

INTRODUZIONE

di Marcella Corsi

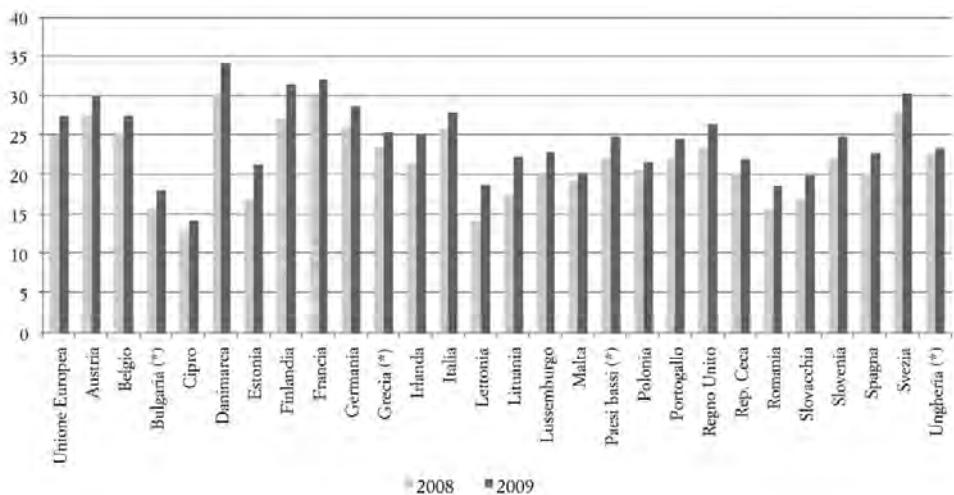
Da diverso tempo il dibattito sul ruolo della previdenza rispetto alle pari opportunità tra i due sessi, e in particolare sull'opportunità di differenziare od omologare l'età di pensionamento di uomini e donne, coinvolge, in vari ambiti, ricercatori e ricercatrici e appassiona i media (cfr. *L'età della pensione* dossier pubblicato sul web-magazine “inGenere.it”, in <http://www.ingenere.it/dossier/let-della-pensione>). In questo dialogo ci ripromettiamo di riordinare i temi sul tappezzo e chiarire la questione, nel limite del possibile, alla luce di ricerche svolte in questo campo. Le riflessioni qui raccolte prendono avvio dal dibattito scaturito da due convegni, entrambi svoltisi nel 2009, in ambiti complementari: il Convegno “Donne e previdenza” organizzato dal Consiglio nazionale degli attuari (CNA) e dall’Associazione italiana analisti finanziari (AIAF) nel mese di aprile e quello su “Donne e pensioni”, organizzato dal Dipartimento di Studi Sociali, Economici, Attuariali e Demografici (ora Dipartimento di Scienze Statistiche) della Sapienza Università di Roma, nel mese di dicembre. Le rassegne e simulazioni qui presentate sono state aggiornate e riviste alla luce degli sviluppi normativi più recenti, in particolare alla luce degli effetti dell'aumento dei requisiti minimi di età per l'accesso al pensionamento previsti dal D.L. del 2010, n. 78 (convertito con legge del 2010, n. 122). Va tuttavia notato che, dati i tempi di pubblicazione, non si è potuto tenere conto di modifiche più recenti, quali quelle che hanno previsto l'equiparazione dell'età pensionabile delle donne a quelle degli uomini non solo nel settore pubblico ma anche in quello privato. A tali riflessi s'intende dedicare ulteriore analisi in un prossimo futuro.

For some time now researchers in various fields have been engaging in the debate on the role of welfare with respect to equal opportunity between the two sexes, and in particular the expediency of differentiating or standardising retirement age for men and women – a debate that has also seen lively media coverage (on this issue see the Dossier *L'età della pensione* [Retirement Age] published in the web-magazine “inGenere.it”, <http://www.ingenere.it/dossier/let-della-pensione>). Our aim in this dialogue is to take a new look at the elements in play and clarify the issue, as far as possible, in the light of the research carried out in the field. The considerations presented here take their cue from the debate arising from two conferences, both held in 2009, in complementary contexts. Reference here is to the conference “Women and Welfare” organised by the National Council of Actuaries (CNA) and the Italian Association of Financial Analysts (AIAF) held on April, and the conference “Women and Pensions”, organised by the Department of Social, Economic, Actuarial and Demographic Studies (now the Department of Statistical Sciences) of the “Sapienza” University of Rome, on December. The surveys and simulations presented here have been updated and revised in the light of the most recent developments in the relevant laws and regulations, and in particular in consideration of the effects of the increased minimum age requisites for access to retirement as established with decree law 78 of 2010 (converted with law 122/2010). We must, however, point out that, given the timeframe for publication, it has not been possible to take into account the most recent modifications, including provisions for equalisation of the retirement age of men and women in the private as well as the public sector. Further analysis will be dedicated to these effects in the near future.

1. UNA PROSPETTIVA EUROPEA

È generalmente riconosciuto che forti sistemi di protezione sociale sono parte integrante del “modello sociale europeo”. In media, nel 2009, la spesa per la protezione sociale nei paesi dell’Unione Europea era pari al 27,5% del PIL, per circa tre quarti destinata a sanità e pensioni¹.

Figura 1. Spesa per la protezione sociale nell’Unione Europea



* Dati provvisori.
Fonte: EUROSTAT.

Com’è noto, la politica sociale rientra nella competenza dei singoli Stati membri, ma questi tentano di coordinare le proprie politiche in sede comunitaria. Più specificamente, il Metodo di coordinamento aperto (MCA) pone tre obiettivi in campo previdenziale:

1. *adeguatezza*: ovvero garantire pensioni adeguate per tutti, e un accesso alla pensione che permetta di mantenere, entro un livello ragionevole, un tenore di vita standard dopo la pensione, in uno spirito di solidarietà ed equità generazionale;
2. *sostenibilità*: ovvero garantire la capacità del sistema economico e sociale di sostenere i costi del sistema previdenziale, soprattutto alla luce dell’invecchiamento della popolazione, generato primariamente dal cospicuo calo delle nascite degli ultimi decenni. In particolare, l’MCA propone di favorire il prolungamento della vita lavorativa e l’invecchiamento attivo, garantendo un giusto ed adeguato equilibrio fra contributi e prestazioni, nonché promuovendo l’accessibilità e garantendo la sicurezza dei regimi a capitalizzazione (ovvero, in Italia, dei fondi pensione);

¹ Cfr. dati EUROSTAT, in http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

3. *modernizzazione*: ossia che i sistemi pensionistici siano trasparenti, ben adatti alle esigenze e alle aspirazioni degli uomini e delle donne e alle necessità della società moderna, di fronte all'invecchiamento demografico e ai cambiamenti strutturali; che le persone ricevano le informazioni necessarie per programmare il pensionamento; che le riforme siano realizzate in base al più ampio consenso possibile.

Trascurando il problema della sostenibilità, largamente condiviso all'interno dell'Unione Europea, gli Stati membri presentano differenze consistenti sia nel grado con cui riescono a garantire un adeguato standard di vita agli anziani, sia nel differenziale di genere².

2. LE DIFFERENZE DI GENERE IN ITALIA

La previdenza sociale in Italia è fortemente basata sul sistema pubblico, che è un tipico schema “alla Bismarck”, ovvero in cui le pensioni sono strettamente legate al mercato del lavoro formale (e non, ad esempio, alla cittadinanza). Questa visione è in netta contrapposizione con sistemi “alla Beveridge” che invece propongono una pensione pubblica da concedere a tutti in eguale ammontare (universalità della pensione). Dunque, analizzando le possibili origini delle differenze di genere nelle prestazioni previdenziali, si possono evidenziare almeno quattro ordini di cause:

1. le *differenze nell'aspettativa di vita*: poiché mediamente le donne vivono più a lungo, sono in grande maggioranza nelle coorti più anziane tra gli anziani, e dunque sono soggette ad una maggiore soggezione al regime di indicizzazione (ovvero il modo con cui le pensioni vengono aggiornate di anno in anno). D'altro lato, se l'*equità attuariale* è assunta tra i principi del sistema previdenziale, ovvero se si vuole che il sistema restituiscia nell'arco del pensionamento lo stesso valore versato nell'arco della vita lavorativa (eventualmente incrementato di un certo tasso d'interesse, uguale per tutti), allora la maggiore longevità delle donne implica che riceveranno una pensione più a lungo, e dunque riceveranno lo stesso valore degli uomini solo se le singole rate di pensione saranno più basse.
2. i *ruoli di genere*, in particolare per quanto attiene alla divisione sessuale del lavoro non retribuito e di conseguenza le differenze di partecipazione al mercato del lavoro, ma anche al fatto che, a differenza di altri paesi, non c'è divisione dei contributi previdenziali in caso di divorzio, ad esempio.
3. le *dinamiche interne al mercato del lavoro*, quali fenomeni di segregazione o discriminazione, implicano differenze nelle dinamiche di carriera o ampi differenziali retributivi. Poiché il sistema italiano, più di altri, lega strettamente le pensioni al reddito da lavoro, in un certo senso “importa” precisamente tutti gli svantaggi sofferti dalle donne.
4. la *formula di calcolo dei benefici*, che potrebbe presentare sia differenziazioni esplicite tra uomini e donne (ad esempio riguardo l'età pensionabile) sia effetti differenziati di norme formalmente uniformi.

Esempi di caratteristiche formalmente neutrali, ma sostanzialmente con ricadute negative in termini di differenziale di genere sono: il riconoscimento di crediti figurativi per il lavoro di cura solo nel caso di maternità (e non ad esempio per la cura degli anziani); il mancato riconoscimento delle unioni di fatto (le donne sono danneggiate in quanto economicamente “parte debole” della coppia); l'aliquota di finanziamento e di computo più

² Per approfondimenti si rimanda al recente studio condotto dal network di esperti EGGSI, sintetizzato in Corsi, Crepaldi e Samek Lodovici (2011). Si veda anche Corsi e D'Ippoliti (2009, pp. 35-56).

bassa per i lavoratori para-subordinati (tra cui le donne sono sovra rappresentate), che implica pensioni future più basse; potenzialmente, il diffuso ricorso ai pre-pensionamenti e pensionamenti anticipati, quando la titolarità del relativo privilegio è legata alla contribuzione accumulata precedentemente o ad ambigui criteri legati ai “carichi di famiglia”.

3. LE RIFORME ITALIANE

Le riforme del sistema previdenziale, che si sono succedute dall'inizio degli anni Novanta (Amato, Dini, Prodi, Maroni, Damiano) sono indirizzate al raggiungimento di due obiettivi principali:

1. sviluppare la previdenza complementare, da affiancare a quella pubblica;
2. elevare gradualmente l'età pensionabile.

Come risultato delle riforme il sistema pensionistico italiano si compone di 3 pilastri: primo pilastro: i lavoratori devono versare parte del proprio stipendio per il pagamento delle pensioni pubbliche (*Pay as you go*);

secondo pilastro: i lavoratori possono iscriversi a un Fondo negoziale, cioè una pensione privata collettiva, offerta a livello aziendale o di categoria;

terzo pilastro: chiunque può iscriversi a un Fondo aperto, cioè un piano previdenziale individuale o un'assicurazione sulla vita.

Questo nell'ottica di «tutelare la capacità dei sistemi di conseguire gli obiettivi sociali prefissi, mantenere la sostenibilità finanziaria e soddisfare le esigenze societal che cambiano» (*Relazione congiunta della Commissione europea e del Consiglio in materia di pensioni adeguate e sostenibili*, 6 marzo 2003)³.

Diversi contributi contenuti in questo dialogo esplorano da vicino le problematiche di genere insite nell'adesione di lavoratori e lavoratrici alla previdenza complementare (si vedano Fabianelli e Mariani, Biffi e Forster, Vitale). Tuttavia, il punto nevralgico rimane l'impatto di medio-lungo periodo delle riforme nel campo della previdenza pubblica, con particolare riferimento all'elevamento dell'età pensionabile (si vedano, in particolare, i risultati delle simulazioni prodotte, con approcci diversi, nei contributi di Aprile e di D'Ippoliti).

Com'è noto, il quadro normativo che regola l'erogazione della spesa pensionistica pubblica nel medio-lungo periodo, trova la sua disciplina nella legge del 1995, n. 335 (cosiddetta Riforma Dini). Tale disciplina non ha subito modifiche di rilievo per quanto attiene alle regole di calcolo della pensione. Diversamente, i requisiti di accesso al pensionamento inizialmente previsti, sono stati significativamente modificati, perlopiù in senso restrittivo, dai successivi interventi normativi (Prodi 1996, Maroni 2004, Damiano 2007). Il contributo di Craca, all'interno di questo dialogo, analizza nel dettaglio l'evoluzione del rapporto tra donne e previdenza alla luce delle varie riforme che si sono succedute. I contributi di Ferrara e di Manzato, esplorano poi da vicino gli aspetti di genere impliciti nel passaggio a un sistema di calcolo contributivo in sostituzione di quello retributivo.

È importante ricordare che dalla Riforma Dini il passaggio dall'uno all'altro regime era previsto in modo graduale. Il nuovo sistema di calcolo si applica integralmente solo ai lavo-

³ Cfr. http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_it.pdf. Per i pronunciamenti più recenti si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (2001).

ratori iscritti per la prima volta ad un fondo pensionistico in data successiva al 31 dicembre 1995. Coloro che, invece, a tale data risultavano già iscritti mantengono il sistema di calcolo retributivo in misura integrale, se in possesso di un'anzianità contributiva non inferiore a 18 anni, *pro quota* (cioè limitatamente alle anzianità maturate prima dell'entrata in vigore della riforma), se in possesso di un'anzianità contributiva inferiore.

Il sistema di calcolo contributivo si basa sulla regola dell'equivalenza attuariale fra il valore dei contributi versati nell'intera vita lavorativa, capitalizzati con il tasso di crescita del PIL (montante contributivo), e il valore delle rate di pensione che il lavoratore, e l'eventuale superstite, godranno in media nella vita residua, a partire dalla data di percezione della prestazione. In tale schema di calcolo, il coefficiente di trasformazione esprime, per ogni età di pensionamento, il rapporto fra la prima rata annua di pensione ed il montante contributivo necessario a garantire la suddetta equivalenza attuariale⁴.

Il rispetto dell'equivalenza attuariale esige, tuttavia, che i coefficienti di trasformazione siano aggiornati nel tempo, con particolare riguardo ai parametri demografici che esprimono il periodo medio di percezione della rata di pensione. Pertanto, se aumenta la speranza di vita alle età di pensionamento, e quindi il numero di rate di pensione che mediamente saranno percepite nel periodo di vita residua, il rispetto dell'equivalenza attuariale impone che i coefficienti di trasformazione vengano corrispondentemente rideterminati in modo tale da compensare i maggiori costi che ne deriverebbero per il sistema. Il contributo di Tafaro in questo volume spiega nel dettaglio le implicazioni di genere delle modifiche dei diversi fattori che incidono sui coefficienti di trasformazione.

Nel chiudere questa breve introduzione, è utile ricordare che, relativamente ai requisiti di pensionamento, la Riforma Dini del 1995 aveva previsto uno schema flessibile di accesso nella fascia di età 57-65 anni, richiedendo solo 5 anni di contribuzione e un importo di pensione a calcolo non inferiore a 1,2 volte l'assegno sociale. Il pensionamento era consentito anche ad età inferiori ai 57 anni se in possesso di un'anzianità contributiva di 40 anni. L'unica differenziazione di genere era rappresentata dalla possibilità accordata alle lavoratrici madri di una riduzione del limite minimo di età, fino a un massimo di un anno, in relazione al numero di figli.

Su tale disciplina, la Riforma Maroni (legge del 2004, n. 243) è intervenuta elevando il requisito minimo di età, congiunto con i 35 anni di contribuzione, previsto per l'accesso al pensionamento anticipato nei regimi sia retributivo sia misto, e ha esteso gli stessi requisiti al regime contributivo. La successiva legge del 2007, n. 247 ha sostanzialmente confermato il valore a regime dei suddetti parametri, prevedendo tuttavia una maggiore gradualità rispetto all'incremento di tre anni previsto inizialmente per il 2008 (eliminazione del cosiddetto "scalone"). Infine, il D.L. 78/2010 (convertito con legge 122/2010), ha ulteriormente inasprito i requisiti di accesso al pensionamento prevedendo: *a)* il potenziamento del regime delle decorrenze dei trattamenti relativi al pensionamento di vecchiaia ordinario e al pensionamento anticipato, *b)* l'accelerazione dell'innalzamento a 65 anni del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia ordinario per le lavoratrici del pubblico im-

⁴ Il principio dell'equivalenza attuariale garantisce strutturalmente, cioè quando il sistema sarà a regime, la coincidenza dell'aliquota di equilibrio (rapporto fra la spesa per pensioni ed il monte imponibile a fini contributivi) con l'aliquota contributiva e la stabilizzazione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL a un livello pari a quello dell'aliquota di equilibrio moltiplicata per l'incidenza del monte imponibile sul PIL. Tuttavia, nell'ambito del dibattito che ha fatto seguito alla riforma pensionistica del 1995, sono state poste in evidenza alcune insufficienze del metodo contributivo adottato, rispetto alla formulazione teorica delle condizioni di equilibrio, per lo più imposte da esigenze di mediazione politica. In merito, si veda, Gronchi e Aprile (1996).

piego⁵ e c) l'attuazione, dal 2015, dell'adeguamento automatico dei requisiti anagrafici per il pensionamento all'aumento della speranza di vita.

A seguito dei suddetti interventi normativi, il sistema pensionistico italiano fissa, ad oggi, il requisito anagrafico per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario a 65 anni per gli uomini (e le donne del pubblico impiego) e a 60 anni per le donne lavoratrici del settore privato. L'accesso al pensionamento ad età inferiori a quelle previste per il pensionamento di vecchiaia (cosiddetto pensionamento anticipato) è consentito nei seguenti casi:

1. un'anzianità contributiva di almeno 40 anni (in questo caso si prescinde dall'età anagrafica);
2. un'anzianità contributiva di almeno 35 anni ed un'età gradualmente crescente dai 60 anni del 2010 ai 62 anni a partire dal 2013, per i lavoratori dipendenti, e dai 61 anni del 2010 ai 63 anni a partire dal 2013 per i lavoratori autonomi⁶.

In ogni caso, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario e anticipato (anche con anzianità contributiva di almeno 40 anni), l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi.

Inoltre, dal 2015, i requisiti anagrafici per il pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato⁷ saranno adeguati ogni tre anni in funzione della variazione della speranza di vita a 65 anni accertata dall'ISTAT in riferimento al triennio precedente⁸.

Di tutti questi elementi bisogna tener conto nel valutare l'impatto di genere delle riforme pensionistiche tuttora in atto.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI (2001), *Sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso un approccio integrato* [COM (2001) 362 definitivo], in http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10126_it.htm.
- CORSI M., CREPALDI C., SAMEK LODOVICI M. (2011), *The socio-economic impact of pension systems on the respective situations of women and men and the effects of recent trends in pension reforms*, European Commission – DG Justice, Bruxelles.
- CORSI M., D'IPPOLITI C. (2009), *Poor old grandmas? Gender and pension reform in Italy*, "Brussels Economic Review-Cahiers Economiques De Bruxelles", 1, pp. 35-56.
- GRONCHI S., APRILE R. (1996), *La riforma delle pensioni: equità, sostenibilità e indicizzazione*, "Economia e Lavoro", 4.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2011), *La riforma delle pensioni, Documento di economia e finanza, sezione III – Programma nazionale di riforma*.

⁵ La legge del 2009, n. 102 aveva già previsto l'elevamento graduale del requisito di età dagli attuali 60 anni a 65 anni, al passo di un anno ogni due, a partire dal 2010. Tale intervento era stato adottato al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte di giustizia delle comunità europee del 13 novembre 2008 che ha imposto l'eliminazione di ogni differenza di genere nei requisiti di accesso al pensionamento del settore pubblico.

⁶ Il requisito anagrafico è ridotto di 1 anno rispetto a quello indicato solo se in possesso di un'anzianità contributiva minima di almeno 36 anni.

⁷ L'adeguamento automatico alla speranza di vita si applica anche al requisito minimo di età previsto per la concessione dell'assegno sociale.

⁸ Al fine di uniformare la periodicità temporale dell'adeguamento dei requisiti anagrafici a quella prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione, il secondo adeguamento è effettuato, derogando alla periodicità triennale, con decorrenza 1° gennaio 2019. Sulla base dello scenario demografico centrale elaborato dall'ISTAT (2008), l'incremento dei requisiti al 1° gennaio 2015 è stimato pari a 3 mesi (limite superiore previsto normativamente solo in occasione del primo adeguamento); i successivi adeguamenti triennali, a partire dal 2019, sono stimati pari a circa 4 mesi nel successivo ventennio e a circa 3 mesi fra il 2030 ed il 2050. Ciò comporta un adeguamento cumulato, al 2050, pari a circa 3,5 anni. In merito si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011, pp. 88-91).