

DONNE E RIFORME PREVIDENZIALI

(Carla Collicelli, Vice Direttore Fondazione Censis)

Roma, 13 ottobre 2003

1. Le donne al centro del cambiamento

Il rapporto tra le donne e la previdenza non sembra destare particolare interesse all'interno del vivace dibattito in corso da ormai molti anni sul tema delle pensioni. Eppure, a ben vedere, si tratta di un rapporto emblematico, come emblematica è la posizione della donna in tutti i processi di innovazione sociale e lavorativa.

Come i giovani, la donna è soggetto particolarmente aperto al nuovo e motivato al cambiamento. In più rispetto ai giovani, e specularmente rispetto alla componente maschile adulta, la donna esce da una stagione nella quale ha avuto all'interno del modello tradizionale di sviluppo, e dunque anche nel welfare e nella previdenza tradizionale, un ruolo peculiare, prevalentemente riproduttivo e di cura, e come tale "eterotutelato" attraverso le figure maschili della sua famiglia. Le trasformazioni previdenziali si calano pertanto nel suo caso su di un *vissuto lavorativo e familiare in transizione*, il che rende il passaggio più problematico, ma anche più emblematico e denso di significativi riscontri tra mutamento sociale e mutamento del welfare.

2. Dalla previdenza familiare a quella individuale: donne in prima linea

La donna "angelo del focolare", moglie e madre e poco o per nulla partecipe del mondo del lavoro, godeva nel sistema antecedente le riforme degli anni 90 di una protezione pensionistica tagliata su quel modello di società: generose pensioni di reversibilità, età legale e altri requisiti per il pensionamento più favorevoli di quelle degli uomini, pensioni baby, erano



tutti dispositivi regolati per le donne in maniera da configurare una previdenza “di coppia” o familiare.

Nel corso delle riforme previdenziali avviate con gli anni 90, e soprattutto con la riforma Dini, che più delle altre si è soffermata sull’obiettivo della omogeneizzazione, la donna è stata un soggetto sociale che, rispetto al passato, ha subito notevoli *cambiamenti di tipo peggiorativo*: dall’innalzamento dei requisiti dell’età anagrafica per la pensione di vecchiaia (da 55 a 60 anni), all’innalzamento del requisito contributivo (da 15 a 20 anni), alla introduzione di requisiti reddituali per l’integrazione al minimo, riferiti anche al coniuge, alla scomparsa dei maggiori vantaggi nel campo delle pensioni pubbliche, alle difficoltà per la prosecuzione volontaria dei contributi, al taglio delle pensioni di reversibilità del 25, 40 e 50%, al taglio della pensione in presenza di rendite INAIL soprattutto per le pensioni di reversibilità.

E’ dimostrato che il *contributo delle donne* all’elevazione dell’età pensionabile dopo la riforma Dini sia stato più “rigoroso” ed incisivo di quello degli uomini, per il concorso dell’elevazione del limite di età da 55 a 60 anni e delle carriere femminili meno stabili e continuative. Così, se nel 1994 l’età media di cessazione dell’attività lavorativa era di 58,8 anni per gli uomini e di 57,4 per le donne, nel 2001 si è passati a 59,1 anni per gli uomini e 60,4 per le donne (tab. 1).

Tab. 1 - Età media effettiva di cessazione dell’attività lavorativa, per sesso. Anni 1994-2001

	Maschi	Femmine	Totale
1994	58,8	57,4	58,4
1995	58,5	58,3	58,4
1996	58,3	56,3	57,8
1997	57,4	57,1	57,4
1998	58,8	59,3	58,9
1999	59,8	58,3	59,4
2000	59,5	58,9	59,3
2001	59,1	60,4	59,4

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati Istat



3. Riforme necessarie ma parziali

Non si può non tenere conto del fatto che, indipendentemente dalla questione femminile, il problema della previdenza e del suo assetto in Italia, e non solo in Italia, sia un problema pesante ed in gran parte non risolto. In un lavoro del 1999 il CENSIS riassumeva le criticità del passato nella previdenza italiana con tre “ismi”: *corporativismo, particolarismo ed assistenzialismo* (tab. 2). Il sistema reggeva in passato, anche in presenza di simili incongruenze, per la concomitanza di un lungo periodo di rapporto demografico favorevole tra occupati e pensionati e di persistenza di un modello sociale e lavorativo tradizionale.

A inizio anni 90 lo squilibrio demografico crescente ed i cambiamenti intervenuti nel mondo del lavoro hanno portato allo scoperto le *contraddizioni*, mettendo a nudo i tanti problemi irrisolti di un sistema ormai in ritardo con i tempi: la eccessiva generosità (dal tasso di sostituzione, alle indicizzazioni, alle pensioni di anzianità, alle pensioni baby); la sua iniquità infragenerazionale tra categorie diverse (per aliquota contributiva, per rapporto contributi-pensioni, per importi); la iniquità intergenerazionale (per squilibrio tra la spesa per pensioni e le altre spese sociali per la famiglia, per l'infanzia); il disavanzo cronico e crescente tra spesa pensionistica e ricchezza prodotta, con copertura del deficit attraverso la finanza pubblica.

La tre riforme degli anni 90 (92, 95 e 97) hanno avviato a soluzione alcuni di questi problemi, ma ne hanno accentuato almeno uno, quello della *iniquità intergenerazionale*, introducendo il regime contributivo solo per gli assunti dopo il 31.12.1995 ed il pro-rata per chi alla data aveva maturato più di 18 anni di contributi, e lasciando in vigore il regime retributivo per gli altri, e cioè per i lavoratori più anziani e stabili. *Il risanamento è stato dunque avviato a spese delle nuove generazioni demografiche e contributive*, come evidenziato da uno studio recente sulle variazioni della ricchezza pensionistica per classi di età: la riforma Amato secondo questa analisi avrebbe impoverito soprattutto le classi di età tra 20 e 44 anni, la riforma Dini quelle tra 20 e 39, e la prima proposta Berlusconi le classi di età tra 35 e 59 anni (tab. 3). Ma anche delle donne, che presentavano ed in parte ancora presentano carriere lavorative più tardive ed instabili.



Tab. 2 – I nodi irrisolti nella gestione della previdenza pubblica

Problemi	Effetti
La generosità del sistema	<p>Tasso di sostituzione per una carriera-tipo 80%</p> <p>Indicizzazioni generose e solo recentemente riformate</p> <p>Pensioni di anzianità erogate prima dell'età pensionabile: 34,4% dei pensionati tra 40 e 65 anni (1997) e 3% (490mila persone) sotto i 40 anni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1.516.180 nel settore pubblico (al 31.12.96): 46.416 miliardi di lire - 1.771.061 nel settore privato (all'1.1.97): 39.533 miliardi di lire <p>Pensioni baby del pubblico impiego: circa 250mila (circa 4.950 miliardi di lire)</p>
L'iniquità infragenerazionale	<p>Aliquota contributiva: dal 32,7% (Fpld) al 15,8%* (commercianti e artigiani), a fronte di aliquote di computo rispettivamente del 33% e 20%</p> <p>Rapporto contributi/pensioni Ivs: da 99,8 (commercianti) a 10,4 (Cdmc)</p> <p>Importo mensile medio pensioni di vecchiaia: da 973mila lire (Fpld) a 677mila lire (Cdmc)</p>
L'iniquità intergenerazionale	<p>Spesa pensionistica 14% del Pil</p> <p>Spesa per anziani 62% della spesa sociale complessiva</p>
L'iniquità intergenerazionale (introdotta con la riforma Dini)	<p>Regime contributivo per gli assunti dopo il 31.12.1995</p> <p>Regime pro-rata per chi al 31.12.1995 aveva maturato meno di 18 anni di anzianità contributiva</p> <p>Regime retributivo per chi al 31.12.1995 aveva un'anzianità contributiva pari o maggiore a 18 anni</p> <p>La pensione "contributiva" corrisponde a una quota di quella "retributiva" pari al 72%-94% per i lavoratori dipendenti e al 46-59% per i lavoratori autonomi</p>
I trasferimenti statali ("finanza virtuale")	<p>Trasformazione delle anticipazioni di tesoreria in trasferimenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 121-630 miliardi all'Inps a tutto il 1995 - 161.243 miliardi all'Inps a tutto il 1997 - 14mila miliardi all'Inpdap previsti per il 1999
La riscossione dei crediti contributivi Inps	<p>54.438 miliardi di crediti in totale</p> <p>+6,8% nel 1998</p> <p>2.413 miliardi recuperati nel 1998 (al 31.8.1998)</p> <p>La Finanziaria 1999 ne prevede una sorta di "rottamazione": cessione alle banche di crediti Inps per 8mila miliardi, per recuperarne 5.300</p>

Fonte: Censis 1999



Tab. 3 – Gli effetti delle riforma: variazioni della ricchezza pensionistica* per classi di età

Classi di età	Riforma Amato (1)	Proposta Berlusconi (2)	Riforma Dini (2)
15-19	-59	-4	-8
20-24	-202	-15	-27
25-29	-319	-19	-33
30-34	-301	-36	-43
35-39	-217	-68	-40
40-44	-222	-53	
45-49	-148	-55	
50-54	-92	-64	
55-59	-34	-101	
60-64	-6	-8	
65+	-3	0	
Lavoratori	-1.605	-378	-151
Pensionati	-133	0	0

Note: 1. in migliaia di miliardi di lire al 1992; 2. in migliaia di miliardi di lire al 1995

* Ricchezza pensionistica: valore attuale delle prestazioni promesse alla legislazione vigente al netto dei contributi ancora da versare

Fonte: D'Amato e Galasso (2002)

Inoltre la stagione delle riforme degli anni 90 ha solo avviato il processo di riequilibrio finanziario e lo ha fatto in maniera molto *lenta e graduale*. Nel 2001 il divario tra prestazioni previdenziali in senso stretto ed entrate contributive è stato dello 0,8% del Pil, mentre un altro 2,2,% di Pil corrisponde ai trattamenti ed oneri classificati come assistenziali ed a carico degli enti previdenziali. Le previsioni indicano una crescita ulteriore del rapporto tra spesa pensionistica e Pil fino al 2033, dall'attuale 13,8% al 16%. In altre parole, quanto introdotto dalle riforme degli anni 90 ha spostato in avanti, e dunque soprattutto sui giovani e sulle donne il peso degli squilibri e dei riassetti.

Le modifiche *proposte dal Governo nel 2003* seguono la linea delle riforme precedenti, senza modificarne il modello di approccio. Si prevede l'innalzamento del requisito minimo per la pensione a 40 anni solo a partire



dal 2008, senza cambiare l'impianto introdotto nel 1995 in termini di articolazione tra sistema di calcolo retributivo e contributivo per classi di contribuenti. Si può quindi dire che si tratta di un intervento di *ritocco e di accentuazione* degli effetti previsti già precedentemente, a partire da una data che si colloca a 5 anni dalla proposta.

E' evidente come tutto ciò, unitamente alle differenze tra territori diversi e classi sociali diverse nella partecipazione lavorativa e nella contribuzione pensionistica, determini una *situazione di frattura tra insider ed outsider* nella previdenza italiana, dove tra i primi figurano prevalentemente i lavoratori maschi adulti dalle carriere più forti, e tra i secondi i giovani e le donne. I medesimi due gruppi di soggetti cui le riforme in corso si rivolgono in maniera tanto diversa, di sostanziale mantenimento della situazione di privilegio per i primi, di cambiamento deciso, anche se procrastinato nel tempo, per i secondi.

4. Trasformazioni sociali e cambiamento di paradigma

Soprattutto, quelle riforme non scalfiscono l'impostazione di fondo, in quanto non riescono a far decollare la previdenza complementare né a produrre una giusta inversione di tendenza nel rapporto tra *welfare garantista e gerontocratico* e *welfare pro-attivo e centrato sulle nuove generazioni e sui nuovi soggetti sociali*.

Per affrontare la questione in maniera più adeguata occorre guardare in maniera più complessiva alle grandi trasformazioni sociali intervenute nella società italiana, in termini di superamento del modello di lavoro fordista-taylorista, di sofisticazione degli stili di vita e dei bisogni dei cittadini, di miglioramento delle condizioni di vita e di salute degli anziani, di prolungamento della vita media (tab. 4).



Tab. 4 – Le grandi trasformazioni sociali e le ricadute sul welfare

Processi di trasformazione	Effetti
Superamento del modello di lavoro fordista-taylorista	Occupazione flessibile, eterogenea, precaria e atipica Irregolarità saltuaria e continua Carriere professionali scomposte Presenze immigrate consistenti Crisi delle soggettualità forti di rappresentanza e regolazione
Destrutturazione dei soggetti sociali tradizionali	Progressiva disgregazione delle classi sociali tradizionali Declino dei nuclei familiari estesi e aggregati Invecchiamento demografico (calo della natalità e allungamento della speranza di vita) Nuova soggettualità anziana forte (migliori condizioni psicofisiche, benessere economico e sociale)
Sofisticazione degli stili di vita e dei bisogni dei cittadini	Crescita della qualità della vita e dei consumi Crescita della domanda individuale di prestazioni personalizzate Nuove forme di disagio e povertà
Crisi del <i>welfare state</i> tradizionale	Propensione alla responsabilizzazione e all'autotutela, individuale, di categoria e territoriale Spinte all'integrazione sopranazionale anche nel campo delle politiche sociali
Nuovi modelli di integrazione pubblico-privato con progressiva riduzione dell'onere pubblico	Nuovi assetti di mix pubblico-privato e apertura a soluzioni di semimercato regolato

Fonte: Censis, 1999

Le trasformazioni sociali provocano un *cambiamento di paradigma* negli approcci al welfare ed alla previdenza, nel senso della flessibilità, della coerenza sistemica, della maggiore equità, della responsabilizzazione individuale e dell'autotutela (tab. 5).

Numerose indagini hanno evidenziato negli anni più recenti il peso dei *microadattamenti individuali* messi in campo dagli italiani anche nel settore della previdenza.



Tab. 5 – I cambiamenti di paradigma negli approcci alla previdenza

Aree	Vecchi paradigmi	Nuovi paradigmi
Lavoro	Sistema presenziale monolitico, garante del lavoro dipendente e continuativo, manchevole nei confronti degli outsider	Maggiore articolazione e flessibilità del sistema
Società	Divergenza di regole e trattamenti per i diversi comparti occupazionali	Maggiore coerenza (omogeneizzazione dei regimi pensionistici)
Coesione sociale	Cultura garantista e assistenzialistica	Responsabilizzazione e cultura del rischio individuale e collettivo
Welfare	Approccio categoriale con iniquità e privilegi	Approccio tendenzialmente intersettoriale, volto alla valorizzazione delle risorse di tutti i soggetti e alla partecipazione attiva alla tutela (sviluppo di pilastri integrativi e complementari)
Previdenza	Principio della redistribuzione	Principio della capitalizzazione (favorisce comportamenti virtuosi degli individui, stimola la produttività, restituisce equilibrio ed equità al sistema)

Fonte: Censis, 1999

Moltissimi di loro dichiarano di avere fiducia principalmente in se stessi e nella propria famiglia per quanto riguarda la risposta alle esigenze previdenziali, e la crescita degli investimenti in polizze assicurative lo dimostra. In particolare i lavoratori atipici, e tra essi le numerose donne, si aspettano una contrazione della protezione pensionistica pubblica e puntano



ad una copertura di tipo individuale, che spesso però non sono in grado di realizzare per la debolezza della loro condizione reddituale.

Le donne sono decisamente parte importante di questo cambiamento di paradigma, ma anche dei problemi che ad oggi ne conseguono, sia per condizione lavorativa che per meccanismi previdenziali cui vanno incontro. Se guardiamo al *lavoro delle donne* in Italia oggi, si tratta molto più che per gli uomini di lavoro flessibile (21% contro il 7,7%), part-time (15,6 contro 3,5), co.co.co. (9 contro 6,2). Molte delle *opacità* del mercato di lavoro italiano, dalle irregolarità contrattuali, al blocco delle carriere, al *mobbing*, al mancato rispetto dei contratti di formazione lavoro, interessano le donne. In alcune aree geografiche ed in alcuni segmenti della società tutto ciò sfocia nel consolidamento di una cultura femminile del “*non lavoro*” e nel rifiuto di lavori frustranti e svantaggiosi.

Purtuttavia le donne sono in testa alle classifiche dell’*autoimpiego*, dalla libera professione alla imprenditoria, e si distinguono per la spinta alla ricerca di soddisfazione e responsabilità nel lavoro e per la crescita rapida dei tassi di occupazione. Anche la povertà tra le donne risulta in calo rispetto agli anni precedenti.

Le donne, come i giovani e a differenza degli uomini adulti, sono cioè molto più avanti lungo l’asse di progressione dal vecchio al nuovo mercato di lavoro e dal vecchio al nuovo welfare. Ma ad oggi ne ricavano in termini reddituali, pensionistici e welfaristici prevalentemente, se non esclusivamente, svantaggi. Lavorano in flessibilità, non possono godere della vecchia e generosa protezione che ha caratterizzato la previdenza dei loro mariti e padri, ma non godono nemmeno di quelle *compensazioni e di quelle contropartite* che dovrebbero derivare da una riforma adeguata del sistema di welfare, soprattutto in termini di sviluppo del terzo e quarto pilastro della previdenza, nonché del welfare locale e del sostegno alla famiglia ed alla procreazione.

5. Più coraggio per le riforme

L’intera questione andrebbe quindi riconsiderata in maniera ampia e lungimirante, non solo dal punto di vista degli equilibri tra vecchie figure professionali e categorie sociali ipergarantite e nuove figure e categorie



poco o per nulla garantite. Certamente quegli equilibri e la loro evoluzione costituiscono un problema che si sarebbe potuto affrontare diversamente con l'introduzione del sistema pro-rata per tutti nel 1995 o con la abolizione delle pensioni di anzianità. Ma nel 2003 *l'alveo di decorso* del processo di passaggio dalla vecchia alla nuova previdenza sembra essere ormai *segnato* da questo punto di vista, tanto è vero che le proposte si muovono soprattutto nell'ottica della variazione della tempistica, anch'essa problema importante ma non unico.

La vera questione sta nella capacità di abbracciare il nuovo paradigma di welfare e di previdenza in tutta la sua portata innovativa, non solo per gli aspetti di tipo riduttivo, di riequilibrio e di equità, ma anche e soprattutto per quelli di tipo *promozionale*.

In particolare tre questioni attendono di essere affrontate e risolte:

- la fuoriuscita da un sistema previdenziale monolitico verso un sistema a *3 e possibilmente a 4 pilastri*, dove al primo pilastro, quello della previdenza obbligatoria, si affianchino, solidi e robusti, un secondo pilastro (mutualistico e categoriale), un terzo pilastro (assicurativo e individuale) ed un quarto pilastro (quello del contributo attivo degli anziani alla produzione del reddito attraverso forme parziali e modulari di lavoro);
- la riconsiderazione dei pesi interni al sistema di welfare, ed in particolare l'ampliamento delle linee di intervento rivolte ai giovani, alle donne, e a tutti i nuovi soggetti sociali, in termini di formazione, orientamento e riqualificazione professionale, *welfare locale*, assistenza alla procreazione ed educazione dei figli, assistenza alla non autosufficienza, politiche dell'alloggio, ecc., da impostare da subito in *un'ottica di tipo proattivo*, con partecipazione quindi dinamica dei diretti interessati, e coinvolgimento ampio di soggetti privati non profit;
- la individuazione di meccanismi di *flexsecurity*, vale a dire di soluzioni interne al mercato del lavoro, che permettano di procedere lungo l'asse della diffusione della flessibilità senza dare vita ad ulteriori forme di precarietà lavorativa e contributiva.

Le donne, come i giovani e gli altri nuovi soggetti sociali, potranno essere in qualche maniera risarcite rispetto a quello che stanno pagando nel mercato del lavoro e nella previdenza se le prospettive accennate diventeranno realtà.



E' evidente però che, al di là della miopia strategica che determina una disattenzione cronica del mondo della politica ai problemi qui accennati, le questioni sollevate hanno strettamente a che vedere con il tema della disponibilità di risorse per le politiche sociali e per lo sviluppo, che a sua volta rimanda al tema della ricchezza prodotta e della sua destinazione.

E se ciò è vero, non può sfuggire che qualsiasi soluzione o tentativo di soluzione previdenziale, che tralasci la questione delle risorse, è destinata a produrre ulteriori effetti negativi per la società. E' quanto sembra trasparire dal pur cauto commento finale del documento della Commissione Brambilla sulle criticità della riforma Dini, ed è quanto ricorre nella analisi più generali sul modello di sviluppo economico e sociale europeo e sul destino degli stati-nazione.

Non si tratta quindi di una fuga dalla realtà o di un "andare fuori tema", quando si discute di pensioni, il richiamo a problemi quali gli investimenti per lo sviluppo e per la ricerca, la formazione di alto livello, le *joint venture* per l'innovazione tecnologica, ma anche produttiva e sociale, il recupero delle risorse finanziarie immobilizzate, dal TFR alle rendite, al patrimonio immobiliare inutilizzato o mal utilizzato.

Donne e giovani non potranno sperare in un futuro più attraente dal punto di vista lavorativo ed anche previdenziale se il paese non troverà soluzioni adeguate per la crescita delle risorse per lo sviluppo.

Quanto alla protezione individuale ed ai meccanismi di welfare, anche in una situazione di maggiore disponibilità economica per la previdenza, sembra non esservi dubbio sul fatto che occorra assumere una posizione più distaccata e critica a tutti i livelli nei confronti della protezione statocentrica che ha segnato la nostra storia nazionale ed europea per 50 anni, per immaginare forme plurime di tutela e di risposta ai bisogni della vecchiaia, sia per finanziamento che per gestione.

