere si amplifica, proprio perché le pensioni di reversibilità non fanno da «cuscinetto». Sono un grande fattore perequativo. Questo è un grande elemento di discussione in sede di riforma delle pensioni europee. Per esempio, immagino che la Commissione sappia che la Svezia, da questo punto di vista, ha fatto un passo indietro e che ora si sta chiedendo se questo passo sia stato giusto o sbagliato.

Le cifre medie confermano, grosso modo, quello che emerge dai dati cosiddetti amministrativi – questi non sono dati propriamente amministrativi, ma dati di *survey*, ovvero dati elaborati sulla base di questionari – per l'Italia. Se prendiamo il dato mensile, vediamo che un pensionato in fascia d'età 65-79 anni percepisce al mese mediamente 1.654 euro, mentre una donna ne percepisce 1.064.

Per avere un'idea di che cosa significa questo, per dare un termine di riferimento, prendiamo la soglia della povertà: il reddito medio da pensione di una donna è una volta e un terzo la soglia di povertà, la pensione media di un uomo è due volte la soglia di povertà. La pensione delle donne è, quindi, pericolosamente vicina alla soglia di povertà, se vogliamo dire così.

Come ho detto, se voi guardate il secondo grafico delle *slide* che abbiamo depositato, che è abbastanza chiaro, notate che in quasi tutti i Paesi europei, quando si confronta il gruppo di età dei pensionati più giovani, quelli compresi nella fascia di età 65-80 anni, con tutti i

pensionati sopra i 65 anni, si nota uno scarto nelle differenze di genere maggiore per i pensionati più giovani. Per quanto riguarda l'Italia in particolare, il confronto è fra un 31 per cento circa di differenza tra i pensionati di 65 anni e più, ossia i pensionati più anziani, e un 36 per cento tra i pensionati più giovani.

È importante rilevare che non abbiamo, per ora, grandi evidenze per sostenere che questa differenza di genere sia in aumento o in decremento. È vero che ci sono degli spostamenti anno per anno, ma è anche vero che queste sono cifre leggermente « ballerine ». Non si può, per il momento, dire con confidenza statistica se effettivamente ci sia un *trend*. Per ora osserviamo una quasi stabilità.

GIANNI BETTI, *Professore associato di Statistica economica presso l'Università di Siena*. Infatti, questi dati si basano su un'indagine statistica campionaria, ossia su un campione, che per l'Italia è relativamente ampio. Quando ci soffermiamo sulla popolazione di 65 anni e più, però, ovviamente le numerosità campionarie sono più basse. Quindi, c'è un errore statistico che non ci permette di osservare differenze significative tra un anno e un altro. Questo vale sia a livello italiano, sia, ancor di più, a livello dell'Europa a 27 Stati, il cui valore è riportato anch'esso nel grafico, e che, praticamente, sembra quasi costante nel corso del periodo 2008-2012.

FRANCESCA BETTIO, *Professoressa ordinaria di Politica economica presso l'Università di Siena*. Se vogliamo guardare all'Italia in un confronto internazionale, troviamo che, paradossalmente, l'Italia, dove le donne lavorano molto di meno che altrove, — nel mercato del lavoro non a casa — presenta un differenziale di salario fra i minori in Europa.

Anche per quanto riguarda il differenziale di pensione, noi siamo sotto la media europea, qualunque sia l'indicatore che scegliamo. Se scegliamo i pensionati più giovani, il differenziale di genere è il 36 per cento, in Italia, e il 40 per cento, nell'Europa a 27 Stati. Grosso modo, è lo

stesso nell'Europa a 28 Stati. Siamo, quindi, nella fascia medio-alta, ma comunque sotto la media europea.

L'unica questione da rimarcare in questo caso — tornerò poi ad alcuni specifici Paesi, quando sarà necessario — è che, mentre per quanto riguarda il differenziale di salario siamo veramente fra i Paesi più virtuosi, per quanto riguarda i differenziali di pensione no. Le pensioni più basse sono generalmente quelle registrate dai Paesi dell'Est e la ragione è abbastanza semplice, ed è che le pensioni sono talmente basse che anche il differenziale di genere si abbassa. Torneremo poi, ripeto, al confronto con altri Paesi, perché è istruttivo.

Tornando a guardare l'Italia, uno degli indicatori che preoccupa di più — in parte questa preoccupazione si lega ai problemi che abbiamo sentito prima enunciare dal punto di vista giuridico — è che in Italia sono di più le donne che non hanno alcuna forma di pensione. Questo fatto è misurato da un indicatore che si chiama tasso di copertura, che misura la percentuale delle donne e la percentuale degli uomini privi di qualsiasi forma di reddito pensionistico.

Quello che occorre rilevare è che, di nuovo, se prendiamo i pensionati più giovani, il 15 per cento di questa fascia di età fra le donne è privo di qualsiasi pensione. Questa cifra è grosso modo il doppio di quella europea. Questo è un dato preoccupante. Mentre siamo messi meglio dal punto di vista dell'ammontare delle pensioni e, quindi, nelle disparità nell'ammontare delle pensioni, siamo decisamente messi peggio per quanto riguarda il tasso di copertura.

Occorre osservare che, in questo caso, c'è un *trend* abbastanza netto. Se voi guardate la progressione dal 2008 al 2012, vedete che nel 2008 registravamo, per l'Italia e per questo gruppo di età, un tasso di non copertura del 10 per cento circa. Ora il tasso di non copertura è salito al 15 per cento, mentre in Europa tale tasso è rimasto abbastanza stabile.

Ripeto, c'è un differenziale nei redditi pensionistici del 36 per cento. Forse ora ci

stiamo abituando a questa cifra, ma prima che noi stessi, come studiosi, la prendessimo in esame non avevamo, in realtà, una vera contezza di quanto fosse alta, perché ragionavamo sulla base delle differenze di salario e di reddito. Le differenze di salario orario in Italia sono piuttosto basse — stanno crescendo, ma sono inferiori al 10 per cento — mentre le differenze di reddito, ossia di reddito mensile, sono attorno al 22-23 per cento. Qui stiamo parlando del 36 per cento. Si tratta di cifre piuttosto preoccupanti, visto che ormai si possono passare 20-30 anni della propria vita — almeno un terzo — nella condizione di pensionato. È chiaro che sono preoccupanti.

In realtà, quello che ha preoccupato la Commissione europea quando sono stati pubblicati questi dati, più che il dato italiano, è stato il dato di altri Paesi. In merito abbiamo qualcosa da imparare. In particolare, un dato preoccupava. Se guardate il grafico che si intitola « Il *gap* è maggiore tra i pensionati più giovani » e andate a vedere i primi due Paesi per differenza di genere, trovate l'Olanda con il 46 per cento e la Germania con il 45 per cento.

Ora, negli anni, questi Paesi si contendono il primato del *gap* pensionistico più alto tra uomini e donne. Perché in questi Paesi? Questa è una lezione che sicuramente conferma quello che già sappiamo, ma è importante che lo confermi. Perché l'Olanda? L'Olanda è il Paese del *part-time*. Non ci sono molte altre spiegazioni. Un'altra spiegazione è che in Olanda sono anche abbastanza diffusi gli schemi volontari di pensione, che tendono a far aumentare il *gap* di genere in maniera notevole. Non abbiamo riportato cifre su questo, ma sono presenti negli studi che abbiamo condotto.

Anche la Germania ha un tasso molto alto di *part-time* tra le donne. A far aumentare, però, notevolmente il *gap* di genere non è soltanto una forte percentuale di *part-time*, ma anche il fatto che è molto più stretto il legame tra contributi e pensione, quindi il legame tra sistemi contributivo e pensionistico, molto più di

quanto non lo sia stato da noi. In Italia, il dato del 36 per cento riflette soprattutto la situazione di vecchi pensionati o vecchie pensionate, molte delle quali andate in pensione con il sistema retributivo, quindi con una facilitazione rispetto a una lavoratrice ancora tipica, e cioè che ancora spende sul mercato del lavoro meno tempo, per un ammontare di contributi decisamente inferiore a quello degli uomini. Si suppone da questo che il passaggio al sistema contributivo, come si diceva, sarà sicuramente un elemento di rischio, di aumento del *gap* e non di suo contenimento.

Analizziamo un po' più in dettaglio questi fattori. Tornando a quelli positivi, che tendono a far diminuire il *gap* — poi vedremo quelli che tendono a farlo aumentare — potete vedere nei grafici contenuti nelle *slide* l'effetto delle pensioni di reversibilità: se si considerano, ancora una volta, i pensionati giovani, tra i 65 e i 79 anni, ma si escludono le pensioni di reversibilità, il *gap* in Italia esplode, diventando il 44 per cento. Questo è un monito. Se si toccano le pensioni di reversibilità, bisogna innanzitutto prevedere un periodo di transizione lungo e molto ben pensato. Su questo tema, l'Unione europea era orientata in questa direzione. Ora ci sta un po' ripensando, ma future riforme delle pensioni potrebbero andare in questa direzione, e, ripeto, in questo caso l'effetto sulle differenze di genere sarebbe davvero esplosivo. Questo è un primo elemento da tenere bene in considerazione.

È anche interessante quantificare quanto conta la differenza di comportamento nel mercato del lavoro tra uomini e donne, in particolare, quanto conta il fatto che, se presenti nel mercato del lavoro, le donne lo sono comunque per un tempo sicuramente minore, per via delle interruzioni legate, come sappiamo, al lavoro di cura e domestico in generale. Nella *slide* intitolata « Effetto interruzioni sul mercato del lavoro », vi è il confronto tra due Paesi, Italia e Germania.

Guardiamo, innanzitutto, all'Italia. Il *gap* differenziale di reddito pensionistico è ricalcolato per le donne che sono rimaste

nel mercato del lavoro per meno di 14 anni, per quelle che ci sono state per 15 anni fino alla permanenza mediana e per quelle che, invece, ci sono state per un numero di anni superiore alla mediana. Vedete le differenze nel *gap* pensionistico: di nuovo c'è una scala impressionante.

Per quelle che sono state nel mercato del lavoro per meno di 14 anni, il *gap* è del 51 per cento; per quelle che ci sono da meno della mediana, il differenziale scende al 24 per cento. L'effetto è notevolissimo. Se guardate poi al confronto con la Germania, naturalmente vedete lo stesso andamento a scalini. Semmai, è ancora più accentuato, perché, ripeto, in Germania c'è un legame più forte con il sistema di tipo contributivo.

Andiamo a vedere il problema del *part-time*, su cui prima abbiamo sentito considerazioni di tipo più giuridico. Non abbiamo dati più precisi in merito, ma basta confrontare il 36 per cento di differenza italiana con il 46 per cento di differenza dell'Olanda per capire che ruolo può giocare il ricorso al *part-time*.

A tal riguardo vorrei aggiungere qualcosa su un aspetto su cui è già intervenuta nella sua audizione la professoressa Sabbadini, che, riferendosi a un dato abbastanza recente, vale la pena sottolineare. Gli ultimi dati sul *part-time* dicono che l'Italia ha raggiunto la media europea. Non siamo più un Paese a bassa diffusione del *part-time*, ma un Paese in cui le donne lavorano *part-time* nella media europea. Questo è frutto del fatto che, negli ultimi quindici anni, circa l'80 per cento della crescita aggiuntiva di lavoro femminile è stato riferibile a rapporti *part-time*. È un dato impressionante, a cui naturalmente fa da corollario la crescita del *part-time* involontario, come è già stato rimarcato dalla dottoressa Sabbadini.

All'occorrenza, se ci saranno domande, potremo cercare di essere un po' più dettagliati, ma molto brevemente: quali indicazioni di politica si possono trarre da questa carrellata di dati? Sicuramente, una politica che può attenuare il *gap* è quella mirata ad un rafforzamento o a un allargamento dei contributi figurativi. Non

ho portato evidenze in merito, ma la professoressa D'Addio, che lavora all'OCSE, ha fatto delle simulazioni in proposito, di cui sono felice di farvi avere evidenza se di vostro interesse.

Sulle pensioni di reversibilità ho cercato di fornire soprattutto ordini di grandezza. Anche sulla questione del *part-time* ho cercato di far emergere qualche ordine di grandezza. Che cosa possiamo fare per quanto riguarda il *part-time*? Naturalmente, nessuno dice che dobbiamo penalizzarlo, ma è anche vero che la questione della disparità nel tempo della cura, per quello che abbiamo capito dagli studi degli ultimi vent'anni, non si risolverà nel giro di cinque o sei anni, per cui sono necessarie politiche di medio o lungo periodo.

I contributi figurativi possono aiutare, ma sicuramente possono farlo poco, o almeno così è a mio avviso. Possono essere cioè un aiuto, ma di certo non possono, non dico, eliminare, ma neanche ridurre considerevolmente il *gap* pensionistico attuale. In realtà, credo che ci siano poche opzioni, se non quelle volte a « esternalizzare il conflitto sul tempo di cura », per usare un'espressione ricorrente tra gli studiosi. Quello che davvero funziona, se si guarda ai Paesi europei, non è, ad esempio, dare più soldi perché le donne o gli uomini — lo fanno soprattutto le donne — rimangano a casa e si prendano cura, per esempio, degli anziani. Il conflitto si riduce davvero quando a farsi carico della cura è, almeno in parte, il settore pubblico, ma anche quello privato, purché si tratti di istituzioni e organizzazioni esterne alla famiglia.

Ormai tra gli studiosi c'è un consenso pressoché pieno sul fatto che non ci sono grandi alternative a investire nelle cosiddette infrastrutture sociali. Fornirò molto volentieri, se me lo chiederete, l'ultima evidenza: in Italia, a differenza che in altri Paesi europei, è diminuita fortemente la percentuale dei bambini presi in carico da strutture, per così dire, formali, quindi non la *babysitter*, anche quella pagata, o i nonni. Può trattarsi dell'asilo nido, di altre



strutture private o pubbliche, non ha importanza: la percentuale è diminuita di almeno 5 punti, e non solo.

Ho osservato un indicatore sull'occupazione delle donne nei settori di cura degli anziani e dei bambini: l'Italia è uno dei Paesi che nel settore della cura non ha ancora visto diminuire l'occupazione femminile, anche se le famiglie, come sappiamo, si sono fatte carico della cura degli anziani — conosciamo bene il modello mediterraneo — sostanzialmente attraverso i soldi con cui pagano gli immigrati che curano gli anziani. Questo modello non è, però, sostenibile nel lungo periodo.

Se per ora si è parlato solo della cura dei bambini come di una delle maggiori fonti di conflitto tra lavoro non pagato, quindi lavoro a casa, e lavoro sul mercato per le donne, la cura degli anziani sta entrando in concorrenza, devo dire un po' anche per gli uomini, per fortuna o per sfortuna. Andiamo sempre più nella direzione di dare soldi per lasciare alle famiglie il carico di risolvere questo conflitto. Nel lungo periodo questo non funziona, soprattutto relativamente al *gap* salariale o pensionistico.

GIANNI BETTI, *Professore associato di statistica economica presso l'Università di Siena*. Intervengo giusto per concludere. Io sono molto più esperto di povertà e condizioni di vita piuttosto che di sistemi pensionistici. Vorrei, però, mostrare come non esista un legame tra povertà e *gap* pensionistico in Europa. Ovviamente, l'avete già intuito quando avete visto che i maggiori *gap* si osservano in Germania, Lussemburgo e Olanda, che sono, appunto, tra i Paesi più ricchi in Europa, e, di conseguenza, anche con più bassi tassi di povertà. Uno dei grafici presenti nelle *slide* riporta il tasso di povertà tra i pensionati con più di 65 anni rispetto al *gap* pensionistico: se tracciamo una retta, praticamente non c'è relazione. Il fattore  $R^2$ , indicatore statistico, è praticamente uguale a zero.

Infine, è da notare un'altra cosa quando consideriamo la definizione di povertà comunemente utilizzata nei Paesi

occidentali, in Europa in particolare, ovvero una linea di povertà di tipo relativo. Nell'ultima *slide*, si evidenzia come la percentuale di individui poveri, sia maschi sia femmine, sia rimasta sostanzialmente invariata fino al 2008, ma poi, con la crisi, sia diminuita: per gli uomini, è passata dal 16,5 per cento nel 2008 al 12,5 per cento nel 2013; per le donne, dal 17,5 per cento del 2008 al 12,9 per cento. Questo non vuol dire che, a livello assoluto, le pensioni siano cresciute, ma che, rispetto al resto della popolazione, i pensionati sono coloro che hanno sofferto di meno la crisi.

È un'evidenza empirica, basata appunto sul concetto di linea di povertà relativa.

OLIVIA BONARDI, *Professoressa associata di diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Milano*. (fuori microfono) I pensionati hanno fatto da ammortizzatore sociale nei confronti dei figli esclusi dal mercato del lavoro. Il dato, relativamente stabile, va commisurato al fatto che la pensione è servita per il mantenimento del resto della famiglia...

FRANCESCA BETTIO, *Professoressa ordinaria di politica economica presso l'Università di Siena*. (fuori microfono) Certo, hanno potuto farsene carico.

GIANNI BETTI, *Professore associato di statistica economica presso l'Università di Siena*. In ogni caso, questi dati dovrebbero tenere conto dei trasferimenti extra-familiari.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti. È stato veramente molto interessante, e siamo assolutamente a disposizione per ricevere ulteriori documenti che vorrete eventualmente trasmetterci in seguito.

Do quindi la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIALUISA GNECCHI. Vi ringraziamo delle vostre relazioni, sicuramente

interessanti. Ci interessa tutto il materiale di cui avete parlato, in particolare la parte relativa alla contribuzione figurativa.

Abbiamo sofferto molto, ovviamente, per l'innalzamento dell'età per la pensione di vecchiaia, senza gradualità e senza alcuna compensazione. Anche rispetto alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2009, e al conseguente innalzamento dell'età per la pensione di vecchiaia delle donne nel pubblico impiego, in sostanza c'è stato un raggio rispetto alla volontà dell'Europa, che era quella di aumentare le pensioni delle donne, farle lavorare più a lungo per sopperire alla mancanza di retribuzioni uguali. Si trattava di uno stimolo per il miglioramento della condizione retributiva e pensionistica delle donne. In Italia, però, esisteva già la possibilità di rimanere al lavoro fino all'età per la pensione di vecchiaia degli uomini. Non era quello il discrimine.

Ci interessa molto, relativamente alla parte giuridica della prima relazione, avere qualche dato in più sui licenziamenti delle donne al compimento dell'età per la pensione di vecchiaia. Mi riferisco alla mancata applicazione dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 198 del 2006, che dispone il divieto di discriminazione nell'accesso alle prestazioni previdenziali. Abbiamo sofferto molto per i pensionamenti coatti nel pubblico impiego, per il limite ordinamentale dei 65 anni che abbiamo inutilmente provato a eliminare, per cui sono state pensionate coattamente le donne al compimento dei 65 anni d'età, purché con 20 anni di contributi al 31 dicembre 2011, quindi con pensioni molto basse. Non sarebbero aumentate chissà quanto arrivando a 66 anni e 3 mesi di età o a 66 e 7 mesi dal 1° gennaio 2016, ma sarebbero rimaste di più al lavoro, avrebbero guadagnato un po' di più e avuto una pensione un po' più alta. Ci interessa molto il tema della mancata applicazione della norma che permette alle donne, a domanda, di rimanere fino all'età della pensione di vecchiaia degli uomini.

La parte sulla quale abbiamo più difficoltà, in particolare con il Ministero

dell'economia e delle finanze, è quella sulle differenti accezioni della definizione di spesa pensionistica. In Italia si chiama tutto « pensione », mentre in altri Paesi esiste addirittura un concetto di sostegno alla disabilità o altro: per noi, il fatto che venga considerato tutto in termini di pensione comporta che le pensioni in Italia sembrano costare troppo, rappresentando una percentuale troppo alta del PIL. È evidente anche a noi che rappresentano una percentuale significativa. È chiaro, è una sofferenza generale il fatto che le pensioni di reversibilità, nella sostanza, rappresentano per le donne quasi una sorta di ammortizzatore sociale, se è vero che già lavorano poco, hanno tante interruzioni, rischiano di percepire pensioni bassissime o di non percepirle affatto, ma possono almeno godere della pensione del dante causa, per non dire del coniuge morto.

Per noi, quest'indagine sull'impatto di genere delle riforme previdenziali e, in particolare, della « manovra Fornero » ha proprio lo scopo di capire anche che cosa possiamo fare per migliorare la situazione. Se la stiamo conducendo, è perché siamo consapevoli che la situazione di discriminazione durante tutto l'arco della vita si manifesta in modo ancora più eclatante in relazione alla pensione, visto che essa è il riassunto della vita lavorativa.

Passo ai temi della contribuzione figurativa e dei congedi parentali. Attualmente, in Europa tali istituti offrono una garanzia maggiore, in termini di copertura dei « buchi contributivi » dei percorsi lavorativi delle donne. Ci interessa approfondire il vostro studio sulla contribuzione figurativa, proprio perché dobbiamo capire come coprire i cinque anni di differenza compensativa tra uomini e donne, la differenza di anzianità anagrafica prevista in precedenza. Adesso tale differenza è stata eliminata e bisogna capire come agire.

Purtroppo, l'altra verità è che il meccanismo dell'adeguamento all'aspettativa di vita, che vogliamo modificare, penalizza le donne, che vivono più a lungo. I coefficienti utilizzati, come quello di trasfor-



mazione, si riflettono direttamente sul calcolo della pensione, rendendola più bassa, perché le donne, teoricamente, la percepiscono per un periodo più lungo. Ovviamente, vogliamo intervenire anche su questo. Un lavoro del Ministero dell'economia e delle finanze del luglio 2013 dimostra che le aspettative di vita sono diverse a seconda dei diversi lavori che si svolgono. Anche a questo proposito dobbiamo riuscire a pensare a qualcosa di non penalizzante per le donne.

Oltretutto, non riusciamo a ottenere dati sui contributi non utilizzati, i cosiddetti contributi «silenti». Siamo convinti che gli uomini arrivino comunque a una pensione, e che, al massimo, non utilizzino contributi versati in una gestione perché non sono riusciti a valorizzarli. Peraltro, per la totalizzazione prima erano necessari almeno sei anni di versamenti, poi almeno tre, e adesso non è prevista alcuna soglia, ma, ovviamente, nel tempo si è creata una massa di contributi silenti, anche a causa dei requisiti precedentemente richiesti per la totalizzazione. Vi sono poi i contributi silenti di tante donne che non arrivano ai 15 anni minimi di contribuzione, richiesti una volta, ai 20 anni di contribuzione richiesti adesso, e così via.

Al di là del fatto che sappiamo che sarebbe l'INPS a doverci fornire tale dato, dovremmo trovare un modo per averlo. Ci viene sempre detto che, per percepire una pensione, il percorso previdenziale potrebbe essere completato, magari non a 60, a 65, a 70 anni, ma a 80 anni. Fino a quando uno non è morto, quindi, non si ha una contribuzione silente. Ovviamente, è una motivazione capziosa. Siccome abbiamo bisogno di tutte le risorse possibili, servirebbe anche capire come sostenere la necessità di utilizzare quel «tesoretto» per migliorare la condizione dei pensionandi più deboli e in difficoltà.

PRESIDENTE. Do brevemente la parola ai nostri ospiti per una replica.

OLIVIA BONARDI, *Professoressa associata di diritto del lavoro presso l'Università*

*degli studi di Milano*. Risponderò su due temi. Nell'argomento dei contributi silenti e in questioni di contabilità non entro, ma dirò qualcosa sull'aspettativa di vita e sui licenziamenti.

Quella del licenziamento è una questione che andrà a ridimensionarsi per effetto della parificazione dell'età pensionabile, ma che, al momento, provoca danni rilevanti. Qui l'unica cosa da fare è l'intervento del legislatore. Sul tema c'è molta giurisprudenza della Corte costituzionale, che, sostanzialmente, ha avallato la licenziabilità anticipata della donna, nonostante sia prevista la facoltà di opzione per la permanenza al lavoro fino al raggiungimento dell'età pensionabile dell'uomo.

Quest'ultima possibilità non esclude, però, che la donna rientri nell'ambito di un licenziamento collettivo per riduzione del personale, quindi non si tratta di una mancata protezione rispetto al licenziamento ingiustificato o determinato dall'età. Si tratta di una situazione in cui sussiste effettivamente la fattispecie di licenziamento economico. Si potrebbe estendere la previsione dell'opzione, nel senso di ritenere illegittima l'applicazione del criterio di scelta, in questo caso, il possesso del requisito pensionistico, calcolato sulla più bassa età pensionabile femminile. Questa potrebbe essere una previsione legislativa a costo zero.

Il vero problema, però, è quello della fase transitoria. Quando l'azienda comunque procede al licenziamento e, ad esempio, chiude, e, quindi, non si può pretendere che sia scelta un'altra persona da licenziare, la lavoratrice non ha possibilità di accedere agli ammortizzatori sociali, alla NASpI. Quest'intervento, che invece ha un onere, mi pare indispensabile. Se non sarà il legislatore ad intervenire, probabilmente qualcuno tornerà a bussare alla porta della Corte costituzionale o della Corte di giustizia dell'Unione europea. Con la seconda ci sono forse più *chance* di vittoria, ma alla Corte costituzionale adesso gli orientamenti sono un po' mutati.

Quanto all'aspettativa di vita, l'orientamento della Corte di giustizia è stato chiarissimo: non si può utilizzare l'aspettativa di vita diversa di uomini e donne ai fini della determinazione di contributi e prestazioni. Può usarla l'ente previdenziale, il fondo di previdenza per i calcoli sui costi, ma non si può tradurre questa differenza sul piano personale, per due ragioni evidenti.

Nel momento in cui si applica la diversa aspettativa di vita al conto individuale, si commette esattamente quella che si definisce una «discriminazione statistica»: si applica al singolo una previsione che riguarda un gruppo. Erogare una pensione più bassa alle donne perché vivono più a lungo è esattamente come non assumerle, perché saranno più assenti degli uomini e pagate meno per questo. Questa è una delle ragioni.

In secondo luogo, non so quanto l'aspettativa di vita — è già successo in Grecia, dove le politiche di *austerità* hanno avuto un'incidenza — migliorerà ancora in un prossimo futuro. Soprattutto, essa si basa su calcoli che non riflettono più i mutamenti sociali, come la Corte di giustizia nella sentenza Test-Achats ha detto chiaramente. Si applica un criterio di genere al posto di altri criteri, forse politicamente più difficili da controllare, sicuramente meno gestibili, come l'abuso di sostanze alcoliche, il fumo, gli stili di vita, che determinano i mutamenti dell'aspettativa di vita, i quali non vengono considerati, a differenza del genere, perché di più facile gestione.

Le condizioni di vita delle donne rispetto agli uomini sono cambiate. Il tasso di attività è cresciuto, per cui non è possibile pensare che, in futuro, l'aspetta-

tiva di vita delle donne sia la stessa delle loro madri, che sono rimaste a casa. Se, in un determinato patto sociale, in base al quale l'uomo svolgeva più lavoro per il mercato e la donna si prendeva maggiormente cura della casa, determinando un basso tasso di occupazione femminile, l'aspettativa di vita poteva avere una differenza dovuta anche a questo, nel momento in cui l'occupazione femminile cresce, questa situazione non può più essere proiettata per il futuro.

Su questo la Corte di giustizia ormai è chiarissima. Lo ha detto, appunto, nella sentenza Test-Achats e nella sentenza X del 2013, con riferimento alle rendite per infortuni. Quello della diversa aspettativa di vita tra uomini e donne è un elemento che, come la diversa età pensionabile, dobbiamo in qualche modo abbandonare nel futuro.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per il loro prezioso contributo e li ringrazio della documentazione consegnata di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*). Se aveste altri documenti, saremo assolutamente contenti di riceverli.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 19.10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

---

*Licenziato per la stampa  
il 16 luglio 2016.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

## ALLEGATO

**INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPATTO IN TERMINI DI GENERE DELLA  
NORMATIVA PREVIDENZIALE E SULLE DISPARITÀ DI GENERE ESISTENTI IN  
MATERIA PENSIONISTICA**

Osservazioni di Olivia Bonardi  
professoressa di Diritto del lavoro  
Università degli studi di Milano  
Olivia.Bonardi@unimi.it

*Roma, 23 novembre 2015*

**1. Introduzione**

Il destino e la storia pensionistica delle lavoratrici sono senz'altro il riflesso della loro storia lavorativa. Le più basse pensioni e le più rilevanti difficoltà di accesso ai trattamenti delle donne sono infatti conseguenza della segregazione occupazionale, del divario salariale e del maggiore frazionamento delle carriere, dovuto alle interruzioni connesse alle esigenze di cura e di conciliazione, siano esse scelte dalla lavoratrice o imposte da un sistema che vede il numero di donne costrette a lasciare il lavoro a causa della maternità tuttora insostenibilmente alto. Se la discriminazione che la donna subisce nel mercato del lavoro può definirsi la madre del problema pensionistico femminile, d'altro canto il padre è senz'altro l'ormai trentennale processo di riforma in atto nel sistema di welfare. Diversi elementi, nella normativa e nella struttura del sistema pensionistico incidono sulla condizione delle donne determinando, anche a parità di storia lavorativa con il genere maschile, una situazione di particolare svantaggio, per alcuni profili anche di dubbia legittimità costituzionale e di rispetto delle disposizioni europee.

Cercherò quindi di illustrare quali sono stati i processi di riforma che hanno portato all'attuale situazione di svantaggio delle donne. Procedendo dall'analisi di sistema generale all'approfondimento di alcune questioni particolari particolarmente bisognose dell'intervento del legislatore.

**Da un punto di vista generale** si può osservare come le riforme più recenti, certamente ispirate alle comprensibili ragioni della sostenibilità finanziaria e della necessità di fronteggiare i mutamenti in atto nella società e nel mondo produttivo – invecchiamento della popolazione e precarizzazione dei rapporti di lavoro in primis – abbiano spinto fortemente verso l'adozione di un sistema contributivo puro. Ciò determina indubitabili vantaggi sia rispetto alle esigenze di contenimento e prevedibilità della spesa, sia a quelle di conciliazione rispetto alla mutevolezza e parcellizzazione delle carriere professionali. Se le prestazioni sono calcolate esclusivamente in base ai contributi versati, il monitoraggio e il trasferimento – effettivo o virtuale che sia – della posizione assicurativa del lavoratore da un fondo all'altro sono molto più facili. Nei sistemi retributivi, così come in quelli a prestazioni definite, e in ogni caso in cui il calcolo della prestazione finale dipende da fattori variabili nel tempo, i conti da fare sono molto più complicati e possono determinare aggravii di costi. È questa certamente anche una delle ragioni per cui il legislatore italiano ha decisamente optato per l'adozione del sistema a contribuzione "puro", sia nel campo della previdenza obbligatoria sia in quello della previdenza complementare. In entrambi la prestazione finale è determinata esclusivamente sulla base dei contributi versati (oltre che, nel caso della seconda, del loro rendimento finanziario). Alle virtù del sistema contributivo però corrispondono anche dei vizi: il primo è senz'altro l'eliminazione di molti dei diversi modi in cui si può declinare la solidarietà. Le uniche manifestazioni di solidarietà di questo sistema sono infatti quella intergenerazionale e quella più generale ravvisabile nel principio di automaticità delle prestazioni,

quest'ultima oltretutto tuttora problematicamente limitata alla previdenza obbligatoria. Scompaiono invece altre importanti forme di solidarietà: quella tra lavoratori più e meno abbienti e con questa quella indirettamente realizzata tra i generi, presenti invece nel sistema pensionistico precedente. Non solo si riducono i margini della solidarietà: si rende anche politicamente più difficile e socialmente accettabile introdurre *ex post*, come pure è possibile fare, correttivi al sistema in modo tale da restituirgli quella funzione solidaristica di redistribuzione della ricchezza a favore di chi, per le varie vicissitudini della vita, si è trovato esposto a determinati rischi. La stretta connessione tra ammontare dei contributi versati ed entità della prestazione finale infatti esalta la logica di corrispettività del sistema e ingenera aspettative di intangibilità del risparmio previdenziale realizzato (sia pure nella consapevolezza che la pensione sarà con il nuovo sistema più bassa). In altri termini, l'utilizzazione di un sistema contributivo che si atteggia nel suo operare come una qualunque assicurazione privata, porta a considerare i contributi versati all'ente previdenziale alla stregua di qualcosa di propria proprietà, conseguentemente non redistribuibile. In insanabile contraddizione con le finalità solidaristiche per le quali i sistemi di welfare sono concepiti.

## 2. Sulle prestazioni minime.

Si è già osservato che il divario pensionistico dipende da quello retributivo, si può ora aggiungere che storicamente, l'unica politica che ha consentito un effettivo riequilibrio dei trattamenti retributivi di uomini e donne è stata la strategia egualitarista perseguita dalle organizzazioni sindacali degli anni '70: l'inquadramento unico introdotto nel 1973 e il punto unico di contingenza del '75 sono stati gli elementi di base di una politica di tutela dei redditi più bassi che ha portato la percentuale dei salari femminili rispetto a quelli maschili dal 68,7% all'84%. Differenziale, quest'ultimo, che negli anni successivi con il mutamento delle politiche salariali, maggiormente differenziate sulla base della professionalità e del rendimento, non è più diminuito. Proprio come è avvenuto con i differenziali retributivi, la strategia di tutela dei trattamenti previdenziali meno elevati perseguita dal legislatore, anche relativamente di recente, ha contribuito a ridurre il grave problema della povertà e dell'esclusione sociale delle classi più disagiate, ed anche a ridurre il divario esistente nei trattamenti pensionistici maschili e femminili. Come la strategia di tutela delle retribuzioni più basse, anche quella di tutela delle pensioni più basse in conclusione aiuta a ridurre lo scarto esistente tra uomini e donne nell'accesso a mezzi necessari per la liberazione dal bisogno. Peraltro, proprio perché frutto della solidarietà generale nei confronti dei meno abbienti, l'egualitarismo previdenziale rimane esposto ai mutevoli orientamenti politici e soprattutto alle sempre più pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Sono frutto della *golden age* dei sistemi di welfare i tre istituti che in assoluto hanno rappresentato nel corso degli anni la tutela di base per la stragrande maggioranza della popolazione femminile del Paese: il minimo di pensione, introdotto nel 1952 (sia pure originariamente differenziato per uomini e donne) e poi rivisto a più riprese nelle riforme degli anni '60; la pensione sociale, consistente nell'erogazione di una quota di pensione uguale per tutti da parte dello Stato; e l'estensione della pensione sociale ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito.

Con la riforma del 1995, la prestazione pensionistica viene erogata solo nella misura derivante dai contributi versati, senza alcuna forma di correttivo al rialzo. La garanzia di un trattamento minimo è realizzata per un'altra via, cioè attraverso la possibilità per il pensionato di percepire, al raggiungimento del 65° anno, l'assegno sociale. Si realizza così il passaggio da una forma di solidarietà almeno in parte endocategoriale a una basata esclusivamente sulla fiscalità generale. A questo passaggio, determinato dalla necessità di rendere trasparente e separare anche contabilmente la presa previdenziale da quella assistenziale, corrisponde però anche quello dalla garanzia di prestazioni adeguate alle esigenze di vita di cui al comma 2 dell'art. 38, alla garanzia del mantenimento assistenziale di cui parla il comma 1. La differenza non ha valenza solo ideologica. Diverso è anzitutto l'importo della prestazione, l'uno storicamente finalizzato a garantire un'esistenza libera e dignitosa, l'altro il minimo vitale. Certo la differenza economica non è così eclatante ma entrambi gli importi si collocano comunque al di sotto della soglia di povertà assoluta.

Diverse sono però le condizioni reddituali di accesso, molto più ampie per la pensione minima rispetto all'assegno sociale. Quest'ultimo inoltre non spetta sempre in misura intera, ma, a seconda del reddito del richiedente, solo fino a integrazione della soglia di reddito prestabilita. Il lavoratore che al raggiungimento dell'età pensionabile si vedrà liquidare una pensione inferiore all'assegno sociale avrà comunque una prestazione leggermente superiore al minimo vitale, in quanto la pensione di vecchiaia è esclusa dal reddito considerato ai fini dell'accesso alla prestazione assistenziale, ma solo nella misura di un terzo, e comunque in misura non superiore a un terzo dell'assegno sociale, sempre al di sotto della soglia di povertà assoluta, almeno in buona parte del Paese. Vi è però un'ulteriore differenza fondamentale, attinente alla possibilità di integrare la pensione con una modesta attività lavorativa. Il reddito da lavoro infatti è pienamente cumulabile con la pensione di vecchiaia, mentre determina una corrispondente decurtazione dell'assegno sociale. È altresì vero che anche l'integrazione al minimo non spetta in presenza di determinati livelli di reddito, nel quale rientrano anche quelli da attività lavorativa, tuttavia come si è visto la soglia di reddito è più alta. Il risultato è che modesti lavori che il pensionato potrebbe svolgere per integrare parzialmente il reddito e per incrementare con supplementi successivi la propria pensione, nel nuovo sistema sono decisamente disincentivati. L'impatto sulla condizione di vita delle donne pensionate è quindi notevole.

Queste considerazioni inducono a **ritenere prevedibile per il futuro** un aumento del divario tra le pensioni maschili e femminili dovuto al superamento del regime retributivo e al passaggio al contributivo puro. Come avremo modo di approfondire tra breve, la maggior parte delle pensioni è ancora erogata con il sistema misto, in cui cioè almeno una parte della prestazione, sia essa quella antecedente il 1996 o il 2012 è calcolata con il metodo retributivo, con conseguente applicazione dell'istituto dell'integrazione al minimo, in caso di redditi al di sotto di una determinata soglia. Se si considera l'importo attuale delle pensioni femminili ci si rende subito conto che esso è così schiacciato vicino al minimo da far ritenere che quest'ultimo istituto non abbia giocato un ruolo fondamentale, insieme alle pensioni di reversibilità, nella salvaguardia delle condizioni di vita delle donne. Il confronto con i dati relativi alle prestazioni pensionistiche erogate nell'ambito della gestione separata, prestazioni calcolate tutte con il sistema contributivo puro è illuminante in proposito.

### 3. Le (sospette) discriminazioni insite nel sistema

Altri elementi contribuiscono a peggiorare la condizione femminile, questi ultimi possono definirsi frutto della mancata volontà da parte del legislatore di dare adeguate risposte a situazioni fortemente sospette o addirittura di accertata discriminazione.

Mi soffermerò su tre aspetti particolarmente illuminanti: la questione relativa all'uso dei calcoli attuariali differenziati per uomini e donne, quella relativa alle modalità di computo dell'anzianità contributiva nel part-time e quella relativa all'età pensionabile. Su tutte queste vicende vi sono state importantissime decisioni della Corte di giustizia che in buona parte attendono adeguamento da parte del legislatore italiano, la mancata soluzione di queste problematiche inoltre si riflette, amplificandoli, sugli effetti negativi che ha avuto la successiva riforma attuata con l.n.214/11.

Prima di entrare nel merito di tali questioni è bene sottolineare che secondo la Corte di giustizia Ue e secondo un consolidato orientamento di tutte le più alte Corti, il legislatore commette una discriminazione quando introduce un trattamento meno favorevole direttamente fondato sul sesso o quando utilizza un criterio o una prassi apparentemente neutri ma che possono dare luogo a una situazione di particolare svantaggio nei confronti di un determinato genere. Perché si abbia discriminazione non basta ovviamente l'introduzione di un trattamento differenziato: occorre che questo non sia sorretto da una finalità legittima e/o che i mezzi prescelti per la sua attuazione non siano appropriati e necessari. Si richiede di conseguenza al legislatore di dimostrare che il provvedimento adottato sia estraneo a ragioni connesse al genere e che non sia stato possibile adottare provvedimenti diversi aventi un impatto meno discriminatorio. In proposito è bene dunque



precisare subito che, salvo un caso particolare ed eccezionale sul quale tornerò in chiusura, nessuna delle diverse finalità perseguite dai legislatori che hanno riformato il sistema pensionistico possono ritenersi in qualche modo non rispondenti ai requisiti di legittimità suddetti. Molto più discutibile e complessa è invece la valutazione circa l'adeguatezza delle misure adottate rispetto agli obiettivi perseguiti, sulle quali i dubbi sono seri.

Pare inoltre opportuno riportare sia pure brevemente e schematicamente quali sono i principali approdi cui è giunta la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia Ue in materia di discriminazioni nei sistemi di sicurezza sociale.

- l'uso di calcoli attuariali differenziati per genere è discriminatorio
- il calcolo dell'anzianità contributiva in relazione alla quantità del lavoro prestato e non alla durata temporale è discriminatorio
- le esigenze di equilibrio finanziario non costituiscono da sole una giustificazione delle diversità di trattamento tra uomini e donne
- la situazione di particolare svantaggio rilevante ai fini dell'accertamento di una discriminazione indiretta di genere si realizza in presenza di una differenza rilevante o comunque persistente nel tempo tra il numero di donne che percepiscono una pensione minima rispetto al numero totale delle donne che percepiscono una pensione raffrontato alle medesime percentuali riguardanti gli appartenenti al genere maschile
- il legislatore deve fare ricorso alla misura avente l'impatto meno svantaggioso possibile per i gruppi protetti dal diritto antidiscriminatorio
- pare preferibile configurare un sistema di misure di conciliazione *gender blind*, o, al limite, che attribuisca i vantaggi in via preferenziale alle donne, consentendo agli uomini di accedervi come *second claimer*
- occorre distinguere tra le misure di tutela della maternità, che è legittimo riservare al genere femminile, e le misure relative alla cura dei figli, che possono essere riservate alle donne solo nella misura in cui siano concesse anche al lavoratore in grado di provare di aver preso a carico l'allevamento dei figli.

**3.1. Una prima questione riguarda l'utilizzo di calcoli attuariali differenziati per genere.** Questi in ambito europeo sono ammessi in via di deroga al principio di parità di trattamento sia dalla direttiva n. 79/7/Cee in materia di regimi di sicurezza sociale, sia dalla direttiva 2006/54 per quanto riguarda i regimi di previdenza professionale. L'impiego risulta invece parzialmente limitato dalla direttiva 2004/113 relativa all'accesso a servizi e beni. L'art. 5 impone agli Stati di garantire che in tutti i nuovi contratti stipulati dopo il 21 dicembre 2007, si possa tenere conto del sesso quale fattore di calcolo dei premi e delle prestazioni a fini assicurativi e di altri servizi finanziari solo sul piano complessivo della valutazione degli equilibri di gestione, non potendo invece lo stesso determinare differenze nei premi e nelle prestazioni individuali. La Corte di giustizia ha invalidato la clausola n. 2 dell'art. 5 della direttiva 2004/113/Ce, che consentiva sostanzialmente agli Stati di mantenere in vigore per un periodo illimitato nel tempo la deroga al divieto di utilizzo di calcoli attuariali differenziati perché discriminatori e in contrasto con gli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali (1° marzo 2011 C-236/07, *Test-Achats*).

In estrema sintesi, l'uso dei calcoli attuariali differenziati è considerato discriminatorio sia perché applica ad un determinato soggetto, sulla base della sua appartenenza al genere, un pronostico desunto da elementi statistici di carattere generale (secondo la classica nozione sociologica di discriminazione statistica), sia perché pretende di inferire oggi da dati statistici relativi a situazioni attuali prognostici per il futuro senza considerare i cambiamenti del contesto sociale e nella ripartizione del lavoro per il mercato e in ambito familiare tra i generi nel frattempo intercorsi o che intercorreranno in futuro.

Il superamento della tradizionale posizione che vedeva l'utilizzo di calcoli attuariali differenziati come conseguenza naturale della diversa aspettativa di vita di uomini e donne è infatti

il frutto di una più meditata riflessione non solo sulle delicate questioni connesse alla variabilità delle situazioni personali, sia in relazione in generale agli stili di vita adottati, sia, più in specifico, in considerazione dei mutamenti in atto della società. Al contempo, l'approdo più recente della Corte di giustizia è frutto della maturazione delle riflessioni in tema di parità di trattamento e dell'esigenza di valutare le deroghe al diritto fondamentale a non essere discriminati il secondo il giudizio di *strict necessity*. Tale cambio di paradigma emerge chiaramente nelle conclusioni dell'Ag Kokott in *Tests-Achats*, la quale, circa la legittimità della deroga, afferma che la valutazione debba essere effettuata attraverso il classico test di valutazione della legittimità del fine perseguito e della proporzionalità e adeguatezza dei mezzi utilizzati. Sotto il primo profilo — quello della finalità perseguita — l'Ag rileva che il ricorso a dati prognostici nel calcolo attuariale di premi e assicurazioni è imprescindibile, in quanto al momento della conclusione del contratto le parti non sono in grado di stabilire se, e in che misura, l'assicurato beneficerà della prestazione. Parimenti legittimo è secondo l'Ag l'utilizzo, in alternativa o in aggiunta all'analisi della particolare situazione di rischio individuale, di dati statistici che riguardino particolari categorie di persone. Ciò che non appare legittimo è invece il modo in cui le persone vengono classificate in varie categorie a tale fine. Tale classificazione deve infatti essere coerente e rispettosa con il contesto giuridico normativo in cui viene effettuata e, in tale contesto, assume particolare rilevanza il principio di parità di trattamento. Nel caso dell'utilizzo dei calcoli attuariali non si prendono in considerazione particolari condizioni biologiche della persona — come avviene ad esempio con la disposizione posta al n. 3 del medesimo art. 5 e riguardante la gravidanza e la maternità — bensì solamente i dati statistici. In questo modo si presume «aprioristicamente che la diversità tra uomini e donne — emergente soltanto a livello statistico — quanto alla loro rispettiva aspettativa di vita, alla loro rispettiva disponibilità ad assumere rischi alla guida di autoveicoli ed alla loro rispettiva inclinazione a fare ricorso a prestazioni mediche, sia riconducibile in misura determinante al loro sesso» (punto 61 delle Conclusioni dell'Avv. gen. J. Kokott del 30 settembre 2010, C-236/07, *Test-Achats*). Sono invece in realtà molti i fattori economici, ambientali e sociali, connessi alle abitudini e agli stili di vita della persona che incidono sulle aspettative di vita e poiché i cambiamenti nella società hanno determinato il venir meno della classica distinzione di ruoli tra uomini e donne, non è più possibile costituire un collegamento univoco tra questi e il sesso delle persone. Il genere è certamente più visibile e facile da rilevare rispetto agli altri fattori che incidono sulle aspettative di vita, ma considerare solo quello per ragioni di comodità non costituisce una giustificazione adeguata. La distinzione delle persone ai fini del calcolo in questione deve basarsi su criteri obiettivi ed è pertanto «incompatibile con il principio della parità di trattamento tra uomini e donne il fatto che il sesso di una persona venga usato, per così dire, quale *criterio sostitutivo* in luogo di altri elementi distintivi» (punto 67). La conclusione appare del tutto in linea con la precedente giurisprudenza della Corte in materia di parità retributiva, secondo la quale, per non essere discriminatorio nel suo complesso, un sistema di classificazione deve prendere in considerazione caratteristiche possedute da persone di entrambi i sessi.

Gli effetti immediati della sentenza *Tests-Achats* sono limitati all'ambito di applicazione della direttiva 2004/113/Ce, come confermato dalle Linee guida della Commissione<sup>1</sup>, ma le affermazioni della Corte circa la discriminatorietà in sé dell'uso di calcoli attuariali differenziati non potranno non avere, in un prossimo futuro, riflessi anche sugli altri settori in cui tuttora se ne fa uso, e *in primis* in quelli della sicurezza sociale obbligatoria e della previdenza occupazionale.

Nella sentenza *X* del 15 maggio 2014 la Corte di giustizia ha esteso le conclusioni cui era giunta con riferimento alle assicurazioni provate alle rendite per infortunio affermando che «che osta a una normativa nazionale per effetto della quale la differenza di aspettativa di vita tra uomini e donne viene presa in considerazione quale fattore attuariale ai fini del calcolo delle prestazioni di sicurezza sociale stabilite dalla legge dovute a seguito di infortunio sul lavoro, laddove il ricorso a

<sup>1</sup> V. in questo senso le *Linee direttrici per l'applicazione della direttiva 2004/113/Ce del Consiglio nel settore delle assicurazioni, sulla base della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-236/09 (Test-Achats)* Testo rilevante ai fini del SEE, in Gazzetta ufficiale n. C 011 del 13/01/2012.

tale fattore implichi che la somma risarcitoria una tantum da versare a un uomo sia inferiore alla somma che percepirebbe una donna della medesima età ed in una situazione, per il resto, analoga”.

Il legislatore italiano si è adeguato alla sentenza *Tests-Achats* nel modo meno incisivo possibile, prevedendo il divieto dell'uso dei calcoli attuariali differenziati solo nei contratti di assicurazione privati, mantenendo invece la possibilità del loro utilizzo, purché sulla base di dati affidabili, pertinenti e accurati, nella previdenza complementare. Sebbene non vi siano calcoli approfonditi, si stima che l'utilizzo di tabelle differenziate per genere determini pensioni delle donne inferiori del 20-25% rispetto a quelle degli uomini.

Nel campo della previdenza sociale obbligatoria, si continua a fare uso dei calcoli attuariali differenziati sia ai fini del risarcimento del danno biologico nell'ambito dell'assicurazione infortuni sul lavoro e malattie professionali, sia nell'ambito del regime previdenziale pensionistico, per quanto attiene alle modalità di calcolo del costo della ricongiunzione e del riscatto, istituti particolarmente importanti nel processo di ricostruzione delle frammentate carriere lavorative femminili.

Il ritardo nell'adeguamento e la scelta di limitarsi ad una strategia minimalista, nonostante la chiara e ribadita posizione della Corte di giustizia e nonostante che in quasi tutti i Paesi europei si sia passati all'uso di tabelle unisex per il calcolo attuariale, non solo discrimina le donne, ma espone anche il Paese al rischio di condanna da parte della Corte di giustizia e di un rilevante contenzioso in materia. Si rischia di replicare, con riferimento all'uso dei calcoli attuariali, la pessima esperienza dell'età pensionabile.

**3.2. Una ulteriore discriminazione indiretta di genere deriva dalle modalità di calcolo dell'anzianità contributiva dei lavoratori part-time.** La Corte di giustizia, nella sentenza *Inps c. Bruno e Pettini*, (ECJ, 10 giugno 2010, C-395/08) ha ritenuto discriminatorio escludere, con riferimento ai rapporti di part-time verticale, i periodi non lavorati dal calcolo dell'anzianità contributiva maturata dal lavoratore, dovendo quest'ultima corrispondere alla durata del rapporto e non alla quantità di lavoro svolto. La Corte peraltro ha rinviato al giudice nazionale il compito di stabilire se il sistema pensionistico in questione rientri tra quelli occupazionali soggetti immediatamente alla regola di parità retributiva stabilita in questo caso dall'art. 4 della direttiva 97/81/Ce in materia di lavoro a tempo parziale o tra quelli di sicurezza sociale, per i quali resterebbe ferma la discrezionalità del legislatore. Tutta la questione sottoposta al vaglio della Corte di giustizia ha riguardato infatti il nostro sistema pensionistico generale obbligatorio, che sinora è stato pacificamente considerato di sicurezza sociale e quindi non soggetto alla regola della parità retributiva. Il presupposto argomentativo da cui è partita la Corte — l'assimilazione del regime generale Inps a quelli di previdenza complementare — appare quindi fortemente discutibile. Nel caso deciso dalla Corte non era in questione una discriminazione diretta di genere, perché i ricorrenti avevano lamentato la violazione del divieto di discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale sancito dalla clausola 4 della direttiva 97/81/CE. Ma la Corte avrebbe potuto giungere al medesimo risultato anche per un'altra via. Ove infatti si dimostrasse che il part-time verticale è svolto da un numero considerevolmente più alto di donne che di uomini, il mancato computo nell'anzianità assicurativa delle pause non lavorate potrebbe configurare una discriminazione indiretta di genere, vietata dalla direttiva 79/7/Ce e ora dagli artt. 21 e 23 della Carta di Nizza. Il mancato adeguamento da parte del legislatore italiano alla decisione della Corte di giustizia si potrebbe rivelare particolarmente dannoso, anche in relazione alla più complessa questione della legittimità delle soglie economiche su cui tornerò tra breve.

**3.3. Venendo ora alla questione più annosa, quella della più bassa età pensionabile femminile** vorrei in primo luogo provare a sfatare la comune affermazione per cui si tratterebbe di un privilegio o di un vantaggio, avendosi piuttosto a che fare solo di un trattamento diverso. Cercherò di spiegare perché. Anzitutto il “privilegio” ha sempre avuto un costo rilevante: poiché più bassa è l'età e più basso è il coefficiente di trasformazione, l'anticipazione del pensionamento determina

sempre una prestazione di minore entità, sicché se effetti favorevoli vi sono stati per le donne questi sono molto probabilmente venuti meno già da tempo per effetto delle più generali politiche di ridimensionamento delle pensioni.

Occorre osservare che la più bassa età pensionabile femminile non è stata introdotta semplicemente sulla base di stereotipi culturali quali l'usura più precoce delle donne o la necessità che esse ritornino ad un certo punto della loro vita a farsi carico delle esigenze di cura familiari in modo esclusivo (sono le argomentazioni di Corte Cost. n. 123/69). La scelta politica sottesa alla definizione di una più bassa età pensionabile femminile è strettamente connessa alla necessità di assecondare l'espulsione dal lavoro delle persone ritenute meno produttive: le donne anziane. Il contenzioso in materia nasce infatti dalle questioni relative alla scelta dei lavoratori da licenziare e dalle limitazioni all'accesso al sistema di ammortizzatori sociali.

Questo secondo genere di problemi permane e si aggrava dopo che viene riconosciuto il diritto della lavoratrice di restare al lavoro fino al raggiungimento dell'età pensionabile maschile.

Il primo caso in materia ha riguardato il pensionamento anticipato obbligatorio per il gruppo Finmare, previsto dalla legge n. 586/86, dichiarata illegittima dalla Corte in laddove prevedeva la cessazione obbligatoria dal lavoro per le donne a un'età più bassa di quella prevista per gli uomini (Corte cost. 20 dicembre 1988, n. 1106). Il secondo caso in cui si pone la questione riguarda i pensionamenti anticipati volontari del settore siderurgico, dove gli effetti in termini pensionistici sono più evidenti. In questo caso infatti la questione non aveva ad oggetto il pensionamento anticipato in sé, quanto il differente calcolo delle prestazioni pensionistiche che la diversa età pensionabile riverbera su tale pensionamento anticipato. La lavoratrice ricorrente nel giudizio che ha portato all'intervento della Corte costituzionale lamentava infatti il mancato accredito dei contributi figurativi sino al raggiungimento dell'età pensionabile stabilita per gli uomini. La Corte costituzionale dichiarerà fondata la questione, considerando che il mancato riconoscimento della contribuzione figurativa fino al 60° anno (all'epoca corrispondente all'età di pensionamento maschile) è fondato «sull'erroneo presupposto che l'età pensionabile per la donna sia fissata al cinquantacinquesimo anno di età e per l'uomo al sessantesimo» (Corte cost., 6 luglio 1989, n. 371; Corte cost. 30 dicembre 1991, n. 903). Il caso peraltro riguardava una disposizione secondo la quale sia le donne, sia gli uomini avrebbero potuto accedere al pensionamento anticipato alla medesima età di 50 anni. La Corte cambia invece decisamente registro quando la legge consente il pensionamento anticipato a età differenziate per i due generi, in quanto in questo caso, affermano i giudici, si «attua una perfetta parità di trattamento tra uomini e donne, modulata sulla differenza dell'età pensionabile». Si ritiene infatti che altrimenti opinando si «determinerebbe una sperequazione a danno degli uomini, ai quali il beneficio dell'accredito contributivo rimarrebbe attribuito nella misura (variabile) prevista dalla legge, mentre le lavoratrici fruirebbero di un accredito fisso di cinque anni indipendentemente dalla data, compresa tra i 50 e i 55 anni di età, di risoluzione del rapporto di lavoro in seguito alla domanda di prepensionamento».

Le motivazioni addotte a sostegno della legittimità del ridotto accredito contributivo in conseguenza del prepensionamento verranno rispese dalla Corte costituzionale, a mio avviso molto meno convincentemente, con riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 7, comma 3, l. n. 223/91, laddove questo prevede che l'indennità di mobilità non sia corrisposta al momento della maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia. In applicazione di tale norma, infatti, detta indennità non è erogata alle donne che hanno raggiunto la più bassa età pensionabile per loro prevista. La Corte riterrà la disposizione legittima, in considerazione della continuità tra i due trattamenti in caso di mobilità lunga e del fatto che «una provvidenza di carattere definitivo come la pensione di vecchiaia, destinata a coprire l'intero arco della vita residua del lavoratore, fa implicitamente venir meno le ragioni giustificatrici del trattamento previdenziale provvisorio». Se come giustamente osserva la Corte, alla lavoratrice collocata in pensione non è comunque inibito di continuare a lavorare, il danno economico è comunque notevole, soprattutto se la lavoratrice non trova un'altra occupazione. Il periodo di mobilità infatti è coperto da contribuzione figurativa, che determinerebbe un successivo incremento della prestazione pensionistica. La conclusione della

Corte costituzionale non appare del tutto soddisfacente anche perché in questo caso non si ha a che fare con un'opzione di prepensionamento volontaria che dalla donna può essere esercitata anni prima rispetto all'uomo, come avveniva con la disciplina dei prepensionamenti, ma di una espulsione dal lavoro avvenuta involontariamente nell'ambito di una procedura di riduzione del personale. Le perplessità aumentano quando si considera il contenzioso tuttora esistente circa la legittimità della prassi di utilizzare la prossimità a pensione quale criterio di scelta dei lavoratori da licenziare. In conclusione, quello che viene considerato comunemente e dalla stessa Corte costituzionale un "privilegio", si risolve in un notevole svantaggio quando non si procede a un adeguato coordinamento di quella stessa normativa che vorrebbe flessibilizzare le opzioni di pensionamento delle donne con le norme relative all'accesso agli ammortizzatori sociali.

Sebbene sulla recente riforma pensionistica si tornerà diffusamente nel prossimo capitolo è bene rilevare subito che né la l. n. 214/11, né la più recente l. n. 92/12, che ha riformato tutto il settore degli ammortizzatori sociali, risolvono completamente la questione, o almeno non in tempi brevi. Le disposizioni relative all'indennità di mobilità rimarranno infatti in vigore fino al 1° gennaio 2017, mentre l'età pensionabile delle donne sarà completamente parificata a quella degli uomini dal 1° gennaio 2018. Inoltre, il comma 40 dell'art. 2, l. n. 92/12 prevede tra i motivi di decadenza dal diritto alla nuova indennità di disoccupazione Aspi il raggiungimento dell'età pensionabile.

La stessa previsione è ripresa nell'articolo 11, lettera d), del d. lgs. n. 22/2015 in materia di Naspi.

#### **4. Gli effetti della riforma attuata con l'art. 24, d.l. n. 201/2011, conv. in l.n. 214/2011**

##### **4.1. Le soglie economiche per l'accesso alla prestazione**

Secondo la riforma attuata con il l.n. 214/11 si potrà accedere alla pensione a 3 diverse soglie: a 63 anni con una pensione pari ad almeno 2,8 volte l'assegno sociale; a 66 con una pensione pari ad almeno 1,5 volte l'assegno sociale; o a 70 indipendentemente dall'importo della pensione.

Nella sentenza *Brachner* la Corte di giustizia (ECJ, 20 ottobre 2011, C-123/10) ha affermato che la sussistenza di una discriminazione indiretta di genere può essere fondata sulla differenza tra il numero di donne che percepiscono una pensione minima rispetto al numero totale delle donne che percepiscono una pensione raffrontato alle medesime percentuali riguardanti gli appartenenti al genere maschile. I dati Inps in materia non sono direttamente raffrontabili, perché basati su classi di reddito non parametriche sull'importo dell'assegno sociale, ma sono comunque impressionanti e rilevanti giuridicamente. Prendendo in considerazione i dati del bilancio sociale 2014 – non senza esprimere rammarico per la minore completezza rispetto ai bilanci di anni precedenti – si può osservare che sul totale delle pensionate donne, il 14,2% percepisce pensioni inferiori a 500 € mensili e il 38% tra i 500 e i 999,99 € mensili; sul totale dei pensionati uomini il 9,8% percepisce una pensione inferiore ai 500 € e il 21,5 % una pensione tra i 500 e i 999,99 €.

Sommando tali dati si può osservare che percepiscono pensioni sotto i 1000 € il 52,2% delle donne e il 31,3 % degli uomini, e il divario aumenta se si considera la fascia sotto i 1500 €: che coinvolge l'76,7% delle donne e il 54% degli uomini. Tra le donne, la pensione media liquidata entro la fascia di reddito sotto i 1000 euro, che come si è visto coinvolge oltre il 50% è di 689,34 euro, mentre quella degli uomini è di 745,6. Dunque la percentuale di donne che rimane esclusa dalla possibilità di pensionamento a 63 anni, perché non raggiunge l'importo minimo di pensione di 2,8 volte l'assegno sociale ( pari attualmente a 1.255, 856) è compresa tra un minimo di 52,2% e un massimo di 76,7%; mentre la percentuale degli uomini che non raggiunge tale soglia è compresa tra il 31,3% e il 54%. Si può fortemente dubitare che una simile situazione sia rispettosa del divieto di discriminazioni indirette di genere. Si può aggiungere in proposito che una disposizione che mette le persone appartenenti a un determinato genere in una situazione di particolare svantaggio può ritenersi legittima se il requisito stabilito o il criterio individuato sono un mezzo appropriato e necessario per la realizzazione delle legittime finalità perseguite. Non pare che si possano mettere in



discussione gli scopi di contenimento della spesa previdenziale e di incentivo al proseguimento dell'attività lavorativa perseguiti dal legislatore con questa riforma, ma molto più difficile sembra la dimostrazione della appropriatezza e della necessità della misura in questione, se non altro in considerazione del fatto che la formulazione delle diverse soglie produce l'effetto paradossale di pagare prima e per più tempo le prestazioni più alte.

Non meno rosee sono le previsioni con riferimento al requisito di 1,5 volte l'assegno sociale, pari oggi a 672,78 €: la media delle pensioni liquidate alle donne è oggi di 689,34 € e nulla lascia pensare che si possa essere ottimisti e che in futuro subiranno un considerevole incremento. Si è invece già osservato che è prevedibile per il futuro anche un eventuale abbassamento dell'importo medio delle pensioni femminili. Perché si possa realizzare un'inversione di tendenza senza interventi legislativi correttivi, occorrerebbe una rivoluzione nelle carriere e retribuzioni delle donne. Occorrerebbe insomma un incremento dei salari femminili decisamente superiore al tasso di rivalutazione dell'assegno sociale. A carte invariate, la percentuale di donne che pur avendo i requisiti di età e di contribuzione sarebbe esclusa dall'accesso al pensionamento resta decisamente alta.

Con specifico riferimento alla soglia di 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale fissata per l'accesso alla pensione di vecchiaia al 66° anno di età i dubbi di legittimità sono molto più fitti che rispetto alla soglia per il pensionamento anticipato. Il fondamento giuridico dell'attribuzione della pensione di vecchiaia è infatti secondo unanime lettura la presunzione che al raggiungimento dell'età fissata dal legislatore la persona si trovi in una situazione di bisogno in quanto incapace di svolgere attività di lavoro proficua. Infatti, accanto al requisito dell'età compare quello della cessazione dell'attività lavorativa. Ragioni del tutto simili sono a fondamento dell'attribuzione a tutti i cittadini ultrasessantacinquenni in disagiate condizioni economiche della pensione sociale prima e dell'assegno sociale dal 1° gennaio 1996. Infatti le età di accesso alla pensione di vecchiaia e all'assegno sociale erano, sino ad ora, esattamente le stesse. Per questa ragione la soglia economica ora fissata dal legislatore per la pensione di vecchiaia svolge una funzione parzialmente diversa: non serve per riservare la possibilità di anticipo della prestazione ai soli casi in cui questa sia già adeguata, essa si configura invece come un vero e proprio diniego del diritto alla prestazione nel momento in cui si presume che il lavoratore non sia più in grado di lavorare e in relazione ad un evento — la vecchiaia — per il quale l'art. 38 Cost. esige l'intervento della previdenziale.

In conclusione, l'introduzione della soglia economica connessa al raggiungimento dell'età pensionabile pone seri dubbi di legittimità sotto il profilo del rispetto dell'art. 38, oltre che dell'art. 3 Cost., non solo per violazione dei canoni di razionalità e ragionevolezza dell'intervento ma anche per violazione del divieto di discriminazioni indirette di genere. Quest'ultimo profilo sembra integrare anche violazione degli artt. 21 e 23 della carta di Nizza e dell'art. 4 della direttiva 79/7/Ce relativa alla parità di trattamento nei regimi di sicurezza sociale.

#### *4.1.1. Segue: il problema del riproporzionamento*

Le osservazioni svolte poc'anzi circa le modalità di verifica del rispetto del divieto di discriminazioni indirette di genere possono essere riprese con riferimento ad un altro rilevante problema riguardante il lavoro precario in particolare il part-time, come noto a nettissima prevalenza occupazionale femminile. Una difficoltà significativa nell'acquisizione dell'anzianità di contribuzione è costituita dal limite generale (quindi valido per tutti i rapporti di lavoro subordinato, anche a termine, in somministrazione e di altro tipo) stabilito dall'art. 7, c. 1, l. n. 638/83, in base al quale il contributo settimanale viene accreditato solo se durante la settimana sia stata erogata una retribuzione non inferiore al 40% del minimo di pensione spettante ai lavoratori dipendenti. Il requisito non è irrisorio: per il 2015, si tratta di un importo di 200,76 euro, corrispondente a un reddito annuale di 10.440 euro. Il mancato raggiungimento del limite determina un corrispondente e proporzionalmente ridotto riconoscimento di anzianità contributiva. Inoltre, indipendentemente dal reddito mensile o annuo percepito, non si ha accredito della settimana ove durante la stessa non sia stata svolta alcuna giornata di lavoro. Il sistema di computo dell'anzianità quindi risulta

particolarmente svantaggioso per i redditi più bassi e limita fortemente le possibilità di maturazione dell'anzianità contributiva. Si tratta anche in questo caso di una misura che colpisce prevalentemente le donne, costituenti la stragrande maggioranza dei lavoratori impiegati a tempo parziale. La disposizione non aveva particolare effetto con vigente la riforma Dini, dato che questa richiedeva solo 5 anni di contribuzione, mentre con l'innalzamento del requisito minimo di pensionamento a 20 anni operato con la riforma Fornero, l'effetto del riproporzionamento potrebbe avere effetti proibitivi per molte donne. A questa situazione sembrano potersi estendere altresì le valutazioni già effettuate dalla Corte di giustizia circa l'impatto discriminatorio del riproporzionamento dell'anzianità contributiva nel caso del part-time verticale.

#### **4.2. La rincorsa impossibile**

La riforma del 2011 ha aperto una lunga fase transitoria con un regime pensionistico differenziato rispetto a quello disegnato per il futuro e riguardante i lavoratori che hanno iniziato a lavorare dal 1996. Durante questa fase l'età pensionabile delle donne sarà innalzata per effetto del concorso di tre fattori: *a)* la previsione della parificazione di età pensionabile di uomini e donne; *b)* l'innalzamento dell'età pensionabile degli uomini a 66 anni; *c)* il successivo aumento della stessa età in funzione dell'incremento delle aspettative di vita della popolazione. In sostanza tra il 2012 e il 2018 l'età pensionabile femminile passa da 60 a 66 anni e 3 mesi. Anche dalla valutazione più sommaria è facile notare che si richiede un aumento di 6 anni e 3 mesi in un periodo transitorio di durata inferiore (6 anni). In altre parole, il semplice trascorrere del tempo (lavorando, s'intende) non è sufficiente per la maturazione del requisito anagrafico: ogni volta che la lavoratrice si avvicina all'età pensionabile questa subisce un ulteriore incremento e la rincorsa ricomincia... Di queste difficoltà era almeno in parte consapevole il legislatore, che ha previsto una serie di deroghe specifiche a favore delle donne. Anzitutto resta la possibilità per le lavoratrici che al 31 dicembre 2011 avevano maturato i requisiti di età e di contribuzione e assicurazione di andare in pensione con il previgente sistema (quindi a fine 2012, 12 mesi dopo la maturazione dei requisiti). In secondo luogo, per le lavoratrici che nel 2012 maturano i 60 anni di età e i 20 anni di contribuzione e assicurazione è possibile il pensionamento a 64 anni di età (incrementati a 64 e 3 mesi per dal 2013 e a 64 e 7 mesi dal 2016, per effetto dell'aumento dell'aspettativa di vita); infine ma solo fino al 2015, resta la possibilità sperimentale già prevista dall'art. 1, comma 9, l. n. 243/04, di pensionamento tra i 57 e i 65 anni di età in presenza di 35 anni di contribuzione e assicurazione. Il risultato di questo sistema di deroghe, che potremmo definire finestre speciali di uscita, è un regime fortemente sperequato: bastano pochi giorni di differenza per trovarsi di fronte a veri e propri scaloni.

Per darne una sommaria idea faremo l'esempio di tre ipotetiche gemelle, tutte lavoratrici, nate il 31 marzo 1952. La prima ha iniziato a lavorare come dipendente nel 1977 a 25 anni, ha lavorato 5 anni a tempo pieno ma poi è passata al part-time, di tipo verticale, lavorando solo nei mesi di punta stagionale, per un totale di sei all'anno. Al 1° di aprile 2012 avrà lavorato 35 anni, ma per effetto delle disposizioni – considerate dalla Corte di giustizia discriminatorie – relative alle modalità di calcolo dell'anzianità nel part-time verticale, raggiungerà a stento i 20 anni di contribuzione. Avrà comunque raggiunto anche i 60 anni di età e quindi potrà andare in pensione il 1° di aprile 2013, a 61 anni, secondo la deroga contenuta nel comma 3 dell'art. 24. La seconda gemella si è sposata giovanissima e ha cresciuto 4 figli. Perciò ha avuto una carriera spesso interrotta, lavorando ininterrottamente e a tempo pieno solo negli ultimi anni. Raggiunge come la gemella l'età pensionabile il 1° di aprile 2013, ma a quella data ha maturato 19 anni e 51 settimane di contribuzione, quindi per una settimana non rientra nella deroga e non può decidere di optare per il sistema contributivo *ex art. 1, c.9, l.n. 335/95* perché non ha 35 anni di contribuzione. Andrà in pensione nel 2119, a 66 anni e 11 mesi, superando, rispetto alla prima gemella, uno scalone di quasi 7 anni. La terza gemella non si è sposata e non ha avuto figli, ha dedicato la sua vita al lavoro, iniziando giovanissima, nel 1972, come segretaria di redazione di una rivista. Ma aveva un contratto di collaborazione coordinata e continuativa e solo nel 1996 è stata assunta come dipendente, con

uno stipendio di 1500 euro al mese. Al 1° di aprile 2013 avrà lavorato 40 anni, ma ne avrà maturati solo 16 di contributi. Raggiungerà i necessari 20 anni di contribuzione nel 2016 quando l'età pensionabile sarà di 65 anni e 7 mesi. Dovrà quindi aspettare ancora fino a ottobre 2017 quando raggiungerà quell'età. Ma nemmeno allora riuscirà ad andare in pensione, perché non avendo una posizione contributiva prima del 1996 per la liquidazione della pensione occorrerà che questa sia di importo almeno pari a 1,5 volte l'assegno sociale. Nel 2022, compirà 70 anni, ma allora, per effetto dell'aumento della speranza di vita l'età pensionabile per chi ha una pensione inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale sarà stata portata presumibilmente a 71 anni e 2 mesi. Quindi dovrà attendere ancora fino a giugno 2023. Rispetto alla prima sorella, dovrà superare uno scalone di oltre 10 anni, pur avendo lavorato molto di più. Ha però altre due possibilità di smettere di lavorare prima: può richiedere l'assegno sociale dal 1° novembre 2017, quando avrà raggiunto l'età di 65 anni e 7 mesi e attendere i 71 anni per la pensione di vecchiaia, oppure potrà dare fondo ai suoi modesti risparmi per riscattare almeno una parte degli anni di lavoro antecedenti al 1995, in quest'ultimo caso sopportando un costo superiore a quello richiesto al suo collega uomo, essendo le tabelle differenziate per sesso e più onerose per le donne.

Non sembra profilarsi qui una violazione del divieto di discriminazioni, in quanto la disparità di trattamento avviene tra persone appartenenti allo stesso genere. Inoltre, le misure di innalzamento dell'età pensionabile sono dettate dalla necessità di rispondere a specifiche richieste provenienti dalle istituzioni comunitarie e finalizzate a realizzare la piena parità in materia pensionistica di uomini e donne. Sulla legittimità di tali finalità non sembra quindi esservi ombra di dubbio. Ci si potrebbe però chiedere se non l'innalzamento dell'età pensionabile delle donne in sé, quanto l'intreccio delle disposizioni relative alla parificazione dell'età tra i generi con quelle relative all'innalzamento generale dell'età pensionabile non ponga le donne in una situazione sfavorevole rispetto agli uomini, in quanto richiede loro una ridefinizione dei programmi di vita decisamente più gravosa. Se il lavoratore deve infatti rinviare i propri progetti di uno, due anni, alla lavoratrice si richiede un posticipo molto più lungo, che in taluni casi potrebbe arrivare sino al decennio, superando addirittura l'età fissata per il pensionamento di vecchiaia. E' insomma la mancanza di gradualità a porre le donne in una posizione di svantaggio. Se la finalità è, come si è detto legittima, dubbi si potrebbero porre sulla proporzionalità del mezzo impiegato per raggiungerla: lo stesso obiettivo di parificazione avrebbe ben potuto essere realizzato con più gradualità e con effetti meno sperequati all'interno della stessa categoria femminile.

#### **4.3. L'onerosità della ricongiunzione**

L'art. 12 del d.l. n. 78/10, conv. in l.n. 122/10, ha stabilito che in tutti i casi la ricongiunzione delle posizioni contributive accese presso i diversi fondi previdenziali avviene a titolo oneroso. Sino ad ora la disciplina prevedeva che la ricongiunzione avvenisse a titolo gratuito nei casi di passaggio della posizione contributiva dalle forme obbligatorie di previdenza sostitutive, esclusive o esonerative all'assicurazione generale obbligatoria. Al contrario, nei casi di passaggio inverso, ovvero dal regime generale ai fondi sostitutivi, esclusivi o esonerativi, era posto a carico del richiedente il cinquanta per cento della somma risultante dalla differenza tra la riserva matematica, determinata in base ai criteri e alle tabelle di cui all'art. 13, l.n. 1338/62, necessaria per la copertura assicurativa relativa al periodo utile considerato, e le somme versate dalla gestione o dalle gestioni assicurative. Ricordiamo che si adottano qui tabelle differenziate per genere.

La differenza di trattamento tra i due casi aveva una chiara e semplice ragione economica: nel primo il passaggio avrebbe determinato l'accesso a una prestazione calcolata con un regime meno favorevole, mentre nel secondo avrebbe determinato un sistema di calcolo della pensione più vantaggioso per il lavoratore, soprattutto nei casi in cui questi avrebbe potuto accedere alle c.d. pensioni baby nel pubblico impiego. Solo in questa seconda ipotesi dunque si riteneva giustificata la richiesta di un contributo finanziario del richiedente. Peraltro è da sottolineare subito che le tabelle in base alle quali calcolare l'importo del suddetto contributo sono state aggiornate nel 2007, rendendo decisamente molto costosa, spesso al limite dell'impossibile, la richiesta di

ricongiunzione, con conseguenti perdite in termini di anni di contribuzione e assicurazione non altrimenti riconoscibili e in taluni casi della stessa possibilità di accedere alla pensione. Sono stati infatti riportati casi di lavoratori a cui sono stati richiesti oneri superiori ai centomila euro.

La finalità perseguita dal legislatore con questo provvedimento non sembra semplicemente riconducibile all'esigenza di fare cassa. Diversi elementi portano a ritenere attendibile la tesi per cui tale norma sarebbe stata introdotta con il fine specifico di impedire alle dipendenti pubbliche, alle quali era appena stata alzata l'età pensionabile, di lasciare il lavoro prima del tempo chiedendo la liquidazione della pensione nel regime generale Inps anziché all'Inpdap. La collocazione della norma sembra confortare questa interpretazione: le disposizioni in materia si trovano nei commi 12 *secties* e ss. dell'art. 12 del d.l. 78/10 e lì sono state inserite durante l'*iter* di conversione in legge, insieme e subito dopo al comma 12 *sexies*, che è esattamente il provvedimento di immediato innalzamento dell'età pensionabile femminile. A sostegno di questa interpretazione rilevano le espresse dichiarazioni presentate al Parlamento dell'allora sottosegretario L. Bellotti, secondo il quale "l'intento perseguito dal legislatore infatti era quello di prevenire e scongiurare comportamenti elusivi in funzione della possibilità di avvalersi di regimi previdenziali più favorevoli rispetto all'ordinario" (AC Mozione 1-00690, seduta 11 luglio 2011, n. 498, in <http://www.camera.it/410?idSeduta=0508&tipo=stenografico#sed0508.stenografico.tit00030>).

Peraltro, anche se la ricongiunzione nel sistema previdenziale costituisce un istituto, per così dire particolare, volto a regolamentare il passaggio da un fondo previdenziale a un altro, il diritto del lavoratore e del pensionato avente i requisiti per accedere a più trattamenti previdenziali di poter scegliere di quale avvalersi costituisce un principio indiscusso del nostro sistema previdenziale, derivante semplicemente dalla disciplina relativa all'onere della domanda delle prestazioni. Non pare dunque corretto parlare di finalità o di comportamenti elusivi per riferirsi all'esercizio di un diritto generalmente riconosciuto. Quando poi si sia voluto impedire l'esercizio di tale diritto alle donne, pare evidente che la finalità perseguita dal legislatore sia determinata dal sesso e si ponga di conseguenza in contrasto con la costante giurisprudenza della Corte di giustizia che, nel valutare la legittimità dei trattamenti differenziati richiede che si dimostri che la scelta sia determinata da ragioni estranee al genere. E' anche vero che al legislatore è consentito addurre, *ex post*, a giustificazione delle proprie scelte anche motivazioni e finalità diverse da quelle inizialmente presentate e anche da quelle eventualmente espressamente indicate nel provvedimento legislativo. La Ministra del lavoro Fornero ha successivamente spiegato diversamente il provvedimento, affermando che l'obiettivo del legislatore era quello di "ridurre la frammentazione e il particolarismo delle tutele offerte alle diverse categorie di lavoratori" perché "sussisteva (...) una disomogeneità di trattamento tra lavoratori che difficilmente poteva trovare giustificazione dal punto di vista economico o sociale" e che l'onerosità della ricongiunzione è volta a (...) garantire parità di trattamento tra lavoratori «che optano per la ricongiunzione provenendo da altre gestioni previdenziali» e «lavoratori che da sempre contribuiscono alla gestione in causa». L'argomentazione però non convince: non si vede infatti perché il lavoratore passando gratuitamente da un sistema pensionistico nel quale avrebbe avuto una prestazione più alta ad uno nel quale avrebbe una prestazione di importo inferiore possa essere considerato in posizione di vantaggio rispetto ad uno che compie il passaggio opposto. Né si riesce a vedere come, in linea generale, possa ritenersi ancora fondata la richiesta del pagamento dell'onere sia con riferimento ai casi in cui l'operazione, anche fatta gratuitamente, determinerebbe un alleggerimento e non un aggravio di costo per gli enti previdenziali, sia, più in generale quando si tratta di accedere a prestazioni pensionistiche che per effetto dei diversi provvedimenti di armonizzazione sono state uniformate quanto a requisiti di accesso e a metodi di calcolo delle prestazioni.

##### **5. Pensioni e conciliazione: i buchi da colmare nella contribuzione figurativa**

La disciplina italiana volta a neutralizzare gli effetti negativi sul piano previdenziale delle assenze dal lavoro dovute alla maternità e alle esigenze di cura in materia risulta semi-completa solo per quanto attiene al riconoscimento dei periodi di sospensione durante il rapporto di lavoro: la

contribuzione figurativa piena, cioè commisurata alla retribuzione che sarebbe spettata durante l'anno in cui si è verificato l'evento, è prevista in relazione alla fruizione dei congedi di maternità e di paternità e dei permessi per assistenza a persone affette da handicap grave. Una particolarità da sottolineare attiene all'accreditabilità a domanda dei suddetti contributi, che segna una netta differenza rispetto ad altre importanti ipotesi di sospensione e cessazione del rapporto, come l'intervento della cassa integrazione guadagni, i contratti di solidarietà e la disoccupazione, per i quali la contribuzione figurativa è riconosciuta d'ufficio.

Un limite sussiste nel caso di **sospensione del rapporto per malattia del figlio**: la contribuzione piena si ha infatti con riferimento a tutti i periodi di assenza, senza limiti di tempo, fino al compimento del terzo anno di vita del bambino. Successivamente, per le assenze spettanti nella misura di 10 giorni all'anno fino all'ottavo anno del bambino, l'accredito figurativo è riconosciuto in misura ridotta, pari al doppio dell'assegno sociale. La stessa misura ridotta della contribuzione è riconosciuta in caso di fruizione del congedo parentale oltre il terzo anno di vita del bambino e/o oltre il sesto mese di congedo. Ai lavoratori è comunque concesso di integrare la contribuzione mediante riscatto o prosecuzione volontaria. Per inciso, il riscatto è più costoso per le donne che per gli uomini, applicandosi ad esso i criteri di cui alla l. n. 1338/62, che prevede tabelle di calcolo differenziate per i due generi.

Un limite deriva dal comma 5-*quater* dell'art. 42, d. lgs. 151/01, in base al quale durante i periodi di **congedo continuativi non superiori a sei mesi** non si ha maturazione del diritto alle ferie, che viene sostituito dal diritto a un numero di giorni di permesso non retribuito pari al numero di giorni di ferie che sarebbe maturato, per espressa disposizione di legge non coperti da contribuzione figurativa.

Nessuna contribuzione figurativa è riconosciuta a chi si faccia carico dell'assistenza di familiari portatori di **handicap grave fuori dal rapporto di lavoro**; così come nessun riconoscimento viene effettuato con riferimento più generale al lavoro svolto in ambito familiare, benché la Corte costituzionale abbia da tempo rilevato che «il lavoro effettuato all'interno della famiglia, per il suo valore sociale ed anche economico, può essere ricompreso, sia pure con le peculiari caratteristiche che lo contraddistinguono, nella tutela che l'art. 35 della Costituzione assicura al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni» (Corte Cost. 19 gennaio 1995, n. 28).

Infine si segnala che né il d.lgs. n. 252/05, concernente la disciplina generale della previdenza complementare, né il t.u. n. 151/01, contenente la disciplina dei congedi, né infine il Codice delle pari opportunità prevedono espressamente la prosecuzione del versamento dei contributi ai fondi di previdenza complementare durante i periodi di congedo. Ai fini del calcolo del Tfr (e quindi della sua destinazione alla previdenza complementare), si deve computare la retribuzione come se il lavoratore avesse svolto la prestazione, e nel silenzio della legge, alla medesima conclusione dovrebbe giungersi per gli ulteriori contributi versati dal datore di lavoro, ma è prassi diffusa quella di effettuare il versamento solo in proporzione alla retribuzione ridotta percepita.

Grazie per l'attenzione.





UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

# Differenziali pensionistici uomo-donna in Italia e in Europa

## APPENDICE: TABELLE E GRAFICI

**Francesca Bettio**

**Gianni Betti**

**Audizione Commissione  
Lavoro Roma 23 Novembre  
2015**

### Fonti di riferimento:

Tinios P., Bettio F., Betti G. (2015), Men, Women and Pensions, Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-47780-5.

[http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/150618\\_men\\_women\\_pensions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/150618_men_women_pensions_en.pdf)

Betti, G., Bettio, F., Georgiadis, T., Tinios P. (2015), *Unequal ageing in Europe: women's independence and pensions*; New York: Palgrave Macmillan.

Bettio F., Tinios P., Betti G. (2013), The gender Gap in Pension in the EU, Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-29914-8.

[http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/documents/130530\\_pensions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/documents/130530_pensions_en.pdf)

D'Addio C. (2014), Pension entitlements of women with children: the role of credits within pension systems in OECD countries (Seminar Paper, Presented at Siena: Dipartimento di Economia Politica e Statistica)

**Tasso di copertura pensionistica: pensionati 65-79 (%)**

| <b>Uomini</b> | 2012 |
|---------------|------|
| Italia        | 99.3 |
| EU-27         | 98.9 |
| <b>Donne</b>  |      |
| Italia        | 83.9 |
| EU-27         | 92   |

**Differenza uomo-donna nel tasso di copertura**

|        |      |
|--------|------|
| Italia | 15.4 |
|--------|------|

**Tabella 1**

In Italia quasi la totalità degli uomini fra i 65 e i 79 anni di età riceve almeno un trattamento pensionistico (il 99.3 per cento) mentre fra le donne la percentuale scende all'83.9.

Il divario di genere a questo proposito è praticamente il doppio che in Europa.

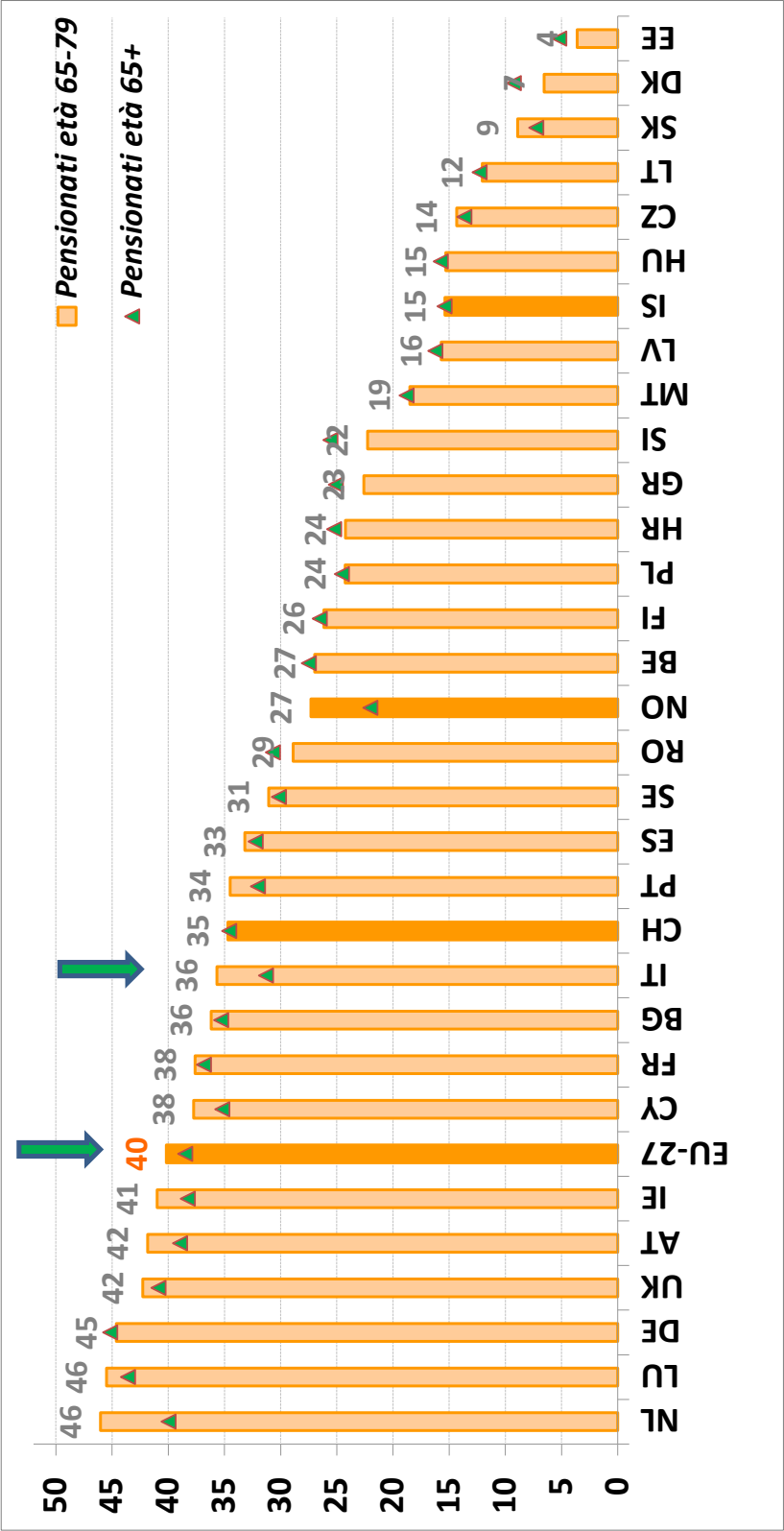
| Paese        | Pensionati età 65-79 |              | Reddito mensile medio da pensione |              |
|--------------|----------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|
|              | Uomini               | Donne        | Uomini                            | Donne        |
| NL           | 2,383                | 1,286        | 2,383                             | 1,286        |
| LU           | 3,970                | 2,164        | 3,970                             | 2,164        |
| DE           | 1,846                | 1,022        | 1,846                             | 1,022        |
| UK           | 1,696                | 979          | 1,696                             | 979          |
| AT           | 2,540                | 1,477        | 2,540                             | 1,477        |
| IE           | 1,945                | 1,147        | 1,945                             | 1,147        |
| <b>EU-27</b> | <b>1,530</b>         | <b>915</b>   | <b>1,530</b>                      | <b>915</b>   |
| CY           | 1,424                | 887          | 1,424                             | 887          |
| FR           | 1,981                | 1,236        | 1,981                             | 1,236        |
| BG           | 176                  | 112          | 176                               | 112          |
| <b>IT</b>    | <b>1,654</b>         | <b>1,064</b> | <b>1,654</b>                      | <b>1,064</b> |
| CH           | 3,278                | 2,141        | 3,278                             | 2,141        |
| PT           | 908                  | 595          | 908                               | 595          |
| ES           | 1,269                | 848          | 1,269                             | 848          |
| SE           | 2,283                | 1,574        | 2,283                             | 1,574        |
| RO           | 213                  | 151          | 213                               | 151          |
| NO           | 3,224                | 2,344        | 3,224                             | 2,344        |
| BE           | 1,527                | 1,116        | 1,527                             | 1,116        |
| FI           | 1,885                | 1,392        | 1,885                             | 1,392        |
| PL           | 465                  | 353          | 465                               | 353          |
| HR           | 409                  | 310          | 409                               | 310          |
| GR           | 954                  | 738          | 954                               | 738          |
| SI           | 874                  | 679          | 874                               | 679          |
| MT           | 786                  | 641          | 786                               | 641          |
| LV           | 296                  | 250          | 296                               | 250          |
| IS           | 1,380                | 1,168        | 1,380                             | 1,168        |
| HU           | 368                  | 312          | 368                               | 312          |
| CZ           | 500                  | 429          | 500                               | 429          |
| LT           | 269                  | 237          | 269                               | 237          |
| SK           | 422                  | 384          | 422                               | 384          |
| DK           | 2,120                | 1,982        | 2,120                             | 1,982        |
| EE           | 329                  | 317          | 329                               | 317          |

**Tabella 2. Redditi medi mensili da pensione per sesso: età: 65-79 (Indagine SILC 2012: redditi 2011)**

Tra i sessanta-settantenni italiani che percepiscono almeno un reddito da pensione, l'importo medio per un uomo è di più di due volte quello della linea della povertà, per una donna una volta e un terzo.

La disparità per sesso nei redditi da pensione è maggiore  
fra i pensionati più giovani

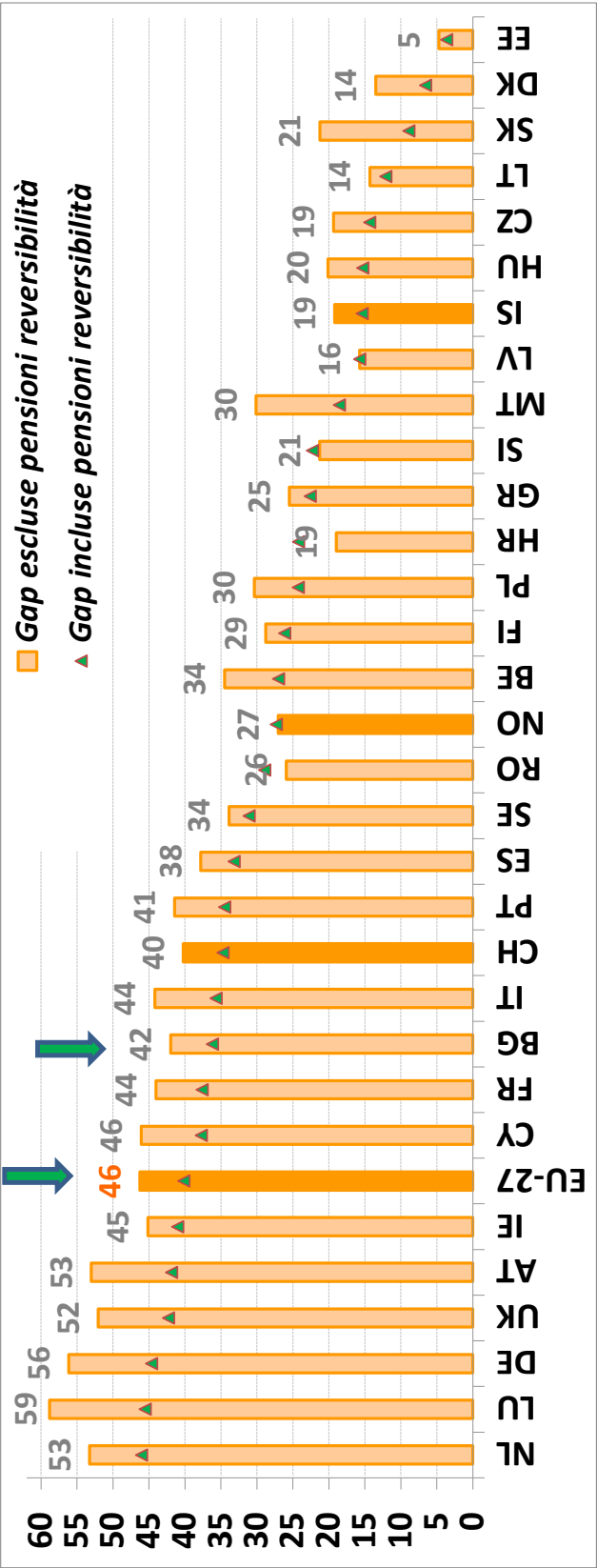
**Grafico 1. Differenziale pensionistico uomo-donna 65-79 anni e 65+**





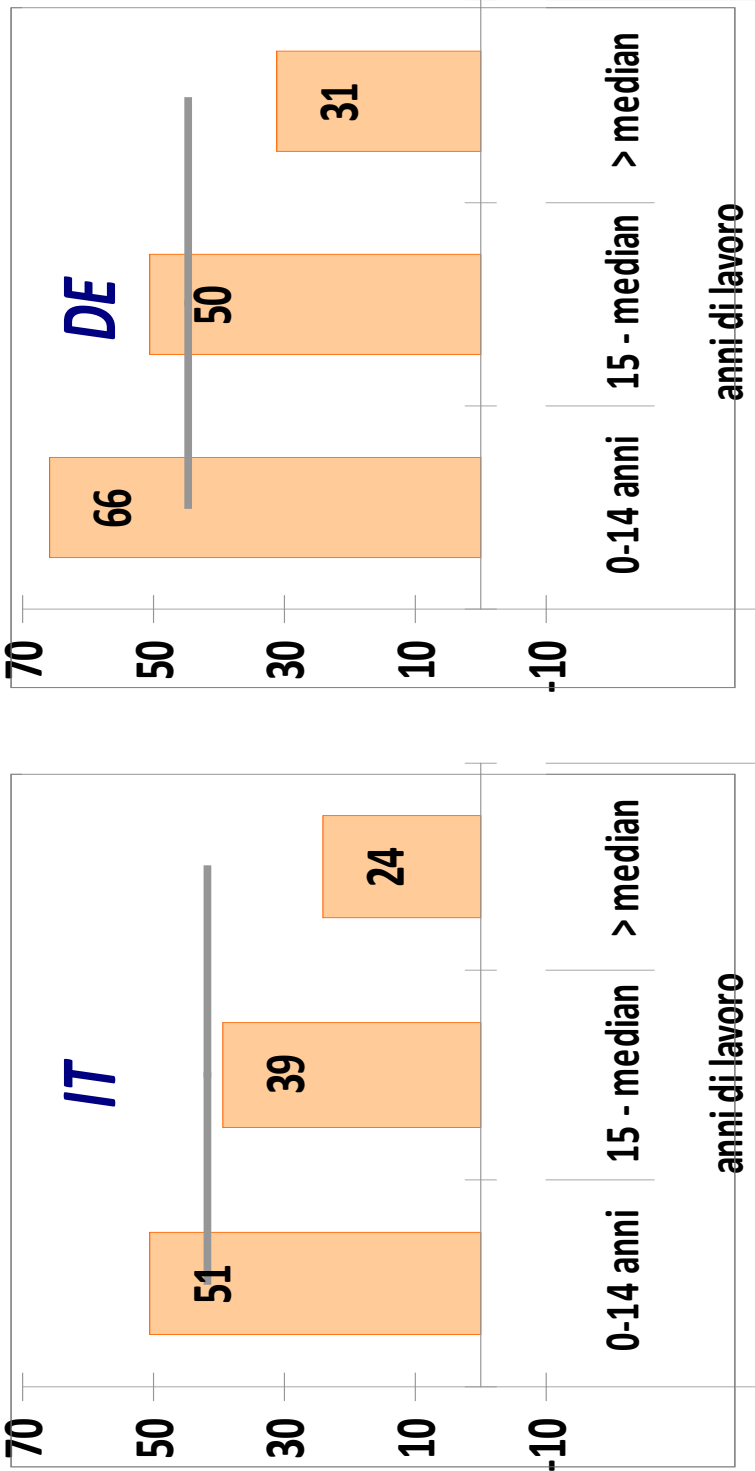
Le pensioni di reversibilità attenuano il differenziale, in Italia come in Europa

Grafico 2. Differenziale pensionistico uomo-donna con e senza pensioni di reversibilità (65-79 aa.)



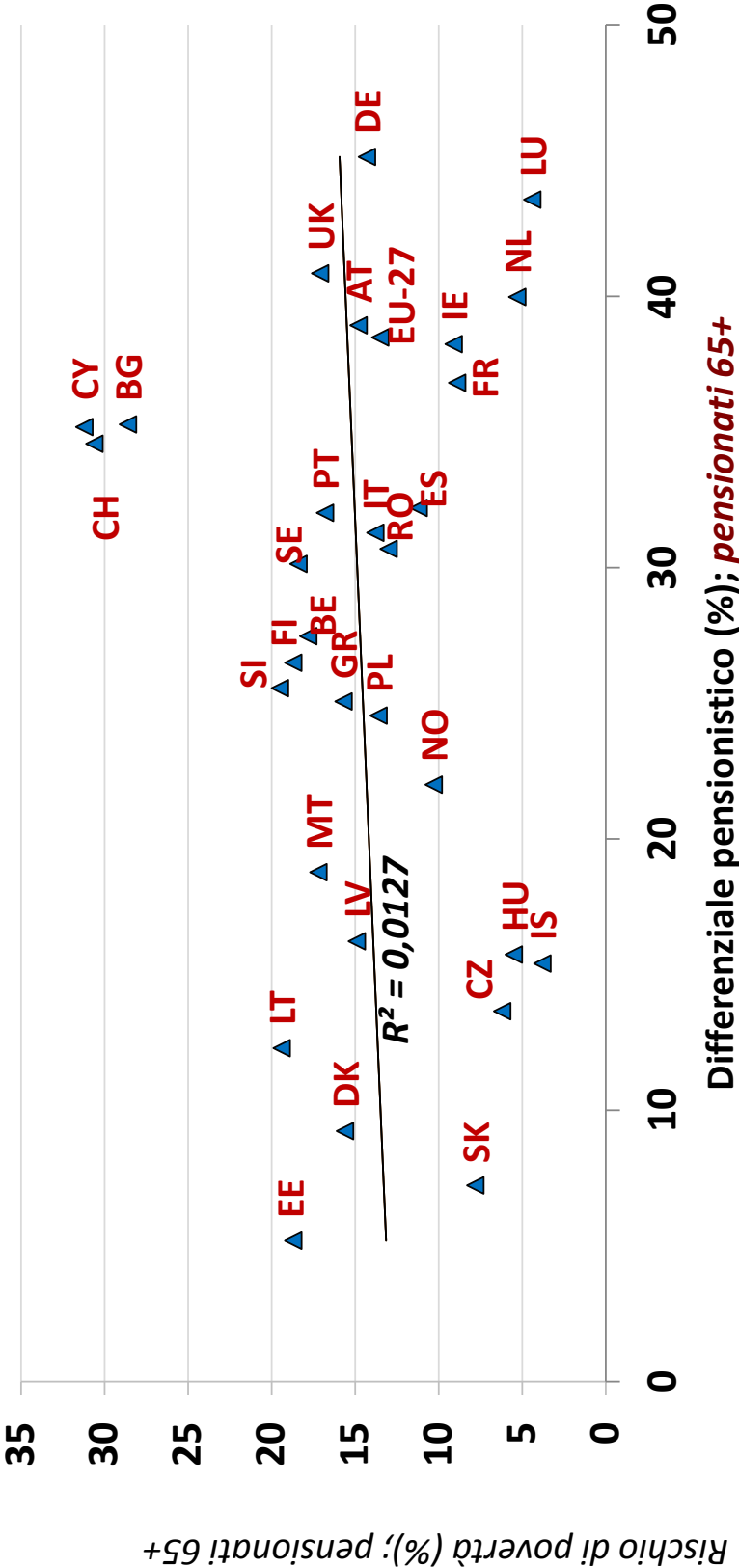
L'effetto sul differenziale pensionistico di una carriera lavorativa più breve o interrotta è più forte nei paesi in cui è più stretto il legame fra contributi e pensioni (Germania)

**Grafico 3. Differenziale in funzione degli anni di lavoro: Italia e Germania a confronto**



Il confronto fra paesi non evidenzia un legame chiaro fra differenziale pensionistico uomo-donna e rischio di povertà

Grafico 4. Differenziale pensionistico uomo-donna e rischio di povertà (65+ anni)



In Italia la crisi ha allargato il differenziale uomo-donna nel tasso di copertura pensionistica

In Italia le donne non coperte da pensione sono tra l'11 e il 15% in più degli uomini a seconda del gruppo di età; questa disparità è grossomodo doppia rispetto all'Europa ed è cresciuta con la crisi.

Tabella 3. Differenziale uomo donna nel tasso di copertura pensionistica (in pp.)

| Età 65-79 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| Italia    | 10.3 | 8.9  | 10.5 | 14.1 | 15.4 |
| EU-27     | 6.6  | 6.3  | 6.5  | 7.2  | 6.8  |

| Età 65+ | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------|------|------|------|------|------|
| Italia  | 7.8  | 6.7  | 8.1  | 10.9 | 11.3 |
| EU-27   | 5.6  | 5.4  | 5.6  | 6.2  | 5.8  |

La crisi non ha invece modificato sensibilmente il differenziale di reddito pensionistico fra uomo e donna, in Italia o in Europa.

**Grafico 5. Andamento nel tempo del differenziale pensionistico uomo-donna**

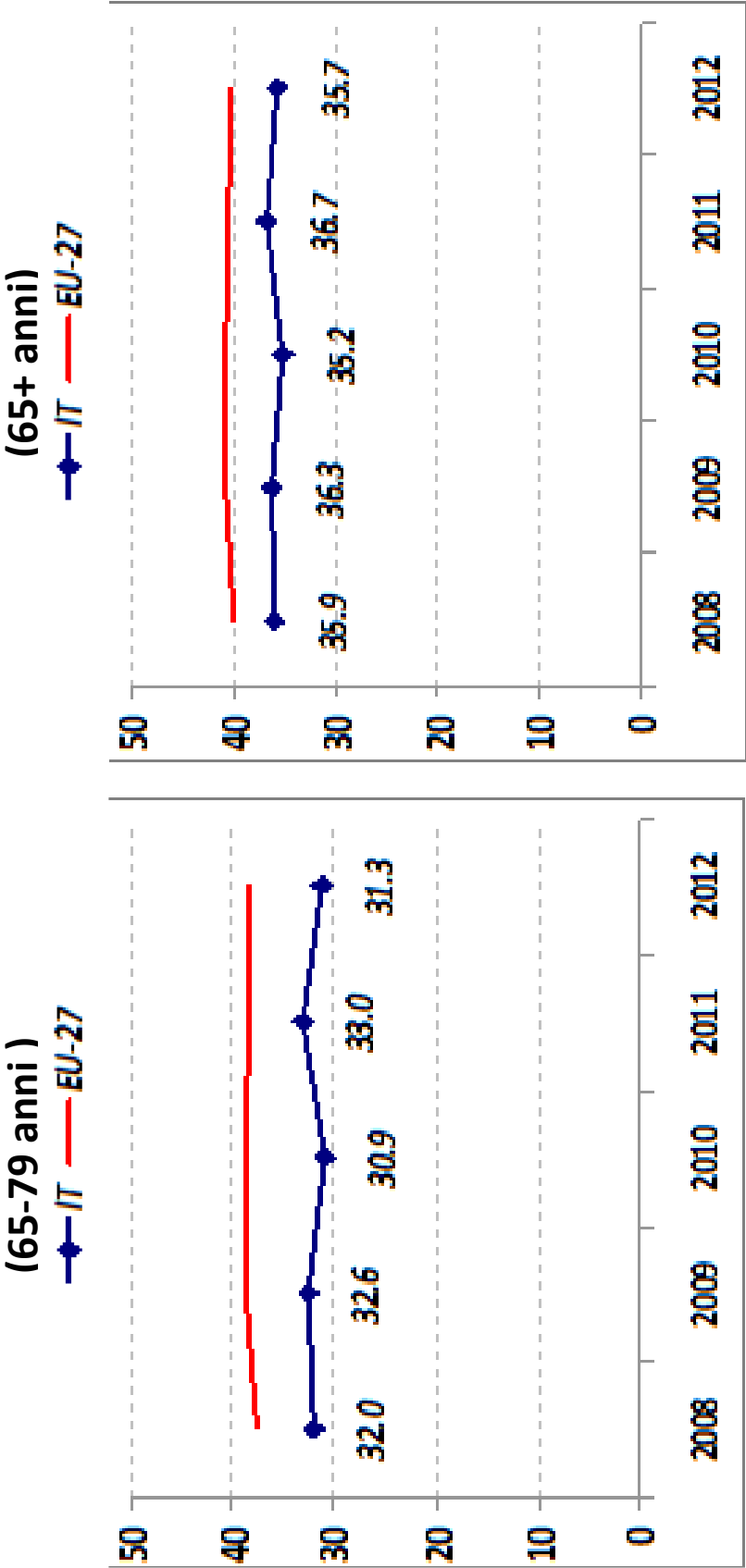
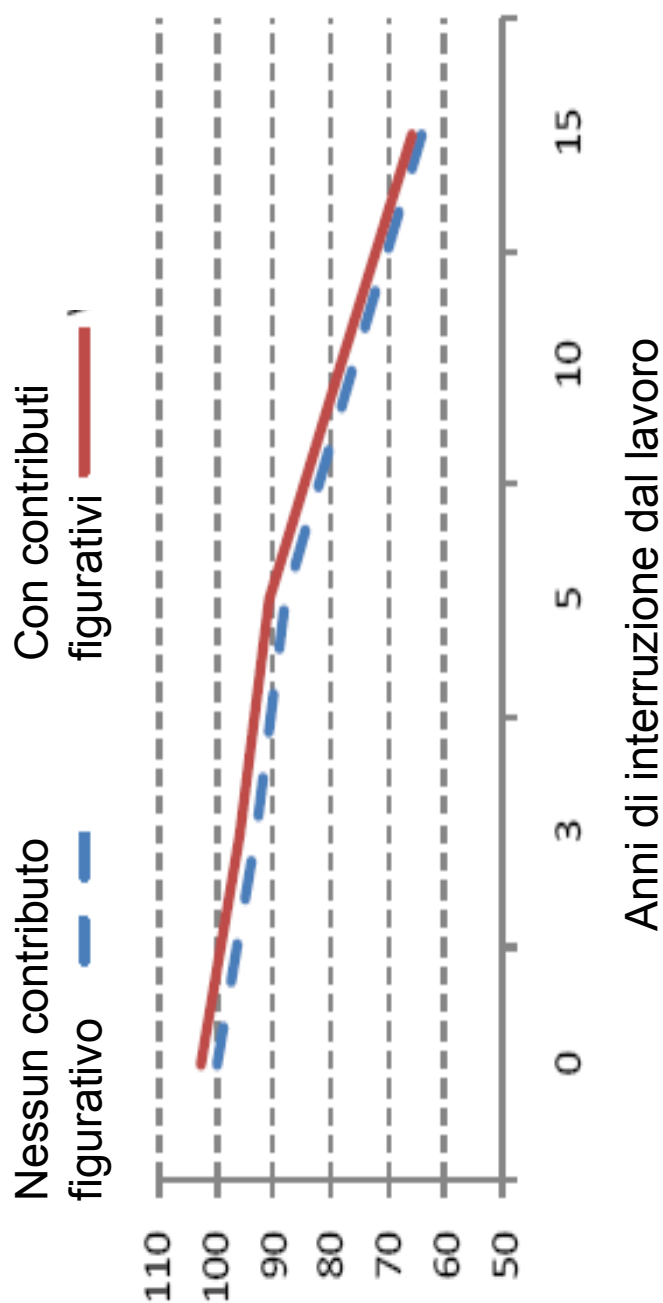


Tabella 4. Per i pensionati la crisi ha livellato le differenze nel rischio di povertà sia fra uomini e donne che nei confronti dell’Europa.

|                                                           | Tasso di povertà: pensionati 65+ |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
|                                                           | 2005                             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |  |
| <b>Uomini</b>                                             |                                  |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
| Italia                                                    | 17.8                             | 16.9 | 17.1 | 16.5 | 15.1 | 12.1 | 14.4 | 13.4 | 12.5 |  |
| EU-27                                                     | 15.5                             | 15.4 | 15.9 | 15.8 | 14.8 | 12.5 | 12.9 | 12.0 | 11.2 |  |
| Differenza (IT-EU27)                                      | 2.3                              | 1.5  | 1.2  | 0.7  | 0.3  | -0.4 | 1.5  | 1.4  | 1.3  |  |
| <b>Donne</b>                                              |                                  |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
| Italia                                                    | 20.5                             | 19.9 | 18.9 | 17.5 | 16.1 | 14.7 | 14.4 | 14.4 | 12.9 |  |
| EU-27                                                     | 18.2                             | 18.7 | 19.6 | 19.3 | 18.3 | 16.2 | 16.3 | 14.8 | 14.6 |  |
| Differenza (IT-EU27)                                      | 2.3                              | 1.2  | -0.7 | -1.8 | -2.2 | -1.5 | -1.9 | -0.4 | -1.7 |  |
| <b>Italia: differenza uomo-donna nel tasso di povertà</b> |                                  |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
| IT (Donne-Uomini)                                         | 2.7                              | 3.0  | 1.8  | 1.0  | 1.0  | 2.6  | 0.0  | 1.0  | 0.4  |  |



Grafico 6. Tasso di sostituzione pensionistico in funzione degli anni di interruzione rispetto ad una carriera lavorativa continua e a tempo pieno. Italia



Fonte : D'addio (2014: Fig. 7)



## Differenziali pensionistici uomo-donna in Italia e in Europa

**Francesca Bettio**  
**Gianni Betti**

**Audizione Commissione Lavoro**  
**Roma 23 Novembre 2015**

Recentemente la Commissione Europea ha adottato ufficialmente due misure (indicatori) che, insieme, catturano le disparità fra uomini e donne in materia di pensioni:

- a) Il differenziale di genere nel tasso di copertura pensionistica;
- b) Il differenziale di genere nei redditi da pensione.

La prima misura corrisponde alla differenza fra la quota (sulla popolazione di riferimento) degli uomini che ricevono almeno un trattamento pensionistico e la corrispondente quota femminile.

La seconda misura considera solo quegli uomini e quelle donne che percepiscono un qualche trattamento e calcola la differenza fra il reddito medio da pensione di un uomo e quello di una donna in percentuale al reddito dell'uomo.

La prima misura ci dice quante meno le donne sono 'coperte' dal sistema pensionistico rispetto agli uomini. La seconda ci dice quanto meno percepiscono, in media, le donne che ricevono un qualche trattamento.

Entrambe le misure si riferiscono alla popolazione con più di 65 anni di età oppure ad un suo sottogruppo, coloro che possiamo chiamare 'giovani anziani' di età compresa fra i 65 e i 79 anni. Restringere l'analisi ai giovani anziani serve soprattutto quando è utile prescindere dall'effetto livellatore che le pensioni di reversibilità hanno sulle disparità uomo-donna.

Entrambe le misure fanno riferimento ad un concetto di 'reddito da pensione' piuttosto ampio che include al suo interno componenti assistenziali. Ne fanno parte:

- 1) Pensioni da lavoro, cioè di vecchiaia o di anzianità;
- 2) Assegni di invalidità, pensioni di inabilità, rendite per infortunio sul lavoro e per malattie professionali;
- 3) Pensioni spettanti agli invalidi civili, ai non vedenti civili, ai non udenti civili;
- 4) Pensioni di guerra, escluse quelle pagate a orfani e vedove;
- 5) Pensioni sociali o assegni sociali, incluse le pensioni o assegni sociali assegnate agli invalidi civili di 65 anni e oltre;
- 6) Pensioni di reversibilità o ‘ai superstiti’;
- 7) Pensioni integrative erogate da un fondo pensione aziendale;
- 8) Pensioni private volontarie.

Infine, entrambe le misure sono calcolate sulla base di dati tratti da un’indagine comunitaria (SILC: *Survey on Income and Living Conditions*), in cui sono i soggetti a riferire l’importo della pensione. I risultati possono differire da quelli registrati per scopi amministrativi dall’INPS e pubblicati regolarmente dall’ISTAT. Nel caso dell’Italia le due fonti (indagini comunitaria e INPS) restituiscono risultati non troppo diversi per quanto riguarda le differenze di genere. In questa nota faremo riferimento esclusivo ai dati di fonte comunitaria.

In Italia praticamente tutti i ‘giovani anziani’ maschi ricevono un qualche reddito da pensione. Il tasso di copertura per gli uomini è infatti pari al 99,3%. Per contro solo l’83,9% delle donne risultano coperte da un qualche trattamento. Il gap di genere rispetto al tasso di copertura è dunque pari al 15,4%, quasi il doppio di quello che si registra mediamente in Europa (Tabella 1).

Se si cumulano tutti i redditi da pensione e si considerano i pensionati italiani più giovani (65-79 anni: Grafico 1), una donna riceve mediamente 600 euro lordi al mese in meno dell’uomo. Ciò corrisponde ad un differenziale del 36%, che, pur essendo molto rilevante in termini assoluti, è inferiore al dato medio europeo il quale si attesta al 40%.

Se poi si considerano tutti i pensionati sopra i 65 anni, il differenziale di genere scende al 31% per l’Italia (e al 38% per l’Unione Europea). La diminuzione si spiega soprattutto con l’effetto livellatore delle pensioni di reversibilità che sono più frequenti fra le donne ultra-ottantenni. Questo effetto è importante (Grafico 2) e qualsiasi tentativo futuro di riforma delle pensioni lo dovrà tenere presente. Lo ribadiamo perché in alcune sedi europee ci si interroga se i tempi non siano maturi per abolire gradualmente questo istituto.

Poiché informazioni statistiche precise non esistevano fino a qualche anno fa, pochi avevano consapevolezza che, anche in vecchiaia, le donne potevano contare su redditi (pensionistici) intorno ai due terzi di quelli maschili. Stupisce, semmai, che, in Italia, la disparità di genere rispetto alle pensioni sia minore che nella media europea, nonostante il fatto che molte meno donne lavorino nel nostro paese.

Le ragioni della posizione relativa dell'Italia nella classifica del differenziale pensionistico si conoscono solo in parte e a grandi linee. In particolare, due ordini di fattori sembrano aver 'protetto' le donne italiane, ed entrambi vanno menzionati proprio perché il loro effetto si sta esaurendo.

Il primo ordine di fattori ha a che fare con le differenze di ore lavorate fra uomini e donne, e in particolare con l'incidenza del lavoro a tempo parziale. Ultimamente il peso del *part-time* in Italia si è allineato alla media europea. Ma fra le donne che sono attualmente in pensione poche lavoravano a tempo parziale, e ciò ha contribuito a sostenere il livello del loro reddito da pensione. Si confrontino in merito l'Italia e l'Olanda, paese con la maggiore tradizione di lavoro a tempo parziale in Europa (attualmente più del 75% dell'occupazione delle donne fra i 15 e i 64 anni d'età). In Olanda il differenziale pensionistico fra i 'giovani anziani' è pari al 46% ( fra i 65-79enni), 10 punti superiore a quello italiano (Grafico 2).

Il secondo ordine di fattori fa capo alla lunghezza della carriera lavorativa, da un lato, e al peso del sistema contributivo dall'altro. Nel nostro paese il legame fra contributi versati e ammontare della pensione si sta facendo più stringente con il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, ma ciò non riguarda la maggioranza delle donne e degli uomini che sono già in pensione. Quando il legame contributi-pensione è stretto, una carriera lavorativa più breve o comunque interrotta come quella delle donne viene fortemente penalizzata. Il Grafico 3 mette a confronto Italia e Germania per carriere lavorative di diversa durata, rispettivamente corte (meno di 14 anni di lavoro) medie (da 15 anni fino al valore mediano) e medio-lunghe (più del valore mediano). Le disparità pensionistiche sono più forti per le carriere corte (e viceversa), e ciò vale per entrambi i paesi. Ma laddove, come in Germania, il legame con il contributivo è stato più stretto, il differenziale per una donna con la carriera 'corta' raggiunge il 66%<sup>1</sup>.

Abbiamo menzionato questi fattori proprio perché, ribadiamo, l'effetto 'protettivo' che hanno esercitato sul reddito pensionistico delle italiane attualmente in pensione non varrà per le future generazioni di pensionate. Fattori di segno contrario potrebbero compensare il venir meno di queste 'protezioni', non ultimo il fatto che il peso delle pensioni più basse, quelle sociali, è destinato a decrescere e che la carriera lavorativa di una donna italiana si sta mediamente allungando. Ma altri fattori ancora potrebbero remare in senso contrario, in particolare la sovra-rappresentazione delle donne fra i precari e nei cosiddetti 'nuovi lavori' che offrono minori protezione previdenziale.

Le informazioni a disposizione non permettono di estrapolare il futuro dal passato. A livello europeo disponiamo infatti di dati sufficientemente confrontabili sul differenziale pensionistico di genere (a livello europeo) solo a partire dal 2008, di

<sup>1</sup> Altri fattori contribuiscono a spiegare la diversità fra Germania e Italia, inclusa una maggiore incidenza del *part-time* per le donne tedesche ora in pensione rispetto a quelle italiane.

fatto dall'inizio della cosiddetta Grande Recessione. Da allora il divario uomo-donna nel reddito da pensione è grossomodo stabile sia in Italia che in Europa (Grafico 5). Si è però registrato un netto deterioramento nel tasso di copertura nel nostro paese dove il valore per le donne è sceso dal 91,7% del 2008 al 88,1% del 2012, con un conseguente aumento del differenziale di genere al riguardo (Tabella 3).

E' plausibile che tutto ciò sia dovuto ai tagli dei trattamenti pensionistici 'assistenziali' delle passate riforme, più che di quelli previdenziali in senso stretto. Ciò solleva, a sua volta, la questione della povertà fra le pensionate, soprattutto l'aumento del rischio di povertà dovuto alla crisi.

In realtà, la crisi ha avuto un effetto di livellamento verso il basso del rischio di povertà per la popolazione degli ultra sessantacinquenni. All'inizio della crisi le pensionate italiane registravano un rischio ragguardevole (il 20%) e superiore sia a quello dei maschi Italiani (il 17,8%) che delle donne europee (il 18,2%: Tabella 4). Con la crisi altri strati della popolazione si sono impoveriti più dei pensionati, e poiché la povertà è una misura relativa, ciò ha ridotto il rischio soprattutto per le pensionate donne.

Se guardiamo ai paesi europei, quelli in cui è più diffusa la povertà fra gli anziani non sono necessariamente i paesi dove il differenziale di genere è più alto (Grafico 4). Ma ciò non significa che rischio di povertà e ammontare del differenziale di genere siano totalmente indipendenti. Basti ricordare che attualmente il 16,1% delle donne fra i 65 ei 79 anni non riceve pensioni e che, fra chi le riceve, il reddito della pensionata media supera la soglia della povertà solo di un terzo (Grafico 1). Con questi numeri, il rischio di povertà è destinato a salire considerevolmente non appena un'anziana viva da sola.

Per riassumere

- Una quota non trascurabile di donne anziane non riceve alcun trattamento e questa quota è salita negli ultimi anni. Ciò non succede per gli uomini. La disparità fra uomini e donne nel tasso di copertura è più alta in Italia che in Europa e riflette, in parte, la minor partecipazione al lavoro delle donne italiane.
- Fra gli anziani che ricevono almeno un reddito da pensione, il differenziale uomo donna è attorno ad un terzo ed è rimasto relativamente stabile dal 2008. Pur essendo alto, tale differenziale è inferiore alla media europea di qualche punto percentuale.
- Un differenziale pensionistico elevato non comporta necessariamente un maggior rischio di povertà per le donne anziane nel loro complesso, ma incrementa il rischio per determinati sottogruppi, in particolare le donne sole.
- Alcuni fattori spingono per un incremento futuro della disparità di genere – il passaggio al calcolo contributivo, la crescita del part-time, la sovra-rappresentazione delle donne fra gli assunti con contratti a ridotte protezioni

assicurative. Altri spingono in senso contrario, tra essi l'incremento di occupazione femminile, e la minore discontinuità lavorativa.

- I dati comunitari disponibili non consentono ancora di estrapolare dal passato le tendenze future, risolvendo l'incertezza conoscitiva. Non si può quindi assumere che questa forte disparità di reddito fra donne e uomini della terza età sia destinata ad attenuarsi nel tempo.

In questo contesto è opportuno re-interrogarsi su quegli aspetti dell'architettura del sistema pensionistico che possono influenzare significativamente il reddito medio da pensione delle donne. Abbiamo già menzionato la pensione di reversibilità. Altri aspetti possono 'correggere' quella penalizzazione che le donne subiscono quando scelgono di non avere una carriera lavorativa completa o a tempo pieno per potersi dedicare al lavoro di cura. Come chiarisce D'Addio in uno studio recente (2014) tra gli aspetti importanti troviamo:

- il grado di progressività del sistema pensionistico
- eventuali limiti al numero di anni che contano per il calcolo della pensione
- eventuali soglie al reddito da lavoro da far valere ai fini pensionistici
- il trattamento ai fini pensionistici del lavoro a tempo parziale
- i contributi figurativi per periodi dedicati alla cura, in particolare i contributi figurativi per i figli

Secondo le simulazioni che l'autrice conduce usando il modello OCSE, i contributi figurativi per la genitorialità rappresentano un valido strumento di compensazione. Nei paesi OCSE che li prevedono, qualora fossero rimossi, il tasso di sostituzione pensionistico (quanto si percepisce in pensione rispetto allo stipendio) diminuirebbe, in media, dal 4 al 12 per cento per interruzioni dell'attività lavorativa (in conto cura dei figli) fra i 5 e i 15 anni. Tuttavia i valori per i singoli paesi si possono discostare molto da quelli medi. Lo chiarisce per l'Italia il Grafico 6 che mostra in quale misura il tasso di sostituzione decresca man mano che aumentano gli anni spesi fuori dal mercato del lavoro. Il tasso è stimato in presenza e in assenza di crediti figurativi, e la differenza è molto modesta. L'impatto specifico dei crediti figurativi dipende, infatti, sia dalle modalità di questo istituto che dall'architettura del sistema pensionistico nel suo complesso. Nella maggior parte dei paesi, tuttavia, la presenza dei contributi figurativi ha un impatto positivo ma generalmente contenuto.

Vale la pena, dunque, considerare anche altre opzioni. Esempi tratti dallo studio di D'Addio riguardano la progressività del sistema o l'imposizione di un limite al numero di anni di lavoro che contano per l'ammontare della pensione. In un sistema molto progressivo chi guadagna di meno cumula proporzionalmente più crediti pensionistici (rispetto a chi guadagna di più) e ciò favorisce chi tende ad avere una carriera lavorativa incompleta; ma non è questo il caso dell'Italia dove il sistema è sostanzialmente proporzionale. Si ottengono risultati analoghi anche ponendo limiti relativamente bassi al totale degli anni di lavoro che entrano nel computo della



pensione, ad esempio 35 anni al massimo scelti fra quelli con il reddito da lavoro più alto.

Ci sentiamo però di condividere le conclusioni dell'autrice che, per quanto ben disegnato un sistema pensionistico può compensare solo in parte le differenze di carriera lavorativa fra uomini e donne che il lavoro di cura tutt'ora comporta.



\*17STC0017920\*