

**COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

13.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 LUGLIO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CESARE DAMIANO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Esame e approvazione del documento conclusivo:	
Damiano Cesare, <i>Presidente</i>	0	Damiano Cesare, <i>Presidente</i>	3, 4
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPATTO IN TERMINI DI GENERE DELLA NORMATIVA PREVIDENZIALE E SULLE DISPARITÀ ESISTENTI IN MATERIA DI TRATTAMENTI PENSIONISTICI TRA UOMINI E DONNE		Di Salvo Titti (PD)	4
		Gnecchi Marialuisa (PD)	3
		ALLEGATO: Documento conclusivo	
		approvato	5

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); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Scelta Civica per l'Italia: (SCpl); Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-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; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE ! - Pri: Misto-FARE ! - Pri; Misto-Movimento PPA-Moderati: Misto-M.PPA-Mod.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CESARE DAMIANO

La seduta comincia alle 14.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito)

Esame e approvazione del documento conclusivo.

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'esame del documento conclusivo.

Comunico in proposito che è stata predisposta, a conclusione delle audizioni contemplate nel programma dell'indagine conoscitiva, una proposta di documento conclusivo che è già stata trasmessa ai componenti della Commissione e che sottopongo alle loro valutazioni.

L'onorevole Gneccchi intende illustrare il contenuto della proposta di documento conclusivo ?

MARIALUISA GNECCHI. Il documento conclusivo, portato già a conoscenza dei colleghi deputati, è piuttosto corposo. Abbiamo cercato di dare una veste organica a quanto è emerso dalle audizioni. La Commissione lavoro ha già all'ordine del giorno varie proposte, che prevedono anche l'in-

troduzione della contribuzione figurativa come riconoscimento dei lavori di cura, in particolare per le donne. Noi sosteniamo, tuttavia, che la situazione ideale sarebbe che ci fosse pari distribuzione dei lavori domestici e pari responsabilità tra uomini e donne.

Il documento conclusivo, come dicevo, è stato portato a conoscenza di tutti i commissari, anche con la richiesta di trasmettere eventuali osservazioni. La mia proposta, vista la ricchezza di contenuto delle audizioni e dei documenti depositati, sarebbe quella di riunire i resoconti delle audizioni e il documento conclusivo in un unico volume, cercando di utilizzare i suggerimenti che si possono trarre da questa indagine, durata circa un anno e mezzo, per fare qualcosa di davvero positivo per le donne rispetto alla normativa pensionistica.

Sappiamo che le donne utilizzavano il canale della pensione di vecchiaia molto più di quello della pensione di anzianità, ma è stato introdotto un innalzamento dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia senza alcuna gradualità, benché una finta gradualità nella « manovra Fornero » sia comunque prevista. Dico « finta » perché tutti sappiamo che l'età pensionabile è stata innalzata di due anni in una notte.

Dal 31 dicembre 2011 al 1° gennaio 2012, infatti, da 60 anni di età si è passati a 62 anni. Il fatto che dal 1° gennaio 2016 l'aumento sia di 22 mesi è pura formalità. Le donne hanno continuato a « rincorrere » l'età per la pensione di vecchiaia, tanto che quelle nate nel gennaio del 1952 hanno potuto andare in pensione nel novembre del 2015. C'è poi l'incredibile differenza per le nate tra l'aprile e il luglio del 1952, che addirittura le porta ad accedere al pensionamento nel 2019, e via dicendo.

Tutto ciò nel documento è esplicitato in modo molto chiaro. Il testo è stato inviato a tutti i colleghi nel caso in cui avessero voluto fare o proporre modifiche. Se c'è qualcosa da aggiungere o da dire oggi, possiamo ancora raccogliere tutti i suggerimenti possibili. A noi piacerebbe che rimanesse agli atti della Camera che la scorsa legislatura, dal punto di vista pensionistico, è stata una legislatura tutta contro le donne, partendo dal pubblico impiego e dai risparmi derivanti dall'innalzamento dell'età pensionabile per le dipendenti pubbliche che non sono stati utilizzati per le donne, a favore dell'occupazione femminile e dei servizi, così come invece era stato inizialmente previsto. La « manovra Fornero » ha salvato l'Italia, ma ha penalizzato in modo significativo le donne.

Io mi auguro che in questa legislatura qualcosa si possa ancora fare, visto che le proposte all'ordine del giorno ci sono. Quanto, tuttavia, non si dovesse riuscire a fare almeno rimarrà agli atti della prossima legislatura per chi ci sarà, affinché lavori alacremente a favore delle donne da qui in poi.

PRESIDENTE. Ringraziamo l'onorevole Gnechi per la passione che ha messo in questo tema.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire.

TITTI DI SALVO. Vorrei unirmi al ringraziamento per l'onorevole Gnechi perché credo che l'indagine conoscitiva sia un lavoro preziosissimo che la Commissione mette a disposizione del Paese, dei legislatori e delle legislative e di chi si occupa di questi temi.

Siccome i meriti sono sempre di tutti, ma ci vuole una spinta per fare le cose, la spinta fondamentale, al di là dell'interesse di molti di noi, è arrivata dall'onorevole Gnechi e, quindi, mi sembra importante riconoscerle questa passione. Al contempo, dobbiamo noi tutti assumerci la responsabilità di far nascere dall'indagine conoscitiva una spinta ulteriore, affinché noi e il

Governo riusciamo a tradurre ciò che emerge dall'indagine conoscitiva in correttivi da introdurre nell'ordinamento.

Non si può osservare un Paese in cui la denatalità è un problema e impegnarsi per il futuro senza vedere come tutto questo abbia a che fare con il riconoscimento del valore dei lavori di cura, della maternità e della paternità. Questo valore deve però essere misurabile e concreto.

L'indagine ci dà i dati empirici su cui costruire questo impegno politico.

PRESIDENTE. Non vi sono altre richieste di intervento.

Dal momento che, come veniva ricordato, il documento, frutto di una lunga elaborazione, è stato portato per tempo alla conoscenza dei colleghi, mi pare che non ci siano obiezioni al fatto che esso possa essere messo in votazione già oggi, con l'auspicio anche mio che su un tema così delicato, che stimola, come è stato ricordato, il Parlamento a interventi di correzione a vantaggio delle donne, possa registrarsi una convergenza, la più larga possibile, ferme restando le decisioni di ciascuno.

Se non ci sono altre osservazioni, metto in votazione la proposta di documento conclusivo 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.

È approvata all'unanimità.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli intervenuti e dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 14.30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 29 luglio 2016*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sull’impatto in termini di genere della normativa previdenziale e sulle disparità esistenti in materia di trattamenti pensionistici tra uomini e donne

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO

Sommario

1. *Premessa.*
2. *I differenziali di genere in materia pensionistica a livello internazionale.*
3. *La situazione italiana.*
4. *Conclusioni.*
 - 4.1. *Differenziali di genere in ambito previdenziale: fattori causali e possibili modalità di intervento.*
 - 4.2. *Discriminazioni di genere e sistema contributivo.*
 - 4.3. *Gli interventi necessari.*

1. Premessa.

La Commissione ha inteso avviare lo scorso anno un’indagine conoscitiva per effettuare una ricostruzione completa ed aggiornata delle disparità esistenti tra uomini e donne in materia previdenziale, valutando in questo contesto anche gli effetti su tali disparità delle modifiche normative introdotte nel corso degli ultimi anni.

I dati statistici che saranno esaminati nel dettaglio nei successivi paragrafi del documento registrano, infatti, la presenza nel nostro Paese di rilevanti differenziali di genere sia con riferimento agli importi medi delle singole prestazioni sia in relazione al complessivo reddito pensionistico dei beneficiari. Come emerso in modo evidente nel corso dell’indagine conoscitiva, la situazione italiana deve, peraltro, iscriversi nel quadro di una più generale tendenza riscontrata nell’ambito del continente europeo e dei Paesi economicamente più sviluppati, nei quali le differenze tra uomini e donne in materia pensionistica sono in linea rispetto a quelle registrate nel nostro Paese.

Tali differenze rappresentano, in primo luogo, la trasposizione sul piano dei trattamenti previdenziali delle differenze esistenti nel mondo del lavoro, in quanto l’ammontare della pensione è strettamente correlato alla vita lavorativa conclusa con il collocamento in quiescenza ed è, pertanto, condizionato dalla misura delle retribuzioni percepite, dall’incidenza di periodi di astensione dal lavoro, dalla presenza di carriere lavorative frammentate e dal ricorso a forme di lavoro a tempo parziale, in molti casi non in conseguenza di una libera scelta, ma a causa dell’assenza di efficienti servizi di assistenza all’infanzia e alla persona. Per quanto attiene, nello specifico, alla condizione femminile, occorre, in particolare, considerare le maggiori difficoltà incontrate dalle donne ad accedere e permanere nel mercato del lavoro, le differenze retributive, anche a parità di mansioni svolte, nonché le difficoltà che ancora oggi le donne incontrano nell’accedere alle posizioni di carriera più elevate.

Per queste ragioni, evidentemente, una parte consistente delle disparità osservate dall’analisi statistica con riferimento ai trattamenti pensionistici è frutto degli analoghi squilibri che si registrano nell’ambito del mercato del lavoro, nel quale si creano le differenze di genere che sono poi perpetuate nei trattamenti pensionistici erogati.

Alla luce di tale consapevolezza, che suggerisce al legislatore precise valutazioni in ordine all'esigenza di interventi volti a riequilibrare la condizione femminile nel mondo del lavoro, l'indagine promossa dalla Commissione ha inteso, tuttavia, valutare anche gli effetti sui trattamenti pensionistici delle donne dell'evoluzione della normativa previdenziale italiana. È evidente, infatti, che le differenze di genere nei trattamenti previdenziali possono essere influenzate anche dal disegno della normativa in materia pensionistica. Per un verso, infatti, i sistemi che, per determinare la misura dei trattamenti previdenziali, ricorrono al criterio di calcolo retributivo privilegiano implicitamente quanti presentano, nel corso della loro vita lavorativa, una dinamica retributiva più elevata e, quindi, nell'attuale situazione socio-economica, gli uomini. Per altro verso, anche una più stretta correlazione tra la misura delle prestazioni e i contributi individuali versati rischia di penalizzare le lavoratrici, che spesso hanno carriere contributive più discontinue, specialmente in relazione alla presenza di periodi dedicati alle cure parentali o familiari.

Nel contesto del progressivo passaggio ad un sistema di calcolo della misura delle pensioni esclusivamente sulla base del metodo contributivo, è opportuno quindi valutare anche gli effetti delle più recenti novità legislative introdotte in materia previdenziale, che hanno previsto una progressiva parificazione dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia tra uomini e donne. Come è noto, il processo ha interessato dapprima le lavoratrici del pubblico impiego, con l'adozione, in attuazione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 13 novembre 2008 nella causa C-46/07, dell'articolo 22-ter del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, successivamente modificato dall'articolo 12, comma 12-sexies, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010. L'articolo 24, comma 6, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, ha introdotto disposizioni volte a realizzare un percorso di convergenza verso un requisito uniforme per il conseguimento del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia tra uomini e donne anche per quanto riguarda il lavoro privato e quello autonomo, destinato a completarsi nel 2018, che tuttavia, nei fatti, attraverso l'immediato innalzamento del requisito anagrafico a 62 anni per le lavoratrici private e a 63 anni e 6 mesi per le lavoratrici autonome ha dato avvio ad una "rincorsa" che si è tradotta in un ritardato accesso alla pensione da un minimo di quasi 4 anni a un massimo di 7 anni rispetto alle regole previgenti.

A torto o a ragione, fino alle riforme approvate sul finire dello scorso decennio, la previsione di requisiti più favorevoli per l'accesso alla pensione di vecchiaia ha rappresentato la principale forma di compensazione per le lavoratrici ai fini del riconoscimento del loro maggiore impegno nella gestione delle esigenze familiari e nei lavori di cura, che spesso ovviava anche alla presenza di servizi pubblici di assistenza non adeguati ai bisogni di una società evoluta, con un tasso elevato di partecipazione femminile al mercato del lavoro. Il comma 10 dell'articolo 24 del più volte richiamato decreto-legge n. 201 del 2011 prevede, peraltro, una limitata differenziazione tra uomini e donne per quanto attiene ai requisiti per l'accesso alla pensione anticipata, essendo fissato per le donne un requisito inferiore di un anno a quello stabilito per gli uomini. Anche con riferimento a tale disposizione, tuttavia, in sede europea è stata avviata una procedura d'infrazione, la procedura n. 2013/4199 del 18 ottobre 2013, per il mancato rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di parità di trattamento tra uomini e donne, di cui alla direttiva 2006/54/CE.

È, in ogni caso, evidente che l'applicazione di regole di favore in materia di età di accesso al pensionamento per le donne quale implicita compensazione per le interruzioni della carriera lavorativa e i disagi connessi al lavoro non retribuito in ambito familiare tende, in qualche modo, a consolidare i ruoli di genere tradizionali. Proprio per queste ragioni, tuttavia, il processo di allineamento delle età di pensionamento tra uomini e donne avrebbe dovuto accompagnarsi all'adozione di misure correttive volte, da un lato, a promuovere una più estesa partecipazione femminile nel mercato del lavoro e un più

ampio accesso delle donne a lavori di qualità e, dall'altro, a garantire una compensazione per quanti, uomini o – soprattutto – donne, si fanno carico di lavori di cura non retribuiti in ambito familiare. In questo senso deve notarsi che già la legge 10 aprile 1991, n. 125, che disciplina le azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro, all'articolo 1, comma 2, lettera e), annovera tra le azioni positive finalizzate a promuovere l'occupazione femminile e a realizzare l'uguaglianza sostanzialmente tra uomini e donne nel lavoro misure tese a «favorire anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi».

Nella medesima direzione, si indirizzavano, del resto, le disposizioni dell'articolo 22-ter, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, e successive modificazioni, che aveva affermato il principio secondo il quale le economie derivanti dall'innalzamento dell'età di pensionamento delle lavoratrici pubbliche avrebbero dovuto essere destinate a interventi in materia di politiche sociali e familiari, con particolare attenzione alla non autosufficienza e all'esigenza di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare delle lavoratrici. Le risorse, tuttavia, sono state successivamente distolte dalle originarie finalità nell'ambito delle successive manovre correttive di finanza pubblica. Nello stesso senso, si muoveva, peraltro, anche l'articolo 24, comma 27, del decreto-legge n. 201 del 2011, che ha previsto l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne, con una dotazione, peraltro di carattere non permanente, di 200 milioni di euro nell'anno 2012, di 300 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 240 milioni di euro per l'anno 2015. Entrambe le disposizioni testimoniano in modo evidente la consapevolezza della necessità di accompagnare con investimenti nelle politiche sociali e con altre misure compensative nel mondo del lavoro e in campo pensionistico il maggior peso imposto alle lavoratrici sul piano previdenziale. Non sembra, infatti, che gli effetti della progressiva parificazione dell'età di accesso al pensionamento possano ritenersi compensati dall'applicazione per uomini e donne di un unico coefficiente di trasformazione nell'ambito del sistema di calcolo contributivo, nonostante la maggiore aspettativa di vita delle donne stesse. I dati raccolti nel corso dell'indagine conoscitiva hanno, a questo proposito, confermato, l'esistenza nella normativa dei principali Paesi di un ampio ventaglio di disposizioni tese a compensare sul piano contributivo i periodi dedicati alla cura dei figli¹.

Deve, peraltro, considerarsi che le previsioni dell'articolo 24, comma 7, le quali, nei casi in cui il primo accredito contributivo sia successivo al 1° gennaio 1996, rinviano al compimento del settantesimo anno di età il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia qualora il trattamento da riconoscere sia inferiore a 1,5 volte l'importo mensile dell'assegno sociale rischiano di tradursi in un implicito incremento dell'età di pensionamento per le donne, che, storicamente, hanno maturato pensioni di valore più contenuto.

In un'ottica di più breve periodo, inoltre, occorre altresì considerare che nelle disposizioni di cui all'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, in materia di innalzamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento delle donne, si riscontra quell'assenza di gradualità degli interventi che ha prodotto anche la creazione di una vasta platea di lavoratori "esodati" e ha condotto, quindi, all'adozione di sette successivi provvedimenti di salvaguardia che hanno interessato oltre 170.000 lavoratori. Anche nel quadro dell'applicazione di tali provvedimenti, tuttavia, sono presenti aspetti suscettibili di creare condizioni di sfavore per le lavoratrici: ad esempio, i requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, che interessa maggiormente

¹ Si veda, in particolare, OCSE (2015) *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Parigi, Tavola 3.A1.1. *Main rules of pension credits related to childcare* pagg. 106 e segg.

le donne, sono subordinati all'incremento dell'aspettativa di vita, mentre il requisito dei quarant'anni di anzianità contributiva, più utilizzato dagli uomini, non è subordinato a tale incremento.

L'unica norma di carattere transitorio introdotta in tale ambito, il comma 15-*bis* del ricordato articolo 24, ha riguardato le persone nate nel 1952 alle quali si sono applicate le nuove regole, nonostante fossero ad un passo dall'accesso al pensionamento, senza che avessero la possibilità di riprogettare le proprie scelte. Tale disposizione, tuttavia, è oggetto di una interpretazione amministrativa ingiustificatamente restrittiva, che limita i benefici ai soggetti occupati nel settore privato alla data del 28 dicembre 2011.

Nel quadro dell'indagine conoscitiva, deliberata nella seduta del 17 marzo 2015 e prorogata fino alla fine del mese di aprile del 2016, la Commissione ha svolto diciannove audizioni, con il coinvolgimento dei principali soggetti istituzionali titolari di competenze in materia, delle parti sociali, e di esperti della materia, che hanno fornito importanti indicazioni, utili anche ad un inquadramento della questione in un'ottica di comparazione internazionale. In particolare, per quanto riguarda le istituzioni, sono intervenuti rappresentanti del CNEL, la Consigliera nazionale di parità, rappresentanti dell'ISTAT, dell'INPS e dell'INAIL. A chiusura del ciclo di audizioni, sono poi intervenuti, il 6 aprile 2016, il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Pier Paolo Baretta, e la Sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Franca Biondelli. Numerose audizioni hanno coinvolto rappresentanti delle parti sociali: in particolare, sono stati auditi rappresentanti dei sindacati CGIL, CISL, UIL, UGL e CIDA, delle organizzazioni rappresentative stipulanti il contratto collettivo di lavoro per il lavoro domestico (Federcolf, Domina e Obiettivo Famiglia-FederCasalinghe), di Confindustria, di R.E.TE. Imprese Italia e di Alleanza delle cooperative. La Commissione ha poi audito, rappresentanti del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro e del Centro Patronati (CE. PA.), che detengono importanti elementi di conoscenza della materia in ragione del ruolo di consulenza da essi svolto nei confronti di imprese e lavoratrici. Infine, sono stati auditi in qualità di esperti in materia i professori Giovanna Bettio e Gianni Betti dell'Università degli studi di Siena, i quali, insieme a Platon Tinios e in collaborazione con Thomas Georgiadis, hanno redatto il rapporto «*Men, women and pensions*» pubblicato nel 2015 dalla Direzione generale per la giustizia della Commissione europea, la professoressa Olivia Bonardi dell'Università degli studi di Milano, la professoressa Laura Calafà dell'Università degli studi di Verona, la dottoressa Antonietta Mundo, esperta in materia statistica e attuariale, e la dottoressa Anna Cristina D'Addio, economista, esperta in politiche pensionistiche presso la Divisione delle politiche sociali della Direzione impiego, lavoro e affari sociali dell'OCSE. Sono state acquisite inoltre memorie trasmesse dalla professoressa Paola Profeta dell'Università commerciale «Luigi Bocconi» di Milano, che non ha potuto prendere parte alle audizioni programmate.

L'insieme di queste audizioni ha consentito alla Commissione di raccogliere un quadro completo e aggiornato delle informazioni disponibili in materia, acquisendo anche un'immagine esaustiva della situazione esistente a livello internazionale e degli strumenti messi in campo nelle diverse legislazioni nazionali per ridurre il *gap* esistente tra i trattamenti pensionistici delle donne e quelli degli uomini. I contributi delle parti sociali e dei patronati hanno consentito di focalizzare, inoltre, in modo più puntuale gli aspetti della normativa interna meritevoli di riconsiderazione, al fine di programmare possibili interventi di carattere legislativo sulle materie oggetto dell'indagine.

Gli obiettivi dell'indagine svolta, infatti, non si esauriscono nella semplice acquisizione di un corredo informativo ampio e documentato sulle disparità di genere esistenti in materia pensionistica, ma si estendono all'individuazione di iniziative di carattere normativo da mettere in campo per superare tali disparità. In questo senso, può sottolinearsi che l'attività di indagine svolta e l'unanime impegno della Commissione su questi temi hanno prodotto in questi mesi alcuni primi, apprezzabili, frutti, specialmente nell'ambito dell'ultima legge di stabilità.

Un importante passo avanti sul piano dell'equità, nel rispetto delle aspettative delle donne, nel trattamento pensionistico è stato compiuto con l'articolo 1, comma 281, della legge di stabilità 2016 che ha inteso ripristinare il rispetto della legge originaria, confermando la conclusione della sperimentazione di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 agosto 2004, n. 243, relativa alla cosiddetta «opzione donna». La legge nel 2004 aveva previsto, infatti, il mantenimento dei requisiti allora vigenti per le donne che, a titolo sperimentale, fino al 31 dicembre 2015, avessero scelto di andare in pensione optando per una liquidazione del trattamento secondo il sistema di calcolo contributivo, e per quanti, uomini e donne, fossero già stati autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione, visto che si modificavano in modo significativo le regole, con il cosiddetto «scalone Maroni». Come è noto, l'esercizio della facoltà di accedere al pensionamento anticipato per le lavoratrici in possesso di un'anzianità contributiva non inferiore a 35 anni e un'età anagrafica almeno pari a 57 anni (e 3 mesi) per le lavoratrici dipendenti e a 58 anni (e 3 mesi) per le lavoratrici autonome è suscettibile di determinare una contrazione significativa dei trattamenti pensionistici, a causa dell'applicazione del sistema di calcolo contributivo. Era, tuttavia, necessario garantire il rispetto di quanto inizialmente previsto dalla legge n. 243 del 2004, assicurando l'accesso al regime sperimentale a tutte le lavoratrici che maturino i requisiti entro il 31 dicembre 2015, senza applicare a tali requisiti l'adeguamento all'incremento dell'aspettativa di vita e la cosiddetta «finestra mobile», come invece richiesto dalle circolari INPS n. 35 e n. 37 del 2012. Era indispensabile, infatti, soprattutto escludere dal periodo della sperimentazione l'applicazione di tale ultimo istituto, previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010, che — introducendo una differenza tra la data di maturazione dei requisiti per la pensione e la data di decorrenza dei trattamenti, pari a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 per le lavoratrici autonome — aveva comportato una riduzione significativa del periodo di sperimentazione, a scapito delle legittime aspettative delle donne che avevano progettato di accedere al pensionamento, anche a condizioni economicamente penalizzanti, anche alla luce dell'innalzamento dei requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento. Il ricorso alla cosiddetta «opzione donna» ha rappresentato, durante la recente crisi economica, uno strumento per la gestione degli esodi, delle mobilità e licenziamenti individuali e la sua scomparsa anticipata avrebbe determinato un posticipo anche di 9 anni dell'accesso alla pensione di vecchiaia. La Commissione nel corso dell'anno 2015 ha richiesto insistentemente questo intervento correttivo attraverso una prolungata interlocuzione con i ministeri competenti e l'INPS e con diverse iniziative anche nell'Assemblea della Camera. In particolare, l'obiettivo era quello della correzione delle circolari dell'INPS del 2012, mentre si è ritenuto necessario un intervento normativo con oneri significativi, pari complessivamente a circa 2,5 miliardi di euro, sulla base di una previsione di utilizzo dell'opzione da parte di 36.000 donne. Il percorso non è, però, del tutto compiuto. Su iniziativa della Commissione, è stato pertanto previsto uno specifico monitoraggio riferito in particolare al numero delle beneficiarie della disposizione e ai relativi oneri, al fine di disporre l'impiego delle risorse non utilizzate per interventi con finalità analoghe, ivi compresa la prosecuzione della sperimentazione della cosiddetta «opzione donna». La previsione della trasmissione di una relazione alle Camere coinvolgerà, di fatto, il Parlamento nella valutazione della misura, che il testo dell'articolo 1, comma 9, della legge n. 243 del 2004 affidava solo al Governo.

Per altro verso, sempre avendo riguardo a norme di portata temporale limitata, assume rilievo anche l'esclusione, disposta dall'articolo 1, comma 299, della legge di stabilità 2016, di penalizzazioni in caso di accesso alla pensione anticipata prima dei 62 anni di età anche per i trattamenti liquidati prima del 2015. Si tratta, anche in questo caso, di una correzione che riguarda platee di beneficiari ben definite, che, tuttavia, riduce disparità di trattamento, determinatesi per effetto della stratificazione degli interventi normativi, che danneggiavano prevalentemente le donne.

Una correzione di carattere strutturale si è realizzata, inoltre, con l'articolo 1, comma 298, della legge di stabilità 2016 che ha abolito la norma ai sensi della quale la facoltà di riscatto dei periodi

corrispondenti al congedo parentale collocati fuori dal rapporto di lavoro non era cumulabile con il riscatto del periodo di corso legale di laurea, consentendo in questo modo di esercitare le due facoltà di riscatto cumulativamente, anche con riferimento a periodi precedenti all'entrata in vigore della disposizione. Si tratta di un limitato correttivo, che, tuttavia, elimina una situazione particolarmente discriminatoria per le donne.

Altre norme hanno, invece, inteso agire anche sul versante del lavoro, per promuovere un miglioramento della condizione femminile, che – come detto – si riverbera sulla misura dei trattamenti pensionistici. In particolare, si segnala l'articolo 1, comma 183, della stessa legge di stabilità 2016, che ha previsto l'inclusione del periodo obbligatorio di congedo di maternità ai fini della determinazione dei premi di produttività, legati alla presenza in servizio. Meritano, inoltre, di essere ricordate le disposizioni del comma 282 dell'articolo 1 della medesima legge, che prorogano al 2016 le norme applicate in via sperimentale, per gli anni 2013-2015, relative alla possibilità, per la madre lavoratrice di richiedere, in sostituzione, anche parziale, del congedo parentale, un *voucher* da impiegare per servizi di *baby-sitting* o per servizi per l'infanzia, estendendone l'applicazione anche alle madri lavoratrici autonome o imprenditrici.

Più in generale, debbono senz'altro essere valorizzati gli interventi volti a rafforzare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, recati dal decreto legislativo n. 80 del 2015, attuativo della delega contenuta nella legge n. 183 del 2014, nonché quelli, in via di definizione, finalizzati a promuovere lo *smart working*, contenuti nel disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2016, recante misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, attualmente all'esame del Senato della Repubblica (Atto Senato n. 2233). Meritano, inoltre, di essere ricordate le misure contenute nella legge di stabilità per il 2016 volte a promuovere sul piano fiscale il *welfare* aziendale.

Si tratta di importanti segnali che testimoniano come, anche grazie alla mobilitazione della Commissione, che è alla base anche della presente indagine, vi sia una ripresa dell'attenzione per temi che, specialmente negli anni della crisi, erano passati in secondo piano di fronte all'esigenza di un rapido e profondo consolidamento della finanza pubblica. In questa fase, vi sono quindi le condizioni per compiere alcuni ulteriori passi avanti, sia attraverso misure che introducano mirati correttivi alla normativa vigente, al fine di superarne le maggiori criticità, sia – soprattutto – con interventi di carattere strutturale operanti tanto sul versante del mondo del lavoro quanto sulla disciplina previdenziale.

Con il presente documento conclusivo si intende, quindi, offrire un contributo che, partendo dall'esame dei dati relativi ai differenziali di genere in materia pensionistica rilevati a livello internazionale e italiano e da un'analisi delle relative cause, indichi al legislatore possibili interventi per colmare progressivamente tali differenziali e promuovere un miglioramento della condizione pensionistica delle lavoratrici.

2. I differenziali di genere in materia pensionistica a livello internazionale.

Come si è avuto modo di segnalare nella premessa del documento, la situazione italiana non rappresenta un *unicum* a livello internazionale, ma trova corrispondenza in un contesto nel quale a livello globale e continentale si rilevano differenziali assai significativi in termini di trattamenti pensionistici degli uomini e delle donne.

Ai fini della misurazione di tali differenziali, occorre considerare che - come segnalato dalla professoressa Bettio e dal professor Betti nel corso della loro audizione - la Commissione europea ha adottato ufficialmente due distinti indicatori volti a cogliere le disparità esistenti fra uomini e donne in

materia di pensioni (*gender gap in pensions*): il differenziale di genere nel tasso di copertura pensionistica e il differenziale di genere nei redditi da pensione. Analoghi indicatori sono assunti come riferimento anche dagli studi dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)².

Il primo indicatore misura la differenza fra la quota sulla popolazione di riferimento degli uomini che ricevono almeno un trattamento pensionistico e la corrispondente quota di donne, mentre il secondo indicatore assume come riferimento solo gli uomini e le donne che percepiscono trattamenti previdenziali e misura la differenza tra il reddito medio da pensione degli uomini e quello delle donne, misurato in percentuale rispetto al reddito degli uomini.

Quanto al primo aspetto, occorre considerare che – specialmente tra le coorti più giovani – il differenziale di copertura assicurato dal sistema previdenziale a livello europeo è relativamente contenuto e si colloca attorno al 7 per cento, essendo la copertura per gli uomini pressoché completa e quella per le donne pari al 92 per cento. Meno positiva, tuttavia, è la situazione dell'Italia che sconta – come si vedrà nel paragrafo più specificamente dedicato alle condizioni del nostro Paese – una minore partecipazione femminile al mondo del lavoro. Nel 2012, pertanto, il differenziale esistente nel tasso di copertura nel nostro Paese è stato pari al 15,4 per cento, una misura più che doppia rispetto a quella registrata negli altri Paesi dell'Unione europea.

Tasso di copertura pensionistica: pensionati 65-79 anni (%)	
Uomini	
UE-27	98,9
Italia	99,3
Donne	
UE-27	92
Italia	83,9
Differenza tra uomo-donna nel tasso di copertura	
UE-27	6,9
Italia	15,4

Fonte: Elaborazione dati contenuti nella documentazione depositata dalla prof.ssa Bettio e dal prof. Betti (dati riferiti all'anno 2012)

Il dato assume, peraltro, particolare interesse se si considera che negli anni della crisi (2008-2012), il tasso di copertura nei Paesi dell'Unione europea è rimasto sostanzialmente stabile, essendo il differenziale di genere passato dal 6,6 per cento del 2008 al 6,8 per cento del 2012, con un picco del 7,2 per cento nel 2011, mentre nel nostro Paese il differenziale, inizialmente pari al 10,3 per cento è salito al 14,1 per cento nel 2011 per poi raggiungere il 15,4 per cento nel 2012.

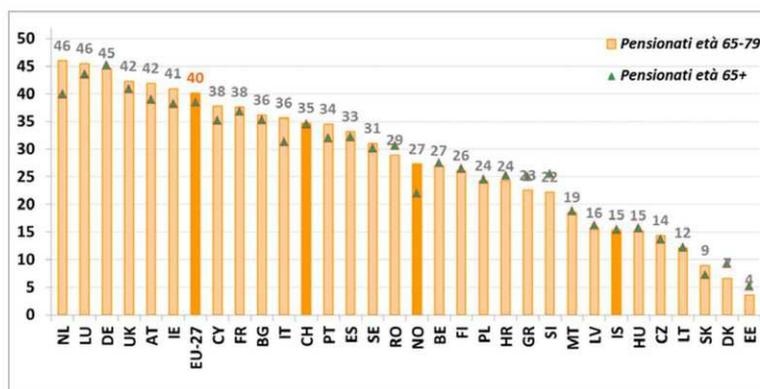
Per quanto attiene, invece, alla misura dei trattamenti pensionistici, assumendo in primo luogo come riferimento i Paesi aderenti all'OCSE, i dati raccolti nel corso delle audizioni indicano la presenza di un differenziale di genere nelle prestazioni pensionistiche, calcolato sulla base del rapporto tra redditi medi da pensione delle donne e degli uomini, pari al 27 per cento nell'anno 2012.

² International Labour Office *Women at work. Trends 2016*, Ginevra, 2016, pagg. 30 e segg.

Differenziale di genere nelle prestazioni pensionistiche nei Paesi OCSE (Dati 2012)

Fonte: Documentazione depositata dalla dottoressa Anna Cristina D'Addio nel corso della sua audizione.

Per quanto riguarda, più specificamente, la situazione negli Stati europei, nel medesimo anno il differenziale riscontrato tra donne e uomini è più ampio e, nei Paesi membri dell'Unione europea, raggiunge in media il 38 per cento. In questo contesto, pertanto, l'Italia, che nel 2012 registra un differenziale pensionistico del 33 per cento, si situa al di sopra della media dei Paesi dell'OCSE, mentre si mantiene abbastanza al di sotto della media degli Stati membri dell'Unione europea. Il differenziale in Italia cresce, peraltro, al 36 per cento nella fascia di pensionati tra 65 e 79 anni, contro il 40 per cento registrato nei Paesi dell'Unione europea. Nel complesso, negli ultimi anni (solo a partire dal 2008 sono, infatti, disponibili dati sufficientemente confrontabili in materia) i differenziali riscontrati tanto a livello europeo quanto nel nostro Paese, pur presentando talune oscillazioni, permangono abbastanza stabili nel tempo.

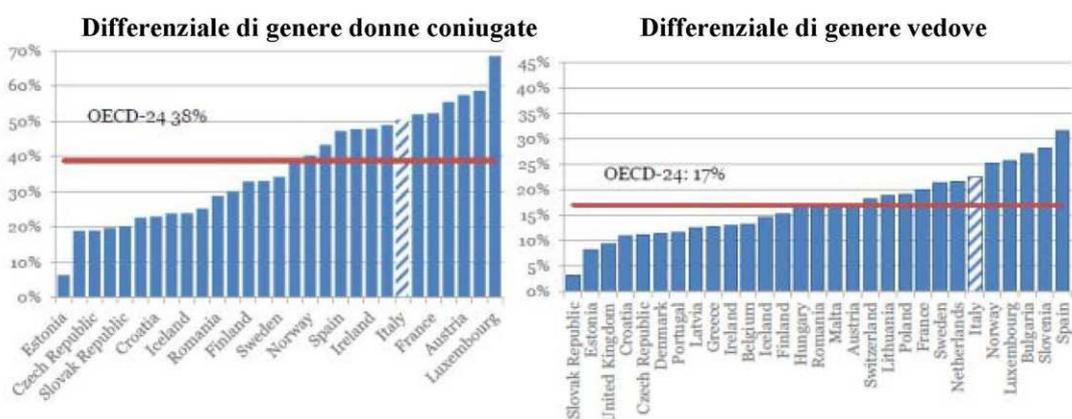
Differenziale di genere nelle prestazioni pensionistiche nei Paesi UE (Dati 2012)

Fonte: Documentazione depositata dai professori Francesca Bettio e Gianni Betti nel corso della loro audizione

Su un piano più generale, appare meritevole di considerazione la circostanza che le differenze di genere sono maggiori tra i nuovi pensionati: il dato riferito ai pensionati di età compresa tra i 65 e i 79 anni è, infatti, nella grande maggioranza dei casi, superiore a quello registrato assumendo come riferimento l'intera platea dei pensionati.

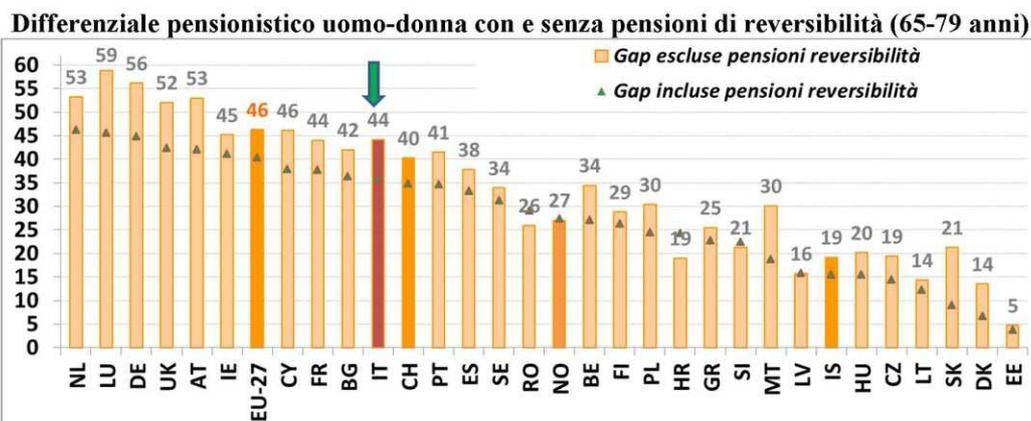
Il fenomeno, che si riscontra, peraltro, in termini analoghi anche nei Paesi dell'OCSE, come testimoniato dai dati forniti dalla dottoressa D'Addio nel corso della sua audizione, è fortemente legato all'incidenza della mortalità nelle fasce di età più elevate e al riconoscimento di pensioni ai superstiti, paramtrate nel loro ammontare ai trattamenti pensionistici dei congiunti defunti.

In questa ottica appare significativa, infatti, la circostanza – segnalata anch'essa dalla dottoressa D'Addio – che mediamente il differenziale pensionistico è sensibilmente più elevato per le donne coniugate che per le vedove, che beneficiano, in misura diversa a seconda degli ordinamenti, anche di trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti o di altre misure di carattere più spiccatamente integrativo o assistenziale.



Fonte: Documentazione depositata dalla dottoressa Anna Cristina D'Addio nel corso della sua audizione

Tale ricostruzione trova piena conferma anche nelle elaborazioni fornite dalla professoressa Bettio e dal professor Betti, che indicano come le pensioni di reversibilità costituiscano a livello europeo un importante strumento di riduzione dei *gap* di genere esistenti in materia pensionistica.



Fonte: Documentazione depositata dai professori Francesca Bettio e Gianni Betti nel corso della loro audizione

La variazione dell'incidenza dei differenziali a seconda delle diverse fasce di età non è, peraltro, omogenea, anche in ragione dell'incidenza degli istituti testé richiamati. In particolare, come si riscontra nella tabella che segue, mentre nella media dei Paesi europei la differenza tra i *gap* riscontrati tra i pensionati di età compresa tra 65 e 69 anni e quelli che interessano i pensionati con oltre 75 anni di età è sostanzialmente nulla, essendo pari a circa l'1 per cento, in Italia il *gap* misurato nelle coorti più giovani è superiore dell'11 per cento rispetto a quello riscontrato tra i pensionati ultrasettantacinquenni.

Differenziali di genere					
	Oltre 65 anni	Tra 65 e 69 anni	Tra 70 e 74 anni	Oltre 75	Differenze tra pensionati di età compresa tra 65 e 69 anni e pensionati con oltre 75 anni di età
AT	39	41	43	34	-8
BE	31	37	28	28	-9
BG	35	35	36	34	-1
CY	37	43	40	22	-21
CZ	14	15	13	14	-2
DE	45	39	45	46	7
DK	8	6	10	8	2
EE	5	2	2	9	7
EL	25	21	25	27	5
ES	34	38	30	31	-7
FI	27	26	28	25	-1
FR	36	31	38	37	7

HR	25	21	19	29	8
HU	15	18	12	16	-2
IE	37	38	45	29	-9
IT	33	39	35	28	-11
LT	12	10	9	17	7
LU	45	50	45	41	-9
LV	17	19	15	15	-4
MT	18	23	18	17	-7
NL	42	52	47	28	-23
PL	25	28	25	23	-5
PT	31	33	41	22	-11
RO	31	30	30	31	1
SE	30	27	33	28	1
SI	24	16	20	31	15
SK	8	11	10	3	-7
UK	40	39	42	39	0
EU-28	38	38	41	37	-1

Fonte: EIGE *Gender gap in pensions in the EU. Research note to the Latvian Presidency*, Vilnius, 2015

Il dato medio riscontrato nei Paesi dell'Unione europea è calcolato tenendo conto del peso della popolazione dei singoli Stati membri e, pertanto, riflette anche la circostanza che in Paesi particolarmente popolosi, come Germania e Regno Unito, si riscontrano differenziali pensionistici superiori a quelli degli altri Stati europei. La comparazione indica, inoltre, una significativa dispersione dei dati, in quanto il differenziale di genere nella fascia di età tra 65 e 79 anni è compreso tra il 46 per cento di Paesi Bassi e Lussemburgo e il 4 per cento dell'Estonia. Nel complesso, nella medesima fascia di età, in 12 Paesi su 28 il differenziale nei trattamenti è superiore a un terzo dell'importo della pensione media degli uomini. In questa fascia si collocano, peraltro, molte delle economie più sviluppate del continente (Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna). Considerando anche i valori delle pensioni, riassunti nella tabella riportata di seguito, si può riscontrare che spesso i differenziali assumono valori più elevati nei Paesi nei quali i redditi da pensione sono più elevati, ancorché non sia identificabile una precisa correlazione tra i due dati.

Pensionati età 65-79	Reddito mensile medio da pensione	
	Uomini	Donne
Lussemburgo	3.970	2.164
Confederazione svizzera	3.278	2.141
Norvegia	3.224	2.344
Austria	2.540	1.477
Paesi Bassi	2.383	1.286
Svezia	2.283	1.574
Danimarca	2.120	1.982

Francia	1.981	1.236
EIRE	1.945	1.147
Finlandia	1.885	1.392
Germania	1.846	1.022
Regno Unito	1.696	979
Italia	1.654	1.064
EU-27	1.530	915
Belgio	1.527	1.116
Cipro	1.424	887
Islanda	1.380	1.168
Spagna	1.269	848
Grecia	954	738
Portogallo	908	595
Slovenia	874	679
Malta	786	641
Repubblica ceca	500	429
Polonia	465	353
Slovacchia	422	384
Croazia	409	310
Ungheria	368	312
Estonia	329	317
Lettonia	296	250
Lituania	269	237
Romania	213	151
Bulgaria	176	112

(Indagine SILC 2012: redditi 2011)

Fonte: Elaborazione dati contenuti nella documentazione depositata dalla prof.ssa Bettio e dal prof. Betti

Al fine di limitare l'impatto sulla misurazione del *gap* pensionistico dei valori posti alle estremità delle serie, nelle analisi statistiche si registrano anche i differenziali riferiti ai valori mediani dei trattamenti previdenziali: nella media dei Paesi europei il differenziale per la pensione mediana è pari al 45 per cento, contro il 40 per cento misurato con riferimento ai valori medi delle pensioni, ancorché in alcuni Paesi (come la Francia e il Belgio) le differenze riscontrate ai valori mediani sono inferiori rispetto a quelle rilevate ai valori medi.

Come più volte evidenziato, le differenze di genere nel campo pensionistico sono il frutto delle disuguaglianze presenti nella storia lavorativa di uomini e donne, filtrate attraverso i meccanismi di trasformazione dei redditi da lavoro in trattamenti previdenziali. Non deve, peraltro, trascurarsi la circostanza che le differenze riscontrate nella misura dei trattamenti pensionistici restituiscono una fotografia del mondo del lavoro di un periodo precedente: come avviene nelle osservazioni astronomiche di corpi celesti lontani, infatti, oggi possiamo esaminare un'immagine che corrisponde ad una situazione anteriore, spesso di molto tempo. L'ammontare delle pensioni liquidate ai nostri giorni è,

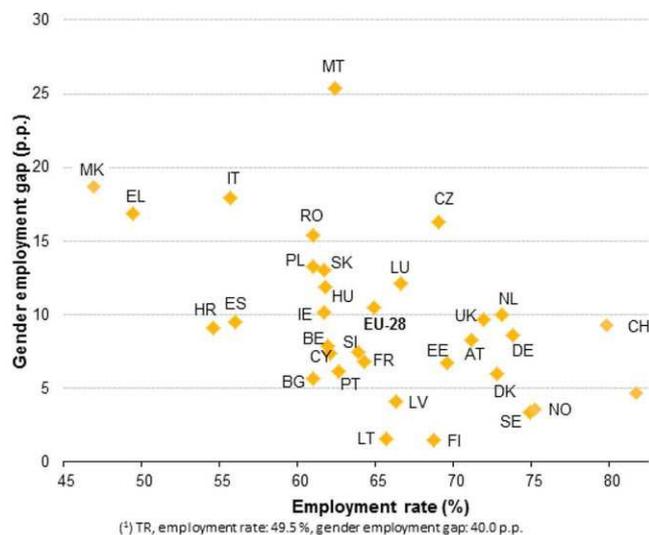
infatti, correlato alle pregresse retribuzioni degli interessati e, quindi, specialmente nei casi in cui la misura della pensione sia legata alla quantità complessiva di contributi versati nella vita lavorativa (come nel caso dell'adozione di un sistema di calcolo contributivo), anche ai versamenti effettuati molti anni addietro. Allo stesso modo, non è facile estrapolare le tendenze future da dati che, in qualche modo, guardano al passato, ancorché sia possibile individuare i fattori che incidono sulla misura dei trattamenti previdenziali.

Nelle audizioni si è, inoltre, sottolineato che anche i meccanismi di calcolo delle prestazioni previdenziali non sono neutrali dal punto di vista delle disparità di genere. Come si è già accennato, infatti, la correlazione dell'ammontare delle prestazioni ai contributi versati nell'intera vita lavorativa tende a dare rilevanza alla presenza, nella carriera, di interruzioni e di periodi, anche ampi, di lavoro a tempo parziale. Per altro verso, sistemi che basano l'ammontare della prestazione sull'ammontare delle ultime retribuzioni percepite, come quelli utilizzati in Italia nell'ambito del sistema retributivo, tendono a premiare le carriere più dinamiche e, quindi, statisticamente gli uomini. Occorre, altresì, tenere conto delle differenze esistenti nell'aspettativa di vita, più elevata per le donne, che – sulla base del diritto dell'Unione europea - non si possono tradurre nell'adozione di coefficienti di trasformazione del montante contributivo differenziati tra i due sessi, ma rischiano di penalizzare le donne, che di regola trascorrono più anni della propria vita in pensione, qualora i meccanismi di indicizzazione utilizzati tendano a ridurre il potere di acquisto dei soggetti delle coorti più anziane. Assume, quindi, rilevanza la presenza, nell'architettura dei sistemi pensionistici di meccanismi redistributivi, quali, in particolare, la previsione di minimi pensionistici e di reti di protezione, che tutelano i lavoratori a basso reddito o con profili salariali atipici, categorie nelle quali è forte la presenza femminile, nonché misure specifiche volte a valorizzare i lavori di cura attraverso il riconoscimento di periodi di contribuzione figurativa.

Venendo ora agli elementi che contribuiscono alla determinazione delle disparità in materia pensionistica, assumono rilevanza, in particolare, seguendo la schematizzazione proposta dalle più ampie analisi elaborate in materia, le differenze esistenti tra uomini e donne nella partecipazione al mercato del lavoro, nel livello dei redditi da lavoro, nel numero delle ore lavorate e nella durata complessiva dei periodi di contribuzione, che incidono diversamente sui trattamenti previdenziali anche in ragione dei sistemi utilizzati nei diversi Paesi per il calcolo dei medesimi trattamenti.

Quanto al primo dei profili segnalati, occorre infatti considerare che nell'intera Unione europea il tasso di occupazione femminile è inferiore a quello maschile, ancorché le situazioni siano abbastanza differenziate.

Tasso di occupazione e differenze di genere



Fonte: Eurostat (dati 2014)

Nel complesso dei 28 Paesi dell'Unione, il tasso di occupazione nella fascia di età tra 15 e 64 anni è, infatti, pari al 70,9 per cento per gli uomini e al 60,4 per cento per le donne, con un differenziale di genere di circa 10,5 punti percentuali. Tali dati trovano corrispondenza anche nei Paesi dell'area dell'euro, nei quali il tasso di occupazione maschile è del 69,7 per cento, che, per la componente femminile, scende invece al 59,5 per cento. Peraltro, come indicano i dati forniti dalla dottoressa D'Addio nell'ambito della sua audizione, i divari tendono ad ampliarsi nelle fasce di popolazione di età più elevata.

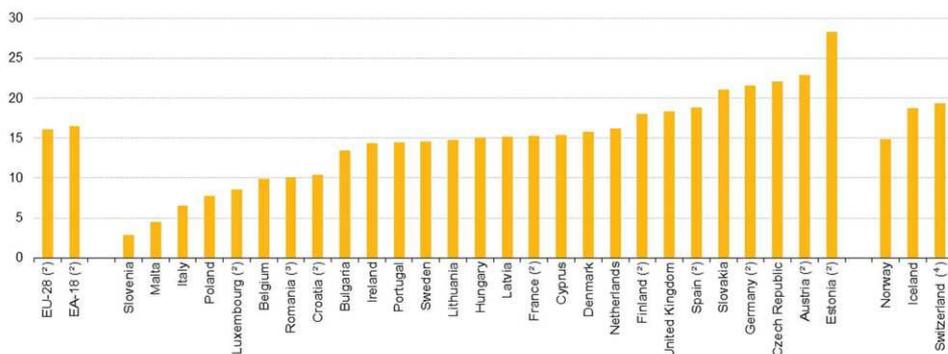
Per quanto riguarda il nostro Paese, in particolare, il tasso di occupazione femminile è sensibilmente inferiore a quello maschile: a dicembre 2015, il tasso di occupazione per le donne di età compresa tra 15 e 64 anni era pari al 47,1 per cento, a fronte di un dato riferito agli uomini della medesima fascia di età, pari al 65,9 per cento, con una differenza quindi di quasi 19 punti percentuali.

Si tratta di un dato tristemente noto, che non potrà non riflettersi nel tempo anche sul differenziale di genere in materia previdenziale, tanto sotto il profilo del tasso di copertura del sistema pensionistico quanto sotto quello della misura dei trattamenti riconosciuti.

Con riferimento all'ammontare delle retribuzioni, occorre inoltre considerare che sussiste un divario retributivo di genere a danno della componente femminile del mondo del lavoro: assumendo come riferimento la differenza tra il salario orario medio lordo di uomini e donne espresso come percentuale del salario orario maschile, il *gap* tra uomini e donne è in media pari, nei Paesi dell'Unione europea, a circa il 16 per cento. Nei Paesi dell'OCSE – come dimostrano i dati depositati dalla dottoressa D'Addio nella sua audizione – la situazione è sostanzialmente analoga, con una differenza nelle retribuzioni medie di poco inferiore, che si colloca attorno al 15,5 per cento, mentre in Italia il dato è sensibilmente inferiore alla media europea e dell'OCSE, in quanto, nel 2014, il differenziale di genere è stato pari al 6,5 per cento. A tale proposito, non può, tuttavia, trascurarsi che, come già segnalato, nel nostro Paese

vi è una bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro, che porta a concentrare l'occupazione nelle fasce con più elevata formazione e qualificazione. A parità di formazione e qualifica, infatti, il *gap* italiano è sostanzialmente in linea con la media europea.

Differenza tra stipendio orario medio tra uomini e donne



(*) Enterprises employing 10 or more employees; NACE Rev. 2 B to S (-0).

(*) Provisional data; Ireland: 2012 data

(*) Estimated data

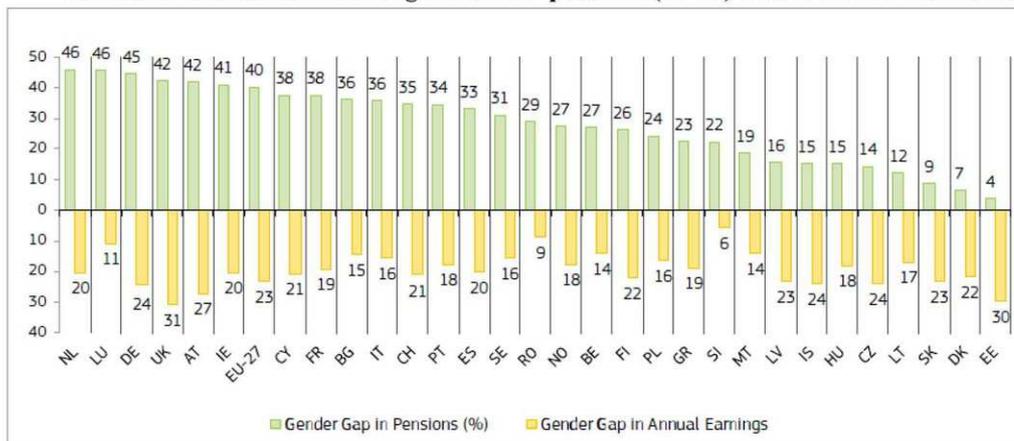
(*) 2013 data

No data for Greece

Fonte: Eurostat (dati 2014)

Nel complesso, in ogni caso, risulta evidente che le differenze riscontrate nel livello delle retribuzioni sono sensibilmente inferiori a quelle, più che doppie, riscontrate nei trattamenti pensionistici ed appare significativo che non sembra sussistere una relazione diretta tra i due dati, se si pensa che lo stesso Paese, l'Estonia, registra il più basso differenziale pensionistico e il più elevato differenziale in campo retributivo. Una maggiore rilevanza assumono quindi i raffronti tra i differenziali esistenti in ambito pensionistico e quelli riferiti alle entrate annuali per redditi da lavoro, ancorché – come già segnalato – i *gap* esistenti in ambito previdenziale sono legati alle differenze nei redditi riscontrate in passato e i *gap* riscontrati oggi a livello retributivo si riverbereranno sui trattamenti pensionistici futuri. In ogni caso, deve considerarsi che i bassi livelli di prestazioni pensionistiche riconosciuti in alcuni Paesi dell'est tendono a ridurre le differenze di genere in ragione dell'appiattimento verso il basso dei trattamenti riconosciuti.

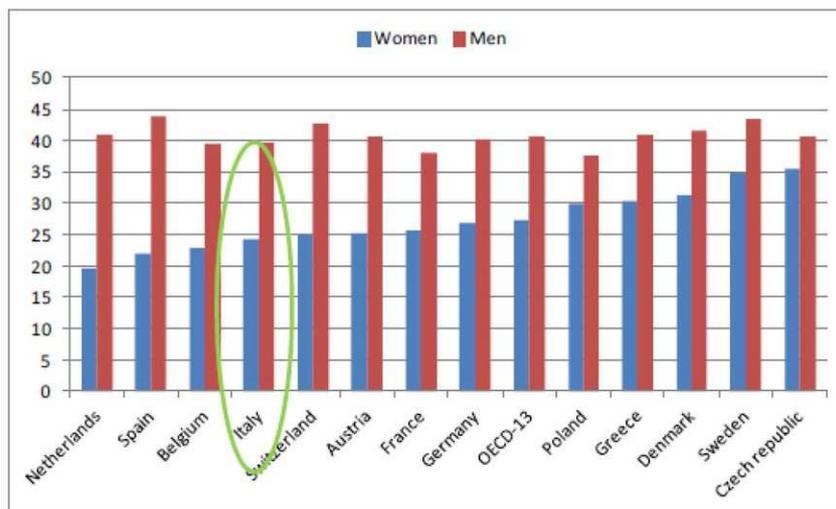
Raffronto tra differenziali di genere nelle pensioni (65-79) e nelle retribuzioni annuali



Fonte: Platon Tinios, Francesca Bettio, Gianni Betti (coll. Thomas Georgiadis) *Men, women and pensions* Lussemburgo, 2015

Pur con queste precisazioni, va considerato che le attuali caratteristiche della partecipazione femminile al mercato del lavoro appaiono suscettibili di promuovere in futuro la creazione di differenze di genere in materia pensionistica, specialmente se si considera che le donne hanno una carriera lavorativa complessivamente più breve rispetto a quella degli uomini.

Durata media della carriera lavorativa



Fonte: Documentazione depositata dalla dottoressa Anna Cristina D'Addio nel corso della sua audizione

Come ha evidenziato la dott. Anna Cristina D'Addio, la durata media della carriera di una donna è inferiore a venticinque anni, laddove quella dell'uomo è, in media, di circa trentanove.

Anni di occupazione per uomini e donne di età superiore a 65 anni

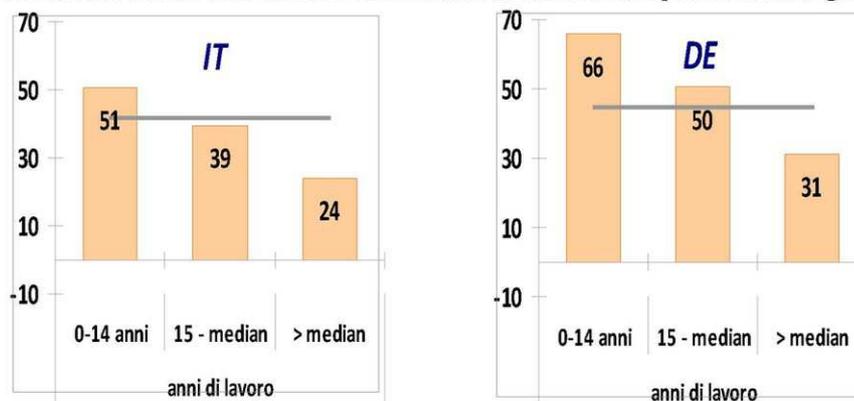
	Anni di occupazione (compresi soggetti non occupati)			Anni di occupazione (esclusi soggetti non occupati)		
	Uomini	Donne	Differenza (U-D)	Uomini	Donne	Differenza (U-D)
Germania	39.6	24.4	15.2	39.8	26.7	13.1
Paesi Bassi	39.8	16.4	23.4	40.5	19.4	21.1
Francia	35.1	21.1	14.0	37.2	25.6	11.6
Grecia	38.6	14.6	24.0	41.5	31.7	9.7
Austria	39.7	19.4	20.3	40.6	23.9	16.7
Spagna	43.4	12.8	30.5	44.7	22.6	22.2
Svezia	43.1	31.9	11.2	43.6	33.5	10.1
Italia	38.6	14.6	24.0	39.6	24.5	15.0
Belgio	39.2	17.3	22.0	39.7	22.1	17.6
Polonia	35.9	24.9	11.0	37.9	30.7	7.2
Danimarca	40.9	29.7	11.2	41.2	30.9	10.3
Repubblica ceca	40.1	35.3	4.9	40.3	35.6	4.7
Svizzera	42.4	21.8	20.5	42.5	23.4	19.1

Fonte: C. Arza *The gender dimensions of pension systems. Policies and constraints for the protection of older women*. Discussion paper n. 1/2015 (July 2015) UN-Women.

Tale dato assume, evidentemente, particolare valore nei sistemi pensionistici nei quali l'ammontare delle prestazioni è più direttamente correlato all'ammontare dei contributi versati nell'intera vita lavorativa.

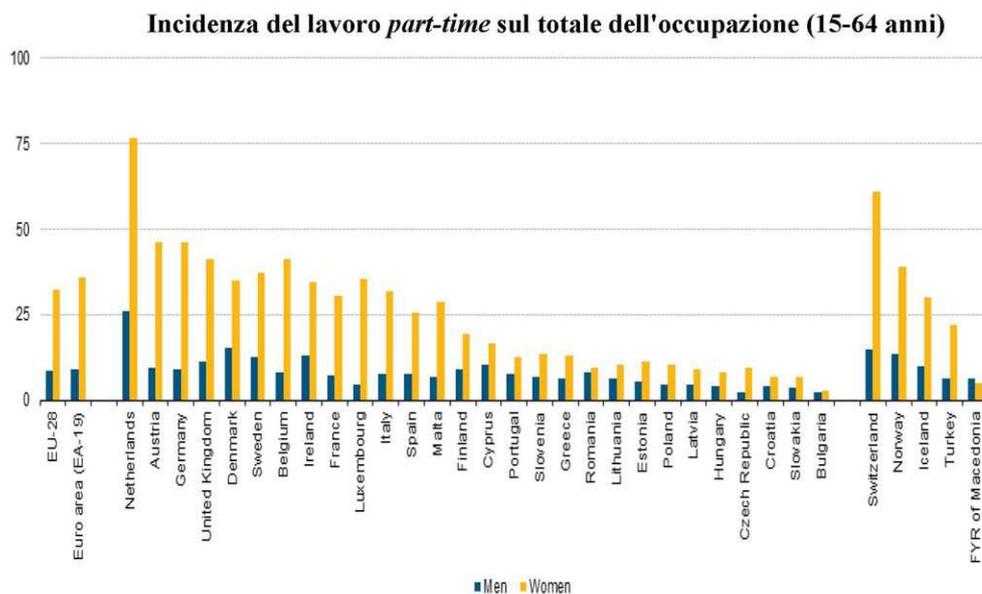
Come evidenziato dalla professoressa Bettio e dal professor Betti nel corso della loro audizione, infatti, se si pongono a raffronto carriere lavorative di diversa durata, mentre su un piano generale si riscontra che le carriere brevi scontano mediamente una maggiore penalizzazione in termini di trattamenti previdenziali rispetto a quelle degli uomini, si rileva che nei Paesi – come la Germania – dove anche in passato il legame tra trattamenti e contributi versati è stato più stretto le disparità in materia pensionistica tendono ad accrescersi.

Incidenza della durata delle carriere sulla misura dei differenziali pensionistici di genere (65-79 anni)



Fonte: Documentazione depositata dalla prof.ssa Bettio e dal prof. Betti nel corso della loro audizione

Per altro verso, occorre considerare che anche il numero di ore lavorate giornalmente si riflette sulla misura dei trattamenti pensionistici riconosciuti e, in questo senso, assume, in particolare, rilievo l'incidenza del *part time* e la sua diversa distribuzione tra i lavoratori e le lavoratrici. In generale, può in primo luogo osservarsi che il lavoro *part time* è sensibilmente più diffuso tra le donne che tra gli uomini: nell'Unione europea circa il 32,4 per cento delle donne occupate comprese nella fascia di età tra 15 e 64 anni presta lavoro a tempo parziale, mentre il ricorso a tale modalità della prestazione lavorativa per gli uomini della stessa fascia di età è dell'8,8 per cento.



(*) The figure is ranked on the overall part-time employment rate.

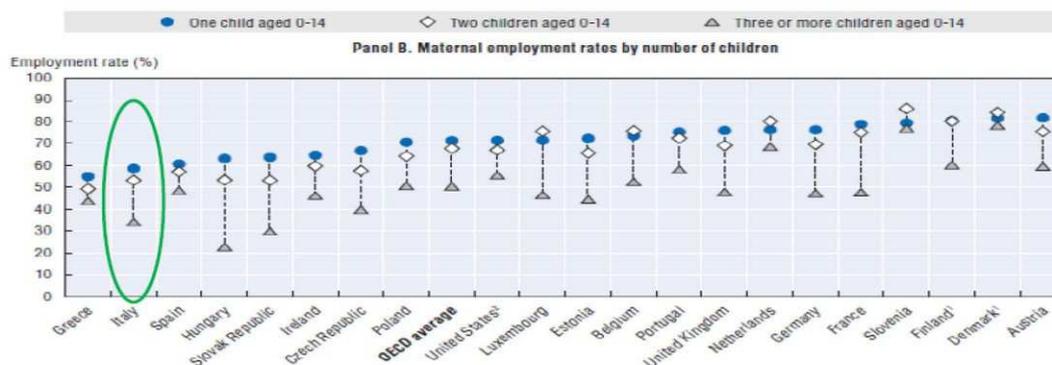
Source: Eurostat (online data code: ifsa_eggga)

Fonte: Eurostat (dati 2014)

Come evidenziato più volte nel corso dell'indagine, risulta, infatti, che i Paesi con maggiore tradizione in materia di ricorso al lavoro *part time* da parte delle donne tendono a coincidere con quelli nei quali si registra il maggior differenziale di genere in materia pensionistica. Significativa, in particolare, è la situazione dei Paesi Bassi, nei quali attualmente i rapporti *part time* rappresentano circa i tre quarti dell'occupazione femminile e si registra un *gap* in materia pensionistica nella coorte tra i 65 e i 69 anni del 52 per cento. Tale dato va letto, peraltro, considerando che nei Paesi Bassi, come anche in Germania, la partecipazione al lavoro delle donne è più elevata che in Italia. La relativa minor incidenza di tale tipologia di prestazione di lavoro nel nostro Paese negli anni passati ha quindi contribuito, secondo quanto rappresentato dai professori Bettio e Betti, ad aver ridotto le disparità di genere nel livello delle prestazioni pensionistiche in corso di erogazione, con un effetto che, tuttavia, va riducendosi in quanto negli ultimi anni l'incidenza del lavoro a tempo parziale in Italia si è sostanzialmente allineata alla media europea. La richiesta di prestare lavoro a tempo parziale da parte delle donne è storicamente correlata alla necessità per le lavoratrici di supplire alla mancanza di servizi adeguati alla persona e alla famiglia, ma in passato, a fronte delle resistenze dei datori di lavoro, in

molti casi le donne, specialmente al rientro da una maternità, erano, di fatto, costrette a dimettersi. Negli anni della crisi, invece, il ricorso al lavoro a tempo parziale ha sempre più assunto carattere involontario per i lavoratori, essendo legato a esigenze di lavoro a orario ridotto in specifici settori, come il turismo e il commercio, o a necessità aziendali in relazione alla riduzione della produzione, con effetti evidentemente negativi sui trattamenti pensionistici.

Il lavoro di cura della famiglia (figli, parenti disabili) in cui le donne sono impegnate, assai più frequentemente e in modo assai più continuativo rispetto agli uomini, comporta il frequente ricorso delle donne non solo a rapporti di lavoro *part-time*, ma anche a vere e proprie interruzioni di carriera. I dati forniti dalla dottoressa D'Addio dimostrano inoltre che anche il numero di figli, oltre che la loro età, influisce sul tasso di occupazione delle donne, riducendolo, come risulta dalla tavola che segue:

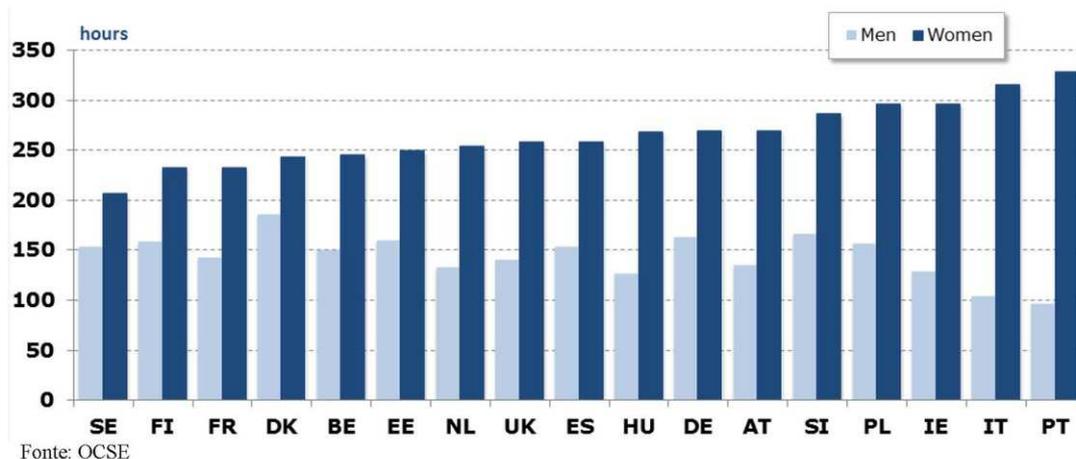


Fonte: Documentazione depositata dalla dottoressa Anna Cristina D'Addio nel corso della sua audizione.

Più in generale, la minore partecipazione al mercato del lavoro delle donne deve porsi in relazione con il maggior carico di lavori di cura per l'assistenza ai figli e ai parenti anziani e disabili sopportato dalla popolazione femminile, che si traduce anche in minori opportunità di carriera. In questo senso, può, ad esempio, osservarsi che nel 2012 circa il 44 per cento delle lavoratrici part time dell'Unione europea indicavano che la scelta del lavoro a tempo parziale era dovuta alle rispettive responsabilità personali e familiari, mentre per gli uomini la percentuale scendeva all'11 per cento. Analogamente, si è osservato che le disparità di genere a discapito delle donne sposate sono più ampie in tutti i Paesi dell'Unione europea e sono pari a circa il doppio di quelle che si riscontrano tra le altre categorie di donne (single, divorziate e vedove).

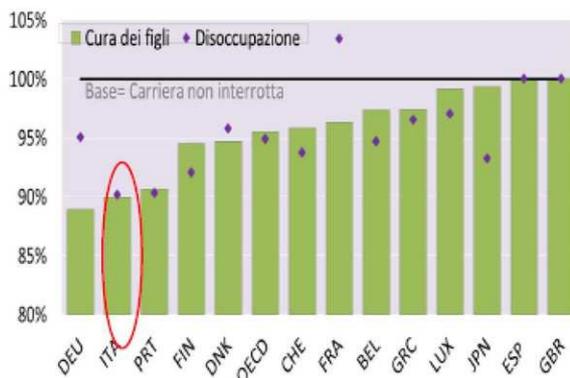
Come evidenziato nella seguente tabella, in via generale le donne si fanno carico in via maggioritaria del lavoro non retribuito all'interno della famiglia, con differenze anche molto significative nei diversi Paesi. In particolare, in Italia, Irlanda e Portogallo le donne si fanno carico di circa il 70 per cento dei lavori familiari, mentre in altri Stati la ripartizione dei carichi all'interno della famiglia è più equilibrata.

Tempo dedicato al lavoro non retribuito



Come evidenziato dalla dottoressa D'Addio nel corso della sua audizione, l'interruzione della carriera per la cura dei figli determina una riduzione della misura del trattamento pensionistico. Nella tabella riportata di seguito, si indicano gli effetti in termini percentuali di una interruzione lavorativa di 5 anni per la cura dei figli, comparata con un'analogica interruzione per disoccupazione, rispetto ad una carriera continua tra i venti anni di età e il pensionamento con un salario medio.

Effetto sul tasso di sostituzione di una interruzione di 5 anni della carriera lavorativa



Fonte: Documentazione depositata dalla dottoressa Anna Cristina D'Addio nel corso della sua audizione

In termini più ampi, in recenti documenti dell'Unione europea dedicati alla adeguatezza dei trattamenti pensionistici presenti e futuri³, si evidenzia che un'interruzione di tre anni per lavoratori con stipendi medi si traduce in tassi reali di trasformazione in 19 Stati membri dell'Unione europea, con riduzioni di oltre il 5 per cento in Portogallo, a Cipro e in Lettonia, mentre la contribuzione figurativa prevista nei rispettivi ordinamenti migliora il tasso di trasformazione in Francia e Austria e, in misura minore, in Svezia e in Germania.

Nel complesso, valutati tutti gli elementi che hanno contribuito a determinare le disparità esistenti nei trattamenti pensionistici, può ritenersi che vi siano elementi, nell'attuale mercato del lavoro, che lasciano sperare in una diminuzione delle differenze di genere, grazie, in particolare, all'innalzamento dei livelli di istruzione e di qualificazione delle donne appartenenti alle coorti più giovani, così come al maggior tasso di partecipazione lavorativa e all'aumento degli anni lavorati. Permangono, tuttavia, aspetti – quali, ad esempio, l'incidenza del lavoro a tempo parziale, le interruzioni di carriera e la persistenza di differenziali sul piano salariale – che inducono a considerare con attenzione l'esigenza che anche per il futuro si provveda a colmare i possibili divari tra le pensioni delle donne e quelli degli uomini.

A tale proposito, appare, peraltro, significativo che già da alcuni anni si sia sviluppata nelle Istituzioni dell'Unione europea una crescente attenzione alla riduzione dei differenziali di genere in materia pensionistica, inquadrando tale intervento nell'ambito delle misure volte a promuovere pari opportunità tra uomini e donne in termini di indipendenza economica. Come evidenziato da diversi studi in materia, infatti, l'importanza di ridurre le differenze di genere cresce in relazione all'evoluzione della condizione sociale femminile: negli ultimi anni si è, infatti, progressivamente accresciuto il numero dei divorzi e si è ridotto il numero dei matrimoni. Tali tendenze, congiuntamente all'incremento dell'aspettativa di vita delle donne, che continuerà ad essere superiore a quella degli uomini, fanno in modo che in futuro le donne vivranno da sole porzioni più ampie della loro vita dopo il pensionamento, senza poter fare affidamento sui redditi del coniuge, specialmente nei Paesi nei quali, come in Italia, in sede di divorzio non si prevede la divisione dei contributi previdenziali maturati in costanza di matrimonio.

In questa ottica assume rilievo, in primo luogo, il parere reso nel 2013 dalla Commissione consultiva sulle pari opportunità tra donne e uomini costituita presso la Commissione europea avente ad oggetto la riduzione del differenziale di genere in materia pensionistica, nel quale vengono formulate specifiche raccomandazioni circa possibili interventi da adottare per fronteggiare l'esistenza di tali differenziali.

Assai rilevanti anche sul piano politico sono, poi, le conclusioni approvate nella sessione del 18 e del 19 giugno 2015 dal Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" (EPSCO), che riunisce i ministri responsabili dell'occupazione, degli affari sociali, della salute e della politica dei consumatori di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Le conclusioni approvate con il documento su "Pari opportunità retributive per donne e uomini: colmare il divario pensionistico di genere" (9302/15) muovono, infatti, dalla messa a fuoco delle criticità riassunte in questo paragrafo per richiedere specifici interventi, secondo le rispettive competenze, alla Commissione europea e, soprattutto, agli Stati membri, che permangono i principali interlocutori in materia, essendo fondamentalmente rimesse ai singoli Paesi aderenti all'Unione le decisioni in ordine alla struttura e al funzionamento dei sistemi di previdenza sociale.

³ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion – Social Protection Committee, *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Volume I, pagg. 141 e segg.

Senza voler qui esaminare le raccomandazioni proposte, alle quali si farà riferimento nelle conclusioni di questo documento, giova altresì ricordare che l'impegno a ridurre il differenziale di genere in materia pensionistica è ribadito nel documento della Commissione europea relativo allo *Strategic engagement for gender equality* del dicembre 2015. Come accennato, poi, il tema dell'equilibrio di genere in materia pensionistica trova uno specifico spazio nell'ambito delle proposte della Commissione europea relative alla costituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali, presentate lo scorso 8 marzo. In quell'occasione, la Commissione europea ha presentato una prima stesura di massima del pilastro europeo dei diritti sociali preannunciato dal Presidente Juncker lo scorso settembre, dando avvio ad una vasta consultazione pubblica che dovrà concludersi entro l'anno 2016.

Nell'allegato 1 alla Comunicazione della Commissione relativa all'avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2016)127 final) le questioni dell'uguaglianza tra uomini e donne sono, infatti, specificamente affrontate non solo nell'ottica della promozione della parità di genere e dell'equilibrio tra vita professionale e vita familiare, ma anche con una specifica attenzione alla misura delle prestazioni pensionistiche. Si osserva, in proposito, che “esiste anche nella maggior parte dei paesi un elevato divario di genere tra le pensioni, in quanto le retribuzioni inferiori e le interruzioni di carriera delle donne comportano livelli inferiori di contribuzioni pensionistiche e, in ultima analisi, minori importi delle pensioni” e si formulano precise raccomandazioni agli Stati membri al fine di ridurre i divari di genere.

In definitiva, occorre quindi considerare che un intervento correttivo volto a ridurre i differenziali di genere registrati in materia pensionistica nel nostro Paese non rappresenterebbe un passo indietro rispetto alle riforme pensionistiche realizzate, né un allontanamento dagli orientamenti delle Istituzioni europee, ma risponderebbe piuttosto a un'esigenza sempre più fortemente sentita nell'ambito dell'Unione, che risponde fundamentalmente alla necessità di promuovere e sostenere l'indipendenza economica delle donne anche in età avanzata.

3. La situazione italiana.

Come già dimostrato dalle tavole precedenti, in Italia si evidenziano squilibri di genere, a volte molto marcati, nel settore dei trattamenti pensionistici. Essi sono stati variamente messi in luce da tutti i soggetti intervenuti, ma sono stati essenzialmente l'ISTAT, l'INPS e il Ministero dell'economia e delle finanze, per ovvie ragioni, ad aver fornito un contributo determinante dal punto di vista statistico. In questo paragrafo saranno, pertanto, riportati i dati forniti dai soggetti auditi, aggiornati, laddove possibile, sulla base delle pubblicazioni più recenti delle medesime fonti. In particolare, si segnala che, rispetto alle audizioni dell'INPS e dell'ISTAT, tenutesi, rispettivamente, il 24 settembre e l'8 ottobre 2015, i dati più recenti sono quelli elaborati dall'Istituto di statistica nel *focus* relativo alle condizioni di vita dei pensionati, pubblicato il 4 gennaio 2016 e relativo ai dati del 2013 e 2014. Di tali dati ha dato conto il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, audito il 6 aprile 2016.

Tutti i dati forniti convergono nell'evidenziare come al maggior numero di donne beneficiarie di trattamenti pensionistici corrisponda una spesa per pensioni percentualmente più bassa di quella relativa agli uomini. Venendo a un'analisi di maggior dettaglio, con riferimento ai dati aggiornati al 31 dicembre 2013, i rappresentanti dell'INPS hanno sottolineato che la spesa media per prestazione è più alta di circa il 40 per cento per gli uomini rispetto alle donne. Nel corso del tempo, tale differenza si è ridotta, ancorché in modo contenuto: dal 44 per cento del 2006 si è passati al 41 per cento circa registrato nel 2013. Più in particolare, da dati provvisori relativi al 2014 forniti dall'ISTAT risulta che le donne percepiscono mediamente un importo mensile di 1.095 euro, a fronte dell'importo medio percepito dagli uomini, pari a 1.549 euro mensili. Nel 2013, la metà delle pensionate percepiva un

reddito pensionistico annuo inferiore a 11.851 euro, il 25 per cento non raggiungeva un reddito pari a 7.015 euro, mentre il 25 per cento superava i 18.413 euro, a fronte degli importi percepiti dagli uomini decisamente superiori (l'ISTAT riporta i dati relativi al primo quartile, con una differenza di circa 3 mila euro, alla mediana, con una differenza di 6 mila euro e al terzo quartile, con una differenza di quasi 7 mila euro).

Tale situazione risulta confermata anche dai dati più recenti. In particolare, come evidenziato dalla tabella che segue, relativa all'anno 2014, le donne percepiscono anche trattamenti pensionistici mediamente inferiori a quelli percepiti dai pensionati uomini.

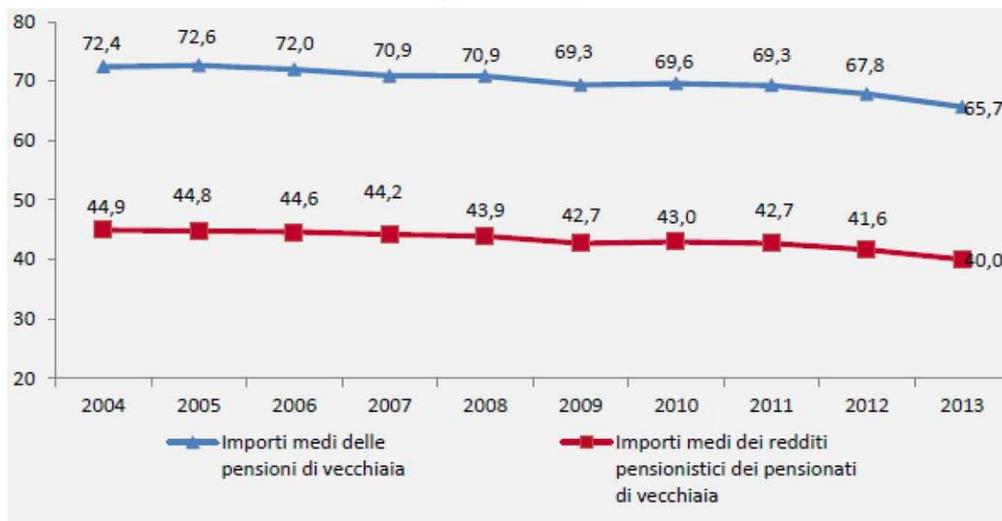
Pensionati e importo annuo, complessivo e medio, dei redditi pensionistici (2014)

2014					
Sesso	Pensionati		Importo		
	Numero	%	Complessivo (mln di euro)	%	Medio (euro)
Maschi	7.661.093	47,1	154.259	55,7	20.135
Femmine	8.598.398	52,9	122.808	44,3	14.283
Totale	16.259.491	100,0	277.067	100,0	17.040

Rielaborazione da ISTAT, Le condizioni di vita dei pensionati – Anni 2013-2014 (gennaio 2016)

L'ISTAT ha comunque evidenziato che nel periodo 2004-2013 si è progressivamente ridotta la differenza di redditi pensionistici medi, in quanto il differenziale a sfavore delle donne è passato dal 44,9 per cento al 40 per cento, per quanto riguarda le pensioni percepite dai beneficiari della pensione di vecchiaia (cumulo), e dal 72,4 per cento al 65,7 per cento, per quanto riguarda gli importi medi delle singole prestazioni di vecchiaia. Tale ultimo fenomeno è da attribuirsi all'accesso progressivo al pensionamento di coorti di donne con carriere lavorative più lunghe e regolari rispetto al passato.

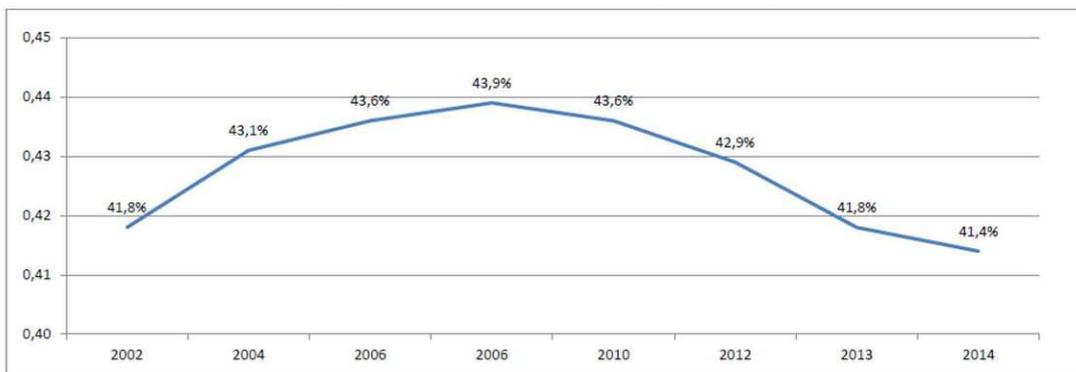
Differenziale [(M-F)/F] negli importi medi della pensione di vecchiaia (2004-2013. Valori percentuali)



Fonte: ISTAT-INPS, Statistiche sul sistema pensionistico

L'andamento del differenziale, nel periodo 2002-2014, è illustrato anche dal grafico che segue, facente parte della documentazione depositata dai rappresentanti dell'INPS:

Pensionati anni 2002-2014: differenziale¹ per genere ((M-F)/F) degli importi medi dei redditi pensionistici



(1) Rapporto tra la differenza dell'importo medio dei maschi e delle femmine, e l'importo medio delle femmine $((M-F)/F) * 100$

Fonte: INPS, Casellario centrale dei pensionati - I dati del 2014 sono provvisori

Il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Pier Paolo Baretta, audito il 6 aprile 2016, ha fornito dati che dimostrano che si tratta di un fenomeno destinato a protrarsi nel tempo, anche se il

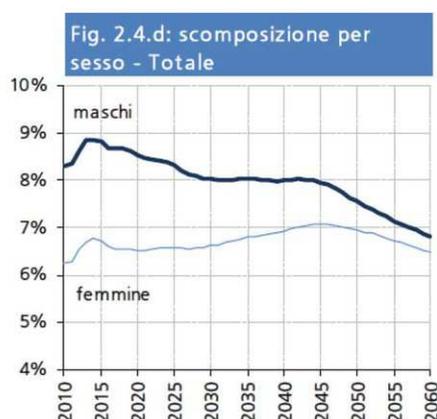
divario riguardante la percentuale di spesa complessiva appare progressivamente riassorbirsi, come dimostrato dalla tabella e dal grafico seguenti.

Numero di pensionati 2020-2060 (in migliaia)

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Numero totale	15.029	15.329	16.009	16.888	17.697	18.174	18.150	17.713	17.111
<i>di cui:</i>									
Maschi	7.008	7.155	7.485	7.906	8.279	8.461	8.388	8.112	7.779
Femmine	8.021	8.174	8.524	8.982	9.418	9.713	9.762	9.601	9.332

Rielaborazione da RGS, Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, n. 16, nota di aggiornamento.

Spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL



Fonte: RGS, Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, n. 16.

L'ISTAT, nel corso dell'audizione, ha fornito i dati relativi anche alla differenza tra reddito pensionistico, ottenuto cumulando i diversi trattamenti erogati allo stesso beneficiario. Premettendo che le donne sono titolari di più trattamenti pensionistici più degli uomini (1,51 contro 1,32), soprattutto per effetto dell'incidenza della pensione ai superstiti, la differenza di reddito pensionistico è pari al 41,4 per cento (19.686 euro contro 13.921 euro) e sale al 62,2 per cento (14.911 euro contro 9.195 euro), se si considera l'importo della singola prestazione pensionistica.

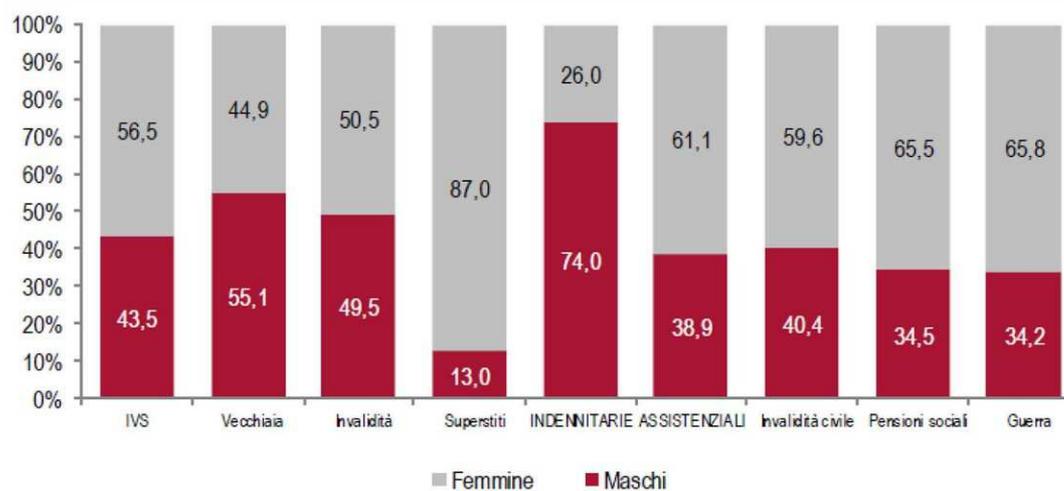
I rappresentanti dell'ISTAT hanno sottolineato che proprio la maggiore incidenza femminile tra i percettori di pensioni a superstiti influenza in maniera significativa anche il valore del tasso di copertura, calcolato come rapporto tra i pensionati in età compresa tra i 65 e i 79 anni e popolazione residente nella stessa classe di età: tra le donne, diciassette anziane su cento non ricevono alcuna forma di pensione (tra gli uomini, solo quattro su cento). Escludendo i percettori di pensioni ai superstiti, il tasso di copertura delle donne scende al 53,3 per cento e il *gap* di genere sale al 38 per cento. Come già rilevato nel paragrafo precedente, il differenziale di genere in termini di copertura pensionistica nel

nostro Paese è assai elevato ed è superiore al doppio di quello riscontrato nella media dei Paesi dell'Unione europea.

Con riferimento alla tipologia di pensione percepita, dai dati ISTAT risulta che le pensioni di vecchiaia rappresentano i due terzi delle pensioni maschili (pari all'86,4 per cento della spesa totale) e il 41,7 per cento delle pensioni femminili (pari ad una quota della spesa totale del 53,4 per cento), con differenze di genere molto marcate.

La figura che segue dà conto della composizione per sesso delle tipologie di trattamento in essere:

Pensioni per tipologia di trattamento e sesso del titolare (2013, composizioni percentuali)



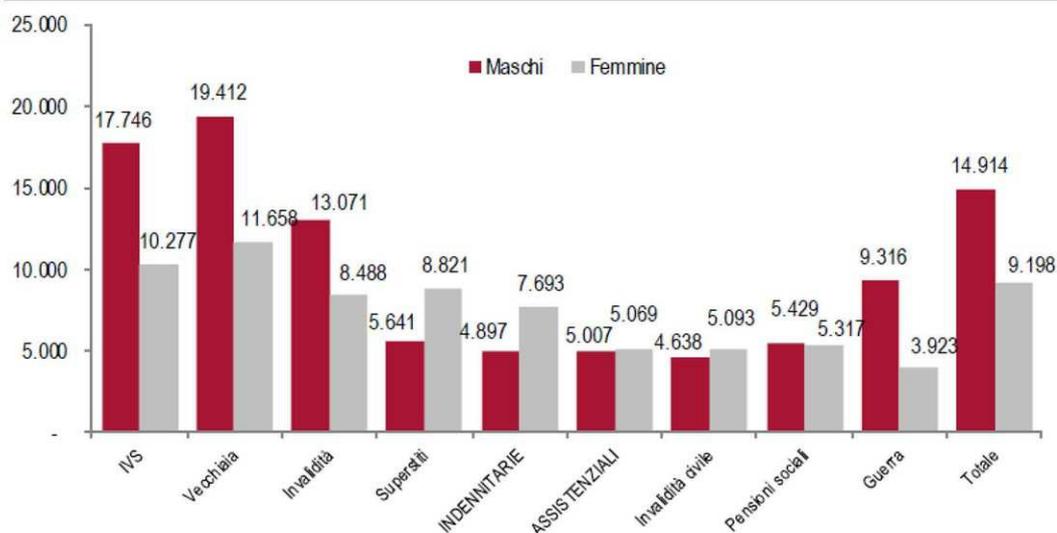
Fonte: ISTAT, *Le condizioni di vita dei pensionati. Anni 2013-2014 (gennaio 2016)*

Con riferimento agli importi medi mensili, come ha rilevato il sottosegretario per l'economia e le finanze Baretta, al 1° gennaio 2016, l'importo mensile della pensione di vecchiaia è mediamente pari a 1.121,70 euro. Tuttavia, guardando alla differenza di importo medio, gli uomini percepiscono in media 1.415,23 euro, mentre le donne percepiscono 755,17 euro.

Anche per le pensioni indennitarie, l'incidenza dei percettori uomini è maggiore, pari a tre volte quella femminile. Tale diversa incidenza, ad avviso dell'ISTAT, è riconducibile ai maggiori livelli occupazionali in settori caratterizzati da maggiori livelli di rischio per la sicurezza e la salute dei lavoratori (le costruzioni, l'agricoltura, il trasporto e il magazzinaggio). Viceversa, per le prestazioni di natura assistenziale (pensioni di invalidità civile, pensioni sociali e pensioni di guerra), l'incidenza delle donne è maggiore.

Sempre con riferimento alle pensioni in essere al 1° gennaio 2016, l'importo mensile medio della pensione di invalidità previdenziale è pari a 663,73 euro. Tuttavia, mentre l'importo medio mensile percepito dagli uomini è di 801,03 euro, quello percepito dalle donne è pari a 532,74 euro. Per quanto riguarda poi le prestazioni di invalidità civile, a fronte di un importo medio mensile pari a 422,48 euro, gli uomini percepiscono mediamente 404,37 euro mensili e le donne 419,52 euro mensili.

La figura che segue dà conto, per l'anno 2013, della differenza tra gli importi medi per tipo di prestazione.

Importi medi delle pensioni per tipologia di trattamento e sesso del titolare (2013 – valori in euro)

Fonte: ISTAT, *Le condizioni di vita dei pensionati. Anni 2013-2014 (gennaio 2016)*

L'ISTAT rileva che, a fronte di un reddito pensionistico netto pari a 13.647 euro nel 2013, le donne percepiscono un reddito pensionistico medio netto di 11.557 euro⁴. Andando più nel dettaglio, i rappresentanti dell'Istituto, nel corso dell'audizione, hanno riportato che, da dati provvisori relativi al 2014, emerge che il 52,8 per cento delle donne percepisce redditi pensionistici mensili inferiori a mille euro, mentre gli uomini in tale condizione sono un terzo del totale. All'opposto, solo il 10,2 per cento delle pensionate percepisce un reddito mensile pari o superiore ai duemila euro (rispetto al 23,9 per cento dei pensionati maschi). Tale differenza di importi si verifica in tutte le classi di età, anche se i *gap* più elevati sono tra i 65 e i 69 anni.

Invece, tra i pensionati con meno di 55 anni, le differenze si riducono, ciò a causa del fatto che percepiscono pensioni indennitarie (i cui importi medi sono più elevati per le donne) e di invalidità civile (i cui importi sono fissati per legge senza differenze tra uomini e donne). Anche tra i pensionati con più di ottanta anni le differenze si riducono, a causa del maggior cumulo di pensioni, soprattutto di quelle indirette, di cui beneficiano soprattutto le donne.

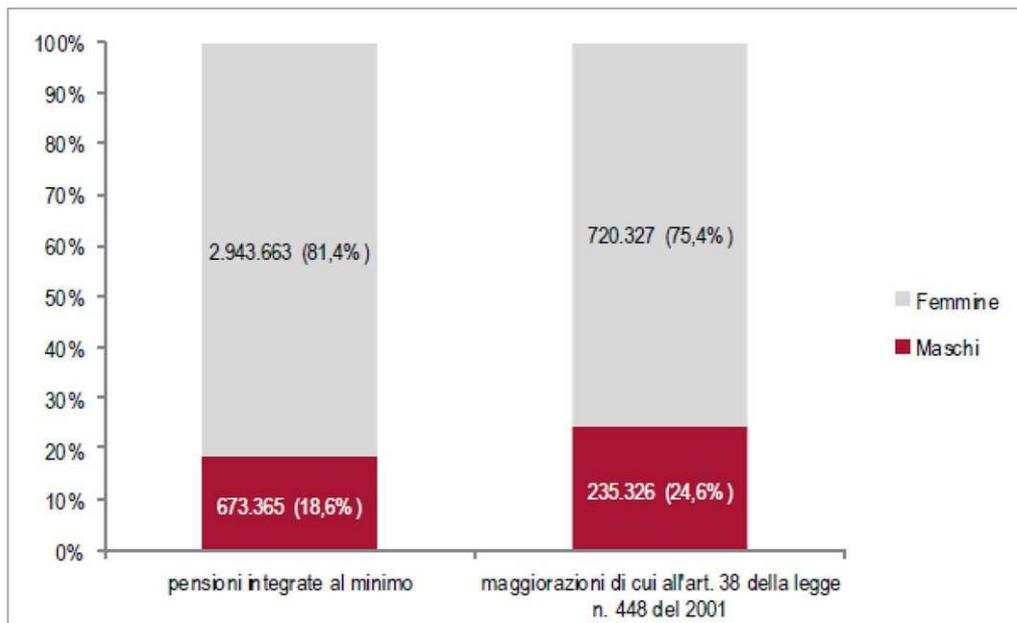
Le differenze caratterizzano quasi allo stesso modo tutto il territorio nazionale (nel Nord sono più marcate per la maggiore incidenza delle pensioni previdenziali), anche se nel Mezzogiorno, a causa della maggiore diffusione delle pensioni assistenziali, la forbice è più ridotta.

Le donne, inoltre, beneficiano più degli uomini delle forme di sostegno dei redditi pensionistici più bassi: rappresentano l'81,4 per cento dei beneficiari dell'integrazione al minimo e il 75,4 per cento dei beneficiari delle maggiorazioni sociali. Come è noto, la legge n. 335 del 1995 non prevede più l'integrazione al trattamento minimo e, come dimostrano i dati riportati nella tabella, se non si

⁴ ISTAT, *Le condizioni di vita dei pensionati. Anni 2013-2014 (gennaio 2016)*.

interverrà con misure a sostegno delle pensioni delle donne, la loro situazione è, purtroppo, destinata a peggiorare.

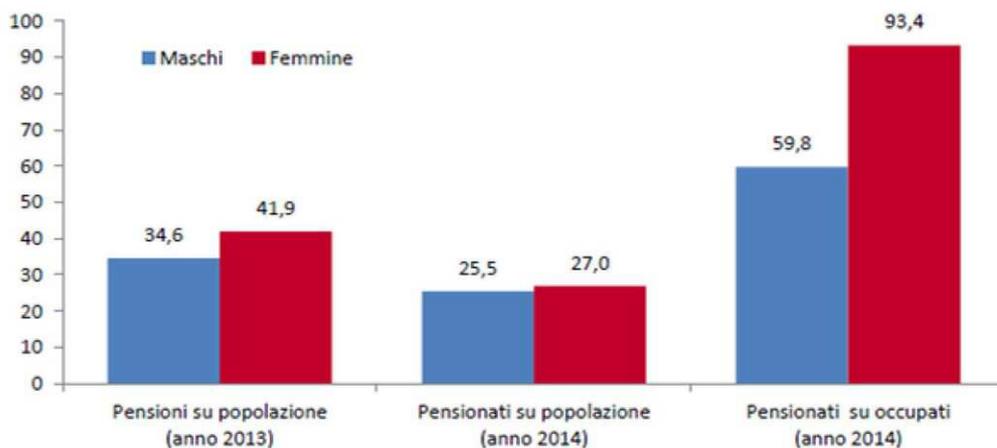
Beneficiari di maggiorazioni sociali o integrazioni al minimo per sesso (2013 – Valori in euro e percentuali)



Fonte: ISTAT, *Le condizioni di vita dei pensionati. Anni 2013-2014 (gennaio 2016)*

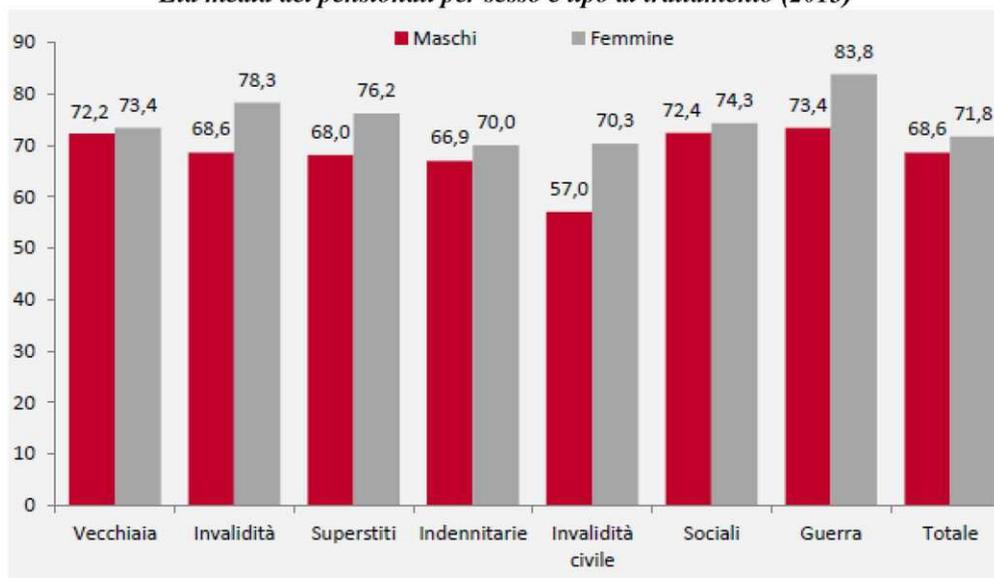
Infine, l'ISTAT ha fornito dati relativi alle caratteristiche strutturali della popolazione dei pensionati e ai settori di provenienza.

Con riguardo al primo aspetto, emerge dai dati che la popolazione femminile ha una struttura per età più anziana di quella maschile. Per questo motivo, l'incidenza delle donne che percepiscono una pensione sul totale della popolazione femminile è del 41,9 per cento, a fronte dell'analogo rapporto riguardante la popolazione maschile, pari al 34,6 per cento. Siccome le donne percepiscono più degli uomini più redditi da pensione cumulati, la differenza di genere si riduce se è calcolata rispetto al rapporto tra pensionati e popolazione (27 per cento per le pensionate e 25,5 per cento per i pensionati). La differenza, invece, si fa sensibilmente marcata se si guarda al rapporto di dipendenza, cioè al rapporto tra il numero dei pensionati e il numero della popolazione occupata: nel 2014 (dati provvisori), le pensionate erano 93,4 ogni cento lavoratrici, a fronte di 59,8 pensionati ogni cento lavoratori.

Indicatori su pensioni e pensionati (2013 e 2014)

Fonte: ISTAT-INPS, Statistiche sul sistema pensionistico.

Infine, l'età delle pensionate è mediamente superiore a quella dei maschi (71,8 anni contro 68,6 anni). La differenza si attenua per le pensioni di vecchiaia (in quanto l'età più bassa prevista per l'accesso al pensionamento delle donne è parzialmente compensata dalla loro maggiore speranza di vita) e per le pensioni sociali, in cui l'età legale di accesso al pensionamento è uguale per gli uomini e per le donne.

Età media dei pensionati per sesso e tipo di trattamento (2013)

Fonte: ISTAT-INPS, Statistiche sul sistema pensionistico.

Quanto ai comparti lavorativi di provenienza, l'ISTAT segnala la preponderanza femminile per le pensioni IVS e indennitarie, sia per il settore pubblico sia per quello privato, con un'incidenza del 57,9 per cento nel settore pubblico e del 54,7 per cento nel settore privato. La situazione si inverte se si considerano gli importi medi percepiti: nel settore privato gli uomini percepiscono importi mediamente superiori del 76,4 per cento, mentre nel settore pubblico la differenza si riduce al 45,7 per cento.

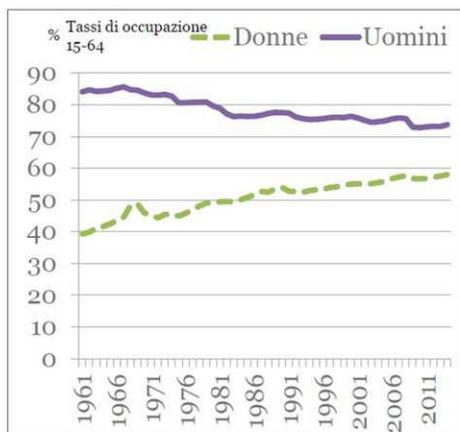
Chiaramente, nella popolazione dei pensionati si riflettono le differenze strutturali esistenti con riguardo alla popolazione occupata: le pensioni delle donne sono la maggioranza tra gli ex lavoratori dipendenti (7,6 milioni, pari al 55,9 per cento del totale) e tra gli ex lavoratori autonomi (2,8 milioni di pensioni, pari al 54 per cento del totale). Il rapporto si inverte tra gli ex professionisti. Considerando gli importi di pensione percepiti, si confermano le sperequazioni a favore degli uomini, superiori di oltre il 60 per cento a quelli delle donne, in tutti e tre i settori di provenienza.

L'ISTAT, infine, ha fornito un'analisi dei pensionati in base agli anni di contributi versati osservando che è comune l'aumento degli anni di anzianità contributiva all'accesso al pensionamento tra il 2006 e il 2015, con un'accelerazione dal 2012. Sono pertanto aumentati coloro che, all'atto del pensionamento, fanno valere il versamento di oltre 40 anni di contributi e, per il 2015, il fenomeno sembra avere interessato più le donne che gli uomini (54,8 per cento, a fronte del 51,7 per cento). Viceversa, l'Istituto di statistica rileva che, a fronte di quote pressoché nulle di uomini ritirati nel 2015 con un'anzianità contributiva fino a venti anni, le donne che hanno avuto accesso al pensionamento con tale anzianità sono state pari al 4,4 per cento.

Tutti gli auditi hanno concordato nel segnalare che, in linea con le esperienze internazionali, le ragioni delle asimmetrie messe in luce sono riconducibili, principalmente, agli squilibri esistenti nel mercato del lavoro, caratterizzato da una bassa partecipazione delle donne, da tipologie di contratti precari, da professionalità meno retribuite e dalla frammentarietà delle loro carriere.

In primo luogo, i dati dimostrano che in Italia le donne partecipano meno al mercato del lavoro. Si tratta, comunque di una tendenza in via di riduzione, man mano che accedono all'occupazione le generazioni di donne più giovani, in possesso, tra l'altro, anche di titoli di studio superiori.

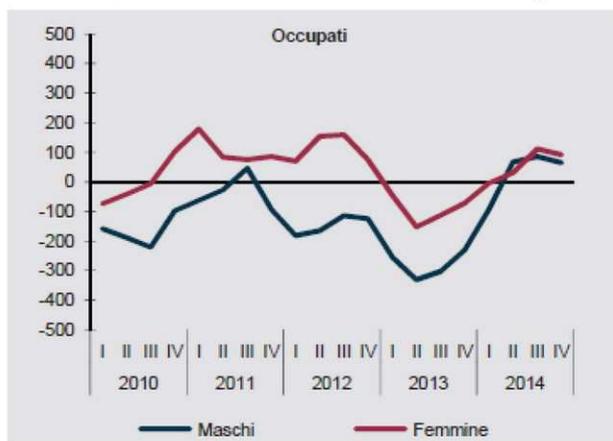
Tassi di occupazione (classi di età 15-64 anni – valori percentuali)



Fonte: OCSE, Indicatori del mercato del lavoro

Nonostante tale andamento positivo, le differenze tuttavia rimangono. Il grafico che segue dimostra che, negli anni della crisi, l'andamento dell'occupazione femminile è stato migliore di quello maschile. Tuttavia ciò non può essere ascritto a un aumento delle opportunità lavorative delle donne, bensì al peggioramento di quelle degli uomini.

Occupati per sesso
(anni 2010-2014, variazioni tendenziali assolute in migliaia di unità)



Fonte: ISTAT, Annuario statistico, 2015.

Andando più nel dettaglio, dagli ultimi dati statistici su base annua disponibili, relativi al 2015, emerge il seguente quadro:

Indicatori del mercato del lavoro – Anno 2015

	TOTALE	MASCHI	FEMMINE
Forze lavoro (migliaia)	25.498	14.754	10.744
Tasso di attività	64%	74,1%	54,1%
Occupati (migliaia)	22.465	13.085	9.380
Tasso di occupazione	56,3%	65,5%	47,2%
Disoccupati (migliaia)	3.033	1.669	1.364
Tasso di disoccupazione	11,9%	11,3%	12,7%
Inattivi (migliaia)	14.038	5.032	9.006
Tasso di inattività	36%	25,9%	45,9%

Rielaborazione dati ISTAT

Dal punto di vista tendenziale, dai dati relativi al marzo 2016, emerge che, su base annua, emerge che, rispetto al marzo 2015, il tasso di occupazione cresce sia per gli uomini (+0,9 punti percentuali) sia per le donne (+0,8 punti). Sempre su base annua, il tasso di disoccupazione cala per gli uomini (-0,7 punti) e per le donne (-1,5 punti). Il tasso di inattività è in calo per la componente maschile (-0,4 punti), mentre è stabile per quella femminile.

Come detto, la tendenza è in lento riassorbimento, dal momento che aumenta progressivamente il numero di donne che entra nel mercato del lavoro per occupazioni mediamente di maggior livello.

Lo stesso fenomeno non si riscontra dal punto di vista delle retribuzioni percepite: i rappresentanti dell'INPS hanno evidenziato che, su tale punto, il divario retributivo esistente tra uomini e donne non mostra segni di riassorbimento. Infatti, con riferimento ai lavoratori dipendenti, se nel 2010 i salari percepiti dalle donne erano pari al 68,5 per cento di quelli degli uomini, nel 2013 essi sono al 68,6 per cento. Con riferimento alle generazioni prossime alla pensione, i rappresentanti dell'ISTAT hanno fornito ulteriori dati: in particolare, essi hanno evidenziato che, nel 2013, oltre mezzo milione di donne tra i 58 e i 63 anni percepivano un reddito da lavoro, a fronte di un numero doppio di uomini nella stessa classe di età, per un ammontare medio annuo pari a 19.603 euro (circa 4.000 euro in meno degli uomini); la metà ha percepito meno di 18.720 euro, valore di circa 700 euro inferiore a quello registrato per gli uomini. Tale situazione è confermata da stime più recenti, riferite al secondo trimestre 2015 e rese note sempre dai rappresentanti dell'ISTAT nel corso dell'audizione: con riferimento alla retribuzione per il lavoro principale dei lavoratori dipendenti, la retribuzione femminile, per la fascia di età tra i 58 e i 63 anni, è inferiore del 25 per cento a quella degli uomini. Dagli stessi dati appare la conferma che il divario di genere è più elevato nelle regioni centro-settentrionali e che, considerando i soli dipendenti a tempo pieno, la differenza si riduce al 13,9 per cento, ma non si azzerava.

**Distribuzione percentuale e reddito medio per ripartizione geografica e sesso – 2013
(percettori di reddito occupati tra i 58 e i 63 anni)**

	DONNE		UOMINI	
	<i>%</i>	<i>Media</i>	<i>%</i>	<i>Media</i>
<i>Nord</i>	50,0	21.320	44,2	26.870
<i>Centro</i>	23,3	17.690	20,2	24.330
<i>Mezzogiorno</i>	26,7	18.053	35,6	18.901

Fonte: ISTAT, Rilevazione Eu-SILC

Tali tendenze trovano riscontro anche nei dati recentemente comunicati dal Governo, in risposta all'interrogazione Gneccchi 5-05303, con riferimento ai periodi di contribuzione dei lavoratori ai quali si applica il sistema di calcolo contributivo. Per quanto riguarda i lavoratori del settore privato con contribuzione nel Fondo pensione lavoratori dipendenti, le lavoratrici con età fino a 25 anni hanno un monte retributivo medio di 21,2 mila euro, a fronte dei 31,5 mila euro dei lavoratori di pari età. Il divario cresce progressivamente con l'aumentare dell'età: il monte delle retribuzioni è pari in media, per le età tra 26 e 30 anni, a 61,3 mila euro per le donne e a 84,4 mila euro per gli uomini, per le età tra i 31 e i 35 anni, a 111,8 mila euro per le donne e a 143,8 mila euro per gli uomini e, per le età comprese tra 36 e 40 anni, a 152,3 mila euro per le donne e 188,1 mila euro per gli uomini. Tali valori si riflettono direttamente sull'ammontare delle pensioni, essendo la contribuzione versata pari a circa un terzo delle retribuzioni percepite. Analoghe tendenze si registrano nell'ambito della gestione separata

di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, nella quale i differenziali tendono ad accrescersi per le fasce di età più elevate.

Le differenze reddituali e contributive sono determinate anche dalla diversa durata e struttura della carriera lavorativa di uomini e di donne, anche in relazione allo svolgimento da parte delle donne di lavori di cura dei figli e di assistenza familiare.

Nel rinviare per un raffronto con le esperienze internazionali al paragrafo precedente, in questa sede è opportuno richiamare i dati più analitici forniti dall'ISTAT nel corso della sua audizione, ricordando, in primo luogo, che circa il 22,4 per cento delle donne con età inferiore ai 64 anni interrompe la propria attività lavorativa per motivi familiari e la percentuale cresce al 30 per cento per le madri, mentre le interruzioni interessano solo il 2,9 per cento degli uomini. Significativa è anche la circostanza che il tasso di interruzione è elevato anche tra le donne nate dopo il 1964, per le quali è superiore al 25 per cento. Con particolare riferimento alle madri, si è inoltre riscontrato che la quota delle lavoratrici che lasciano o perdono il posto di lavoro in corrispondenza della gravidanza è salito nel 2012 al 22,3 per cento, contro il 18,4 per cento del 2005, e tale dato è ancor più preoccupante se si considera che nel 60 per cento dei casi l'uscita dal mercato del lavoro assume una durata superiore a 5 anni, con evidenti ricadute anche in termini previdenziali.

Per quanto attiene, poi, alle caratteristiche dell'occupazione femminile, si può osservare che l'incidenza dei lavori atipici sul totale degli occupati è più elevata tra le donne: il 13,8 per cento in confronto al 10,5 per cento degli uomini nel 2014. Deve, tuttavia, segnalarsi che il divario a sfavore delle donne nell'incidenza del lavoro atipico passa dai 6,2 punti nel 2004 ai 3,3 del 2014, in quanto negli ultimi anni il ritmo di crescita nel lavoro atipico è stato maggiore per gli uomini.

Come già segnalato, poi, si è registrato negli ultimi anni un deciso incremento del ricorso al lavoro a tempo parziale da parte delle donne: tra il 2004 e il 2014 le donne con lavoro *part time* sono aumentate di 814 mila unità, con un'incidenza sul totale delle occupate che è passata dal 24,9 per cento del 2004 al 32,2 per cento del 2014, a fronte di un calo di 290 mila unità delle occupate a tempo pieno. Va, peraltro, considerato che, negli anni della crisi, il lavoro a tempo parziale ha segnato una crescita di carattere generale, che ha interessato anche la componente maschile, che tuttavia assorbe un numero sensibilmente inferiore di occupati, in quanto il ricorso al *part time* involontario è stata una delle strategie utilizzate dalle imprese per far fronte alle difficoltà della congiuntura economica.

Da ultimo, deve notarsi che nel campo del lavoro irregolare, la quota delle lavoratrici nel triennio 2010-2012 è stata più elevata di quella dei lavoratori, con un'incidenza dell'11,1 per cento contro l'8,9 della componente maschile della forza lavoro.

4. Conclusioni.

4.1. Differenziali di genere in ambito previdenziale: fattori causali e possibili modalità di intervento.

Dal complesso delle audizioni svolte è emersa una generale condivisione sull'esistenza di discriminazioni di genere in ambito previdenziale e sulla necessità di adottare misure volte a ridurne la portata.

I dati analiticamente illustrati nei paragrafi precedenti collocano il nostro Paese sostanzialmente in linea con la media degli Stati europei e di conseguenza ben si attagliano alla situazione italiana gli inviti rivolti dalle Istituzioni dell'Unione europea e dai principali organismi internazionali ad affrontare il problema delle disparità di genere in ambito previdenziale. Non devono, peraltro, trascurarsi alcune specificità che caratterizzano il contesto italiano (quali, in particolare, la minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e i più bassi tassi di natalità), che rafforzano l'esigenza di introdurre alcuni

correttivi, soprattutto a seguito degli interventi sul sistema previdenziale adottati tra il 2009 e il 2011, con particolare riferimento all'innalzamento del requisito dell'età per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, in assenza di opportune misure compensative o correttive, e al passaggio al sistema contributivo.

Partendo dal presupposto che le discriminazioni di genere in ambito previdenziale riflettono perlopiù le differenze, purtroppo ancora profonde, esistenti nel mercato del lavoro tra uomini e donne, tutti gli auditi hanno sottolineato l'importanza di intervenire *ex ante*, ossia sullo svolgimento e l'articolazione delle carriere lavorative femminili, posto che, al raggiungimento dei requisiti pensionistici, saranno esse a determinare i trattamenti previdenziali.

Come si è visto, il più basso tasso di attività femminile (soprattutto al sud), la maggiore discontinuità delle carriere legata alla maternità e ai più gravosi carichi familiari, il più ampio ricorso a forme contrattuali flessibili e al *part-time* sono tutti fattori che, soprattutto in un sistema previdenziale basato sul metodo di calcolo contributivo, si traducono in pensioni più basse e nella necessità per le donne di lavorare più a lungo per maturare i requisiti di accesso al pensionamento confrontandosi con le difficoltà di trovare o mantenere un'occupazione in un'età avanzata, derivanti tanto dal mercato del lavoro quanto dalle esigenze personali.

Al riguardo si è convenuto sul fatto che per promuovere il superamento delle disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro occorre costruire una rete efficace di servizi sociali e assistenziali per l'infanzia e per le persone non autosufficienti, nonché intervenire con misure efficaci (a livello legislativo e di contrattazione collettiva) per promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e riorganizzare i tempi delle città (a partire dai servizi pubblici dei trasporti), in particolare dando attuazione a quanto a suo tempo previsto dagli articoli da 22 a 28 della legge n. 53 del 2000. Il raggiungimento di una reale parità nel mondo del lavoro passa, soprattutto, da una condivisione paritaria dei lavori domestici e di cura tra gli uomini e le donne e, in questo senso si è già richiamato quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge n. 125 del 1991, che richiede la promozione di una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro in modo da realizzare l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi. La medesima legge ha, peraltro, inteso promuovere un intervento più ampio per combattere le discriminazioni sul luogo di lavoro anche grazie all'azione delle consigliere e dei consiglieri di parità e al rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile.

Pur concordando sulla necessità di interventi strutturali *ex ante*, gran parte degli auditi ha tuttavia evidenziato (oltre all'esistenza di norme suscettibili di determinare effetti discriminatori nell'ambito del sistema previdenziale, di cui si dirà diffusamente tra breve) l'opportunità di affiancare ad essi correttivi *ex post* e, in particolare, forme di accredito figurativo di contributi o credito pensionistico per compensare il lavoro di cura non retribuito che spesso costringe le donne ad interrompere (se non ad abbandonare) l'attività lavorativa, specialmente al fine di ottenere effetti compensativi già nel breve periodo.

Da questo punto di vista le uniche forme di accredito figurativo legate al lavoro di cura familiare risalgono alla «riforma Dini» del 1995 (articolo 1, comma 40, della legge n. 335 del 1995), con cui sono stati riconosciuti, per i trattamenti determinati esclusivamente con il sistema di calcolo contributivo:

- a) centosettanta giorni, per ciascun figlio, per assenze dal lavoro motivate da esigenze di educazione e assistenza dei figli fino al sesto anno di età;
- b) venticinque giorni l'anno, nel limite complessivo di ventiquattro mesi, per assenze dal lavoro motivate da esigenze di assistenza a figli portatori di *handicap*;
- c) alla lavoratrice, a prescindere dall'assenza o meno dal lavoro al momento del verificarsi dell'evento maternità, un anticipo di età rispetto al requisito di accesso alla pensione di vecchiaia pari a

quattro mesi per ogni figlio e nel limite massimo di dodici mesi; in alternativa all'anticipo la lavoratrice può optare per la determinazione del trattamento pensionistico con applicazione del coefficiente di trasformazione relativo all'età di accesso al trattamento pensionistico, maggiorato di un anno in caso di uno o due figli, e maggiorato di due anni in caso di tre o più figli.

Attingendo alle esperienze dei Paesi più avanzati a livello europeo, è stata quindi da alcuni evidenziata la necessità di estendere il sistema delle contribuzioni figurative, al fine di coprire eventi e situazioni che la normativa italiana attualmente non riconosce.

Pur concordando, in linea generale, sulla necessità di percorrere entrambe le strade (intervenendo cioè sia *ex ante* sulle carriere lavorative, sia *ex post* con misure di accredito figurativo) si sono peraltro registrate differenze, anche significative, in merito alle priorità politiche da perseguire in tale ambito. In particolare, è stato osservato che i contributi figurativi presentano un carattere sostanzialmente "risarcitorio" e non aiutano a ridurre il *gap* retributivo (che il sistema contributivo traduce in *gap* previdenziale) ma anzi in qualche modo finiscono per riconoscere l'immutabilità della situazione (svolgimento del lavoro di cura a livello familiare con prevalenza femminile) e per contribuire a perpetuarla. In tale ottica, occorrerebbe pertanto utilizzare le risorse pubbliche non tanto (attraverso contributi figurativi e sussidi) per indurre le persone a farsi direttamente carico del lavoro di cura, quanto per esternalizzare il "conflitto sul tempo di cura", ossia per creare quelle infrastrutture sociali (non solo pubbliche) che consentano di sgravare le famiglie (ossia, nell'attuale contesto culturale, soprattutto le donne) dal lavoro di cura. Non può peraltro trascurarsi che nei servizi lavorano prevalentemente donne e, quindi, la creazione o il sostegno di infrastrutture sociali potrebbe tradursi anche nella creazione di nuovi posti di lavoro, specialmente per le donne, in linea con quanto autorevolmente sostenuto circa gli effetti moltiplicativi di un incremento del tasso di occupazione femminile.

Infine, occorre considerare i profili temporali delle opzioni a disposizione, tenendo conto che gli interventi *ex post* recano immediatamente beneficio alle donne in termini previdenziali, mentre gli interventi *ex ante*, in quanto volti a modificare le condizioni di contesto (anche in termini sociali e culturali), sono suscettibili di determinare effetti positivi in termini necessariamente lunghi.

4.2. Discriminazioni di genere e sistema contributivo

Nel corso degli ultimi anni la normativa previdenziale è stata oggetto di numerosi interventi da parte del legislatore, che hanno inciso sull'accesso al pensionamento delle donne.

In primo luogo, a seguito della sentenza del 13 novembre 2008, con cui la Corte di giustizia delle Comunità europee ha condannato l'Italia per aver mantenuto in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici avevano diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che fossero uomini o donne, il legislatore (con l'articolo 22-*ter* del decreto-legge n. 78 del 2009) ha disposto l'incremento di un anno, a decorrere dal 2010, dell'età anagrafica richiesta ai fini della pensione di vecchiaia (che era fissata, quindi, a 61 anni), prevedendo altresì ulteriori incrementi di un anno per ogni biennio successivo, a decorrere dal 1° gennaio 2012, fino al raggiungimento dei 65 anni, a regime, nel 2018. Successivamente, tuttavia, il legislatore è nuovamente intervenuto (con l'articolo 12, comma 12-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2010), disponendo che il raggiungimento del requisito anagrafico dei 65 anni ai fini del riconoscimento della pensione di vecchiaia operasse a regime a decorrere dal 1° gennaio 2012, quindi con un incremento anagrafico pari a quattro anni (in luogo del sistema di incrementi progressivi inizialmente previsti). Già in occasione dell'intervento legislativo del 2009, si era peraltro osservato che l'articolo 4 della legge n. 903 del 1977, poi confluito nell'articolo 30 del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna di cui al decreto legislativo n. 198 del 2006,

garantiva alle lavoratrici in possesso dei requisiti per aver diritto alla pensione di vecchiaia il diritto di proseguire il rapporto di lavoro fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini da disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali. Le differenze di genere esistenti, pertanto, non erano da attribuire al differente requisito anagrafico richiesto per l'accesso al pensionamento, ma alla più fragile condizione della donna nel mondo del lavoro e, pertanto, la sentenza avrebbe dovuto essere uno stimolo per agire realmente contro le discriminazioni, mentre fu percorsa esclusivamente la strada, più semplice, della parificazione dell'età di accesso al pensionamento, peggiorando in questo modo la condizione delle donne.

Contestualmente all'accelerazione dell'innalzamento dell'età anagrafica richiesta per il pensionamento di vecchiaia delle donne nel settore pubblico, i commi da 12-*septies* a 12-*undecies* dello stesso articolo 12 del decreto-legge n. 78 del 2010 hanno modificato sostanzialmente la disciplina della ricongiunzione dei contributi pensionistici di cui alla legge n. 29 del 1979 disponendo, a decorrere dal 1° luglio 2010, l'applicazione alle ricongiunzioni effettuate da lavoratori dipendenti, pubblici o privati (che siano o non siano stati iscritti a forme obbligatorie di previdenza sostitutive, esclusive o esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria), delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 3, 4 e 5, della stessa legge n. 29 del 1979, che pongono a carico del richiedente il 50 per cento della somma risultante dalla differenza tra la riserva matematica (determinata in base a specifici criteri e tabelle) necessaria per la copertura assicurativa relativa al periodo utile considerato e le somme versate dalla gestione o dalle gestioni assicurative. Contestualmente, si è abrogata la legge n. 322 del 1958, smantellando un pilastro della sicurezza previdenziale, che consentiva di trasferire gratuitamente i propri contributi o costituire una posizione contributiva all'INPS qualora con i contributi versati in una gestione sostitutiva dell'assicurazione generale obbligatoria non fosse raggiunto il diritto a pensione, permettendo così di valorizzare tutti i contributi versati, in linea con un'esigenza sempre più sentita in un contesto nel quale le carriere contributive frammentate sono la regola e non l'eccezione.

Come evidenziato, la finalità di tali disposizioni era essenzialmente quella di evitare un esodo anticipato delle dipendenti pubbliche, considerato che l'età richiesta per il pensionamento nel settore privato non era stata incrementata. Lo strumento, tuttavia, si è rivelato del tutto ultroneo rispetto all'obiettivo perseguito e ha determinato conseguenze irragionevoli sul piano sistematico, finendo per favorire la frammentazione delle carriere pensionistiche.

Nell'ambito degli interventi volti al progressivo innalzamento dei requisiti anagrafici per il diritto all'accesso dei trattamenti pensionistici, grande rilievo assume l'introduzione, ad opera dell'articolo 22-*ter*, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2009, del principio dell'adeguamento dei requisiti anagrafici per l'accesso al sistema pensionistico all'incremento della speranza di vita (accertato dall'ISTAT). L'applicazione del principio è stata successivamente estesa e accelerata dalle successive manovre finanziarie: i primi due adeguamenti sono stati applicati nel 2013 e nel 2016, il prossimo adeguamento è previsto nel 2019, mentre successivamente si avranno aggiornamenti con cadenza biennale.

Da ultimo, a seguito dell'aggravarsi della crisi del debito e delle sollecitazioni provenienti da autorevoli istituzioni internazionali, la materia previdenziale è stata oggetto di una complessiva riconsiderazione da parte del Governo Monti. La manovra previdenziale adottata con l'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011 (cosiddetta manovra «Salva Italia»), in particolare, ha introdotto il sistema di calcolo contributivo *pro-rata* per tutti a decorrere dall'anno 2012; ha portato a 66 anni il limite anagrafico per il pensionamento di vecchiaia; ha velocizzato il processo di adeguamento dell'età pensionabile delle donne nel settore privato (66 anni e 7 mesi dal 2018); per quanto concerne il pensionamento anticipato, ha abolito il previgente sistema delle quote, con un considerevole aumento dei requisiti contributivi (42 anni per gli uomini e 41 anni per le donne) e l'introduzione di penalizzazioni economiche per chi comunque accede alla pensione prima dei 62 anni.

Non può del resto trascurarsi che la manovra operata nel 2011 ha determinato significative criticità anche sotto il profilo dell'assenza di una adeguata fase di transizione nell'applicazione dei nuovi requisiti per l'accesso al pensionamento, resa evidente, su un piano generale, dal fenomeno dei lavoratori "esodati". Analoghe problematiche si manifestano, infatti, anche con riferimento all'innalzamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento delle donne, tanto che si è parlato nella dottrina di una «rincorsa impossibile» della pensione, nel quadro di una normativa che ha prodotto veri e propri scaloni, creando disparità di trattamento non sempre ragionevoli tra platee di lavoratrici di età omogenea.

Volendo, sinteticamente, esemplificare, salva l'applicazione delle disposizioni transitorie di cui all'articolo 24, comma 15-bis, del decreto-legge n. 201 del 2011, i nuovi requisiti anagrafici previsti per l'accesso al pensionamento delle lavoratrici private hanno determinato situazioni profondamente differenziate, ben riassunte dai seguenti casi:

una lavoratrice nata nel gennaio del 1952 ha potuto accedere al pensionamento di vecchiaia nel novembre del 2015;

una lavoratrice nata nell'aprile del 1952 potrà accedere al pensionamento di vecchiaia nel gennaio del 2017;

una lavoratrice nata nel maggio del 1952 potrà accedere al pensionamento di vecchiaia nel gennaio del 2018;

una lavoratrice nata nel giugno del 1952 potrà accedere al pensionamento di vecchiaia nel giugno del 2019.

L'impatto sulle donne degli interventi previdenziali degli ultimi anni e, in particolare, della manovra del 2011, è stato oggetto di grande attenzione da parte di molti degli auditi.

La valutazione generale che è emersa dall'indagine è che il passaggio al sistema di calcolo contributivo, anche per come si è innestato su istituti previdenziali già vigenti, ha comportato un significativo peggioramento del trattamento previdenziale femminile che, in assenza di correttivi, tenderà ad aggravarsi negli anni a venire.

In linea teorica il sistema contributivo, in presenza di calcoli attuariali non differenziati per genere, premia le donne in virtù della maggior aspettativa di vita (al momento del pensionamento) che i dati statistici rilevano rispetto agli uomini. Nel nostro Paese, infatti, il calcolo attuariale relativo ai trattamenti di quiescenza, è unico, conformemente, del resto, agli orientamenti della Corte di giustizia europea, mentre l'aspettativa media di vita delle donne, calcolata all'età di 60 anni, risulta superiore a quella degli uomini di circa tre anni.

Per altro verso, come già anticipato, si è osservato che – in via generale – il sistema di calcolo contributivo, assumendo come parametro di riferimento i versamenti previdenziali effettuati nel corso dell'intera vita lavorativa, tende a ridurre le disparità di genere derivanti dall'adozione del sistema di calcolo retributivo che, prendendo a riferimento le ultime retribuzioni, tende a premiare le carriere più dinamiche degli uomini.

Nonostante l'innalzamento dei requisiti di accesso alla pensione per le donne, anche dopo la manovra del 2011 gli indici del *Present value ratio* (ossia del rapporto tra i valori attualizzati dei benefici pensionistici e dei contributi versati) risultano infatti più alti per le donne rispetto agli uomini, segno che il sistema continua a redistribuire a favore delle prime.

Il vantaggio teorico per le donne, tuttavia, si riduce sensibilmente in virtù di vari fattori (sociali e normativi) che incidono sul sistema, determinandone il funzionamento in concreto. Il più significativo tra tali fattori è indubbiamente rappresentato dal fatto che il sistema contributivo avvantaggia, per sua natura, soggetti con carriere lavorative lunghe e continue. I "buchi" contributivi legati a pause lavorative per lo svolgimento di attività di cura, tipici delle carriere lavorative femminili, si traducono in pensioni più basse e, nella maggior parte dei casi, nella necessità di lavorare più a lungo. Ciò si lega,

in particolare, all'innalzamento dei requisiti minimi di contribuzione e agli importi soglia previsti per l'accesso alla pensione di vecchiaia. Per quanto riguarda i primi, si è passati dai cinque anni previsti dalla legge n. 335 del 1995 ai 20 anni previsti dalla riforma del 2011; per quanto riguarda i secondi, è stato previsto che l'accesso alla pensione di vecchiaia, al raggiungimento dei requisiti di età previsti, è ammesso solo se l'importo della pensione non risulti inferiore a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale (a fronte di un valore soglia di 1,2 volte previsto dalla legge n. 335 del 1995); in caso contrario, il lavoratore o la lavoratrice non potranno accedere al pensionamento fino al compimento dei 70 anni, soglia peraltro rideterminata in relazione all'evoluzione della aspettativa di vita, secondo quanto previsto dalla circolare INPS n. 37 del 14 marzo 2012. Il raggiungimento dei 70 anni di età, peraltro, deve intendersi finalizzato a consentire l'incremento della misura dei trattamenti pensionistici e ad escludere il licenziamento da parte del datore di lavoro in considerazione del raggiungimento dei requisiti pensionistici, mentre la previsione si è rivelata particolarmente penalizzante, specialmente per le donne, come dimostrano i flussi di pensionamento, e se ne dovrebbe pertanto valutare attentamente l'abrogazione.

Discorso analogo vale per l'accesso alla pensione anticipata a 63 anni, per il quale la riforma del 2011 ha introdotto un importo-soglia pari a 2,8 volte l'importo dell'assegno sociale.

Nella valutazione dei soggetti auditi il complesso di tali misure determina una forte penalizzazione per le donne, le quali, a fronte di limiti ordinamentali per l'accesso al pensionamento anticipato teoricamente inferiori a quelli previsti per gli uomini, si troveranno, in realtà, costrette, soprattutto in presenza di retribuzioni medio-basse e di carriere discontinue, a prolungare l'attività lavorativa per vari anni (ben oltre l'età ordinaria per il pensionamento di vecchiaia) e, di fatto, a non poter accedere alla pensione anticipata (perpetuando, per questo aspetto, la discriminazione di genere che si è registrata, storicamente, sulle pensioni di anzianità, a netta prevalenza maschile). Al riguardo è stato opportunamente osservato che se la previsione di un importo-soglia per il pensionamento anticipato può avere una sua razionalità economica, lo stesso non può dirsi per l'importo-soglia relativo al pensionamento di vecchiaia, posto che quest'ultimo risponde alla necessità (discendente dall'articolo 38 della Costituzione) di assicurare i mezzi economici a persone le quali, al raggiungimento di una determinata età (fissata di volta in volta dal legislatore), si presume versino in una situazione di bisogno in quanto incapaci di svolgere una proficua attività lavorativa.

Con specifico riferimento ai più bassi requisiti per l'accesso al pensionamento delle donne, è stato quindi osservato che il presunto vantaggio si risolve, al contrario, in una discriminazione sul piano lavorativo e in trattamenti previdenziali più bassi. Benché nel nostro ordinamento sia vigente una disposizione del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna di cui al decreto legislativo n. 198 del 2006 che, all'articolo 30, vieta espressamente discriminazioni nell'accesso alle prestazioni previdenziali, riconoscendo alle lavoratrici in possesso dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia «il diritto di proseguire il rapporto di lavoro fino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini», è infatti assai frequente (persino all'interno di enti pubblici) il caso di pensionamenti forzati di donne (anche in virtù della prassi che utilizza la prossimità a pensione quale criterio di scelta dei lavoratori nei licenziamenti collettivi). Queste donne, pur avendo maturato i requisiti pensionistici, avrebbero scelto di proseguire nell'attività lavorativa, anche al fine di “compensare” (con l'obiettivo di conseguire un migliore trattamento previdenziale) anzianità contributive ridotte a causa delle pause lavorative imposte da ragioni di maternità o di cura familiare. I più bassi requisiti pensionistici, inoltre, impattano negativamente sulle donne anche con riferimento al mancato accredito dei contributi figurativi sino al raggiungimento dell'età pensionabile stabilita per gli uomini (come, ad esempio, nel caso dell'articolo 7, comma 3, della legge n. 223 del 1991, il quale prevede che l'indennità di mobilità non venga più corrisposta al momento della maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia).

Una peculiare discriminazione indiretta di genere discende, poi, dal trattamento previdenziale del *part-time*, tipologia contrattuale a netta prevalenza femminile. Per quanto concerne il *part-time* verticale, la Corte di giustizia dell'Unione europea è intervenuta ripetutamente per affermare che è discriminatorio escludere i periodi non lavorati dal calcolo dell'anzianità contributiva, la quale va commisurata alla durata del rapporto e non già alla quantità di lavoro svolta. Al riguardo giova far presente che l'ordinamento interno (articolo 7, comma 1, della legge n. 638 del 1983) fissa un limite generale in base al quale il contributo settimanale viene accreditato solo se durante la settimana sia stata erogata una retribuzione non inferiore al 40 per cento del minimo di pensione spettante ai lavoratori dipendenti. Il mancato raggiungimento del limite determina una corrispondente e proporzionale riduzione dell'anzianità contributiva riconosciuta. Inoltre, indipendentemente dal reddito mensile o annuo percepito, non si ha accredito della settimana ove non sia stata svolta alcuna giornata di lavoro. Il sistema di computo dell'anzianità risulta, quindi, molto svantaggioso per i lavoratori con i redditi più bassi e rende assai più difficile la maturazione dell'anzianità contributiva. Se la disposizione non aveva particolare effetto in termini di maturazione del diritto all'accesso al pensionamento al tempo della «riforma Dini» (dato che questa richiedeva solo cinque anni di contribuzione), a decorrere dal 2011, con l'innalzamento del requisito minimo di pensionamento a 20 anni di contribuzione, l'effetto del riproporzionamento potrebbe avere ripercussioni assai negative sulle aspettative previdenziali delle molte donne che si sono avvalse (o si avvarranno) del *part-time*.

La questione dei calcoli attuariali differenziati per genere è stata posta, poi, con riferimento alla permanenza nell'ordinamento nazionale di norme che continuano a consentirli in specifiche ipotesi. Tabelle attuariali differenziate per genere (escluse, come detto in precedenza, per il regime pensionistico obbligatorio) trovano infatti applicazione, oltre che nella previdenza complementare (ciò che comporterebbe, secondo alcune stime, un differenziale degli importi delle prestazioni del 20/25 per cento a vantaggio degli uomini), ai fini della quantificazione del danno biologico e del calcolo dei costi di ricongiunzione e riscatto, particolarmente importanti nel processo di ricostruzione delle frammentate carriere lavorative femminili.

Al riguardo è stato osservato che per tali profili la normativa nazionale si colloca in controtendenza rispetto alla giurisprudenza della Corte di giustizia (con il rischio di determinare, già nel prossimo futuro, tensioni tra l'ordinamento interno e quello europeo), la quale sta opportunamente evolvendo nella direzione di considerare sempre discriminatori calcoli attuariali differenziati per genere, trattandosi di un criterio che prende a riferimento non già condizioni biologiche della persona, bensì solamente dati statistici (peraltro riferiti necessariamente al passato, quindi con scarso valore predittivo) legati unicamente al sesso.

4.3. Gli interventi necessari

Se si guarda retrospettivamente alla legislazione pensionistica del nostro Paese si può osservare che essa ha sempre tenuto conto, soprattutto in occasione di riforme di grande impatto sociale, della posizione di debolezza delle donne nel mondo del lavoro e degli effetti che questa avrebbe avuto sul versante previdenziale.

Nel dopoguerra la pensione di reversibilità, riconosciuta solo alle donne fino al 1977 (quando con la legge n. 903 è stata estesa anche agli uomini), ha svolto una importante funzione sociale in un mercato del lavoro a netta prevalenza maschile, consentendo alle donne di sottrarsi ad una situazione di indigenza nel caso di morte del coniuge.

Analogo discorso vale in relazione ai ridotti requisiti pensionistici anagrafici che hanno storicamente caratterizzato la posizione delle lavoratrici nel nostro sistema previdenziale. L'accesso anticipato alla

pensione rispetto agli uomini è stato sempre vissuto come un legittimo beneficio a fronte della posizione subalterna delle donne nel mondo del lavoro (anche in termini di qualità delle occupazioni e di sviluppo delle carriere) e di modelli culturali (purtroppo ancora assai condizionanti) che consideravano del tutto normale l'assegnazione alle donne della gran parte del lavoro domestico e di cura.

La legge di riforma del 1995 (legge n. 335 del 1995, la cosiddetta «riforma Dini»), che ha segnato il passaggio al sistema contributivo per i lavoratori con meno di 18 anni di anzianità contributiva, ha tenuto conto delle ricadute che l'aggravio dei requisiti avrebbe avuto soprattutto sulle donne, attraverso l'introduzione – come si è visto - di una serie di istituti volti a compensare (almeno in parte) gli effetti negativi delle interruzioni di carriera legate alla maternità e alle attività di cura familiare.

In un'ottica “compensatoria” si è mosso anche il legislatore del 2009, che all'articolo 22-ter del decreto-legge n. 78 del 2009, a fronte dell'innalzamento dell'età pensionabile delle lavoratrici del settore pubblico, aveva previsto la devoluzione delle relative economie (pari a 3,7 miliardi di euro nel periodo 2010-2019 e a 240 milioni di euro annui a decorrere dal 2020) ad interventi a favore delle donne. Com'è noto questa previsione legislativa è stata purtroppo disattesa e le risorse pensate per promuovere le condizioni lavorative delle donne lavoratrici sono state “saccheggiate” per altri scopi. Sebbene si tratti di una pagina molto triste della storia previdenziale recente del nostro Paese, ciò che in questa sede appare utile considerare è il fatto che, anche in occasione della riforma del 2009, il legislatore, in linea di sostanziale continuità con l'intervento del 1995, si fosse posto il problema di “indennizzare” le donne a fronte dell'incremento dei requisiti pensionistici.

Con la riforma del 2011 la logica compensatoria che aveva caratterizzato fino ad allora i principali interventi previdenziali succedutisi nel nostro Paese è stata abbandonata. Sebbene la parificazione dell'età per le pensioni di vecchiaia di uomini e donne sia stata perseguita gradualmente (con l'unificazione apparente dei requisiti solo al 2018), il brusco innalzamento dei requisiti previsti a decorrere dal 2012 ha colpito soprattutto le donne. La mancanza di gradualità della riforma, il passaggio al sistema di calcolo contributivo, le asticelle fissate da più elevati valori-soglia, sono tutti elementi che concorrono ad imporre alle donne il sacrificio maggiore in termini di ridefinizione dei programmi di vita.

Il contesto economico e politico nel quale è stato adottato il cosiddetto decreto «Salva Italia» (decreto-legge n. 201 del 2011) è noto, ed è verosimile che nelle poche settimane nelle quali la manovra è stata predisposta dal Governo e discussa nelle aule parlamentari non sia stato facile focalizzare l'attenzione sui profili di genere, nonché immaginare meccanismi compensativi a favore delle donne.

A distanza di quasi cinque anni, nei quali gli unici interventi significativi messi in campo hanno riguardato i cosiddetti «esodati» (lasciando tuttavia aperti vari problemi, come si dirà tra breve), appare pertanto giunto il momento di avviare una riflessione seria e approfondita sull'introduzione dei possibili correttivi, anche nella prospettiva di garantire che i futuri interventi di riforma (non solo in campo previdenziale) siano adeguatamente ponderati in funzione anti-discriminatoria.

In un'ottica rivolta non solo al breve periodo, un primo fondamentale passo da compiere è l'introduzione, nella definizione delle scelte politiche di maggiore portata sociale, della valutazione di impatto di genere. Benché la normativa comunitaria (articolo 29 della direttiva 2006/54/CE) sia stata formalmente recepita nel nostro ordinamento (con l'articolo 1 del decreto legislativo n.198 del 2006) e l'integrazione dell'obiettivo della parità tra donne e uomini in tutte le politiche costituisca un vincolo per i *policy maker*, la valutazione di impatto di genere resta, nel nostro Paese, un percorso ancora tutto da svolgere. Il Dipartimento per le pari opportunità, la cui attività non è stata mai sufficientemente valorizzata a livello governativo, ha ampiamente deluso le aspettative iniziali, rendendo urgente un generale ripensamento del suo ruolo e dei suoi compiti.

Una vera valutazione di impatto di genere avrebbe consentito, in particolare, di individuare gli effetti discriminatori di alcuni aspetti degli interventi adottati nel 2011, favorendo la consapevolezza politica della necessità di limitarne la portata introducendo i necessari correttivi, che tenessero conto delle peculiarità dell'occupazione femminile.

Da questo punto di vista, quindi, il primo passo da compiere – in linea con quanto richiesto dal Consiglio europeo nelle conclusioni approvate nella sessione del 18 e del 19 giugno 2015 – è quello di cercare di identificare le cause delle disparità di genere in materia pensionistica, focalizzandone i diversi fattori determinanti, specialmente in ambito lavorativo. L'indagine svolta dalla Commissione e il presente documento intendono, quindi, offrire al dibattito pubblico una prima base di approfondimento, in attesa della introduzione di strumenti di valutazione delle politiche maggiormente sofisticati, anche in vista della individuazione degli interventi che appaiono più urgenti.

Parimenti, occorre raccogliere l'invito ad una valutazione approfondita degli effetti dei differenziali esistenti nei trattamenti pensionistici anche al fine di verificare il loro impatto sull'indipendenza economica delle donne, nonché ad individuare strategie efficaci di contrasto del fenomeno.

Senza altro positiva, in questo contesto, è la previsione contenuta nell'articolo 9 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, concernente il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, che ha introdotto nella legge di contabilità e finanza pubblica un nuovo articolo 38-*septies*, che affida al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato il compito di avviare un'apposita sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere, per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito, per determinare una valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio sul genere. Come evidenziato dal sottosegretario Baretta nel corso della sua audizione, peraltro, tali disposizioni, che riprendono quelle già introdotte in passato in occasione della riforma del bilancio e non applicate, non consentiranno di ricostruire un quadro esaustivo dell'impatto in termini di genere della normativa previdenziale, la cui articolazione è colta solo parzialmente nel bilancio dello Stato, mentre occorrerà fare riferimento a un quadro integrato tra il bilancio dello Stato e il bilancio dell'INPS, che già dal 2007 dedica spazio alla prospettiva di genere nel proprio bilancio sociale.

In linea generale, i principi enucleati dalla Corte di giustizia in campo previdenziale rappresentano un punto di riferimento imprescindibile, che a ben guardare mettono in dubbio il carattere realmente neutrale di varie norme del nostro sistema pensionistico. Secondo la giurisprudenza europea, infatti, il legislatore realizza una discriminazione non solo quando prevede un trattamento meno favorevole direttamente fondato sul sesso, ma anche quando utilizza un criterio o una prassi i quali, benché formalmente neutri, possono in realtà dare luogo a una situazione di svantaggio nei confronti di un determinato genere. Perché si abbia discriminazione non basta, tuttavia, l'introduzione di un trattamento differenziato, ma è anche necessario che questo non sia sorretto da una finalità legittima o che i mezzi prescelti dal legislatore per il suo perseguimento non siano appropriati e ragionevoli. Ne consegue, pertanto, che spetta al legislatore dimostrare che il provvedimento adottato è estraneo a ragioni connesse al genere e che non è stato possibile adottare approcci alternativi con un minore impatto discriminatorio.

Da questo punto di vista, desta, in particolare, preoccupazione la circostanza che la Commissione europea abbia avviato una procedura di infrazione contro l'Italia (caso 2013/4199) in quanto la previsione che le donne possano accedere al pensionamento anticipato sulla base di un requisito contributivo inferiore di un anno rispetto agli uomini costituirebbe una violazione del diritto dell'Unione europea. È apprezzabile, quindi, che – come evidenziato dalla sottosegretaria Biondelli – il Governo abbia richiesto una riconsiderazione delle conclusioni formulate dalla Commissione europea, che si riferiscono a quella che, sostanzialmente, è l'ultima norma di favore per le donne rimasta nel nostro ordinamento. È chiaro, tuttavia, che – anche qualora la Commissione europea non ritenesse

praticabile il mantenimento della normativa vigente – non sarebbe sostenibile un intervento legislativo che determinasse un nuovo incremento dei requisiti per l'accesso al pensionamento delle donne.

Nello specifico, occorre in primo luogo valorizzare, andando oltre quanto già previsto dall'articolo 1, comma 40, della legge n. 335 del 1995, tutti gli istituti capaci di ridurre gli effetti negativi della maggiore discontinuità delle carriere lavorative femminili. A tal fine appare opportuno incrementare i benefici (accrediti figurativi, aumenti dell'importo pensionistico, facoltà di riscatto) in relazione a specifici eventi (quali la nascita e la malattia dei figli, l'assistenza a disabili e ad anziani non autosufficienti) soprattutto al fine di estenderli anche ai periodi al di fuori del rapporto di lavoro, rispetto ai quali la legislazione italiana risulta comparativamente più carente in confronto a quelle degli altri Paesi europei.

Al riguardo occorre ricordare che le ultime significative misure adottate in materia risalgono agli inizi del millennio. La legge n. 53 del 2000 (le cui disposizioni sono poi confluite nel testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo n.151 del 2001) ha, in particolare, riconosciuto la possibilità di accredito figurativo dei cinque mesi di maternità obbligatoria anche al di fuori del rapporto di lavoro, la possibilità di riscatto dei periodi di astensione facoltativa (oggi "congedo parentale") avvenuti fuori dal rapporto di lavoro e la possibilità per le aziende di beneficiare di uno sgravio contributivo nella misura del 50 per cento dei contributi a loro carico relativi all'assunzione di lavoratori con contratto a tempo determinato in sostituzione di lavoratori che beneficino dell'astensione dal lavoro. Il medesimo sgravio contributivo è stato applicato anche per le ipotesi di assunzione, con contratto a tempo determinato, di lavoratori in caso di maternità di lavoratrici autonome. Nel medesimo anno l'articolo 80, comma 2, della legge n. 388 del 2000 ha riconosciuto ai lavoratori e alle lavoratrici conviventi con familiare disabile grave un congedo frazionabile di durata fino a due anni con indennità a carico dell'INPS e con il riconoscimento della contribuzione figurativa.

Attingendo alle esperienze dei Paesi con le legislazioni più avanzate è possibile, poi, ipotizzare altre modalità di intervento (ossia forme di compensazione "implicita"), che consentirebbero di perseguire le medesime finalità con strumenti diversi, ma egualmente efficaci. Ad esempio si potrebbe tenere conto, ai fini del calcolo contributivo, non già dell'intero ciclo di vita lavorativa, ma solo degli anni meglio remunerati, escludendo quelli (a salario zero o a basso salario) dedicati (in tutto o in parte) ai lavori di cura (gli anni dedicati alla cura di figli che è possibile escludere ammontano a sette in Canada, dodici in Inghilterra e Lussemburgo e ben sedici in Svizzera), che vengono riconosciuti come periodo lavorato con un calcolo contributivo pari alla media dei periodi lavorati effettivamente. In alternativa, si potrebbero prevedere maggiorazioni dell'anzianità contributiva per le donne e gli uomini che si occupano dei figli (come accade soprattutto in Francia); o, ancora, riconoscere il lavoro di cura e, contemporaneamente, incentivare le donne a lavorare, riconoscendo ad esse specifici benefici se decidono di non interrompere l'attività lavorativa (come avviene in Germania, ove vige un sistema che riconosce 0,33 punti in più per ogni anno, fino ai tre anni di età del figlio, se le donne non interrompono l'attività lavorativa). Particolare attenzione dovrebbe essere, in questo contesto, dedicata alle misure volte a rispondere all'esigenza di cura dei familiari non autosufficienti, dal momento che l'incremento della vita media rende sempre più frequente la presenza nel nucleo familiare di soggetti bisognosi di cure e assistenza costanti.

Altri interventi urgenti attengono alle problematiche insorte a seguito della nuova disciplina delle ricingiunzioni (di cui si è detto in precedenza) e alla situazione delle donne che si sono dimesse volontariamente, prima dell'entrata in vigore della manovra del 2011, contando sulla ravvicinata maturazione dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia. I vari interventi di salvaguardia fin qui adottati non hanno purtroppo affrontato adeguatamente tale problema, con il risultato che molte donne si trovano ancora senza lavoro e senza pensione. A complicare la situazione ha contribuito anche una

discutibile circolare interpretativa dell'INPS, la circolare n. 35 del 14 marzo 2012, che, al paragrafo 6, ha limitato l'utilizzabilità della facoltà prevista dall'articolo 24, comma 15-bis, lettera b), del decreto-legge n. 201 del 2011 (il quale consente il pensionamento anticipato di vecchiaia a 64 anni per le donne che, entro il 31 dicembre 2012, abbiano maturato almeno 20 anni di contributi e compiuto i 60 anni di età) subordinando tale beneficio al requisito aggiuntivo (non previsto dal legislatore) della prestazione di attività lavorativa alla data del 28 dicembre 2011.

Quanto alle pensioni di reversibilità, si tratta senza dubbio di uno strumento ancora attuale, che nello specifico contesto sociale del nostro Paese continua a svolgere una funzione di primaria importanza. L'idea di un suo superamento, evocata da alcune parti nel recente passato, trascura il fatto che il lavoro femminile è ancora penalizzato e non comparabile, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, a quello maschile, con inevitabili ripercussioni sulla distribuzione del lavoro di cura all'interno delle famiglie. Solo quando i modelli culturali evolveranno verso una sostanziale parificazione dei ruoli, si potrà prescindere dalla funzione "compensativa" delle pensioni di reversibilità, posto che in quel caso non ci sarà più nulla da compensare.

Infine, una riflessione più ampia, che muovendo dalle considerazioni fin qui svolte a proposito delle donne si estenda, più in generale, alla condizione lavorativa delle giovani generazioni, è auspicabile che si avvii anche con riferimento alla sostenibilità sociale di un sistema previdenziale puramente contributivo, caratterizzato da un sistema di correttivi assai limitati e inefficienti. La discontinuità delle carriere lavorative e le basse retribuzioni dell'occupazione precaria, infatti, non sono più una peculiarità femminile, ma la condizione che caratterizza, si potrebbe dire strutturalmente, il lavoro "flessibile" nel nostro Paese.

Le misure messe di recente in campo dal Governo per contrastare questa deriva, attraverso la decontribuzione per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, prevista dalla legge di stabilità 2015 e prolungata, con una minore estensione, dall'articolo 1, comma 118, della legge n. 208 del 2015, e il nuovo contratto a tutele crescenti (decreto legislativo n. 23 del 2015), vanno nella giusta direzione, come dimostrano del resto i dati sul mercato del lavoro che segnano, dopo molti anni, una inversione di tendenza a favore del lavoro stabile. Parimenti, appare necessario che, anche in linea con gli obiettivi previsti nell'ambito della Strategia Europa 2020, si promuova, su un piano generale, un ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro, accompagnando gli interventi di carattere universale con misure mirate, riferite specificamente all'occupazione femminile. In questo contesto, dovrà peraltro verificarsi che le misure volte a favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro siano concepite in modo tale da non determinare in futuro penalizzazioni per quanto attiene all'accesso ai trattamenti previdenziali e alla loro misura.

Più in generale, considerato che saranno sempre più frequenti carriere contributive frammentate e sulla scorta delle evidenze emerse dalla presente indagine, appare in ogni caso necessario avviare una riflessione sui correttivi da apportare al nostro sistema previdenziale, al fine di coniugare la logica del contributivo (che occorre ovviamente conservare) con l'esigenza (altrettanto imprescindibile) di non penalizzare, in modo socialmente insostenibile, i lavoratori che siano stati occupati in modo precario o discontinuo. A tal fine la strada da percorrere potrebbe essere quella della costruzione di un pilastro previdenziale di base, finanziato dalla fiscalità generale, che garantisca a tutti i lavoratori uno "zoccolo" pensionistico di sussistenza (eventualmente parametrato all'attuale assegno sociale), sul quale si andrebbe ad innestare il calcolo contributivo legato alla storia lavorativa.

Presso la XI Commissione è in corso l'esame di numerose proposte di legge che intervengono sui temi segnalati: si pensi, in particolare, alle proposte di legge Atto Camera n. 225 Fedriga e n. 929 Gnechi, recanti disposizioni in materia di ricongiunzione pensionistica, o alle disposizioni contenute in molte delle proposte di legge in discussione volte ad assicurare libertà di scelta nell'accesso dei lavoratori al trattamento pensionistico, che intervengono in materia di accesso al pensionamento delle

lavoratrici e di valorizzazione a fini pensionistici dei lavori di cura e di assistenza familiare (si citano, in particolare, le proposte di legge Atto Camera n. 115 Gebhard, Atto Camera n. 388 Murer, Atto Camera n. 530 Gneccchi, Atto Camera n. 728 Gneccchi, Atto Camera n. 1881 Gneccchi, Atto Camera n. 1503 Di Salvo, Atto Camera n. 2430 Fautilli, Atto Camera n. 2605 Sberna, Atto Camera n. 2918 Melilla, Atto Camera n. 3114 Ciprini, Atto Camera n. 3144 Pizzolante, Atto Camera n. 3290 Polverini). Si può, quindi, auspicare che – anche con l'appoggio del Governo – entro la fine della legislatura si possa giungere all'approvazione di misure correttive degli andamenti illustrati nel presente documento.

