

# Riforme del welfare e disoccupazione delle persone in età matura

*Gianni Geroldi*

CNEL

«Stati generali sul lavoro delle donne in Italia»

Roma 10/11 aprile 2013

# Le recenti riforme del welfare in Italia

Sotto la guida del governo Monti, il sistema di welfare italiano ha visto tra la fine del 2011 e il 2012 due importanti interventi diretti a riformare:

- ▶a) il sistema pensionistico
- ▶b) il sistema degli ammortizzatori sociali

# L'articolazione della riforma pensionistica

Nel complesso, la riforma è molto articolata con misure che riguardano:

- **breve periodo** (blocco rivalutazione pensioni di importo pari o superiore a tre volte il trattamento minimo; contributo di solidarietà sulle pensioni di importo superiore ai 90 mila euro; contributo per i pensionati delle gestioni previdenziali confluite nel FPLD e del Fondo volo)
- **fase di transizione** (contributivo per tutti i lavoratori dal 1 gennaio del 2012; abolizione delle «finestre» e del sistema delle “quote”; penalità per le pensioni anticipate)
- **lungo termine** (adeguamento biennale dei coefficienti di trasformazione; anticipo al 2013 dell'aggancio dei requisiti di età all'aspettativa di vita; adeguamento aliquota dei lavoratori autonomi; innalzamento dei requisiti di età anagrafica)

# L'età pensionabile dopo la «riforma Fornero»

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma è costituito dal rapido e sostanziale innalzamento dei requisiti dell'età pensionabile, a cui concorrono:

- l'eliminazione della pensione di anzianità
- l'aumento dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia (66 anni), con aggancio alle variazioni dell'aspettativa di vita all'età di pensionamento. Il requisito iniziale per le donne solo nel settore privato è 62 anni, in aumento fino a raggiungere all'inizio del 2018 il requisito uguale per tutti (maschi/femmine, settori privato e pubblico, lavoratori dipendenti e autonomi) che dovrebbe essere di 66 anni e 7 mesi. In base alle previsioni oggi disponibili, nel 2050 salirebbe a 69 anni e 9 mesi
- l'adozione di un requisito di durata contributiva più elevato per la «pensione anticipata» (42 anni di contribuzione effettiva per i maschi e 41 per le donne) con il limite in aumento graduale di tre mesi entro il 2014 e agganciato alle variazioni dell'aspettativa di vita.

# Requisiti di età per la pensione di vecchiaia

Anno di pensionamento	Prima del "pacchetto austerità"	Dopo la Legge 122/10	Dopo la Legge 214/11				
	- 2008	- 2011	- 2012	- 2013 *	(proiezione) ** - 2018	Età minima per la pensione di vecchiaia - 2021	(proiezione) ** - 2050
Maschi settore pubblico	65	65	66	66a 3m	66a 7m	67	69a 9m
Maschi settore privato	65	65	66	66a 3m	66a 7m	67	69a 9m
Femmine settore pubblico	60	61 65 (2012)	66	66a 3m	66a 7m	67	69a 9m
Femmine settore privato	60		62	62a 3m	66a 7m	67	69a 9m
Prestazioni sociali ***	65	65	65	65a 3m	66a 7m	67	69a 9m

\* Primo adeguamento automatico alla variazione dell'aspettativa di vita: 3 mesi

\*\* Nelle proiezioni, l'età pensionabile dipende dall'effettiva variazione delle aspettative di vita

\*\*\* Età minima per l'accesso ai principali sostegni di solidarietà

# Conseguenze sull'età effettiva e sulla durata della rendita pensionistica

seguito della riforma è previsto un consistente aumento dell'età media effettiva di pensionamento.

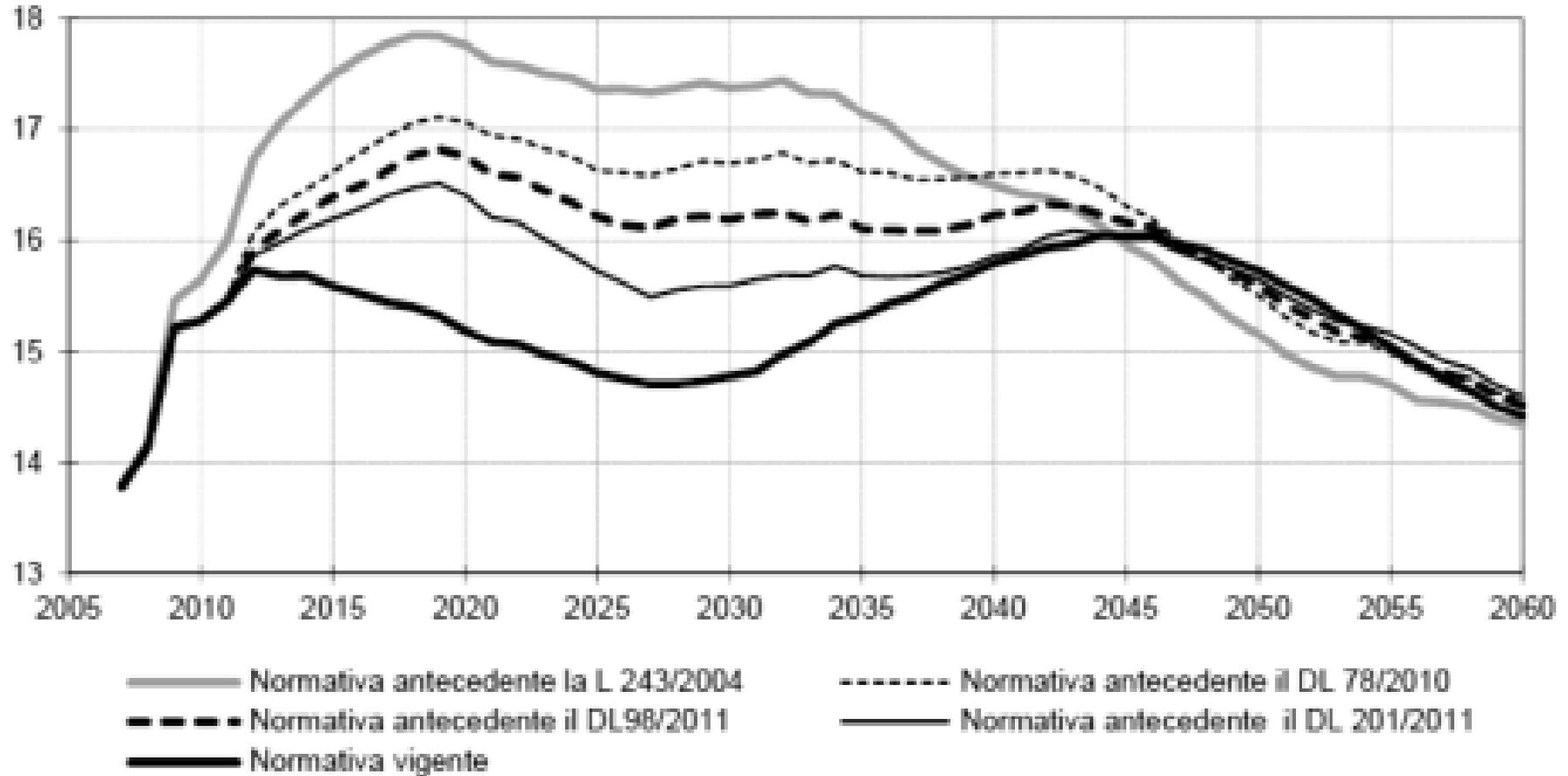
Anno	Maschi		Femmine	
	Dipendenti	Autonomi	Dipendenti	Autonomi
2011	60,4	61,8	59,9	61,0

In base alle stime, nel 2021, l'età media effettiva di pensionamento dovrebbe salire per tutti lavoratori a valori prossimi ai 65 anni

partire dal 2021, il sistema dovrebbe assicurare alle coorti dei neo-pensionati una durata media della rendita pensionistica di circa 18 anni agli uomini e di circa 21,5 anni alle donne. Nel 2011, l'aspettativa di vita al pensionamento era pari a 21,7 anni per gli uomini e 25,9 anni per le donne.

# Effetti finanziari della riforma

Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL sotto differenti ipotesi normative.



# La riforma degli ammortizzatori sociali

- Le modifiche sul sistema degli ammortizzatori sociali contenute nella Legge n. 92 del 2012 si concentrano su un unico nuovo istituto, ossia l'**Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpl)** che sostituisce dal 2013 l'indennità ordinaria di disoccupazione e dal 2017 l'indennità di mobilità.
- Per i lavoratori che nel 2013, secondo la precedente disciplina, avrebbero potuto presentare domanda di indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti (anzianità assicurativa di due anni e almeno 78 giornate di lavoro nell'anno 2012) per i periodi di disoccupazione dell'anno 2012 è invece previsto un nuovo trattamento denominato **mini-ASpl**

# Durata dei trattamenti

- ❑ L'aspetto principale della modifica degli ammortizzatori sociali è quello relativo alla durata del periodo di erogazione delle indennità.
- ❑ Dal 2017, l'ASpl, che costituisce l'unica indennità in caso di interruzione del rapporto di lavoro, sarà a regime con una durata del trattamento fino a 12 mesi per i lavoratori fino a 54 anni (al momento della perdita del posto di lavoro) e fino a 18 mesi per chi ha 55 o più anni.
- ❑ Prima del 2017, ci sarà una fase di transizione con diverse durate.

## Durata dell'erogazione nella transizione dalla disoccupazione ordinaria all'ASpl

	nel 2012 (DS)	dal 2013	dal 2014	dal 2015	dal 2016	dal 2017 (a regime)
fino a 50 anni	8 mesi	=	=	+ 2 mesi	+ 2 mesi	12 mesi
da 50 a 54 anni	12 mesi	=	=	=	=	12 mesi
55 anni e oltre	12 mesi	=	+ 2 mesi	+ 2 mesi	+ 2 mesi	18 mesi

## Durata in mesi dell'erogazione nella transizione dall'indennità di mobilità all'ASpl (\*)

	2012 (Mobilità)	2013	2014	2015	2016	2017	ASpl a regime
			<u>Centro-Nord</u>				
Fino a 39 anni	12	=	=	=	=	=	12
40-49 anni	24	=	=	- 6	- 6	=	12
50-54 anni	36	=	=	- 12	- 6	- 6	12
55 anni e oltre	36	=	=	- 12	- 6	=	18
			<u>Sud</u>				
Fino a 39 anni	24	=	=	- 12	=	=	12
40-49 anni	36	=	=	- 12	- 6	- 6	12
50-54 anni	48	=	=	- 12	- 12	- 12	12
55 anni e oltre	48	=	=	- 12	-12	-6	18

# Altri elementi di valutazione sulla nuova ASpl

La nuova assicurazione sociale per l'impiego (ASpl) introdotta dalla riforma Fornero:

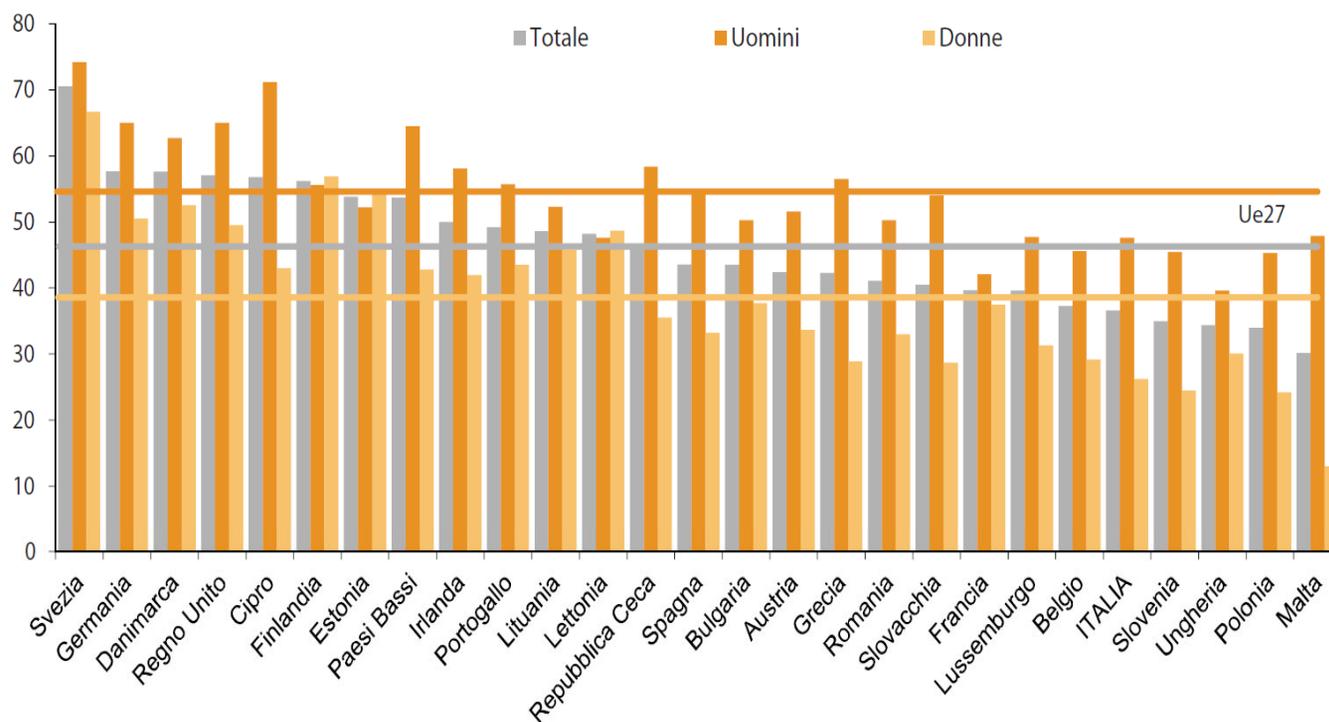
- ❑ amplia in misura abbastanza contenuta la platea dei beneficiari (in pratica l'estensione riguarda solo i soci lavoratori di cooperative, poiché per gli apprendisti si tratta della conferma di un'estensione già prevista sperimentalmente in via temporanea)
- ❑ migliora parzialmente l'ammontare dei trattamenti rispetto alla precedente indennità di disoccupazione ordinaria. Ciò vale per le fasce di retribuzione inferiori a 2.117 euro circa nei primi sei mesi, mentre la differenza si riduce nel secondo semestre di erogazione.

# Effetti combinati delle riforme della previdenza e degli ammortizzatori sociali

- ❑ la riforma delle pensioni e la riforma degli ammortizzatori sociali hanno determinato una situazione in cui, a fronte di un innalzamento del requisito di età pensionabile (valutabile nella media in circa cinque anni), la durata di erogazione degli ammortizzatori sociali in caso di interruzione del rapporto di lavoro (resta escluso quindi l'utilizzo della CIG) resta immutata (12 mesi) fino a 55 anni e aumenta di sei mesi oltre i 55 anni rispetto alla precedente indennità ordinaria (DS). Per gli assicurati con indennità di mobilità, la durata scende invece da 36/48 mesi a 12 mesi per persone in età compresa tra 50 e 55 anni e a 18 mesi per persone oltre i 55 anni.
- ❑ nelle fasce di età over 55, le opportunità di rioccupazione se una persona perde il posto di lavoro sono basse e si riducono con la durata del periodo di disoccupazione
- ❑ la breve durata degli ammortizzatori e la bassa probabilità di rioccupazione creano le condizioni per un sostanziale aumento del rischio di povertà in età matura (*“senza lavoro, senza indennità e senza pensione”*).

L'Italia è al quint'ultimo posto in UE come **tassi di occupazione** complessivi della popolazione tra 55 e 64 anni. Il tasso di occupazione delle donne nella stessa fascia di età è al quart'ultimo posto

**Tasso di occupazione della popolazione in età 55-64 anni per sesso nei paesi Ue**  
Anno 2010 (valori percentuali)

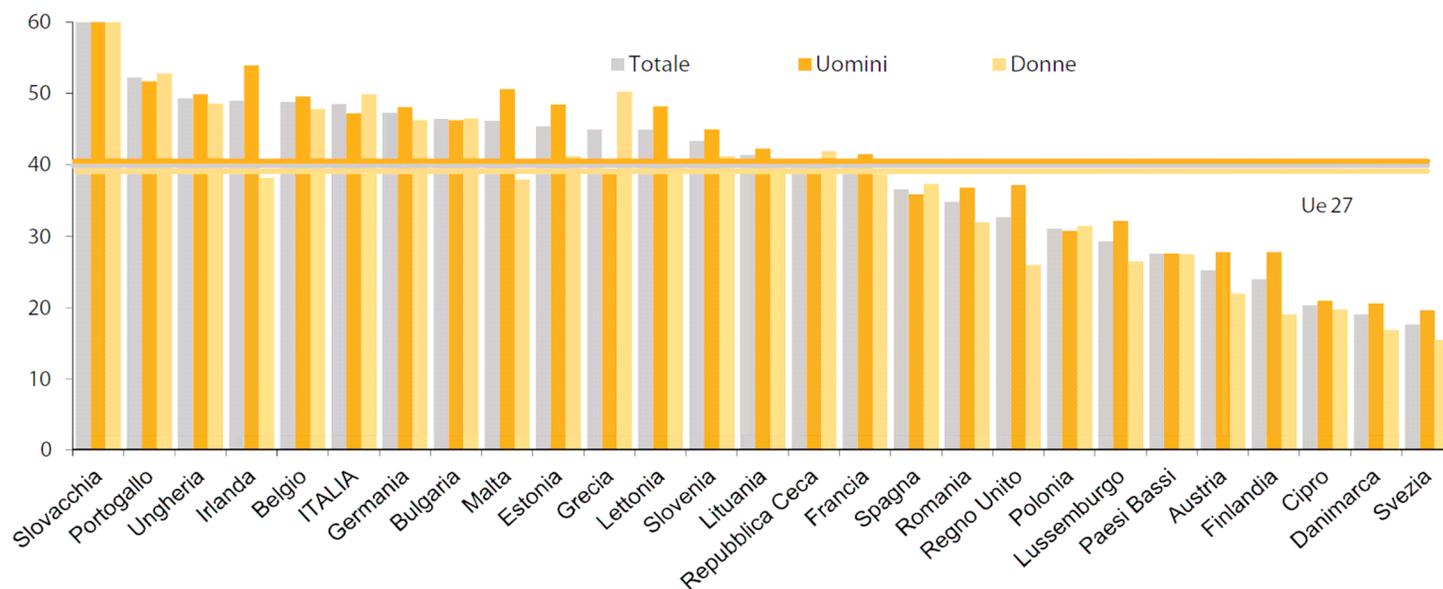


Fonte: Eurostat, Labour force survey

La quota di **disoccupati di lunga durata** sul totale dei disoccupati vede l'Italia tra i primi posti dei paesi UE. Con la Grecia, l'Italia è anche uno dei paesi in cui la quota registra la maggiore differenza di genere.

Dal 2009 al 2012 la disoccupazione di lunga durata in Italia è aumentata dal 44,4% al 52,5% del totale dei disoccupati. Ciò significa che le persone disoccupate che non trovano lavoro da oltre un anno sono passate da poco meno di 790 mila all'inizio del 2009 a quasi 1 milione e 560 mila alla fine del 2012

**Disoccupati di lunga durata per sesso nei paesi Ue**  
Anno 2010 (incidenze percentuali sul totale dei disoccupati)



Fonte: Eurostat, Labour force survey  
(a) Il dato relativo alle donne non è disponibile.

# L'aumento della disoccupazione nell'ultimo anno

- ❑ In base ai dati Istat («Statistiche Flash» – 1 marzo 2013), nella media del 2012 la disoccupazione cresce in misura sostenuta, con un aumento di 636.000 unità (+30,2%), che interessa entrambe le componenti di genere e tutte le ripartizioni.
- ❑ L'incremento coinvolge in più della metà dei casi persone con almeno 35 anni ed è dovuto in quasi sei casi su dieci a quanti hanno perso la precedente occupazione
- ❑ Si rileva una riduzione degli inattivi tra i 55 e i 64 anni (-231 mila unità), che si presume siano rimasti nell'occupazione in conseguenza dei requisiti di età più alti per il pensionamento.
- ❑ Dagli incroci sui dati Istat più recenti non si riesce a ricavare il numero totale dei disoccupati oltre i 50 – 55 anni di età. Alcune stime indicano per gli over 50 un valore intorno al mezzo milione di persone.

# Strumenti utilizzati nei Paesi UE per sostenere i disoccupati anziani

Country	Prolongation of unemployment benefit	Early retirement schemes	no provision	Country	Prolongation of unemployment benefit	Early retirement schemes	no provision
Austria	si	si		Lussemburgo		si	
Belgio	si	si		Malta			x
Bulgaria			x	Paesi Bassi	si	si	
Cipro	si			Polonia		si	
Danimarca		si		Portogallo		si	
Estonia	si			Regno Unito			x
Finlandia	si			Rep. Ceca	si		
Francia		si		Romania			x
Germania	si	si		Slovacchia		si	
Grecia	si			Slovenia	si		
Irlanda			x	Spagna		si	
Italia			x	Svezia	si		
Lettonia			x	Ungheria	si		
Lituania	si						

Fonte: Missoc - *Comparative Tables on Social Protection*

# Il «Libro Bianco» dell'UE

Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili

## ***3.1.3. Favorire il prolungamento della vita lavorativa***

È impossibile eliminare i regimi di prepensionamento e innalzare l'età pensionabile senza varare provvedimenti che allunghino la permanenza delle persone sul mercato del lavoro basati su opportune misure sanitarie, di organizzazione del lavoro e a favore dell'occupazione. In caso contrario, se riforme miranti all'età pensionabile faranno ingrossare il numero di persone dipendenti da altri tipi di prestazioni (come disoccupazione, invalidità, assistenza sociale) l'impatto sulle finanze pubbliche sarà molto meno benefico. In tal caso, i bilanci pubblici risparmierebbero solo perché i lavoratori anziani riceveranno pensioni ridotte per non poter rimanere attivi fino alla normale età di pensionamento. Ciò comporterà maggiori rischi di povertà in età avanzata. Per garantire l'adeguatezza futura e la sostenibilità delle pensioni occorrerà un autentico dialogo in seno agli Stati membri, che raccolga governi, parti sociali e altre parti interessate, che concordino su politiche tese a prolungare la permanenza nel mercato del lavoro ma mantengano la solidarietà con chi ne sia espulso.

# Le politiche indicate dal «Libro Bianco» dell'UE

- ❑ salvaguardare le condizioni di salute
- ❑ formazione continua
- ❑ adattamento del posto di lavoro alle esigenze dei lavoratori più anziani
- ❑ sviluppo di possibili accordi di flessibilità, che combinino lavoro a tempo parziale e pensione parziale.
- ❑ «seconde carriere» e posti di lavoro di «fine carriera»
- ❑ eliminare i disincentivi all'occupazione e al prolungamento della vita lavorativa degli uomini e delle donne, insiti nei regimi fiscali, previdenziali e retributivi
- ❑ date le grandi differenze del tasso di occupazione femminile rispetto a quello maschile nella fascia di età tra i 55 e i 64 anni, tutte le iniziative dovranno prestare particolare attenzione agli aspetti di genere del prolungamento della vita lavorativa e dell'invecchiamento attivo e occorrerà adottare misure capaci di conciliare lavoro e responsabilità familiari e di ridurre i divari tra uomini e donne sul piano dell'occupazione e della retribuzione.

# Altre misure per la situazione italiana ?

## □ provvedimenti in parte già adottati per la salvaguardia degli esodati

- le misure hanno limiti di capienza
- rivelano altri due limiti:
  - peccano sotto il profilo dell'equità perché non sono universali in quanto escludono di fatto i licenziamenti individuali nelle imprese minori;
  - possono valere in una fase transitoria per sanare accordi pregressi ma non sono estendibili perché l'innalzamento del requisito di età di pensione fa prevedere che difficilmente nel prossimo futuro saranno riproposti «scivoli» per la gestione delle eccedenze di persone con età intorno ai 60 anni

## □ incentivi

- offrono un vantaggio competitivo per i beneficiari che può modificare le scelte delle imprese.
- c'è il rischio di uno spiazzamento dei lavoratori non incentivati, che in una fase di bassa domanda può verificarsi con maggiore frequenza, essendo appetibile per le imprese ogni strumento di contenimento dei costi. Ciò comporta un'inefficienza nell'impiego di risorse pubbliche, che sostituirebbero risorse private nel sostenere i costi del lavoro senza avere un effetto netto positivo sul saldo occupazionale

## □ **formazione e la riqualificazione professionale**

- possibili limiti di efficacia in quanto:
  - i percorsi per aggiornare le competenze sono proficui quando sono “guidati” dalla domanda. Se la domanda ristagna, rischiano di essere delle semplici aree di parcheggio
  - in età più avanzata risulta meno forte per i lavoratori e per le imprese l’incentivo determinato dai ritorni differiti nel tempo degli incrementi di produttività

## □ **prolungamento dell’erogazione degli ammortizzatori sociali .**

- potrebbe prevedere un meccanismo di verifica dei mezzi (ISEE);
- per evitare che queste misure si limitino a semplici erogazioni passive, i sostegni potrebbero essere legati a inserimenti lavorativi temporanei in strutture pubbliche, cooperative, organizzazioni non profit e, con particolari condizioni, anche in strutture private. Le obiezioni verso queste forme di creazione di impegno sono note perché l’esperienza dei “lavori socialmente utili” è stata largamente negativa.
- gli aspetti critici dovrebbero far riflettere sui correttivi da introdurre (procedure di assegnazione, modelli di gestione, funzioni e attività da svolgere, età di accesso, tipologie dei partecipanti, ecc.)