

MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE

Commissione di studio sulla parificazione dell'età pensionabile¹

Relazione –23.02.2009

1. Il problema e lo stato dell'arte

1.1. La controversia comunitaria

Con la sentenza del 13 novembre 2008, nella causa C-46/07, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha condannato la Repubblica italiana per aver mantenuto in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia ad età diverse a seconda che siano uomini o donne.

La Commissione europea aveva avviato nel luglio del 2005 la procedura di infrazione all'origine della sentenza sostenendo che l'effetto del combinato disposto dell'art. 5 del decreto legislativo n. 503/1992 e dell'articolo 2, comma 21 della legge n. 335 dell'8 agosto 1995 è quello di fissare un'età pensionabile generale di 60 anni per i dipendenti pubblici di sesso femminile e di 65 anni per i dipendenti di sesso maschile, consentendo soltanto alle donne di esercitare l'opzione di rimanere in servizio fino a 65 anni, e costituendo pertanto una forma di trattamento meno favorevole per gli uomini, in violazione dell'art. 141 del trattato Ce.

Nel corso della fase precontenziosa, le autorità italiane hanno sostenuto che la diversa età prevista dalla normativa italiana per il raggiungimento del diritto alla pensione per gli uomini e per le donne non comporta l'obbligo per queste ultime di interrompere il rapporto lavorativo, bensì la mera facoltà discrezionale di optare per la c.d. "uscita anticipata" al raggiungimento dei 60 anni di età. Di ciò sarebbe prova il fatto che le donne aventi diritto a tale opzione per aver raggiunto il sessantesimo anno di età nel 66 per cento dei casi hanno liberamente deciso di proseguire il proprio rapporto di lavoro.

La Commissione ha, tuttavia, ritenuto che la previsione di tale facoltà solo a favore delle donne costituisca una discriminazione ai sensi dell'art. 141 Ce, dal momento che la medesima facoltà non è concessa agli uomini; ed ha quindi adito la Corte di giustizia.

La procedura di infrazione (con la successiva sentenza) non riguarda i dipendenti privati, perché il regime previdenziale amministrato dall'Inps è considerato, secondo i canoni della giurisprudenza comunitaria, un regime c.d. *legale*, ed è quindi ritenuto conforme alla

¹ Commissione di studio, nominata con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 10 febbraio 2009 e composta da Giuliano Cazzola, Maria Cozzolino, Fiorella Kostoris Padoa Schioppa, Riccardo Rosetti e Leonello Tronti.

normativa comunitaria. I c.d. regimi legali rientrano nell'ambito di applicabilità della direttiva 79/7/Cee che, all'art. 7, consente di eccepire la fissazione del limite di età per la concessione della pensione di vecchiaia dal principio di parità di trattamento tra i due sessi.

Il regime gestito dall'Inpdap rientrerebbe invece, secondo la Commissione e la Corte di giustizia, tra i c.d. regimi *professionali* e, pertanto, ad esso sono applicabili la direttiva 86/378/Cee, come modificata con la direttiva 96/97/Ce, e l'art. 141 del Trattato Ce, che vietano ogni discriminazione *retributiva* in base al sesso.

La Corte di giustizia ha accolto la prospettazione della Commissione europea percorrendo il seguente iter argomentativo.

- a) Ai sensi dell'art. 141, n. 1, Ce, ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della *parità di retribuzione* tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. Per retribuzione si intende il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore, in ragione dell'impiego di quest'ultimo.
- b) Un regime pensionistico di vecchiaia è considerato *professionale*, e rientra quindi nel campo di applicazione dell'articolo 141 del Trattato Ce, qualora ricorrano i seguenti tre requisiti: 1) la pensione interessi soltanto una categoria particolare di lavoratori; 2) sia direttamente funzione degli anni di servizio prestati; 3) il suo importo sia calcolato in base all'ultimo stipendio del dipendente pubblico.
- c) Esaminato il regime della pensione di vecchiaia gestita dall'Inpdap alla luce della precedente giurisprudenza comunitaria, la Corte ha verificato la ricorrenza dei tre elementi di cui alla precedente lettera b). Ha pertanto disatteso l'argomento della Repubblica italiana (secondo il quale il regime pensionistico dei dipendenti pubblici, in ragione della privatizzazione del pubblico impiego, sarebbe stato assimilato a quello privato e pertanto non riguarderebbe una categoria particolare di lavoratori) e ha concluso che "la pensione versata in forza del regime pensionistico gestito dall'Inpdap deve essere qualificata come retribuzione ai sensi dell'art. 141 Ce".
- d) Poiché l'articolo 141 Ce vieta qualsiasi discriminazione in materia di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile, quale che sia il meccanismo che genera questa ineguaglianza, la fissazione di un requisito di età che varia secondo il sesso per la concessione di una pensione che, ai sensi dello stesso art. 141 Ce, costituisce *una voce della retribuzione* è in contrasto con questa disposizione.
- e) La Corte ha, infine, respinto, l'argomento della Repubblica italiana secondo cui la fissazione, ai fini del pensionamento, di una condizione di età diversa a seconda del sesso sarebbe giustificata dall'obiettivo di eliminare discriminazioni a danno delle donne, ai sensi dell'art. 141, n. 4 Ce (disposizione che ammette il mantenimento di talune misure di vantaggio specifico per il sesso sottorappresentato). Infatti, *i provvedimenti nazionali contemplati da tale disposizione debbono, in ogni caso, contribuire ad aiutare la donna a vivere la propria vita lavorativa su un piano di parità rispetto all'uomo* e la fissazione, ai fini del pensionamento, di una condizione d'età diversa a seconda del sesso non è tale da compensare gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere dei dipendenti pubblici di sesso femminile, aiutando queste donne nella loro vita professionale e ponendo rimedio ai problemi che possono incontrare durante la loro carriera professionale.

La Corte ha dichiarato, per questi motivi, che “mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all’art. 141 Ce”.

1.2. La sentenza e le caratteristiche dell’Inpdap e del sistema pensionistico pubblico

Per arrivare a concludere che l’Italia, assicurando un pensionamento di vecchiaia anticipato alle lavoratrici del pubblico impiego, viola il principio di parità di trattamento di cui all’art. 141 Ce, la sentenza della Corte di giustizia, accogliendo le tesi della Commissione, prende le mosse da una valutazione – per taluni versi discutibile – dell’ordinamento previdenziale riconducibile all’Inpdap.

Dalla lettura del testo appare chiaramente che, per un qualche motivo, l’Alta Corte non sembra aver pienamente percepito la portata del cambiamento intervenuto, in Italia, nella previdenza dei pubblici dipendenti a seguito delle riforme degli ultimi quindici anni, di cui l’Inpdap costituisce soltanto un corollario e neppure il più importante. Oggi, in Italia, le regole pensionistiche, previste a regime per il lavoro dipendente, nel settore pubblico come nel privato, sono sostanzialmente le medesime, mentre le differenze permangono con riferimento ai periodi pregressi o riguardanti la transizione.

In parallelo con l’armonizzazione delle regole si è configurata nel pubblico impiego, con l’istituzione dell’Inpdap, una distinzione netta tra la gestione del personale ancora in servizio e quella del personale ormai in quiescenza. Costituito in via definitiva con dlgs n. 479 del 1994, l’Inpdap era incaricato di gestire talune prestazioni previdenziali (pensionistiche e attinenti al trattamento di fine servizio, che nel pubblico impiego ha natura previdenziale) e assistenziali, fino a quel momento attribuite ad altri enti o gestite da una Direzione generale del Ministero del tesoro. Il primo nucleo di gestioni pensionistiche incorporate dell’Inpdap erano appunto quattro casse gestite dal Tesoro (dipendenti delle amministrazioni locali, medici del Servizio sanitario nazionale, insegnanti d’asilo e ufficiali e coadiutori giudiziari).

Con la legge n. 335/1995 venne istituita, sempre presso l’Inpdap, una gestione dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato. Si è trattato di una decisione importante. Fino a quel momento infatti le amministrazioni statali, in quanto datrici di lavoro, si limitavano a trattenere la quota di contribuzione a carico dei lavoratori, poiché al momento della cessazione dal servizio del dipendente spettava all’amministrazione stessa calcolare ed erogare la prestazione pensionistica, sostanzialmente corrispondente alla retribuzione pensionabile dell’ultimo periodo (quasi sempre l’ultimo mese) di lavoro.

Tale situazione è ora cambiata, sia per quanto riguarda le regole (nel senso che la pensione non è più ragguagliata all’ultimo stipendio, ma alla media delle retribuzioni degli ultimi dieci anni, nel sistema retributivo, come per i dipendenti privati); sia per quanto riguarda la titolarità dell’obbligazione contributiva, per la quale si è istaurato il classico rapporto contributivo tra le amministrazioni datrici di lavoro e l’Inpdap (Gestione trattamenti agli statali), a cui esse versano l’intera aliquota del 33 per cento, e cioè la somma della quota a loro carico e di quella su cui esercitano il diritto di rivalsa nei confronti dei dipendenti. Ed è l’Inpdap l’ente strumentale che, alla fine, calcola ed eroga la prestazione, sulla base del proprio bilancio, basato in entrata su contributi e trasferimenti, e in uscita sulla spesa per le pensioni.

1.3. Successivi sviluppi del procedimento comunitario

La sentenza deve essere eseguita entro 60 giorni dalla sua pronuncia: il termine è scaduto il 13 gennaio 2009. Nella stessa data il Governo ha inviato una nota alla Commissione europea

nella quale si assicura la volontà dell'Italia di adempiere alla sentenza, si rappresenta che le possibili soluzioni tecniche sono allo studio, che esse saranno applicate secondo criteri di gradualità e flessibilità e, infine, che maggiori ragguagli circa le soluzioni prescelte saranno forniti al più presto all'Esecutivo europeo.

In caso di mancato adeguamento la Commissione aprirebbe formalmente la procedura ex art. 228 Ce, inviando una lettera di messa in mora (con ogni probabilità all'inizio della primavera del 2009) ed eventualmente un parere motivato (con ogni probabilità, all'inizio dell'estate del 2009). Il perdurante inadempimento provocherebbe un nuovo ricorso in Corte di giustizia da parte della Commissione (presumibilmente nell'autunno del 2009) che chiederebbe, a quel punto, l'irrogazione delle sanzioni specificandone l'importo.

Le sanzioni consistono in una somma forfetaria e in una penalità di mora, adeguate alla gravità e alla persistenza dell'inadempimento. Nella sentenza del 12 luglio 2005 (causa C-304/02, Commissione c. Francia), la Corte di giustizia ha chiarito che la somma forfetaria e la penalità di mora possono essere inflitte cumulativamente, in particolare laddove la violazione del diritto comunitario si sia protratta per lungo tempo e sia incline a persistere. La comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 (Sec 2005 (1658)) ha, poi, inasprito le sanzioni pecuniarie per mancato adeguamento a una sentenza della Corte di giustizia che riconosca l'inadempimento dello Stato rispetto agli obblighi imposti dal diritto comunitario. Nella stessa comunicazione la Commissione ha chiarito che, per il conteggio delle sanzioni "occorre definire come *dies a quo* il giorno della prima sentenza" e cioè della sentenza ex articolo 226 Ce, nella fattispecie il 13 novembre 2008. Per l'Italia è stata fissata una somma forfetaria minima di 9.920.000 euro, mentre la penalità di mora può oscillare tra 22.000 e 700.000 euro per ogni giorno di ritardo nell'attuazione della seconda sentenza, a seconda della gravità dell'infrazione. Ne deriverebbe, in ogni caso, l'applicazione di sanzioni per somme molto ingenti.

L'urgenza di provvedere a un adeguamento della normativa deriva non solo dalla possibilità che la Commissione avvii la procedura di inadempimento ai sensi dell'art. 228 del Trattato, con conseguente condanna dell'Italia al pagamento di penali, ma anche dal fatto che, come sancito in un recente precedente della Corte di giustizia in tema di disparità di trattamento ai danni degli uomini, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare qualsiasi disposizione discriminatoria senza doverne attendere la previa rimozione da parte del legislatore (ordinanza 16 gennaio 2008, cause riunite da C-128/07 a C-131/07, relativa all'aliquota agevolata sul Tfr per andare in pensione anticipatamente a 50 anni per le donne e a 55 per gli uomini).

Pertanto, allo stato attuale, un dipendente pubblico di sesso maschile potrebbe adire il giudice nazionale per ottenere la concessione della pensione di vecchiaia a 60 anni, invocando la norma che prevede tale facoltà per le donne, con una parificazione al ribasso dell'età pensionabile pregiudizievole per il bilancio dello Stato. Anche per questi motivi, l'ipotesi di lasciare senza esecuzione la sentenza non è evidentemente praticabile.

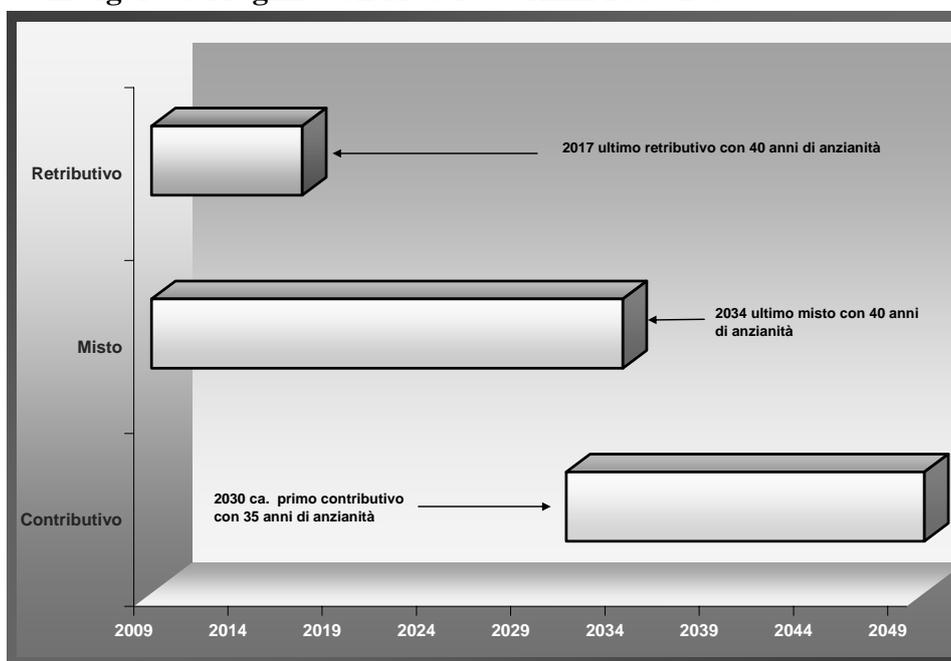
2. Gli scenari a legislazione vigente

2.1. Breve sintesi dell'attuale sistema pensionistico

Gli interventi normativi che si sono succeduti dall'inizio degli anni '90 hanno modificato le regole di calcolo della pensione e i requisiti per l'acquisizione del diritto alla prestazione con una modulazione graduale di applicazione, in funzione dell'anzianità contributiva maturata al momento delle riforme, che definisce una lunga fase di transizione verso il nuovo regime "contributivo".

I lavoratori assicurati prima del 1996 rimangono soggetti pienamente al sistema di calcolo *retributivo* se avevano al 31 dicembre 1995 almeno 18 anni di versamenti o solo pro rata (sistema *misto*) se con anzianità più basse; ai neo occupati dal 1996 in poi si applica il sistema *contributivo*. Tale distinzione rileva non solo per il metodo di calcolo del beneficio pensionistico ma anche per l'accesso alla quiescenza.

Figura 1. Cronogramma dell'esaurimento dei regimi pensionistici retributivo e misto e dell'entrata in vigore del regime contributivo – Anni 2009-2050



La figura 1 mostra, sulla base della normativa in vigore, il cronogramma dell'esaurimento dei regimi retributivo e misto e l'entrata in vigore in misura apprezzabile (ipotizzando 35 anni di contribuzione e almeno 62 anni di età) del regime contributivo. Dal 2017 le entrate in pensione con il regime retributivo dovrebbero esaurirsi, e dal 2034 anche quelle con il regime misto, mentre quelle in regime contributivo dovrebbero iniziare a manifestarsi in misura apprezzabile dal 2030 circa, sino a diventare dal 2034 la modalità esclusiva di uscita dal lavoro.

2.1.1. Regimi retributivo e misto

Per i regimi retributivo e misto, esistono differenze nell'accesso al pensionamento di vecchiaia tra uomini e donne e tra settore pubblico e privato. L'età pensionabile è fissata per le donne a 60 anni – cinque anni prima degli uomini – anche se è possibile per le lavoratrici proseguire volontariamente il lavoro oltre i 60 anni. Nel settore privato le lavoratrici sono

tenute a comunicare al datore di lavoro la volontà di prosecuzione (e, se hanno già raggiunto i 40 anni di anzianità contributiva, anche all’Inps). Nel settore pubblico, invece, le donne possono proseguire il lavoro fino ai 65 anni senza dare alcuna comunicazione (semplicemente non presentando domanda di pensione): una regola che indica come, almeno implicitamente, già ora i 65 anni si possano considerare per i dipendenti pubblici l’età pensionabile “normale”, con una deroga in termini di anticipazione per le donne dal sessantesimo anno in poi. Infine, per uomini e donne, per proseguire il lavoro nel pubblico impiego fino ai 67 anni è necessaria un’esplicita richiesta all’amministrazione di appartenenza, che dal 2009 ha, comunque, la facoltà di rifiutare².

Senza distinzione tra settore pubblico e privato, è però possibile ritirarsi da lavoro anticipatamente (pensione di anzianità) se si matura un’anzianità contributiva di 40 anni, oppure anche con anzianità inferiori, comprese tra i 35 e i 39 anni, con requisiti di età che vengono progressivamente elevati secondo un percorso a scalini che giunge a regime nel 2013³. In particolare la normativa – riformata da ultimo con legge 247/2007 – prevede dal 1° gennaio 2008 al 30 giugno 2009 la possibilità di andare in pensione a 58 anni con 35 anni di contribuzione. Il vicolo di età viene gradualmente portato a 61 anni con 36 anni di contribuzione dal 1° gennaio 2013 o, in alternativa, attraverso il cosiddetto *sistema delle quote*, con un’anzianità contributiva di 35 anni e un vincolo di età di 62 anni.

Pertanto il pensionamento di anzianità dei lavoratori dipendenti è consentito alle seguenti condizioni:

Anno di pensionamento	Minimo di anni di contributi più età	Minimo di anni di contributi senza vincolo anagrafico
1.1.2008-30.6. 2009	35 + 58	40
1.7.2009-31.12. 2010	35 + 60 oppure 36 + 59	40
1.1.2011-31.12. 2012	35 + 61 oppure 36 + 60	40
Dal 1.1.2013	35 + 62 oppure 36 + 61	40

Per le donne è prevista in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2015, la possibilità di andare in pensione di anzianità con requisiti più bassi (57 anni di età e 35 di contributi), optando però per il calcolo della pensione secondo il metodo contributivo che, come noto, collega l’importo della prestazione alla somma dei contributi versati (vedi più sotto). L’anticipo dell’uscita ha così per il dipendente un costo, dato dal percepimento di una pensione di importo più basso per tutta la durata del pensionamento.

Infine, sia il pensionamento di anzianità sia quello di vecchiaia, limitatamente al periodo 2008-2011, non avvengono appena raggiunti i requisiti, ma in corrispondenza di decorrenze

² Circolare del Dfp della Presidenza del consiglio n. 10, del 20.12.2008.

³ I vincoli minimi di età/contribuzione variano nel tempo secondo la seguente tabella (sistema scalini e quote, date dalla somma tra età anagrafica e contribuzione, come da legge n. 247/2007):

Data	Età anagrafica minima		Quota (età + anzianità)	
	Dipendenti	Autonomi	Dipendenti	Autonomi
dall’1.1.2008	58	59		
dall’1.7.2009	59	60	95	96
dall’1.1.2011	60	61	96	97
dall’1.1.2013	61	62	97	98

La decorrenza dell’incremento dei requisiti di somma di età anagrafica e anzianità contributiva e di età anagrafica minima previsto dal 2013 può essere differita con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da emanare entro il 31 dicembre dell’anno 2012 “qualora, sulla base di specifica verifica da effettuarsi, entro il 30 settembre 2012, sugli effetti finanziari derivanti dalle modifiche dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato, risultasse che gli stessi effetti finanziari conseguenti dall’applicazione della Tabella B siano tali da assicurare quelli programmati con riferimento ai requisiti di accesso al pensionamento indicati a regime dal 2013 nella medesima Tabella B” (Legge 247/2007 art. 2 comma b).

prefissate (le cosiddette *finestre*)⁴, che portano a ritardare l'uscita effettiva dal lavoro fino a un anno, o a sei mesi se l'uscita avviene con 40 anni di contributi⁵.

2.1.2. Regime contributivo

Per i lavoratori soggetti al sistema contributivo (occupati dal 1996 in poi), la norma istitutiva (legge n. 335 del 1995) aveva inizialmente previsto, indistintamente per uomini e donne, la possibilità di scegliere liberamente l'età di pensionamento tra i 57 e i 65 anni di età, con il vincolo di almeno cinque anni di versamenti contributivi e un requisito aggiuntivo sull'importo della pensione maturata in caso di età inferiore ai 65 anni⁶. Gli interventi legislativi del 2004 e del 2007 hanno introdotto successivamente un requisito anagrafico rigido per l'accesso alla pensione di vecchiaia, diverso per uomini e donne (rispettivamente 65 e 60 anni). Il limite di contribuzione minima necessario per il diritto alla prestazione è rimasto pari ad almeno cinque anni – più basso dunque di quello previsto per i dipendenti in regime retributivo e misto. Per uomini e donne il pensionamento prima dei 65 anni è possibile se soddisfano gli stessi requisiti previsti per chi è soggetto al regime retributivo (anzianità massima o sistema delle quote) e la pensione supera il limite di importo minimo⁷.

La pensione dei dipendenti soggetti al regime contributivo viene calcolata sulla base della somma dei contributi versati durante l'intera vita lavorativa, capitalizzati ogni anno con la media della crescita del Pil degli ultimi cinque anni, e dei coefficienti di trasformazione, che variano in funzione dell'età di pensionamento, ovvero della durata attesa del pensionamento. I coefficienti sono fissati per legge e periodicamente aggiornati.

2.2. Il quadro quantitativo attuale del sistema pensionistico dei dipendenti pubblici

I dati sulle pensioni liquidate, disaggregati per sesso ed età, ci consentono di analizzare le differenze di genere quanto ad età di uscita, determinate sia dalle regole sopra richiamate, sia dalle scelte dei lavoratori nell'ambito dei margini di libertà concessi dalle regole stesse. Dato il *focus* di questo lavoro, ci soffermiamo sul caso delle prestazioni di vecchiaia delle lavoratrici del settore pubblico, per le quali il pensionamento a 60 anni è una possibilità non vincolante, introdotta con la riforma del 1995 nell'ambito del più ampio intervento di omogeneizzazione delle regole pensionistiche tra settore privato e pubblico. L'obiettivo dell'analisi è di evidenziare la consistenza attuale della disponibilità a lavorare anche oltre l'età pensionabile, ciò che può essere fatto osservando il comportamento dei dipendenti che proseguono l'attività

⁴ Pensione di anzianità

Data maturazione requisiti	Dipendenti	Autonomi
Entro 30 giugno	1° gennaio anno $n+1$ *	1° luglio anno $n+1$
Entro 31 dicembre	1° luglio anno $n+1$	1° gennaio anno $n+2$

Anzianità con 40 anni di versamenti e vecchiaia nel periodo 2008-2011

Data maturazione requisiti	Dipendenti	Autonomi
Entro 31 marzo	1° luglio *	1° ottobre
Entro 30 giugno	1° ottobre **	1° gennaio anno $n+1$
Entro 30 settembre	1° gennaio anno $n+1$	1° aprile anno $n+1$
Entro 31 dicembre	1° aprile anno $n+1$	1° luglio anno $n+1$

*Con almeno 57 anni di età entro il 30 giugno; ** con almeno 57 anni di età entro il 30 settembre.

⁵ La legge 247/2007 prevede di stabilire entro il 2011 la disciplina della decorrenza dei trattamenti pensionistici a regime per i soggetti che accedono al pensionamento anticipato con 40 anni di contribuzione e al pensionamento di vecchiaia con età pari o superiore a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne.

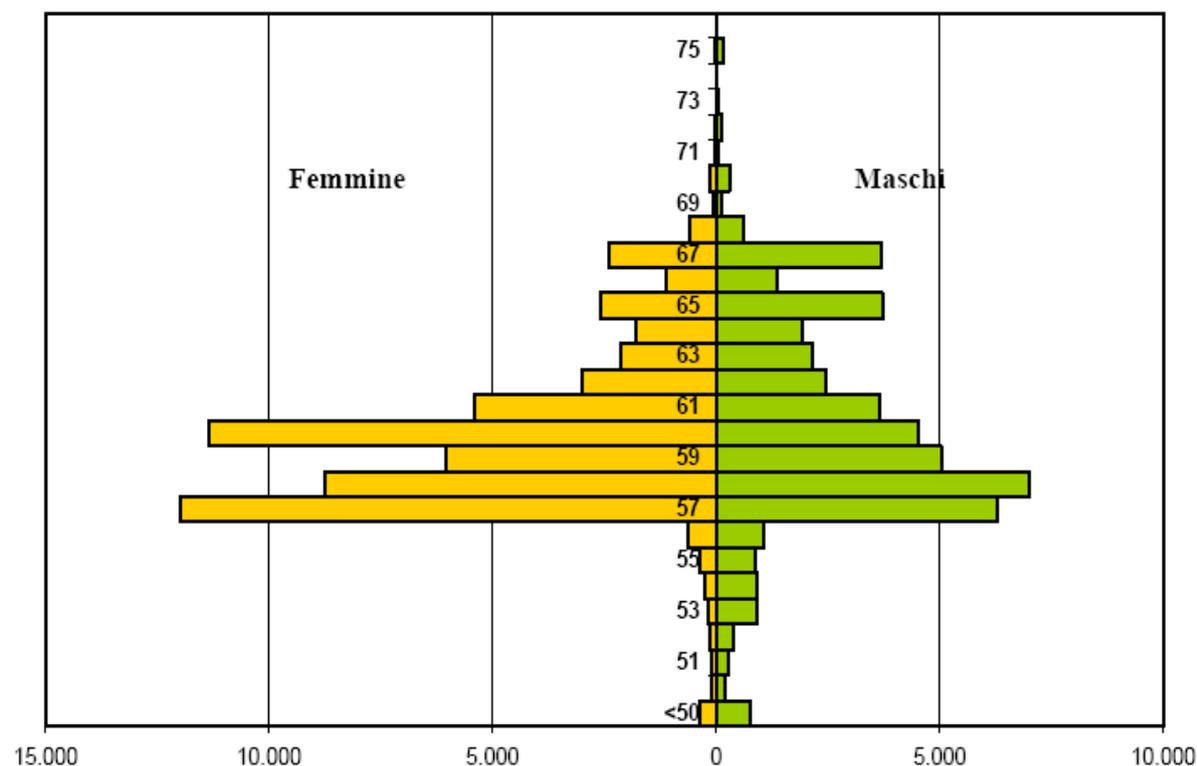
⁶ Il requisito è di un trattamento non inferiore a 1,2 volte l'assegno sociale, pari a 6.074 euro nel 2007.

⁷ L'accesso alla pensione di anzianità è consentito con 40 anni di contribuzione e una pensione pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale. È previsto anche il sistema delle quote che consente (sempre sotto il vincolo di una pensione pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale) la possibilità di accesso: dal 2008 con 35 anni di versamento e 58 anni di età; da luglio 2009 con 35 + 60 o 36 + 59; da gennaio 2011 con 35 + 61 o 36 + 60; dal gennaio 2013 con 35 + 62 o 36+61.

lavorativa anche se hanno maturato i requisiti per la pensione e di quelli che, pur accedendo a un trattamento pensionistico, scelgono di continuare a lavorare cumulando pensione e reddito.

La figura 2, che presenta la piramide per età di pensionamento dei percettori di pensioni dirette (vecchiaia, anzianità e inabilità) erogate dall'Inpdap, mostra che nel 2007 l'età modale di pensionamento per le donne è di 57 anni, ovvero di un anno inferiore a quella degli uomini; ma è elevata anche la frequenza delle uscite dal lavoro ad età più avanzate. In particolare si registra un picco in corrispondenza dei 60 anni, quando si ha la facoltà di accedere alla pensione di vecchiaia. Per gli uomini si registrano frequenze relativamente più elevate alla base della piramide, dovute anche alla maggiore presenza maschile in regimi speciali come forze armate e polizia, che consentono l'uscita anticipata. Per le donne le uscite dal lavoro avvengono prevalentemente in corrispondenza dei requisiti previsti per il pensionamento di anzianità e per quello di vecchiaia; per gli uomini, invece, le uscite si distribuiscono lungo un arco di età più ampio, dato che il vincolo per la vecchiaia è più stringente, ma è anche più probabile l'uscita per anzianità, grazie a carriere lavorative più continuative.

Figura 2. Pensioni Inpdap dirette sorte nel 2007 – Piramide per età



Fonte: Inpdap, Trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, anno 2007.

Informazioni interessanti si traggono anche dalla tavola 1, nella quale i trattamenti Inpdap sorti nel 2007 sono distinti per metodo di calcolo della pensione (retributivo e misto), causa di cessazione e genere. Le pensioni liquidate con il sistema retributivo rappresentano ancora l'83,51 per cento del totale (Tavola 1.A); quelle con regime misto sono poche e hanno anzianità ancora molto basse, perché rientrano in questo sistema solo coloro che nel 1995 avevano meno di 18 anni di contributi. Non è quindi possibile confrontare i due universi in termini di scelte. I dipendenti in regime misto, infatti, non riescono a maturare i requisiti per il trattamento di anzianità e possono uscire dal lavoro soltanto per avere raggiunto l'età pensionabile (81,3 per cento le donne e 52,3 per cento gli uomini, che hanno una soglia di età

per la pensione di vecchiaia più elevata) o per invalidità (il 44 per cento degli uomini utilizza questo canale contro il 15,7 per cento delle donne) (Tavola 1.B). È comunque evidente la forte preferenza delle lavoratrici “miste” ad uscire dal lavoro per raggiunti limiti di età prima di aver compiuto i 65 anni (l’età media è vicina ai 63 anni), anche se con anzianità medie non elevate (25,9 anni).

Tavola 1. Pensioni Inpdap sorte nel 2007

A) Per sistema di calcolo dei trattamenti e cause di cessazione

SISTEMA	CAUSA DI CESSAZIONE	Numero	% sul totale DI SISTEMA	anzianità media	età media	retribuzione annua lorda	Pensione annua lorda liquidata
RETRIBUTIVO	Morte	19	0,02%	36,11	61,95	27.942,11	21.120,86
	Dimissioni Volontarie	54.106	59,78%	37,09	58,6	31.855,95	24.751,49
	Limiti Di Età	26.656	29,45%	36	63,37	31.613,18	24.111,35
	Limiti Di Servizio	6.414	7,09%	39,48	60,34	34.132,95	27.694,92
	Varie	254	0,28%	35,07	54,48	34.250,16	27.024,38
	Invalidità	3.064	3,39%	34,09	55,52	29.021,17	21.557,19
MISTO	Totale	90.513	100,00%	36,83	60,01	31.855,74	24.669,03
	Morte	1	0,01%	26	67	17.508,34	10.539,50
	Dimissioni Volontarie	148	2,17%	26,61	62,31	22.884,48	12.308,38
	Limiti Di Età	5.057	74,10%	25,6	63,41	21.788,69	12.402,14
	Limiti Di Servizio	6	0,09%	31,5	62,33	24.143,69	16.762,78
	Varie	56	0,82%	25,5	48,05	24.440,86	12.402,44
	Invalidità	1.557	22,81%	24,39	51,45	23.414,33	12.172,95
	Totale	6.825	100,00%	25,35	60,53	22.206,52	12.351,39

B) Per sistema di calcolo dei trattamenti, cause di cessazione e sesso

SISTEMA	CAUSA DI CESSAZIONE	Sesso								TOTALE
		F				M				
		età media	anzianità media	% sul totale DI SISTEMA	Numero	età media	anzianità media	% sul totale DI SISTEMA	Numero	Numero
retributivo	Morte	60,2	34,6	0,01%	5	62,57	36,64	0,03%	14	19
	Dimissioni Volontarie	57,98	36,88	51,99%	25.019	59,13	37,27	68,62%	29.087	54.106
	Limiti Di Età	62,18	35,37	39,35%	18.936	66,27	37,54	18,21%	7.720	26.656
	Limiti Di Servizio	60,75	39,95	5,83%	2.806	60,02	39,11	8,51%	3.608	6.414
	Varie	56,22	33,69	0,09%	45	54,11	35,37	0,49%	209	254
	Invalidità	55,92	33,8	2,72%	1.311	55,21	34,3	4,14%	1.753	3.064
	Totale	59,74	36,38	100,00%	48.122	60,32	37,34	100,00%	42.391	90.513
Misto	Morte	67	26	0,02%	1			0,00%	0	1
	Dimissioni Volontarie	61,84	27,26	2,38%	122	64,5	23,54	1,52%	26	148
	Limiti Di Età	62,83	25,9	81,34%	4.164	66,14	24,19	52,34%	893	5.057
	Limiti Di Servizio	64	32,67	0,06%	3	60,67	30,33	0,18%	3	6
	Varie	51,14	24,73	0,43%	22	46,06	26	1,99%	34	56
	Invalidità	51,9	23,94	15,76%	807	50,96	24,87	43,96%	750	1.557
	Toatale	61,03	25,62	100,00%	5.119	59,03	24,53	100,00%	1.706	6.825

Fonte: Inpdap, Trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, anno 2007

Questo dato non si discosta in modo rilevante da quello registrato per le donne con pensione interamente retributiva, che escono dal lavoro per vecchiaia mediamente a 62,18 anni, ma con anzianità medie significativamente più elevate (35,37 anni). È da notare, però, che le donne in regime retributivo che danno molto valore al tempo libero possono scegliere di uscire per anzianità (e vengono incluse dalla tavola nella categoria delle “dimissioni volontarie”, dove si concentra il 52 per cento del totale delle pensionate); mentre le donne in regime misto non hanno per lo più l’anzianità necessaria per maturare questo trattamento.

Tavola 2. Pensioni Inpdap di anzianità(*) e vecchiaia sorte nel 2007 per comparto e per sesso - al netto delle inabilità

A) Numerosità e importi medi annui

Comparto	ANZIANITA'						VECCHIAIA					
	Femmine		Maschi		Totale		Femmine		Maschi		Totale	
	numero	imp. annuo medio	numero	imp. annuo medio	numero	imp. annuo medio						
AZIENDE AUTONOME	50	17.897	464	28.768	514	27.710	65	21.798	73	26.759	138	24.423
FORZE DI POLIZIA	18	23.415	1.755	33.943	1.773	33.837	27	27.452	37	52.809	64	42.112
MAGISTRATI	2	112.149	14	115.967	16	115.490	13	130.819	99	151.702	112	149.278
MILITARI			419	41.549	419	41.549			19	69.934	19	69.934
MINISTERI	1.081	20.900	3.736	25.164	4.817	24.207	1.938	21.255	1.746	35.111	3.684	27.822
SCUOLA	18.896	22.986	12.104	23.434	31.000	23.161	19.632	21.165	2.895	22.715	22.527	21.364
UNIVERSITA	297	30.949	649	33.221	946	32.508	663	36.127	820	56.654	1.483	47.477
Totale CTPS	20.344	22.988	19.141	25.660	39.485	24.284	22.338	21.690	5.689	34.061	28.027	24.201

B) Età e anzianità medie

Comparto	ANZIANITA'						VECCHIAIA					
	Femmine		Maschi		Totale		Femmine		Maschi		Totale	
	età media	anz. media										
AZIENDE AUTONOME	58,08	36,08	59,01	37,98	58,92	37,79	61,98	33,74	65,34	36,40	63,76	35,14
FORZE DI POLIZIA	51,11	30,50	54,93	35,68	54,90	35,63	62,37	31,11	66,05	37,05	64,50	34,55
MAGISTRATI	58,50	36,50	60,50	38,07	60,25	37,88	65,69	38,31	71,20	39,92	70,56	39,73
MILITARI			54,12	37,43	54,12	37,43			66,37	38,47	66,37	38,47
MINISTERI	57,23	36,19	57,93	37,05	57,77	36,85	63,23	34,20	66,70	37,87	64,87	35,94
SCUOLA	57,63	37,15	59,41	37,55	58,32	37,31	62,22	35,51	66,22	36,10	62,74	35,59
UNIVERSITA	57,94	37,16	59,96	38,00	59,33	37,74	64,05	36,37	69,37	38,75	66,99	37,68
Totale CTPS	57,60	37,09	58,60	37,30	58,09	37,20	62,36	35,42	66,90	37,11	63,28	35,76

(*) Per le donne, nel pensionamento per anzianità sono registrate solo le uscite con età inferiore ai 60 anni.

Fonte: Inpdap, Trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, anno 2007.

Indicazioni analoghe sono desumibili dalla tavola 2, che riporta il numero e l'importo delle pensioni di anzianità e di vecchiaia distinte per genere e le corrispondenti età e anzianità medie. Il numero delle donne che esce dal lavoro per anzianità non si discosta molto da quello delle donne che attendono l'età di maturazione del trattamento di vecchiaia, mentre gli uomini che lasciano il lavoro per anzianità rappresentano il 77 per cento del totale; inoltre, gli uomini che si pensionano per vecchiaia ottengono un importo pensionistico medio annuo significativamente più elevato di quello delle donne, per effetto delle maggiori anzianità maturate.

Infine, le donne che, come gli uomini, si pensionano a 65 anni o anche ad età superiori (Tavola 3) non sono comunque poche, dato che costituiscono circa il 23 per cento delle uscite dal lavoro per vecchiaia.

Tavola 3. Donne con età alla cessazione pari ad almeno 65 anni

Cassa	C.P.D.E.L.	C.P.S.	C.P.I.	C.P.U.G.	C.T.P.S.	I.N.P.D.A.P.
N. Partite	1.527	60	84	11	5.292	6.974

Fonte: Inpdap, Trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, anno 2007.

Una conferma di carattere più generale dei risultati che abbiamo mostrato per le dipendenti pubbliche ci viene dalle informazioni riferite ai comportamenti di uscita dal lavoro di tutte le donne, senza distinzione del settore di impiego. La tavola 4 presenta l'incidenza percentuale sul totale delle donne che, avendo smesso di lavorare (senza però necessariamente andare in pensione) avrebbero invece preferito continuare a lavorare. La preferenza per la continuazione dell'impegno lavorativo è elevata: oltre il 40 per cento tra le donne che hanno lasciato il lavoro per motivi familiari e poco meno per quelle che hanno scelto di non lavorare più per altri motivi. Inoltre, se si sommano le incidenze delle donne che all'atto dell'interruzione avrebbero preferito continuare a lavorare con quelle che in seguito non sono state contente della scelta di ritiro effettuata, si supera la maggioranza dei casi tra quelle che hanno lasciato il lavoro per motivi familiari.

Tavola 4. Donne che hanno smesso di lavorare per contentezza per la scelta effettuata, al momento dell'interruzione lavorativa e dopo, per ripartizione geografica e motivo dell'interruzione - Anni 2002-2003

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Totale	
	Motivi familiari	Motivi non familiari						
No, avrei preferito continuare a lavorare	39,5	35,0	37,8	38,1	47,8	44,9	41,0	38,3
No all'inizio, si in seguito	6,7	6,9	8,7	7,2	7,4	5,5	7,2	6,6
Sì all'inizio, no in seguito	11,6	3,4	11,9	5,9	13,2	5,8	12,0	4,6
Sì	42,2	54,7	41,5	48,8	31,6	43,8	39,8	50,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat, Indagine Uso del tempo 2002-2003

Risultati comparabili si ricavano dalla tavola 5, che presenta i pensionati di età compresa tra i 50 e 69 anni distinti per motivi del ritiro e genere. Nella media, il 46,8 per cento del totale (uomini e donne) dichiara di essersi ritirato dal lavoro perché il pensionamento era obbligatorio, una scelta che lascia supporre la disponibilità a continuare a lavorare se ciò fosse stato possibile. Tra le donne, in particolare, il 43,5 per cento dichiara di essersi pensionato per ritiro obbligatorio, mentre il 38 per cento adduce come ragione la “mancanza di interesse” a proseguire il lavoro, una modalità che tra gli uomini interessa solo il 33,9 per cento. Tra le motivazioni per andare in pensione dichiarate dalle donne, i problemi di salute e le responsabilità di cura, per quanto più frequenti che nel caso degli uomini, sono comunque di importanza residuale.

Tavola 5. Ritirati dal lavoro (50-69 anni) che percepiscono una pensione per motivo del ritiro, sesso e ripartizione geografica

Sesso e ripartizione geografica	Motivi del ritiro								Totale
	Ritiro obbligatorio	Problemi legati al lavoro svolto	Perdita del posto di lavoro	Incentivi economici	Problemi di salute	Responsabilità di cura	Mancanza di interesse	Altri motivi personali	
Totale	46,8	2,5	2,5	2,8	4,6	2,4	35,3	3,1	100,0
Maschi	48,5	2,6	2,7	3,7	3,9	1,1	33,9	3,6	100,0
Femmine	43,5	2,2	2,2	1,0	6,0	4,8	38,0	2,3	100,0
Nord	47,3	2,5	2,5	2,0	3,4	2,5	36,7	3,1	100,0
Centro	46,1	2,6	2,9	4,4	6,0	2,1	32,9	3,0	100,0
Mezzogiorno	46,5	2,2	2,4	3,2	6,1	2,2	34,2	3,2	100,0

(*) I dati si riferiscono alle persone che hanno concluso l'attività lavorativa dopo i 49 anni di età, e da meno di otto anni se prima dei 50 anni di età.

Fonte: Istat, Transizione verso la pensione e conclusione dell'attività lavorativa, novembre 2007.

3. La risposta alla sentenza della Corte

Come abbiamo argomentato nel paragrafo 1, dalla sentenza della Corte di Giustizia deriva per lo Stato italiano l'obbligo di parificare l'età pensionabile dei pubblici dipendenti tra uomini e donne. Peraltro, in considerazione del fatto che la sentenza si basa sulla considerazione del carattere *professionale* del sistema pensionistico pubblico, a differenza del carattere *legale* di quello privato, e quindi sull'attribuzione di un valore di elemento retributivo differito alla prestazione pensionistica erogata dall'Inpdap, la sentenza non impone la stessa misura per i dipendenti del settore privato.

Al fine di parificare l'età pensionabile tra uomini e donne nel pubblico impiego, le soluzioni astrattamente prospettabili limitando il più possibile il perimetro dell'intervento normativo sono tre:

- a) *Elevare, nel settore pubblico, l'età pensionabile delle lavoratrici parificandola a quella dei lavoratori rendendo obbligatorio e non più facoltativo anche a loro l'accesso alla pensione di vecchiaia a 65 anni. Tale soluzione comporterebbe risparmi di spesa pensionistica, che andrebbero considerati in rapporto agli effetti di un rallentamento del turnover occupazionale. Dovrebbe naturalmente verificarsi l'eventuale impatto negativo della misura sull'opinione pubblica e, quindi, la sua opportunità politica, anche se la sua effettività potrebbe essere anche molto gradualmente scaglionata nel tempo. Senza effettuare un analogo intervento sul settore privato si aprirebbe, comunque, un problema di parità di trattamento nella normativa pensionistica riferita alle lavoratrici tra settore privato e pubblico impiego.*
- b) *Estendere nel settore pubblico anche agli uomini la facoltà di accesso alla pensione di vecchiaia all'età di 60 anni, fermo restando il limite legale a 65 anni. Tale opzione verrebbe presumibilmente esercitata dai dipendenti pubblici di sesso maschile in percentuale inferiore a quella del 34 per cento, attualmente riferita alle donne; ma sarebbe onerosa per la spesa pensionistica e, comunque, in contrasto con la tendenza generale all'aumento della vita media e dell'età pensionabile. Anche in questo caso, poi, per assicurare la parità di trattamento di genere nel pubblico impiego verrebbe a crearsi una notevole disparità tra i lavoratori del settore privato e di quello pubblico.*
- c) *Fissare per entrambi i sessi il requisito di età per l'accesso facoltativo alla pensione di vecchiaia nel settore pubblico, ad un'età intermedia tra 60 e 65 anni (61, 62, 63, o 64 anni), con costi per l'erario da quantificarsi e comunque crescenti in relazione alla diminuzione dell'età minima stabilita, lasciando per tutti il limite legale a 65 anni. Si tratterebbe, in ogni caso, di una misura in contrasto con la tendenza generale all'aumento della vita media e dell'età pensionabile, e che aprirebbe un'asimmetria (seppure di dimensioni minori che nel caso *sub b*) nella normativa pensionistica riferita ai dipendenti di sesso maschile tra il settore pubblico e quello privato.*

A queste tre ipotesi più “conservatrici” se ne possono affiancare altre due più innovative, una riferita alla revisione dell’intero sistema pensionistico pubblico, l’altra mirante a parificare e al contempo ad elevare per entrambi i sessi i requisiti di accesso alla pensione di anzianità nel pubblico impiego.

- d) *Rendere applicabile ai dipendenti pubblici il regime previdenziale dell’Inps, considerato dalla Corte di Giustizia di tipo c.d. legale.* Tale soluzione consentirebbe di mantenere la differenza di età pensionabile tra uomini e donne ed escluderebbe la creazione di una disparità nell’ordinamento interno tra dipendenti pubblici e privati; ma comporterebbe una profonda riforma di tutto il sistema previdenziale, con l’assorbimento dell’Inpdap da parte dell’Inps ed effetti per l’erario di difficile quantificazione. Occorrerebbe inoltre verificare preventivamente se la Commissione europea accoglierebbe questa soluzione come effettivamente risolutiva per il riposizionamento del sistema pensionistico pubblico nel quadro dei regimi c.d. legali.
- e) *Fissare l’età della pensione di vecchiaia, uguale fra generi, a regime nella Pubblica Amministrazione del nostro Paese nell’arco flessibile dei 62-67 anni.* Questa soluzione permetterebbe sia di parificare l’età pensionabile tra uomini e donne, sia di elevarla gradualmente, aumentando lo spettro delle opzioni per la scelta dell’età in cui ritirarsi dal lavoro in accordo con l’evoluzione dell’età biologica, e quindi di ottenere per il sistema pensionistico pubblico notevoli risparmi di spesa. La soluzione aprirebbe indubbiamente uno squilibrio rispetto alle condizioni di pensionamento nel settore privato, ma proporrebbe anche un cammino di equiparazione delle opportunità e di prolungamento della vita attiva che potrebbe prevedere una estensione anche al privato. Quest’ultima scelta potrebbe comportare rilevanti risparmi all’intero sistema previdenziale italiano (pubblico e privato) e consentire così di liberare le risorse necessarie a compensare gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere delle lavoratrici dipendenti, aiutandole nella vita professionale e ponendo rimedio ai problemi che possono incontrare durante la loro carriera professionale.

Infine, trasversale a queste ipotesi è la proposta di *rafforzare la possibilità per i dipendenti pubblici di transitare gradualmente verso il pensionamento*, nel periodo in cui diviene possibile il ritiro dal lavoro, attraverso lo strumento del *pensionamento parziale, combinato con un lavoro a tempo parziale*, attualmente già disponibile nel settore pubblico⁸ ma relativamente poco utilizzato.

La delineazione delle ipotesi di possibile azione deve comprendere anche l’ideazione di un periodo transitorio di messa a regime delle norme, durante il quale i requisiti di età per il pensionamento di vecchiaia vengano elevati a gradini (ad esempio di un anno ogni due anni, o simili).

⁸ D.M. Funzione Pubblica 29 luglio 1997, n. 331 e Inpdap, Informativa 22 luglio 2002, n. 68.

4. L'impatto finanziario delle alternative proposte

Questo paragrafo propone una valutazione quantitativa dei risultati in termini di spesa derivanti dall'applicazione di alcune delle ipotesi alternative di risposta alla sentenza dell'Alta corte prospettate nel paragrafo precedente. In esso si è evidenziata la possibilità che l'azione di armonizzazione delle regole per l'accesso al pensionamento tra uomini e donne avvenga in maniera graduale e con modalità che diano maggiore coerenza al sistema pensionistico.

L'attuale normativa fissa un intervallo di età in cui è possibile il ritiro per vecchiaia più ampio per le donne (60-67 anni contro 65-67 anni per gli uomini), ma i dipendenti di sesso maschile hanno maggiori probabilità di maturare anzianità elevate, e dunque di pensionarsi per anzianità prima dell'età prevista per la pensione di vecchiaia. Le regole per la quiescenza anticipata modificate nelle passate legislature consentiranno a regime (dal 2013) di pensionarsi a partire dai 62 anni se si sono versati almeno 35 anni di contributi; gli stessi requisiti saranno applicati ai lavoratori soggetti al sistema contributivo – ovvero a quei lavoratori che hanno iniziato a lavorare dopo il 1995 – per i quali opera un meccanismo di calcolo del beneficio pensionistico che sconta la durata attesa del periodo di pensionamento.

Le simulazioni effettuate sono finalizzate a valutare gli effetti che si otterrebbero in due scenari alternativi. Nel primo verrebbe stabilita per i dipendenti del settore pubblico, uomini e donne, una fascia flessibile di pensionamento compresa tra i 62 e i 67 anni. La modulazione nel tempo dell'intervento prevedrebbe, in una prima fase (2010-2013), l'innalzamento del limite minimo per l'accesso alla pensione di vecchiaia per le donne a 62 anni (simulazione 1.1) e, in una seconda (2014-2018), l'abbassamento alla stessa età della soglia minima di accesso alla pensione di vecchiaia per gli uomini (simulazione 1.2).

A complemento di queste prime simulazioni si evidenzia in seguito una valutazione di quanto accadrebbe a regime nel sistema contributivo (intorno al 2030) per effetto dell'introduzione della fascia flessibile di pensionamento a 62-67 anni uguale per tutti, nel pubblico come nel privato.

Nel secondo scenario, la graduale armonizzazione dei requisiti delle donne occupate nel pubblico impiego avverrebbe con la fissazione, senza distinzione di genere, dell'accesso al trattamento di vecchiaia a partire dai 65 anni (simulazione 2.1).

Scenario 1. Simulazione 1.1: Elevazione a 62 anni dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia da parte delle dipendenti pubbliche

La tavola 6 mostra, per il periodo 2010-2017, le stime dell'impatto sulla spesa pensionistica e sulle erogazioni per buonuscita nel caso in cui l'età di accesso alla pensione di vecchiaia per le dipendenti pubbliche venga innalzata dagli attuali 60 a 62 anni a partire dal 2013. In accordo con l'ipotesi di gradualità del provvedimento adottata, le prime ad essere soggette ad un limite anagrafico più stringente sarebbero le donne che compiono i 60 anni nel 2010, che potrebbero andare in pensione a partire dai 61 anni, e così le lavoratrici che compiono i 60 anni nel 2011 e nel 2012. Dal 2013 si avrebbe un ulteriore gradino che porterebbe l'età pensionabile delle donne a 62 anni, mentre per gli uomini il limite minimo continuerebbe in una prima fase, ad essere fissato a 65 anni.

È opportuno premettere che le stime presentate sono, come è ovvio, fortemente influenzate dalle ipotesi adottate sulla distribuzione delle decorrenze nell'arco dell'anno, sulla propensione delle lavoratrici ad andare in pensione di anzianità quando si raggiungono i

requisiti e, naturalmente, sulla distribuzione per età e anzianità delle assicurate e sugli importi medi di pensione⁹.

Tavola 6. Impatto sulla spesa pubblica dell'aumento graduale a 62 anni del limite di età per il pensionamento delle donne nel pubblico impiego, al netto degli effetti sul costo del lavoro e fiscali – Anni 2010-2017 (stime di massima in milioni di euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Spesa pensionistica (A)	-30	-159	-143	-255	-350	-350	-350	-350
Buonuscita (B)	-106	-424	13	-424	-85	27	27	27
Totale A+B	-136	-583	-156	-679	-435	-323	-323	-323
Effetti spesa retribuzioni ed effetti fiscali-contributivi	31	164	138	247	332	322	322	322
Totale	-105	-419	8	-432	-103	-1	-1	-1

Considerando soltanto la spesa del sistema previdenziale pubblico (pensioni più buonuscita) il beneficio complessivo è di 136 milioni nel 2010, e cresce sino a 679 milioni nel 2013, per poi cadere a 435 milioni nel 2014 e infine stabilizzarsi a 323 milioni l'anno dal 2015. Questo risultato deriva dalla somma del contenimento della spesa pensionistica e dell'effetto (variabile) sulla spesa per buonuscita, particolarmente significativo nel 2011 e 2013. Peraltro l'“effetto buonuscita” (determinato dal rinvio dei pagamenti per fine rapporto) tende a ridursi e dal 2015 diventa una maggiore spesa per effetto della maggiore anzianità maturata.

Nel caso del pubblico impiego, tuttavia, la modifica dei requisiti per il pensionamento eserciterebbe conseguenze rilevanti anche sugli aspetti seguenti: a) sul numero di dipendenti che rimarrebbe al lavoro più a lungo e, quindi, sulla spesa per il personale sostenuta dalla pubblica amministrazione; b) sulle entrate per contributi sociali, che aumenterebbero per la durata della maggiore permanenza al lavoro; in aggiunta, si avrebbero conseguenze apprezzabili anche sul volume delle entrate fiscali, per effetto delle maggiori imposte pagate dalle lavoratrici sulle retribuzioni rispetto al carico fiscale che avrebbero sopportato sulla pensione.

Per valutare quindi l'impatto netto sulla spesa pubblica (e non solo sulla spesa previdenziale), la tavola presenta una stima delle differenze nella spesa per costo del lavoro e nelle entrate per imposte sui redditi da lavoro tra lo *scenario base*¹⁰ e lo *scenario di simulazione*, in cui le dipendenti più anziane prolungano l'attività per maturare i nuovi requisiti continuando a ricevere una retribuzione (più elevata della pensione e sulla quale pesa un maggior carico fiscale e contributivo), e verranno sostituite solo una volta ritirate e, quindi, con ritardo rispetto a quanto avviene nel primo scenario.

I risultati indicano chiaramente che, in questo caso, l'impatto netto della misura diventa molto più esiguo: la minore spesa pensionistica e l'incremento dell'Irpef e delle entrate contributive

⁹ Le stime si basano sull'ipotesi di un flusso medio di circa 12 mila pensionate 60enni l'anno; di queste circa il 40% avrebbe i requisiti per andare in pensione di anzianità. In realtà anche per queste ultime lavoratrici l'innalzamento del limite minimo per la facoltà di pensionamento di vecchiaia avrebbe comunque un effetto, dato che per l'anzianità si applica un diverso regime delle decorrenze. Nelle stime presentate questo effetto, tuttavia, non è considerato.

¹⁰ Nello scenario base le lavoratrici vanno in pensione ad un'età meno elevata (60 invece di 62 anni) e vengono sostituite (con un ritardo di circa due anni rispetto alla loro uscita e con un rapporto di circa uno a quattro, dato dalla normativa vigente sul blocco del turnover) da nuove dipendenti, che percepiranno comunque una retribuzione meno elevata (in media il 40-45 per cento delle più anziane).

per la parte a carico delle lavoratrici¹¹ vengono controbilanciati dall'aumento della spesa per retribuzioni.

Scenario 1. Simulazione 1.2: Riduzione a 62 anni dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia da parte dei dipendenti pubblici di sesso maschile

L'armonizzazione dell'età di accesso alla pensione di vecchiaia tra uomini e donne nel pubblico impiego potrebbe essere realizzata abbassando gradualmente per i primi il limite minimo di età per l'accesso al trattamento di vecchiaia fino ad arrivare ai 62 anni previsti per le donne. Abbiamo quindi simulato gli effetti che si avrebbero riducendo tale limite a partire dal 2014, secondo la progressione di un anno di età ogni due anni, fino ad arrivare ai 62 anni nel 2018 (tavola 7). Nei primi tre anni non si avrebbero effetti di rilievo, perché la riduzione di un anno del limite di età anticiperebbe di fatto il requisito per i soli dipendenti pubblici che compiranno i 64 anni nel 2014 e nel 2015 con anzianità inferiori ai 35 anni di contributi, dato che quelli con anzianità più elevate hanno già la possibilità di pensionarsi per anzianità. Abbiamo, quindi, ipotizzato che non vi siano sensibili variazioni di comportamento i 64enni. Dal 2017, invece, si avrebbero le prime uscite anticipate di lavoratori che compiono i 63 anni nel 2016 e che, a regole date, sarebbero potuti andare in pensione solo a 65 anni nel corso del 2018; dal 2019 si aggiungono i 62enni con meno di 35 anni di contribuzione nel 2018 che, a regole date, sarebbero potuti andare in pensione solo nel corso del 2021. Nelle nostre stime si è, comunque, supposto che i lavoratori con anzianità molto basse non scelgano di anticipare il ritiro dal lavoro e attendano comunque i 65 anni, in modo da maturare importi di pensione più consistenti, e che, per quelli con anzianità relativamente più alte, la propensione a pensionarsi in anticipo non sia elevata (circa il 40% di questi si pensionerebbe anticipatamente, con un'anzianità media di poco più di 32 anni).

Tavola 7. Impatto sulla spesa pubblica della riduzione graduale a 62 anni del limite di età per il pensionamento degli uomini nel pubblico impiego, al netto degli effetti sul costo del lavoro e fiscali – Anni 2016-2021 (stime di massima in milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Spesa pensionistica (A)	15	44	80	106	117	122
Buonuscita (B)	63	85	104	46	25	6
Totale A+B	78	129	184	152	142	128
Effetti spesa retribuzioni ed effetti fiscali-contributivi (B)	-19	-53	-97	-129	-141	-148
Totale	59	76	87	23	1	-20

L'anticipo dell'uscita dal lavoro comporterebbe un aumento di spesa pensionistica e, nei primi anni, anche un aumento significativo dei pagamenti per buonuscita, che avverrebbero prima rispetto allo scenario a normativa invariata. L'“effetto buonuscita”, tuttavia, si ridurrebbe nel tempo, come risultato della differenza che si origina tra le più basse liquidazioni erogate a favore di chi anticipa e quelle che si sarebbero invece pagate per chi sarebbe andato in pensione di vecchiaia. Al tempo stesso, ai fini della finanza pubblica queste maggiori uscite verrebbero parzialmente compensate da una riduzione della spesa per retribuzioni (che tiene conto della necessità di sostituire, con anticipo rispetto a quanto sarebbe avvenuto altrimenti, una parte dei lavoratori usciti per pensionamento con nuovi occupati), in parte

¹¹ Il pagamento dei contributi a carico del datore di lavoro e dell'Irap hanno, invece, un impatto nullo perché al pagamento di questi oneri che ricadono sul datore di lavoro pubblico corrisponde una variazione in positivo dal lato delle entrate.

controbilanciata da minori entrate contributive e fiscali. L'impatto netto sul bilancio pubblico comporterebbe comunque un aumento di spesa almeno fino al 2021.

Valutazione dell'ipotesi di equiparazione dei requisiti per l'accesso flessibile alla pensione di vecchiaia da parte di tutti i dipendenti in regime contributivo nella fascia di età 62-67 anni

In aggiunta allo scenario 1, al fine di assicurare la piena parificazione dei requisiti di accesso al trattamento di vecchiaia si può prevedere di introdurre per tutti gli assicurati soggetti al sistema contributivo (che, come abbiamo visto più sopra, costituiranno il flusso di uscita prevalente dai primi anni del decennio 2030), una fascia di età di pensionamento flessibile, compresa tra i 62 e i 67 anni, uguale per uomini e donne, nel pubblico come nel privato¹².

Nel regime contributivo questo determinerebbe una riduzione degli importi della pensione per gli uomini che eventualmente scegliessero di anticipare il pensionamento – non solo per la minore anzianità contributiva, ma anche perché verrebbe loro applicato un coefficiente di trasformazione più basso, per tener conto della maggiore durata attesa del pensionamento – e, al contempo, un aumento dei benefici pensionistici per le donne, che uscirebbero dal lavoro con un montante contributivo e un coefficiente di trasformazione più elevato. Il risultato netto sarebbe un aumento di spesa di modesta entità, che sarebbe tanto più basso quanto maggiore è la propensione degli uomini ad anticipare il pensionamento.

Scenario 2. Simulazione 2.1: Parificazione a 65 anni dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia da parte delle dipendenti pubbliche

La terza ipotesi considerata è quella dell'aumento graduale a 65 anni del limite di età per il pensionamento delle sole dipendenti pubbliche.

Nella tavola 8 sono riportate, per il periodo 2010-2017, le stime dell'impatto dell'innalzamento graduale dell'età minima per l'accesso delle donne impiegate nel pubblico impiego al pensionamento di vecchiaia. La simulazione ipotizza che l'aumento avvenga a partire dal secondo semestre del 2009, al ritmo di un anno in più ogni 18 mesi, fino a raggiungere i 65 anni nel mese di luglio del 2015.

Tavola 8. Aumento graduale a 65 anni del limite di età per il pensionamento delle donne nel pubblico impiego – Anni 2010-2017 (stime di massima in milioni di euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Spesa pensionistica (A)	-99	-189	-340	-460	-565	-668	-783	-814
Buonuscita (B)	-318	-424	-517	-314	-305	-189	-172	66
Totale (A+B)	-417	-613	-857	-774	-870	-857	-955	-748
Effetti pagamento retribuzioni ed effetti fiscali-contributivi	102	195	340	437	532	627	733	753
Totale	-315	-418	-517	-337	-338	-230	-222	5

Dal punto di vista dei comportamenti individuali, questa ipotesi comporta un ritardo di uscita dal lavoro che, per le coorti iniziali, varia in funzione del momento dell'anno in cui si matura il diritto al pensionamento (primo o secondo semestre), dato che fino al 2011 il regime delle

¹² Oggi infatti, anche per i lavoratori soggetti al regime contributivo, è previsto che gli uomini possano andare in pensione prima dei 65 anni solo con anzianità molto elevate (cfr. il par. 2 più sopra).

finestre è operativo anche per il pensionamento di vecchiaia. La prima coorte interessata, quella che compie i 60 anni nel secondo semestre del 2009, potrebbe cominciare a pensionarsi per vecchiaia con un ritardo di un anno: a partire da gennaio o da aprile 2011, a seconda che si tratti di dipendenti nate nel terzo o nell'ultimo trimestre dell'anno. Le coorti successive vedrebbero slittare la data di inizio della possibilità di pensionarsi di periodi sempre più lunghi, fino ad arrivare al massimo di 5 anni a partire dalle lavoratrici con 60 anni nel 2012.

L'impatto sulla spesa pensionistica, inizialmente modesto anche per effetto delle modulazioni delle uscite effettive dovute alle "finestre", cresce nel tempo fino ad un valore di 814 milioni di euro nel 2017, anno a partire dal quale gli effetti si stabilizzano. Stime di massima non riportate nella tavola indicano che, attorno al 2030, i risparmi iniziano a ridursi significativamente e, a partire dal 2035 circa, l'impatto inverte il segno, dati gli effetti di aumento dell'importo dei benefici pensionistici prodotti, nel regime contributivo, da un aumento dell'età di pensionamento.

L'intervento ha effetti rilevanti anche sulle somme erogate per buonuscita al momento della cessazione dell'attività lavorativa, che risentono della riduzione dei flussi annui di ritiro dal lavoro. In questo caso c'è un effetto di risparmio particolarmente consistente nei primi anni della simulazione determinato dal rinvio del pensionamento e, quindi, dei pagamenti per buonuscita. Nel 2012 il risparmio raggiunge il valore massimo (circa 520 milioni), mentre negli anni successivi l'effetto ha un andamento irregolare, ma tendenzialmente si riduce e dal 2017 si trasforma in un aggravio di spesa, che riflette la modulazione delle uscite per pensionamento delle diverse coorti e l'aumento dell'importo della buonuscita dovuto al prolungamento del periodo di permanenza al lavoro.

Anche per questa ipotesi si sono stimati gli effetti complessivi sulla finanza pubblica considerando l'impatto della misura sulla spesa per retribuzioni e le variazioni delle grandezze fiscali e contributive che conseguirebbero all'aumento del requisito per l'accesso alla pensione di vecchiaia. Tali effetti producono risparmi di un certo rilievo fino al 2012, quando si raggiunge una minor spesa di circa 520 milioni. In seguito il risparmio si riduce e nel 2017 si riscontra un aggravio per 5 milioni, dovuto al venir meno del contributo al contenimento di spesa offerto dalle erogazioni per buonuscita.

5. La proposta

La sentenza del 13 novembre 2008 della Corte di giustizia europea ingiunge all'Italia di parificare nella pubblica amministrazione l'età pensionabile di vecchiaia delle lavoratrici (attualmente 60 anni) e dei loro colleghi maschi (oggi 65 anni).

In astratto esistono vari modi per eliminare l'attuale disparità. Come più analiticamente argomentato al par. 3, le età pensionabili di vecchiaia delle dipendenti e dei dipendenti pubblici possono divenire identiche abbassando il requisito maschile ai 60 anni stabiliti per le donne, oppure alzando quello femminile ai 65 anni imposti agli uomini, oppure parificandoli ad un'età intermedia o perfino esterna all'intervallo differenziale oggi esistente fra i due. Questi vari interventi sono realizzabili con un grado più o meno elevato di flessibilità nel ritiro dal lavoro, sia nel senso che l'uscita può essere determinata non rigidamente in una data età, ma discrezionalmente scelta dal lavoratore e dalla lavoratrice in un arco di età prefissato nel quale la quiescenza è un diritto ma non ancora un dovere (come avveniva con la Riforma Dini prima dei successivi interventi legislativi), sia nel senso che, nella fase terminale della vita attiva, l'impegno lavorativo o per converso il pensionamento possono divenire part-time, evitando un drastico passaggio del tempo dedicato al lavoro da otto a zero ore giornaliera.

Alcuni degli scenari astrattamente possibili sopra descritti mancano, tuttavia, di realismo politico. Non è coerente né accettabile, infatti, che la pensione di anzianità, attualmente implicante 58 anni di età e 35 anni di contribuzione per entrambi i generi, ma in prospettiva età e/o anzianità superiori, comporti un requisito anagrafico più oneroso di quanto necessario alla pensione di vecchiaia, dato che quella prevede anche vincoli sul numero minimo di anni di contribuzione. Se questo è vero, tenuto conto che dal 2013 la pensione di anzianità si otterrà per uomini e donne con almeno 62 anni di età e 35 di contribuzione (63 e 35 se autonomi), non è pensabile che l'Italia scelga di parificare le età pensionabili di vecchiaia maschili e femminili al di sotto dei 62 anni. D'altra parte, poiché già ora è fornita l'opzione tanto ai lavoratori che alle lavoratrici del settore pubblico di prolungare volontariamente l'impiego fino ai 67 anni, le simulazioni sui risparmi di spesa a medio termine condotte nel paragrafo 4 rendono opportuno proporre che l'età della pensione di vecchiaia, uguale fra generi, sia stabilita a regime nella Pubblica Amministrazione del nostro Paese nell'arco flessibile tra i 65 e i 67 anni o più¹³.

A tale target sarebbe utile arrivare gradualmente, seguendo una velocità di avvicinamento simile a quella individuata dalle forze sindacali e dal passato Governo, quando lo scalone Maroni è stato sostituito da numerosi, piccoli scalini. Nel *sistema retributivo* (il cui esaurimento è previsto intorno al 2017) si può dunque prevedere un incremento graduale del limite anagrafico delle donne. Tale limite arriverebbe al valore di 62 anni nel 2013, quando andrà a regime il nuovo requisito anagrafico per il trattamento di anzianità.

Si potrebbe poi prevedere nel *sistema contributivo*, a regime o se necessario anche prima, il ripristino di una modalità di pensionamento flessibile, unificato per vecchiaia e anzianità e uguale per uomini e donne, in un arco compreso tra i 62 e i 67 anni di età (o più). Il

¹³ Scriveva Luigi Einaudi nel 1953: "Il limite dei 65 anni per la cessazione dal servizio attivo dei dipendenti dello Stato e per il conseguente loro collocamento a riposo risale ad un'epoca nella quale la durata della vita umana nei Paesi civili ed anche in Italia era notevolmente inferiore a quella attuale. Esso, quindi, ha un carattere tradizionale ed anacronistico, contrastante con la realtà di oggi", concludendo (con riferimento al personale del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica): "si dispone che, di norma, l'impiegato è collocato a riposo quando abbia compiuto 70 anni di età e 40 di servizio, dandosi, tuttavia, facoltà all'amministrazione di collocare a riposo chi abbia compiuto 65 anni di età e 40 anni di servizio" (in "Sui limiti di età", ripubblicato in "Lo scrittoio del Presidente", Torino, Einaudi Editore, 1956).

provvedimento avrebbe un impatto molto graduale sull'insieme della spesa pensionistica, data la lenta affermazione di questo regime che potrà diventare la modalità di pensionamento prevalente solo intorno al 2030. Questa misura dovrebbe contribuire alla sostenibilità sociale del sistema di *welfare* in quanto assicurerebbe livelli pensionistici più adeguati per le donne (in ragione dell'aumento dell'età minima di pensionamento), come pure per gli uomini che decidessero di prolungare la loro vita lavorativa. Nell'attuale quadro normativo del regime contributivo, questo vantaggio avverrebbe senza particolari aggravii di costo, dati i meccanismi di equilibrio finanziario che caratterizzano il regime contributivo. Se, tuttavia, si desidera che questa misura ottenga anche risparmi di spesa sarà necessario intervenire sulle stesse regole o parametri di questo regime pensionistico e i vantaggi di carattere sociale ne risulteranno conseguentemente attenuati.

Queste proposte, che prevedono il medesimo trattamento per ambedue i generi, risolverebbero certamente la questione posta dall'Alta corte.

Tuttavia, per ragioni sia di equità orizzontale sia di efficienza macroeconomica, tali soluzioni porrebbero il problema della necessaria equiparazione delle età pensionabili di vecchiaia (maschili e femminili) fra il settore pubblico e quello privato. A questo fine la misura proposta per il regime contributivo, in considerazione della convergenza con la sua entrata in vigore, sarebbe probabilmente più agevolmente estendibile anche al settore privato in modo da uniformare l'intero sistema pensionistico. La caratterizzazione flessibile della soluzione proposta consentirebbe, peraltro, di evitare un allineamento *tout court*, proponendo invece una soluzione modulare e aperta al rispetto delle pensioni e delle esigenze individuali.

Proprio le controdeduzioni dell'Italia alle decisioni preliminari della Corte di giustizia europea illustrano perché nel nostro Paese le differenze di trattamento pensionistico nei due settori (sul trattamento di fine rapporto, sui contributi figurativi, sui regimi speciali) si considerino già ora poco significative, e siano destinate ad attenuarsi nel futuro regime misto (pro-rata) ed a sparire del tutto nell'armonizzazione prevista nel lungo periodo con il pieno dispiegarsi del regime contributivo. Non è inutile sottolineare che la segnalata incongruenza che verrebbe causata dalla scelta di lasciare inalterata a 60 anni l'età della pensione di vecchiaia femminile anche dopo il 2013, quando quella di anzianità si maturerà a 62 anni per entrambi i generi, riguarda il privato non diversamente dal pubblico impiego. Sembra invece opportuno che, una volta data risposta alla sentenza dell'Alta corte, a piccoli passi vengano eguagliate non solo le età pensionabili di uomini e donne ma anche (per entrambi) quelle del pubblico impiego e del settore privato.

Quanto al riconoscimento delle specificità femminili nella sfera del lavoro, sarebbe sicuramente più equo predisporre un nuovo quadro di tutele operanti nel corso della vita lavorativa piuttosto che attardarsi in una logica di risarcimento forfetario a fine carriera. Riteniamo che la società italiana, e la sua componente femminile in particolare, siano in grado di apprezzare i costi ma anche i potenziali benefici di questi interventi, considerandoli peraltro solo una parte di una più generale azione a favore della parità di trattamento sul lavoro di donne e uomini. In proposito, quattro considerazioni sembrano rilevanti.

- Innanzitutto fin qui si è discusso della parificazione fra generi dell'età legale di pensionamento. Ma quella effettiva è già molto simile: in Italia nel 2007 i lavoratori sono andati in quiescenza a 61 anni, le lavoratrici a 59,8; e nel 2006 le corrispondenti età erano ancora più ravvicinate (60,5 anni per gli uni, 60 anni per le altre). Ciò avviene perché in maggioranza gli uomini del nostro Paese possono prendere la pensione di anzianità prima dei 60 anni, mentre alle donne questa soluzione non è diffusamente consentita per l'usuale mancanza di continuità della vita lavorativa e

dunque di anni di contribuzione; sicché di solito esse debbono attendere l'età della vecchiaia (i 60 anni appunto) per potersi ritirare. Perciò sarebbe opportuno combinare l'innalzamento dell'età pensionabile di vecchiaia delle donne con l'elevazione di quella di anzianità per tutti (nel pubblico impiego ma non solo), al fine di evitare che, in nome dell'equiparazione giuridica dei requisiti per il pensionamento, si crei una disparità sostanziale fra i generi.

- Ad un ulteriore approfondimento appare d'altronde evidente che, in particolare nel regime contributivo, la possibilità di un pensionamento in età più precoce consentita finora alle donne sarebbe solo un *mixed blessing*, un beneficio a metà, nel senso che da un lato si potrebbe anticipare il momento del ritiro dall'attività lavorativa, ma dall'altro si riceverebbe una pensione meno ricca perché il montante cumulato sarebbe inferiore.
- In ogni caso, non va dimenticato che “favori” quali l'accesso anticipato al pensionamento di vecchiaia costituiscono forme discutibili di compensazione rispetto alle discriminazioni sofferte dalle donne italiane nel lavoro e nella carriera. È preferibile che la normativa sia improntata al principio “meno protezioni e più opportunità” e dunque preveda piuttosto che gli eventuali risparmi ottenuti dalla finanza pubblica con l'aumento dell'età pensionabile femminile siano devoluti al miglioramento delle opportunità e del trattamento delle donne nell'occupazione.
- Infine, poiché le italiane abbisognano nel mercato del lavoro di meno protezioni e di più opportunità, onde evitare la costrizione ad essere migliori per essere trattate come pari, è bene puntare sulla meritocrazia per il raggiungimento dell'eguaglianza fra generi. Non chiedere privilegi e protezioni ma quel rafforzamento che viene da un giusto riconoscimento delle effettive capacità lavorative. Ragioni non solo di equità ma anche di efficienza indurrebbero la società italiana ad andare in questa direzione, poiché molto si perde da parte di tanti per il solo fatto di non sfruttare il potenziale femminile, discriminando contro la loro forza lavoro. Le donne italiane dovrebbero accogliere con entusiasmo l'istituzione di un'agenzia centrale per la valutazione e la trasparenza nel pubblico impiego prevista dal disegno di legge delega sulla riforma del pubblico impiego (A.S. n. 847/2008), nella misura in cui questa si impegnasse a monitorare e combattere le discriminazioni di genere nel trattamento sul lavoro e le forme di segregazione orizzontale e verticale osservabili nella pubblica amministrazione, con particolare attenzione alle posizioni dirigenziali.