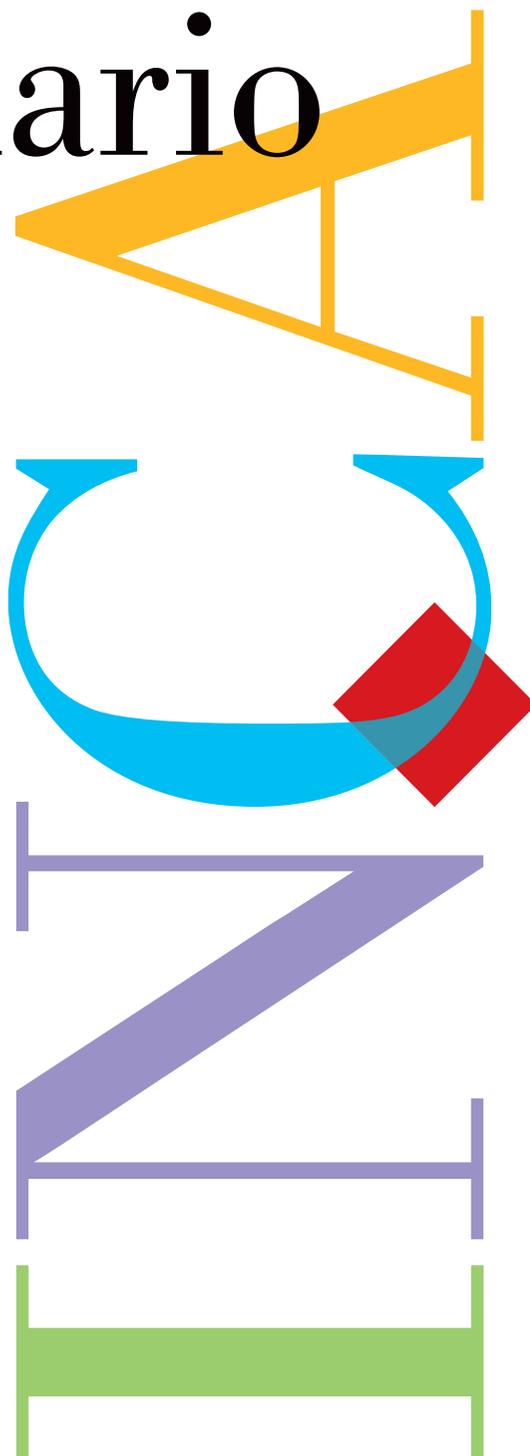




otiziario

NotiziarioINCAonline
N.5-6 / 2013

- Stato sociale**
- Pensioni**
- Migrazioni**



il Patronato della CGIL



Notiziario INCA online

Rivista Mensile | Inca Cgil

LA RIVISTA TELEMATICA È REGISTRATA PRESSO
IL TRIBUNALE CIVILE DI ROMA - SEZIONE PER LA STAMPA
E L'INFORMAZIONE - AL N. 176/2012 IN DATA 11/6/2012

DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

REDAZIONE

Sonia Cappelli

EDITORE E PROPRIETARIO

Ediesse srl

Viale di Porta Tiburtina 36

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

www.ediesseonline.it

AMMINISTRAZIONE

Via Nizza 59 - Roma

Tel./Fax (06) 8552208

Progetto grafico: Antonella Lupi

© EDIESSE SRL

Immagini tratte dal volume

Cgil. Le raccolte d'arte, 2005

CHIUSO IN REDAZIONE

LUGLIO 2013

Sommario

Stato sociale

Lo Stato sociale in Italia 5
■ di Felice Roberto Pizzuti

Il welfare come risorsa 19

Il contributo delle politiche sociali alla creazione di nuova occupazione in Europa e in Italia

■ Indagine a cura di A. Ciarini, R. Fantozzi, S. Lucciarini, A.M. Simonazzi, E. Pavolini, S. Picchi, M. Raitano per la rete «Cresce il welfare, cresce l'Italia»

Pensioni

La spesa per le pensioni 35

■ ESTRATTO DA *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*

Indagine a cura della Ragioneria generale dello Stato, 2013

Migrazioni

Pietra tombale sul Decreto flussi? 71

■ di Claudio Piccinini

Il diritto agli assegni di disoccupazione in caso di espatrio 73

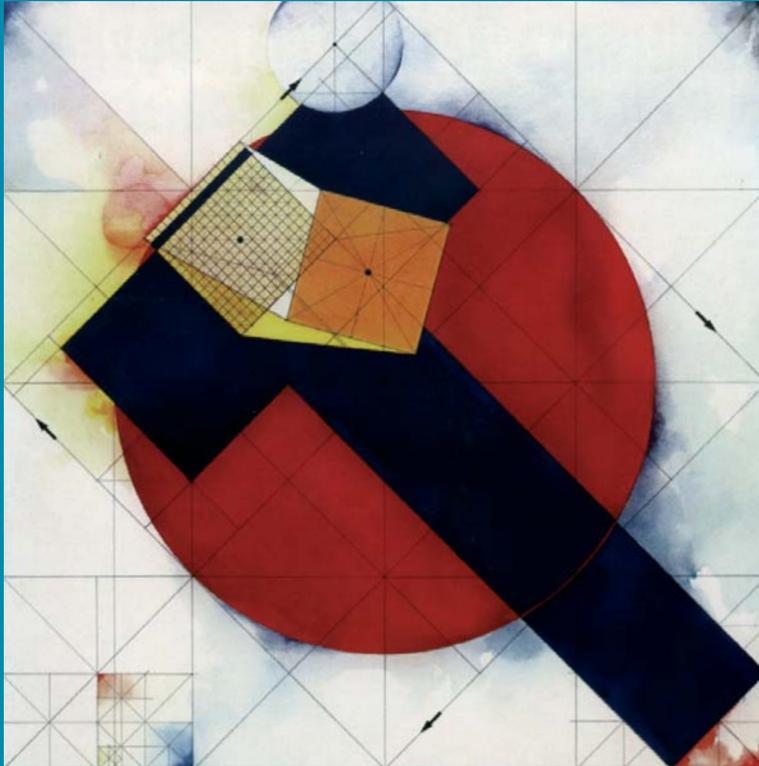
■ di Carlo Caldarini

ALLEGATO: Nota a sentenza a cura di L.E. Nusco ed E. Sessa 75

I figli dei migranti hanno maggiori probabilità di finire in scuole mediocri 85

■ di Carlo Caldarini

Stato sociale



Opera di Giò Pomodoro, 1982

Lo Stato sociale in Italia*

■ di Felice Roberto Pizzuti **

▼ I dati ufficiali

Nel 2011 la spesa per protezione sociale (totale istituzioni) è stata pari al 28,5% del Pil. Rispetto al 2010, in termini nominali, si è registrata una crescita dell'1,4%; contestualmente la sua incidenza rispetto al Pil è diminuita, invece, di 0,1 punti percentuali. Analizzando l'andamento nell'ultimo quinquennio (2007/2011), la spesa per protezione sociale, in termini reali, ha fatto registrare una crescita media del 3,4%, inferiore rispetto ai tassi di crescita dei periodi precedenti e in particolare alla crescita media del 6,8% riportata nel quinquennio 1990/1995. La sua incidenza, rispetto al Pil, è rimasta pressoché costante dal 2009; per l'effetto del manifestarsi degli effetti della crisi economico finanziaria, l'incidenza della spesa sociale è cresciuta di 3,1 punti percentuali rispetto al 2007. La crisi, infatti, ha generato un effetto combinato: da un lato c'è stato il rallentamento della crescita economica, dall'altro ha generato maggior ri-

corso a prestazioni di protezione sociale, come gli assegni di integrazione salariale o le indennità di disoccupazione. Unitamente all'analisi dell'andamento della spesa di protezione sociale è utile osservare anche la dinamica della composizione di spesa per funzioni (sanità, previdenza e assistenza).

Per l'anno 2011, il 68,2% della spesa totale è determinato dalla previdenza, il 23,2% dalla sanità e il restante 8,6% dall'assistenza. Le due componenti minoritarie, sanità e assistenza, tra il 1990 e il 2011 hanno fatto registrare andamenti differenti. L'assistenza ha mantenuto un peso pressoché invariato, mentre la sanità ha mantenuto un andamento costante solo dopo la successiva ripresa rispetto ai minimi registrati a metà degli anni '90.

Osservando invece la dinamica della previdenza è possibile notare come dopo gli elevati livelli raggiunti tra il 1994 e il 1999 sia iniziato, per effetto delle riforme introdotte, un graduale percorso di riduzione. Questo percorso si è interrotto dall'anno 2007.

* Il presente elaborato è tratto dal *Rapporto sullo Stato sociale 2013. Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, Edizioni giuridiche Simone, 2013, a cura di Felice Roberto Pizzuti.

** Professore ordinario, docente di Politica economica e di Economia e Politica del welfare state presso la Facoltà di Economia della «Sapienza» Università di Roma; direttore del Master di Economia pubblica presso la «Sapienza» Università di Roma; vicepresidente del Fondo pensione Cometa.

L'incremento della spesa previdenziale, durante gli anni della crisi, è dovuto all'azione degli ammortizzatori automatici del reddito (indennità di disoccupazione) e dei trattamenti per fine rapporto di lavoro. Questo fenomeno risulta più evidente confrontando la composizione percentuale della spesa per la previdenza tra il 1990 e il 2011, dove si evidenzia la lieve riduzione del peso delle pensioni (0,1 punti percentuali) – componente principale dell'aggregato – la riduzione degli assegni familiari (-1,8 punti percentuali) e dell'indennità di malattia (-0,7 punti percentuali) a favore dell'incremento dell'indennità di disoccupazione (+1,5 punti percentuali) e delle liquidazioni di fine rapporto (+1,3 punti percentuali).

to tra i suoi principi ispiratori il *gender mainstreaming*, cioè l'approccio metodologico e valutativo che richiede l'integrazione della prospettiva di genere in tutti gli ambiti delle scelte politiche e in tutte le fasi del processo decisionale relative a una misura di intervento (dalla proposta alla sua approvazione, implementazione, valutazione).

Tale approccio implica, necessariamente, la valutazione sia *ex ante* sia *ex post* dell'impatto della misura su uomini e donne e, dove necessario, l'introduzione di aggiustamenti per eliminare eventuali effetti negativi. Si tratta dunque di una prospettiva di *policy* ben diversa da quella, più limitata e residuale, che riserva un'attenzione specifica di tutela alle donne come soggetto debole del mercato del lavoro, del welfare, della società. Va notato che, nella situazione italiana caratterizzata ancora profondamente da un welfare di tipo familistico, la condizione lavorativa femminile e le possibilità di conciliazione vita-lavoro delle donne influenza in maniera diretta le condizioni del welfare familiare.

■ *I nuovi ammortizzatori sociali*

Poiché la riforma del mercato del lavoro era dichiaratamente rivolta a superare un modello «vecchio» di ammortizzatori sociali, centrato sulla figura del lavoratore dipendente a tempo indeterminato (meglio se nella grande impresa), e ad allargare la protezione sociale agli esclusi, c'era più di un motivo per aspettarsi dalla riforma benefici relativamente maggiori per le donne, legati all'annunciata estensione della protezione degli ammortizzatori sociali ai soggetti finora meno o affatto tutelati.

▼ **Donne e welfare: valutazioni economiche delle riforme del mercato del lavoro e delle pensioni**

■ *La riforma del mercato del lavoro*

Le misure riconducibili alla finalità di una maggiore inclusione e tutela delle donne nel mercato del lavoro retribuito sono solo una parte e non la più rilevante dell'intero articolato della riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali proposta dal ministro Fornero e approvata dal Parlamento italiano nel giugno 2012. Se si escludono infatti le disposizioni sugli incentivi contributivi all'assunzione di donne in determinate circostanze e ambiti territoriali, e le norme su dimissioni in bianco, maternità obbligatoria, voucher per asili nido e baby sitter, il resto – e il grosso – della riforma non pare aver assun-

Niente di tutto ciò. I trattamenti di disoccupazione, sia prima che dopo la riforma, hanno infatti una caratteristica in comune: sono riservati a ex occupati. La riforma infatti ha parzialmente modificato la tipologia contrattuale in seguito alla quale si matura il diritto a un trattamento di disoccupazione: ma non ha introdotto alcuna novità per coloro che non hanno un lavoro e non l'hanno avuto nel recente passato. Universo nel quale sono maggiormente presenti le donne.

Chi un lavoro ce l'aveva e lo ha perso, invece, può trovarsi a godere di una serie di tutele di diversa forza e portata. Nel regime precedente alla riforma Fornero questi erano: il trattamento di disoccupazione ordinaria (a sua volta distinto a seconda che fosse a requisiti ordinari o a requisiti ridotti), l'indennità di mobilità, le varie forme di cassa integrazione (ordinaria, straordinaria, in deroga).

Nel primo semestre 2012 le donne erano beneficiarie di quasi la metà delle indennità di disoccupazione ordinaria (il 45% della disoccupazione ordinaria a requisiti ordinari e il 47,2% di quella a requisiti ridotti; prima della crisi ne avevano una quota anche più alta, prossima al 60%) e del 36,4% delle indennità di mobilità. Dunque, le donne ex occupate tendevano a essere sovrarappresentate nel campo degli ammortizzatori a tutela «debole», e meno presenti tra quelli più forti, come la cassa integrazione, che è sempre stata concentrata su settori a occupazione prevalentemente maschile.

Uscendo dal mondo del lavoro dipendente ed entrando in quello del lavoro atipico – collaboratori a progetto, occasionali, finti autonomi, stagisti – si conferma una sovrarappre-

sentazione femminile nel popolo dei «senza tutele», o dei soggetti a tutela più debole.

L'apparente maggior peso femminile nell'ambito del lavoro a tempo indeterminato non tragga in inganno: per la struttura dell'occupazione italiana e per il ruolo forte della piccolissima impresa in essa, l'occupazione maschile indipendente è più alta. Ma all'interno del lavoro indipendente l'Isfol differenzia tra veri e finti autonomi: tra questi ultimi ci sono tutte le figure prevalenti del lavoro flessibile introdotte dal 1997 in poi, quelle non coperte dal sistema degli ammortizzatori sociali.

La fotografia pre-riforma, dunque, mostra una maggior presenza femminile nell'area dei non garantiti, sia per una maggiore presenza delle donne tra i «nuovi entranti» (che non escono dunque da una precedente condizione di occupazione, ma sono al primo lavoro o vi tornano dopo una fase di inattività), sia per una loro sovrarappresentazione nei settori a tutela contrattuale debole o senza tutela.

Per i primi la riforma del mercato del lavoro non introduce alcuna novità: i trattamenti di disoccupazione continuano ad essere una cosa che riguarda chi aveva un lavoro e l'ha perso. C'è invece il riordino delle varie tipologie della cassa integrazione e l'introduzione dell'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego), che attua un certo allargamento nella copertura. Così come la vecchia indennità di disoccupazione, l'Aspi riguarda anche i contratti a termine (purché sussistano due anni di anzianità assicurativa e 52 settimane di contribuzione nell'ultimo biennio): la novità sta nell'allargamento del suo ambito di appli-

cazione agli apprendisti e agli artisti. Inoltre, viene introdotta la mini Aspi, che rafforza la vecchia disoccupazione a requisiti ridotti, ma ancora una volta riguarda solo coloro che escono da una condizione di lavoro dipendente (e hanno almeno due anni di contributi versati).

Si può concludere dunque che se un compito urgente della riforma del welfare avrebbe dovuto essere l'introduzione di un nuovo sistema di tutele capace di coprire dai rischi della disoccupazione le persone più esposte ai contraccolpi dei cicli economici (titolari di rapporto atipici, dipendenti di piccole imprese, nuove figure del lavoro autonomo professionale), non si può dire che le misure contenute nella riforma del mercato del lavoro in tema di ammortizzatori sociale siano in grado di raggiungere l'obiettivo. Siamo ben lontani da quel sistema di «flexsecurity» che spesso nel dibattito politico è stato posto come modello: un sistema che prevede, tra le altre cose, un robusto stanziamento di risorse. Le risorse messe a disposizione per l'attuazione di questa parte della riforma del mercato del lavoro corrispondono a un aumento complessivo della spesa per gli ammortizzatori sociali dallo 0,1% del Pil. Facendo un confronto con il sistema tedesco, spesso evocato da più parti come modello da seguire, si vede che nel 2009 la Germania spendeva per gli ammortizzatori sociali l'1,9% del Pil, l'Italia lo 0,8%. Con l'aumento insignificante dello stanziamento aggiuntivo raggiungeremo poco più dello 0,9%, il che fa capire l'enorme quantità di risorse che bisognerebbe mettere sul tavolo per avvicinarsi davvero a un sistema che coniughi flessibilità e sicurezza.

▼ Le forme contrattuali

Per ridurre la distanza fra «garantiti» e «non garantiti», l'intera impalcatura della riforma sembra contare, più che su una estensione delle prestazioni, sui disincentivi ai contratti atipici e sugli incentivi a quello che viene proposto come il canale privilegiato d'ingresso nel mercato del lavoro, ossia l'apprendistato. Per quanto riguarda i disincentivi all'abuso dei contratti atipici, va detto che questi non sono stati sfoltiti nel numero (rimangono ben 46 forme contrattuali), ma sono stati invece sottoposti a nuove condizioni e limitazioni rendendoli contemporaneamente più costosi. Da un lato sono stati inseriti paletti e obblighi amministrativi aggiuntivi a carico dei datori di lavoro, dall'altro, sono stati aumentati i contributi per i contratti a tempo determinato, per i collaboratori a progetto e per le partite Iva.

In attesa del monitoraggio della riforma avviato dal ministero del Lavoro, si possono registrare denunce provenienti dal mondo delle imprese, da inchieste giornalistiche, dal mondo del lavoro atipico e dalle associazioni dei professionisti delle partite Iva (vere e «finte») che hanno messo in luce il pericolo che la riforma finisca per ritorcersi contro gli stessi lavoratori atipici, aumentando i contributi e gli adempimenti amministrativi e burocratici a loro carico.

Per quanto invece attiene alla nuova disciplina dell'apprendistato, il cui lancio è stato dal governo affidato anche al tentativo di modificare l'immagine non positiva di tale istituto nell'opinione pubblica e nel mondo del lavoro, bisognerà attendere che ci siano le norma-

tive regionali (alle quali è stata affidata la materia) per vederne la concreta applicazione. In passato, è stato uno strumento maggiormente utilizzato dalla forza lavoro maschile, soprattutto nelle fasce d'età più basse.

Più in generale, è certamente difficile valutare l'impatto sull'occupazione – maschile e femminile – di una riforma delle regole giuridiche dell'ingresso sul mercato del lavoro varata nel pieno di un ciclo recessivo senza precedenti nella storia economica recente del nostro Paese e dell'intero mondo industrializzato. Ed è fuorviante ogni ragionamento che si concentri esclusivamente sulle condizioni dell'offerta, prescindendo dalle condizioni della domanda. Ma pur restando all'interno delle politiche dell'offerta, vanno sottolineate le carenze di un impianto riformatore che, vuoi per mancanza di risorse da investire negli ammortizzatori sociali, vuoi per una disattenzione di fondo alle tematiche di genere, non affronta gli effetti prodotti dalla situazione economica attuale sulla condizione delle giovani donne in cerca di lavoro. La mancata introduzione di innovazioni efficaci per allargare la tutela del welfare ai non garantiti, non interviene a ridurre la precarietà dei contratti atipici e dunque a ridurre, nel complesso, il tasso di incertezza sulla propria vita lavorativa, sociale, familiare e riproduttiva che caratterizza tutta la fascia dei «nuovi entranti» nel mercato del lavoro.

Tale condizione economica ha gravi ripercussioni non solo sugli indicatori complessivi del benessere sociale e sugli indici della disuguaglianza intergenerazionale, ma anche sulle stesse dinamiche demografiche. Dalla metà del 2011 l'Istat ha rilevato un'interru-

zione della tendenza a una ripresa della fertilità in Italia che era in corso, lenta ma percepibile, dal 1995, anno del minimo storico. All'interruzione del trend, che ha coinciso con la crisi economica, hanno contribuito in misura considerevole le scelte riproduttive delle donne straniere, ma c'è anche, rilevata da diverse ricerche in materia, un'influenza diretta della «trappola della precarietà».

▼ **L'impatto dell'aumento dell'età pensionabile su occupazione e conciliazione**

La valutazione dell'impatto di genere delle misure di *policy* introdotte nel biennio appena trascorso non può prescindere dalle importanti novità introdotte in materia previdenziale:

- 1) l'entrata a regime dell'innalzamento dell'età pensionabile per le lavoratrici del pubblico impiego;
- 2) il passaggio per tutti al sistema contributivo e la cancellazione delle forme effettive di flessibilità dell'età di pensionamento, introdotta dal cosiddetto decreto «salva Italia».

Il primo intervento, pur originato da un obiettivo «paritario» – eliminare, come chiesto allo Stato italiano dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, la differenza nell'età di pensionamento di vecchiaia tra donne e uomini nel pubblico impiego – è infatti rimasto attuato solo a metà, essendo rimasta inapplicata la disposizione di legge che prevedeva di destinare i risparmi così conseguiti a politiche sociali e a misure di conciliazione. Mentre il secondo, pur non essendo specificatamente

mirato alle donne, è molto probabilmente destinato a incidere maggiormente, in modo negativo, su carriere contributive che sono tipicamente femminili.

■ *Il «tesoretto» sparito*

Nel dare attuazione alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, equiparando a 65 anni l'età per la pensione di vecchiaia di donne e uomini del pubblico impiego, il legislatore aveva introdotto un importante vincolo di destinazione dell'attivo di bilancio derivante da tale disposizione. Dal momento che la minore età richiesta alle donne rispetto agli uomini per il pensionamento di vecchiaia è stata sempre intesa come una sorta di compensazione per la maggior quantità di lavoro non retribuito svolto (lavoro domestico, di cura, di assistenza), la scelta politica è stata quella di destinare i risparmi derivanti dall'innalzamento dell'età pensionabile a misure volte ad alleviare questo carico di lavoro non retribuito e, in particolare, «a interventi dedicati a politiche sociali e familiari con particolare attenzione alla non autosufficienza e all'esigenza di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare delle lavoratrici» (art. 22-ter, comma 3, d.l. n. 78/2009). È quello che è stato definito il «tesoretto» delle donne: somme che, secondo la disposizione di legge, dovevano confluire nel Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, ma con la finalità indicata appunto nell'art. 22-ter.

Secondo le stime ufficiali, si tratta di fondi di entità tutt'altro che trascurabile: 3,7 miliardi di euro per il periodo dal 2010 al 2019 e 242 milioni di euro annui a regime a decorrere dal 2020. Ma contravvenendo alla di-

sposizione governativa, tali fondi sono stati destinati, sia nel 2010 che nel 2011, ad altre finalità; e dal 2012 il Fondo strategico è stato decurtato esattamente della somma derivante dall'innalzamento dell'età pensionabile delle donne.

Una scelta indubbiamente dettata da esigenze ed emergenze della finanza pubblica, ma che, oltre a disattendere una specifica norma di legge, disconosce anche un principio fondamentale al quale per la prima volta era stata data un'attuazione pratica e una conseguenza normativa: quello per cui l'effettiva parità tra uomini e donne sul mercato del lavoro passa per un riequilibrio complessivo dei tempi di lavoro e di vita, del quale deve farsi carico tutto il sistema. E un primo passo di tale «presa in carico» è certamente quello di aumentare i servizi sociali e alla persona destinati ad alleviare il carico di lavoro di cura che ancora continua a gravare prevalentemente sulle donne, lavoratrici e non. Nella norma sul tesoretto tale consapevolezza – difficile da contestare sul piano teorico e di principio – veniva tradotta in misure di *policy* concrete: disattese, nonostante una campagna tanto ampia quanto inascoltata a opera di un vasto schieramento di associazioni femminili.

■ *Le nuove pensioni*

Tra le previsioni della riforma delle regole previdenziali introdotta dal decreto «Salva Italia», vi sono la riduzione della flessibilità dell'età del pensionamento e la reintroduzione dell'anzianità minima a 20 anni. L'insieme delle misure conferma la tendenza all'aumento dell'età pensionabile, avviata in Italia e in Europa da diversi anni. Alcuni degli effetti di bre-

ve periodo della riforma previdenziale contenuta nel decreto «salva Italia» sono già ampiamente visibili nel 2012: tra essi, oltre all'impatto sui conti pubblici e alla contemporanea apertura dell'emergenza dei lavoratori cosiddetti «esodati», rimasti senza lavoro e senza pensione, va registrato anche un aumento del peso della componente più anziana sull'occupazione femminile. In un contesto generale nel quale l'occupazione femminile ha complessivamente tenuto per motivi strutturali e congiunturali di diversa natura, va sottolineato il contributo molto forte dato a tale risultato dalle lavoratrici «anziane» rimaste al lavoro in virtù delle nuove regole sulle pensioni.

Nel medio e lungo periodo, vanno valutati gli effetti delle nuove disposizioni su contributi e pensioni nel contesto del mercato del lavoro italiano caratterizzato da una maggiore presenza delle donne nelle cosiddette «carriere fragili»: carriere caratterizzate da contributi bassi, dovuti a più bassi salari o al ricorso al part time; discontinuità contributiva dovuta a periodi di assenza dal mercato del lavoro per ragioni di cura; passaggi più frequenti di condizione lavorativa. È per tali caratteristiche del lavoro femminile che la riforma rischia di pesare in modo particolarmente gravoso sulle donne lavoratrici. La riforma costringe a restare al lavoro più a lungo chi ha avuto redditi (e contributi) più bassi nella sua storia lavorativa, tramutando la flessibilità nell'età pensionabile, originariamente prevista dalla riforma Dini, in un privilegio accessibile solo a chi ha un reddito elevato.

Anche sotto questo aspetto, è destinata ad avere ripercussioni la mancanza di un qual-

siasi collegamento tra le condizioni del mercato del lavoro, le dinamiche previdenziali e le misure che in senso lato possiamo definire «di conciliazione»: pur nella durezza del nuovo assetto previdenziale, la sperequazione tra donne e uomini potrebbe essere attenuata qualora alle donne (anziane) lavoratrici venissero in soccorso servizi e strumenti di welfare e incentivi concreti alla redistribuzione del lavoro di cura, anche in ambito familiare. Come si è visto, seguendo le sorti del cosiddetto «tesoretto», così non è stato finora, anzi in misura crescente il peso dell'assistenza e della cura viene spostato dal welfare pubblico alle famiglie, ossia molto spesso sulle donne e, in particolare su quella generazione femminile che nella pubblicistica corrente è definita «sandwich», ossia quella che deve farsi carico contemporaneamente della cura degli anziani non più autosufficienti e dei figli/nipoti non ancora autosufficienti. Tale spostamento di ruolo dalle istituzioni pubbliche al *welfare* familiare, in una qualche misura, nel passato è stato anche teorizzato e pianificato; ma viene a confliggere con il parallelo aumento dell'età pensionabile delle donne attualmente occupate e con le incerte prospettive di reddito e benessere delle attuali giovani, future pensionate.

■ Conclusioni

Le misure fin qui esaminate non possono essere valutate solo nella loro specificità e astratte dal contesto e dall'indirizzo politico di fondo che le hanno generate e condizionate. L'assenza di un robusto stanziamento per una riforma degli ammortizzatori sociali che ne allargasse in modo sensibile la copertura; po-

litiche per il lavoro concentrate sulle sole condizioni contrattuali dell'offerta; riforme e continui ritocchi al sistema previdenziale valutati esclusivamente nella loro capacità di ridurre il peso del comparto sulla dinamica complessiva della spesa pubblica; si tratta di linee di *policy* coerenti con l'approccio delle istituzioni e dei governi europei seguito all'esplosione della crisi finanziaria del 2007-2008, con il suo intreccio tra crisi economica e crisi dei debiti sovrani. Un approccio che ha portato sia pure in misura diversa tutti i governi dell'area dell'Europa a misure restrittive di finanza pubblica, in una politica di *austerità* generalizzata al di qua e criticata al di là dell'Atlantico. In un quadro predittivo assai fosco sulle prospettive dell'economia reale europea, da fonti autorevoli sono giunte analisi che hanno messo in discussione l'efficacia di politiche restrittive della finanza pubblica in un contesto recessivo prolungato, e hanno contestato la stessa validità concettuale dei suoi presupposti analitici.

Forse è troppo presto per parlare di una inversione di tendenza in Europa e in Italia, e certamente la traduzione dell'approccio (auto)critico di tali documenti in linee d'azione di politica economica è affidata all'evoluzione delle dinamiche politiche internazionali e soprattutto europee. Ma qualora questo potesse succedere, non andrebbero ignorate le lezioni che gli anni dell'*austerità* appena trascorsi ci consegnano in relazione alle potenzialità occupazionali legate a un settore pubblico e del welfare da riscrivere e rimodellare. Nella fase più acuta della crisi economica, le donne hanno pagato relativamente di meno in termini occupazionali; come si legge in

una sintesi divulgativa su inGenere.it: «In un bilancio complessivo di genere ha prevalso quello che si può definire un livellamento verso il basso, dove il genere che “aveva di meno” ha anche perso di meno. Ma le analisi più dettagliate sull'impatto della crisi in tutta l'Unione concordano nel sottolineare, sia pure nelle diversità profonde delle situazioni nazionali, i rischi legati non tanto alla crisi economica ma alle politiche di austerità che ne sono seguite. E questo sia per una maggior presenza delle donne occupate nei settori del pubblico impiego interessati dai tagli, sia per il venir meno degli strumenti indiretti di sostegno all'occupazione femminile: dai servizi sociali a quelli di cura, dagli orari scolastici ai costi e alle condizioni dei trasporti. Di tale impatto si sentiranno gli effetti soprattutto nei mesi e negli anni a venire: e poiché le politiche di *austerità* hanno interessato soprattutto i Paesi meridionali dell'Unione europea – proprio quelli più lontani dagli obiettivi di parificazione ed *empowerment* femminile – forte è il rischio che, ai vari aspetti negativi delle politiche di riduzione della spesa pubblica in fase di recessione, si aggiunga anche quello di un nuovo allargamento della forbice «di genere» tra il Nord e il Sud dell'Europa.

Allo stesso tempo, il peso occupazionale dei settori della cura, l'enorme potenziale legato all'innovazione e allo sviluppo tecnologico e organizzativo in questi settori, e la crescente domanda legata alle dinamiche demografiche, fanno intravedere le potenzialità occupazionali – per donne e uomini – di una direzione della politica economica orientata sulle «infrastrutture sociali».

▼ **Donne e welfare.**

Aspetti giuspubblicistici della riforma del mercato del lavoro

■ *L'inclusione delle donne nella vita economica: il dato costituzionale e il quadro definito dal diritto dell'Unione europea*

Il 2012 ha visto l'Italia impegnata in un intenso sforzo sul piano della stabilità finanziaria, sforzo che deve necessariamente essere accompagnato da «quello altrettanto essenziale sul fronte delle riforme strutturali», come è stato autorevolmente sostenuto. Simili riforme, infatti, sono volte a recuperare alcuni divari rispetto agli altri Paesi, tra cui la creazione di un'economia in grado di generare «una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva».

Ponendo l'enfasi sul tema dell'inclusione sociale rapportata alla crescita, si manifesta la necessità di operare interventi di politica economica e sociale per ridurre gli scostamenti esistenti relativi all'accesso e alla permanenza di entrambi i sessi nel mercato del lavoro.

La letteratura economica evidenzia una correlazione positiva tra la definizione di politiche per la famiglia (servizi all'infanzia, diffusione del lavoro part time, congedi parentali, etc.) e le scelte occupazionali delle donne; allo stesso modo, è stato rilevato che i Paesi con maggiori tassi di fertilità presentano tassi di partecipazione delle donne al mercato del lavoro più elevati, mentre è vero il reciproco per quelli a bassa fertilità. L'Italia mostra tuttora un ritardo rispetto al target europeo per quanto riguarda i servizi di cura all'infanzia nonostante la strategia di Lisbona nel 2000 avesse fissato l'obiettivo di garantire l'accesso ai ser-

vizi di almeno il 90% dei bambini in età pre-scolare e di almeno il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni. Come ha evidenziato il governatore della Banca d'Italia, allora, la strategia inclusiva deve andare oltre la sfera economica e deve integrare politiche di welfare a ciò espressamente finalizzate, nella consapevolezza che, mentre «in molte aree i divari sono evidenti, su altre operano effetti indiretti che vanno studiati e rimossi».

La questione va affrontata nella consapevolezza che si tratti di un obiettivo sensibile, sia a livello sovranazionale sia a livello internazionale. Ciò è dimostrato, in primo luogo, dalla «Strategia Europa 2020», che tra gli obiettivi prevede il raggiungimento del tasso di occupazione per donne e uomini di età compresa tra 20 e 64 anni al 75% entro il 2020 – offrendo maggiori opportunità lavorative in particolare a donne, giovani, lavoratori più anziani e meno qualificati, immigrati regolari; in secondo luogo dal progetto dell'Ocse per eliminare le barriere all'uguaglianza di genere nelle aree dell'istruzione, occupazione, imprenditorialità (la «Gender Initiative»).

L'indagine allora deve sfruttare l'ausilio di discipline diverse: oltre alla scienza economica (e al diritto del lavoro) è proficuo l'ausilio della giuspubblicistica che può contribuire a ricondurre il dato normativo predisposto dal legislatore del 2012 ai principi costituzionali e dell'Unione europea, declinati alla luce della giurisprudenza costituzionale e comunitaria.

In questa prospettiva, infatti, emerge che il principio di maggiore inclusione delle donne nella vita economica (politica, sociale) –

da realizzare anche attraverso politiche di welfare a sostegno della famiglia – trova precisi riscontri nell'ordinamento costituzionale. Esso è contenuto nel principio delle pari opportunità tra i sessi, insito nella dichiarazione di eguaglianza e di pari dignità sociale dei cittadini, cui si connette il divieto di ogni discriminazione basata «anche sul sesso» sancito all'art. 3 della Costituzione. Fonda, in quanto tale, un vero e proprio «statuto della parità» che si declina nei vari ambiti del vivere comune: nella sfera familiare (art. 29 Cost.), nella conciliazione famiglia-lavoro (art. 37 Cost.), nella partecipazione ai pubblici uffici e nella rappresentanza politica (art. 51, I comma, e 117, VII comma, Cost.). È inoltre valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale sia in riferimento alla sfera socio-economica, come nei casi della tutela del sostegno alla maternità e paternità, sia con riguardo alle ulteriori dimensioni del vivere sociale, come nel caso della rappresentanza politica.

A livello comunitario, invece, il fondamento delle politiche inclusive a vantaggio delle donne è rappresentato dal generale divieto di ogni discriminazione fondata sul sesso, contenuto nei Trattati, la cui osservanza è garantita dalla Corte di Giustizia. Nel 2012 la strategia inclusiva prevede per lo più strumenti di *soft law*, come la Comunicazione della Commissione europea «Verso una ripresa fonte di occupazione». Si tratta di una misura per incentivare l'occupazione, anche attraverso la mobilitazione di fondi Ue per la creazione di posti di lavoro. Prende il nome di «pacchetto occupazione» e ha tra i suoi obiettivi la maggiore integrazione delle don-

ne nel mercato del lavoro. La Comunicazione del 2012 si colloca all'interno della più ampia «Strategia quinquennale per la promozione della parità tra donne e uomini (2010-2015)» finalizzata a garantire la parità salariale, il maggiore afflusso delle donne al mercato del lavoro, la parità nei posti di responsabilità, la lotta contro la violenza sulle donne, la promozione della parità all'esterno dell'Ue attraverso le relazioni che gli Stati membri intessono con altri Paesi. Il «pacchetto occupazione» prevede, tra gli altri strumenti, anche quello di avviare una consultazione da parte della Commissione sulla possibilità di creare posti di lavoro di qualità nei servizi cura della persona e per la famiglia, attivando politiche finalizzate all'integrazione delle donne nel mercato del lavoro mediante la completa applicazione della Direttiva 2006/54/Ce sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego, in materia salariale, ecc. Il Consiglio europeo del 29 giugno 2012 si è riunito per valutare le Raccomandazioni sul programma di occupazione fatte dalla Commissione a ciascuno Stato membro e, nella riunione del 6 luglio 2012, ha approvato le Raccomandazioni all'Italia. Ha evidenziato che nonostante gli sforzi compiuti dal nostro Paese, il tasso di occupazione delle donne italiane è ancora sotto la media europea (46,5% nel 2011, rispetto al 58,5%). A tal fine ha sollecitato l'Italia a intervenire nel biennio 2012-2013 sulla riforma del mercato del lavoro e sul sistema degli ammortizzatori sociali. All'interno di questi interventi, il Consiglio ha sottolineato la necessità di incentivare la partecipazione delle donne al merca-

to del lavoro, anche e soprattutto intervenendo sui servizi di cura dei bambini e degli anziani che risultano tuttora molto carenti. Nel nostro ordinamento l'effetto più immediato del «pacchetto occupazione» è dato dalla Legge 28 giugno 2012, n. 92 di riforma del mercato del lavoro che tenta di uniformarsi ai principi scaturiti dal diritto comunitario in materia, con esiti più o meno positivi (e più o meno incisivi).

■ *Le misure inclusive predisposte dalla riforma del mercato del lavoro*

La Legge 28 giugno 2012 n. 92 viene approvata in un contesto di forte crisi economica e finanziaria definita «la più grande recessione dai tempi della Grande Depressione», che colpisce fortemente anche (*rectius*: soprattutto) le donne lavoratrici. A più riprese le istituzioni europee hanno sensibilizzato i legislatori nazionali sugli effetti della crisi sulle donne, «più soggette al lavoro precario, più esposte al rischio di licenziamento e meno tutelate dai sistemi di protezione sociale» richiedendo maggiore attenzione sia da parte dell'Unione, sia da parte degli Stati membri. La Legge n. 92 è frutto anche di questo input proveniente dal diritto Ue. Essa, se da un canto ha il merito di aver messo sul tappeto alcune questioni – quali la condivisione della cura della famiglia da parte di entrambi i genitori, il contrasto alle dimissioni in bianco, la necessità di finanziare alcuni servizi di cura –, dall'altro, non ha sempre efficacemente risolto le problematiche ad esse sottese. Ha dato vita, pertanto, a interventi molto circoscritti non sufficienti a risolvere il gap culturale del nostro Paese.

Sul piano formale, la Legge n. 92, stabilisce che le misure in essa contenute mirano a «realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione». La finalità viene perseguita attraverso la definizione di rapporti di lavoro più stabili, ridistribuendo in maniera più equa le forme di tutela dell'impiego e «promuovendo una maggiore inclusione delle donne nella vita economica».

In particolare, si prevedono interventi che favoriscano la maggiore inclusione delle donne in contesti caratterizzati da una limitata partecipazione delle stesse rispetto agli uomini, con l'obiettivo di diminuire il divario che risulta particolarmente ampio nel Mezzogiorno e tra le fasce meno qualificate, ma che risulta presente anche tra le fasce qualificate e nelle posizioni di vertice. Non si tratta di una disciplina finalizzata a introdurre il meccanismo delle quote, in linea con la legislazione sulle azioni positive introdotta fin dalla Legge n. 125 del 1991, bensì di un intervento che tenta di razionalizzare alcuni aspetti della protezione sociale delle lavoratrici e dei lavoratori. Si prevedono, infatti, specifiche garanzie relative alla cessazione del rapporto di lavoro, servizi mirati alla cura della famiglia e un'organizzazione del lavoro che, almeno a livello teorico, nell'ottica di rafforzare la tutela della genitorialità, ridistribuisca il diritto/dovere alla cura dei figli su entrambi i componenti del nucleo familiare.

Sottende al dato normativo la consapevolezza dell'esistenza di un welfare ancora incom-

pleto, in cui la mancanza e il costo elevato dei servizi di supporto nelle attività di cura rappresentano, molto frequentemente, un ostacolo al mantenimento del posto di lavoro a tempo pieno e hanno una forte incidenza sull'ingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, come dimostrano i dati di riferimento.

[...]

■ *Il contrasto al fenomeno delle dimissioni in bianco*

Il secondo tipo di misure orientate all'inclusione delle donne nella vita economica è dato dal contrasto al fenomeno delle «dimissioni in bianco». Si tratta di un intervento a favore di tutti i lavoratori, per quanto il fenomeno interessi prevalentemente le lavoratrici. Data la diffusione di simile pratica, la questione è stata affrontata nell'ordinamento sin dalla Legge n. 7 del 1963 che sancisce la nullità delle dimissioni della lavoratrice nel periodo soggetto al divieto di licenziamento, rispettivamente dalla data delle pubblicazioni del matrimonio a un anno dopo l'avvenuta celebrazione. Il Decreto legislativo n. 151 del 2011, a sua volta, estende al padre lavoratore le forme di tutela già assicurate alla madre lavoratrice nel periodo della gravidanza e fino a tre anni del bambino, in una logica di complementarità nella genitorialità.

La Legge n. 92 definisce una nuova procedura delle dimissioni, modificando la disciplina precedente. A differenza di quanto disposto in precedenza vengono accorpati i due casi di cessazione del rapporto di lavoro, disponendo che entrambi siano soggetti a convalida dal servizio ispettivo del ministero del Lavoro e

delle Politiche sociali competenti per territorio. Il procedimento si applica anche ai casi di cessazione del rapporto di lavoro in costanza di adozioni internazionali e nei primi tre anni di affidamento del minore. Assume un forte rilievo l'estensione da uno a tre anni di vita del bambino (con corrispondenti adeguamenti per l'ipotesi di adozione o affidamento già evidenziati) del periodo entro il quale le dimissioni della lavoratrice o del lavoratore devono essere convalidate dal servizio ispettivo del Ministero del Lavoro per poter acquisire efficacia. Rimane inalterato, invece, il periodo coperto dal divieto di licenziamento, nonché il periodo, che è sempre di un anno dalla nascita del bambino, previsto dal Decreto n. 151, entro il quale le dimissioni, rese dalla lavoratrice o dal lavoratore che fruisca del congedo di paternità, danno luogo alla spettanza delle indennità previste per il caso di licenziamento, cioè, in pratica all'indennità sostitutiva del preavviso, come se si tratti di dimissioni rese per giusta causa.

Suscita perplessità la disciplina di convalida delle dimissioni o della risoluzione consensuale, dal momento che questo istituto è espressamente orientato ad assicurare la manifestazione autentica della volontà della lavoratrice e del lavoratore. Il legislatore, però, non ha indicato i termini per la convalida da parte del servizio ispettivo; si tratta di un'omissione che rende tuttora nebulosa la disciplina poiché non risolve i problemi interpretativi posti dalla normativa precedente. Al di fuori dei casi di dimissioni rese nel periodo protetto (in costanza di celebrazione del matrimonio, durante la gravidanza e nei primi tre anni di vita del bambino), l'ordina-

mento tutela la libertà dei soggetti di dimettersi ai sensi del codice civile. La pratica – diffusa quanto illegale – del fenomeno delle dimissioni in bianco rende necessario, però, un controllo amministrativo volto ad accertare anche in questo caso che la volontà di risolvere il rapporto di lavoro sia genuina e contestuale.

Sulla questione, già la Legge 17 ottobre 2007 n. 188, abrogata dal governo Berlusconi dopo pochi mesi dalla sua entrata in vigore, definiva una procedura specifica per le dimissioni volontarie. La lettera che attestava la volontà di recedere dal contratto di lavoro, infatti, doveva essere presentata, a pena di nullità, su moduli *ad hoc* forniti gratuitamente (dalle direzioni provinciali del lavoro, dagli uffici comunali, dai centri per l'impiego, dalle organizzazioni sindacali, dai patronati) o reperibili per via telematica. I moduli, realizzati secondo direttive del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, riportavano un codice alfanumerico progressivo di identificazione, la data di emissione e avevano una validità di quindici giorni dall'emissione.

L'abrogazione della Legge n. 188 ha riportato la questione nell'alveo del codice civile rendendo facilmente aggirabile il divieto di prevedere dimissioni in bianco. La Legge n. 92, intervenuta esplicitamente per contrastare questo fenomeno, ha stabilito che le modalità attraverso cui si manifesti la volontà del lavoratore siano alternative tra loro. Le parti, infatti, possono rivolgersi al servizio ispettivo del ministero del Lavoro per la convalida delle dimissioni o per la risoluzione consensuale del rapporto; oppure, e questa è la seconda moda-

lità, la lavoratrice o il lavoratore sottoscrivono un'apposita dichiarazione «in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro» che il datore è tenuto a inviare al Centro per l'impiego.

Dai lavori preparatori emerge che la nuova procedura, estrinsecandosi in fasi determinate, avrebbe l'obiettivo di tutelare allo stesso tempo le posizioni dei lavoratori e del datore di lavoro. La lavoratrice/il lavoratore sarebbe tutelata/o dal meccanismo che prova l'autentica volontà degli stessi di dimettersi o di risolvere consensualmente il rapporto di lavoro; il datore di lavoro avrebbe, dal suo canto, la garanzia di tempi certi nell'interruzione del rapporto di lavoro. Il meccanismo, come si è visto, si fonda sulla convalida, quale atto amministrativo di controllo, cui è subordinata l'efficacia delle dimissioni e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro. Emergono però elementi critici.

Il primo è dovuto ai tempi eccessivamente brevi della convalida previsti dalla legge. Il datore di lavoro, infatti, entro 30 giorni dalla dichiarazione di dimissioni o dalla risoluzione consensuale deve invitare l'interessata/o a presentarsi nelle appropriate sedi amministrative per la convalida stessa. Il lavoratore/la lavoratrice ha solo 7 giorni per recarsi presso la sede competente e manifestare la sua volontà convalidando o meno le dimissioni o la risoluzione consensuale; questo lasso di tempo segna il verificarsi della condizione sospensiva, allo scadere del quale il rapporto di lavoro cessa comunque di esistere in maniera definitiva.

Secondo alcuni autori la disposizione prevista dalla Legge n. 92 ha maggiori effetti sulla

correzione dell'abuso delle «dimissioni in bianco», piuttosto che sulla prevenzione. Ciò è dimostrato anche dal meccanismo sanzionatorio: come stabilito dalla legge, infatti, le sanzioni sono prevalentemente di natura amministrativa, di tipo pecuniario, salva l'eventuale applicazione della sanzione penale ove si riscontrino gli estremi di reato.

Altro elemento critico è dato, in secondo luogo, dal caso di dimissioni o di risoluzione consensuale subordinato anziché alla convalida, alla già richiamata dichiarazione della lavora-

trice/del lavoratore, in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro fatta dal datore di lavoro. La perplessità è legata al fatto che la comunicazione in oggetto avviene per via telematica, essendo difficile identificare il momento in cui debba avvenire la sottoscrizione in calce da parte del lavoratore. Non è specificato, inoltre, se la ricevuta debba essere rinviata all'ufficio competente del ministero del Lavoro e se il datore sia soggetto ad ulteriori controlli amministrativi. •

Il welfare come risorse

Il contributo delle politiche sociali alla creazione di nuova occupazione in Europa e in Italia

■ INDAGINE A CURA DEL GRUPPO DI LAVORO:

Andrea Ciarini (coordinatore), **Roberto Fantozzi** (Istat), **Silvia Lucciarini**, **Anna Maria Simonazzi**, **Sara Picchi** e **Michele Raitano** dell'Università La Sapienza di Roma ed **Emmanuele Pavolini** dell'Università Politecnica della Marche per la Rete «Cresce il Welfare, cresce l'Italia»

1. Welfare e occupazione nei servizi alle persone in Europa

Nonostante la crisi, l'onda lunga della deregulation e del taglio alla spesa pubblica continua a insistere sulle istituzioni del welfare, messe al bando come costi insostenibili o peggio ancora fonte di sprechi.

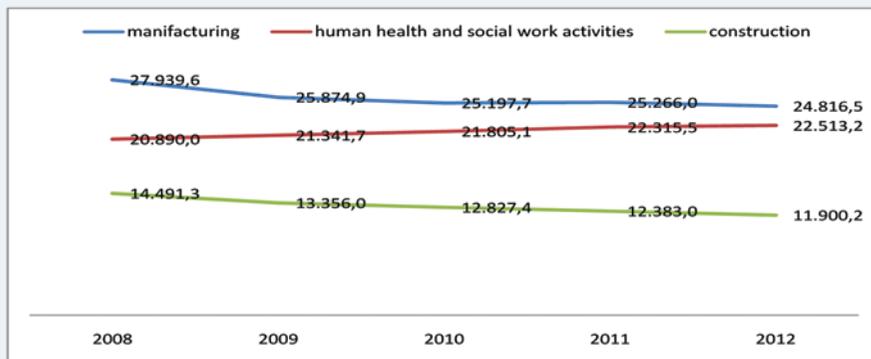
Il problema appare particolarmente stringente in questo momento. E non solo per gli effetti sulla riduzione dei servizi e delle prestazioni sociali nei confronti dei vecchi e nuovi rischi sociali: la tenuta del welfare europeo si gioca una partita ben più ampia che riguarda da vicino anche i temi della crescita.

In taluni dogmatismi di derivazione conservatrice la spesa a favore del welfare viene ritenuta spesa corrente destinata a alimentare solo la spirale del debito, non già a produrre occupazione e di converso sviluppo.

La **creazione di occupazione attraverso il welfare** è, invece, un fatto da prendere sul serio. A patto però di uscire dal circolo oggi dominante fatto di basso deficit, ma anche bassa occupazione, bassa crescita e basso welfare. Rovesciare questi assunti significa ribadire l'importanza del welfare non solo ai fini della coesione sociale ma anche per il contributo che il welfare e i servizi alle persone possono offrire alla crescita della occupazione.

Non si tratta di ipotesi irrealistiche, né insostenibili. In realtà a ben vedere è proprio nei servizi (più che nel settore secondario) che l'occupazione ha continuato a crescere in tutta Europa, prima e nel pieno della crisi. Considerando insieme il settore dei servizi sociali e quello della salute **l'aumento dell'occupazione tra il 2002 e il 2009 è stato pari a 4,2 milioni**, più di un quarto rispetto a tutta l'occupazione creata (circa 15 milioni di nuovi posti di lavoro). Tra il 2008 e il 2012 (nel pieno della crisi) a fronte di una perdita di occupazione nei comparti manifatturieri di 3 milioni e 123 mila unità (Eu 15) **l'incremento nei servizi di welfare, cura e assistenza è stato pari a 1 milione e 623 mila unità (+7,8%)** (vedi fig. 1).

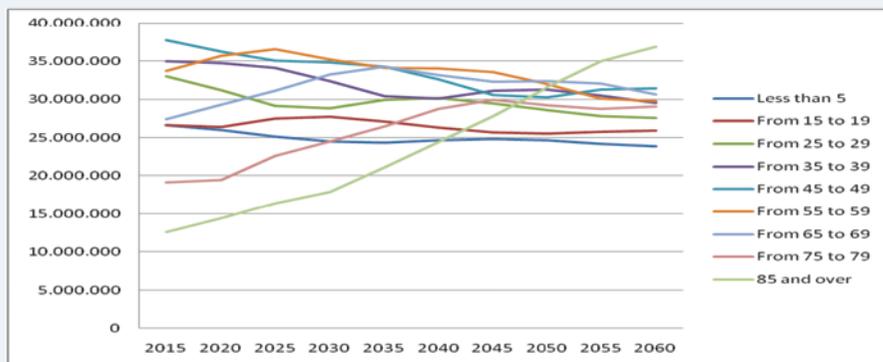
Fig. 1 Andamento dell'occupazione in Europa per settori produttivi, Anni 2008-2012, Val. assoluti



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

La crescita dell'occupazione nei servizi di welfare, siano essi erogati formalmente da una struttura pubblica o privata o di terzo settore, oppure da prestatori individuali assunti presso le famiglie, è un fenomeno comune a tutti i Paesi europei. Un fenomeno peraltro destinato a crescere a causa delle profonde mutazioni demografiche che investono i Paesi europei, su tutte l'invecchiamento della popolazione (vedi fig. 2)

Fig. 2 Proiezioni demografiche Eu 27, Val. ass. Anni 2015-2060



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

Ma se tutti i Paesi europei sono investiti da medesimi processi di trasformazioni dal lato della domanda di assistenza e cura alle persone (l'invecchiamento della popolazione, il problema della non autosufficienza, la conciliazione vita-lavoro, la cura e assistenza dell'infanzia), **diversi sono i mix di offerta delle prestazioni e le traiettorie di crescita degli impieghi nei servizi di welfare.**

Vi sono infatti Paesi che hanno puntato sulla crescita dell'occupazione formale, pubblica o privata o di terzo settore, esterna alla famiglia, e Paesi come **l'Italia, la Spagna, il Portogallo**, nei quali è stata piuttosto l'occupazione, spesso informale, in seno alle famiglie a trainare questo sviluppo. Per completezza di informazioni ricordiamo che è nei Paesi mediterranei che la stessa attività di cura informale, svolta cioè direttamente dalle famiglie, ha la più alta intensità (in termini di ore di cura garantite dai caregiver familiari) (vedi fig. 3). In Italia sono arrivati a più di 15 milioni (il 38,4% della popolazione tra i 15 e i 64 anni) gli uomini e le donne impegnati regolarmente nel lavoro di cura nei confronti di figli coabitanti di meno di 15 anni, altri bambini della stessa fascia di età e/o di adulti anziani, malati, con disabilità¹. Questa crescita è testimoniata anche dall'aumento nell'utilizzo dei congedi retribuiti e dei permessi lavorativi per assistenza a persone con gravi disabilità. Solo riferendosi agli assicurati INPS (esclusa grande parte dei lavoratori del pubblico impiego) la spesa per congedi è passata da 136 milioni nel 2009 a 344 milioni nel 2011. Quella per i permessi, nello stesso periodo, è passata da 487 milioni a 648 milioni². Questo aumento dell'attività di cura familiare, ancorché in alcuni casi riconosciuta economicamente e giuridicamente, rimane tuttavia appannaggio soprattutto delle donne in Italia, sia in valore assoluto (8,4 milioni di donne contro 6,8 milioni di uomini), sia in termini percentuali (il 42,3% a fronte del 34,5%)³. Come è noto questo è uno dei fattori che più incide negativamente sulla partecipazione al mercato del lavoro. Secondo stime dell'Istat⁴ sono ben 240 mila le donne occupate che scelgono il part-time invece dell'orario a tempo pieno per mancanza di servizi all'infanzia adeguati. 489 mila sono invece le donne non occupate ostacolate all'ingresso nel mercato del lavoro per mancanza di alternative di conciliazione. Sono addirittura ben oltre un milione, infine, le persone inattive che lavorerebbero se potessero ridurre e bilanciare meglio il tempo dedicato alla cura dei familiari. Questa situazione riguarda in particolare le coorti di età tra i 35 e i 44 anni, le più penalizzate (segnala sempre l'Istat) dalle difficoltà di conciliazione tra cura e lavoro.

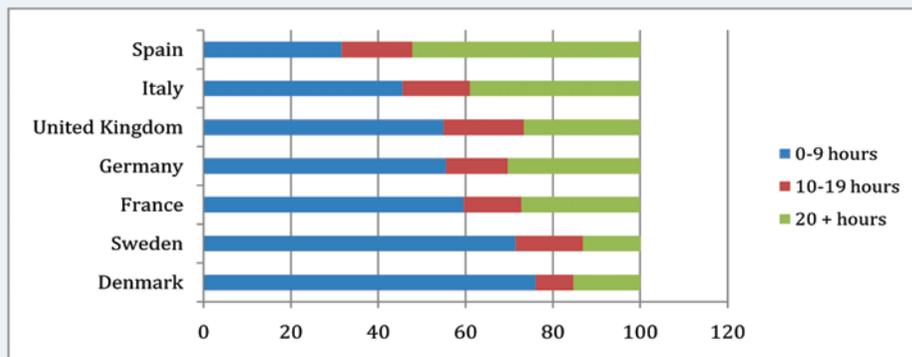
¹ Istat, 2011, *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2010*, Roma.

² Inps, 2012, *Bilancio sociale Inps 2011*, Roma.

³ Istat, 2011, *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2010*, Roma.

⁴ Ivi.

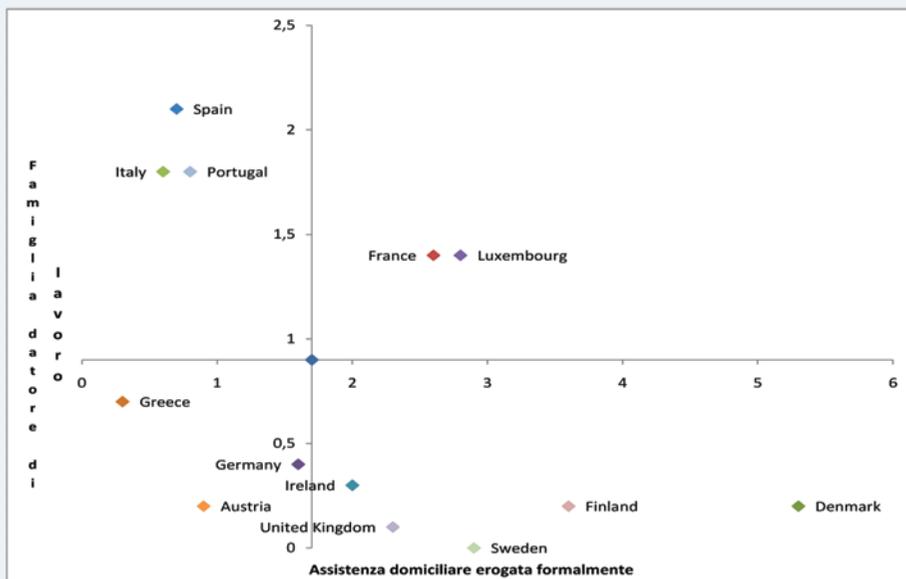
Fig. 3 Ore settimanali dedicate alla cura informale dai caregiver familiari, Anno 2007, Val. ass.



Fonte: Oecd Health at glance 2011

Senza tenere conto dell'occupazione nelle prestazioni sanitarie, i dati Eurostat permettono di distinguere tra l'occupazione che si crea nelle attività di cura e assistenza alle persone acquistate direttamente dalle famiglie e l'occupazione che si crea nelle prestazioni erogate da provider esterni alla famiglia pubblici o privati o di terzo settore. Incrociando queste due variabili è possibile ottenere una tipologia delle modalità di fornitura della cura e assistenza alle persone sul totale dell'occupazione. Come si può notare dalla figura 4, centrata sulla media EU-15 ci sono chiaramente due gruppi di Paesi in cui l'occupazione formale rappresenta l'ampia maggioranza degli impieghi nella cura e assistenza delle persone e Paesi nei quali è viceversa la famiglia a rappresentare il principale datore di lavoro.

Fig. 4 Configurazioni nazionali dei tassi di occupazione nella cura e assistenza alle persone in Europa, Val. %, Anno 2012



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Lavoro regolare e lavoro sommerso

Del Primo gruppo fanno parte Paesi con una consolidata tradizione di servizi pubblici territoriali (Danimarca, Finlandia, Svezia) e Paesi come il Regno Unito (in parte l'Irlanda) nei quali la quota di occupazione formale è principalmente privata e in larga parte a bassi salari. All'estremo opposto, troviamo i Paesi mediterranei (Italia, Spagna, Portogallo) dove la più ampia quota di occupazione è in seno alle famiglie, con una ampia quota tuttavia di **lavoro nero e irregolare**. A dire il vero il problema del sommerso non riguarda solo questo gruppo di paesi. E' qui però che questo fenomeno si presenta con maggiore intensità. Secondo stime del Ministero francese per le attività produttive⁵ la percentuale di lavoro nero nelle attività domestiche, cura e assistenza alle persone varia dal 70% in Italia e in Spagna, al 45% nel Regno Unito, fino al 30% e 15% della Francia e della Svezia.

Vi sono infine due gruppi di Paesi intermedi in cui vanno a collocarsi principalmente Paesi appartenenti all'Europa centro-continentale (vedi sempre fig. 4), ad eccezione della Grecia dove non solo è bassa l'occupazione formale nei servizi ma anche quella alle dipendenze delle famiglie (senza contare l'ampia quota di lavoro nero). In questo gruppo intermedio vi sono Paesi come la Germania e anche l'Austria in cui risulta poco sviluppata sia l'occupazione formale (sebbene su livelli più alti rispetto al cluster mediterraneo), sia quella alle dipendenze delle famiglie. Dall'altro è soprattutto la Francia a evidenziare un modello misto che sembra combinare insieme le due componenti del lavoro di cura e assistenza.

Il "caso" Francia

La Francia è uno dei Paesi europei che prima e di più ha puntato su una **strategia di integrazione tra politiche di welfare e politiche per la creazione di occupazione regolare** nella cura e assistenza alle persone attraverso strumenti volti a rendere solvibile la domanda.

Questi dispositivi, costituiti di sgravi contributivi, voucher, titoli d'acquisto, potenziando il potere di scelte delle famiglie (tra ricorso ai servizi formali oppure l'assunzione di personale in famiglia, o ancora per alcune fattispecie di prestazioni, in particolare nella cura dell'infanzia e degli anziani, la remunerazione formale del caregiving familiare) hanno aperto al strada a un mercato sociale dei servizi in cui operano sia organizzazioni formali, sia prestatori individuali.

Come molte indagini hanno evidenziato⁶ le politiche di solvibilità hanno concorso a fare emergere dal mercato informale molte delle prestazioni sociali al domicilio, contribuendo a sviluppare l'occupazione regolare nei servizi alle persone. Esse hanno parimenti rappresentato uno strumento di inserimento lavorativo per i soggetti più ai margini del mercato del lavoro, inoccupati o disoccupati di lungo periodo, presi in carico dai dispositivi assistenziali di contrasto alla povertà (prima il *Revenue Minimum Insertion*, dal 2009 *Revenue Solidarité Active*).

Grazie a questi incentivi il settore dei servizi alle persone si è andato rapidamente sviluppando. Nel 2011 sono state 3,4 milioni (il 13% del totale) le famiglie che hanno usufruito di servizi di cura e assistenza personale, con un incremento rispetto al 2005 del 8%⁷. Dal 2005 è altresì attiva una **Agenzia nazionale per i servizi alla persona (*Agence nationale des services à la personne*)** con l'obiettivo di qualificare e sostenere l'offerta di lavoro e la domanda, ovvero le imprese e le varie organizzazioni (anche di terzo settore) implicate nell'erogazione di servizi alle persone. Quello francese è un approccio integrato volto a incidere sulla crescita produttiva e occupazionale dei servizi alle persone come si trattasse di un comparto strategico destinatario di politiche economiche ad hoc.

Dal punto di vista delle ricadute occupazionali l'impatto di queste politiche ha determinato un **aumento**

⁵ Si veda il rapporto *Etude sur les services à la personne dans sept pays européens*, Ministère de l'économie et des finances, 2011; vedi anche Favarque N., 2013, *Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities*, Report for the DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

⁶ Morel N. 2007, *From Subsidiarity to «Free Choice»: Child- and Elderly-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands*, in *Social Policy & Administration*, n. 6; Ciarini A., 2011, il sostegno al caregiving familiare in Europa, in Paci M., Pugliese E., a cura di, *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, il Mulino.

⁷ Favarque N., 2013, *Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities*, Report for the DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

dell'occupazione regolare nell'ordine del 47% tra il 2003 e il 2010 (+ 330 mila unità tra il 2005 e il 2010). In questo anno secondo un recente rapporto⁸ è stato di 1,5 milioni il numero delle persone occupate nei servizi alle persone al domicilio (di cui il 74% assunto direttamente al domicilio e il restante 26% assunto da una organizzazione esterna alla famiglia).

Considerando insieme anche gli assistenti familiari implicati nella cura dell'infanzia al domicilio il numero dei lavoratori salariati sale a 1,8 milioni.

Si tratta di un incremento occupazionale di ampie dimensioni, a cui tuttavia non sempre corrispondono adeguati livelli salariali e di protezione sociale⁹. Questo perché si tratta molto spesso di lavori a tempo ridotto. Inoltre non sono state superate ancora molte delle barriere che influiscono negativamente sulla qualificazione professionale di questi lavori, per il fatto di essere stati a lungo riservati a soggetti presi in carico dei dispositivi di contrasto alla povertà.

Il "caso" Germania

Anche in Germania dove pure lo sviluppo dei servizi formali non ha alle spalle né il tradizionale interventismo dell'offerta pubblica, né l'ampia disponibilità dei dispositivi di solvibilità della domanda, come tipico del caso francese, sono stati introdotti di recente sgravi e incentivi fiscali per l'acquisto di servizi al domicilio. Nell'ambito delle misure adottate per stimolare l'occupazione dei segmenti più marginali del mercato del lavoro (*riforma Hartz*) e l'emersione del sommerso, il sistema dei cosiddetti *minijobs* (impieghi remunerati per un massimo di 450 euro al mese sprovvisti di versamenti fiscali e contributivi) ha accompagnato l'introduzione di **procedure semplificate per l'assunzione** di personale al domicilio da parte delle famiglie, le quali possono beneficiare di sgravi contributivi e fiscali¹⁰. Nel 2012 i *minijobs* sono arrivati a più di 243 mila unità¹¹, andando tuttavia ad ingrossare un segmento di forza lavoro strutturalmente confinata in occupazioni a bassi salari e bassi livelli di protezione sociale.

Certo è vero che i fruitori di *minijobs* hanno il diritto di accedere ai benefici del Reddito minimo garantito, cumulando nei fatti due fonti di reddito, più una serie di agevolazioni per l'alloggio, le cure mediche, i trasporti, la cura dei figli. Resta il fatto che l'aumento degli impieghi nei servizi alle persone ha consolidato la persistenza di un segmento lavorativo a bassi salari nei servizi alle persone.

2. Il dilemma della occupazione nella cura e assistenza alle persone. Crescita degli impieghi vs diminuzione della spesa sociale?

Qui emerge il nodo cruciale della questione. Se assumiamo l'impegno di favorire una crescita dell'occupazione nella cura e assistenza delle persone, rafforzando un trend già in atto, va affrontato il nodo relativo alla **qualità del lavoro creato e alla sua remunerazione**.

Il problema è che lo sviluppo dell'occupazione nei servizi sociali ha premiato soprattutto la crescita numerica degli impieghi, senza un pari sviluppo sul versante della qualificazione dell'occupazione creata, spesso a più bassi salari o sprovvista di adeguate tutele. Sebbene su questo influisca anche l'alta

⁸ Dares, 2012, *Les services à la personne en 2010: stabilité de l'activité globale, après le ralentissement de 2008-2009*, Paris.

⁹ Vedi Windebank, J., 2007, *Outsourcing women's domestic labour: the Chèque Emploi-Service Universel in France*, in Journal of European Social Policy, n. 3.

¹⁰ Vedi Weinkopf C., 2009, Germany: precarious employment and the rise of minijobs, in Vosko L. F., Macdonald M., Campbell I., edited by, *Gender and the contours of precarious employment*, Routledge; Emmenegger P., Häusermann S., Palier B., Seeleib-Kaise M., 2012, *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press.

¹¹ Favarque, 2013, *Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities*, Report for the DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

percentuale di occupazione femminile (maggiormente soggetta al *gender pay gap*) resiste nei servizi di welfare una *trade-off* tra crescita dell'occupazione e bassi salari e basse protezioni sociali dei lavoratori che vi sono coinvolti.

Alcuni studi mostrano che l'introduzione degli incentivi fiscali e contributivi per l'acquisto di cura in famiglia hanno ridotto l'area del lavoro sommerso. Questo è certamente vero se si tiene presente quanto avvenuto in Francia e anche in Danimarca. In quest'ultimo Paese, alla metà degli anni Novanta il sistema dei servizi pubblici alle persone è stato affiancato da incentivi fiscali (*Hjemmeserviceordningen*) volti a facilitare, rendere meno costoso, l'acquisto di cura al domicilio da parte delle famiglie (abbattendo del 50% il costo delle prestazioni). Queste detrazioni, - previste principalmente per servizi di cura "leggera" (aiuto nel disbrigo delle faccende quotidiane, pulizie, preparazione dei pasti etc.) - sono state prima ridotte (nel 2000 dal 50% al 35%), quindi nel 2006 limitate ai soli anziani over 65. Ebbene secondo recenti stime¹² pare che la limitazione di questi dispositivi abbia di fatto influito sull'aumento del lavoro sommerso.

Il **contrasto al lavoro nero** è certamente un fatto positivo. **Gli investimenti sulla crescita dell'occupazione nei servizi di cura non possono tuttavia limitarsi a questo.** Se così fosse, saremmo immersi in una prospettiva di sviluppo dell'occupazione a bassi salari che i tagli alla spesa pubblica renderebbero ancora più pervasiva. Invece il contrasto ai circuiti dei bassi salari e delle basse qualifiche nei servizi alle persone implica un di più di spesa sociale che né il mercato privato, né peggio quello informale, presuppongono. E questo è stato senza dubbio uno dei motivi che in questi anni ha più influito su un certo trend occupazionale.

Spesa pubblica per creare lavoro

L'aumento della spesa pubblica per il welfare rimane dunque una ipotesi non percorribile in tempi di austerità? In realtà se si assume la portata anticiclica di questi investimenti, in particolare di quelli *in kind* non è proprio così. Come ha ribadito L'ILLO¹³ (2012) una spesa pubblica compensata dalla crescita dell'occupazione è di stimolo all'economia e all'equilibrio di bilancio, dato che, una volta attivata, è in grado di auto-sostenersi attraverso i redditi aggiuntivi che genera.

Va inoltre ricordato che l'impatto dei programmi di *job creation* non è affatto di minore entità rispetto alle alternative su cui in questo momento si concentra molta dell'attenzione, ovvero il taglio delle tasse o la riduzione dei contributi sul lavoro. In realtà come è stato di recente sottolineato da Pennacchi¹⁴ **l'uso della spesa pubblica per creare lavoro** (in particolare nei settori a alta intensità di lavoro e tra questi certamente il welfare dei servizi) **ha effetti sull'occupazione molto più alti e in tempi più rapidi** rispetto ad altri tipi di misure: fino a 10 volte superiori rispetto al taglio delle tasse, da 2 a 4 rispetto all'aumento di spesa negli ammortizzatori sociali o alla riduzione dei contributi sul lavoro per le imprese.

Le istituzioni del welfare non sono estranee a questo obiettivo. A patto tuttavia che se ne modifichi il raggio di azione in direzione della creazione di nuova e buona occupazione, non una occupazione qualsiasi, né un lavoro di pubblica utilità per i disoccupati, ma impieghi utili a rispondere a bisogni presenti e urgenti nelle nostre società. D'altronde, se pure manca il lavoro rimangono intatti e tutt'ora insoluti molti dei problemi relativi alle nuove aree di bisogno assistenziale, a cominciare dalla cura dei minori, degli anziani, dei non autosufficienti. A meno che non si accetti l'ipotesi di una ulteriore familizzazione dei bisogni di cura, ovvero di un ulteriore addossamento sulle famiglie delle mancate politiche sociali – e questo è un rischio concreto degli effetti dell'austerità – resistono aree di bisogno non solo scoperte in termini di prestazioni sociali ma anche capaci di mobilitare nuovi bacini occupazionali, peraltro già da tempo rivelatisi e tuttavia non appieno sfruttati.

Le proposte che sin qui sono state avanzate per il rilancio della crescita in Europa, dall'istituzione di meccanismi di tassazione sulle grandi transazioni finanziarie a un utilizzo più finalizzato dei Fondi strutturali del Fondo sociale europeo, a patrimoniali di scopo, fino a strumenti finanziari più complessi (Eurobonds,

¹² Vedi ancora Favarque, 2013, *Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities*, Report for the DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

¹³ ILO, 2012, *Global employment trends 2012. Preventing deeper jobs crisis*, Geneva.

¹⁴ Vedi Pennacchi L., 2013, *Tra crisi e grande trasformazione. Libro bianco per il Piano sul lavoro 2013*, Roma, Ediesse.

Project Bonds, etc.) riguardano i fattori produttivi in senso lato: l'energia e le fonti rinnovabili, il sostegno all'export e alla riorganizzazione delle imprese, il finanziamento del credito, le agevolazioni e gli incentivi fiscali alle imprese per favorire le assunzioni.

Salvo qualche eccezione (le varie proposte di istituzione di un Reddito minimo garantito europeo¹⁵, o la *Youth european guarantee*) i programmi di creazione di nuova e buona occupazione attraverso il welfare non sono stati del tutto ricompresi nel novero degli ambiti prioritari di investimento.

Anche la revisione della Strategia di Lisbona, codificata nel nuovo programma **Europa 2020**, non affronta in questi termini la questione dello sviluppo della occupazione. Rispetto al passato sono certamente presenti avanzamenti sul piano della compatibilità tra sviluppo e coesione sociale.

Tra questi per esempio l'impegno ad aumentare la spesa in ricerca e sviluppo al 3% del Pil dei paesi membri, la riduzione degli abbandoni scolastici (portare la dispersione scolastica al di sotto della soglia del 10%) e l'innalzamento generale della spesa in alta formazione (far crescere del 40% il numero dei laureati), infine il contrasto alle situazioni di povertà e marginalità sociale, con l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni il numero delle persone a rischio povertà in Europa.

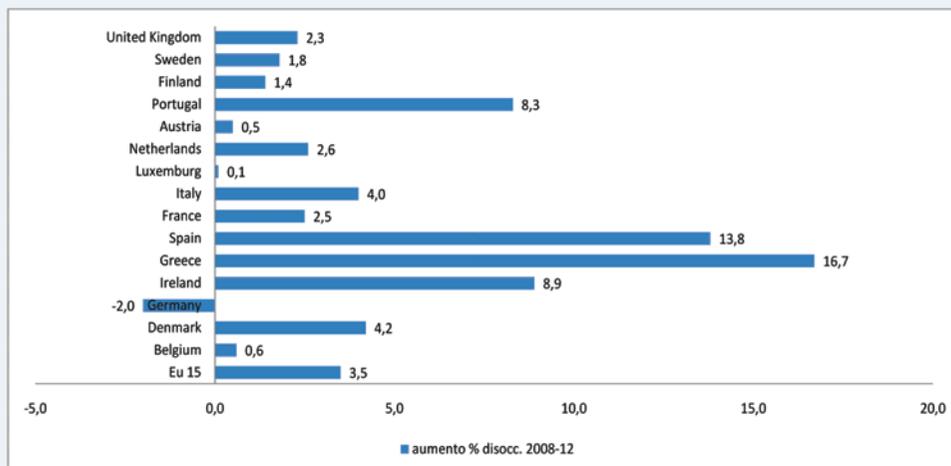
Resta tuttavia una contraddizione che sembra stridere con gli effetti della crisi in corso. Stante la forte enfasi sull'investimento in educazione e formazione come leva strategica dello sviluppo poco o nulla è rimesso alla creazione di **buona occupazione attraverso il welfare**, come **fattore anticiclico e moltiplicatore di nuovi posti di lavoro**. Il settore dei servizi sociali viene visto come uno degli ambiti nei quali innovare l'intervento dei programmi comunitari, con particolare riferimento tra l'altro alla promozione di buona occupazione. Questo obiettivo viene però declinato attraverso misure che continuano a puntare sostanzialmente sul miglioramento delle condizioni di occupabilità e adattabilità dei lavoratori. Insomma siamo ancora dentro un paradigma di politiche solo offertriste. Di contro niente è rimesso alla creazione diretta di occupazione attraverso un innalzamento degli investimenti finanziari nelle politiche sociali, come leva strategica per la creazione di nuovo lavoro.

Di fronte ai dati negativi relativi al calo dell'occupazione e alla crescita della disoccupazione in tutta Europa (ad eccezione della sola Germania, vedi fig. 5) il problema è lontano dall'essere risolto se affrontato con soli strumenti che intervengono sul versante dell'offerta di lavoro (più flessibilità, più occupabilità), **senza politiche in grado di agire anche sulla domanda**. Non siamo infatti semplicemente di fronte a un problema di *miss-match* tra domanda e offerta di lavoro o a forme di esclusione dal mercato del lavoro per fasce ben determinate di forza lavoro.

Questo poteva forse valere prima della crisi. Oggi siamo tutti esposti, giovani e anziani, garantiti e non garantiti, a un livellamento generalizzato verso il basso delle condizioni di lavoro. Il problema vero è dunque come si crea lavoro, in quali settori, con quali strumenti, in una situazione nella quale il mercato da solo non è capace di trainare la piena occupazione e il poco lavoro che da solo si crea è spesso a bassi salari e a bassi livelli di protezione sociale.

¹⁵ Vedi Natili, M, 2013, *Come rispondono gli altri paesi europei alla crisi?*, in *Welfare Oggi*, n. 2.

Fig. 5 L'aumento della disoccupazione in Europa, Anni 2008-2012, Val. %



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

3. L'Italia. Lo sviluppo del welfare e la creazione di lavoro

L'Italia si trova in ritardo su molti fronti, sul piano dello sviluppo dei servizi di cura, ma soprattutto rispetto alla individuazione di una vera strategia nazionale di sviluppo del welfare che abbia in animo la promozione dell'occupazione, oltre che la tutela di nuovi e vecchi bisogni sociali.

Elencare le criticità entro cui si dibatte il sistema di welfare nazionale è fin troppo facile, dal pressoché totale azzeramento dei Fondi nazionali per le politiche sociali ad opera dell'ultimo governo Berlusconi, allo stato di crisi in cui versa il settore socio-assistenziale e socio-sanitario, fino al sottodimensionamento (rispetto ai reali bisogni) di tutto il troncone delle politiche di contrasto alla povertà.

Carente è stata la stessa introduzione delle misure di incentivazione fiscale e contributiva per l'acquisto di cura e assistenza al domicilio. Rispetto a quanto avvenuto in altri Paesi (ad esempio la Francia) l'utilizzo di voucher e buoni lavoro non è stato ritagliato su un settore specifico di implementazione (la cura, l'assistenza alle persone) ma ha riguardato un ampio spettro di prestazioni occasionali e accessorie, dai servizi personali, al lavoro in agricoltura. In questo rimane una non chiara strategia di sviluppo dell'occupazione dei servizi di welfare, lasciando intatti molti dei meccanismi che in diverse aree delle politiche sociali alimentano il ricorso al mercato sommerso.

Come è noto nei Paesi mediterranei - Spagna, Grecia, Italia - il sistema di cura continuativo si è fondato principalmente sulla famiglia, integrato da trasferimenti monetari (l'indennità di accompagnamento) e, laddove era possibile, da servizi forniti dalle autorità locali (sostanzialmente i comuni, su fondi regionali).

L'aiuto familiare è quello su cui le persone con limitazioni funzionali contano più spesso, sia in termini di parenti su cui fare affidamento in caso di bisogno (nell'83,1% dei casi), sia in termini di aiuto effettivamente fornito: il 55% delle persone con limitazioni funzionali riceve aiuti unicamente da familiari conviventi o non

conviventi¹⁶. Marginale è invece la quota di chi fruisce di aiuti da parte di assistenti domiciliari od operatori sociali, in via esclusiva (0,8%) o in combinazione con altri tipi di aiuto (1,8%). Nel 7,8% dei casi si ricorre unicamente a personale a pagamento e nel 15,6% alla combinazione di aiuti provenienti da altre persone familiari e non¹⁷. Da stime¹⁸ la spesa delle famiglie per il lavoro di cura privato, nel 2009, è stata pari a 9,8 miliardi di euro contro i quasi 7 miliardi di euro dell'intera spesa sociale dei Comuni singoli e associati registrata nello stesso anno. L'insufficienza di questi servizi, e la bassa capacità di pagamento delle famiglie¹⁹ hanno fatto esplodere il fenomeno delle "badanti", il vero pilastro del welfare all'italiana. Ora i dati recenti dell'Istat²⁰ mostrano che la lievissima ripresa dell'occupazione femminile, riscontrabile nel 2012, è in gran parte ascrivibile alla crescita delle occupate straniere (+76 mila, +7,9 per cento), impiegate quasi esclusivamente in lavori non qualificati presso le famiglie – in qualità di badanti, collaboratrici domestiche e assistenti familiari – e concentrate soprattutto nella classe di età tra i 35 e i 49 anni. Si tratta di occupazione regolare. Resta tuttavia ampio il ricorso al sommerso, in qualche modo alimentato dai dispositivi sociali attualmente in essere.

A titolo d'esempio si consideri il funzionamento dell'indennità di accompagnamento, l'unico dispositivo universale per gli anziani non autosufficienti. L'indennità di accompagnamento è arrivata nel 2011 a coprire poco meno della spesa totale in *Long-term care*, lo 0,79% del Pil, per 1 milione e ottocento mila beneficiari²¹. In totale la spesa per l'indennità di accompagnamento nel 2011 è stata di circa 12,9 miliardi di euro (Inps 2012). Va anche detto che il 74% dei percettori di indennità di accompagnamento hanno più di 65 anni, e quasi il 50% ha più di 80 anni²². Se a questa cifra si somma la spesa dei comuni per l'assistenza (3 miliardi di euro circa), la spesa per il *Long-term care* arriva in Italia a circa 16 miliardi di euro (1% del Pil). Si tratta dunque di un dispositivo cruciale ai fini della componente non sanitaria dei trattamenti di *Long-term care*.

Allo stato attuale il suo funzionamento è pesantemente condizionato da criticità su più fronti. Manca anzitutto nella sua erogazione qualsiasi finalizzazione alla regolarizzazione dei rapporti di cura informali (siano questi garantiti da un familiare o da una badante) o all'acquisto di servizi su un mercato regolare e qualificato dell'assistenza. Detto in altri termini, questo istituto riproduce un modello di intervento fondato su trasferimenti alle famiglie (come è tradizione dei welfare mediterranei) senza alcuna forma di controllo sull'uso delle risorse, né meccanismi di incentivazione fiscale per il riconoscimento del lavoro di cura informale o l'emersione dei lavoratori al domicilio. Ma le aree di criticità non si limitano a questi aspetti. Mancando di griglie di valutazione "nazionali" del bisogno (valide cioè su tutto il territorio nazionale) ed essendo basso il grado di integrazione con i servizi sociali e socio-sanitari locali, di integrazione con servizi e misure di inclusione sociale, l'utilizzo dell'indennità risulta oggi molto al di sotto delle potenzialità che potrebbe dispiegare. L'indennità di accompagnamento è rimessa alle valutazioni delle Asl locali, sotto vigilanza dell'Inps, rendendo la misura o fruibile secondo una somma fissa pari a 492 euro oppure non

¹⁶ Istat, 2012, *Inclusione sociale delle persone con limitazioni all'autonomia personale. Anno 2011*, Roma.

¹⁷ *Ivi*.

¹⁸ www.qualificare.info.

¹⁹ A fronte delle molte spese sostenute dalle famiglie le agevolazioni fiscali sono assai limitate. Per tutti i contribuenti è prevista una deduzione dal reddito fino a 1.549,37 euro e limitata ai soli contributi previdenziali e assistenziali. Nel caso la prestazione sia resa a non autosufficienti è prevista, in aggiunta all'agevolazione precedente, una detrazione del 19% della spesa sostenuta ma solo fino a 2.100 euro di spesa. È inoltre posto il limite reddituale di 40.000 euro.

²⁰ Istat, 2013, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Roma

²¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2012, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 13, Roma.

²² Inps, 2012, *Bilancio sociale 2011*, Roma.

esigibile. Manca una politica nazionale di integrazione con il settore socio-assistenziale e con i processi di riorganizzazione che interessano le reti della sanità territoriale, in termini di servizi e altresì in termini di nuove professionalità emergenti lungo l'intera filiera dei servizi sanitari, socio-sanitari, residenziali e domiciliari.

L'Italia è uno dei pochi Paesi a non avere ancora elaborato una politica *ad hoc* per la non autosufficienza: si pensi che nel pur ridondante corpus normativo italiano non esiste nemmeno una definizione giuridica univoca di "persona non autosufficiente". Nel 2007 era stato istituito uno specifico Fondo nazionale per la non autosufficienza, la cui copertura è giunta all'azzeramento nel 2010, per poi essere rifinanziata nel 2013. Fra il 2008 e il 2012 la destinazione di risorse ai Fondi sociali Fondo nazionale politiche sociali, Fondo per la famiglia, Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, Fondo per il servizio civile) è crollata del 90%. Solo nel 2013 il Fondo nazionale politiche sociali è stato rifinanziato per un totale di 300 milioni, a cui vanno ad aggiungersi 275 milioni di euro per il Fondo non autosufficienza.

A questi va aggiunto anche il lancio di una nuova sperimentazione sulla social card in 12 città italiane per un totale di 50 milioni di euro, su un modello di intervento composto non solo di sostegno del reddito ma anche di azioni in servizi per l'inclusione lavorativa e il contrasto alla povertà minorile. Con l'ultimo intervento di riprogrammazione dei Fondi strutturali 2007-2013 la sperimentazione viene estesa a tutti i comuni del Mezzogiorno. Rispetto al più recente passato, si tratta di una inversione di rotta importante, ancora lontana però dall'essere in linea con le dimensioni della domanda.

In generale si può dire che il costante taglio dei fondi ha lasciato incompiuta la prospettiva di crescita delle prestazioni sociali e della occupazione conseguente, innescando una spirale al ribasso anche per le organizzazioni del terzo settore, di fatto messe alla stretta dalla drastica diminuzione della spesa sociale.

In questo quadro, la compressione dei salari dei lavoratori dei servizi, le scarse tutele, l'ampio sommerso che si registra nella cura alle famiglie, non sono altro che l'altra faccia di una condizione di sostanziale riduzione del welfare che tende a scaricare (in una distorta idea di sussidiarietà orizzontale) sulla famiglia e sulle società locali nel loro complesso i costi della mancata redistribuzione pubblica.

Ma non è solo un problema di finanziamenti dedicati all'assistenza a incidere su questo ritardo. Accanto al nodo della spesa sociale il welfare italiano è oggi indebolito da un divario interno crescente. Segnatamente tra un gruppo di regioni del Nord e del Centro-Nord che pur sperimentando modelli di intervento diversi si muove sull'onda di processi di modernizzazione delle reti di servizi e degli stessi trasferimenti alle famiglie (per esempio assegni di cura) e le regioni meridionali incagliate in equilibri più conservativi, strette tra basse dotazioni di fondi propri, carenze strutturali di servizi e una domanda sociale condizionata soprattutto dai problemi della mancanza di lavoro e dall'assistenza alle fasce di popolazione più a rischio povertà²³.

Il dualismo Nord-Sud è un fenomeno non certo nuovo. Oggi tuttavia le distanze tendono ad allargarsi in un quadro di regionalismo a scarso coordinamento dal centro.

I servizi per l'infanzia: un esempio

Emblematica in questo senso è la condizione in cui versano i servizi di cura per la **prima infanzia**. I tassi di copertura degli asili nido sono nettamente al di sotto delle reali dimensioni della domanda e degli stessi target europei. L'indice di presa in carico 0-2 anni (anno 2010) è dell'11,8% a livello nazionale, ma con forti variazioni regionali, dal 25,4% dell'Emilia-Romagna e 22,3% dell'Umbria, al 2,3% della Calabria e 1,9% della

²³ Vedi Ascoli U., 2011, a cura di, *Il welfare in Italia*, Bologna, il Mulino; Ciarini A., 2012, *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Bologna, il Mulino.

Campania²⁴. In questo l'Italia è davvero spaccata a metà. A fronte di regioni (nel Centro-Nord) pressoché vicine e o in linea con gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002 (il 33% di copertura dei servizi in tutti i paesi europei entro il 2010), ve ne sono altre, tutte nel Mezzogiorno, in pesante ritardo. Ora se la carenza dei servizi (soprattutto nel Mezzogiorno) può trovare un corrispettivo nella minore domanda, data dalla più bassa occupazione femminile, ciò non di meno si tratta di un problema sul quale intervenire. Indipendentemente dai fattori che incidono sulla domanda di lavoro, la bassa dotazione dei servizi di cura incide infatti negativamente sul pieno sostegno all'offerta femminile e alla creazione di nuova occupazione.

Su questi aspetti il Piano d'azione elaborato dal Ministero per la coesione territoriale punta per tutte le regioni del Sud a raggiungere da qui al 2015 una copertura del 12% dei servizi all'infanzia, con incremento stimato nell'ordine del 7% circa (40.000 nuovi posti per un costo totale di 560 milioni di euro, di cui 400 a carico dei fondi gestiti dal Piano e la restante parte da coprire con fondi regionali). Si tratta di obiettivi ambiziosi che intervengono sul rafforzamento dell'intero ventaglio dei servizi, pubblici, privati, integrativi (micronidi, nidi famiglia, tagesmutter).

Sociale: non una spesa, ma un investimento

Al fine di rilanciare le politiche sociali è in questa ottica che occorre continuare a investire, impegnando **risorse per potenziare l'offerta delle prestazioni** (su tutto il territorio nazionale, specie nelle regioni meridionali) e al contempo perché questi investimenti possano avere impatti positivi sulla **qualificazione dell'occupazione**, pubblica, privata o di terzo settore, erogata da provider esterni alle famiglie, oppure da prestatori individuali (appositamente formati e accreditati) assunti dalle medesime famiglie.

Il welfare e le politiche sociali non sono un costo. Possono costituire un **utile volano per la creazione di nuova occupazione** in un Paese nel quale le dimensioni assunte dalla disoccupazione, in particolare quella giovanile, hanno raggiunto livelli assai preoccupanti.

L'Italia è tra i Paesi europei con il più alto tasso di **disoccupazione giovanile**. L'ultimo rapporto Istat sulla situazione sociale del Paese stima in 15 milioni gli individui in condizione di "deprivazione o disagio economico", circa il 25% della popolazione (40% al Sud). L'Italia ha inoltre "la quota più alta d'Europa" di giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano né studiano. Si tratta dei cosiddetti Neet, arrivati a 2 milioni 250 mila nel 2012, pari al 23,9%, circa uno su quattro. Basti pensare che in un solo anno sono aumentati di quasi 100 mila unità.

Se la priorità è il lavoro, come a più riprese viene sottolineato, tra le risposte da mettere in campo non può mancare il rilancio di una programmazione nazionale (anche con il contributo dei fondi comunitari) in grado di coniugare obiettivi di salvaguardia dei livelli di coesione sociale e di creazione di nuova occupazione, laddove peraltro una domanda di lavoro già c'è e continuerà a crescere. L'alternativa è non governare questi processi, **lasciare che sia il mercato sommerso** a trainare questo sviluppo, o peggio che siano le politiche sociali attualmente esistenti ad **alimentare il lavoro nero** (come nel caso della Indennità di accompagnamento), o ancora che i bassi livelli di spesa sociale continuino a scaricarsi o sulle famiglie o sugli operatori dei servizi.

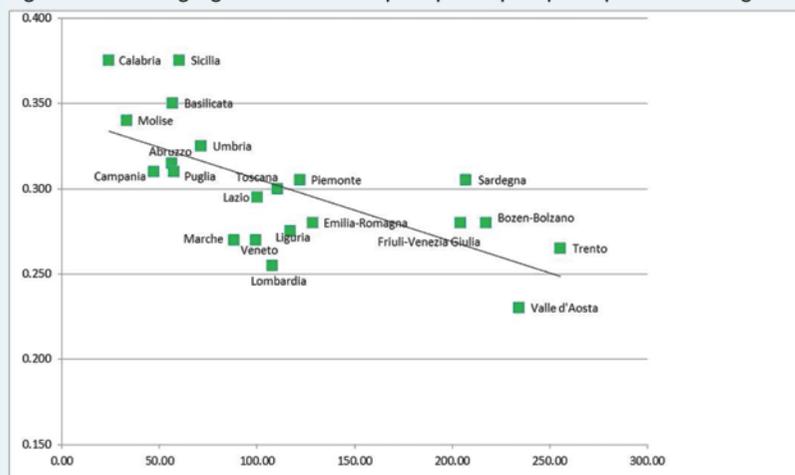
D'altra parte che il welfare **non sia un costo** ma a tutti gli effetti **un investimento**, lo dimostrano anche i dati sulla spesa nei servizi sociali territoriali.

Incrociando i dati dell'indagine Istat sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati con la

²⁴ Istat, 2012, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo*, Roma

percezione delle condizioni di salute²⁵ emerge chiaramente una correlazione negativa tra spesa nei servizi sociali e il grado di disuguaglianza nella salute percepita dai cittadini. Ciò significa, come si può vedere dalle figure seguenti (vedi fig. 6 e 7), che laddove la spesa sociale al netto degli asili nido (fig. 6) e in assistenza domiciliare agli anziani (fig. 7) è più alta, più basso è il grado di disuguaglianza nella salute percepita dai cittadini. In altri termini le due figure mostrano che all'aumento della spesa sociale (o meglio nelle regioni che spendono di più in cura e servizi sociali) diminuisce la disuguaglianza nella percezione delle condizioni di salute. Questo significa che non ci sono grandi differenze tra chi percepisce di stare in salute e chi percepisce condizioni negative, concentrando la gran parte dei soggetti su valori mediani. E non è un caso che questo risulta particolarmente vero per quelle regioni (tutte concentrate nel Centro-Nord ad eccezione della Sardegna) che di più hanno investito in questi anni per qualificare il sistema dei servizi territoriali.

Fig. 6 Indice di disuguaglianza nella salute percepita e spesa pro-capite al netto degli asili nido Anno 2010



Fonte: nostra Elaborazioni su dati Istat

²⁵ Dall'indagine: *Gli Interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati*:

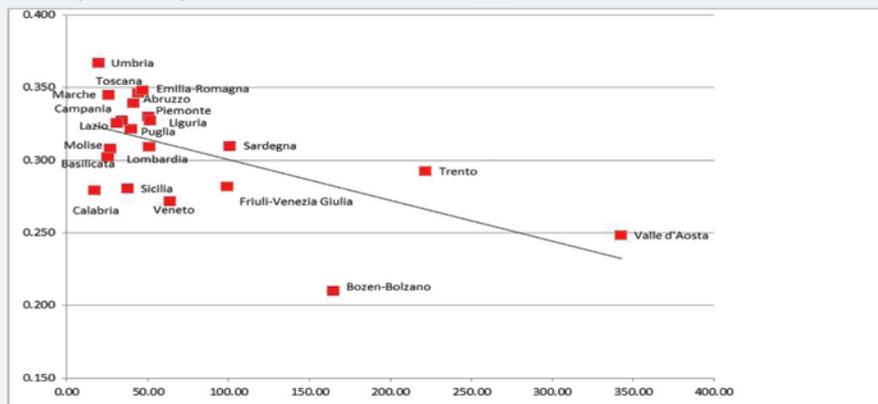
- Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione al netto degli asili nido - Anno 2010.
- Spesa in assistenza domiciliare area anziani dei comuni singoli e associati per regione - Anno 2010.

Dall'indagine IT-SILC (2010):

- *Salute percepita* (variabile PH010), ai singoli cittadini di 16 anni e più, viene chiesto di classificare il loro stato di salute tra cinque possibili categorie: *verygood, good, fair, bad, varybad*.
- *Limitazione delle attività a causa di problemi di salute* (variabile PH030), ai singoli cittadini di 16 anni e più, viene chiesto di classificare se sono ostacolati nelle loro abituali attività, (yes, strongly limited; yes, limited; no, not limited) come "attività che le persone solitamente fanno", a causa di qualsiasi problema di salute fisica o mentale permanente, malattia o disabilità (come conseguenze di infortuni / incidenti, condizioni congenite e nascitedifetti, ecc.).

Con la *Salute percepita* è stato costruito l'indice di disuguaglianza di Naga e Yalcin (NY) ("Inequality measurement for ordered response health data", *Journal of Health Economics*; 2008.; l'indice varia tra 0 e 1 (0 assenza di disuguaglianza, 1 massima disuguaglianza) ed è centrato sulla classe mediana; il caso I(1,1) descrive la situazione di equilibrio in cui la disuguaglianza presente sopra o sotto la mediana ha la stessa rilevanza per il *policy maker*. Valori elevati dell'indice descrivono la situazione in cui, all'interno della stessa regione, un gruppo di individui dichiarerà condizioni di salute migliori rispetto ad un secondo gruppo. Di contro valori dell'indicatore prossimi allo zero indicano che in quel territorio tutti gli individui dichiarano uno stato di salute concentrato intorno alla mediana.

Fig. 7 Indice di disuguaglianza nella salute percepita e spesa pro-capite in assistenza domiciliare area utenza anziani (Anno 2010)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Quanto detto è importante da sottolineare sotto diversi aspetti. Se bene congegnato l'investimento nei servizi di welfare è un fattore che non solo migliora il grado di salute per quote tendenzialmente ampie e omogenee di popolazione. Più in generale è l'elemento che meglio aiuta a bilanciare i processi di deospedalizzazione e gli interventi di razionalizzazione sulla rete ospedaliera, destinati in Italia in seguito all'ultima *spending review* di forti tagli.

Dell'investimento a sostegno di nuovi servizi e nuove professionalità nel settore sanitario e socio-sanitario la *Spending review* quasi non si fa cenno, se non indicando questi obiettivi senza tuttavia lo sblocco di risorse economiche adeguate. Sono invece questi (come mostrano i dati appena presentati) i punti nevralgici di una vera riorganizzazione in grado di agire non solo sulla razionalizzazione delle risorse economiche ma anche sullo sviluppo del welfare e dell'occupazione nei servizi.

Pensioni



Eduardo Arranz-Bravo, Buho-Home, 1970 (particolare)

La spesa per le pensioni

ESTRATTO DA:

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: le previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria generale dello Stato

Aggiornamento al 2013

... omissis

Premessa

Le previsioni della spesa pensionistica recepiscono la stima dei risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2012 e i dati di previsione per gli anni 2013-2017 inglobati nel documento di Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2013 e nel Documento di Economia e Finanza dello stesso anno (DEF 2013)²⁹. Tali previsioni scontano l'incremento degli importi di pensione conseguente all'indicizzazione ai prezzi, nonché l'effetto imputabile all'avvicendamento fra le pensioni cessate nell'anno e quelle di nuova decorrenza (cosiddetto effetto "rinnovo")³⁰. Queste ultime sono determinate sulla base dei requisiti di accesso al pensionamento previsti dalla normativa vigente. Inoltre, le previsioni recepiscono gli effetti finanziari conseguenti alla rideterminazione degli importi di pensione sulla base dei supplementi di contribuzione maturati successivamente alla liquidazione della prestazione, ovvero al ricalcolo della medesima³¹.

Nel medio-lungo periodo, le previsioni sono state effettuate coerentemente con le ipotesi del quadro macroeconomico e demografico sottostante gli scenari descritti nel capitolo 1.

Il quadro normativo-istituzionale di riferimento è rappresentato dalla legislazione vigente a marzo 2013³². Pertanto, oltre agli effetti finanziari degli interventi di riforma del 2011, già recepiti nelle previsioni contenute nel precedente Rapporto RGS³³, esso sconta gli effetti delle misure adottate successivamente nel corso del 2012 e, segnatamente, la L 92/2012, il DL 95/2012 (convertito con L 135/2012) e L 228/2012 (Legge di Stabilità 2013)³⁴. In particolare, la L 92/2012 di riforma del mercato del lavoro ha previsto, fra l'altro, l'innalzamento graduale dell'aliquota contributiva e di computo dei lavoratori parasubordinati esclusivi dal 27% al 33% entro il 2018 e quella dei parasubordinati non esclusivi (pensionati o con altra iscrizione) dal 18% al 24% entro il 2016. Gli altri due interventi normativi contengono, invece, disposizioni dirette ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito dalla citata L 214/2011,

²⁹ Per una descrizione delle previsioni di breve periodo, si veda Ministero dell'economia e delle finanze (2013), Sezione II: Analisi e tendenze della finanza pubblica, § III.2

³⁰ L'effetto rinnovo è ulteriormente scomponibile nell'effetto "numero", rappresentato dal saldo tra pensioni di nuova decorrenza e pensioni cessate, e nell'effetto "importo", riconducibile al differenziale nei relativi livelli medi.

³¹ A tali componenti, si aggiunge l'eventuale modificazione della quota di arretrati rispetto a quella implicita nella spesa dell'anno precedente. Gli arretrati, infatti, costituiscono, per loro natura, una spesa "una tantum", per cui contribuiscono ad aumentare la spesa solo nell'anno di erogazione.

³² Fra l'altro, la previsione sconta, per l'anno 2013, gli effetti conseguenti al riconoscimento della rivalutazione delle pensioni ai prezzi, limitatamente ai trattamenti complessivamente non superiori a tre volte il trattamento minimo INPS (come peraltro stabilito anche per l'anno 2012).

³³ In particolare: il DL 98/2011 (convertito con modificazioni dalla L 111/2011), il DL 138/2011 (convertito con modificazioni dalla L 148/2011) e il DL 201/2011 (convertito L 214/2011).

³⁴ Gli effetti di tali interventi risultano, tuttavia, già scontati nelle previsioni contenute nella nota di Aggiornamento del Rapporto RGS n. 13 (Ministero dell'economia e delle finanze – RGS, 2012b), ad eccezione di quanto previsto nella Legge di Stabilità 2013 intervenuta successivamente.

con riferimento a fattispecie specificatamente definite per via legislativa, e a prevedere misure di agevolazione in materia di cumulo di periodi assicurativi presso differenti gestioni previdenziali.

Le previsioni a normativa vigente scontano, inoltre, la revisione dei coefficienti di trasformazione in funzione della variazione delle aspettative di vita. Sulla base di quanto disposto dalla L 247/2007, e tenuto conto delle integrazioni e modifiche apportate dall'art. 24, del DL 201/2011 (convertito con la L 214/2011), la revisione è stata attuata con periodicità triennale, a decorrere dal 2013, e biennale dal 2021³⁵. Data la rilevanza della revisione dei suddetti coefficienti ai fini della sostenibilità di medio-lungo periodo della spesa pensionistica, nel box 2.4 viene proposta un'analisi quantitativa degli effetti finanziari che deriverebbero da una modifica normativa volta ad escludere tale automatismo.

Per una trattazione organica degli aspetti qualificanti del quadro normativo-istituzionale del sistema pensionistico pubblico, integrato con gli interventi legislativi adottati nel corso del 2011, si rinvia all'appendice 1.

Lo scenario nazionale base

L'evoluzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL è rappresentata graficamente nella figura 2.1.a.

Seppure con intensità minore rispetto alla fase acuta della crisi economica (biennio 2008-2009), la crescita del rapporto spesa/PIL prosegue anche nel quadriennio successivo in ragione della dinamica del PIL complessivamente negativa. Infatti, dopo la momentanea ripresa economica del 2010 (+1,7%), il PIL reale ha fatto registrare una variazione leggermente positiva nel 2011 (+0,4%) per poi contrarsi nuovamente del 2,4% nel 2012 e dell'1,3% nella previsione per l'anno 2013, secondo le stime contenute nel DEF 2013. La significativa riduzione dei livelli di produzione, ha modificato proporzionalmente il rapporto spesa/PIL che, rispetto al livello del 2007, si attesta su un valore più elevato di circa 2,3 punti percentuali nel 2013, passando da 13,9% a 16,2%.

Successivamente al periodo di recessione, la spesa pensionistica in rapporto al PIL flette gradualmente portandosi al 14,8% nel 2029. Negli anni che seguono si apre una nuova fase di crescita che porta il rapporto al suo punto di massimo relativo, pari a circa il 15,6%, nel triennio 2044-2046. Da qui in poi, decresce rapidamente attestandosi al 15,3% nel 2050 ed al 13,9% nel 2060, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

Gli andamenti di medio-lungo periodo sopra descritti sono il risultato dell'interazione fra le componenti demografiche e macroeconomiche, analizzate nel capitolo 1, e il quadro normativo-istituzionale vigente. Fra gli interventi di riforma adottati negli ultimi due decenni,

³⁵ Nello specifico, la L 247/2007 (art. 1, commi 14 e 15) ha potenziato la procedura di revisione dei coefficienti di trasformazione riducendo la periodicità della revisione da decennale a triennale e semplificando il procedimento originariamente previsto dalla L 335/1995 riconducendolo interamente nella sfera dell'azione amministrativa. Il successivo DL 201/2011 (convertito con la L 214/2011), confermando tale ultima impostazione, ha ridotto la periodicità della revisione da triennale a biennale a partire dal 2021 (Box 2.4 e Appendice 1, lettera B.1). In occasione della revisione del 2013, è stata inoltre disposta l'estensione dei coefficienti fino a 70 anni, rispetto alla fascia di età 57-65 precedentemente prevista. Per la formula di calcolo e l'aggiornamento dei coefficienti, si veda l'appendice 1, lettera B.1.

quelli che maggiormente hanno contribuito al contenimento della dinamica del rapporto fra spesa pensionistica e PIL sono³⁶:

- l'eliminazione della componente reale dell'indicizzazione delle pensioni ed il passaggio ad un sistema di indicizzazione ai soli prezzi;
- l'introduzione del sistema di calcolo contributivo in base al quale le prestazioni risultano, automaticamente, relazionate sia ai contributi pagati che alla speranza di vita del pensionato e dell'eventuale superstite;
- l'innalzamento dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario e anticipato;
- l'adeguamento, su base triennale (biennale dal 2021), dei coefficienti di trasformazione e, con medesima periodicità, dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita³⁷.

Più in dettaglio, l'analisi della previsione del sistema pensionistico può essere opportunamente articolata in quattro fasi temporali.

Nel biennio 2012-2013 il rapporto fra spesa pensionistica e PIL mostra una crescita di circa 0,3 punti percentuali esclusivamente dovuta alla prosecuzione della fase di recessione che sopravanza gli effetti di contenimento sulla dinamica della spesa pensionistica esercitati dall'elevamento dei requisiti minimi di età per l'accesso al pensionamento anticipato³⁸ nonché dalle misure di riduzione del grado di indicizzazione ai prezzi delle pensioni per gli anni 2012-2013.

La successiva fase di decrescita, che si protrae per circa un quindicennio, è per lo più imputabile all'aumento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e alla contestuale applicazione, pro rata, del sistema di calcolo contributivo. Per il resto, il rafforzamento della crescita economica, supportato sia dall'aumento dei tassi di occupazione che dalla dinamica della produttività, risulta sostanzialmente compensato dai primi effetti negativi della transizione demografica.

Nei sedici anni successivi (2030-2045), il rapporto fra spesa pensionistica e PIL riprende a crescere in conseguenza dell'aumento del numero di pensioni. Tale aumento dipende sia dalle generazioni del *baby boom* che transitano dalla fase attiva a quella di quiescenza, sia dal progressivo innalzamento della speranza di vita. Quest'ultimo effetto risulta contrastato dai più elevati requisiti minimi di accesso al pensionamento correlati all'evoluzione della sopravvivenza, che si applicano sia al regime misto che a quello contributivo. Oltre ai noti fattori demografici, l'incremento del numero di pensioni è favorito dalla cessazione dell'effetto di contenimento prodotto dal calo dimensionale delle pensioni di invalidità. Nonostante la contrazione della popolazione in età di lavoro, l'aumento dei tassi di occupazione produce una sostanziale costanza del numero di occupati.

³⁶ In aggiunta agli interventi elencati, occorre segnalare la riforma del pensionamento di invalidità (L 222/1984) che, sebbene significativamente antecedente al pacchetto degli interventi sopra citati, non ha ancora esaurito i suoi effetti in termini di continua e costante riduzione dello stock di pensioni afferenti a tale categoria.

³⁷ Tale adeguamento è effettuato attraverso il procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni. Con decorrenza 2013, l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15 maggio 2012, pubblicato in GU il 24 maggio 2012.

³⁸ Diversamente, l'incremento degli importi di pensione, conseguente all'innalzamento dell'età di pensionamento, produrrà un effetto finanziario di segno opposto diluito nel tempo.

Il deterioramento del rapporto demografico risulta solo in parte compensato dalla riduzione della dinamica della pensione media rispetto a quella della produttività (Fig. 2.1.b), che consegue al completamento della fase di transizione verso il sistema di calcolo contributivo. In questi anni, infatti, hanno accesso al pensionamento le ultime coorti di assicurati assoggettati al regime misto e le prime coorti di assicurati integralmente assoggettati al sistema contributivo, i cui importi di pensione risultano pienamente influenzati dalla revisione dei coefficienti di trasformazione.

La decrescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, nell'ultima fase del periodo di previsione (2046-2060), è dovuta essenzialmente alla progressiva stratificazione delle pensioni liquidate integralmente con il sistema di calcolo contributivo che continua a produrre un contenimento della pensione media rispetto ai livelli retributivi. Tale risultato è favorito dall'inversione di tendenza del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati la cui crescita tende ad azzerarsi attorno al 2050, dove raggiunge il livello massimo dell'86,7%, per poi flettere negli anni successivi. La spiegazione di tale andamento è da ricercare nella graduale eliminazione delle generazioni del *baby boom* e nell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti di età per la maturazione del diritto alla pensione. In quest'ultima fase, cessa l'effetto incrementativo sull'importo medio di pensione prodotto dall'elevamento dei requisiti minimi di pensionamento degli anni iniziali del periodo di previsione, specie in campo femminile, mentre resta l'effetto indotto dall'automatismo che lega gli stessi requisiti minimi alla speranza di vita.

Analisi dei fattori esplicativi

Al fine di consentire un'analisi più accurata dei risultati della previsione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL è stato scomposto nel prodotto di due fattori: il rapporto fra pensione media e produttività (componente "normativo-istituzionale") ed il rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati (componente "demografica"). Successivamente, questo secondo rapporto è stato ulteriormente scomposto nel prodotto di tre indicatori³⁹: *i*) l'indice di dipendenza degli anziani, calcolato sulla popolazione di età fra 20 e 69 anni, *ii*) l'incidenza del numero di pensioni sulla popolazione anziana, di 70 anni ed oltre e *iii*) il reciproco del rapporto fra il numero di occupati e la popolazione in età di lavoro nella fascia di età 20-69 anni.

La scelta di un'età pari a 70 anni come limite di demarcazione fra popolazione in età di lavoro e popolazione anziana, tiene conto dei requisiti di accesso al pensionamento, previsti dalla normativa vigente, nel lungo periodo. Infatti, il numero di pensioni/pensionati che si collocherà al di sopra di tale limite non risulterà significativamente condizionato dalla modifica dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento⁴⁰ e sarà scarsamente influenzato da una eventuale modificazione delle scelte di pensionamento, al raggiungimento dei suddetti requisiti. Entrambi questi fattori agiranno, invece, sul numero di pensioni/pensionati con età inferiore ai 70 anni.

Tale scomposizione risulta significativa anche in relazione alla diversa dinamica demografica sottostante le due fasce di età. Infatti, la popolazione di 70 anni ed oltre è prevista crescere in misura assai rilevante, mentre la popolazione di età compresa fra 55 e 69

³⁹ Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2004a), Box 2.2. Tuttavia, in considerazione dei requisiti di pensionamento previsti dalla normativa vigente, il limite superiore della popolazione in età di lavoro è stato elevato da 64 a 69 anni e, coerentemente, il limite inferiore della popolazione anziana è stato incrementato da 65 a 70 anni.

⁴⁰ Il requisito per il pensionamento di vecchiaia supera i 70 anni solo nell'ultimo decennio del periodo di previsione (Appendice 1, lettera C.6).

anni, in cui si colloca gran parte delle pensioni in pagamento sotto i 70 anni, presenta, nel lungo periodo, un sostanziale allineamento rispetto al livello iniziale. Ciò implica che, a parità di ogni altro fattore esplicativo, le dinamiche demografiche agiscono in maniera molto diversa sui pensionati al di sotto ed al di sopra della soglia dei 70 anni.

È interessante notare che la crescita dell'indice di dipendenza degli anziani (Fig. 2.1.f) risulta nettamente superiore alla dinamica del rapporto tra pensioni ed occupati il quale, alla fine del periodo di previsione, si attesta ad un livello sostanzialmente equivalente a quello iniziale (Fig. 2.1.c). I diversi profili si spiegano sia con la diminuzione del rapporto tra numero di pensioni e popolazione anziana (Fig. 2.1.d) che con l'incremento del rapporto tra occupati e popolazione di età 20-69 (Fig. 2.1.e).

Il primo fenomeno è dovuto principalmente all'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, a cui si aggiungono gli effetti di contenimento conseguenti alla riforma delle pensioni di invalidità (L 222/1984), che proseguiranno ancora per alcuni anni.

Inoltre, occorre segnalare l'effetto frenante esercitato dalla dinamica delle pensioni indirette (reversibilità e superstite di assicurato) la cui crescita risulta significativamente più contenuta rispetto a quella delle pensioni dirette (§ 2.5). Quest'ultimo effetto è dovuto, in particolare, alla sostanziale indipendenza dell'evoluzione delle pensioni di reversibilità rispetto alla dinamica della mortalità. Infatti, l'aumento della speranza di vita, nella misura in cui coinvolge sia il titolare di pensione diretta che il superstite, non altera il periodo medio di godimento della pensione da parte di quest'ultimo.

Infine, al contenimento della crescita del numero di pensioni concorre anche la progressiva riduzione dell'incidenza delle pensioni supplementari rispetto alla popolazione anziana.

Esiste, tuttavia, anche un fattore, puramente demografico, che contribuisce alla riduzione del rapporto fra pensioni e popolazione ultrasettantenne. Infatti, a prescindere da ragioni normative e comportamentali, la quota di pensioni che si colloca sotto i 70 anni è destinata a ridursi in termini di popolazione anziana solo perché la dimensione delle generazioni interessate decresce in rapporto alla popolazione anziana, a causa dell'invecchiamento.

L'incremento del rapporto tra occupati e popolazione di età 20-69 è dovuto in parte all'effetto indotto dalla proiezione dei profili generazionali dei tassi di attività, soprattutto in campo femminile, in parte all'aumento dell'occupazione dei lavoratori anziani conseguente al processo di elevamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e, in misura minore, alla riduzione del tasso di disoccupazione (Cap. 1).

La tabella 2.1 evidenzia, quantitativamente, il contributo di ciascuno dei fattori che concorrono a determinare l'evoluzione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, secondo la scomposizione illustrata in nota alla stessa tabella. I calcoli sono stati effettuati per decennio a partire dal 2010.

Analisi del rapporto fra pensioni e pensionati

Il numero di pensioni e il relativo importo medio costituiscono informazioni importanti, ma non sufficienti, per una completa analisi del sistema pensionistico. Infatti, un soggetto può essere titolare di una pluralità di prestazioni pensionistiche, per cui il numero delle pensioni risulta significativamente superiore a quello dei pensionati (Fig. 2.2). Ne consegue che anche

l'importo medio di pensione risulta corrispondentemente inferiore al reddito medio da pensione.

In particolare, la previsione del numero dei pensionati consente di valutare le dinamiche evolutive del sistema pensionistico in modo coerente con il quadro demografico e macroeconomico di riferimento. Inoltre, permette di apprezzare il livello di copertura del sistema pensionistico pubblico, inteso come quota di popolazione che percepisce reddito da pensione a carico del sistema pubblico.

La previsione del numero di pensionati risulta estremamente utile anche ai fini di una valutazione del reddito effettivo degli anziani. Sotto questo aspetto, il reddito medio da pensione costituisce un indicatore decisamente più appropriato rispetto alla pensione media nel misurare le condizioni economiche della popolazione anziana. La pensione media, infatti, rappresenta una sottostima del reddito medio da pensione in misura pari alla differenza percentuale fra il numero di pensioni e quello dei pensionati.

Sul piano metodologico, la previsione del numero di pensionati è stata realizzata applicando ai dati analitici della previsione del numero delle pensioni specifici coefficienti di raccordo opportunamente stimati sulla base dei dati elementari contenuti nel casellario dei pensionati⁴¹. Ovviamente, il numero dei pensionati può essere determinato e rappresentato solo per età e sesso. Infatti, qualunque ripartizione per fondo o tipologia di prestazione richiederebbe l'adozione di scelte arbitrarie in merito all'attribuzione delle posizioni "miste", relative ai pensionati che percepiscono prestazioni da più di un fondo e/o afferenti a diverse tipologie di pensione.

A completamento dell'analisi sviluppata nel paragrafo precedente, è utile soffermarsi su una diversa scomposizione del rapporto spesa/PIL basata sul numero dei pensionati e sul relativo reddito medio da pensione. Come si evince dal confronto con la corrispondente scomposizione effettuata in termini di pensioni, il reddito medio da pensione risulta significativamente più elevato della pensione media. In rapporto alla produttività (Fig. 2.1.b), l'incremento risulta di circa 5 punti percentuali nel 2010, passando dal 18,2% al 23%. Analogamente, ed in misura percentualmente corrispondente, il rapporto fra pensionati ed occupati si attesta nel 2010 al 66,5%, contro l'84,2% del rapporto fra pensioni ed occupati (Fig. 2.1.c).

In previsione, le curve relative alle due diverse scomposizioni del rapporto spesa/PIL presentano tendenze simili sebbene caratterizzate da una progressiva contrazione delle differenze iniziali. Tale aspetto risulta meglio evidenziato nella figura 2.1.d che mette a confronto il numero di pensioni ed il numero di pensionati in rapporto alla popolazione di 70 anni ed oltre.

La progressiva contrazione del rapporto fra pensioni e pensionati è dovuta alla riduzione del numero di trattamenti pensionistici mediamente spettanti ad uno stesso soggetto. Ciò consegue, in parte, al passaggio graduale dal sistema retributivo, molto frammentato e differenziato nei diversi fondi e gestioni, al sistema contributivo che presenta regole omogenee di calcolo. La conseguenza più rilevante di tale processo è la riduzione delle pensioni supplementari, cioè di quelle pensioni di importo generalmente modesto erogate da un fondo diverso da quello che eroga la prestazione principale⁴².

⁴¹ Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2006), box 2.1.

⁴² Si tratta, in particolare, di pensioni calcolate su spezzoni di contribuzione non totalizzati ai fini del calcolo della pensione principale.

Altro fattore che contribuisce a spiegare la progressiva riduzione del rapporto fra il numero di pensioni e quello dei pensionati è riferibile alle pensioni di reversibilità. Queste, infatti, a differenza delle pensioni dirette presentano un andamento abbastanza stabile nel tempo, esercitando così un effetto di contenimento sia sulla dinamica del numero di pensioni che su quella dei pensionati.

Tuttavia, il peso delle pensioni indirette sul totale delle pensioni è di gran lunga superiore a quello dei pensionati con sola pensione indiretta sul totale dei pensionati, per cui il rapporto fra pensioni e pensionati tende a diminuire nel tempo, come evidenziato nella figura 2.2. In particolare, i grafici mostrano che il suddetto rapporto risulta significativamente superiore al 100% per tutto il periodo di previsione, con un profilo leggermente crescente nel primo decennio e, successivamente, decrescente con l'intensificarsi dei flussi di pensionamento assoggettati, in misura prevalente od esclusiva, al calcolo contributivo. Per il totale delle pensioni e dei pensionati, il rapporto passa dal valore massimo del 126%, attorno al 2023, al 120% rilevato alla fine del periodo di previsione. Lo stesso rapporto risulta di circa 8 punti percentuali più elevato e 10 punti percentuali più basso, rispettivamente, per le donne e per gli uomini.

La figura 2.3 mostra, distintamente per sesso ed in totale, l'evoluzione del rapporto fra il numero complessivo di pensionati, con l'esclusione dei non residenti, e la popolazione di 70 anni ed oltre⁴³. Dal grafico risulta chiaramente evidenziato come l'andamento decrescente del rapporto sia interamente spiegato dal numero di pensionati al di sotto di 70 anni. Infatti, il rapporto fra i pensionati ultrasessantenni e la popolazione nella stessa fascia di età è stabile, o addirittura in crescita, come nel caso delle donne, per effetto dell'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, nella prima parte del periodo di previsione. Risulta altrettanto evidente come la copertura del sistema pensionistico pubblico (inclusivo di pensioni ed assegni sociali) sia pressoché totale con percentuali poco al di sotto del 100% della popolazione corrispondente.

Nella prima parte del periodo di previsione, il calo del rapporto fra pensionati con età inferiore a 70 anni e popolazione con età almeno pari a 70 anni è dovuto interamente all'elevamento dei requisiti minimi per il pensionamento anticipato.

Nella seconda parte del periodo di previsione si innesta un effetto puramente demografico costituito dalla riduzione del rapporto fra la popolazione nella fascia di età 55-69 anni, in cui è concentrata la maggior parte dei pensionati con età inferiore a 70 anni, e la popolazione di età almeno pari a 70 anni, che spiega circa la metà della riduzione del rapporto.

Analisi per tipologia di pensione, sesso e comparto

Nelle figure 2.4 e 2.5, il risultato della previsione viene analizzato per tipologia di prestazione, per sesso e per comparto.

Riguardo al primo aspetto, le curve della figura 2.4.a evidenziano come la dinamica del rapporto fra spesa pensionistica e PIL sia quasi interamente spiegata dalle pensioni dirette. La ragione è facilmente intuibile data la netta prevalenza dimensionale della categoria in termini sia di numero che di importo medio. La spesa per pensioni dirette risulta pari al 12,6% del PIL, nel 2010, e si prevede crescere fino al valore massimo (relativo) del 13,1%, nel 2046, per poi attestarsi all'11,7% nel 2060. Diversamente, la spesa per pensioni indirette mostra una leggera

⁴³ Nel rapporto, il numero di pensionati è espresso al netto dei non residenti per ragioni di omogeneità con la variabile indicata al denominatore.

flessione in termini di PIL, distribuita sull'intero periodo di previsione. Tale andamento è dovuto alla sostanziale stabilità del numero delle pensioni indirette, già segnalata in precedenza.

La scomposizione della spesa pensionistica complessiva (pensioni dirette e indirette) per sesso evidenzia una prevalenza della quota attribuita ai maschi, per tutto il periodo di previsione (Fig. 2.4.d). La differenza, pari a 2,1 punti percentuali di PIL nel 2010, tende progressivamente ad assottigliarsi fino a raggiungere lo 0,2% del PIL nel 2060. Assai diversa è la distribuzione per sesso nell'ambito delle due tipologie di prestazione considerate (Figg. 2.4.b e 2.4.e). La quota maschile risulta abbondantemente superiore a quella femminile per quanto attiene alla spesa per pensioni dirette ed ampiamente inferiore per quella relativa alle pensioni indirette. Ciò dipende da una pluralità di fattori di cui i più importanti sono: *i*) la più elevata partecipazione maschile al mercato del lavoro che determina una maggiore probabilità di conseguire una pensione diretta e, contestualmente, di lasciare una pensione al superstita di sesso femminile, *ii*) la maggiore longevità delle donne rispetto agli uomini (circa 5 anni) e *iii*) l'età della moglie mediamente più bassa rispetto a quella del marito.

Come si evince dalla figura 2.4.b, il riallineamento della spesa pensionistica fra i due sessi è dovuto essenzialmente alla componente delle pensioni dirette. Il risultato conseguito in parte al recupero da parte delle donne di comportamenti "maschili", per quanto attiene all'accesso e alla permanenza nel mercato del lavoro, secondo una tendenza in atto ormai da qualche decennio⁴⁴, e in parte all'allineamento dei requisiti di accesso al pensionamento delle lavoratrici a quelli dei lavoratori, previsto dai recenti interventi di riforma⁴⁵. Tutto ciò si traduce in una significativa riduzione delle differenze di genere nei tassi di attività e di disoccupazione e, conseguentemente, nella possibilità di maturare diritti pensionistici. Il riallineamento del livello della spesa pensionistica fra i due sessi risulta, inoltre, favorito dalla maggiore sopravvivenza delle donne che produce un "effetto rinnovo" (sostituzione fra pensioni di nuova decorrenza e pensioni cessate) più contenuto rispetto a quello dei maschi, rallentando così il processo di adeguamento degli importi medi dello stock di pensioni verso i più bassi livelli mediamente imposti dal sistema contributivo (Fig. 2.5.b).

Diversamente, sul versante delle pensioni indirette (Fig. 2.4.e) si registra, per entrambi i sessi, una leggera flessione della spesa pensionistica in rapporto al PIL, con una maggiore accentuazione in campo femminile. Tale flessione risulta, tuttavia, non molto dissimile da quella maschile se valutata in percentuale del livello iniziale.

Le figure 2.4.c e 2.5.c consentono di analizzare i risultati della previsione per comparto. Per il complesso delle prestazioni, la spesa per i dipendenti privati in rapporto al PIL aumenta inizialmente per effetto della recessione del biennio 2012-2013, quando raggiunge il 9,3%. Successivamente, il rapporto inizia una fase di significativa decrescita, che si protrae per circa un quindicennio, attestandosi all'8,3% nel 2027. A partire da tale anno, la curva riprende a crescere rapidamente finché raggiunge un massimo di 10,6% nel 2052. Nella fase finale del periodo di previsione, essa decresce altrettanto rapidamente portandosi al 10,1% nel 2060. Data la rilevanza dimensionale del comparto, gli andamenti della spesa in termini di PIL, dell'importo medio delle prestazioni e del numero di pensioni condizionano pesantemente quelli dell'intero sistema pensionistico descritto nel paragrafo 2.2. La situazione risulta significativamente diversa per il comparto dei dipendenti pubblici e quello degli autonomi.

⁴⁴ Tale tendenza prosegue anche nel periodo di previsione in base alla proiezione dei profili generazionali dei tassi di attività per livello di istruzione (Cap. 1).

⁴⁵ L'unica differenza di genere che permane nel sistema pensionistico riguarda il requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età, il quale risulta di un anno inferiore per le donne (Box 2.2).

Per i dipendenti pubblici, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL cresce, nella prima parte del periodo di previsione, dal 3,8% del 2010 fino al massimo del 4,2% nel 2018. Successivamente, il rapporto scende significativamente, attestandosi all'1,9% nel 2060. La crescita iniziale è dovuta prevalentemente alla dinamica del numero di pensioni, mentre la decrescita nella parte centrale e finale del periodo di previsione è determinata essenzialmente dalla riduzione dell'importo medio di pensione in rapporto alla produttività.

L'aumento del numero di pensioni nel pubblico impiego, che dai 2,8 milioni circa del 2010 raggiunge il valore massimo di circa 3,3 milioni nel 2030, oltre a riflettere il più generale fenomeno del ritiro dalla vita attiva dei *baby boomers*, dipende dalle massicce assunzioni avvenute dalla fine degli anni '70 alla metà degli anni '80. Diversamente, l'importo medio di pensione, in termini di produttività media del lavoro, scende dal 31,2% del 2010 al 20,7% del 2060 segnando una contrazione di oltre il 30%. Poiché tale riduzione risulta sensibilmente più accentuata di quella prevista nel settore privato, la differenza fra l'importo medio di pensione dei due settori si riduce significativamente alla fine del periodo di previsione. In rapporto alla produttività questa differenza passa dagli 11,6 punti percentuali del 2010 agli 1,9 punti percentuali del 2060.

Con riferimento ai lavoratori autonomi⁴⁶, la spesa per pensioni in rapporto al PIL si mantiene pressoché costante intorno al 2%, nel primo ventennio del periodo di previsione, per poi decrescere, dapprima in modo graduale e poi più rapidamente, fino a raggiungere il valore dell'1,1% al 2060 (Fig. 2.4.c). L'andamento del rapporto spesa/PIL è spiegato prevalentemente dalla dinamica del fattore normativo-istituzionale (Figg. 2.5.c e 2.5.f). In particolare, la crescita iniziale è in gran parte riconducibile all'evoluzione del rapporto fra pensione media e produttività che dal 9,7% del 2010 passa al valore massimo di 11,2% intorno al 2025. Tale incremento è conseguente all'applicazione della L 233/1990, la quale ha esteso ad artigiani, commercianti e CDCM regole di calcolo retributivo simili a quelle vigenti per i dipendenti privati. Ciò consente ai lavoratori autonomi di ottenere, per tutta la fase di permanenza del regime retributivo, importi pensionistici di gran lunga superiori a quelli consentiti dalla normativa precedente al 1990⁴⁷. La decrescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, che caratterizza il periodo successivo, dipende dall'entrata a regime del sistema contributivo che attribuisce importi medi di pensione non solo più contenuti rispetto a quelli offerti dal calcolo retributivo, ma anche notevolmente inferiori a quelli garantiti ai lavoratori dipendenti nell'ambito del sistema contributivo. Tale effetto consegue all'applicazione di un'aliquota di computo di oltre un quarto più bassa rispetto a quella dei lavoratori dipendenti, la quale si traduce in importi di pensione proporzionalmente ridotti, a parità di età di pensionamento, anzianità contributiva e livelli retributivi (Cap. 6).

Occorre rilevare che, per il complesso delle gestioni degli autonomi, l'effetto espansivo del rapporto fra pensioni ed occupati è fortemente attenuato dal calo dimensionale dei CDCM che compensa il maggior numero di pensioni nei fondi Artigiani e Commercianti (Fig. 2.4.f). Infatti, se limitiamo l'analisi a questi ultimi due fondi, la rilevante crescita del rapporto spesa/PIL nel primo decennio del periodo di previsione risulta non interamente spiegata dalla crescita del fattore normativo-istituzionale (pensione media/produttività); un contributo non trascurabile deriva dall'aumento del numero delle pensioni rispetto alla dinamica dell'occupazione complessiva.

⁴⁶ Nel comparto dei lavoratori autonomi sono comprese le gestioni degli Artigiani, Commercianti e Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri (CDCM).

⁴⁷ La L 233/1990 garantisce ai lavoratori autonomi rendimenti impliciti di circa due volte superiori a quelli dei dipendenti privati per le pensioni, o quote parte di esse, calcolate con il metodo retributivo. In merito, si veda Ministero del tesoro - RGS (1994).

Analisi degli effetti distributivi

Il livello di analiticità dell'informazione gestita dal modello di previsione della RGS consente di analizzare alcuni importanti aspetti dell'assetto distributivo del sistema pensionistico italiano, così come configuratosi a seguito degli interventi di riforma che si sono succeduti a partire dal 1992. L'analisi degli effetti distributivi verrà effettuata a tre livelli, considerando la relazione fra: popolazione pensionata e popolazione attiva, differenti comparti pensionistici e differenti generazioni di pensionati.

L'indice di variazione del rapporto fra pensione media e produttività, già impiegato nella scomposizione del rapporto spesa pensionistica/PIL, può essere utilizzato come indicatore della distribuzione delle risorse pro capite fra la popolazione pensionata e quella attiva. Nell'ipotesi, adottata dal modello di previsione, che gli incrementi di produttività si traducano in incrementi percentualmente equivalenti della remunerazione del fattore lavoro, l'andamento della curva in grassetto di figura 2.5.a riproduce l'evoluzione del rapporto fra pensione media, riferita alle sole pensioni dirette, e reddito medio da lavoro⁴⁸. Come emerge dal grafico, il rapporto presenta un andamento crescente nel primo decennio di previsione in conseguenza sia della bassa dinamica della produttività (denominatore) e sia del processo di allineamento del requisito minimo di vecchiaia delle donne con quello degli uomini. Con la ripresa del tasso di crescita della produttività ed il completamento del processo di allineamento dei requisiti, la pensione media tende a stabilizzarsi in termini di produttività, per poi decrescere abbastanza regolarmente nella restante parte del periodo di previsione. In particolare, a partire dal 2025, il tasso di crescita dell'importo medio delle pensioni dirette risulta mediamente inferiore di 0,5 punti percentuali rispetto alla dinamica dei redditi medi da lavoro.

Per valutare correttamente l'andamento dei redditi da pensione rispetto alla dinamica della produttività (o del PIL pro capite) è opportuno ricordare alcune proprietà redistributive del sistema contributivo. In particolare, tale sistema contiene, al suo interno, meccanismi in base ai quali la riduzione della pensione media interessa prevalentemente le prestazioni che, in base al calcolo retributivo, avrebbero avuto importi e rendimenti più elevati in ragione di una più elevata anzianità contributiva, di una maggiore dinamica e continuità di carriera e dell'accesso precoce al pensionamento.

Innanzitutto, il metodo contributivo, per il solo fatto di estendere la base di calcolo della pensione all'intera vita lavorativa, produce automaticamente un miglioramento relativo delle posizioni pensionistiche a favore dei lavoratori più deboli caratterizzati da carriere piatte e discontinue. Inoltre, tali lavoratori, non essendo generalmente in grado di maturare i requisiti per il pensionamento anticipato, vanno in quiescenza ad età mediamente più elevate beneficiando degli ulteriori vantaggi derivanti dalla presenza di coefficienti di trasformazione crescenti per età, oltre che dell'incremento del montante contributivo. Sotto questo aspetto, la riforma del 2004 (L. 243/2004, modificata dalla L. 247/2007) e gli interventi in materia pensionistica adottati nel biennio 2010-2011 (dalla L. 122/2010 alla L. 214/2011) hanno contribuito significativamente al contenimento della riduzione della pensione media in termini di produttività (o di PIL pro capite) tramite l'elevamento dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento⁴⁹.

⁴⁸ Qualora volessimo valutare gli effetti distributivi in relazione al reddito medio dell'intera popolazione (inclusi i pensionati), l'indicatore da utilizzare sarebbe, più appropriatamente, il rapporto fra la pensione media ed il PIL pro capite. Tale indicatore presenterebbe, tuttavia, risultati qualitativamente analoghi a quelli del rapporto fra pensione media e produttività.

⁴⁹ Per maggiori dettagli, si rinvia all'analisi microeconomica dei tassi di sostituzione contenuta nel capitolo 6.

L'esperienza italiana degli anni passati mostra che, nell'ambito del lavoro dipendente del settore privato, le pensioni di importo più elevato sono generalmente quelle relative al pensionamento anticipato, che combinano carriere piene e regolari con una bassa età di pensionamento. In proposito, è utile sottolineare che i titolari di tali pensioni beneficiano di prestazioni di ammontare mediamente doppio rispetto alle pensioni di vecchiaia con un periodo medio di fruizione della prestazione di circa 5-6 anni superiore.

Tale aspetto risulta ben evidenziato nella tabella 2.2 la quale mette a confronto gli importi medi dello stock di pensioni dirette (al netto delle pensioni ed assegni sociali) in percentuale del PIL pro capite per fasce decennali di età e per decennio di previsione⁵⁰. Nell'anno 2010 l'importo medio di pensione, nelle fasce di età interessate dal pensionamento anticipato, risulta nettamente più alto di quello rilevato nelle fasce superiori di età. Tale vantaggio, però, si riduce gradualmente con l'introduzione del sistema contributivo cosicché, nei decenni finali del periodo di previsione, gli importi medi per età presentano una distribuzione assai più uniforme.

La figura 2.5.c analizza l'effetto distributivo per comparto pensionistico. In particolare, essa mette a confronto l'evoluzione dei rapporti fra pensione media e produttività per occupato relativi, rispettivamente, ai lavoratori dipendenti del settore privato, ai lavoratori dipendenti del settore pubblico ed agli autonomi.

Per quanto concerne i primi due comparti, risulta evidente il processo di riallineamento degli importi medi di pensione. In particolare, la pensione media dei dipendenti pubblici, partendo da un valore molto più elevato, decresce rapidamente con una chiara tendenza a convergere su quella dei dipendenti privati. La ragione risiede nel processo di armonizzazione delle regole di calcolo della pensione previste dal Dlgs 503/1992, per quanto attiene alle pensioni, o quote parti di esse, calcolate con il metodo retributivo, e dalla L 335/1995, per quanto attiene alle pensioni, o quote parti di esse, calcolate con il metodo contributivo. Quando tale sistema sarà a regime, le differenze residue nell'importo medio della pensione saranno imputabili, esclusivamente, a fattori estranei al quadro normativo come i livelli retributivi, le propensioni al pensionamento, la lunghezza e la dinamica delle carriere.

Anche gli importi medi delle pensioni dei lavoratori iscritti alle gestioni degli artigiani e dei commercianti manifestano, inizialmente, una dinamica crescente analoga a quella dei lavoratori dipendenti del settore privato, partendo però da un valore significativamente più basso (Fig. 2.5.f). La crescita è dovuta agli effetti della L 233/1990 che ha esteso ai lavoratori autonomi il regime di calcolo retributivo vigente per i lavoratori dipendenti⁵¹. Tale disciplina garantisce alle pensioni, o a quota parte di esse, liquidate con il metodo retributivo, importi nettamente superiori a quelli dello stock in essere all'inizio del periodo di previsione⁵². Tuttavia, a partire dal 2025 il rapporto fra pensione media e produttività presenta una fase di decrescita dovuta al consolidamento del passaggio al metodo di calcolo contributivo. In tale contesto, la revisione dei coefficienti di trasformazione trova sostanziale compensazione nell'aumento dell'età media di pensionamento che, nel caso dei lavoratori autonomi, risulta significativamente più marcato rispetto agli altri due comparti. Infatti, l'effetto combinato di una minore aliquota contributiva e di un più basso reddito imponibile rendono scarsamente probabile il raggiungimento dell'importo minimo di pensione (circa 1.200 euro mensili nel 2012 pari a 2,8 volte l'assegno sociale, rivalutato con la media quinquennale del PIL) richiesto

⁵⁰ La tabella, pertanto, può essere letta oltre che per contemporanei anche per coorte.

⁵¹ L'unica differenza è rappresentata dal periodo di riferimento per il calcolo della retribuzione pensionabile pari agli ultimi 5 anni, per i lavoratori dipendenti ed agli ultimi 10, per i lavoratori autonomi.

⁵² Nel primo decennio di previsione, la crescita del rapporto è favorita anche dalla bassa dinamica della produttività.

nel sistema contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato di tre anni rispetto a quello di vecchiaia (Box 2.2)⁵³. Nel lungo periodo, la differenza nell'importo medio di pensione, rispetto al lavoro dipendente, è spiegata essenzialmente dai differenziali di aliquota contributiva (24% contro 33%) e nei livelli di reddito/retribuzione imponibili.

Un caso a parte costituiscono i CDCM i quali hanno come base di calcolo della pensione retribuzioni convenzionali che risultano significativamente inferiori rispetto a quelle delle altre due gestioni di lavoratori autonomi. Ciò comporta che, durante la fase transitoria, nell'ambito del regime retributivo e misto, gli importi a calcolo delle pensioni risultino generalmente inferiori al minimo di pensione e, quindi, integrati a tale importo. Nell'ambito del sistema contributivo, invece, non solo non viene mai raggiunto un importo di pensione almeno pari a 1.200 euro mensili nel 2012, rivalutato con la media quinquennale del PIL, che consentirebbe il pensionamento anticipato fino a tre anni rispetto al requisito di vecchiaia, ma risulta significativa la probabilità che non venga raggiunto neppure il vincolo di un importo di pensione almeno pari a circa 644 euro mensili nel 2012 (1,5 volte l'assegno sociale del 2012) rivalutato con la media quinquennale del PIL, che impone un ulteriore posticipo, fino a quattro anni, rispetto al requisito di vecchiaia.

Prima di passare ad analizzare gli effetti distributivi tra differenti generazioni di pensioni dirette, vale ricordare quali siano e come operino i fattori normativi che incidono sulla distribuzione intergenerazionale delle risorse destinate al sistema pensionistico durante il periodo di previsione.

In primo luogo, il meccanismo di indicizzazione delle pensioni comporta, a parità di regole di calcolo, una riduzione progressiva delle pensioni di "vecchia" decorrenza rispetto a quelle di "nuova" decorrenza. Ciò consegue al fatto che queste ultime evolvono in base alla dinamica delle retribuzioni⁵⁴, mentre le prime recuperano soltanto la perdita del potere di acquisto⁵⁵.

In secondo luogo, l'introduzione graduale del sistema di calcolo contributivo produce effetti che vanno in direzione diametralmente opposta in quanto tendono ad avvantaggiare, in termini relativi, le pensioni di "vecchia" decorrenza rispetto a quelle di "nuova" decorrenza. Tali effetti sono imputabili alla gradualità del regime transitorio e alla revisione dei coefficienti di trasformazione (Appendice 1, lettera B.1 e Box 2.2).

In terzo luogo, il meccanismo di adeguamento automatico dei requisiti minimi di età per la maturazione del diritto alla pensione in funzione delle variazioni della speranza di vita (L 122/2010) contrasta gli effetti di riduzione degli importi pensionistici che si sarebbero determinati, a parità di età di pensionamento, in conseguenza della revisione dei coefficienti trasformazione. Si ricorda che tale meccanismo opera sia in relazione ai requisiti minimi previsti per il pensionamento di vecchiaia ordinario che per il requisito contributivo di accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età.

La figura 2.6 mette a confronto l'evoluzione della pensione media (in rapporto alla produttività) relativa allo stock, alle pensioni liquidate nell'anno ed a quelle liquidate 10, 20 e 30 anni prima. Inizialmente, gli importi medi delle pensioni di nuova decorrenza risultano

⁵³ Inoltre, nel caso di importi di pensione particolarmente bassi, inferiori a circa 644 euro mensili nel 2012 (1,5 volte l'assegno sociale del 2012), rivalutati con la media quinquennale del PIL, il pensionamento di vecchiaia risulta posticipato di 4 anni.

⁵⁴ È possibile dimostrare che il risultato è indipendente dal metodo di calcolo, purché questo resti immutato nel tempo.

⁵⁵ Vale rilevare che, nel metodo di calcolo contributivo, l'indicizzazione reale (nella misura dell'1,5% l'anno) viene incorporata nel calcolo del coefficiente di trasformazione (Appendice 1, lettera B.1) e, quindi, scontata nel livello della rata iniziale di pensione.

mediamente superiori a quelli dello stock a causa della permanenza del metodo retributivo⁵⁶. L'introduzione del metodo contributivo, unitamente alla revisione dei coefficienti di trasformazione, determina una riduzione degli importi medi delle pensioni di nuova liquidazione. Tuttavia, tale tendenza risulta contrastata dagli effetti indotti dall'adeguamento dei requisiti minimi di età in funzione della speranza di vita. Nel caso dei dipendenti privati, l'effetto che ne consegue è quello di una sostanziale stabilizzazione delle pensioni di nuova liquidazione rispetto alla produttività, a partire dal 2020, con un temporaneo incremento nella parte centrale del periodo. Diversamente, per quanto riguarda i dipendenti pubblici, per i quali l'introduzione del sistema di calcolo contributivo produce effetti più marcati⁵⁷, si registra una significativa attenuazione della decrescita. Per gli autonomi, si assiste addirittura ad un trend leggermente crescente, dopo la significativa decrescita del periodo 2018-2025.

La figura 2.6 evidenzia, inoltre, come il meccanismo di indicizzazione determini, col passare degli anni, un ridimensionamento degli importi medi di pensione rispetto a quelli di nuova liquidazione. Tale ridimensionamento, tuttavia, risulta tanto meno pronunciato quanto maggiore è l'effetto di contenimento degli importi legati all'introduzione del sistema di calcolo contributivo.

L'aggiornamento della previsione al 2013

Rispetto al 2012, il quadro normativo è rimasto sostanzialmente invariato, così come le ipotesi strutturali del quadro demografico e macroeconomico (Cap. 1). Pertanto, l'aggiornamento al 2013 della previsione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente essenzialmente degli effetti indotti dalla revisione del quadro macroeconomico di breve periodo e dal raccordo con i livelli strutturali di medio-lungo periodo. Un ulteriore effetto, soprattutto di tipo distributivo, consegue all'aggiornamento delle basi assicurative⁵⁸.

Il confronto con la previsione contenuta nella Nota di Aggiornamento del DEF 2012⁵⁹ (Fig. 2.8), conferma sostanzialmente i valori strutturali della previsione. In entrambi i casi, il valore del rapporto spesa/PIL si attesta attorno al 13,9% al 2060 così come il punto di massimo relativo raggiunge il 15,6% a cavallo del 2045. Le differenze nella parte centrale del periodo di previsione sono per lo più imputabili ad una più bassa dinamica occupazionale prevista a partire dal 2016, la quale raggiunge la differenza massima nel quinquennio 2020-2024, per essere gradualmente riassorbita nel decennio successivo (Fig. 2.8.e). Ulteriori effetti, di dimensioni più contenute e circoscritte alla fase transitoria, sono riconducibili alla revisione delle basi assicurative, di cui si è detto in precedenza.

⁵⁶ L'andamento leggermente alitlenante dipende essenzialmente dall'innalzamento dei requisiti minimi di pensionamento previsti a normativa vigente.

⁵⁷ Nel caso dei dipendenti pubblici, in quanto il calcolo retributivo risulta estremamente più generoso rispetto agli altri comparti; nel caso dei lavoratori autonomi, perché il calcolo contributivo sconta un'aliquota contributiva del 24% anziché del 33%, come per i lavoratori dipendenti.

⁵⁸ In particolare, le basi assicurative del FPLD e delle gestioni dei lavoratori autonomi sono state riviste alla luce delle risultanze definitive di una estrazione campionaria elaborata dall'Inps sull'archivio dell'anagrafe delle posizioni assicurative al 31 dicembre 2009. Contestualmente, sono state riviste le distribuzioni per età delle basi assicurative dei dipendenti pubblici alla luce dei primi dati forniti dall'Inps ex Gestione Inpdap, desunti dalla banca dati dei dipendenti pubblici elaborata nell'ambito del progetto dell'anagrafe delle posizioni assicurative. La revisione delle basi assicurative non ha prodotto effetti significativi in aggregato, eccetto una lieve ricomposizione a favore dei dipendenti pubblici nella parte centrale del periodo di previsione ed una ricomposizione di segno opposto nella parte finale.

⁵⁹ Ministero dell'economia e delle finanze (2012b). La stessa previsione è illustrata e commentata nella Nota di Aggiornamento del Rapporto RGS n. 13. In merito, si veda Ministero dell'economia e delle finanze-RGS (2012b).

Le previsioni prodotte in ambito EPC-WGA

La descrizione dei risultati della previsione elaborata sulla base dello scenario EPC-WGA⁶⁰ viene effettuata, in forma comparativa, rispetto a quella ottenuta con lo scenario nazionale base. Poiché le due previsioni a confronto sono omogenee dal punto di vista dell'aggiornamento del modello, le differenze nei risultati, evidenziate nella figura 2.9, dipendono esclusivamente dalle ipotesi demografiche e macroeconomiche e, ovviamente, dalla diversa specificazione dei parametri normativi correlati alle ipotesi di scenario⁶¹.

Nel confronto con lo scenario nazionale base, lo scenario EPC-WGA *baseline* presenta valori del rapporto tra spesa pensionistica e PIL sostanzialmente allineati fino al 2025 e sensibilmente più elevati successivamente, con una differenza che si attesta attorno a 0,6 punti percentuali alla fine del periodo di previsione. Il punto di massimo, pari al 16,3%, viene raggiunto nel triennio 2044-2046. Successivamente, il rapporto spesa/PIL scende al 15,9%, nel 2050, e al 14,6%, nel 2060.

La differenza del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, nella parte centrale e finale del periodo di previsione, trova spiegazione principalmente nei differenziali di crescita economica in quanto le ipotesi di mortalità non risultano significativamente diverse. Infatti, mentre fino al 2025 il tasso di crescita del PIL reale è sostanzialmente allineato (circa 1,2%), nel periodo 2026-2060 esso risulta sensibilmente più basso, nello scenario EPC-WGA *baseline*, con uno scarto di circa 0,1 punti percentuali annui. La più bassa crescita è dovuta alla minore dinamica occupazionale, solo parzialmente compensata da un differenziale, leggermente positivo, del tasso di variazione della produttività⁶².

Le curve relative al rapporto fra pensione media e produttività risultano sostanzialmente allineate fino al 2025 e si divaricano successivamente (Fig. 2.9.b). In questa seconda fase, lo scenario EPC-WGA si colloca ad un livello inferiore a quello dello scenario nazionale base in ragione della più alta dinamica della produttività e degli importi di pensione più contenuti per effetto del più basso tasso di capitalizzazione dei contributi (tasso di crescita del PIL). Alla fine del periodo di previsione, il rapporto risulta inferiore di oltre il 3%.

Parallelamente, il rapporto fra pensioni ed occupati dello scenario EPC-WGA *baseline* assume valori sostanzialmente equivalenti a quelli dello scenario nazionale base nella parte iniziale del periodo di previsione, mentre si colloca ad un livello significativamente superiore, a partire dal 2025 (Fig. 2.9.c). Come evidenziato nella figura 2.9.e, ciò dipende principalmente dai più bassi tassi occupazionali il cui effetto risulta solo in parte compensato dai maggiori flussi migratori, il cui impatto cumulato trova evidenza nel raffronto fra gli indici di dipendenza degli anziani (Fig. 2.9.f).

La tabella 2.1 illustra la scomposizione del tasso di variazione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nei diversi fattori esplicativi.

⁶⁰ I risultati di tale previsione sono stati già pubblicati nell'ambito dell'analisi di sostenibilità delle finanze pubbliche contenuta nel documento di Aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia. Si veda Ministero dell'economia e delle finanze (2013), Sezione I: Programma di Stabilità dell'Italia, tavola 5.1, pag. 36.

⁶¹ In particolare, si fa riferimento alla capitalizzazione dei contributi sulla base del tasso di crescita del PIL, alla revisione dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di morte e, da ultimo, all'adeguamento dei requisiti minimi per la maturazione del diritto di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita.

⁶² In merito alle ragioni che spiegano il differenziale nella dinamica occupazionale, si rinvia al § 1.3.

Box 2.1 Il metodo aperto di coordinamento in ambito europeo

Nell'ambito del sistema di sorveglianza multilaterale, il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) è lo strumento che l'UE si è data per aiutare e stimolare gli stati membri ad adottare politiche di riforma dei sistemi di protezione sociale coerenti con gli obiettivi generali condivisi a livello europeo, nel rispetto del principio di sussidiarietà in materia di protezione sociale. Secondo tale principio, la responsabilità circa gli obiettivi specifici e gli strumenti di policy resta affidata al livello nazionale di governo. Tuttavia, le politiche nazionali e i loro risultati vengono sottoposti ad un processo di monitoraggio e valutazione rispetto a standard condivisi al fine di comparare le performance di ciascuno stato membro ed identificare le "buone pratiche".

Coerentemente con le finalità del MAC, il lavoro effettuato a livello europeo nell'arco dell'ultimo decennio ha prodotto risultati importanti in merito alla definizione di strumenti di valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-lungo periodo in relazione al processo di invecchiamento della popolazione e alle prospettive di sviluppo economico. Tale attività si è basata prevalentemente sul lavoro di analisi e previsione effettuata nell'ambito del Working Group on Ageing Population and Sustainability istituito alla fine degli anni '90 presso il Comitato di Politica Economica del Consiglio Ecofin (EPC-WGA).

In seno a tale Gruppo di lavoro, a cui partecipano gli esperti dei paesi membri dell'UE, i servizi della Commissione e i rappresentanti della BCE (e, se opportuno, anche rappresentanti del FMI, dell'OCSE, della Banca Mondiale e di altri comitati), vengono prodotte, con cadenza triennale, le previsioni di medio-lungo periodo delle componenti di spesa pubblica age-related (pensioni, sanità, long term care, istruzione, ammortizzatori sociali) sulla base di scenari demografici e macroeconomici condivisi e di metodologie e procedure concordate.

I risultati di tale attività, illustrati ed analizzati in termini comparativi nell'ambito di specifici rapporti, vengono approvati dal consiglio Ecofin e costituiscono la base quantitativa per l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche dei paesi membri da parte della Commissione. Contestualmente, è stato potenziato il contenuto dei Programmi di Stabilità e crescita che ciascun paese è tenuto a presentare annualmente prevedendo nel codice di condotta l'elaborazione di una sezione dedicata all'analisi della sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche in funzione dell'aggiornamento delle previsioni di spesa age-related.

Il processo di riforma dei sistemi pensionistici ha trovato la sua migliore e più compiuta realizzazione proprio nelle procedure del MAC, in coerenza con gli obiettivi fondamentali definiti a livello Europeo con il Consiglio di Laeken del 2001. In tale contesto, l'analisi comparativa dei risultati conseguiti dai paesi membri nel riformare i rispettivi sistemi pensionistici ha riguardato congiuntamente sia il versante della sostenibilità finanziaria che quello dell'adeguatezza delle prestazioni. Infatti, come evidenziato anche nel Rapporto congiunto del Comitato di Politica Economica e del Comitato di Protezione Sociale sui sistemi pensionistici europei (Joint EPC-SPC Report on pensions, 2010), essi costituiscono due facce di una stessa medaglia: i sistemi pensionistici non sostenibili sul piano finanziario non saranno in grado di garantire nel medio-lungo periodo le prestazioni e i requisiti di accesso al pensionamento promessi sulla base della legislazione vigente; allo stesso tempo, la sostenibilità finanziaria perseguita a scapito di una compressione eccessiva del livello delle prestazioni, potrebbe risultare non

socialmente sostenibile rendendo inevitabili revisioni del quadro normativo e interventi di sostegno a favore delle posizioni economicamente più deboli.

Sul versante della sostenibilità, sono stati raggiunti risultati importanti in termini di stimolo ed orientamento dei processi di riforma adottati nei paesi membri. Tale attività, sviluppata in ambito EPC-WGA, ha riguardato prevalentemente:

- *la definizione di aggregati di spesa omogenei e, quindi, confrontabili fra i paesi membri, con evidenziazione dell'incidenza della tassazione diretta sulle prestazioni pensionistiche;*
- *l'elaborazione periodica (triennale) di previsioni di medio-lungo periodo relative ai sistemi pensionistici degli stati membri, sulla base di un quadro di ipotesi demografiche e macroeconomiche condivise;*
- *la definizione di scelte metodologiche comuni e di procedure di verifica incrociata dei risultati delle previsioni (peer review);*
- *la scomposizione della dinamica del rapporto spesa/PIL in funzione dei fattori esplicativi riconducibili alla componente demografica, macroeconomica e normativo-istituzionale;*
- *la definizione di indicatori condivisi per la valutazione della sostenibilità finanziaria delle finanze pubbliche e, in tale contesto, dei sistemi pensionistici, essenzialmente basati sulla misurazione dello sforzo aggiuntivo, in termini di taglio della spesa pubblica o incremento della tassazione, necessari a stabilizzare i livelli di spesa in rapporto al PIL.*

Parallelamente, sul versante dell'adeguatezza delle prestazioni, l'attività di analisi condotta dal Sottogruppo sugli Indicatori (Indicator Subgroup) del Comitato di Protezione Sociale ha portato alla condivisione di alcuni concetti fondamentali a partire dai quali è stato predisposto un sistema di indicatori per la misurazione comparata delle performance dei sistemi pensionistici dei diversi paesi circa il grado di tutela economica assicurata al pensionato. L'attenzione è stata rivolta, in particolare, alla variazione del reddito del lavoratore nel passaggio dalla fase attiva a quella di pensionamento misurata tramite il tasso di sostituzione (rapporto fra la prima rata di pensione e l'ultima retribuzione). In merito, si è convenuto quanto segue:

- *il concetto di adeguatezza deve essere riferito non tanto alla variazione dei redditi lordi ma a quella dei redditi disponibili, prima e dopo il pensionamento. Ciò rileva in virtù del fatto che i redditi da lavoro sono generalmente gravati da contribuzione e la progressività dell'imposta sul reddito rende i differenziali sui redditi disponibili inferiori a quelli registrati sui redditi lordi.*
- *il calcolo ed il confronto dei tassi di sostituzione viene effettuato sulla base di diversi profili teorici di carriera, definiti in termini di dinamica retributiva, anzianità contributiva, età di pensionamento, interruzioni di carriera.*

L'attività di analisi e verifica dello stato di avanzamento dei processi di riforma dei sistemi pensionistici definita a livello europeo ha consentito di monitorare i risultati raggiunti dai paesi membri e di delineare alcuni principi basilari che dovrebbero guidare il processo riformatore.

In generale, l'elevamento per via obbligatoria dei requisiti minimi di accesso al pensionamento è stato da sempre valutato con estremo favore in ambito europeo. Ciò

non solo perché la previsione di un requisito minimo di età per l'accesso al pensionamento, adeguato alle esigenze di equilibrio finanziario del sistema pensionistico, costituisce una condizione irrinunciabile ai fini del perseguimento della sostenibilità, ma anche perché costituisce la misura più efficace per sostenere il livello delle prestazioni. Infatti, come sottolineato da ultimo anche nelle conclusioni del Rapporto congiunto EPC-SPC sulle pensioni, sopra citato, l'innalzamento dell'età effettiva di pensionamento costituisce certamente una condizione essenziale per garantire sistemi pensionistici adeguati e sostenibili.

Secondo gli orientamenti condivisi a livello europeo, il punto di arrivo più evoluto nel processo di riforma dei sistemi pensionistici è costituito dall'introduzione di meccanismi automatici di adeguamento dei parametri di calcolo e di accesso al pensionamento rispetto alle dinamiche demografiche, con particolare riguardo all'evoluzione della speranza di vita.

Interventi di riforma dei sistemi pensionistici che muovono in tale direzione sono stati recentemente adottati in diversi paesi dell'UE. Tuttavia, l'Italia è l'unico paese nel quale i meccanismi automatici di adeguamento alla speranza di vita, sia per quanto riguarda i parametri di calcolo che i requisiti di accesso al pensionamento, operano simultaneamente ed in modo coordinato⁶³.

⁶³ Economic Policy Committee-European Commission (2012), Box 1: Sustainability factors in pension systems and links to life expectancy, pag. 93.

Box 2.2 - Requisiti di accesso al pensionamento a normativa vigente

In linea con uno schema comune alla maggior parte dei paesi europei, il sistema pensionistico italiano prevede, in sostanza, due canali di accesso al pensionamento:

- *il pensionamento di vecchiaia (Statutory Retirement Age, SRA) con un requisito contributivo minimo di 20 anni;*
- *il pensionamento anticipato (early retirement) con un'età inferiore a quella di vecchiaia ma con requisiti contributivi più stringenti.*

Pensionamento di vecchiaia. *Il requisito anagrafico minimo per il pensionamento di vecchiaia è, nel 2012, pari a 66 anni per gli uomini e le donne del settore pubblico, e 62 anni per le donne del settore privato (63 anni e mezzo per le lavoratrici autonome). Quest'ultimo requisito viene gradualmente incrementato e pienamente allineato a quello degli altri lavoratori, a partire dal primo gennaio 2018. A partire dalla stessa data, il requisito minimo di età per l'accesso all'assegno sociale è elevato di un anno e, quindi, equiparato al requisito minimo di età per il pensionamento di vecchiaia.*

Oltre al requisito di età, l'accesso al pensionamento di vecchiaia richiede un requisito minimo di contribuzione di almeno 20 anni e, nel solo regime contributivo, la maturazione di un importo minimo di pensione non inferiore a circa 644 euro mensili nel 2012 (pari a 1,5 volte l'assegno sociale nello stesso anno), indicizzato con la media mobile quinquennale del PIL nominale. Quest'ultimo vincolo viene meno al raggiungimento di un'età superiore di 4 anni a quella prevista per il pensionamento di vecchiaia (70 anni nel 2012).

I suddetti requisiti sono adeguati nel tempo in funzione delle variazioni della speranza di vita.

Attorno al 2020, il requisito minimo di età per la pensione di vecchiaia raggiunge i 67 anni per la generalità dei lavoratori. In ogni caso, è prevista dall'ordinamento una clausola di garanzia in base alla quale il requisito minimo anagrafico per la pensione di vecchiaia non potrà essere inferiore ai 67 anni per coloro che maturano il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento a partire dal 2021. Tuttavia, sulla base delle più aggiornate previsioni demografiche Istat con base 2011, il predetto obiettivo potrebbe essere assicurato già dal 2019.

Pensionamento anticipato. *Il pensionamento con età inferiori a quelle previste per la pensione di vecchiaia è consentito al raggiungimento di un requisito contributivo minimo pari, nel 2012:*

- *per gli uomini, a 42 anni ed 1 mese (ulteriormente incrementato di 1 mese ogni anno fino al 2014);*
- *per le donne, a 41 anni ed 1 mese (ulteriormente incrementato di 1 mese ogni anno fino al 2014);*

Il suddetto requisito contributivo è indipendente dall'età ed adeguato nel tempo in funzione delle variazioni della speranza di vita.

Per i lavoratori iscritti per la prima volta al sistema pensionistico pubblico a partire dal 1996 (cioè i lavoratori interamente assoggettati al regime contributivo), è previsto un ulteriore canale di accesso al pensionamento anticipato. Essi possono accedere al pensionamento con un'età inferiore a quella prevista per il pensionamento di vecchiaia,

fino ad un massimo di 3 anni, se in possesso di almeno 20 anni di contribuzione effettiva ed un importo minimo di pensione non inferiore a circa 1.200 euro mensili nel 2012 (pari a 2,8 volte l'assegno sociale nello stesso anno). Tale importo è indicizzato in funzione della media mobile quinquennale del PIL nominale. Il vincolo di un importo minimo di pensione relativamente elevato sostituisce, di fatto, il requisito contributivo minimo di 35 anni previsto dalla normativa precedente per l'accesso al pensionamento anticipato nel regime contributivo. Il valore soglia è stato determinato al fine di garantire, in media, l'equivalenza nell'età di accesso al pensionamento e preservare il livello di adeguatezza delle prestazioni garantito dalla legislazione previgente.

Adeguamento all'aumento della speranza di vita dei requisiti di accesso al sistema pensionistico. *A partire dal 2013⁶⁴, il requisito minimo di età per il pensionamento di vecchiaia (ed il pensionamento anticipato nel regime contributivo), nonché il requisito contributivo minimo, indipendente dall'età, per il pensionamento anticipato in tutti e tre i regimi, vengono adeguati ogni 3 anni in funzione della variazione della speranza di vita a 65 anni, rilevata dall'Istat nel triennio precedente. A partire dal 2021, il suddetto adeguamento è previsto con cadenza biennale, anziché triennale.*

L'adeguamento alle variazioni della speranza di vita si applica, in parallelo, anche all'età minima di accesso all'assegno sociale.

Come espressamente previsto dalla normativa vigente, il procedimento per l'adeguamento dei requisiti minimi alle variazioni della speranza di vita rientra interamente nella sfera di competenza amministrativa assicurando, in tal modo, l'effettività della revisione periodica ed il rispetto delle scadenze previste.

Le tabelle con i requisiti minimi di età e di contribuzione per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale, calcolati sulla base dell'evoluzione della speranza di vita sottostante la previsione demografica centrale recentemente prodotta dall'Istat, con base 2011, sono riportate in Appendice 1, lettera C.6. Sulla base di tale scenario, l'adeguamento dei requisiti alla speranza di vita comporta un incremento cumulato degli stessi pari a 4 anni, al 2050 (5 anni e tre mesi, al 2065). In ogni caso, gli adeguamenti effettivamente applicati risulteranno quelli accertati dall'Istat a consuntivo, sulla base del procedimento previsto dalla normativa vigente.

Tale procedimento è pienamente coerente con quello disciplinato per l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione (art.1, co. 6 della L 335/95, come modificata dalla L 247/2007) la cui periodicità è stata resa biennale a partire dal 2021, per motivi di coerenza (L 214/2011).

⁶⁴ L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2013, in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011. Tale adeguamento è pari a 3 mesi (la disposizione legislativa, articolo 12, comma 12-ter, del citato DL 78/2010, convertito con modificazione con legge n. 122/2010, ha espressamente previsto che il primo adeguamento non possa superare i 3 mesi, anche in presenza di un incremento superiore della speranza di vita nel triennio precedente, come si è effettivamente verificato. Infatti, l'incremento della speranza di vita all'età di 65 anni per la media della popolazione residente, tra l'anno 2007 e l'anno 2010, è stato valutato dall'Istat in 5 mesi).

Box 2.3 - Effetti finanziari del complessivo ciclo di riforme adottate dal 2004.

La descrizione degli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL mostra che il processo di riforma del sistema pensionistico italiano è riuscito in larga parte a compensare i potenziali effetti della transizione demografica sulla spesa pubblica nei prossimi decenni. Infatti, come evidenziato anche in sede internazionale⁶⁵, l'Italia presenta una variazione della spesa in rapporto al PIL in netta controtendenza rispetto alla dinamica prevista per la maggior parte dei paesi esaminati. Infatti, a fronte di un valore della spesa pensionistica in rapporto al PIL che cresce in media, per l'insieme dei paesi dell'UE (e la Norvegia), di 1,4 punti percentuali nel periodo 2010-2060, nel caso dell'Italia il rapporto scende di 0,9 punti percentuali segnalando, sotto questo aspetto, un rischio contenuto in termini di impatto dell'invecchiamento demografico sulla sostenibilità delle finanze pubbliche (Box 2.5). Ciò è dovuto al significativo processo di riforma del sistema pensionistico attuato nel corso degli ultimi due decenni che ha visto, da una parte l'introduzione del sistema di calcolo contributivo, basato sull'equivalenza attuariale fra prestazioni e contributi, e dall'altro l'elevamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, soprattutto per effetto degli interventi adottati a partire dal 2004.

In tale contesto, il pacchetto di misure contenuto nell'ultimo intervento di riforma (art. 24 della L 214/2011) fornisce un contributo rilevante alla sostenibilità del sistema pensionistico, realizzando una riduzione della spesa in rapporto al PIL che si protrae per circa 30 anni, a partire dal 2012. L'effetto di contenimento, che include anche le misure di deindicizzazione delle pensioni per il biennio 2012-2013 contenute nella stessa legge, è inizialmente crescente passando da 0,1 punti percentuali del 2012 a circa 1,2 punti percentuali del 2020. Successivamente, esso decresce a 0,8 punti percentuali intorno al 2030 per poi annullarsi sostanzialmente attorno al 2045. Nell'ultimo quindicennio del periodo di previsione, la riduzione del numero di pensioni, conseguente all'elevamento dei requisiti di accesso al pensionamento, risulta sostanzialmente compensato, in termini di spesa pensionistica, dai più elevati importi medi. L'effetto di contenimento del rapporto spesa/PIL, cumulato al 2050, assomma a circa 19 punti percentuali.

Considerando l'insieme degli interventi di riforma approvati a partire dal 2004 (L 243/2004), si evidenzia che, complessivamente, essi hanno generato una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari a circa 60 punti percentuali di PIL, cumulati al 2050. Di questi, circa due terzi sono dovuti agli interventi adottati prima del DL 201/2011 (convertito con L 214/2011) e circa un terzo agli interventi successivi, con particolare riguardo al sopracitato articolo 24 della L 214/2011.

Al fine di evidenziare il contributo alla sostenibilità del sistema pensionistico pubblico dei diversi interventi di riforma adottati a partire dal 2004, di seguito si riporta l'andamento dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL sotto differenti contesti normativi: i) a normativa vigente, ii) a normativa antecedente il DL 201/2011 (convertito con L 214/2011), iii) a normativa antecedente il DL 98/2011 (convertito con modificazioni dalla L 111/2011) e il DL 138/2011 (convertito con modificazioni dalla L 148/2011), iv) a normativa antecedente il DL 78/2010 (convertito con modificazioni dalla L 122/2010) e v) a normativa antecedente la L 243/2004.

⁶⁵ Economic Policy Committee-European Commission (2012); Economic Policy Committee-Social Protection Committee-European Commission (2010).

Nella figura A.1, le previsioni sono effettuate nelle ipotesi dello scenario nazionale base mentre, nella figura A.2, le stesse previsioni sono replicate nelle ipotesi dello scenario EPC-WGA baseline.⁶⁶

Fig. A: spesa pubblica per pensioni in % PIL sotto differenti ipotesi normative

Fig. A.1: spesa in % del PIL - Scenario nazionale base

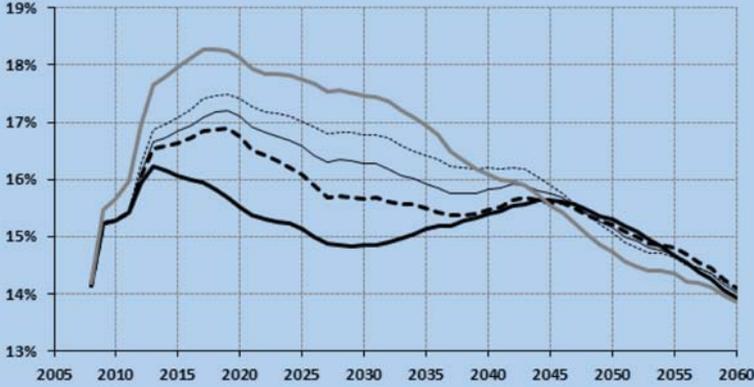
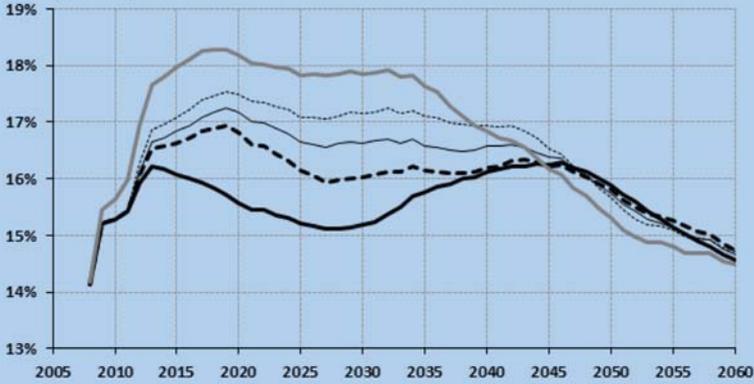


Fig. A.2: spesa in % del PIL - Scenario EPC-WGA



- Normativa vigente
- Normativa antecedente il DL 98/2011
- Normativa antecedente la L. 243/2004
- - - Normativa antecedente il DL 201/2011
- Normativa antecedente il DL 78/2010

⁶⁶ Ministero dell'economia e delle finanze (2013), Sezione I: Programma di Stabilità dell'Italia, capitolo V, pag.55.

Box 2.4 - La revisione dei coefficienti di trasformazione: effetto sulla spesa per pensioni

Le previsioni del sistema pensionistico pubblico, illustrate nel capitolo, scontano la revisione dei coefficienti di trasformazione come disciplinata dalla normativa vigente (L 335/95, L 247/2007 e L 214/2011). In particolare, le disposizioni in materia prevedono quanto segue:

- *a decorrere dal 2013, si applicano i coefficienti di trasformazione del montante contributivo riportati nella tabella allegata al decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 15/05/2012 (pubblicato in GU il 24 maggio 2012), rideterminati sulla base del procedimento previsto dalla L 335/1995;*
- *le successive rideterminazioni a partire dal 2016 dei coefficienti di trasformazione avvengono con cadenza triennale (biennale a partire dal 2021) “sulla base delle rilevazioni demografiche e dell’andamento effettivo del PIL di lungo periodo rispetto alle dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziale, rilevati dall’Istat”;*
- *il procedimento di rideterminazione dei coefficienti di trasformazione rientra interamente nella sfera dell’azione amministrativa, dando così maggiore certezza del rispetto delle scadenze fissate⁶⁷.*

Ai fini delle previsioni, la revisione dei coefficienti di trasformazione è stata effettuata avendo riguardo alla sola componente demografica. Infatti, il quadro delle ipotesi macroeconomiche sottostanti gli scenari di previsione è compatibile con l’invarianza delle quote distributive, per cui la dinamica dei redditi soggetti a contribuzione evolve in linea con il PIL.

La suddetta revisione viene effettuata applicando la formula utilizzata per il calcolo dei coefficienti di trasformazione inizialmente previsti dalla L 335/1995 e, successivamente, aggiornati con la L 247/2007. Tale formula è stata resa pubblica dal Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale ed ufficializzata anche attraverso l’invio da parte del Governo italiano ai principali organismi internazionali (Commissione europea, OCSE, FMI). I parametri e le basi tecniche sono gli stessi impiegati per la rideterminazione dei coefficienti di trasformazione vigenti, fatta eccezione per le probabilità di morte mutate, invece, dallo scenario demografico sottostante le previsioni (Appendice 1, lettera B.1). Pertanto, scenari demografici diversi, quanto a ipotesi di mortalità, implicano, corrispondentemente, coefficienti di trasformazione diversi per entità e profilo temporale.

Al fine di valutare la rilevanza della revisione dei coefficienti di trasformazione, la previsione a normativa vigente è stata posta a confronto con l’ipotesi di costanza dei coefficienti di trasformazione rispetto ai valori previsti a normativa vigente, a decorrere dal 2013, come rideterminati sulla base del procedimento di revisione sopra descritto. Tale ipotesi implica una modifica dell’attuale assetto normativo che preveda la

⁶⁷ Infatti, la L 247/2007, all’art. 1, co. 15, stabilisce che i coefficienti rideterminati verranno adottati “con decreto del Ministero del lavoro...” anziché “con decreto del Ministro del lavoro...”, come era in precedenza previsto dalla L 335/95. Tale procedimento amministrativo è stato già applicato ai fini della rideterminazione dei coefficienti di trasformazione, con decorrenza dal primo gennaio 2013, e si è concluso con l’emanazione del relativo decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali pubblicato nella GU del 24 maggio 2012, il quale riporta i coefficienti di trasformazione che verranno applicati nel il triennio 2013-2015 e saranno, successivamente, rideterminati sulla base del medesimo procedimento.

soppressione del procedimento rientrante interamente nella sfera dell'azione amministrativa di revisione dei coefficienti di trasformazione a partire dalla prossima scadenza prevista, con effetto a decorrere dal primo gennaio del 2016.

Nell'ipotesi di una modifica della normativa vigente nel senso sopra indicato, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL tende a peggiorare gradualmente collocandosi, alla fine del periodo di previsione, 1,7 punti percentuali al di sopra della previsione a normativa vigente (Fig. A.1); l'incremento risulta di 0,2 punti percentuali nel 2030.

L'aggravio di spesa in termini di PIL presenta un profilo crescente dovuto alla stratificazione delle pensioni liquidate parzialmente o integralmente con il sistema contributivo e all'effetto cumulato della revisione.

L'onere finanziario indotto da un'ipotesi di modifica normativa diretta a prevedere l'assenza di revisione è sostanzialmente imputabile alla maggiore dinamica della pensione media in termini di produttività (Fig. A.2). A tale effetto, si aggiunge un leggero aumento del numero di pensioni derivante dalla applicazione dei requisiti di importo richiesti per l'accesso al pensionamento nel regime contributivo. Si tratta, in particolare, di un livello minimo di pensione pari a:

- circa 1.200 euro mensili nel 2012 (2,8 volte l'assegno sociale del 2012), rivalutato con la media quinquennale del PIL, per l'accesso al pensionamento anticipato con età fino a 3 anni inferiore al requisito anagrafico di vecchiaia;
- circa 644 euro mensili nel 2012 (1,5 volte l'assegno sociale del 2012), rivalutato con la media quinquennale del PIL, per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, fino ai 4 anni successivi a quello della maturazione del corrispondente requisito anagrafico.

Fig. A: effetto della revisione dei Coefficienti di Trasformazione
Scenario nazionale base

Fig. A.1: spesa in rapporto al PIL

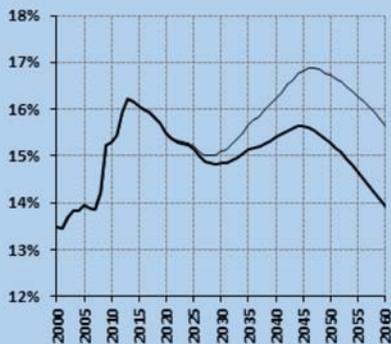
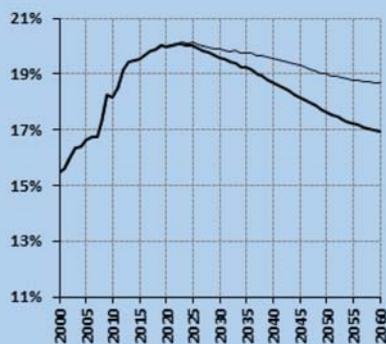


Fig. A.2: pensione media in rapporto alla produttività per occupato



— Normativa vigente: revisione triennale dei CT
 - - - Normativa vigente: costanza dei CT dal 2013

Box 2.5 - Le previsioni dei sistemi pensionistici nei paesi dell'UE

Il criterio di valutazione della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici definito e concordato a livello europeo si basa essenzialmente sull'evoluzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL. Tale rapporto, infatti, esprime quanta parte delle risorse prodotte vengono destinate al finanziamento del reddito degli anziani che hanno cessato l'attività lavorativa. L'incremento di tale rapporto misura, in particolare, la quantità di risorse aggiuntive che occorrerà reperire per finanziare tale funzione, a meno di non adottare tagli alla spesa pubblica di dimensioni equivalenti.

A tal fine, risulta particolarmente utile procedere all'analisi comparativa delle previsioni della spesa pensionistica in rapporto al PIL prodotte in ambito EPC-WGA, con riferimento all'ultimo round conclusosi nel 2012. Occorre, tuttavia, segnalare che diversi paesi, fra cui l'Italia, hanno adottato significativi interventi di riforma successivamente alla fase di chiusura dell'attività di verifica organizzata in EPC-WGA⁶⁸. Per essere recepiti nel quadro delle previsioni utilizzato ai fini dell'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche in ambito europeo, tali interventi devono anch'essi essere assoggettati ad uno specifico procedimento di verifica (peer review), per l'approvazione in ambito EPC-WGA.

L'Italia è riuscita a fornire tutti gli elementi di valutazione richiesti in tempo utile affinché la riforma adottata a dicembre 2011 (L 214/2011) potesse essere discussa e approvata prima della pubblicazione del Ageing Report 2012, ed essere così parte integrante della normativa vigente del sistema pensionistico italiano sottostante le previsioni illustrate nel rapporto stesso. Altri paesi, invece, come il Belgio, l'Ungheria, l'Olanda, la Danimarca hanno presentato e discusso le loro riforme in date successive, per cui i relativi effetti finanziari non sono scontati nelle previsioni contenute nell'Ageing Report 2012⁶⁹. Altri paesi ancora (Bulgaria, Repubblica Ceca, Lettonia, Slovacchia, Polonia) hanno proceduto in tal senso nei primi mesi del 2013.

Pertanto, il confronto fra le previsioni dei sistemi pensionistici effettuate dai singoli paesi dell'UE aggiorna quello contenuto nell'Ageing Report 2012, in relazione agli interventi di riforma adottati in data successiva a settembre 2011, ed approvati in EPC-WGA.

La figura A mostra il livello della spesa pensionistica sul PIL nel 2010 (Fig A.1), anno iniziale del periodo di previsione, e nel 2060 (Fig A.2), che rappresenta l'anno finale. Come si vede, in entrambi gli anni, l'Italia si pone al di sopra del valore medio dei 27 stati membri (più la Norvegia). Tuttavia, mentre nell'anno iniziale lo scarto è di circa 4 punti percentuali, alla fine del periodo di previsione esso risulta di 1,7 punti percentuali. Nel 2060, una pluralità di stati (Grecia, Francia, Cipro, Belgio, Lussemburgo, Malta, Austria, Slovenia, Finlandia) presentano livelli di spesa in rapporto al PIL superiori a quello dell'Italia, o sostanzialmente allineati (Germania, Spagna, Norvegia). Ciò è dovuto ad una dinamica del rapporto spesa/PIL in controtendenza rispetto alla maggior parte dei paesi esaminati. Infatti, mentre il valore medio dell'UE cresce di 1,4 punti percentuali, passando dall'11,3% del 2010 al 12,7% del 2060, per l'Italia il rapporto scende di 0,9 punti percentuali.

⁶⁸ Si tratta, in particolare, della valutazione della congruenza delle previsioni rispetto al quadro normativo-istituzionale e agli scenari demografici e macroeconomici concordati in ambito europeo (peer review). La fase di verifica si è sviluppata su un periodo di circa tre mesi, dalla seconda metà di settembre alla fine di novembre 2011, in 3 incontri di due giorni ciascuno. Le previsioni del sistema pensionistico oggetto di verifica erano aggiornate sulla base della normativa vigente prima di settembre dello stesso anno.

⁶⁹ Economic Policy Committee - European Commission (2012), Box 2: Latest legislated pension reforms, not incorporated in the ageing report 2012 projections, pag. 97.

In particolare, la figura A.3 evidenzia come, nel panorama europeo, l'Italia risulti uno dei paesi con la più bassa crescita della spesa pensionistica in rapporto al PIL segnalando, sotto questo aspetto, un rischio contenuto in termini di impatto dell'invecchiamento demografico sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Tale risultato è stato ottenuto attraverso una doppia linea di intervento riformatore, che si è sviluppata in coerenza con le indicazioni e le raccomandazioni definite a livello europeo. La prima ha riguardato l'introduzione di un sistema di calcolo della pensione (sistema contributivo) basato sull'equivalenza attuariale fra prestazioni e contributi (L 335/95). La seconda, articolata su una pluralità di interventi successivi, ha provveduto ad innalzare i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario ed anticipato, in tutti i regimi pensionistici (sistema retributivo, contributivo e misto), portandoli a livelli compatibili con le condizioni di sostenibilità strutturale del sistema.

Fig. A: spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL per i 27 paesi EU e la Norvegia (2010-2060)

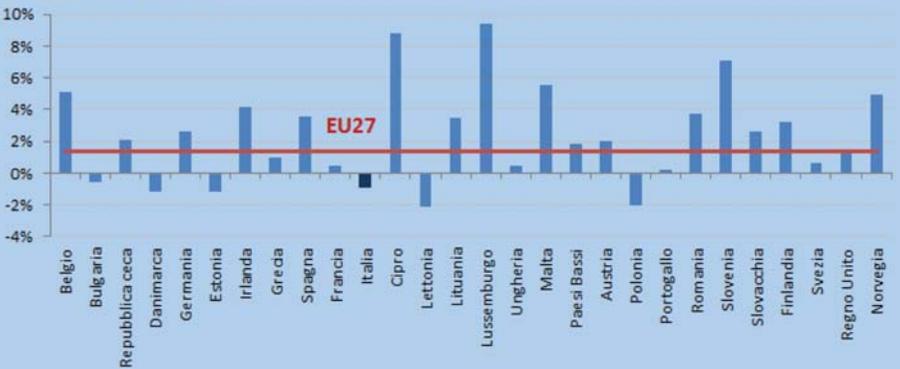
Fig. A.1: anno 2010



Fig. A.2: anno 2060



Fig. A.3: variazione 2060-2010



Fonte: i dati sono desunti dall'Ageing Report 2012 e aggiornati con le previsioni approvate in EPC-WGA in data successiva a settembre 2011.

Tab. 2.1: scomposizione del tasso di variazione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL⁽¹⁾

		2020/2010	2030/2020	2040/2030	2050/2040	2060/2050
Scenario nazionale base	Spesa/PIL	1,4%	-4,2%	3,7%	-0,7%	-9,0%
	- Pop.70+ / attivi	14,2%	16,2%	32,2%	18,7%	0,1%
	- Pensione media / prod.	9,9%	-2,0%	-4,5%	-5,7%	-4,2%
	- Pensioni / pop.70+	-15,4%	-8,1%	-12,7%	-8,5%	-3,4%
	- Attivi / occupati	-5,4%	-7,6%	-5,1%	-3,4%	-2,0%
	- Interazione	-2,1%	-2,8%	-6,0%	-1,9%	0,4%
Scenario EPC-WGA baseline	Spesa/PIL	1,7%	-2,4%	6,2%	-1,4%	-8,4%
	- Pop.70+ / attivi	12,3%	13,5%	28,8%	16,7%	0,2%
	- Pensione media / prod.	9,8%	-4,5%	-5,1%	-5,7%	-4,3%
	- Pensioni / pop.70+	-14,9%	-7,1%	-12,1%	-8,6%	-3,5%
	- Attivi / occupati	-3,6%	-2,1%	-1,0%	-2,3%	-0,9%
	- Interazione	-1,9%	-2,3%	-4,4%	-1,5%	0,2%

(1) Il rapporto fra spesa pensionistica e PIL (ψ) può essere scomposto nei seguenti fattori esplicativi:

$$\psi = \frac{P}{\Pi} \frac{V}{E} \frac{R}{V} \frac{E}{L}$$

dove: P indica la pensione media, Π la produttività per occupato, R il numero di pensioni, L il numero di occupati, E gli attivi (popolazione in età di lavoro 20-64) e V la popolazione anziana. Inoltre, ponendo: $L/E = \alpha$, $R/V = \beta$, $V/E = \delta$ e $P/\Pi = \lambda$, il rapporto può essere espresso come segue:

$$\psi = \delta \lambda \frac{\beta}{\alpha}$$

Infine, passando ai tassi di variazione percentuali, abbiamo:

$$\frac{\Delta \psi}{\psi} = \frac{\Delta \delta}{\delta} + \frac{\Delta \lambda}{\lambda} + \frac{\Delta \beta}{\beta} - \frac{\Delta \alpha}{\alpha} + \nu$$

in cui l'ultimo addendo misura l'effetto di interazione fra i tassi di variazione dei fattori esplicativi. Nella scomposizione, R, L, E, V esprimono le numerosità al 31 dicembre dell'anno di riferimento.

Tab. 2.2: rapporto tra pensione media⁽¹⁾ della fascia di età e PIL pro capite – Scenario nazionale base

Fascia di età	2010	2020	2030	2040	2050	2060
31-40	22,5%	16,8%	14,2%	13,4%	13,4%	13,3%
41-50	36,5%	27,2%	20,5%	17,9%	17,4%	17,2%
51-60	74,6%	60,6%	40,7%	29,6%	26,8%	25,9%
61-70	65,6%	77,2%	64,4%	62,3%	62,6%	59,8%
71-80	51,1%	62,9%	61,3%	57,2%	56,3%	54,5%
81-90	41,7%	48,6%	52,4%	52,5%	49,4%	46,9%
91-100	35,9%	40,8%	40,6%	45,0%	45,1%	41,5%

(1) Riferita alle pensioni dirette, al netto delle pensioni ed assegni sociali.

Fig. 2.1: spesa pubblica per pensioni - Scenario nazionale base

Spesa in rapporto al PIL e sua scomposizione

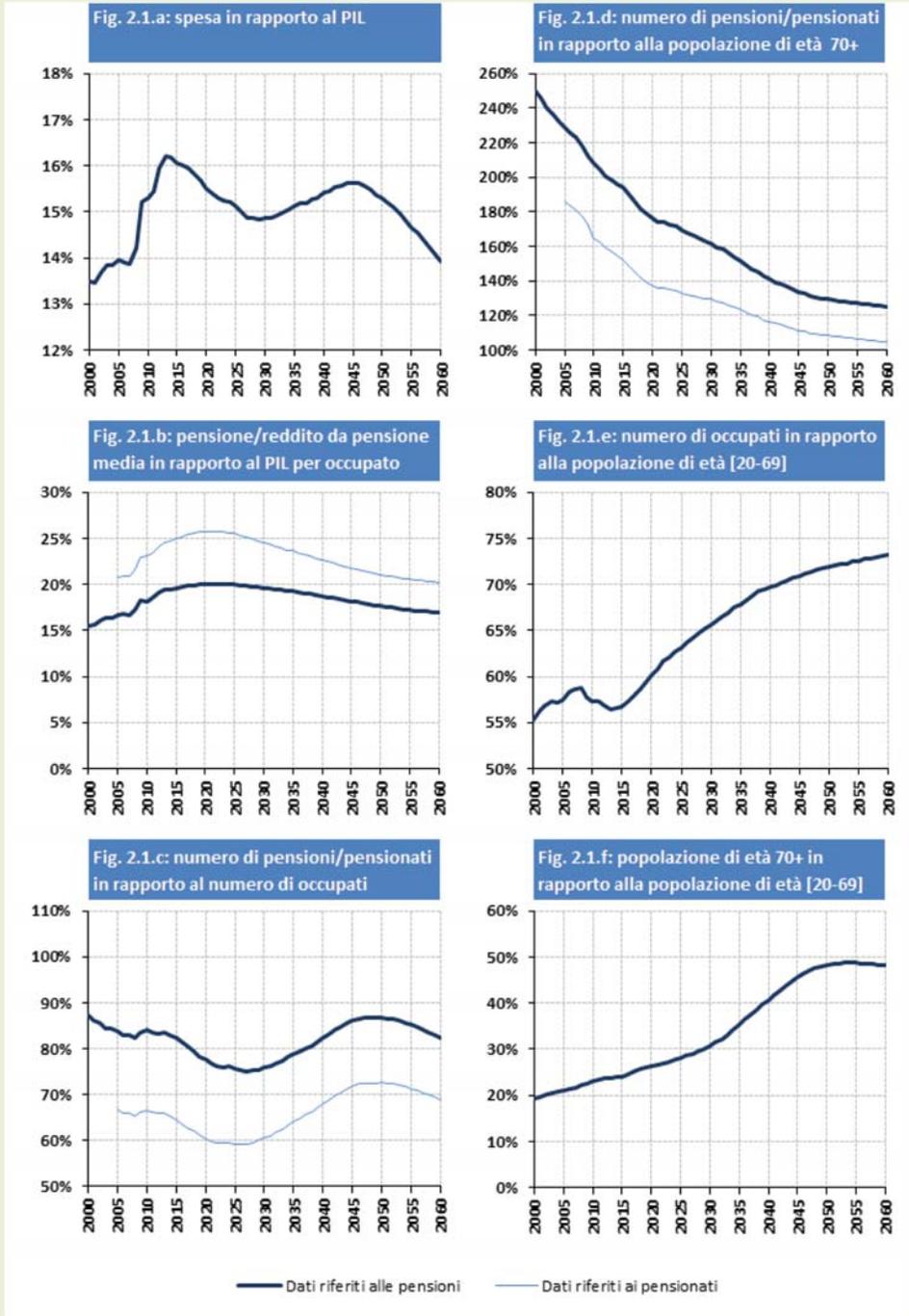


Fig. 2.2: numero delle pensioni in rapporto al numero dei pensionati

Scenario nazionale base

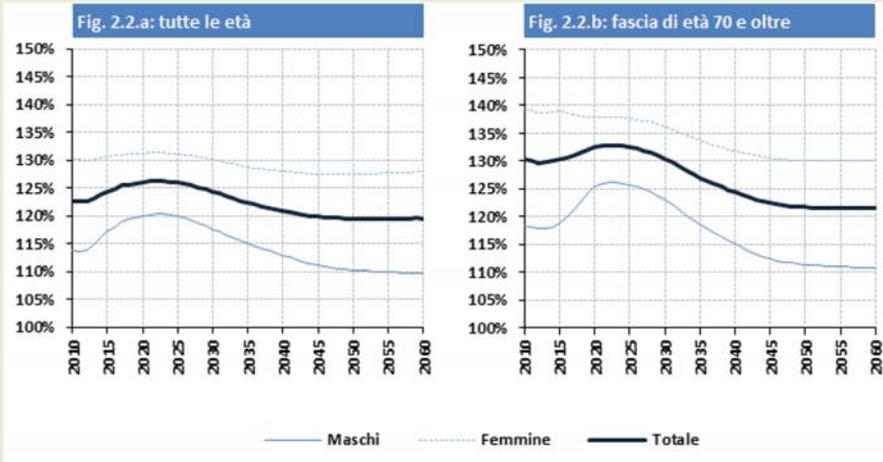


Fig. 2.3: pensionati residenti in rapporto alla popolazione di 70 anni ed oltre

Scenario nazionale base

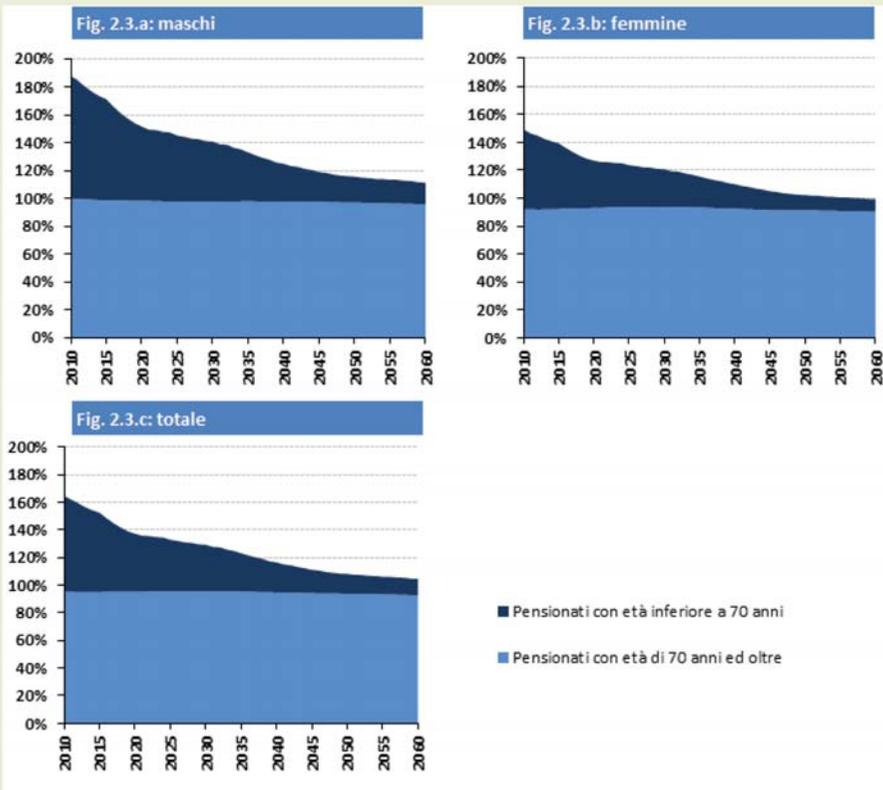


Fig. 2.4: spesa pubblica per pensioni⁽¹⁾ in rapporto al PIL

Analisi per sesso, comparto e tipologia di pensione

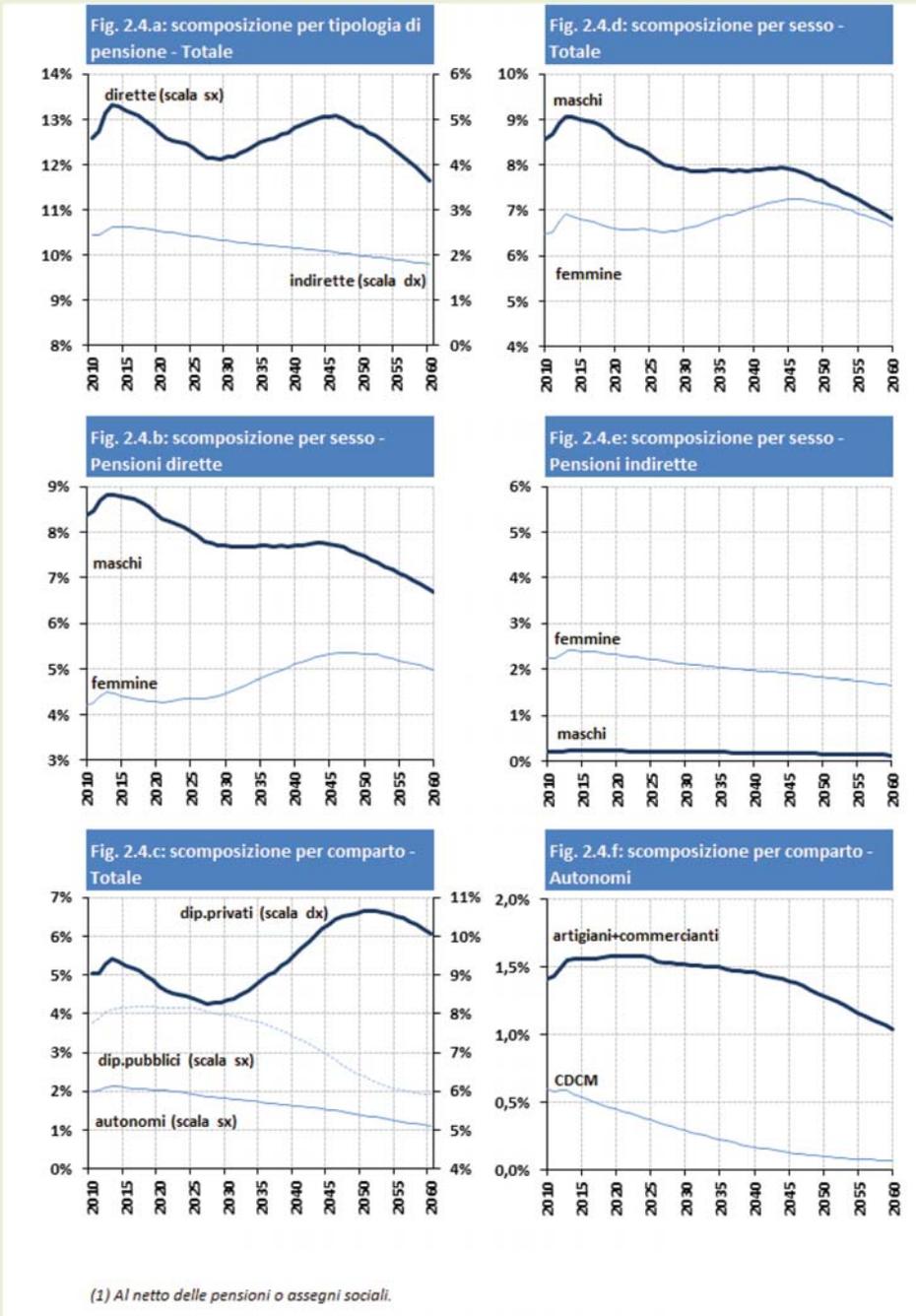
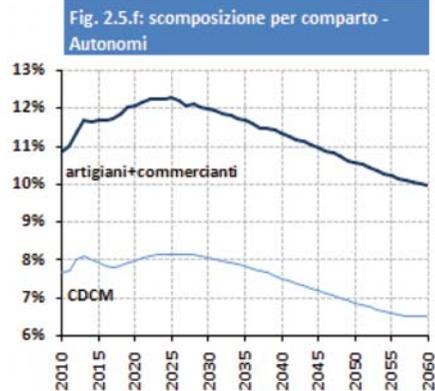
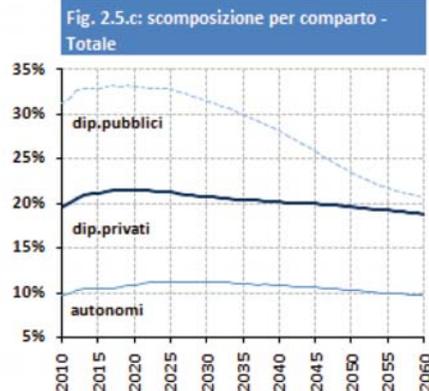
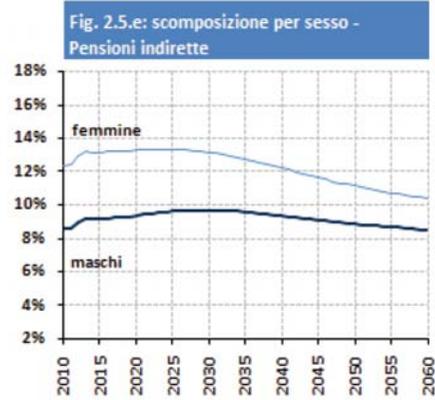
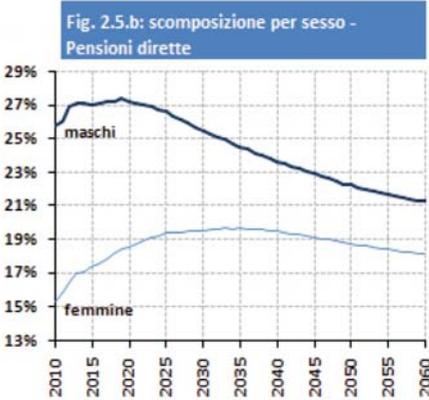
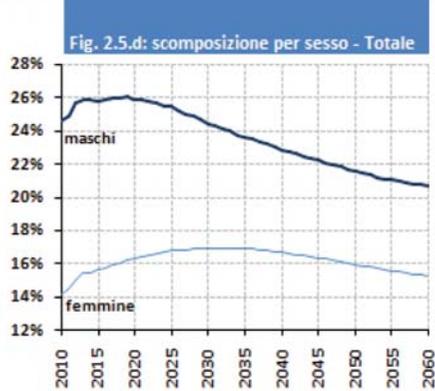
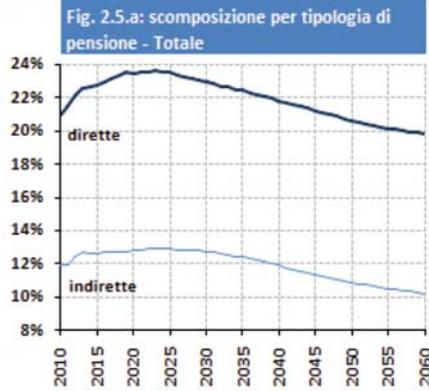


Fig. 2.5: rapporto tra pensione media⁽¹⁾ e produttività per occupato

Analisi per sesso, comparto e tipologia di pensione



(1) Al netto delle pensioni o assegni sociali.

Fig. 2.6: rapporto tra pensione media e PIL per occupato
Analisi degli effetti distributivi fra diverse generazioni di pensioni dirette

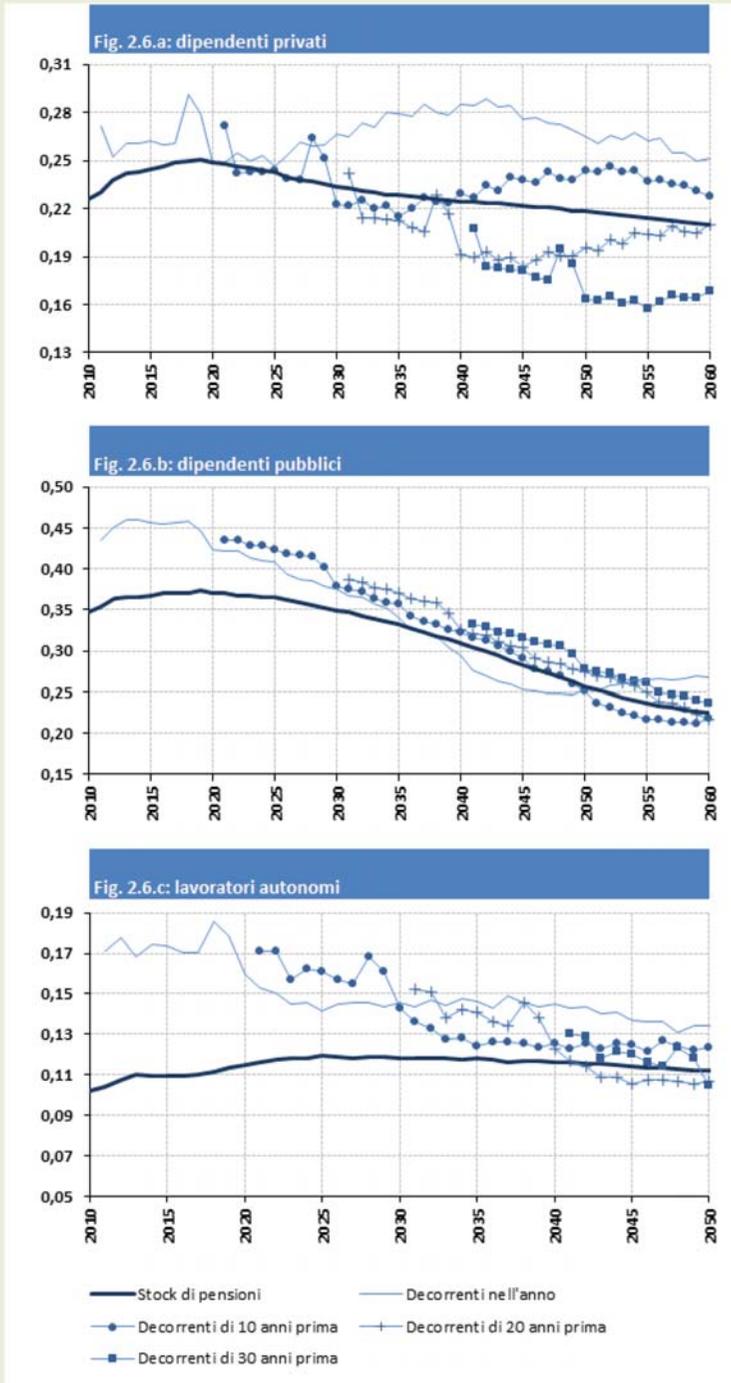


Fig. 2.7: spesa pubblica per pensioni - Confronto fra aggiornamento 2013 e Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2012

Spesa in rapporto al PIL e sua scomposizione

Fig. 2.7.a: spesa in rapporto al PIL

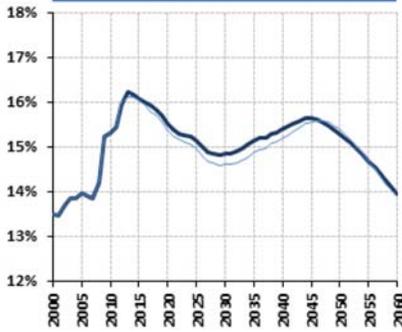


Fig. 2.7.d: numero di pensioni in rapporto alla popolazione di età 70+

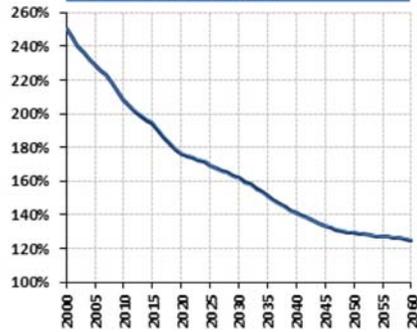


Fig. 2.7.b: pensione media in rapporto alla produttività per occupato

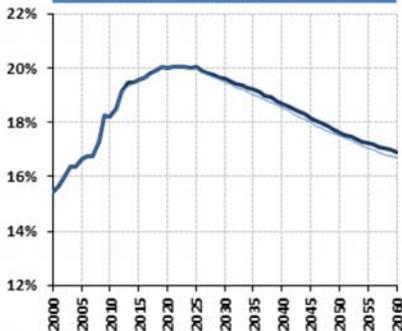


Fig. 2.7.e: numero di occupati in rapporto alla popolazione di età [20-69]

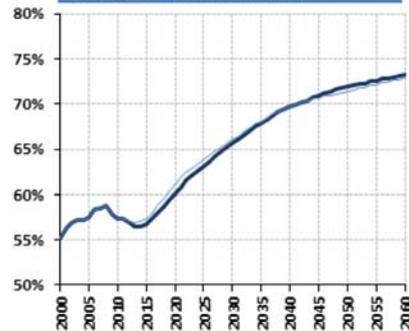


Fig. 2.7.c: numero di pensioni in rapporto al numero di occupati

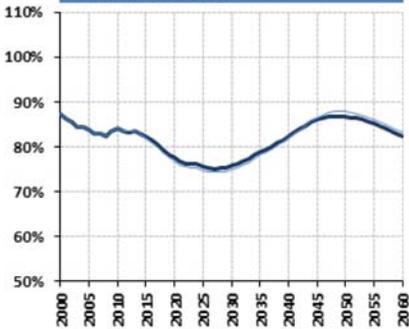
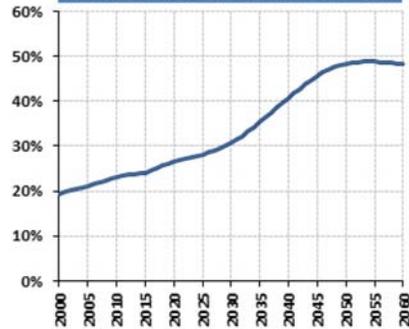


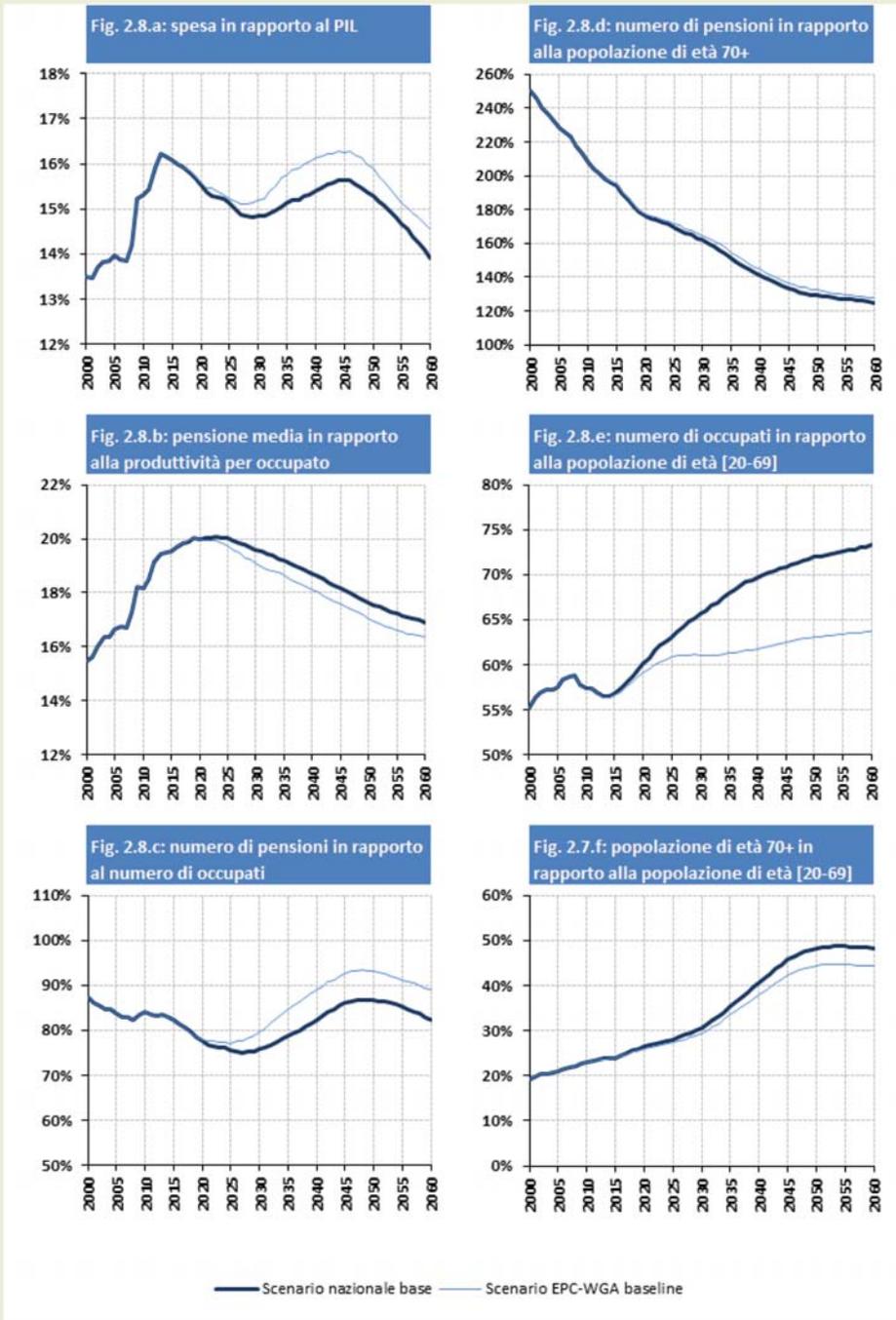
Fig. 2.7.f: popolazione di età 70+ in rapporto alla popolazione di età [20-69]



— Scenario nazionale base - Aggiornamento 2013
 — Scenario nazionale base - Nota di Aggiornamento DEF 2012

Fig. 2.8: spesa pubblica per pensioni - Scenario nazionale base e scenario EPC-WGA

Spesa in rapporto al PIL e sua scomposizione





MIGRAZIONI



Cagnaccio di San Pietro (Natalino Bentivoglio Scarpa), *Lacrime della cipolla*, 1929

Pietra tombale sul Decreto flussi?

di Claudio Piccinini *

S embrerebbe di sì. In silenzio, senza molto clamore il governo ha inserito una norma che produce un pesante depotenziamento dello strumento dei decreti flussi già impoverito dalla riduzione degli ingressi attuata negli ultimi due anni.

Il D.L. 76 del 28 giugno scorso modifica l'art. 22 del Testo Unico dell'Immigrazione dove fa riferimento all'assunzione e all'ingresso dei lavoratori subordinati e dal ruolo dei Centri per l'impiego.

Il datore di lavoro che intende avvalersi dello strumento per l'ingresso di lavoratori stranieri deve ora, preventivamente, accertarsi presso il Centro per l'impiego della documentata indisponibilità di uguale forza lavoro sul territorio nazionale.

Il testo aggiuntivo applicato al comma 2 dell'art. 22 che recita:

«[...] Il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente al-

l'estero deve presentare, previa verifica, presso il Centro per l'impiego competente, della indisponibilità di un lavoratore sul territorio nazionale, idoneamente documentata, allo sportello unico per l'immigrazione della provincia di residenza ovvero di quella in cui ha sede legale l'impresa, ovvero di quella ove avrà luogo la prestazione lavorativa:

- a) richiesta nominativa di nulla osta al lavoro;*
- b) idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero;*
- c) la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza;*
- d) dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro. [...].».*

In attesa delle opportune circolari ministeriali, è plausibile attendersi che dai Centri

* Coordinatore Area Immigrazione Inca Cgil nazionale.

per l'Impiego si renda disponibile una sorta di certificazione di indisponibilità sul territorio nazionale della figura professionale richiesta.

Il riferimento al territorio nazionale si deve intendere proprio entro i confini dello Stato. Se si richiede l'ingresso per l'impiego di un/una collaboratore/trice familiare straniero/a ma nel contempo, anche a mille chilometri di distanza entro i confini nazionali, risulta la disponibilità di una eguale figura professionale, non sarà possibile procedere e dar luogo alla richiesta di accesso al Decreto flussi. Di fatto una formula che blinda la possibilità di accedere allo strumento finora prioritario per l'ingresso dei lavoratori stranieri nel nostro Paese.

Un meccanismo di prelazione per i lavoratori italiani o comunitari iscritti ai Centri per l'Impiego era già previsto al comma 4 dello stesso articolo ed operava però a posteriori: il Centro per l'impiego aveva il compito di diffondere le richieste di lavoro sul territorio nazionale e trascorsi 20 giorni senza che alcuna domanda fosse stata presentata, si dava luogo alla richiesta di nulla osta per il lavoratore straniero. Il blocco in questo caso avrebbe potuto verificarsi qualora un altro lavoratore nazionale o comunitario avesse fatto domanda per accedere a quella posizione lavorativa. Con la nuova normazione è la certificazione stessa del Centro per l'impiego

che impedirebbe la prosecuzione della richiesta di nulla osta a prescindere dalla presenza di richieste da parte di lavoratori in cerca di occupazione.

Con il D.L. 76/2013 si sono contestualmente inserite le nuove disposizioni e si è abrogato il comma 4 rendendo di fatto indispensabile la verifica preventiva della disponibilità della forza lavoro senza, tra l'altro, esplicitare limiti temporali per il rilascio della certificazione da parte del Centro per l'impiego. Scompare nella nuova formulazione il riferimento al lavoratore nazionale o comunitario comprendendo ora tra i «disponibili» tutti i lavoratori in attesa di occupazione iscritti ai Centri per l'impiego, non comunitari compresi.

Occorrerà accertarsi che le disposizioni, ora operative in forma provvisoria secondo la formula della decretazione d'urgenza, diverranno definitive e con quali modifiche nel percorso di conversione in legge previsto a partire dalla fine del mese di agosto.

Non ci riteniamo dei nostalgici del Decreto flussi ma è certo che l'operazione messa in campo dal governo ha tolto lo strumento finora utilizzato per l'ingresso dei lavoratori stranieri in Italia senza però definire le opportune alternative. Di nuovo ci si ritrova a considerare indispensabile una revisione strutturata della legge sull'ingresso e permanenza dei migranti nel mercato del lavoro in Italia e in Europa. •

Il diritto agli assegni di disoccupazione in caso di espatrio

di Carlo Caldarini *

Pubblichiamo un'interessante Nota a sentenza (in corso di pubblicazione sulla rivista *Il Diritto del Mercato del Lavoro*) a cura degli avvocati Luisa Emilia Nusco ed Elvira Sessa, a proposito della sentenza con la quale il Tribunale di Napoli, Sezione distaccata di Capri, ha confermato che il diritto alle indennità di disoccupazione riconosciuto in Italia ad un lavoratore espatriato in un Paese non facente parte dell'Unione europea né dello Spazio economico europeo, non decade qualora il Paese ospitante abbia stipulato una convenzione internazionale con l'Italia in materia di sicurezza sociale, al fine di garantire la libera circolazione della manodopera.

Il principio enunciato trova applicazione, oltre che nei casi di espatrio dei cittadini italiani, anche in caso di rientro nei Paesi d'origine dei lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia i quali, sotto il profilo delle prestazioni assicurative sociali, sono equiparati ai cittadini italiani. Nel caso specifico, il lavoratore, nato in Argentina e residente in Italia, in possesso della cittadinanza italiana e con doppio passa-

porto italiano ed argentino, aveva richiesto ed ottenuto l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola per gli anni 2009 e 2010. L'Inps dal canto suo aveva accolto, in entrambi i casi, le istanze del lavoratore, senza tuttavia mai provvedere alla materiale liquidazione degli importi spettanti. L'Inps non aveva contestato i requisiti assicurativi e contributivi del richiedente, ma aveva posto a giustificazione della mancata erogazione il fatto che il ricorrente risultasse espatriato in Argentina per alcuni mesi, e che non avesse fatto pervenire alla competente sede Inps il passaporto autentificato e la certificazione di espatrio con motivazione.

Il dispositivo del Tribunale di Napoli è particolarmente interessante, sia perché le attuali difficili condizioni del mercato del lavoro e la conseguente crescente mobilità dei lavoratori a livello internazionale portano con sé l'esigenza di garantire la protezione sociale delle persone ben oltre i confini del singolo Stato, sia perché questo caso si inquadra al di fuori dei regolamenti europei sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Questi ultimi, infatti, ammettono

* Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa.

l'esportabilità delle prestazioni di disoccupazione in un altro Paese dello Spazio economico europeo, sia pur per un periodo limitato di tempo ed a determinate condizioni, ma non hanno alcun effetto sul lavoratore disoccupato che espatri in Paese non comunitario e non convenzionato con l'Italia, il quale andrebbe quindi immediatamente incontro alla decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione.

Nel caso in questione, invece, a proteggere il diritto del lavoratore disoccupato espatriato interviene la convenzione bilaterale tra i due Paesi (Italia e Argentina) la quale sancisce il principio della cosiddetta «assimilazione del territorio», secondo cui i lavoratori aventi diritto a prestazioni di sicurez-

za sociale da uno dei due Stati Contraenti, le riceveranno integralmente e senza alcuna limitazione o restrizione, ovunque essi risiedano.

Le autrici della Nota concludono sottolineando l'importanza delle convenzioni di sicurezza sociale come strumento insostituibile per la tutela dei diritti individuali dei lavoratori (e persino per una maggiore competitività delle imprese), e denunciando il ritardo maturato dall'Italia nel portare a compimento tale percorso di reciprocità e di coordinamento, inspiegabilmente non ancora concluso persino con Paesi caratterizzati dall'alta concentrazione di italiani residenti all'estero o, al contrario, dall'elevata presenza di lavoratori immigrati in Italia. •

Nota a sentenza

in corso di pubblicazione sulla rivista

«Il diritto del mercato del lavoro», ed. Esi, Napoli

A CURA DI:

Luisa Emilia Nusco - Avvocato in Nola e dottore di ricerca in Diritto dei rapporti economici e di lavoro presso l'Università «Federico II» di Napoli.

Elvira Sessa - Avvocato in Roma e dottore di ricerca in Diritto dei rapporti economici e di lavoro presso l'Università «Federico II» di Napoli.

Tribunale di Napoli, Sez. distaccata di Capri, 26 marzo 2012, n. 9055, *Giudice Unico del Lavoro Montuori*, J.H. Papamarengi c. Inps.

Sommario:

Indennità di disoccupazione- Indennizzabilità dei periodi trascorsi dal beneficiario in un Paese extracomunitario – Condizioni- Sussistenza

Massima:

Il lavoratore beneficiario, in Italia, della indennità di disoccupazione che espatri in un Paese extracomunitario, non decade dalla prestazione previdenziale qualora il Paese ospitante abbia stipulato una convenzione internazionale con l'Italia in materia di sicurezza sociale, al fine di garantire la libera circolazione della manodopera.

TITOLO:

Mobilità internazionale e mantenimento dei diritti di sicurezza sociale: riflessioni sul ruolo delle Convenzioni internazionali a margine di una recente pronuncia del Tribunale di Napoli

La questione che il Giudice del Lavoro del Tribunale di Napoli, Sezione distaccata di Capri, è chiamato a risolvere attiene alla conservazione del diritto alla prestazione previdenziale riconosciuta in Italia, nella specie indennità di disoccupazione, nell'ipotesi di espatrio del lavoratore beneficiario.

Con la sentenza in esame, in particolare, il Giudice del Lavoro affronta la problematica relativa all'indennizzabilità dei periodi trascorsi dal lavoratore beneficiario all'estero, in Paese extracomunitario che ha sottoscritto con l'Italia apposita convenzione sulla sicurezza sociale.

Il ricorrente – nato in Argentina e residente in Italia, in possesso della cittadinanza italiana e con doppio passaporto italiano ed argentino – aveva formalizzato richiesta di riconoscimento dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola per gli anni 2009 e 2010. L'Inps aveva accolto, in entrambi i casi, le istanze del lavoratore, con proprie comunicazioni, senza tuttavia mai provvedere alla materiale liquidazione degli importi spettanti.

Instaurato il giudizio dal lavoratore, l'Inps, nel costituirsi in giudizio, non aveva contestato la sussistenza in capo al ricorrente dei requisiti assicurativi e contributivi per il riconoscimento del beneficio previdenziale, ma aveva posto a giustificazione della mancata erogazione – per l'anno 2009 – la circostanza che il ricorrente risultasse espatriato in Argentina per alcuni mesi, e – per l'anno 2010 – la circostanza che il medesimo (che parimenti si era recato in Argentina per alcuni mesi) non avesse fatto pervenire alla competente sede Inps il passaporto autentificato e la certificazione di espatrio con motivazione.

Occorre, dunque, capire se il lavoratore espatriato decada in ogni caso dal diritto all'indennità di disoccupazione (come sembrerebbe esaminando le argomentazioni dell'Istituto previdenziale) e, in caso di risposta negativa, a quali condizioni il lavoratore conservi, invece, il diritto alla prestazione in parola.

La problematica appare, invero, di non poco conto ove si consideri l'attuale realtà del mercato del lavoro contraddistinta dalla crescente mobilità dei lavoratori a livello internazionale, che porta con sé – quale contrappunto – l'impellente esigenza di garantire la protezione sociale di cittadini e lavoratori ben oltre i confini del singolo Stato¹.

Dalla lettura della – sia pur stringente – motivazione delle sentenze in rassegna, si evince una soluzione della problematica pienamente condivisibile, supportata da una ponderata ricognizione di siffatta questione.

Al fine del corretto inquadramento del problema, appare indispensabile, in primo luogo, operare una distinzione a seconda che il lavoratore disoccupato espatri in Paese membro dell'Unione europea ovvero in Paese extracomunitario. In tale seconda ipotesi, occorrerà poi operare un'ulteriore distinguo a seconda che il lavoratore disoccupato espatri in Paese extracomunitario che abbia sottoscritto con il nostro Paese apposita convenzione per la disciplina del regime di sicurezza sociale ovvero in Paese extracomunitario non convenzionato.

a) Con riferimento alla prima ipotesi delineata, si ritiene opportuno evidenziare che da lungo tempo i Paesi dell'Unione europea hanno avviato un percorso di coordinamento tra i rispettivi regimi di sicurezza sociale, ispirato al raggiungimento di obiettivi condivisi ritenuti prioritari nella disciplina del regime di sicurezza sociale dei lavoratori migranti, vale a dire la totalizzazione di tutti i periodi di assicurazione e di contribuzione maturati nei Paesi membri ai fini del conseguimento del diritto alle prestazioni; il pagamento della pensione nel Paese di residenza, anche se la stessa risulti a carico di altro Stato membro; la parità di trattamento con i cittadini del Paese in cui si presta lavoro.

Lungo questa scia si collocano, in particolare, i regolamenti Cee n. 1408 del 14 giugno 1971 e n. 574 del 21 marzo 1972, ampliati ed aggiornati a più riprese nel corso degli anni, che hanno inteso disciplinare in maniera completa la sicurezza sociale nei rapporti tra i Paesi membri, dettando norme a carattere generale in materia di assicurazione contro l'invalidità, la vecchiaia e la morte (pensioni); di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; per l'assistenza nella malattia e nella maternità; per le prestazioni familiari; nonché in materia di disoccupazione involontaria².

Riguardo alla disoccupazione, i citati regolamenti hanno disciplinato espressamente il caso in cui i soggetti disoccupati – a seguito della cessazione dell'attività lavorativa in uno dei Paesi dell'Unione europea – si rechino in altro Paese comunitario in cerca di impiego. In tal modo, il coordinamento tra i regimi nazionali di assicurazione diviene fonte di garanzia contro il rischio della disoccupazione, perseguendo la finalità di favorire al massimo la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione.

Chiaramente ispirata alla descritta finalità risulta, infatti, la previsione che ammette l'esportabilità delle prestazioni di disoccupazione, sia pur per un periodo limitato di tempo ed a determinate condizioni, ponendo a carico delle Istituzioni dello Stato in cui l'interessato si è recato in cerca di occupazione l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione, che saranno successivamente rimborsate dall'Istituzione del Paese di ultima occupazione.

In altri termini siffatta misura, apertamente finalizzata ad agevolare la ricerca di lavoro in uno Stato dell'Unione europea diverso da quello in cui si è verificato il rischio della disoccupazione,

¹ Si ricorda che, con la cd. Riforma del Lavoro (L. 92/2012) è stata istituita, a partire dal 1° gennaio 2013 e in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione che si verificano a decorrere da tale data, l'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) che sostituisce la indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti normali (l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti è, invece, sostituita dalla cd. Mini-Aspi) ed è soggetta, per quanto non previsto dalla L. 92/2012 ed in quanto applicabili, «alle norme già operanti in materia di indennità di disoccupazione ordinaria non agricola» (art. 2, comma 24 bis, L. 92/2012).

² Le prestazioni non contributive non sono invece esportabili da un Paese all'altro. Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, non risultano esportabili l'assegno sociale (ex pensione sociale) e gli assegni di invalidità ai mutilati ed invalidi civili.

riconosce che il diritto alla prestazione per disoccupazione acquisito in uno Stato membro venga conservato nel caso in cui l'assicurato si rechi in altro Stato comunitario in cerca di occupazione.

Non è secondario ricordare, al riguardo, che i principi sopra esposti trovano applicazione tanto in caso di diritto alla prestazione per disoccupazione ordinaria non agricola, quanto in quello di disoccupazione ordinaria agricola nonché di disoccupazione a requisiti ridotti agricola e non agricola. Ed infatti, anche in tali ultime ipotesi i periodi trascorsi in altro Stato membro sono da considerare – in virtù del principio di libera circolazione e di non discriminazione dei lavoratori comunitari – equivalenti a quelli trascorsi sul territorio nazionale e, quindi, indennizzabili per disoccupazione, sempreché non vi sia stata, ovviamente, prestazione di attività lavorativa³.

Il descritto quadro normativo è stato oggetto di aggiornamento, a decorrere dal 2004, con l'emanazione di una serie di regolamenti che hanno rafforzato il coordinamento in tema di sicurezza sociale avviato con i citati regolamenti Cee n. 1408/1971 e n. 574/1972, operando il consolidamento ulteriore delle tutele predisposte, la semplificazione delle procedure, l'estensione dei settori di sicurezza sociale soggetti a coordinamento. In particolare, le norme di riferimento attualmente vigenti sono contenute nel regolamento Ce n. 883/2004 e nel regolamento Ce di applicazione n. 987/2009, come modificati, a loro volta, dal regolamento Ce n. 988/2009, dal regolamento Ue n. 1244/2010 della Commissione, dal regolamento Ue n. 465/2012 e, da ultimo, dal regolamento Ue n. 1224/2012 della Commissione⁴.

In Italia, l'Inps ha fatto propri i principi elaborati in sede comunitaria, emanando – con riguardo alla disoccupazione – disposizioni applicative che disciplinano nel dettaglio le condizioni per l'esportabilità e, quindi, per garantire al lavoratore la conservazione del diritto alla prestazione di disoccupazione in uno Stato comunitario diverso da quello competente per la prestazione stessa⁵.

b) Quanto all'ipotesi, parimenti delineata, in cui il lavoratore disoccupato espatri in Paese extracomunitario non convenzionato con il nostro Paese, va rilevato che in tal caso il lavoratore espatriato andrebbe incontro alla decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione in virtù del principio di territorialità, secondo cui – in mancanza di diversa regolamentazione – gli eventi rilevanti per il rapporto assicurativo (nella specie, sia il periodo di espletamento dell'attività lavorativa, sia il periodo di mancanza involontaria di lavoro) sono quelli verificatisi nel territorio nazionale, restando ininfluenza ogni evento che occorra in periodo trascorso all'estero.

È importante sottolineare che la comminazione della decadenza dal diritto ha subito nella prassi un processo di adeguamento che, nel corso degli anni, ne ha attenuato quelle rigidità che costituivano fonte di distorsione in fase di applicazione.

Basti considerare che il principio enunciato trova applicazione – oltre che nei casi di espatrio dei cittadini italiani – anche in caso di rientro nei Paesi d'origine dei lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia i quali, sotto il profilo delle prestazioni assicurative sociali, sono equiparati ai cittadini italiani. Ebbene, le sedi Inps hanno eseguito spesso controlli nei confronti di lavoratori stranieri ammessi a beneficiare in Italia di tali indennità per accertare l'eventuale espatrio nel corso della loro fruizione, come imposto dalla assai risalente Circolare del 3 ottobre 1957, n. 3275

³ In proposito si rammenta che il principio di non discriminazione sancito dall'art. 39.2 del Trattato Ce e declinato, in materia di previdenza sociale dei lavoratori migranti, dall'art. 3.1 del citato regolamento n. 1408/1971, vieta non solo le discriminazioni dirette in base alla cittadinanza dei beneficiari dei regimi di previdenza sociale, ma anche le discriminazioni indirette, di qualsiasi forma, che, pur fondandosi su criteri apparentemente neutri, pervengano in concreto allo stesso risultato (vedi C. Giust. 18 gennaio 2007, causa C-332/05, *Celozzi*, e C. Giust. 21 febbraio 2008, causa C-507/06, *Kloppel*).

⁴ Va precisato che i precedenti regolamenti Cee n. 1408 del 14 giugno 1971 e n. 574 del 21 marzo 1972 continuano a trovare applicazione, per espressa previsione, in casi determinati nonché durante il periodo transitorio per il definitivo passaggio ai nuovi sistemi di gestione telematica dei flussi di informazione tra i diversi Paesi.

⁵ Si richiamano, in particolare, le Circolari n. 2039/1972, n. 241/1987, n. 285/1989, n. 99/1993, n. 151/2000 e n. 78/2003, n. 82/2010, n. 83/2010, n. 84/2010, n. 85/2010, n. 86/2010, n. 87/2010, n. 88/2010, il Messaggio 8 Agosto 2008, n. 18122, su www.inps.it.

Prs., ed ulteriormente chiarito nel Messaggio n. 931 del 27 ottobre 2003. Tali istruzioni conducevano, tuttavia, a comminare agli stranieri espatriati la decadenza dal diritto, determinando di fatto un'ingiustificata discriminazione nei loro confronti.

In ragione di ciò, l'Inps è pervenuto⁶ ad un'applicazione meno rigida del principio, riconoscendo che l'espatrio non può essere di per sé assunto a motivo della perdita della tutela per la disoccupazione involontaria se non quando, per le sue caratteristiche intrinseche (ad esempio espatrio definitivo per rientro nel paese di origine, accettazione di un lavoro all'estero) o per obiettive circostanze di tempo e di luogo, consenta ragionevolmente di escludere una pronta disponibilità del lavoratore espatriato a svolgere attività lavorativa nel territorio nazionale, ossia tipicamente quando ricorrono le circostanze cui la legge riconnette la perdita dello stato di disoccupazione o la cancellazione dalla lista di mobilità.

A tal fine, si è operata la distinzione tra espatrio e soggiorno fuori dai confini nazionali, definendo il primo – a differenza del secondo – quale permanenza all'estero di non breve durata. Si è riconosciuto, pertanto, che nel caso in cui il lavoratore, titolare di una qualsiasi delle prestazioni di disoccupazione (e di mobilità), soggiorni per brevi periodi all'estero ed in particolare per periodi necessitati da gravi e comprovati motivi di salute, personale o di un familiare (quali lutto, matrimonio), lo stesso conserva il diritto alle prestazioni, presentando idonea documentazione attestante i motivi del soggiorno (ad es. certificati medici, certificato di morte, certificato di matrimonio). Si è ammesso, inoltre, che nel caso in cui il lavoratore soggiorni all'estero per un breve periodo per turismo, lo stesso conserva il diritto alla prestazione di disoccupazione (e di mobilità), ove tale assenza dal territorio nazionale non abbia comportato l'inosservanza delle prescrizioni alla disponibilità all'impiego. Diversamente, nell'ipotesi in cui il lavoratore espatri per periodi di lunga durata per rientrare nel paese di origine, per accettazione di un lavoro all'estero o per obiettive circostanze di tempo e di luogo, consentendo di escludere una pronta disponibilità del lavoratore a svolgere attività lavorativa nel territorio nazionale, ossia tipicamente quando ricorrono le circostanze cui la legge riconnette la perdita dello stato di disoccupazione o la cancellazione dalle liste di mobilità, il lavoratore stesso decade dalla concessione della relativa prestazione.

Tali disposizioni applicative, espresse con Messaggio Inps n. 17576 del 4 agosto 2008, sono state confermate con successivo Messaggio Inps n. 367 dell'8 gennaio 2009 e trovano tuttora applicazione.

Merita, poi, peculiare considerazione il caso in cui a recarsi in Paese extracomunitario non convenzionato sia il lavoratore beneficiario di prestazioni di disoccupazione agricola e di disoccupazione con requisiti ridotti agricola e non agricola, trattandosi di prestazioni relative ad uno stato di disoccupazione interamente decorso alla data in cui sorge il diritto e non successivo alla presentazione della domanda, che vengono quindi liquidate a posteriori in un'unica soluzione⁷.

In tal caso, il periodo di assenza dall'Italia del beneficiario, nell'anno di riferimento della prestazione, è da considerare non indennizzabile⁸.

c) Con riferimento all'ultima delle tre ipotesi considerate, va subito precisato che l'Italia ha sottoscritto – nel corso degli anni – con numerosi Paesi extracomunitari apposite convenzioni internazionali bilaterali⁹ in virtù delle quali gli Stati contraenti assumono l'obbligo di instaurare e

⁶ Tanto è avvenuto, principalmente, con il contributo della Avvocatura centrale Inps.

⁷ V., sul punto, le Circolari Inps n. 2039 del 22 dicembre 1972 e n. 235 del 24 novembre 1988, su www.inps.it.

⁸ Devono, pertanto, ritenersi applicabili alle domande di disoccupazione agricola e di disoccupazione con requisiti ridotti agricola e non agricola le disposizioni di cui ai Messaggi Inps n. 4431 del 27 luglio 1999 e n. 931 del 27 ottobre 2003 (cfr. Messaggio Inps 8 agosto 2008, n. 18122), su www.inps.it.

⁹ I Paesi con cui l'Italia ha stipulato convenzioni bilaterali in materia di sicurezza sociale sono i seguenti: Argentina, Bosnia Erzegovina, Brasile, Canada, Croazia, Jersey e Isole del Canale Macedonia, Principato di Monaco, Repubblica di Capoverde, San Marino, Slovenia, Jugoslavia, Usa, Uruguay, Venezuela. Per quanto riguarda la Turchia, essa è legata all'Italia dalla Convenzione Europea, entrata in vigore dal 12 aprile 1990. Inoltre, le convenzioni con Cile, Filippine, Marocco e la Repubblica Ceca risultano firmate ma non ratificate. Per quanto riguarda la Nuova Zelanda, Polonia, Repubblica Slovacca e Romania, le rispettive convenzioni sono in fase di negoziato. Sono, altresì, in vigore accordi parziali

coordinare un regime di assicurazioni sociali con carattere di reciprocità e che garantisca la libera circolazione della manodopera.

Pur nella peculiarità che contraddistingue ciascuna convenzione, riconducibile alla natura dei rapporti tra il nostro Paese e lo Stato di volta in volta contraente, è tuttavia possibile ravvisare principi ispiratori condivisi da tutte le convenzioni, identificabili nell'eguaglianza di trattamento in materia di sicurezza sociale tra tutti i cittadini degli Stati contraenti; nella cd. «assimilazione del territorio», nel senso che le prestazioni previdenziali non possono subire modifiche per il fatto che il beneficiario risieda in uno Stato diverso da quello dell'istituzione debitrice; nella totalizzazione dei periodi assicurativi ai fini del diritto alla prestazione.

Alla luce di quanto fin qui osservato, appare chiaro che – laddove il lavoratore disoccupato espatri in Paese extracomunitario convenzionato con l'Italia – il diritto alla conservazione di siffatta prestazione previdenziale sarà disciplinato dalla convenzione internazionale sottoscritta con tale Stato, quale norma internazionale pattizia, e non sarà invece assoggettato alla disciplina ordinaria applicabile ai lavoratori espatriati in Paesi extracomunitari non convenzionati.

Tale principio risulta pacifico in giurisprudenza che, invero, ha trovato non molte occasioni di pronunciarsi sulla problematica. Degna di rilievo appare, al riguardo, una pronuncia della Corte di cassazione¹⁰, da cui si evince che il lavoratore disoccupato non ha diritto al pagamento dell'indennità di disoccupazione per le giornate trascorse in Paese extracomunitario non convenzionato, proprio in ragione del fatto che in tal caso trova applicazione il principio generale della territorialità, che non consente l'esportabilità della prestazione previdenziale. L'esportabilità, secondo il ragionamento della Corte, è quindi ammessa solo nel caso di espatrio in Paese extracomunitario che ha sottoscritto con l'Italia una convenzione internazionale di sicurezza sociale. In tal caso, invero, la disciplina concordata in sede di stipulazione è in grado di derogare – alle condizioni previste – al citato principio di territorialità, in quanto norma pattizia di diritto internazionale.

Nel caso di specie la Corte, pronunciandosi su ricorso col quale taluni lavoratori, residenti in Italia, si dolevano di aver subito un'illegittima decurtazione del trattamento di disoccupazione in corrispondenza delle giornate trascorse nei Paesi d'origine non convenzionati col nostro Paese, ha affermato che il pagamento dell'indennità di disoccupazione che copra anche giornate trascorse in paesi non legati da convenzioni di sicurezza sociale, determinerebbe la «esportazione» di tale prestazione, che non è consentita. Tanto, in ragione del fatto che ciò che rileva ai fini del riconoscimento della prestazione previdenziale è che lo stato di disoccupazione involontario sussista nello Stato Italiano, giacché il sistema assicurativo nazionale è pur sempre improntato, in assenza di convenzioni di sicurezza sociale, al principio della territorialità, nel senso che gli eventi rilevanti per il rapporto assicurativo, e cioè sia il periodo di espletamento dell'attività lavorativa, sia il periodo di mancanza involontaria di lavoro, sono quelli trascorsi nel territorio nazionale, restando invece ininfluenti ogni evento che occorra in periodo trascorso all'estero¹¹.

In precedenza, la Corte si era già pronunciata in materia di indennità di disoccupazione ed applicabilità delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale, sia pure con riferimento a fattispecie affatto diversa da quella oggetto della sentenza del Tribunale di Napoli, Sez. distaccata di Capri, che qui si intende analizzare.

di sicurezza sociale. In particolare: l'Accordo italo-messicano riguardante la trasferibilità delle pensioni e l'accordo con Israele riguardante esclusivamente i lavoratori temporaneamente distaccati, che rimangono totalmente assoggettati alla legislazione del Paese di provenienza.

¹⁰ Vd. Cass., Sez. lav., 3 settembre 2008, n. 22151, *MGC*, 2008, 9, 1309.

¹¹ Scopo dell'indennità – ad avviso della Corte – è quello di assicurare un reddito per un periodo che si considera essere di disoccupazione involontaria trascorso in Italia, in un periodo cioè in cui il lavoratore sarebbe disponibile a lavorare nel paese, senza però riuscire a trovare una collocazione lavorativa. I periodi di allontanamento dal territorio nazionale non possono, quindi, intrinsecamente ricevere alcuna tutela.

In tale occasione, la Corte, con propria sentenza del 2002¹², nel pronunciarsi sul diritto all'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti rivendicata da due cittadini italiani residenti in Italia che avevano prestato attività lavorativa nella Repubblica di San Marino, maturando ivi i requisiti contributivi per siffatta prestazione di disoccupazione, ha ritenuto che la fattispecie oggetto di causa dovesse essere regolata dalla Convenzione stipulata tra l'Italia e la Repubblica di San Marino in materia di sicurezza sociale, firmata a Roma il 10 luglio 1974, successivamente ratificata e resa esecutiva con legge 25 luglio 1975, n. 432¹³.

Meritevole di interesse appare, inoltre, una decisione della Suprema Corte sull'applicabilità delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale, ancorché riguardante le implicazioni in materia di obblighi contributivi previdenziali ed assistenziali.

Con propria pronuncia del 2012¹⁴, il Giudice di legittimità ha infatti affermato il principio per cui solo nell'ipotesi in cui un accordo tra uno Stato membro della Unione Europea ed uno Stato extracomunitario preveda espressamente una deroga al principio della territorialità dell'obbligo contributivo per effetto di una condizione di reciprocità, è consentito al datore di lavoro che impieghi lavoratori stranieri extracomunitari distaccati in Italia di non essere soggetto ai relativi obblighi contributivi¹⁵.

¹² Vd. Cass., Sez. lav., 18 febbraio 2002, n. 2318, *MGC*, 2002, 251.

¹³ Nel caso di specie, la Corte ha puntualizzato che – malgrado l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti (rivendicata dai ricorrenti) fosse stata introdotta nel 1988 e, quindi, successivamente all'entrata in vigore della convenzione – l'efficacia della convenzione si estendeva anche a tale istituto, giacché tale accordo – per espressa previsione – si applica non solo alla legislazione «esistente» ma anche alla legislazione «futura» (cioè successiva alla sua stipulazione) adottata da uno degli Stati contraenti in materia di prestazioni di disoccupazione. La Corte ha, quindi, dichiarato la sussistenza del diritto rivendicato dai ricorrenti in applicazione del criterio della «residenza» del beneficiario sul territorio di ciascuno degli stati contraenti, costituente «il criterio generale di collegamento per identificare la fonte della disciplina da applicare, nelle materie che formano oggetto della convenzione, "alle stesse condizioni dei cittadini" (ai sensi dell'art. 4 della convenzione)». In ragione di ciò, la Corte ha ritenuto altresì applicabile alla fattispecie in oggetto l'istituto della «totalizzazione», previsto dalla stessa convenzione (art. 36, paragrafo 1), al fine del perfezionamento del requisito contributivo richiesto per l'accesso all'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti.

¹⁴ Vd. Cass., Sez. lav., sent. 25 settembre 2012, n. 16244, *MGC*, 2012, 9, 1142.

¹⁵ La fattispecie oggetto di causa riguardava la posizione di nove lavoratori extracomunitari di nazionalità moldava che avevano lavorato in Italia nel periodo maggio-novembre 2002, distaccati presso la società «Valsem Construction Italia Srl», società italiana collegata alla società di provenienza dei predetti lavoratori, sita nello Stato della Moldavia. Più in particolare, la materia del contendere atteneva all'accertamento della sussistenza – in capo alla società italiana – dell'obbligo contributivo relativo ai citati lavoratori, per tutta la durata del distacco.

Il ragionamento della Corte prende le mosse dalla normativa nazionale di riferimento (art. 35 del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827), la quale sancisce il principio della territorialità dell'obbligo contributivo in campo previdenziale, stabilendo che le assicurazioni per l'invalidità e per la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria, salvo le esclusioni previste dallo stesso decreto, sono obbligatorie per le persone di ambo i sessi e di qualsiasi nazionalità che abbiano compiuto l'età di 15 anni e non abbiano superato quella di 65 anni, e che prestino lavoro retribuito alle dipendenze di altri. Tale principio è stato fatto proprio anche dalla legislazione della Comunità Europea. L'art. 13, comma 2, lettera a) del regolamento Cee del 14 giugno 1971 n. 1408, stabilisce infatti che – fatta salva la riserva delle disposizioni degli artt. da 14 a 17 – il lavoratore occupato nel territorio di uno Stato membro è soggetto alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro o se l'impresa o il datore di lavoro da cui dipende ha la propria sede o il proprio domicilio nel territorio di un altro Stato membro.

Trattandosi di lavoratori provenienti dallo Stato extracomunitario della Moldavia, La Corte passa poi a verificare se sussista un accordo internazionale che eventualmente contenga una deroga al suddetto principio di territorialità per effetto di una qualche speciale condizione di reciprocità. Al riguardo, viene in rilievo l'Accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Moldavia, dall'altra, ratificato e reso esecutivo in Italia con l. 4 marzo 1997, n. 83, la quale all'art. 24 prevede che gli Stati contraenti concludano accordi per l'adozione di disposizioni necessarie al coordinamento dei sistemi di previdenza sociale per i lavoratori di nazionalità moldava legalmente impiegati sul territorio di uno Stato membro che garantiscano il cumulo, ai fini pensionistici e di assistenza sanitaria, dei periodi di assicurazione, di occupazione o di residenza trascorsi dai lavoratori in questione nei vari Stati membri, nonché la libera trasferibilità, al tasso previsto dalla legislazione dello Stato membro o degli Stati membri debitori, di tutte le pensioni

La ricostruzione finora proposta consente di affermare dunque che, ai fini della risoluzione della problematica sottoposta all'esame del Giudice del Lavoro del Tribunale di Napoli – sez. distaccata di Capri, appare del tutto preliminare accertare la riconducibilità del caso di specie ad una delle tre ipotesi descritte, sì da consentire l'inquadramento della fattispecie e, di conseguenza, l'individuazione del regime applicabile alla stessa.

In tal senso, il Giudice del Lavoro, nell'odierna pronuncia, fa corretta applicazione della disciplina sopra ampiamente descritta, muovendosi nel solco tracciato dalla giurisprudenza.

In particolare, il Giudice – dopo aver riconosciuto che la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione è prevista in caso di espatrio «in paesi non membri della Unione Europea o non convenzionati» – accerta che, nel caso di specie, risulta stipulata da Italia ed Argentina (paese dove era espatriato il ricorrente) Convenzione bilaterale sottoscritta il 3 novembre 1981, ratificata dall'Italia con legge 18 gennaio 1983, n. 32, ed entrata in vigore il 1° gennaio 1984, finalizzata a disciplinare, nei rispettivi territori, il regime di sicurezza sociale nei confronti dei cittadini migranti dell'altro Stato, al fine di garantire la libera circolazione della manodopera¹⁶.

Accerta, inoltre, che l'art. 5 della Convenzione sancisce il principio della cd. «assimilazione del territorio», nel senso che «i lavoratori aventi diritto a prestazioni di sicurezza sociale da uno dei due Stati Contraenti, le riceveranno integralmente e senza alcuna limitazione o restrizione, ovunque essi risiedano».

Il Giudice ravvisa, dunque, l'illegittimità della condotta dell'Inps che – senza rispettare la normativa applicabile alla fattispecie (peraltro tradotta dall'Istituto stesso in molteplici disposizioni applicative) – ha ommesso di erogare l'indennità di disoccupazione al ricorrente per essere lo stesso

di vecchiaia, di invalidità, di reversibilità e di quelle conseguenti ad infortuni sul lavoro o a malattie professionali, fatta eccezione per le prestazioni speciali non contributive; inoltre, la stessa norma prevede che le parti contraenti adottino, secondo le condizioni e modalità applicabili in Moldavia, le disposizioni necessarie per concedere ai lavoratori di uno Stato membro legalmente impiegati in Moldavia un trattamento simile al secondo di quelli sopra elencati.

La Corte rileva che, tuttavia, non risulta ancora conclusa tra lo Stato italiano e quello moldavo alcuna convenzione in applicazione del citato Accordo di partenariato e di cooperazione, per cui non appare configurabile una ipotesi di deroga, sotto forma di condizione di reciprocità, al principio della territorialità dell'obbligo contributivo operante nel sistema previdenziale nazionale. Conclude, pertanto, affermando il principio per cui, fatta salva l'ipotesi in cui un accordo tra uno Stato membro della Comunità europea ed uno Stato extracomunitario preveda espressamente una deroga al principio della territorialità dell'obbligo contributivo per effetto di una condizione di reciprocità, nel caso di impiego di lavoratori stranieri extracomunitari distaccati in Italia alle dipendenze di una collegata società italiana, quest'ultima è tenuta ai correlativi obblighi contributivi previdenziali e assistenziali ove risulti accertata la sua posizione di effettiva datrice di lavoro, ricevendone le prestazioni con carattere di stabilità e di esclusività, a prescindere dal fatto che gli stessi lavoratori siano sprovvisti della cittadinanza italiana, stante il principio della territorialità delle assicurazioni sociali.

In generale, sull'applicabilità delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale si vedano pure, tra le altre: Cass., Sez. lav., sent. 16 febbraio 2011, n. 3796, relativa alla Convenzione tra Italia e Svizzera, su www.dejure.it, Cass., Sez. lav., 28 giugno 2003, n. 10305, *MGC*, 2003, 6 e Cass., Sez. lav., 16 marzo 2010, n. 6340, *MGC*, 2010, 3, entrambe relative alla Convenzione tra Italia e Stati Uniti d'America; Cass., Sez. trib., 20 febbraio 2013, n. 4144, relativa alla Convenzione tra Italia e lo Stato di Città del Vaticano, *MGC*, 2013, 2.

A livello comunitario, si veda, tra le altre, C. Giust., VI Sez., 11 novembre 1999, causa C-179/98, *FI*, 1999, I, 7955, relativa all'applicabilità nello Stato del Belgio dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea ed il Regno del Marocco, firmato a Rabat il 27 aprile 1976 e approvato, a nome della Comunità, con regolamento (Cee) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2211.

¹⁶ Si precisa che alla Convenzione tra Italia ed Argentina ha fatto seguito, sempre in data 3 novembre 1981, l'Accordo Amministrativo per l'applicazione della Convenzione nonché, in data 31 novembre 1981, il Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione, con il quale le Parti Contraenti si sono impegnate ad estendere alle persone cui si applica la citata Convenzione le disposizioni più favorevoli di quelle contenute nella Convenzione stessa che fossero successivamente concordate da una delle Parti Contraenti con uno Stato terzo. Gli Stati firmatari si sono altresì impegnati a concordare in apposite intese amministrative le modalità di applicazione di tale disposizione.

espatriato in Argentina senza motivazione, quasi che il ricorrente fosse espatriato in Paese extracomunitario non convenzionato.

Al contrario, il lavoratore – essendo espatriato in Paese convenzionato – andava assoggettato alla disciplina dettata dalla citata Convenzione bilaterale sottoscritta tra Italia ed Argentina che, all'art. 5, prevede appunto la piena esportabilità della prestazione previdenziale beneficiata in uno dei Paesi contraenti.

Il Giudice del Lavoro, pertanto, riconosce la fondatezza della domanda proposta dal ricorrente e, quindi, il diritto alla conservazione dell'indennità di disoccupazione riconosciuta in Italia, a prescindere dal fatto che il medesimo si trovi in Argentina.

In conclusione, valga precisare che la pronuncia esaminata si presta a spunti di riflessione di ampio respiro sul ruolo della sicurezza sociale internazionale, sullo stato attuale delle Convenzioni stipulate dall'Italia e sull'utilità e ripetibilità del modello della convenzione bilaterale in materia di sicurezza sociale.

Appare chiaro che tali riflessioni sono meritevoli di indagine separata ben più approfondita di quella effettuata con il presente contributo. Sia consentito solo di precisare che – ad avviso di chi scrive – nell'attuale contesto socio-economico le convenzioni di sicurezza sociale costituiscono uno strumento insostituibile tanto per la tutela dei lavoratori, quanto per le imprese. Sotto il primo profilo, infatti, siffatti accordi fissano un bagaglio di garanzie operanti a prescindere dallo Stato in cui ci si sposta, sì da agevolare la mobilità dei lavoratori a livello internazionale e ridurre le disparità. Sotto altro profilo, non è secondario ricordare come il ricorso alle convenzioni di sicurezza sociale possa favorire anche le imprese, interessate – ad esempio – a sottrarsi all'obbligo della doppia contribuzione (in Italia e all'estero), sì da risultare maggiormente competitive sul piano internazionale. Estendere tale sistema ai Paesi sinora esclusi può costituire, pertanto, fonte di notevoli benefici, in condizione di reciprocità, sotto il profilo della tutela previdenziale dei lavoratori, di aumento dei redditi e della competitività delle imprese.

Tuttavia, si prende atto con rammarico del ritardo maturato dall'Italia nel portare a compimento tale percorso di coordinamento, da ricondurre anche alla mancanza di adeguate risorse finanziarie, per effetto della drastica e sistematica riduzione dei finanziamenti connessa alla difficile congiuntura economica ed alle conseguenti esigenze di contenimento della spesa pubblica¹⁷.

Si auspica, pertanto, che nella nuova compagine politica il completamento del sistema di tutela previdenziale in regime di convenzione costituisca uno degli obiettivi da perseguire, provvedendo, da una parte, a portare a compimento il percorso avviato con alcuni Paesi extracomunitari e non ancora concluso (come nel caso del Brasile e del Cile), dall'altra, ad estendere il regime delle convenzioni a Paesi sinora inspiegabilmente esclusi dagli accordi sebbene caratterizzati dall'alta concentrazione di italiani residenti all'estero (come nel caso del Perù) o benché ricoprenti un ruolo strategico nell'economia globale (come nel caso della Cina).

Luisa Emilia Nusco, Elvira Sessa

¹⁷ Si veda, sul punto, la Risposta del 3 dicembre 2012 fornita dal ministro del Lavoro e delle Politiche sociali del precedente governo, Elsa Fornero, all'Interrogazione parlamentare 4-16151 presentata dall'On.le Bucchino del Partito democratico, su www.camera.it.

I figli dei migranti hanno maggiori probabilità di finire in scuole mediocri

■ di Carlo Caldarini *

Secundo uno studio realizzato per la Commissione europea dal Public Policy and Management Institute e pubblicato in questi giorni, i minori di recente immigrazione sono maggiormente esposti al rischio di subire la segregazione scolastica e di frequentare scuole dotate di meno risorse. Ciò si traduce in uno scarso rendimento e in un'elevata probabilità di abbandono scolastico precoce.

Lo studio esamina le politiche nazionali a sostegno dei minori di recente immigrazione di 15 Paesi: Austria, Belgio (comunità fiamminga), Cipro, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica Ceca e Svezia. Nella maggior parte dei Paesi le scuole sono lasciate a loro stesse per quanto riguarda l'applicazione degli orientamenti nazionali generali in materia di assegnazione dei fondi oppure, al contrario, non dispongono dell'autonomia necessaria per adattare il sostegno alle singole esigenze e per calibrare le politiche nazionali in funzione della situazione locale. Si propone quindi che gli Stati membri fornisca-

no un sostegno educativo mirato ai figli dei migranti, ad esempio attraverso insegnanti specializzati e un coinvolgimento sistematico dei genitori e delle comunità.

I risultati mettono in evidenza cinque tipi di sostegno educativo:

- il modello del sostegno «complessivo» (Danimarca e Svezia), che prevede un sostegno continuativo nei settori più importanti ai fini dell'inclusione dei minori di recente immigrazione: sostegno linguistico, sostegno scolastico, coinvolgimento dei genitori, educazione interculturale e ambiente favorevole all'apprendimento;
- il modello del sostegno «non sistematico» (Italia, Cipro e Grecia), caratterizzato da un approccio casuale per quanto riguarda il sostegno fornito. Le politiche non sono sempre formulate in modo chiaro, né dotate di risorse adeguate o attuate in modo efficace. Gli insegnanti, i genitori e le comunità locali restano in larga misura privi di orientamenti precisi;
- il modello del sostegno «compensativo» (Belgio e Austria), che prevede svariate

* Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa.

forme di politiche di sostegno ed è caratterizzato dall'insegnamento continuativo della lingua del Paese ospitante, dal sostegno didattico, pur piuttosto contenuto, dall'individuazione precoce delle abilità dei discenti e dalla divisione precoce in gruppi di abilità. Questo modello è «compensativo», nel senso che mira a correggere le differenze piuttosto che a contrastare lo svantaggio di partenza;

- il modello «dell'integrazione» (Irlanda), caratterizzato da politiche di cooperazione e di educazione interculturale ben sviluppate. Il collegamento tra scuola, genitori e comunità locale è sistematico e l'apprendimento interculturale è ben integrato nei programmi scolastici e promosso nella vita scolastica quotidiana. Il modello non si concentra sul sostegno linguistico;
- il modello del sostegno «centralizzato all'ingresso» (Francia e Lussemburgo), basato sull'accoglienza centralizzata dei figli dei migranti e sull'offerta di un sostegno scolastico. Offre programmi articolati di sostegno mirato a favore degli alunni con scarso rendimento, come pure un sostegno linguistico e l'ascolto dei genitori.

Secondo le conclusioni della ricerca, il modello migliore è quello «complessivo» della Danimarca e della Svezia, che si basa sull'offerta di un sostegno mirato e su un ragionevole livello di autonomia delle scuole. Gli altri Paesi tendono a concentrarsi soltanto su uno di questi aspetti e il risultato è che non pervengono a una mi-

gliore inclusione dei figli dei migranti.

L'analisi sottolinea l'importanza dell'autonomia scolastica e di un approccio olistico in materia di sostegno educativo ai minori di recente immigrazione, comprendente il sostegno linguistico e scolastico, il coinvolgimento dei genitori e delle comunità e l'educazione interculturale. Secondo lo studio, le scuole dovrebbero evitare la segregazione e la selezione precoce degli alunni sulla base delle abilità, in quanto ciò potrebbe sfavorire i figli dei migranti che si stanno adattando a una nuova lingua. Viene inoltre sottolineata la necessità di migliorare il monitoraggio e la raccolta di dati statistici sull'accesso, sulla partecipazione e sul rendimento degli alunni e degli studenti migranti.

I risultati dello studio riflettono le conclusioni dell'indagine Pisa (Programme for International Student Assessment) dell'Ocse, che valuta le competenze e le conoscenze dei quindicenni. L'Ocse ha rilevato che nel 2010, in Europa, il tasso di abbandono precoce dell'istruzione o della formazione è stato del 25,9% tra gli alunni stranieri, contro un livello del 13% tra quelli autoctoni.

L'Unione europea, nel quadro della strategia per la crescita e l'occupazione, incoraggia gli Stati membri a investire di più nell'istruzione, in modo da rafforzare le economie europee e far acquisire ai giovani le competenze richieste dal mercato del lavoro. I Paesi dell'Ue si sono impegnati a ridurre, entro il 2020, la percentuale di giovani in possesso di scarse competenze di base (nella lettura, nella matematica e nel-

le scienze) e di coloro che abbandonano prematuramente la scuola. Hanno convenuto che entro il 2020 la percentuale di quindicenni in possesso di abilità insufficienti nel campo della lettura, della matematica e delle scienze debba essere inferio-

re al 15%, che la percentuale di abbandono precoce dell'istruzione e della formazione debba essere inferiore al 10% e che quella delle persone di età compresa tra i 30 e i 34 anni con un livello di istruzione terziaria debba essere almeno del 40%. •

