

Per un Pink New Deal



Il 2011 è stato un anno importante per le donne italiane. Vogliamo far sì che il 2012 sia un anno decisivo. Le parole delle donne, mai interrotte e mai nascoste per chi volesse leggerle, hanno ripreso forza. Una reazione alla caduta nel precipizio della vita pubblica, uno scatto vitale in una fase di crisi economica che mette a rischio la vita materiale di donne e uomini. Ora si tratta di far pesare questa forza, e di portarla nelle politiche che proponiamo per cambiare le cose.

Noi ci occupiamo di cose economiche: prevalentemente, ma non solo. La rivista che da due anni mettiamo on line, *inGenere.it*, ha l'ambizione di scavalcare steccati, connettere discipline, mettere in comunicazione mondi diversi: quello scientifico e quello politico, i tecnici e i movimenti, l'esperienza e la passione. Insomma, ci impicciamo un po' di tutto. Abbiamo prodotto dossier su fisco e su pensioni, su quote e su prostituzione; abbiamo indagato, paese per paese, l'effetto della recessione sulle donne europee, tracciando una mappa dell'impatto di genere della crisi più grave che l'Europa unita abbia mai attraversato; abbiamo scritto di scienza e di cinema, di rivoluzioni arabe e accademia svedese. In questo momento particolare della vita pubblica italiana ed europea, riteniamo utile concentrarci sui punti dolenti e critici dell'economia e del lavoro. Per questo, proponiamo nel libretto che avete tra le mani una selezione di articoli pubblicati su *inGenere.it* che rispondono, o tentano di rispondere, a una domanda semplice: cosa possiamo fare?

Che la bassa, bassissima occupazione femminile sia un dramma italiano e dell'Italia in Europa; che sia necessario e urgente agire per aumentare la presenza delle donne nel mercato del lavoro retribuito; e che questo serva a tutta l'economia e la società italiane, non solo alle donne: su questo c'è ormai un consenso diffuso, quasi unanime. Magari non sempre sincero, ma insomma c'è. Minore concordia si trova però quando si passa alla fase successiva, cercando gli strumenti per raggiungere quegli obiettivi: agire solo sul mercato del lavoro, e sulle regole della sua offerta? Manovrare la leva del fisco, e nel caso come? O rimettere in discussione tutto l'assetto del lavoro retribuito e non retribuito, dunque anche la divisione del lavoro di cura in casa e fuori? E anche in questo caso, come? Quali i compiti dei governi, centrale e locali, quali quelli delle imprese e dei sindacati, quali quelli del mercato? E ancora: come avviare una politica espansiva dell'occupazione femminile in una fase in cui la mannaia cade sui conti pubblici di tutt'Europa? Come ribaltare la situazione, e ricominciare a far funzionare gli strumenti della politica economica?

In questi articoli parliamo di pensioni e precari, lavoro e fisco, quoziente familiare e aliquote rosa, figli e anziani, salari e rendite, patrimoniale e asili nido. Contestiamo alcune proposte in voga, ne avanziamo delle altre. Pronte a metterle in discussione, a verificarne la possibilità, a confrontarci sul merito. Ma con una convinzione forte: che dalle donne, e dunque anche da un'impostazione di genere della politica economica, possa venire fuori quel "new deal" che molti, nella grande recessione in corso, invocano richiamando la via d'uscita rooseveltiana all'altra grande recessione della storia, quella del 1929. Un "Pink New Deal".

La redazione di inGenere.it

Francesca Bettio, Roberta Carlini, Marcella Corsi, Mariella Gramaglia, Barbara Leda Kenny, Manuelita Mancini, Annalisa Rosselli, Annamaria Simonazzi, Paola Villa, Silvia Zanolin

www.leggendaria.it

Leggendaria

ISSN: 1121-6417
ISBN 97 888 6252 165 9

Supplemento al numero 91 di Leggendaria a cura della redazione di *inGenere.it*

Hanno collaborato:
• per i testi Francesca Bettio, Ugo Colombino, Marcella Corsi, Giacomo Damioli, Gisella De Simone, Nancy Folbre, Donata Gottardi, Chiara Martuscelli, Marina Piazza, Fabio Pammolli, Anna Maria Ponzellini, Michele Raitano, Annalisa Rosselli, Nicola Salerno, Chiara Saraceno, Stefania Scarponi, Annamaria Simonazzi, Paola Villa

• per le immagini Pat Carra

La vignetta di copertina è di Pat Carra

Leggendaria
Diretta da Anna Maria Crispino

Comitato di redazione Luciana Di Mauro, Monica Luongo, Mariella Gramaglia, Silvia Neonato, Matilde Passa, Giovanna Pezzuoli, Bia Sarasini, Nadia Tarantini, Maria Vittoria Vittori

Progetto grafico: Andrea Mattone (GRA) e Andrea Nicolò

Grafica, impaginazione e copertina: Mariella Biglino

Stampa: Iacobelli
via Catania, 8 - 00040 Pavona (Roma)

Chiuso in tipografia dicembre 2011

Editore e direttore responsabile:
Anna Maria Crispino
Leggendaria, bimestrale, anno XVI
numero 91, gennaio 2012

Reg. Trib. di Roma n.551/96 del registro stampa dell'8/11/96
Spedizione in abb. postale D.L.353/ 1993
(conv. L.46/04) art.1 - comma1 DCB Roma

Redazione e amministrazione:
Via Amalassunta, 142 - 01010 Marta (Vt)
www.leggendaria.it - info: leggendaria@supereva.it
Distribuzione in libreria:
Joo Distribuzione - Via F. Argelati, 35 - Milano.

Capitolo **1**
Finanze



Tutti vogliono la crescita Ma quale e come?

DI REDAZIONE

La parola “crescita” è forse la più inflazionata degli ultimi tempi⁽¹⁾. Tanto meno se ne vede nella realtà, tanto più viene invocata negli auspici e nelle promesse dei massimi responsabili della politica economica. Ma a tanta unanimità non corrisponde un altrettanto largo consenso sugli strumenti per conseguire la crescita – e forse, in ultima analisi, neanche sul tipo di crescita che si vorrebbe perseguire: è forte il sospetto che, di fronte ai drammi sociali della recessione, si torni a invocare una crescita purchessia, buttando a mare le riflessioni che prima della crisi si stavano diffondendo sulla qualità del lavoro e della vita e sulla misurazione stessa del benessere (rimandiamo qui ai risultati della Commissione Stiglitz-Fitoussi⁽²⁾ sulle nuove misure del progresso economico e sociale: un lusso che dopo la crisi non possiamo più permetterci?). In ogni caso, la parte più ampia e più ascoltata di chi si preoccupa della crescita ha nel suo cassetto degli strumenti un solo scomparto: gli strumenti dal lato dell’offerta, ossia quelli che, liberando l’azione delle forze economiche da vincoli e costi, permetterebbero alle imprese di ricominciare a investire, ai giovani di avviare nuove attività, agli operatori economici di riprendere fiducia. Il catalogo di questi strumenti è noto: aumento della flessibilità del mercato del lavoro, tagli ai residui

diritti sul posto di lavoro, allungamento dell’età della pensione per donne e uomini, liberalizzazione dei mercati dei servizi e delle professioni, deburocratizzazione... È questa la visione del mondo cui si ispira la lettera dei “due governatori” - il presidente uscente della Bce Jean Claude Trichet e quello entrante Mario Draghi – spedita al governo italiano il 5 agosto e resa pubblica, per il popolo italiano ed europeo, solo il 29 settembre e per (meritoria) iniziativa giornalistica del Corriere della Sera. Le misure proposte, e solo in piccola parte recepite dal governo italiano, riguardano la liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali, la riforma della contrattazione collettiva, nuove regole sui licenziamenti. Da accompagnare alle drastiche misure di finanza pubblica, alcune delle quali già note perché tradotte in legge con il decreto di agosto (anche se non alla lettera: i due governatori si spingono ad auspicare, “se necessario”, una riduzione degli stipendi nel pubblico impiego). Di analogo tenore sono i 5 punti del manifesto presentato da Confindustria e dalle altre organizzazioni imprenditoriali lo scorso 30 settembre.

In altri articoli pubblicati da InGenere.it, in particolare in tutti quelli relativi all’impatto della crisi sulle donne in Europa, si è sottolineato che l’effetto recessivo di tali politiche non è più solo ▶

un rischio ma una pesante realtà. Senza crescita, politiche di risanamento della finanza pubblica, pur se inevitabili, sono destinate a fallire, avvitandosi in una spirale perversa (meno spese – meno reddito – minori entrate nella casse dello Stato – necessità di ulteriori tagli – ulteriore riduzione del reddito etc.), come il caso della Grecia ci sta dimostrando (il Pil è sceso del 5 per cento quest'anno). Sulla necessità di alcune misure abbiamo già parlato anche su queste pagine, sottolineando gli aspetti che possono favorire l'occupazione femminile. Basta qui ricordarne brevemente alcune. Per esempio abolire o riformare gli ordini professionali darebbe impulso all'occupazione femminile, soprattutto al sud, dove l'intreccio fra legami familiari e corporativismo è davvero letale per la crescita. Le donne sono più istruite, più legate al territorio e ne potrebbero approfittare. Una politica del credito per le donne, dato l'ottimo record delle donne nel restituire i prestiti, si pagherebbe da sé; inoltre, se condotta congiuntamente alla riforma degli ordini, potrebbe favorire associazioni/studi/imprese nuovi in questi settori 'ingessati' per tanti anni. Una riforma della tassazione che preveda per esempio crediti fiscali ai bassi salari o alla componente femminile sarebbe ugualmente auspicabile. Tutte queste politiche, nella misura in cui favoriscono l'occupazione e l'emersione, implicano un aumento di spesa pubblica che in parte si autofinanzia.

Ma si pone con forza la questione: possiamo affidare alle sole politiche dell'offerta il compito di risolleverare l'economia? La risposta è negativa, anche perché gli effetti sulla crescita e l'occupazione di alcune di queste misure sono lenti, indiretti e in molti casi incerti.

Che siano necessarie anche politiche della domanda di impatto immediato è ormai riconosciuto da più fronti, così come si sta formando un certo consenso intorno alla proposta di una patrimoniale sulla ricchezza mobiliare e immobiliare degli italiani, da cui ricavare il finanziamento. Con molta approssimazione, una tassa dell'1 per mille sul patrimonio, esentando prime case e edifici produttivi, darebbe un gettito di circa 6 miliardi di euro l'anno. L'1 per mille non è molto: sono mille euro per ogni milione posseduto, quando la commissione bancaria su una qualunque transazione finanziaria è tra l'1 e il 7 per mille. Nel nostro paese regno dell'evasione fiscale, una imposta patrimoniale andrebbe a colpire una ricchezza spesso creata con reddito che è sfuggito alla tassazione. In altre parole, in molti casi non si tasserebbero per la seconda volta redditi risparmiati, ma redditi che non sono stati mai tassati o beni che sono stati ereditati e che sono ora esenti da ogni imposta di successione. L'imposta è inoltre sufficientemente bassa da non rendere conveniente la fuga di capitali all'estero, che costa cara.

Ma trovata una fonte di finanziamento per una politica della domanda, il passo immediatamente successivo è: quali politiche della domanda?

Molte delle proposte avanzate riguardano la costruzione delle infrastrutture, con particolare riguardo all'ambiente. Si propone un "green New Deal". Ma le risorse necessarie per avere risultati significativi in questo campo sono ben maggiori di quelle che possiamo mobilitare nell'immediato e dovrebbero essere reperite da programmi europei di spesa a medio e lungo termine. Azzardiamo qui invece l'ipotesi di un "pink new deal", cioè un piano di azioni che preveda investimenti pubblici in infrastrutture sociali, concentrandosi sulla creazione di posti di lavoro riservati a persone con meno di 35 anni. Facciamo degli esempi (la lista non è ovviamente esaustiva):

a) assunzione di insegnanti per il tempo pieno nelle scuole, per

migliorare il livello dell'istruzione di tutti e sostenere i programmi di integrazione (ricordiamo che i figli da almeno un genitore non nato in Italia sono ormai circa il 10 per cento dei bambini nati nel nostro paese). Si può pensare anche a convenzioni con centri sportivi privati, per incoraggiare l'attività fisica dei bambini italiani, che nella fascia 6-9 anni registrano la maggiore percentuale di obesi tra gli 11 paesi europei studiati dalla ricerca Idefics - Identification and prevention of Dietary and lifestyle induced health effects in children and infants⁽³⁾.

b) creazione di una rete di assistenza domiciliare qualificata per gli anziani sul modello di quella che esiste nei paesi nordici (per esempio in Danimarca) che permetta agli anziani di continuare ad abitare nella propria casa il più a lungo possibile, in condizioni di autosufficienza, ma salvaguardandone nel contempo l'inclusione in una rete sociale. È stato dimostrato che un monitoraggio sanitario con trattamenti tempestivi di piccoli problemi, migliora notevolmente la qualità della vita degli anziani, e, alla lunga diminuisce i costi sanitari riducendo l'ospedalizzazione;

c) creazione di posti per bambini in età pre-scolare, non solo per permettere ai genitori di lavorare, ma per garantire stimoli a tutti i bambini e colmare i divari di provenienza sociale che a 6 anni hanno già lasciato tracce troppo profonde.

I vantaggi di questo piano sono i seguenti:

1) è un piano con un alto contenuto di occupazione e di rapida attuazione. Spesso si possono utilizzare infrastrutture fisiche già esistenti. Si potrebbero creare e mantenere circa 150.000 buoni posti di lavoro per giovani qualificati che hanno un'alta propensione al consumo, con effetti moltiplicativi sulla domanda e dunque sul reddito e l'occupazione indotta e positivi sul rapporto debito/PIL;

2) si immettono forze nuove e qualificate in settori che hanno bisogno di svecchiamento e nuove idee organizzative (istruzione, formazione, assistenza);

3) si produce "capitale sociale", cioè si migliorano istruzione e integrazione; si allenta il peso del lavoro di cura che ora grava sulle famiglie ed è fonte di stress, migliorando i rapporti intergenerazionali;

4) ultimo, ma prioritario, si crea occupazione femminile e si favoriscono processi di conciliazione lavoro-famiglia. La crisi ha aumentato le donne occupate in lavori con bassa qualifica e nel part time involontario, interrompendo il lentissimo percorso di avvicinamento dell'occupazione femminile italiana a quella europea. È a rischio non solo la libertà femminile, ma un capitale di conoscenze e competenze in questi anni faticosamente conquistato

06/10/2011

1. "Vediamo l'esigenza di misure significative per accrescere il potenziale di crescita" (J.C. Trichet e M. Draghi, lettera al governo italiano, 5 agosto 2011). "Il problema del paese è la crescita, il tempo è scaduto" (E. Marcegaglia, 15 settembre 2011). "I paesi avanzati hanno davanti a sé tassi di crescita anemici (...). L'economia globale è in una nuova e pericolosa fase. L'attività globale si è indebolita ed sono aumentati gli squilibri, la fiducia è caduta verticalmente e crescono i rischi recessivi". (Fondo monetario internazionale, World economic outlook: "Slowing Growth, rising risks", sett. 2011). "Invertire la rotta, costruire crescita" (Susanna Camusso, segretaria nazionale della Cgil, 28 settembre 2011). • 2. il rapporto può essere scaricato sul sito <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm> (3) Lo studio è consultabile in internet sul sito <http://www.idefics.eu/Idefics/>

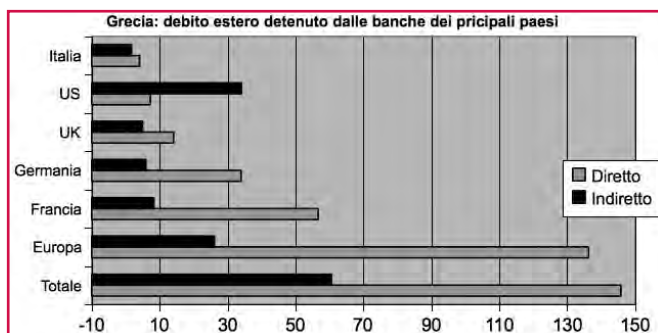
Dal welfare al bankfare

La Grecia e l'Europa

DI ANNAMARIA SIMONAZZI

Perché dobbiamo preoccuparci della crisi greca? Perché è il “modello sociale europeo” che rischia di sparire. Come è cominciato è ormai noto. La crisi dei prestiti sub-prime, scoppiata negli Usa, si è propagata in tutto il mondo attraverso il canale finanziario, travolgendo le banche di tutto il mondo occidentale. La necessità di salvare le istituzioni finanziarie ha trascinato nel baratro le finanze pubbliche di tutti i paesi. Ai costi dei salvataggi bancari si sono aggiunti i costi della recessione. La crisi economica globale infatti ha ridotto il reddito in tutti i paesi e quindi anche le entrate fiscali dei governi. Questo ha peggiorato drammaticamente i conti pubblici in tutti i paesi, aumentando il rapporto del debito sul Pil, sia attraverso la riduzione del denominatore (Pil), sia attraverso l'aumento del numeratore. E infine, il circolo vizioso si chiude con le politiche di austerità necessarie per ridurre i disavanzi e il debito, che innescano un nuovo ciclo di riduzione del Pil e aumento dei disavanzi. L'Irlanda non è che l'esempio più drammatico: aveva un rapporto debito/Pil del 25% prima della crisi, il salvataggio bancario è costato 42 punti di Pil la recessione e le politiche di austerità hanno aggiunto il resto, portando il rapporto debito/Pil al 112%. È così passata, nel solo arco di 3 anni, da alunno modello a PIG¹ (una sola I e senza S, almeno per ora), costretto ad accettare prestiti e pesanti condizioni di austerità da parte della “Troika” (Fondo monetario, Banca Centrale Europea, e Commissione Europea).

Ma è la tragedia della Grecia che si recita, giorno dopo giorno, nelle strade e nelle piazze di Atene, nelle rissose riunioni della “Troika”, e in quelle più opache della finanza, che, amplificate dai mezzi di comunicazione, tengono con il fiato sospeso non solo i governi dei PIIGS (doppia I e S), ma anche i paesi “virtuosi” i cui molto meno virtuosi istituti finanziari hanno beneficiato a piene mani della altrui dissolutezza, concedendo prestiti a quegli stessi debitori che ora biasimano.



Fonte: Bis, 2011

Dietro la cedevole intransigenza e gli infiniti tentennamenti della Merkel, la generosità pelosa di Sarkozy e della Banca cen-

trale europea, stanno infatti interessi ben precisi: la liberalizzazione finanziaria ha prodotto una complessa integrazione dei mercati: secondo i dati pubblicati dalla BIS (Banca dei regolamenti internazionali) una crisi greca avrebbe conseguenze che vanno ben oltre l'Europa. Infatti, sebbene siano le banche europee quelle più esposte verso la Grecia, con le banche francesi che guidano il manipolo dei creditori, seguite dalle banche tedesche e inglesi, mentre le banche americane non presentano una elevata esposizione diretta, esse hanno tuttavia una elevata esposizione indiretta, stimata intorno ai 35 miliardi di dollari, derivante dalla vendita di assicurazioni sui prestiti concessi dai creditori europei (attraverso l'uso di uno dei più famigerati strumenti della categoria dei "derivati", i Cds ovvero Credit Default Swaps). Il fallimento della Grecia trascinerebbe dunque con sé non solo le banche europee, ma anche le banche americane, per una quota stimata intorno al 30% del debito. Non tale da creare di per sé problemi di solvibilità per il sistema bancario americano ormai ricapitalizzato, ma sufficiente per creare panico. D'altra parte, ogni dichiarazione tedesca di intransigenza fa aumentare i costi della copertura contro il rischio che la Grecia e gli altri paesi debitori non siano più in grado di far fronte ai propri impegni, e fa lievitare corrispondentemente i profitti delle banche Usa che offrono tale copertura assicurativa.

Quali vie di uscita? Nel Memorandum preparato nel 1945 per le negoziazioni sul nuovo ordine internazionale Keynes analizza le 3 possibili vie che si prospettano all'Inghilterra, uscita dalla guerra stremata e con un enorme debito estero (“Overseas Financial Policy in Stage III”)². Queste sono le stesse che si prospettano ora per la Grecia³.

Fame. Le politiche di austerità unilaterale che sono state imposte alla Grecia per potersi qualificare per il prestito di salvataggio equivalgono a spingerla verso un angolo di fame. Le politiche di austerità richieste rendono impossibile la crescita necessaria per ridurre il debito, perché un paese non cresce se si riduce il reddito che può essere speso. Dal momento che la moneta unica preclude la via di uscita attraverso la svalutazione, come aveva invece potuto fare l'Italia nel 1992, l'unica via che rimane è la deflazione, cioè la riduzione di prezzi e salari. Ma, a parte la difficoltà politica di imporla, più la Grecia riesce a ridurre i propri prezzi e salari, più si accresce l'onere reale del debito. La cosa più incredibile è che si continui ostinatamente a richiedere l'attuazione di queste politiche, anche quando tutte le analisi concordano sulla inevitabilità del loro fallimento. Così come tutti temono che questo trascinerà con sé debitori e creditori. Quindi coinvolgerà tutti noi.

Ricatto. Di fronte all'evidenza del fallimento delle politiche di austerità, imposte alla Grecia in un contesto di austerità ge-

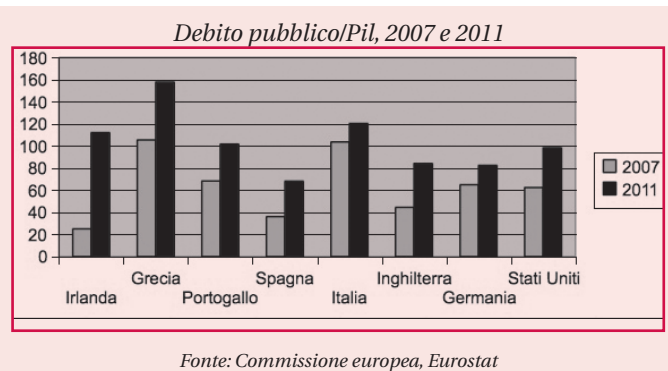
nerale, senza dunque neanche un impegno da parte del resto dell'Europa ad aiutare l'aggiustamento attraverso una maggiore crescita, la "troika" è stata costretta a offrire nuove concessioni, allungamenti più o meno volontari delle scadenze, pagamento di altre tranches di credito, in cambio di sempre più aspre condizioni di austerità e politiche di privatizzazioni⁴. Queste decisioni, prese sempre in ritardo rispetto ai sentimenti dei mercati, e in un contesto di palese disaccordo tra le autorità europee, generano ulteriore incertezza, e, lungi dal risolvere il problema del debito, provocano un aumento degli interessi che la Grecia deve pagare sui nuovi prestiti, rendendo ogni volta più costoso e disperato il compito del suo governo.

Giustizia. L'unica soluzione possibile è rappresentata dalla redistribuzione degli oneri del risanamento fiscale. Dove la Grecia non sia lasciata sola a portare il peso dell'austerità e dell'aggiustamento: se i paesi creditori non saranno in grado di accettare i costi di una solidarietà fiscale, nella forma di trasferimenti diretti o attraverso l'emissione di euro-bonds, saranno costretti ad accettarli nella forma di una inevitabile bancarotta, che trascinerrebbe con sé tutti i PIIGS, e con loro le banche dei paesi creditori. Alla fine il contribuente sarà chiamato comunque a pagare il conto.

Ma la vera vittima di questa crisi rischia di essere il "model-

lo sociale europeo". Infatti i costi diretti e indiretti dei salvataggi del settore finanziario sono pagati con drastici tagli del welfare. Le dimensioni di questi tagli, che si abbattano principalmente sui servizi pubblici, pongono la sfida più seria al "modello sociale europeo" su cui molti, e le donne in modo particolare, speravano di poter contare, per servizi e posti di lavoro. Il modello sociale europeo rischia dunque di essere definitivamente sepolto ancor prima di essere riuscito effettivamente a decollare in molti paesi, tra cui il nostro. ■

23/06/2011



1. Acronimo per Portogallo, Irlanda e Grecia, che in inglese significa "porco". A volte PIG diventa PIIGS, aggiungendo Italia e Spagna • 2. Si veda il bell'articolo di Anna Carabelli e Mario Cedrini, "Global current imbalances. Might Keynes be of help?", 2008 • 3. Keynes aveva definito le tre vie con i termini: Starvation, Temptation, e Justice • 4. L'Unione Europea e il Fondo Monetario Internazionale hanno promesso un nuovo pacchetto di salvataggio di 120 miliardi di euro a condizione che Atene vari un insieme credibile di riforme per risanare le sue dissestate finanze pubbliche. Il piano prevede la vendita di imprese e proprietà pubbliche per un valore di 50 miliardi di euro entro il 2015, e una riduzione del disavanzo di bilancio pari a 6.5 miliardi di euro nel 2011. Una riduzione di questa entità richiede di raddoppiare quasi le misure di tagli e di rigore fiscale già attuate, che hanno portato la disoccupazione a livelli record e aggravato una recessione che dura ormai da tre anni

Le nuvole dei mercati la grandine del governo

DI REDAZIONE

Il mondo della finanza appare spesso di difficile comprensione, riservato agli addetti ai lavori, lontano dalle cure quotidiane della gente comune. Ma la finanza condiziona pesantemente il modo in cui viviamo, come ormai hanno imparato le famiglie, che prima hanno visto falciati i loro risparmi dalla crisi finanziaria e ora vedono minacciato il loro standard di vita dal taglio dei servizi e dall'aumento delle tariffe necessari per salvare i bilanci pubblici. Non lasciamoci ingannare da espressioni come "i mercati ci chiedono...", "i mercati ci attaccano...", ecc. I mercati non sono come le nuvole che portano sole o pioggia senza che noi possiamo farci nulla. Sono fatti di persone, che si muovono all'interno di un contesto di regole costruito dai governi, spesso troppo ubbidienti alle sollecitazioni che provengono proprio dal mondo della finanza. È tempo di cercare di capire i meccanismi di funziona-

mento della finanza, e far sentire la propria voce nei momenti in cui se ne ridiscutono le regole. È tempo di uscire dal comparto isolato delle "politiche per le donne". Queste ultime, anche se terribilmente importanti per la vita di tutti i giorni si trovano però ad essere decise di rimessa quando la dimensione della torta da spartire è già stata definita altrove, oppure quando c'è la triste gara sul cosa tagliare di più e prima nella spesa pubblica. Non si può giocare solo di rimessa. È tempo di far proprie battaglie da cui troppe donne ancora si sentono o si tengono lontane, dimenticandosi che non c'è potere più di quello finanziario ancora saldamente in mano maschile. Cosa abbiamo da dire sulla nuova regolamentazione dei mercati finanziari, sull'indebitamento pubblico o sulle strategie per uscire dalla crisi? Ad inGenere intendiamo tenere la barra del timone dritta su questi quesiti nei prossimi mesi, poiché è su

questi temi che si gioca la fattibilità di molte politiche sociali.

Iniziamo dal tormentone dell'estate: la manovra finanziaria necessaria per rimettere in ordine i conti dello Stato italiano. I dettagli sono cambiati continuamente in un grottesco crescendo estivo, che ha finito per alimentare ancor più la speculazione e i suoi danni; ma la direzione della manovra era chiara fin dall'inizio: soprattutto tagli, nessun provvedimento per favorire la crescita; mentre il versante del prelievo fiscale è stato alla fine appesantito, e di molto, dall'aumento dell'Iva, altro provvedimento a carattere regressivo, destinato a colpire maggiormente i redditi più bassi. Perché siamo arrivati a questo punto?

La condizione dell'Italia è diversa da quella di altri paesi occidentali, nei quali i governi si sono dissanguati per salvare un sistema finanziario messo in ginocchio da comportamenti speculativi spesso fraudolenti, emersi con la crisi degli ultimi anni. Da noi interventi a favore delle banche non hanno superato lo 0,1% del Pil, contro il 17,2% in Gran Bretagna e una media del 4,8% per l'Unione Europea nel suo complesso. (Escludendo l'estensione dell'assicurazione dei depositi bancari che in Italia già c'era e che è stata quasi ovunque aumentata. In Irlanda questo ha voluto dire contrarre un impegno che, in caso di fallimento di tutte le banche, sarebbe quasi due volte il Pil!) alimenta dell'alto livello del debito pubblico che ha raggiunto un rapporto con il Pil del 120 per cento. Con due conseguenze importanti e pesanti:

- a) una redistribuzione del reddito a favore delle famiglie più ricche, che possiedono i titoli del debito pubblico e ricevono interessi pagati con i soldi dei contribuenti. Questi interessi sono tassati meno del reddito da lavoro. In buona sostanza un debito elevato comporta un trasferimento a chi consuma ricchezza (il 'rentier', spesso diventato tale anche evadendo o eludendo il fisco) da parte di chi produce ricchezza;
- b) l'erosione progressiva della possibilità di finanziare politiche sociali.

Quando è scoppiata la crisi a livello mondiale, a causa del suo debito molto alto, l'Italia non ha potuto adottare nessuna politica fiscale a sostegno del reddito per contrastarne gli effetti. Quando poi il vento dell'austerità di bilancio ha soffiato su tutte le capitali europee, la pressione sull'Italia perché ponesse mano al risanamento dei conti pubblici è stata particolarmente forte e crescente; e si è scontrata con una già elevata pressione fiscale - su chi le tasse le paga - che ha raggiunto il livello di paesi con ben altri sistemi di welfare. La decisione politica di non colpire redditi e ricchezze finora poco o nulla tassati, ha lasciato il taglio dei servizi come la sola opzione di tutti i provvedimenti che si sono succeduti a partire dalle legge finanziaria del dicembre 2010.

Il procedere solo con tagli alla spesa senza nessuna politica per lo sviluppo apre il ben noto circolo vizioso: per quanti sacrifici si facciano, non si riesce a ottenere il risultato voluto. Se il Pil non cresce o addirittura diminuisce, per stabilizzare il rapporto debito/Pil saranno necessari ulteriori tagli sia nella spesa corrente che in quella in investimenti pubblici; ma i nuovi tagli a loro volta porteranno minore reddito, maggiore rapporto debito/Pil, ancora tagli in una spirale senza fine, mentre la ricchezza accumulata dalla proverbiale capacità di risparmio delle famiglie italiane si va lentamente esaurendo. La Banca di Italia, nell'ultima relazione annuale, ha richiamato l'attenzione sulle difficoltà in cui si trovano le famiglie italiane mentre l'Istat registra che il 4,6 delle famiglie italiane è in

condizioni di povertà assoluta, in leggero aumento a partire dal 2007 (nel Sud Italia sono il 6,7 per cento).

Il problema del debito va dunque affrontato non solo per rimanere all'interno della moneta unica, ma anche perché il suo finanziamento comporta una enorme redistribuzione del reddito dai produttori italiani ai rentier di tutto il mondo e toglie margini di manovra alla politica economica. Pagare gli interessi sul debito pubblico nel 2010 ci è costato il 4,9 per cento del Pil, percentuale destinata a salire per l'aumento dei tassi sul mercato.

Dunque, intervenire sul debito è necessario e urgente, anche e soprattutto dal punto di vista di chi ha a cuore le politiche sociali. Ma la soluzione del problema del debito deve chiedere il contributo di chi finora non ha mai pagato o ha pagato molto meno degli altri. L'offesa al principio di equità deve essere andata ben avanti se sono gli stessi ricchi (una parte di loro) a chiedere di essere tassati di più (o almeno una parte di loro, come mostra l'appello dei ricchi francesi⁽¹⁾ e alcune dichiarazioni in Italia, da Montezemolo a De Benedetti). Le opzioni a disposizione sono diverse, e su alcune di esse finalmente cominciano a cadere dei tabù. È il caso dell'imposta patrimoniale, che ha in sé un carattere di maggiore progressività e che, nel caso italiano, avrebbe anche il merito di poter raggiungere assets più difficili da nascondere del reddito; ed è il caso di quegli strumenti che mettano una parte del risanamento a carico di chi ha contribuito allo sfascio degli ultimi anni: uno di questi strumenti è l'imposta sulle transazioni finanziarie, sulla quale il dibattito è molto più aperto a livello internazionale che in Italia. Ma c'è molto ancora da fare anche sul versante dell'eliminazione di privilegi attribuiti nel corso della nostra vita repubblicana - regioni a statuto speciale, esenzione dall'Ici delle proprietà della chiesa cattolica (la cui abolizione è stata proposta, in relazione alle sole attività commerciali, da due emendamenti e subito respinta nella discussione parlamentare della manovra). Per non parlare dei soliti costi della politica, che sono costituiti soprattutto dagli infiniti piccoli e grandi finanziamenti che ciascun centro di potere politico deve elargire per la propria sopravvivenza. E soprattutto, ogni riduzione della spesa e ogni aumento di imposta deve essere valutato nelle sue ricadute sulle tante disuguaglianze della nostra società, a partire da quella tra uomini e donne. Il bilancio di genere non è mai stato tanto necessario quanto ora. ■

08/09/2011

1. L'appello, pubblicato giovedì 25 agosto 2011 su Le Nouvel Observateur, è stato firmato da 16 presidenti o dirigenti d'impresa francesi. • 2. Sulla "rotta d'Europa", si veda il dibattito sul sito sbilanciamoci.info. Sul dibattito sugli eurobond, si veda l'articolo di Alberto Quadrio Curzio e Romano Prodi, "Eurobond per la nuova Europa" pubblicato il 23.8.2011 sul Sole24Ore. • 3. Si veda sull'Economist del 20.8.2011 l'articolo "The flight from marriage" che ha suonato l'allarme sul possibile contraccolpo negativo per le "tigri asiatiche" della discriminazione di genere e le conseguenti scelte femminili che per la prima volta vedono una riduzione della natalità e fertilità

Tempo di bilancio. Di genere

DI ANNALISA ROSSELLI

Il “bilancio di genere” (d’ora in poi BG) è l’analisi delle spese e delle entrate di un bilancio pubblico, con riferimento alla diversità degli effetti che hanno per le donne e per gli uomini. Quando il ruolo economico e il potere sociale dei cittadini sono diversi, le ricadute della politica su di loro non possono essere le stesse. Lo sappiamo bene quando parliamo di ricchi e poveri, occupati e disoccupati, ma c’è una tendenza a ignorare questa ovvietà quando parliamo di donne e uomini.

Sono passati ormai dieci anni da quando in Italia si è cominciato a parlare di BG, seguendo l’esempio di esperienze estere. In tutto questo tempo manuali, conferenze e progetti pilota hanno cercato di approfondirne i presupposti e la metodologia. Molte amministrazioni locali, alcune molto piccole, hanno cercato anche di attuarlo, con grande coraggio, perché mancano completamente direttive chiare su come un BG vada realizzato. Sarebbe stato compito del governo nazionale, forte della sua maggiore capacità di mobilitare esperti esterni e competenze interne, venire in aiuto alle amministrazioni locali con linee guida, precise indicazioni e sostegno alla diffusione di buone pratiche, ma su questo piano il governo centrale ha brillato per la sua assenza. Un tentativo di leggere in chiave di genere la legge di bilancio nazionale (“di stabilità”, come ora si chiama) sotto l’ultimo governo Prodi è abortito per la caduta del governo. Poi silenzio.

Le amministrazioni locali – comuni, provincie, regioni - sono state lasciate libere di procedere come volevano, ma sole. I risultati finora ottenuti sono stati perciò estremamente disomogenei, a seconda della fede degli amministratori nel nuovo strumento e delle competenze di chi lo ha messo in pratica. Nei casi peggiori non è escluso che ci si stanchi dello strumento prima che abbia prodotto i suoi frutti. In tempi di tagli, il BG, che sarebbe utile più che mai per verificare che i tagli rispettino l’equità tra i due sessi, rischia di essere una delle prime vittime.

Individuare le cause di successi e insuccessi richiederebbe una ricerca approfondita che ancora non è stata realizzata. Posso qua solo ricordare, basandomi su le esperienze di cui sono venuta a conoscenza, alcuni degli elementi ricorrenti che hanno impedito di avere risultati proficui, per poi passare ad indicazioni propositive ispirate ai casi, per fortuna non pochi, di successo.

Innanzitutto il BG è un esame della politica che un’amministrazione adotta rispetto alla disuguaglianza tra i sessi e quindi presuppone interrogarsi anche sul modello di famiglia che si vuole promuovere, se paritario o tradizionale basato sul male breadwinner. Decidere di fare un BG non è quindi un’operazione politicamente neutra. Presuppone il convincimento che l’attuale disuguaglianza sia negativa per la società, per motivi di equità o per di efficienza o entrambi, e che vada combattuta. Questo spiega alcune resistenze o l’indifferenza che l’esercizio ha incontrato in parte delle amministrazioni.

In secondo luogo l’attenzione del BG non deve essere sulle

donne, ma sulla disuguaglianza tra cittadini e cittadine che, in pochi casi, può segnare uno svantaggio maschile. Ci possono essere spese destinate alle donne che aumentano la disuguaglianza di genere. Ricordo un’assessore regionale che trionfalmente riferiva di aver organizzato un corso sui problemi dei figli per le mamme (N.B. mamme, non genitori. E trattavasi di assessore donna, in questo caso). Viceversa ci sono spese per gli uomini che diminuiscono la disuguaglianza di genere: per esempio, pagare i congedi di paternità, oppure combattere l’abbandono scolastico che è un fenomeno riguardante soprattutto i ragazzi. Molte perplessità nel classificare le spese derivano da questa confusione tra spese per l’equità di genere e spese per le donne.

Poi viene il metodo. Il BG non è un esercizio che si affida ad un esperto esterno a cui si consegna un pacco di documenti e si chiede di produrre un risultato. Gli esperti servono, ma, a livello locale, con moderazione (vedi oltre). Gli esperti sono molto necessari invece a livello nazionale, per valutare il cosiddetto “impatto di genere” di una determinata misura. Servono a prevederne ex-ante gli effetti e suggerire opportune modifiche, o ex-post, una volta che la misura è stata attuata, ad applicare procedure statistiche più complesse, per misurarne l’impatto, depurandolo il più possibile da altri elementi. Per fare un esempio (concreto e viene dalla Germania), uno studio¹ ha formulato previsioni sull’impatto di genere di finanziamenti per la diffusione della banda larga. In questo caso non solo si è guardato se gli utenti effettivi e potenziali di Internet sono più uomini che donne, un dato facile da avere, ma si è anche preso in considerazione quanto la diffusione della banda larga su tutto il territorio avrebbe accelerato l’adozione di nuove tecnologie per le relazioni umane, l’informazione, i rapporti con la pubblica amministrazione, ampliando l’esclusione di chi resta dalla parte sbagliata del digital divide (soprattutto donne). La conclusione è stata la raccomandazione di affiancare alla costruzione delle infrastrutture fisiche la creazione di reti di sostegno per aiutare chi ha difficoltà nell’utilizzo di Internet.

Se invece si deve esaminare un intero bilancio, il ruolo degli esperti non solo può, ma deve essere limitato. Il BG non deve essere un evento eccezionale, ma una routine alla portata di qualunque amministrazione. Uno dei suoi scopi è anche quello di aumentare la consapevolezza degli amministratori, inducendoli a vedere la disuguaglianza di genere. Inoltre, senza la collaborazione interna dell’amministrazione, un buon BG è impossibile, perché la maggior parte delle informazioni necessarie non sono facilmente accessibili al pubblico.

Infine tento di tracciare il percorso ideale di un BG, indicando quali aiuti un’amministrazione locale dovrebbe ricevere “dall’alto”. Come già detto, il governo centrale non può limitarsi a imporre l’adozione del BG. Se non si forniscono altri strumenti, si rischia solo di dar vita a unennesimo adempimento burocratico. L’esperienza dell’Austria che ha introdotto per legge il BG a tutti i livelli di governo dal 2009 è illuminante in

questo senso perché l'attuazione è stata deludente².

Il primo passo che un'amministrazione deve compiere è concordare una procedura codificata che specifichi a quale stadio dell'elaborazione del bilancio entrano le considerazioni di genere e a chi competono. L'esperienza positiva dell'Andalusia³ dimostra che l'investimento iniziale nella formazione e costruzione delle procedure è cruciale. Bisogna anche stabilire, sulla base delle risorse, se passare in esame tutto il bilancio, o solo alcuni assessorati, o assessorati diversi in anni diversi. La mancanza di procedure chiare ha lasciato il BG alla buona volontà di qualche amministratore e non ne ha fatto un elemento permanente del processo decisionale della Pubblica Amministrazione.

In secondo luogo si devono decidere le priorità di intervento, sulla base della serietà dei problemi e dell'area di competenza. Nella fase di ricostruzione del contesto territoriale contano sia gli esperti che i rapporti con la società civile. Gli esperti possono attingere a statistiche ufficiali – e possibilmente ai molti studi che la PA in Italia commissiona e poi lascia giacere nei cassetti – per fornire il quadro della disuguaglianza di genere nel territorio. Linee guida nazionali dovrebbero aiutare nella scelta di (pochi) indicatori utili a misurare le molte disuguaglianze e fornire anche riferimenti (medie nazionali, obiettivi europei) con cui confrontarli per sintetizzare punti di forza e di debolezza. L'amministrazione locale, visto il quadro, dovrebbe decidere le sue priorità, anche ricorrendo a una verifica delle urgenze attraverso processi di sondaggio/coinvolgimento della popolazione.

Viene poi la valutazione delle decisioni di spesa a preventivo o consuntivo. Bisogna individuare per prime le spese specifiche che l'amministrazione affronta per programmi costruiti espressamente per combattere la disuguaglianza di genere (per es. sostegno all'imprenditoria femminile, campagna contro gli stereotipi). L'esperienza insegna⁴ che la diminuzione delle spese per azioni specifiche indica quasi sempre che l'attenzione per l'equità di genere si è allentata: il loro ammontare nella spesa generale è un buon indicatore dell'impegno dell'amministrazione. Tutte le altre spese dovrebbero essere valutate in un'ottica di genere, secondo il gender mainstreaming. In questa fase gli esperti sono utili per impostare il lavoro almeno la prima volta che il BG viene realizzato, perché i metodi da usare sono diversi e dipendono dal tipo di spesa e dai dati disponibili.

Infine l'amministrazione dovrebbe guardare al suo interno, non solo alle politiche del personale, ma ai suoi comportamenti nell'assegnazione di incarichi, consulenze, appalti. Si deve pretendere che un'amministrazione pubblica, se non discrimina a favore, almeno non discrimini contro le donne. È in questo ambito che la collaborazione interna è indispensabile, perché il lavoro richiede al personale tempo e risorse e può toccare aspetti sui cui non si vuole che sia fatta troppa luce. Ma è questo uno dei punti a favore dell'introduzione del BG. Come diceva uno dei primi manuali in materia⁵, il BG è un esercizio che serve all'equità, all'efficienza e alla trasparenza. E in Italia abbiamo un gran bisogno di tutte e tre. ■

06/10/2011

1. Mara Kuhl (2010) Are the economic stimulus programmes fair for everyone?, Expert opinion commissioned by the Women and Gender Studies research group of the Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin • 2. Mairhuber, (2011) Crisis and Recovery in Austria. Labour market impact on men and women. External report commissioned by and presented to the European Commission Directorate-General for Justice; unit D1 "Equality between men and women" • 3. Si veda Junta Andalusia Gender Impact Assessment Report on the Budget 2011 • 4. European Commission, 2010, Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality • 5. Bettio F, Rosselli A., Vingelli G., 2002, Gender auditing dei bilanci pubblici, Fondazione A.J. Zaninoni

Tassare la finanza per curare l'economia*

DI NANCY FOLBRE

Tutti noi paghiamo tasse statali e locali sulla maggior parte dei nostri acquisti, e molti giochi d'azzardo sono tassati dallo stato, con aliquote che vanno dal 6,75 % del Nevada fino al 55% delle slot machines in Pennsylvania. Invece le vendite speculative di azioni, obbligazioni e altri strumenti finanziari non sono soggette a tassazione negli Stati Uniti, se non per un minimo contributo (meno di mezzo centesimo) sugli scambi di azioni, che va a finanziare la Sec (Securities and Exchange Commission).

In Gran Bretagna, al contrario, una tassa dello 0,5% sulle transazioni azionarie porta nelle casse dello Stato circa 40 miliardi di dollari l'anno. Il presidente francese Nicolas Sarkozy e il can-

celliere tedesco Angela Merkel hanno recentemente reso noto il progetto di introdurre una tassa analoga nei 27 paesi dell'Unione Europea.

La tassa è nota con diversi nomi fra cui "tassa sulle transazioni", "tassa sulle transazioni finanziarie", "accisa sulle transazioni di titoli" o "Tobin tax" (dal nome dell'economista premio Nobel James Tobin, famoso per averne proposto l'applicazione agli scambi valutari con l'estero alla fine degli anni '70).

Qualunque sia il suo nome, Wall Street la detesta, perché comporterebbe una riduzione dei profitti. Ma i proponenti come Dean Baker, co-direttore del Center for Economic and Policy Research, affermano che essa colpirebbe soprattutto gli "investitori irra-

zionali" a breve termine, e scoraggerebbe le speculazioni più che gli investimenti produttivi.

Meno speculazione significherebbe minore volatilità dei prezzi, favorendo così gli investitori a lungo termine.

Inoltre, una tassa dello 0,5% su Wall Street porterebbe nelle casse dello Stato fino a 175 miliardi di dollari l'anno, anche nel caso in cui, scoraggiando le operazioni più ravvicinate e frequenti, il numero di transazioni totali risultasse dimezzato.

Una piccola tassa sulle transazioni finanziarie, proposta dal rappresentante democratico dell'Oregon Peter DiFazio e sostenuta dal senatore democratico dell'Iowa Tom Harkin, chiamata "Let Wall Street Pay for the Restoration of Main Street Act" (i cui specifici dettagli sul co-finanziamento sono ancora oggetto di trattativa), porterebbe probabilmente un gettito inferiore.

Molti stimati economisti appoggiano il concetto che vi è alla base, e molti altri no. In una recente rassegna della letteratura in merito, Neil McCulloch e Grazia Pacillo dell'Institute of Development Studies in Gran Bretagna hanno stabilito che è improbabile che la tassa contrasti efficacemente la speculazione, ma nondimeno essa rappresenta una fonte di gettito fiscale relativamente apprezzabile. Un recente rapporto di Thornton Matheson, pubblicato dal Fondo Monetario Internazionale, esprime invece un parere negativo in proposito.

Un affascinante elenco di pro e contro si trova nel filmato del dibattito dell'8 luglio, sponsorizzato dal Center for the Study of Responsive Law, nell'ambito della serie "Dibattito sui tabù". Il mio collega presso l'Università del Massachusetts Robert Pollin si è espresso favorevolmente, mentre James Angel della Georgetown è contrario. Il professor Angel evidenzia che gli operatori a breve termine non sono tutti speculatori, e li descrive come una componente sana dell'ecosistema finanziario che rischierebbe di essere spazzata via da questa legge. L'opinione del Professor Pollin, con il quale mi trovo d'accordo, è che le transazioni a breve termine siano aumentate esponenzialmente negli ultimi anni, senza alcuna ricaduta positiva sull'efficienza dell'economia. In ogni caso, non credo che una tassa dello 0,5% sulle transazioni pos-

sa creare gravi problemi. Angel fa inoltre notare che una tassa sulle transazioni finanziarie si trasferirà, almeno in parte, a tutti gli investitori, con conseguenze negative sui risparmi pensionistici. Ma tutte le tasse, almeno in parte, si trasferiscono ai consumatori. Concordo con il professor Pollin quando afferma che la tassa sulle transazioni avrà sulla maggior parte delle persone effetti minori rispetto ad altre imposte sulle compravendite.

Gli economisti mostrano che le imposte sulle vendite disincentivano il consumo, il che è meglio rispetto a scoraggiare gli investimenti che possono dare remunerazione in futuro. Ma le scelte della popolazione sui consumi hanno importanti conseguenze sulla produttività futura. Come sottolinea Pollin, le attuali imposte sui consumi danneggiano coloro che scelgono per le proprie abitazioni materiali tecnologicamente avanzati per la conservazione del calore, oppure comprano un'automobile più efficiente dal punto di vista del consumo di carburante.

Il mio lavoro di ricerca evidenzia che gli investimenti dei genitori per i figli, così come la spesa pubblica per la sanità e l'istruzione, rappresentano una forma di investimento sul capitale umano. La maggior parte delle imposte sui consumi, a livello statale e locale, sono a carattere regressivo, cioè le famiglie meno abbienti pagano una somma più elevata in percentuale rispetto al reddito. L'imposta nazionale sui consumi, o tassa sul valore aggiunto, avrebbe un impatto ancora più negativo sulle famiglie meno abbienti. Le nostre attuali strategie di tassazione favoriscono gli investimenti speculativi nelle attività finanziarie rispetto agli investimenti produttivi sull'abilità umana. Questo squilibrio aiuta a spiegare perché i sindacati delle infermiere negli Stati Uniti si siano schierati nettamente a favore della tassa sulle transazioni finanziarie. Come recita il loro slogan: "Curare l'America. Tassare Wall Street." ■

08/09/2011

* dal blog di Nancy Folbre sul NYT, post pubblicato il 23 agosto 2011. Tradotto con il consenso dell'autrice

Da Versailles a Maastricht

DI ANNAMARIA SIMONAZZI

“ La politica di ridurre la Germania in servitù per una generazione, di degradare la vita di milioni di esseri umani e di privare un'intera nazione della felicità dovrebbe essere odiosa e ripugnante: odiosa e ripugnante anche se fosse possibile, anche se ci arricchisse, anche se non fosse fonte di rovina per tutta la vita civile d'Europa. C'è chi la predica in nome della giustizia. Nei grandi eventi della storia umana, nel dipanarsi degli intricati destini delle nazioni, la giustizia non è tanto semplice. E se pur lo fosse, le nazioni non sono autorizzate, dalla religione o dalla morale naturale, a punire i figli dei loro nemici per i misfatti di genitori o di governanti”¹. Così scriveva Keynes nella sua appassionata e disperata arringa contro le esorbitanti riparazioni imposte, nel trattato di pace firmato a Versailles nel 1919, dalle potenze vincitrici alla Germania sconfitta. Condizioni economicamente e finanziariamente impossibili da soddisfare,

ispirate più al principio del "castigo" che della riparazione, sorde a considerazioni di capacità effettiva di pagare e dei costi, economici e sociali, imposti alla popolazione.

A distanza di un secolo, gli attori si sono scambiate le parti, ma la tragedia sulla scena è la stessa. Qui ora si tratta di debito piuttosto che riparazioni, ma il principio non cambia: delitto e castigo. Questo è stato il principio ispiratore nella gestione della crisi dell'eurozona fin dall'inizio: il virtuoso Nord non doveva pagare per la prodigalità e l'irresponsabilità dei cugini del Sud. E dunque l'aiuto è stato dapprima negato, poi concesso col contagocce, e solo quando si era sull'orlo del precipizio: sempre troppo poco, sempre troppo tardi, sempre troppo oneroso. E mano a mano che la crisi si espandeva a macchia d'olio - dalla Grecia ai PIIGS, al debito sovrano, alle banche - cresceva il risentimento e il rancore dei "salvatori" e la disperazione e la rabbia dei "salvati".

È stato ben presto chiaro ai più che la medicina imposta ai paesi indisciplinati avrebbe comportato costi enormi, quanto vani: tagliare salari e spesa pubblica, aumentare imposte e tariffe, liquidare i dipendenti pubblici, svendere le imprese e le proprietà pubbliche in una situazione di crisi già grave e in un contesto europeo stagnante avrebbe ammazzato l'economia, falcidiato il reddito, e aumentato il debito. Che questa concatenazione di scelte suicide avrebbe trascinato con sé nella rovina anche i creditori, era altrettanto chiaro: non solo le banche e l'economia dell'Europa, ma il mondo intero. L'Europa, ammonisce allarmato il presidente degli Stati Uniti, sta spaventando a morte il mondo.

Perché dunque, di fronte all'evidenza, non è stato possibile interrompere la concatenazione di scelte suicide? Perché non è stato possibile intraprendere un'altra strada? Tre sono le risposte, non necessariamente alternative, che potremmo sinteticamente riassumere così: il principio calvinista che chi infrange le regole va punito, la certezza che la virtù (austerità) porterà alla stabilità, alla fiducia e alla crescita, il convincimento che un'alternativa non è politicamente possibile, in quanto va contro l'opinione pubblica.

Il punto di vista della Germania (e dei paesi virtuosi, cioè creditori) è semplice: i paesi del sud si sono indebitati fino al collo approfittando dei bassi tassi di interesse garantiti dalla partecipazione alla moneta unica. Ora sono puniti dai mercati e devono imparare la disciplina. Alla base vi è dunque una diagnosi (sbagliata) delle origini della crisi del debito greco, e del problema dei PIIGS in generale, che addossa la responsabilità degli squilibri unicamente sui paesi in deficit. Vizi e virtù possono essere chiaramente distinti e distribuiti. Questo dimentica per esempio che prima della crisi la Spagna aveva un rapporto debito/PIL più basso della Germania, e che i suoi problemi attuali derivano da una bolla immobiliare che ha inflazionato prezzi e salari, minandone la competitività senza possibilità di svalutare; o che la Germania stessa ha infranto il limite del disavanzo negli anni in cui era lei ad essere "il malato d'Europa". Ma non è questo il punto.

Per l'elettore tedesco il miracolo economico tedesco del dopoguerra è stato costruito su una combinazione di finanze prudenti, valuta forte, moderazione salariale, poderose esportazioni, e gli è difficile immaginare che proprio queste virtù possano essere alla base della crisi presente. La costruzione dell'unione monetaria europea riflette questa stessa distorsione: la convinzione che prudenza, frugalità, efficienza, competitività, che servono bene gli interessi di un paese, se perseguiti da tutti, possano condurre al benessere generale. Questa fede è stata tradotta, nella teoria e nella politica economica, nel principio che i meccanismi che operano dal lato dell'offerta possano essere sufficienti a garantire la coesione e la convergenza di paesi che partono da condizioni economiche e sociali assai diverse². Si è così prestata la massima attenzione a costruire delle regole che vincolassero le politiche nazionali, senza prestare attenzione alcuna a creare le istituzioni necessarie a fronteggiare situazioni di crisi. Alla Banca centrale, limitata nel suo mandato a garante della stabilità dei prezzi, non è stata affiancata nessuna altra istituzione capace di parlare nel nome dell'Europa, e di guidare l'opinione pubblica nella ricerca di una soluzione condivisa della crisi che potesse tener conto degli interessi dei diversi paesi.

L'opinione pubblica, l'elettore, è stata l'ossessione dietro cui si sono nascosti i principali attori politici, in particolare in Germania, nell'odissea infinita della crisi. Ma l'opinione pubblica non è dogmatica e definitiva, ed è dunque suscettibile di persuasione. Ed è compito dell'élite di guidare piuttosto che essere guidata. Suo dovere è quello di impedire che si apra uno iato troppo gran-

de fra ragione e pulsione, che renda poi impossibile o estremamente costoso il ritorno a soluzioni socialmente ed economicamente realizzabili. Ma proprio qui sta il problema: cosa sia "ragionevole" cioè quale sia il modello teorico che deve guidare l'azione di governo. E, nonostante la gravità della crisi, il modello è rimasto, di fatto, quello illustrato più sopra. La classe dirigente europea ha così continuato a chiedere dosi ulteriori di austerità, accompagnate da condizioni sempre più pesanti e umilianti, al tempo stesso in cui ne riconosceva l'inutilità ai fini di risanamento. La popolazione – gli elettori – chiedono leadership, chiarezza, capacità di decisione e di comunicazione. Il messaggio che è stato trasmesso all'opinione pubblica, invece, è stato incoerente e ambiguo, basato com'era su premesse teoriche continuamente smentite dall'evolversi dei fatti. Questo spiega la politica a dir poco incoerente del cancelliere Merkel, la risposta alla crisi finanziaria "passo dopo passo", la riforma di bastioni dell'impalcatura teorica e normativa dell'eurozona "un passo alla volta", che non tengono conto del fatto che i mercati non aspettano, e che più lentamente si agisce, più alto sarà il costo finale. Già l'aumento dell'European Financial Stability Facility (il fondo-salvatati) - così faticosamente approvato dalla Germania nei giorni scorsi, così difficile da far ingoiare alla piccola Slovacchia, che si rifiuta di pagare lei per salvare i più ricchi greci (e su cui la Germania dovrà esercitare tutta la sua influenza)³ - è stato superato dagli eventi, ed è ormai considerato di gran lunga troppo piccolo rispetto a quanto si ritiene appena necessario per contrastare l'allargamento del contagio a paesi più grandi.

L'austerità sta uccidendo la crescita in tutta l'eurozona, e finirà per travolgere (ha già cominciato, come dimostrano i dati più recenti sul tasso di crescita tedesco) anche la Germania, aumentando il risentimento della popolazione. C'era spazio - c'è ancora? - per una politica di azione plausibile, capace di arrestare la spirale di crisi e di austerità, per un'opera coordinata di persuasione sulla propria base elettorale a favore di un piano di salvataggio per i paesi in difficoltà (un nuovo piano Marshall europeo), capace di risolvere la crisi nel breve periodo e di formulare una politica di medio periodo che favorisca la crescita e l'occupazione. Il successo di questo piano richiede che due condizioni siano soddisfatte, a livello nazionale e a livello di Unione europea.

Il consenso su un piano coordinato di aiuto esige che si dia risposta alle preoccupazioni tedesche, finlandesi slovacche. La richiesta di un comportamento solidale da parte delle nazioni creditrici deve andare di pari passo all'offerta di garanzie di un comportamento responsabile e credibile da parte dei singoli paesi ora in difficoltà. Questo spiega il tono particolarmente duro della lettera della Bce al governo italiano. Si può obiettare alle linee di azione proposte (e lo facciamo nell'articolo di redazione), non sulla necessità di riforme strutturali per la crescita. Ma una unione monetaria europea sostenibile nel lungo periodo richiede anche di eliminare le cause di squilibrio che hanno portato alla crisi attuale. È necessario dunque rivedere i meccanismi di funzionamento dell'area dell'euro, partendo da un riesame critico dei meccanismi di aggiustamento, per ridisegnare nuove regole e predisporre politiche capaci di prevenire la creazione di nuovi squilibri.³ Il giorno dopo dell'approvazione dell'aumento del fondo da parte del Bundestag, il cancelliere Angela Merkel era a Varsavia dove, nelle pause dell'incontro ufficiale, ha incontrato Iveta Radicova, primo ministro slovacco. Le previsioni sono che, grazie all'azione di persuasione della Germania, l'approvazione dell'accordo da parte della Slovacchia sarà solo una questione di tempo. ■

06/10/2011

Meno tasse per tutte?

Proposta a rischio

DI UGO COLOMBINO

Alberto Alesina e Andrea Ichino hanno recentemente rilanciato, con contributi accademici e interventi sulla stampa, l'idea di una tassazione dei redditi personali differenziata in base al genere: aliquote fiscali più basse se il contribuente è femmina⁽¹⁾.

Secondo Alesina e Ichino si tratterebbe dello strumento più efficace per cambiare la condizione femminile in Italia: le donne avrebbero salari netti più elevati, migliori prospettive di lavoro, maggior potere contrattuale in famiglia (e quindi una divisione più equa del lavoro domestico), un reddito più elevato da spendere (se vogliono) per la cura dei figli. Inoltre l'aumento dell'occupazione femminile compenserebbe in buona parte la perdita di gettito fiscale dovuta alle aliquote più basse.

La proposta trae spunto da un risultato classico della teoria della tassazione e da risultati empirici che mostrano come l'offerta di lavoro femminile sia più elastica di quella maschile. Se il salario femminile aumenta il numero di donne che desiderano lavorare (e il numero di ore lavorate) aumentano sensibilmente (l'opposto, se il salario femminile diminuisce): a seconda dei paesi, ad un aumento dell'1% dal salario consegue un aumento dell'0.5% - 1.5% dell'offerta di lavoro femminile. Nel caso dei maschi, invece, la variazione è molto contenuta, solitamente inferiore a 0.5%⁽²⁾. La teoria ci dice che è efficiente tassare di meno (di più) i comportamenti più (meno) elastici. Si può provare a spiegarlo con questo esempio. Consideriamo un maschio e una femmina che lavorano entrambi 40 ore alla settimana e guadagnano entrambi 10 euro all'ora. Per la donna 10 euro orari sono il salario minimo per il quale è disposta a lavorare. In altre parole, se il salario scendesse al di sotto di 10 euro rinuncerebbe a lavorare. Al contrario il maschio è completamente anelastico, cioè è sempre disposto a lavorare 40 ore alla settimana qualunque sia il salario. Supponiamo che si introduca una tassa del 25% sui redditi da lavoro. Ciò significa che il salario orario netto diventa $10 - 2.5 = 7.5$ euro. Il maschio continuerà a lavorare 40 ore la settimana con un reddito netto di 300 euro alla settimana (invece di 400). Dato quel salario netto, però, la donna smetterà di lavorare. È evidente che sarebbe meglio tassare solo il reddito maschile: per il maschio (e per l'erario) non cambierebbe niente, mentre la donna sarebbe in una condizione migliore (potrebbe continuare a lavorare). Generalizzando, la teoria economica suggerirebbe di tassare di meno le donne. Gli autori calcolano che in Italia le aliquote femminili dovrebbero essere circa i 2/3 di quelle maschili.

La proposta ha tre punti forti e tre punti deboli. Comincio dai primi.

1. Le implicazioni sui comportamenti, sui livelli di occupazione e sull'economia familiare sono inconfutabili. Il salario netto e i livelli di occupazione femminile aumenterebbero. È anche possibile che, magari nel lungo periodo, i termini di contrattazione all'interno della famiglia si sposterebbero a favore delle donne.

2. La riforma sarebbe quasi autofinanziata. La perdita di gettito dovuta alle aliquote più basse potrebbe essere in buona parte compensata da un aumento del numero delle donne contribuenti e dall'aumento del reddito lordo da loro prodotto.

3. Un altro risultato teorico – menzionato ma poco sviluppato da Alesina e Ichino – ci dice che sarebbe meglio tassare, invece che in base al reddito, in base a caratteristiche esogene (cioè non modificabili da parte del contribuente) correlate con la capacità contributiva (l'abilità o la produttività). Il motivo è che il reddito dipende anche dalle decisioni del contribuente. Se le decisioni sono elastiche, la tassazione basata sul reddito induce il contribuente a "nascondere" la sua capacità contributiva lavorando di meno. Questo invece non accade se la tassazione è basata su caratteristiche non modificabili (età, genere, altezza e così via).

Vengo ai punti secondo me più deboli o discutibili. Per lo più sono questioni riconosciute anche dagli autori.

1. La differenza di elasticità tra maschi e femmine riguarda prevalentemente le donne sposate. Se si applicasse una identica tassazione per tutte le donne si introdurrebbe un elemento di inefficienza. Se d'altra parte si tassassero in modo diverso le donne sposate e le donne nubili si distorcerebbe la scelta matrimoniale (altro tipo di inefficienza). Inoltre la differenza di elasticità si riduce notevolmente al crescere del reddito familiare. Al fine di sfruttare correttamente le differenze di elasticità maschili e femminili le aliquote dovrebbero essere graduate in modo piuttosto complicato.

2. L'elasticità dell'offerta di lavoro è strettamente legata al livello di occupazione e alla divisione intra-familiare del lavoro domestico. Se la tassazione differenziata per genere inducesse un aumento dell'occupazione femminile e una organizzazione più equa dell'organizzazione familiare simultaneamente assisteremmo anche ad una riduzione del divario di elasticità. L'efficienza della tassazione richiederebbe un aggiustamento frequente delle aliquote.

3. Anche l'uso del genere come indicatore della capacità contributiva solleva un problema simile a quello del punto precedente. Anche ammettendo che vi sia un legame tra genere e capacità contributiva (ad esempio derivante dalla maternità), questo legame cambia anche in funzione delle politiche sociali e fiscali adottate.

I tre problemi elencati sopra potrebbero forse essere risolti con un disegno sufficientemente sofisticato della riforma. Quel che a mio parere rende non del tutto convincente la proposta è una questione più generale. Gli economisti hanno spesso formulato proposte che prevedono una differenziazione delle aliquote in base a caratteristiche esogene associate ad elasticità diverse e/o a capacità contributive diverse (età, etnia, altezza)⁽³⁾. È significativo che queste proposte – nonostante possano avere indubbi vantaggi di efficienza e portare benefici ad ampie porzioni

di popolazione – raramente abbiano superato il livello della discussione accademica. Il motivo principale, credo, è che la tassazione personale del reddito non è solo un meccanismo più o meno efficiente per finanziare le spese pubbliche, ma è anche una patente di cittadinanza. La differenziazione per genere (o magari per età) si scontra frontalmente contro il criterio di universalità che l'idea di cittadinanza richiama. Certo esistono politiche selettivamente indirizzate a specifici segmenti caratterizzabili in base al genere o all'età. Ma per lo più si tratta di meccanismi supplementari che non intaccano il carattere universalistico e basato sul reddito del prelievo fiscale di base.

La proposta rimane comunque degna di attenzione e meriterebbe di essere approfondita e discussa sia nei suoi aspetti tecnici sia dal punto di vista dell' "economia politica" (rapporto con altri criteri oltre a quello dell'efficienza, accettabilità in base a come la proposta è "confezionata" ecc.).

In vista di una concreta riforma al momento privilegierei una direzione diversa. Come quella di Alesina e Ichino trae spunto dalla teoria della tassazione efficiente ma è più tradizionalmente legata al criterio di universalità. L'elasticità dell'offerta di lavoro si differenzia in base al livello di reddito oltre che in base al genere. L'analisi delle elasticità disaggregate per genere, livelli di reddito e condizione familiare suggerisce che i problemi di efficienza (e di equità) si concentrano sulle famiglie con redditi bassi (I-III decile) e in particolare sulle donne (sia sposate che nubili) che vivono in quelle famiglie. Una riduzione significativa delle aliquote sugli scaglioni di reddito più bassi (o anche il credito di imposta come applicato in Gran Bretagna e negli Stati Uni-

ti) avrebbe notevoli effetti di efficienza, aiuterebbe in particolare le donne che hanno bisogno di aiuto (quelle povere), indurrebbe un aumento della partecipazione al lavoro contribuendo a compensare la perdita di gettito e manterrebbe il carattere universalistico del sistema fiscale. Ancora in direzione di politiche universalistiche e a favore dell'uguaglianza delle opportunità, sarei anche favorevole a meccanismi come il reddito di cittadinanza, che (forse sorprendentemente) potrebbero avere significativi effetti di efficienza oltre che equità⁽⁴⁾. ■

21/04/2011

1. Molti di questi contributi sono reperibili sulla homepage di Andrea Ichino: www2.dse.unibo.it/ichino • 2. Vedi una survey in: Meghir & Phillips, Labour Supply and Taxes, IZA Discussion Papers 3405, 2008. Stime più disaggregate delle elasticità per l'Italia e la Norvegia si trovano in: Aaberge & Colombino, Accounting for family background when designing optimal income taxes: a microeconomic simulation analysis, Journal of Population Economics, DOI 10.1007/s00148-010-0331-y; Aaberge & Colombino, Designing Optimal Taxes with a Microeconomic Model of Household Labour Supply, Carlo Alberto Notebooks no. 157/2010 • 3. Un contributo recente: Cremer & al., Tagging and Income Taxation: Theory and an Application, American Economic Journal: Economic Policy, 2010, 2(1): 31-50 • 4. Colombino, Il reddito minimo universale, La Voce 11-06-2010. Per un contributo più analitico vedi: Colombino & al. Alternative Basic Income Mechanisms: An Evaluation Exercise with a Microeconomic, Basic Income Studies, 2010, 5(1), Art. 3.

Un credito fiscale per le donne che lavorano

DI GIACOMO DAMIOLI

È un dato di fatto che l'Italia presenta il più basso tasso di occupazione femminile dell'Unione Europea. Tra i paesi membri dell'Ocse, tassi minori di quelli italiani sono presenti solo in Cile, Messico e Turchia. In Europa, l'evidenza empirica delinea uno scenario peggiore non solo rispetto ai paesi con regimi di welfare socialdemocratici tipici dei paesi scandinavi, a quelli con sistemi corporatisti tipo Francia e Germania e liberali come il Regno Unito, ma anche a molti paesi dell'Europa dell'Est ed agli altri paesi mediterranei.

È mia convinzione che uno strumento efficace in mano all'autorità politica per favorire la partecipazione femminile nel mercato del lavoro ed allo stesso tempo integrare i redditi dei lavoratori con salari bassi siano gli in-work benefits (IWB). Gli IWB sono trasferimenti monetari per individui poveri che richiedono ai beneficiari di lavorare un numero minimo di ore. Gli IWB nascono dall'accesso dibattuto accademico e politico a proposito degli effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro tipici degli strumenti che, come il reddito minimo garantito e i sussidi di disoccupazione, aiutano le fasce a reddito basso.

Un esempio, nel Regno Unito, è il Working Tax Credit (WTC). Il WTC è un sussidio concesso alle famiglie a condizione che almeno un individuo lavori per 16 o più ore alla settimana (almeno 30 ore se senza figli). L'ammontare dipende dalla composizione familiare → (famiglie con figli hanno diritto ad una maggiorazione) e dal reddito della famiglia (l'ammontare decresce con l'aumentare del reddito familiare). Nel 2010, per una coppia con figli, l'entità massima del sussidio era pari a 380 sterline al mese e si azzerava per famiglie con un reddito di 1500 o più sterline al mese.

Inoltre, per le famiglie con figli in cui i genitori lavorano a tempo pieno, la WTC include il rimborso di una parte sostanziale (il 70%) delle spese per la cura dei figli, fino a un massimo 120 sterline alla settimana in presenza di un figlio e 210 per quelle con 2 o più figli.

Nati negli anni '70 nel Regno Unito e negli Stati Uniti come crediti d'imposta rimborsabili per persone con figli a carico, gli IWB sono stati più recentemente inseriti tra gli strumenti di politica fiscale di molti altri paesi⁽¹⁾. In Italia, al contrario, gli IWB ▶

sono rimasti ai margini del dibattito politico, nonostante la loro introduzione sia stata considerata positivamente in più sedi.

In particolare, l'ultimo dei contributi citati si basa sull'introduzione in Italia di un IWB ricalcato su quello vigente nel Regno Unito, che finanziandosi attraverso l'eliminazione delle detrazioni per familiari a carico (una misura che come noto disincentiva l'offerta di lavoro delle donne in coppia) aumenterebbe il tasso di occupazione femminile in Italia tra circa i 3 ed i 5 punti percentuali ⁽²⁾.

I risultati degli studi che hanno analizzato l'effetto degli IWB sulla povertà e sull'offerta di lavoro nei sistemi più maturi, cioè gli Stati Uniti ed il Regno Unito, possono fornire indicazioni costruttive per l'adozione di schemi analoghi nel nostro paese. Al contrario, le esperienze più recenti (come il Prime pour l'Emploi introdotto in Francia nel 2001 e la riforma dei "Mini-jobs" del 2003 in Germania) si prestano meno, in parte perché necessitano di una valutazione più approfondita, in parte a causa del modesto ammontare del sussidio.

In generale, gli IWB anglosassoni hanno centrato almeno in parte gli obiettivi che si erano preposti. Sebbene gli effetti variano di caso in caso a seconda della riforma in esame, si può affermare che in generale gli IWB hanno aumentato sia l'occupazione che il reddito disponibile della popolazione a basso reddito, alleviato la povertà infantile e dato impulso a quel circolo virtuoso tra lavoro ed inclusione sociale che ne ha ispirato l'introduzione.

Un indizio della positività dei risultati è il sostegno bipartisan di cui gli IWB godono sia nel Regno Unito che negli Stati Uniti. Negli Stati Uniti, l'Earned Income Tax Credit è stata introdotta dal presidente Ford nel 1975. Dopo successive espansioni effettuate nel 1986 (Reagan), 1990 (Bush padre), 1993 (Clinton) e 2001 (Bush figlio), l'Earned Income Tax Credit è oggi il più grande programma anti-povertà a livello federale degli Stati Uniti, con più di venti milioni di famiglie beneficiarie, quasi tutte con figli a carico. Nel Regno Unito, il WTC serve più di 4 milioni di famiglie con figli a carico e circa 500 mila famiglie senza figli e, sebbene plasmato dal governo laburista Blair, è stato finora escluso dai tagli del piano di riforma fiscale del governo conservatore Cameron.

L'indipendenza economica delle donne, ed in particolare delle mamme, ne è uscita rafforzata. Per esempio, l'introduzione della Working Family Tax Credit nel Regno Unito nel 1999 ha causato un aumento dei tassi di occupazione delle madri sole di almeno 5 punti percentuali ⁽³⁾. Questo in parte perché le donne rispondono di più agli incentivi monetari (mentre gli uomini hanno una bassa elasticità della quantità di lavoro offerta rispetto al salario, cioè cercano un lavoro full-time a "qualunque" costo), in parte perché queste riforme sono state ideate come mezzo principale per includere le madri sole nel mondo del lavoro e contribuire alla rottura della trasmissione ciclica di condizioni di svantaggio di generazione in generazione.

L'assegnazione di un ammontare aggiuntivo per rimborsare una quota sostanziale delle spese necessarie per la cura dei figli si è mostrato un elemento determinante nell'incremento dell'occupazione delle madri nel caso inglese ⁽⁴⁾. Questo elemento si presta bene al caso italiano, che si contraddistingue per la scarsa diffusione dell'uso di asili nido (a parte poche realtà virtuose) e l'alto numero di interruzioni del rapporto di lavoro per maternità (senza un successivo ritorno nel mercato del lavoro nella maggior parte dei casi).

Inoltre, come mostrato in numerose valutazioni dell'impat-

to sociale ed economico delle politiche pubbliche, l'esito di una singola misura dipende dalla capacità di integrarsi al contesto pre-esistente. Tale raccomandazione è di particolare rilievo in un sistema di welfare che come quello italiano è notoriamente frammentato.

Le esperienze passate hanno mostrato come il buon esito degli IWB sia dipeso dalla presenza di un salario minimo nazionale, che ha impedito ai datori di lavoro di inglobare il sussidio abbassando i salari dei lavoratori beneficiari per un ammontare corrispondente al sussidio. Visto anche la mancanza in Italia di un sistema assistenziale universale tipo minimo reddito garantito (che introdurrebbe un salario minimo implicito), l'introduzione di un (basso) salario minimo nazionale, magari aggiustabile a livello regionale in un contesto federalista (come negli States), è una scelta obbligata.

Gli IWB sembrano ben congegnati anche come stimolo all'emersione del lavoro nero. Su questo campo i dati sono limitati e pertanto le analisi scarseggiano. Resta pur sempre la logica economica, che suggerisce come un sussidio ai lavoratori a basso reddito sia un incentivo alla loro regolarizzazione (che diventerebbe un pre-requisito per poter beneficiare del sussidio).

È infine controverso se la soglia massima per poter accedere al trasferimento debba riguardare i redditi familiari o quelli personali, e se il sussidio debba riguardare anche le famiglie senza figli.

Usare il reddito familiare potrebbe deprimere ulteriormente l'offerta di lavoro delle donne sposate. Infatti, la presenza di un marito occupato potrebbe disincentivare lavori part-time in modo da diminuire il reddito complessivo ed accedere al sussidio. Al contrario, una soglia sui redditi personali spronerebbe l'occupazione anche delle donne in coppia (oltre che dei singles). Come controindicazione si potrebbe ribattere che accederebbero al sussidio persone che guadagnano poco ma hanno partners benestanti. Si tratta di un classico tradeoff tra equità (favorire la riduzione della povertà) ed efficienza (favorire la partecipazione nel mercato del lavoro).

La mia opinione al riguardo è che la soglia per accedere al sussidio dovrebbe essere posta sui redditi individuali per incentivare al massimo l'occupazione femminile e alterare al minimo scelte altamente personali quali il matrimonio, il divorzio e il numero di figli (per lo stesso motivo dovrebbe essere estesa anche famiglie senza figli come nel Regno Unito), nella convinzione che una partecipazione maggiore al mercato del lavoro (soprattutto) delle donne italiane sarebbe un veicolo più efficace di altri verso una maggiore crescita collettiva ed una maggiore libertà individuale. ■

21/09/2011

1. Una recente rassegna degli in-work benefits e del loro impatto in paesi OECD si trova in: Immervoll, H. and M. Pearson (2009) A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD, IZA Policy Paper No. 3. Bonn: IZA. • 2. Figari, F. (2011) From housewives to independent earners: can the tax system help Italian women to work?. ISER Working paper 2011-15. Colchester: University of Essex • 3. Brewer, M., A. Duncan, A. Shephard and M. J. Suarez (2006) Did Working Family Tax Credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain. Labour Economics, 13: 699-720 • 4. Francesconi, M. and W. van der Klaauw (2007) The Socioeconomic Consequences of "In-Work" Benefit Reform for British Lone Mothers. Journal of Human Resources, 42: 1-31



Curiamo la disoccupazione con i lavori di cura

DI FRANCESCA BETTIO, ANNAMARIA SIMONAZZI

Possiamo vantare una delle speranze di vita più alte al mondo, ma siamo una nazione di non-più-giovani. Benché ad InGenere abbiamo le statistiche, il grigio progressivo di cui si sta tingendo questo paese è fin sotto gli occhi di tutti e non ha bisogno di cifre. Il paradosso è che, mentre la crisi acuisce la percezione che un paese sempre più grigio non possa nutrire grandi aspirazioni di crescita economica, l'Italia è ancora in grado, se vuole, di approfittare dell'opportunità di fare degli anziani un motore della ripresa occupazionale.

Qui i numeri servono. Secondo le proiezioni del *constant disability scenario*¹ elaborato dagli esperti della Comunità europea, in Italia gli anziani con almeno una disabilità sono destinati a salire a 4 milioni e 379 mila nel 2050 rispetto ai 2 milioni e 659 mila stimati per il 2010, con un incremento di 1 milione e 720 mila spalmato sui prossimi trent'anni. Proviamo a tradurre questo incremento di domanda in potenziale crescita occupazionale con una stima a grandi spanne, ma non infondata. In quell'Olanda che attualmente vanta uno dei maggiori tassi di copertura per la cura degli anziani, chi è curato a domicilio ma non soffre di disabilità gravi quale la demenza senile riceve in media 10 ore la settimana, cure personali e lavoro domestico

inclusi (Bettio e Verashchagina 2010). Se si prendono queste ore come parametro rappresentativo, di qui al 2050 si creerebbero 860 mila posti di lavoro 'part-time' a 20 ore l'uno la settimana, o 477 mila posti di lavoro a 36 ore la settimana, un tempo pieno per la maggioranza delle italiane. Pochi? Se tutta questa occupazione aggiuntiva fosse assorbita dalla componente femminile della forza lavoro basterebbero altri tre settori capaci della medesima performance occupazionale per raggiungere un tasso di occupazione femminile prossimo al 60% nei trent'anni a venire (il famoso target di Lisbona)².

Trent'anni sono tanti, ma il calcolo è per difetto. Nello stimare la possibile occupazione aggiuntiva che una maggiore domanda di cura trainerebbe non si è tenuto conto dell'occupazione negli ospedali o nei centri territoriali di riabilitazione destinati a crescere a loro volta, né dell'espansione dell'indotto. Soprattutto, le 10 ore di cura la settimana prese a parametro rappresentativo potrebbero essere poche. Sono un valore tipico dei paesi scandinavi, capaci di organizzare efficacemente i servizi a domicilio, ma anche di tollerare molta solitudine per i propri anziani, ai quali viene garantito il benessere fisico, ma poca compagnia o socialità. E sono un prezzo da pagare per garanti-

re la sostenibilità della finanza pubblica mentre si offrono servizi a larga copertura e a costi bassi per la famiglia.

Esistono altri modi di organizzare la cura agli anziani che implicano una razionalizzazione delle ore di cura meno spinta e guadagni occupazionali notevoli in prospettiva, quello francese in particolare. Dall'inizio degli anni 2000 in Francia si è proceduto a razionalizzare sia gli strumenti finanziari che l'offerta reale di servizi nell'ambito della non autosufficienza e della cura alla persona. L'assistenza ai non autosufficienti è incentrata sull'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) introdotta nel 2002 a sostituzione di indennità precedenti. Finanziata in parte dalla fiscalità generale, in parte dall'utente, funziona più o meno così: una équipe di medici simile a quelle che in Italia presiedono all'erogazione dell'indennità di accompagnamento o dell'assistenza integrata a domicilio (ADI) valuta i bisogni dell'anziano, elabora un pacchetto di cure 'personalizzato' e assegna un relativo budget. Al costo del budget il cliente contribuisce in base al reddito e ad altri parametri, e il rispetto del budget viene monitorato. L'APA garantisce quelli che in Italia verrebbero chiamati 'livelli essenziali di assistenza' per soddisfare i quali la famiglia può scegliere fra i providers accreditati, domiciliari e residenziali (escluso il coniuge).

Fino alla prima metà del 2000 il settore francese dei servizi alla persona era caratterizzato da una forte frammentazione dell'offerta. A fronte di un numero di imprese molto ridotto operanti nel settore, l'80% dei rapporti di lavoro coinvolgevano direttamente cliente e singolo lavoratore, spesso in nero, creando un contesto non troppo dissimile da quello che prevale ora in Italia. Il piano Borloo introdotto nel 2005 ha cambiato l'assetto del settore. Le innovazioni generali principali introdotte dal piano sono l'istituzione dell'Agenzia Nazionale dei Servizi alla Persona - un organo interministeriale che soprintende all'intero settore dei servizi alla persona - e la razionalizzazione del sistema di vouchers (buoni servizio) pre-esistente attraverso la creazione di uno strumento unico da utilizzare sull'intera gamma dei servizi, lo Cheque Emploi Services Universel (CESU). Con il CESU la famiglia può scegliere fra i diversi providers accreditati, dall'operatore sanitario incardinato in una impresa ad un operatore individuale che fornisce cura personale (e lavoro domestico) a domicilio. Quando l'operatore prescelto è pagato attraverso il voucher universale, la famiglia gode di considerevoli agevolazioni fiscali.

In un'ottica lavorativa, uno dei vantaggi evidenti di questo sistema è il forte impulso che dà al coordinamento fra i diversi servizi che compongono la cura alla persona, compito che nell'assetto italiano ricade troppo spesso sul singolo nucleo familiare, e sulla donna in particolare. Un secondo vantaggio è la generalizzazione del sistema di accreditamento che permette di monitorare la qualità, organizzare la formazione e controllare, almeno in parte, le condizioni di impiego dei lavoratori 'a domicilio'. Un terzo e decisivo vantaggio è l'impulso che può venire all'emersione del lavoro nero dalla combinazione virtuosa di forti incentivi fiscali e di un sistema di accreditamento in grado di garantire scelta e qualità.

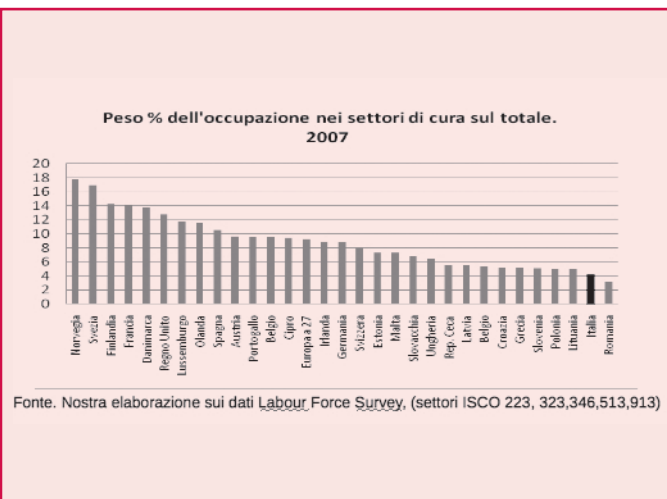
Si stima che in due anni dalla sua introduzione il settore dei servizi alla persona abbia creato circa 232 mila posti di lavoro aggiuntivi, parte dei quali probabilmente sono soltanto emersi. L'entità della cifra non stupisce se si riflette sul fatto che il voucher può essere usato non solo nei limiti stabiliti dall'Allocation Personnalisée ma anche al di fuori e quindi in aggiunta alla medesima, ad esempio per ingaggiare collaboratori domesti-

ci che offrano qualche ora di lavoro domestico in più o servizi di cura alla persona in aggiunta a quelli 'essenziali' - una passeggiata al parco o una discesa al negozio. Il sistema non costringe quindi a razionalizzare all'osso l'erogazione di ore di cura, poiché il costo aggiuntivo viene in gran parte scaricato sulle famiglie.

Non mancano alcuni rischi che l'esperienza francese ha già reso evidenti. Il sistema dei voucher favorisce sì la creazione o l'emersione di occupazione, ma rischia di ingrossare un segmento in cui il lavoratore tipico è una donna che mette insieme diversi pacchetti di ore da clienti diversi per un totale spesso inferiore al tempo pieno e al salario medio mensile, con un profilo di carriera inesistente e parecchie ore (non pagate) impiegate negli spostamenti. Ed è un problema aperto se il sistema CESU sia in grado di offrire correttivi efficaci in merito (Silvera 2010).

Il nuovo meccanismo che presiede all'erogazione dei servizi alla persona è solo uno dei cilindri di un motore occupazionale che le riforme del 2000 hanno sistematicamente potenziato. Il forte coordinamento che sia l'APA che la riforma Borloo hanno promosso, promette infatti di stimolare la creazione di nuova occupazione qualificata e di nuove professionalità a cavallo fra sanitario e sociale. In un assetto integrato quale quello favorito dalle riforme, inoltre, c'è spazio per incentivare settori capaci di creare ulteriore occupazione qualificata quale quello della domotica.

Insomma, l'insieme di queste riforme ha il respiro di una strategia quale quella che molti oramai invocano per il nostro paese (Gori, 2011). Un semplice confronto fra quanto pesa l'occupazione nel settore della cura alla persona in Italia rispetto agli altri paesi europei conferma quanto abbiamo ancora da guadagnare sul piano occupazionale se saremo capaci di puntare sull'attività di cura (Simonazzi 2010). Nel 2007 la somma degli occupati nei settori infermieristico, degli assistenti sociali, degli operatori addetti alla cura alla persona e dei collaboratori domestici raggiungeva il 15% o più del totale dell'occupazione in quattro paesi, Francia inclusa, mentre in Italia superava di poco il 5%.



Non c'è dubbio che sul dato italiano pesino anche differenziali di 'emersione', ma proprio questo è uno dei problemi che la strategia francese ha affrontato e che da noi va risolto se si vuol-

le evitare che l'incremento occupazionale vada in gran parte a beneficio di collaboratrici famigliari straniere 'in nero'. La domanda da rimandare alla prossima puntata è: possiamo permetterci una strategia siffatta? Nei prossimi numeri di InGenere ci ripromettiamo di guardare ai costi e ai guadagni dell'in-

troduzione di un sistema alla francese. Ma non ci fermeremo alla Francia perché altre proposte vengono dal Belgio, dall'Austria e da altri paesi europei. Invitiamo sin d'ora i nostri lettori ad unirsi a noi con le proprie valutazioni, proposte, critiche. ■
24/02/2011

1. A dispetto del nome, questo scenario tiene conto dei miglioramenti nella speranza di vita • 2. Nel 2008, immediatamente prima della crisi, mancavano 2509 mila nuove occupate tra i 15 e i 64 anni per raggiungere quota 60% (dati Eurostat), 1809 mila a tempo pieno e 700 a tempo parziale (all'attuale incidenza del part-time, 27.9%)

- Bettio F. e Verashchagina A. (2010), Elderly care in Europe. Provisions and providers in 33 countries, Rapporto EGGE 2010, European Commission and Fondazione G. Brodolini
- European Communities (2009a), 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy no.2.
- Gori C. (2011), Anziani dimenticati dal welfare, Il Sole-24ore 14/02/2011
- Silvera, R. (2010), Elderly care in France. Provisions and providers. Rapporto EGGE, European Commission and Fondazione G. Brodolini (mimeo)
- Simonazzi, A. (2010), Reforms and job quality. The case of the elder-care sector, Work organisation labour and globalization, volume 4 no 1; pp. 41-56.

Precarietà e stabilità

Alcune proposte per salvarsi

DI GISELLA DE SIMONE

Nel comune sentire, così come nel linguaggio comune, il "contrario" di precarietà è stabilità. Nel diritto, e nel diritto del lavoro in particolare, non esiste tuttavia una definizione normativa – e dunque neppure una disciplina unitaria e univoca – di precarietà e stabilità. Questa osservazione, di per sé banale, ha tuttavia conseguenze nient'affatto banali.

Trasformare contratti intrinsecamente, "naturalmente" precari (i contratti a termine o il lavoro a progetto, due esempi paradigmatici di contratti "temporanei") in contratti a tempo indeterminato certo è un obiettivo auspicabile perché elimina la precarietà in senso stretto, aprendo le porte alla stabilità. Ma la stabilità è comunque relativa, il che è ovvio, e soprattutto la sua effettività dipende dallo status del lavoratore, che a sua volta dipende dal "tipo" di contratto di lavoro a tempo indeterminato e dalla disciplina della risoluzione di quel tipo di contratto. Detto in altri termini, il grado di stabilità dipende dalle condizioni che devono ricorrere perché il datore di lavoro possa legittimamente licenziare il lavoratore o la lavoratrice e, al contempo, dalla "forza" delle sanzioni (giuridiche) che si applicano al datore di lavoro nel caso in cui abbia licenziato senza che quelle condizioni ricorressero, sanzioni che, a loro volta, si traducono in diritti, "forti" o "deboli", riconosciuti alla persona che è stata vittima di un licenziamento "ingiusto".

Proviamo a fare un esempio, prendendo spunto da recenti dati riportati dalla stampa[1], letti in una prospettiva di genere. Confermata la maggior presenza (78,4% contro 73,4%) delle donne tra i destinatari di contratti temporanei, si osserva invece, presentandolo come un dato positivo[2], che il 40,6% dei

contratti di lavoro stipulati con cittadini stranieri è rappresentato da contratti a tempo indeterminato, e dunque, secondo la vulgata corrente, "stabili". Questa preponderanza di contratti a tempo indeterminato – scontato il ricorso a lavoro a termine nell'edilizia e scontato il ricorso a contratti a tempo indeterminato per "lavori pesanti" in alcuni settori industriali del nord – è ricondotta, ragionevolmente, ai rapporti di lavoro (quelli regolari, s'intende) che le famiglie stipulano con lavoratori, per lo più lavoratrici, stranieri/e nel settore dell'aiuto domestico e del babysitting, ma soprattutto nel settore dell'assistenza agli anziani. Ma è davvero corretto ritenere che questi rapporti di lavoro, regolari e a tempo indeterminato, siano necessariamente lavori stabili e corredati di tutti i diritti che riteniamo generalmente siano "incorporati" nei contratti standard? La risposta deve essere negativa, alla luce della disciplina giuridica del rapporto di lavoro domestico, nel quale – solo per fare qualche esempio[3] – la maternità non è protetta al pari rispetto agli altri rapporti di lavoro e la stessa stabilità sostanzialmente non esiste, poiché il datore di lavoro può recedere liberamente (= licenziare la badante). Mi pare basti questo esempio, specifico ma certo non marginale nell'esperienza del lavoro femminile (dal lato sia dell'offerta che della domanda di lavoro domestico), per dimostrare che la stipulazione di un contratto a tempo indeterminato non garantisce, di per sé, né la stabilità del rapporto né i diritti fondamentali della persona che lavora. L'esempio induce peraltro a ribadire, ancora una volta[4], la necessità di tornare a riflettere sul lavoro domestico, fattispecie negletta del diritto e delle politiche del lavoro (ma non è questa

l'occasione per farlo). [***]

COME RIDURRE LA PRECARIETÀ

Sfatato il mito del contratto a tempo indeterminato come sinonimo di stabilità e panacea di tutte le carenze di diritti (di maternità, di conciliazione, etc.), resta il fatto che il contratto di lavoro a tempo indeterminato rappresenta comunque, ad oggi, l'unica via di accesso a quella che potremmo definire "stabilità protetta". Ben vengano dunque gli interventi legislativi che si propongono, almeno, la riduzione della precarietà.

Merita allora indicare taluni tratti che accomunano alcune recenti proposte di riforma, trascurando qui di considerare le molte e importanti differenze che le separano. In questa sede, mi limito a richiamare l'attenzione sull'indicazione, che pare emergere in modo trasversale nei disegni di legge S2000 (5 febbraio 2010)[5] e S2419 (28 ottobre 2010) [6], di intervenire, per ridurre la precarietà, sul piano delle convenienze economiche dei datori di lavoro, riducendo i costi indiretti del lavoro "stabile" e/o aumentando quelli del lavoro "precario".

L'art. 9 del ddl S2000 prevede per i lavoratori a termine l'incremento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, e la stessa previsione viene riproposta all'art. 14 del ddl S2419. L'art. 7 del ddl S2419, con analoga logica, introduce poi un progressivo incremento delle aliquote contributive per i lavoratori iscritti alla c.d. gestione separata dell'Inps (lavoratori a progetto, associati in partecipazione; tutte forme troppo spesso utilizzate surrettiziamente per evitare la stipulazione di contratti di lavoro subordinato). Molto meno convincente appare invece la (ennesima) proposta di incentivi fiscali per le assunzioni a tempo indeterminato (art. 8 dddl S2419).

Come ho avuto occasione di dire in altra sede [7], a me pare che si possano adottare almeno alcuni provvedimenti minimi per ridurre la precarietà. Cedendo alla tentazione di "giocare al piccolo legislatore", e facendo miei frammenti di proposte anche da altri formulate[8], la mia modesta proposta era e resta quella di rendere più costosi sia i contratti di lavoro a progetto, sia i contratti a tempo determinato.

Una prima via praticabile è quella della parificazione dell'aliquota contributiva per lavoro subordinato (oggi pari al 33%) e lavoro a progetto (oggi al 26%), superando il forte differenziale che attualmente penalizza da una parte il ricorso al la-

voro subordinato e dall'altra (a fronte di contributi ridotti) la protezione previdenziale per i lavoratori a progetto. Per questa via si sopprime uno dei vantaggi competitivi propri del lavoro a progetto rispetto al lavoro subordinato [9], e si può finalmente costruire un futuro pensionistico "decente" per i lavoratori a progetto. In questa direzione si muove il ddl S2419 sopra menzionato, che allinea progressivamente (27% nei primi due anni, 28% dal terzo anno) le aliquote dei lavoratori a progetto (e dintorni) a quella prevista per i lavoratori subordinati, che nella Relazione al ddl si propone di ridurre al 28% (in futuro, con altro atto normativo).

Due critiche, tuttavia. In primo luogo la proposta sconta una condizione di improbabile realizzazione (la riduzione di 5 punti dell'attuale aliquota contributiva per i lavoratori subordinati, della quale peraltro non è affatto chiaro quali potrebbero essere le ricadute, in termini di diritti previdenziali). In secondo luogo, ed in particolare considerando l'aleatorietà della condizione appena richiamata, la proposta appare davvero troppo timida, rappresentando solo l'ennesimo (seppure benefico) modesto incremento dell'aliquota per i lavoratori a progetto, nella scia della troppo lenta progressione avviata negli ultimi anni.

Una seconda via è quella di introdurre contributi aggiuntivi specifici per l'assicurazione contro la disoccupazione a carico dei datori di lavoro che assumano con contratto a tempo determinato; in questa direzione si muovono entrambi i ddl qui considerati, incrementando di un punto il costo del lavoro a termine. [***]

UN NUOVO APPROCCIO

Molto probabilmente questi incrementi di costi saranno percepiti dalle aziende come "punitivi"; proprio per questo è necessario che, nell'adottare questi provvedimenti, le ragioni di queste scelte e le finalità di destinazione delle maggiorazioni contributive siano dichiarate e trasparenti. Deve essere a mio avviso chiaro che si tratta di interventi "regolativi" (volti a finanziare servizi per l'occupazione, formazione per i lavoratori precari, significativi assegni di disoccupazione, adeguate tutele previdenziali, etc.) e non di interventi "punitivi": altrimenti, all'italiana, si avvierebbe la corsa alla creazione di "eccezioni meritevoli": il lavoro stagionale, i picchi di attività, lo start up, le piccole imprese etc. etc. etc.

1. Tratti dal Rapporto Uil sulle comunicazioni obbligatorie, per il biennio 2009-2010 • 2. R. Mania, Lavoro, nel biennio della crisi globale contratti a termine al 76% degli assunti, Repubblica 17 marzo 2011 • 3. Il tema, molto studiato in sociologia, è raramente affrontato dagli studiosi del diritto del lavoro, ieri e oggi; per chi sia interessato rinvio al saggio di F. Basenghi, La legge 339/1958: continuità e innovazioni, nel recente Lavoro domestico e di cura: quali diritti?, curato da R. Sarti, originato da un convegno tenutosi nel settembre 2008 presso l'Università di Urbino, sede nella quale il libro sarà presentato e discusso (anche con la partecipazione di chi scrive) il 7 aprile prossimo. Mi permetto anche di rinviare al mio saggio I lavoratori domestici come attori della conciliazione, in M.V. Ballestrero e G. De Simone (a cura di), Persone, lavori, famiglie. Identità e ruoli di fronte alla crisi economica, Torino, Giappichelli, 2009 • 4. G. De Simone, I lavoratori domestici come attori della conciliazione, cit. • 5. Si veda nel sito del Senato della repubblica www.senato.it • 6. Si veda nel sito del Senato della repubblica www.senato.it • 7. Intervento al convegno "Genere e precarietà", Trento, 13-14 novembre 2009; a valle di quel convegno è stato dedicato il fascicolo n. 3/2010 (curato da G. De Simone e S. Scarponi) di Lavoro e diritto (ed. Il Mulino) al tema "Genere, lavori precari, occupazione instabile", con i contributi di P. Villa, S. Scarponi, G. De Simone, P. Bozzao, R. Nunin, E. Stenico, F. Torelli • 8. In particolare, S. Pirrone, P. Sestito (Le politiche regolative del lavoro: un indicatore quantitativo (1948-2007), in Rivista italiana di diritto del lavoro, 2009, III, p. 269 • 9. Come osservava giustamente Massimo Roocella ancora nella sua ultima opera edita (Manuale di diritto del lavoro, IV ed. Torino, Giappichelli, 2010), è peraltro assai dubbio che «agendo sulla sola leva contributiva si riesca a perseguire efficacemente l'obiettivo di contenere il ricorso ad una tipologia negoziale che mantiene comunque rilevantissime convenienze sul piano normativo e retributivo». Non a caso sia il ddl 2000 sia il ddl 2419 propongono interventi anche sul piano retributivo, introducendo il «diritto a un compenso dignitoso» per i lavoratori a progetto (parametrato sulle retribuzioni dei lavoratori subordinati: art. 11 ddl 2419

Tutto questo può essere realizzato senza aumentare la spesa pubblica, anzi con un beneficio netto per la finanza pubblica, che potrebbe, e dunque dovrebbe, ridisegnare un sistema di welfare adeguato. Mi pare importante tenere fermo questo punto (invarianza della spesa pubblica) nell'attuale situazione economica, per evitare di presentare proposte che, diversamente, verrebbero criticate "a scatola chiusa", senza scendere a discuterle nel merito, per la sola ragione che aumenterebbero la spesa pubblica. Anche per questo sono contraria agli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato, che peraltro notoriamente "premano" anche le assunzioni che comunque si sarebbero verificate, e "obbligano" gli estensori di progetti di riforma a procedere escludendo dai benefici le aziende che (si suppone, ma si tratta di una mera ipotesi semplificatrice) assumerebbero a tempo indeterminato "comunque": così è "costretto" a fare, per esempio, l'art. 8 del ddl S2419, escludendo le deduzioni IRAP previste per tali assunzioni presso un ampio ventaglio di imprese (bancarie, assicurative, concessionarie di servizi pubblici, etc.).

Con tutta evidenza, le modeste (ma non inutili) proposte qui considerate rappresentano soltanto aggiustamenti al margine, ovvero modifiche normative che non intervengono né sulle ragioni strutturali della precarietà dell'occupazione né sulle "condizioni d'uso" dei contratti in senso lato precari (il contratto a termine, in particolare), né, tanto meno, sul "pacchetto" di diritti fondamentali che dovrebbero essere garantiti ad ogni lavoratore e ad ogni lavoratrice (anche alle badanti, per riprendere l'esempio iniziale).

Resta infatti tutto da sondare il versante dei confini tra subordinazione e lavoro a progetto, delle giustificazioni necessarie per apporre il termine ad un contratto di lavoro, dei controlli (pubblici) sul corretto impiego dei modelli contrattuali utilizzati di volta in volta dalle aziende, della definizione di diritti universali per tutti i lavoratori subordinati. Anche su questo versante esistono proposte di intervento e disegni di legge (tra i molti, quelli sopra citati), e in altra occasione potranno essere valutate. Ma questa, appunto, è un'altra partita. ■

24/03/2011

Diritti a termine Donne nella flexicurity

DI STEFANIA SCARPONI

La crisi economica ha fatto percepire in maniera eclatante, si potrebbe dire che ha smascherato, le ambiguità connesse al modello di sviluppo caldeggiato nell'ultimo decennio e ispirato all'idea di "flex-security", ovvero "flessibilità nella sicurezza". Il modello è basato sulla diffusione dei contratti di lavoro flessibili per favorire una maggiore occupazione, anche femminile, ma avrebbe dovuto essere accompagnata da un adeguato sistema di welfare, secondo un criterio di flessibilità "mite" e da politiche attive, previste per i lavoratori. L'interrogativo principale, in ottica di "genere", riguarda l'impatto sul lavoro femminile dovuto, da un lato, alle modifiche legislative e, dall'altro, alla diffusione della precarietà lavorativa.

Nel nostro ordinamento si è diffusa un'ampia gamma di contratti di lavoro di tipo precario, cioè a durata predeterminata, a cui non hanno corrisposto efficaci forme di tutela né sul rapporto di lavoro, dove la retribuzione è spesso al di sotto di quella prevista per i dipendenti con un contratto di lavoro "standard", né sul versante del welfare, dove mancano o sono molto ridotte le protezioni storicamente previste per i lavoratori. La diffusione di situazioni di lavoro precario tra le giovani generazioni di donne rimette in discussione molti aspetti della disciplina di tutela della donna lavoratrice storicamente affermatasi.

La nostra legislazione in tema di tutela della maternità trova la prima espressione compiuta, anche se non definitiva, nella legge n. 1274 del 1971, emanata in un periodo in cui il

modello dominante nel lavoro era rappresentato dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Il contenuto principale della tutela della maternità è costituito infatti dalla tutela contro il licenziamento che garantisce la continuità del rapporto di lavoro e il diritto a non dover rinunciare al lavoro a causa dei figli, imponendo un regime particolare in caso di dimissioni, insieme ad altre forme di tutela della salute e del reddito. Il rafforzamento più generale della stabilità nel lavoro, propugnato dallo Statuto dei lavoratori del 1970, ha influito in modo positivo. Benché lo Statuto non si occupi della donna lavoratrice, la tutela "reale" in caso di licenziamento che costituisce l'architrave di quella legge ha contribuito comunque a creare la cornice normativa ed effettiva che ha sostenuto anche la legislazione riguardante il lavoro femminile, dalla tutela della maternità all'applicazione del divieto di discriminazione sancito inizialmente dalla legge n. 903 del 1977 e ora contenuto nel codice di pari opportunità.

Se si fa un'analisi della disciplina applicata ai contratti di lavoro precari, dal contratto a tempo determinato, al contratto di lavoro intermittente, al contratto di lavoro somministrato, emerge in tutta chiarezza che la scadenza del termine facendo venir meno la tutela contro il licenziamento, dissolve la tutela principale per la quale ci si era battute a suo tempo. Sotto questo profilo l'impatto negativo è estremamente forte e si somma alla minor tutela nel regime riservato alle lavoratrici sul versante previdenziale, che comunque resta inferiore, quanto alla misura delle indennità, rispetto a quello delle

lavoratrici a tempo pieno¹.

Vi sono altri fenomeni rilevanti dal punto di vista della disuguaglianza di trattamento, in violazione dell'altro principio fondamentale nei confronti delle lavoratrici. I dati rilevati dall'Inps sul reddito delle donne occupate con contratto di lavoro parasubordinato (collaborazioni, contratti a progetto) mostrano guadagni medi pari al 50% di quelli degli uomini, accentuando così il significato della precarietà, anche in senso economico. Inoltre, queste lavoratrici atipiche non sono neppure titolari di altri diritti collegati alla maternità e alla cura familiare, come i permessi per l'allattamento o i permessi per le visite prenatali. Nel caso del contratto di lavoro intermittente, caratterizzato dal fatto che la lavoratrice è assunta per rimanere in disponibilità alla chiamata del datore di lavoro, è previsto che i diritti connessi al rapporto di lavoro, tra cui quelli della maternità, siano applicabili solo durante il periodo di effettiva attività lavorativa.

Infine, occorre non sottovalutare il rischio di discriminazioni, in caso di rinnovo del contratto a termine, verso la lavoratrice che sia rimasta incinta nel periodo tra un contratto e l'altro, dato il margine di valutazione discrezionale del datore di lavoro, rischio purtroppo avallato anche da una parte della giurisprudenza, nonostante si possa applicare il divieto di discriminazioni nell'accesso al lavoro².

Le situazioni descritte producono anche effetti sistemici, derivanti dallo squilibrio nell'applicazione nei confronti delle lavoratrici delle forme di tutela pur considerate inalienabili. È probabile infatti che la diffusione di tali contratti, data la concorrenzialità dovuta ai minori vincoli e costi per il datore di lavoro, sopravvanzano più o meno rapidamente le forme di contratto di lavoro a tempo indeterminato, erodendo il sistema complessivo. Vi sarà una quota sempre minore di donne a cui potranno applicarsi le tutele fondamentali, mentre la maggior parte sarà destinata a subire i contraccolpi della riduzione della sfera di solidarietà complessiva.

Che la diffusione del lavoro precario non abbia costituito un volano per l'aumento dell'occupazione femminile è oramai opinione condivisa. Potrebbe inoltre essere considerata discriminatoria, secondo il principio affermato dalla Corte di giustizia europea in alcune sentenze dedicate al vaglio di misure nazionali che, per favorire l'espansione occupazionale di soggetti più deboli sul mercato del lavoro, hanno imboccato in modo generalizzato la via dell'incentivazione dell'assunzione con contratto di lavoro a termine. Sarebbe dunque illegittimo un provvedimento legislativo che, allo scopo di favorire l'occupazione femminile, consentisse senza limiti il ricorso a contratti precari. Né si potrebbe invocare in proposito la qualificazione come "azione positiva", dal momento che quest'ultima è sì finalizzata a contrastare la segregazione del mercato del lavoro a danno delle donne ma, secondo l'elaborazione oramai codificata sia dal Trattato europeo sia dalla Carta dei diritti fondamentali, consiste in trattamenti che semmai possono assumere carattere preferenziale e non certo deteriore. La portata assunta in proposito dal divieto di discriminazione è già stata del resto affermata in passato, in materia di contratto di "inserimento", correggendo l'iniziale disposizione destinata ad incrementare in modo generale e indifferenziato il ricorso a tale contratto per favorire l'occupazione femminile.

Altre questioni si pongono riguardo alle possibili misure di stabilizzazione onde permettere di uscire dalla precarietà, esigenza che tocca peraltro in modo indifferenziato sia gli uomini

che le donne. Si tratta di scelte e di tecniche normative che sarebbe troppo lungo esaminare in questa sede. Mi limito a sottolineare l'urgenza di evitare il rischio della "stabilizzazione della precarietà" derivante dal rinnovo a più riprese di contratti a scadenza prefissata, che oltre ad essere l'esatto contrario della stabilità vera, produce fenomeni discriminatori nei confronti delle donne. Le lavoratrici infatti impiegano più tempo per uscire dalla precarietà di quanto non avvenga per il dipendente maschio.

Di conseguenza si potrebbero esplorare utilmente alcune soluzioni consistenti nell'incentivo di percorsi di stabilizzazione basati anche sull'applicazione dei sistemi di "quote" a favore delle lavoratrici precarie, sulla scorta di disposizioni normative già iscritte nel nostro ordinamento nelle leggi in materia di licenziamenti collettivi. Si tratterebbe infatti di una soluzione rientrando a pieno titolo nell'area delle "azioni positive", e dunque da considerare legittima a condizione che corrisponda alle effettive esigenze proprie di determinati mercati del lavoro e che sia adeguata e proporzionale rispetto alla situazione di "sottorappresentazione femminile" da correggere.

La recente proposta di riforma, presentata lo scorso ottobre dal partito democratico con il ddl 2419/2010, intende contrastare il lavoro precario mediante un complesso di misure che attengono al mercato del lavoro, al welfare, all'introduzione di strumenti di workfare, come il contratto di ricerca di occupazione, su cui non mi soffermo. Vorrei invece richiamare le norme nei confronti dei lavoratori parasubordinati, in particolare i "co.co.pro." che tendono a ridurre il complesso di vantaggi normativi ed economici che determinano il valore competitivo di tali contratti rispetto a quelli "normali" di lavoro subordinato. Da un lato sono migliorati i diritti di genitorialità ed è introdotto il principio della retribuzione "dignitosa" ovvero eguale a quella degli altri dipendenti lavoratori subordinati del committente, dall'altro non sono più esclusi dal computo del numero complessivo dei dipendenti per determinare la soglia occupazionale in base alla quale si applicano le norme, per es., in materia di tutela reale contro il licenziamento illegittimo.

Inoltre, è stata riproposta l'abrogazione del contratto di lavoro intermittente, di cui sopra, già intervenuta per la breve stagione del governo Prodi, ma rivista con il governo seguente; ed altresì la modifica del contratto di lavoro a tempo determinato, mediante l'obbligo di procedere alla stabilizzazione di una quota di almeno il 50% dei lavoratori già assunti nei 36 mesi precedenti come condizione per nuove assunzioni, onde introdurre meccanismi di stabilizzazione.

Sono proposte condivisibili, dato che tendono a ridurre i profili di competitività dei contratti "precari", ma mancano formule specifiche ispirate all'ottica di "genere", come mostra l'assenza di alcuna tutela della lavoratrice incinta nei confronti dei rischi sopra evidenziati. Ne è un esempio eloquente il fatto che ai lavoratori parasubordinati sono riconosciuti i diritti e le tutele in materia di maternità e paternità, ma solo in quanto "compatibili con la natura del rapporto", formula che lascia aperti interrogativi sull'effettiva possibilità di parificazione con quanto previsto per i lavoratori subordinati. ■

19/05/2011

1. Bozzao, La questioni di genere nell'impatto sociale del lavoro discontinuo, in LD 3/2010, cit. • 2. Stenico, La tutela della maternità nel lavoro atipico, LD n.3/2010 cit.

Figli e lavoro, il fallimento del "Club Med"

DI PAOLA VILLA

Numerosi lavori hanno identificato le principali caratteristiche del mercato del lavoro e del sistema di welfare che accomunano i paesi dell'Europa del Sud: Grecia, Italia, Spagna e Portogallo (Karamessini 2008). Il modello occupazionale è molto simile: un'alta quota di persone occupate in piccole imprese, una elevata incidenza del lavoro autonomo, una generosa protezione per i lavoratori dipendenti con contratto standard e occupati nelle imprese medio-grandi o nel settore pubblico, si combinano con un elevato grado di flessibilità, in misura significativa realizzata attraverso il lavoro atipico e il sommerso. Una prima importante caratteristica di questo modello è la forte segmentazione del mercato del lavoro, a cui è connessa la frammentazione nel sistema di protezione sociale, con differenze marcate tra settore pubblico e privato, per dimensioni d'impresa, tipo di contratto di lavoro, lavoro regolare e lavoro nero. Come risultato di ciò, i giovani, le donne e gli immigrati incontrano notevoli difficoltà nell'accesso a lavori 'buoni' (ovvero, con adeguate tutele). Una seconda importante caratteristica riguarda il carattere familistico del regime di welfare: in questi paesi la famiglia è chiamata a giocare un ruolo centrale nel soddisfare il bisogno di cura ed assistenza economica dei suoi membri più fragili (Villa 2009). Una terza caratteristica, non meno importante, riguarda il prevalere di una tradizionale attribuzione di ruoli di genere sia all'interno della famiglia - con forti asimmetrie tra i partner nella divisione del lavoro domestico e di cura - sia nell'ambito lavorativo - dove si osserva una scarsa diffusione di modelli organizzativi innovativi e family-friendly.

Nel corso degli ultimi decenni è migliorato il livello d'istruzione delle giovani generazioni, con un gap a favore delle donne, particolarmente marcato nei paesi del Mediterraneo; si sono innalzate le aspirazioni rispetto al lavoro retribuito ed è aumentato il tasso di occupazione femminile, anche se il differenziale con gli uomini rimane tra i più elevati nell'Ue (fatta eccezione per il Portogallo). L'aumento dell'occupazione femminile (peraltro modesto nel confronto con gli altri paesi) si è registrato in un contesto caratterizzato da una caduta marcata della fecondità, una significativa discriminazione nel mercato del lavoro, caratterizzata dalla difficoltosa entrata delle giovani nell'area dei lavori sicuri, infine un debole sostegno alla conciliazione (Tanturri 2009).

Negli ultimi decenni, pressoché in tutti i paesi sviluppati la fecondità misurata dal tasso di fecondità totale (TFT, ovvero il numero medio di figli per donna) è scesa al di sotto dal tasso di rimpiazzo (TFR = 2,1), ovvero il tasso necessario ad assicurare il ricambio generazionale (v. fig. 1).

Nei paesi del Mediterraneo la caduta della fecondità è fonte di preoccupazione in quanto assestata ormai da tempo su livelli particolarmente bassi, con gravi ripercussioni

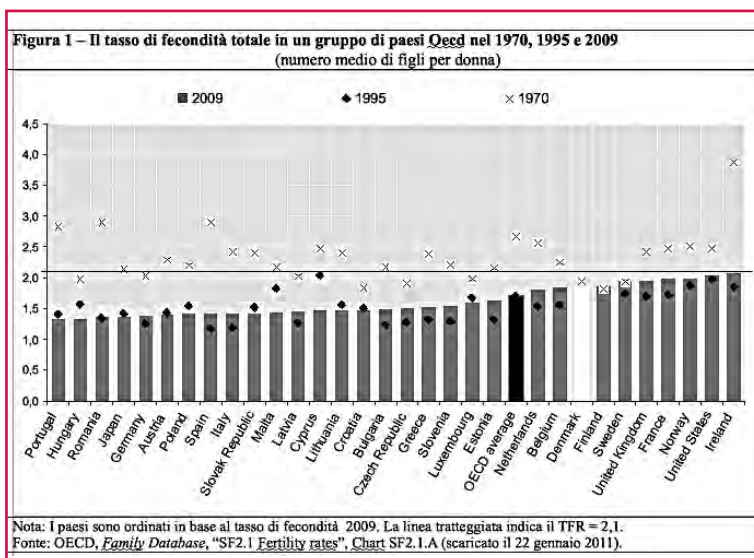


figura 1

sulla struttura demografica. Italia, Spagna e Grecia hanno registrato un tasso particolarmente basso, inferiore a 1,5 - identificato dai demografi come "lowest-low fertility" (Kohler, Billari, Ortega 2002) - ormai da oltre un decennio e il Portogallo negli anni più recenti. Questa tendenza è in contrasto con quanto si osserva in altri paesi (v. Danimarca, Svezia, Finlandia, UK, Francia, US, Norvegia), che registrarono negli anni '70 e '80 una calo della fecondità ma successivamente un recupero, riportandosi a livelli prossimi al tasso di rimpiazzo. E, con una certa sorpresa, si osserva questa ripresa della fecondità in concomitanza con tassi di occupazione femminile elevati e/o crescenti.

Nella letteratura è stata avanzata l'ipotesi che la disuguaglianza di genere sia un fattore chiave che spiega il fenomeno della lowest-low fertility, tipico dei paesi del Sud (McDonald 2006; Mills 2008). Il paradosso del modello mediterraneo, con bassi tassi di fecondità, evidenziato già a metà degli anni '90 (Bettio, Villa 1998), si rivela persistente. E la spiegazione di ciò è riconducibile agli scarsi progressi verso una parità di trattamento nella società, in famiglia, nel mercato del lavoro. Nei paesi del Mediterraneo, il modello dominante di famiglia rimane quello del male-breadwinner, sostenuto da un regime di welfare familistico poco attento ai problemi delle famiglie con figli, un assetto istituzionale del mercato del lavoro che favorisce l'occupazione degli uomini adulti in lavoro standard, ed una insufficiente disponibilità di servizi per la famiglia. Da un lato, è ancora frequente tra le giovani generazioni di donne (soprattutto quelle con basso livello d'istruzione) l'abbandono della vita attiva al momento del matri-

monio o dopo la nascita del primo figlio; dall'altro lato, le donne presenti nel mercato del lavoro – che sperimentano sulla loro pelle la discriminazione nel mercato del lavoro ed i costi personali del doppio ruolo – sono scoraggiate nella realizzazione della maternità in quanto si aspettano che ciò potrebbe compromettere le loro future opportunità lavorative e/o appesantire ulteriormente le loro condizioni di vita (Villa 2010).

Negli ultimi decenni, il tasso di occupazione delle giovani madri è aumentato anche nei paesi del Mediterraneo. Nonostante ciò, le misure per favorire la conciliazione lavoro-famiglia non si sono sviluppate in misura adeguata e il regime di welfare familista, tipico di questi paesi, ha mantenuto nel tempo le sue caratteristiche. È invece cambiato in modo significativo il sistema di regolazione del mercato del lavoro, con un generale aumento della segmentazione associato alla diffusione dei lavori precari e atipici, parallelamente ad un generale e marcato innalzamento dei livelli di scolarità per le giovani generazioni di donne.

In questi paesi la segmentazione del mercato del lavoro è andata rafforzandosi negli ultimi 15-20 anni (Karamessini 2008). L'allargamento verso forme contrattuali 'flessibili' è stato realizzato con modalità diverse tra i quattro paesi, ma i risultati osservati sono molto simili. Le riforme del mercato del lavoro che si sono susseguite hanno promosso la flessibilità "al margine", modificando le condizioni contrattuali per le persone in entrata nel mercato del lavoro ma lasciando inalterate le norme che regolano i contratti standard (di chi è già occupato). L'incidenza dei contratti a termine (in tutte le forme disponibili) è ampia soprattutto tra i più giovani e le donne; inoltre, sono andate crescendo le diverse modalità di lavoro quasi subordinato (i "collaboratori"), con una diffusione maggiore tra le fasce più deboli. Al tempo stesso, il lavoro nero ha continuato a svolgere il ruolo informale di strumento di aggiustamento alla domanda di lavoro, anche attraverso ingenti flussi migratori irregolari. La precarizzazio-

ne delle condizioni lavorative ha ripercussioni pesanti non solo sulle condizioni economiche delle giovani generazioni, ma produce effetti negativi anche sui processi di formazione delle famiglie e sulle scelte di fecondità. La ricerca sul posticipo della maternità ha seguito l'ipotesi che le scelte avvengano non simultaneamente ma in successione temporale: le donne prima entrano nel mercato del lavoro, poi cercano di conquistare un posto di lavoro solido (sicuro nel tempo e con adeguate tutele), quindi pensano alla realizzazione della maternità desiderata (Gustafsson, Kenjoh, Worku 2003). Ci si può pertanto attendere di osservare una relazione negativa tra lavori precari e fecondità, come mostrato per l'Italia da Modena e Sabatini e da De La Rica e Iza (2005) per la Spagna.

La compresenza di bassi tassi di fecondità e bassa occupazione femminile nei paesi del Mediterraneo va letta come il risultato di un divario tra le aspirazioni delle giovani donne in termini di uguaglianza sostanziale e realizzazione di sé anche attraverso il lavoro retribuito e le difficoltà che devono affrontare come lavoratrici e come madri. Un problema cruciale, trascurato dai policy makers, è l'assenza di tutele adeguate e di sicurezza economica in caso di maternità per le giovani donne occupate in lavori precari. La crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro induce le giovani donne a ricercare con determinazione un lavoro sicuro, prima di affrontare una eventuale maternità. È indubbio che gioca un ruolo di primo piano, accanto all'insufficiente dotazione di servizi per la famiglia (in particolare, gli asili nido) la qualità dell'occupazione e la questione della precarietà. Una lettura della bassa fecondità, e della sua associazione con un basso tasso di occupazione femminile, dovrebbe portare ad interrogarsi sulle difficoltà che le giovani donne incontrano in tutti gli stadi del passaggio alla vita adulta, in primo luogo il raggiungimento di un lavoro sicuro, in grado di assicurare l'indipendenza economica e la realizzazione di sé attraverso il lavoro. ■

27/01/2011

- Bettio F, Villa P. (1998), A Mediterranean perspective on the breakdown of the relationship between participation and fertility, Cambridge Journal of Economics, 22 (2) 137-171
- De La Rica S., A. Iza (2005), "Career Planning in Spain: do fixed-term contracts delay marriage and parenthood?", Review of Economics of the Household, n. 3: 49-73
- Gustafsson S., Kenjoh E., Worku S. (2003), "Human capital of women and men and the timing of parenthood", University of Amsterdam (mimeo)
- Karamessini M. (2008), Still a distinctive southern European employment model?, Industrial Relations Journal, 39 (6): 510-531
- Kohler H.P., Billari F.C., Ortega J.A. (2002), The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s, Population and Development Review, 28 (4): 641-680
- McDonald P. (2006), Low fertility and the state: the efficacy of policy, Population and Development Review, 32 (3): 485-510
- Mills M. (2008), Gender equality, the labour market and fertility: a European comparison, 35th CEIES seminar "New Family Relationships and Living arrangements. Demands for Change in Social Statistics", January 2008, Warsaw, Poland
- Modena F., Sabatini F. (2010), "Lavoro e culle vuote. Quanto pesa la precarietà", www.ingenere.it, 13.01.2011
- OECD Family database (www.oecd.org/els/social/family/database) • Tanturri M.L. (2009), "Demografia e lavoro femminile: le sfide della conciliazione", in L. Bacci (ed.) Demografia del capitale umano, Il Mulino, Bologna
- Villa P. (2009), "La difficile strada verso l'indipendenza economica per le donne in Italia: dalla protezione nella famiglia al lavoro retribuito", in: Economia e Lavoro, Anno XLIII, maggio-agosto, n. 2 (pp. 37-58)
- Villa P. (2010), "La crescita dell'occupazione femminile: la polarizzazione tra stabilità e precarietà", in: Lavoro e Diritto, n. 3 (pp. 343-358)

Nuovi padri la legge e il congedo

DI CHIARA SARACENO

La proposta del parlamento europeo, così come quella italiana, di introdurre un congedo di paternità obbligatorio di almeno due settimane, da prendere contestualmente alla nascita di un figlio è stata salutata come un passo importante verso la realizzazione di due distinti obiettivi di uguaglianza tra padri e madri: rispetto all'evento nascita e rispetto alle responsabilità (e ai piaceri) della cura.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, la questione mi sembra malposta. Se c'è una differenza radicale tra uomini e donne riguarda proprio il modo in cui si arriva a diventare genitori. Salvo che nel caso dell'adozione, o nei casi – rari dovunque e impossibili in Italia – di generazione tramite maternità surrogata, le donne alimentano e fanno crescere in sé il nascituro, lo/la paroriscono e spesso allattano. Non c'è uguaglianza di fronte alla procreazione. Gravidanza e parto non sono assimilabili ad una malattia, ma non sono neppure neutri nelle loro conseguenze sulle condizioni fisiche (e psichiche) di madre e bambino. Non vi è nulla di simile nel modo in cui si diventa padri. Argomentare il congedo di paternità in analogia a quello di maternità è, da questo punto di vista, privo di senso. Anche se l'assenza o l'impossibilità della madre ad accudire il neonato subito dopo la nascita può, in nome dell'interesse del bambino, far trasferire al padre il diritto al congedo post parto. L'interesse del bambino, ma anche il riconoscimento che l'arrivo di un bambino è un evento importante, che richiede tempo, attenzione, riorganizzazione della vita quotidiana, mi sembrano motivazioni più adeguate dell'uguaglianza tra padri e madri per la rivendicazione del diritto al congedo di paternità. Tra l'altro, ci si potrebbe chiedere come mai la maggior parte dei contratti prevedono il congedo matrimoniale, in occasione delle nozze, e non, appunto, quello paterno. Si può poi discutere se debba o meno essere obbligatorio e se l'obbligatorietà (a concederlo) debba riguardare solo il datori di lavoro o anche (a prenderlo) i padri lavoratori. Proprio perché è diverso dal congedo di maternità, inteso innanzitutto a proteggere la salute della madre e del bambino, un congedo di paternità obbligatorio anche per i padri impone un unico modello di paternità e di relazione di coppia che, per quanto apprezzabile, può non corrispondere a quello condiviso da molte coppie, padri pur amorevoli e responsabili, configurando una sorta di modello unico normativo, da stato etico, pur con pregevoli intenzioni.

Il congedo di paternità nei giorni/settimane immediatamente successivi alla nascita di un figlio, se può configurarsi come un diritto ad un tempo per accogliere il nuovo nato ed anche per aiutare la madre nei primissimi giorni, difficilmente può essere presentato come uno strumento per riequilibrare le responsabilità di cura tra i genitori. Questo riequilibrio richiede non solo tempi più lunghi, ma anche l'assunzione di responsabilità in proprio, quando la madre non è presente. Ovvero richiede che i padri prendano, possano prendere, parte del con-

gedo genitoriale – successivo a quello di maternità - invece delle madri. Al punto che nella riflessione e ricerca internazionale ci si interroga sulla opportunità di mantenere l'opzione che il padre possa invece prendere il congedo simultaneamente alla madre, dato che ciò spesso significa che lo utilizza per allungare le vacanze, o comunque in condizioni che nel migliore dei casi lo pongono come "aiutante", ma non come responsabile principale della cura.

Sintetizzando i dati disponibili sul funzionamento dei congedi genitoriali e in particolare sul loro utilizzo da parte dei padri, un rapporto Unicef del 2008 ha rilevato che perché i padri prendano una quota significativa (ancorché sempre largamente minoritaria) di congedo occorrono due condizioni: che ci sia una quota loro riservata e che l'indennità sia consistente (almeno attorno al 60% dello stipendio). I casi simmetrici di Italia (dove c'è una quota riservata, ma l'indennità è bassa) e Danimarca (dove non c'è quota riservata, ma l'indennità è alta) mostrano come l'assenza di una di queste due condizioni abbia come effetto una ridottissima partecipazione paterna al congedo, a differenza di quanto avviene in Svezia o Norvegia, ove viceversa quasi tutti i padri prendono la quota loro riservata. Qualche ricerca ha anche segnalato come quanto più lungo è l'arco di tempo entro cui il congedo può essere fruito e quanto più ampia la flessibilità nel suo utilizzo (part time verticale e orizzontale), tanto più duraturo è l'effetto, sul coinvolgimento dei padri nelle responsabilità di accudimento, della esperienza di congedo a parità di tempo fruito complessivo. Infine, le ricerche segnalano da un lato l'effetto positivo sul benessere dei piccoli della centralità delle cure genitoriali nel primo anno di vita; dall'altro che un lungo congedo genitoriale, quando è utilizzato da un solo genitore, di fatto la madre, ha conseguenze negative di medio e lungo periodo sulle chances professionali e il reddito di questa. Alla luce di questi due fenomeni, ci sono buone ragioni per concentrare prioritariamente l'attenzione sugli strumenti per incoraggiare la ripartizione del congedo genitoriale tra padre e madre e per favorirne un uso flessibile, che consenta di combinare in modi diversi cura da parte dei genitori e cura non famigliare, ed anche congedo e lavoro remunerato.

Certo, si può discutere sul trade-off tra obiettivo di riequilibrio delle responsabilità materne e paterne e obiettivo di garantire un ampio tempo di cura genitoriale ai neonati. In contesti in cui c'è una quota riservata, infatti, se il padre non la prende il bambino ha meno tempo genitoriale a disposizione. Ma questo avviene anche quando la madre non prende tutto il congedo o non lo prende affatto, perché non ne ha diritto o perché non può permetterselo. Quindi il problema vero è creare le condizioni – economiche, di rapporto di lavoro – per cui padri e madri abbiano diritto ad un tempo di cura e possano fruirne senza temerarie conseguenze negative sul proprio reddito e sulle proprie chances lavorative. ■

27/01/2011

Sullivan, Oriel, Scott Coltrane, Linda McAnnally, e Evrim Altintas Father-Friendly Policies and Time-use Data in a Cross-National Context: Potential and Prospects for Future Research, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 624, 2009, pp. 234-54 • Unicef, The childcare transition, Unicef, Firenze, 2008



Nei due articoli che seguono si discute la proposta di assegno di maternità universale, avanzata dal gruppo Maternità – Paternità e illustrata nel sito inGenere.it da un articolo di Marina Piazza e Annamaria Ponzellini, pubblicato il 18 giugno 2010. In quest'articolo, partendo dal fatto che il 43% delle donne italiane al di sotto dei 40 anni non ha diritti in caso di maternità, si illustrano le ragioni di un'indennità di maternità universale, “da corrispondersi per cinque mesi a tutte le madri, indipendentemente dal fatto che siano dipendenti o autonome, stabili o precarie, che lavorino o non lavorino ancora”. Ne è seguita una discussione sul nostro sito, che qui riproponiamo

Dieci anni, anzi un po' di più. Nel Patto di Natale del 1998 era prevista la fiscalizzazione degli oneri di maternità. Il ministero su cui si era incardinata la questione era quello che allora si chiamava della Solidarietà sociale, con Livia Turco. Ho un ricordo vivido. Mi chiedono di partecipare ai lavori della commissione che nel frattempo si era già insediata. Tra gli altri, Chiara Saraceno, che, credo, avesse suggerito il mio nome, Nicola Rossi, Paolo Onofri.

La questione è: come realizzare l'impegno? Dato che con la fiscalizzazione degli oneri di maternità si sposta sulle risorse pubbliche generali il sostegno economico alla maternità, si ritiene che la conseguenza sia che l'indennità di maternità debba essere uguale per tutte: lavoratrici subordinate, autonome, precarie, disoccupate, inoccupate. Esattamente quello che viene ora riproposto. Vale allora forse la pena ricordare come è andata. Che cosa ha deciso quella commissione. Perché mi sono battuta per un risultato diverso. Questo ovviamente non significa che le considerazioni di allora siano del tutto valide anche adesso. Ma almeno alcune mi pare ancora di sì!

Ricordo uno scontro verbale acceso con Nicola Rossi. Sostenevo che non si poteva passare a un importo uguale per tutte, che il principio di uguaglianza sostanziale non lo consente, che le regole europee non lo consentono, che la riforma del welfare era necessaria, ma che non capivo perché si dovesse iniziare proprio dalle donne (e magari lì fermarsi!).

Alla fine convinsi Livia Turco e il compito di trovare la soluzione fu affidato a Paolo Onofri e a me. Ne è nata una fiscalizzazione parziale degli oneri di maternità e la creazione di una rete di protezione progressiva: al vertice, l'indennità di maternità 'classica', della lavoratrice subordinata, ma anche di quella autonoma e libero professionista, dall'80 al 100 % della retribuzione, a seconda dei settori e delle norme della contrattazione collettiva; in mezzo, l'indennità per le lavoratrici atipiche e discontinue; alla base l'assegno di maternità, che era stato da poco introdotto, e destinato alla madre non lavora-

Tutti i nodi dell'assegno di maternità

DI DONATA GOTTARDI

trice (inoccupate, disoccupate, casalinghe) in un nucleo familiare a reddito ISE medio-basso.

Questo schema è stato poi inserito nel testo unico maternità-paternità del 2001. In questo modo:

a) è rimasta ferma la protezione delle lavoratrici, soluzione del resto obbligata, sia per come era formulata la disposizione del Patto di Natale (che garantiva il mantenimento del livello vigente delle prestazioni), sia per le regole europee sulla protezione della maternità, che prevedono che l'indennità di maternità non sia inferiore all'indennità di malattia, effettuando quel collegamento tra indennità e retribuzione che è inevitabile nei sistemi previdenziali;

b) si è effettuata una estensione della tutela economica della maternità in direzione della tendenziale universalità della tutela, con una distinzione a seconda che l'assegno sia rivolto a sostegno della maternità di chi non lavora professionalmente (e in questo caso collegandola al reddito ISE) o a favore di chi svolge lavoro professionale nelle aree interstiziali caratterizzate da elevata discontinuità e/o forte atipicità;

c) si è introdotto lo sgravio di parte degli oneri di maternità a carico del datore di lavoro, anche per le gestioni dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti, inglobando al suo interno un più generale provvedimento di decontribuzione.

La fiscalizzazione degli oneri di maternità era già allora – più di un decennio fa – rivendicata dal sindacato dei lavoratori per accentuarne il carattere di diritto di cittadinanza e dalle associazioni dei datori di lavoro per gli evidenti profili di riduzione del costo del lavoro.

La questione di fondo resta anche ora la stessa e la ripropongo qui. Riguarda la scelta di una prestazione universale quale riconoscimento della maternità come diritto di cittadinanza. Tale nodo è di portata ancora più profonda di quanto non sia la ricomposizione della relazione insiders-outsiders, cioè tra lavoratrici subordinate protette e altre lavoratrici a protezione limitata.

Sia le une sia le altre, pur con diverso grado di tutela economica e normativa, sono considerate prestatrici di lavoro professionale o aspiranti tali. Accomunare, invece, sulla base dell'evento maternità, le lavoratrici e le non lavoratrici è operazione di difficile, se non impossibile traduzione normativa, se si intende rispettare il principio di uguaglianza in senso sostanziale. Il termine 'lavoratrici' copre, infatti, lo stesso insieme esteso, sopra richiamato, che va dal lavoro subordinato a quello autonomo, con le medesime tensioni e contraddizioni. Dentro a questo insieme, in particolare, la protezione della maternità è espressamente regolata in via fortemente differenziata, quanto a prestazioni e a contribuzione. Inoltre, una parte consistente e forse maggioritaria svolge non solo lavoro professionale, ma anche lavoro di cura, lo stesso o parte di quello prestato da coloro che sono qualificate come 'non

lavoratrici'. È il risultato, questo, dell'esclusione del lavoro di cura da misurazioni di valore. Il che non significa, ovviamente, che non abbia valore misurabile (gli esperimenti in tal senso si moltiplicano), né che abbia solo valore sociale e non economico. Ma quando si parla di lavoro, ci si riferisce al lavoro professionale o per il mercato. Questo assioma ha soffocato e continua a non far emergere molte questioni decisive.

Ecco perché il percorso attuativo della disposizione del Patto di Natale del 1998 era condizionato da vincoli giuridici e contrattuali e da ragioni di coerenza. Si è così convenuto che l'universalizzazione dovesse essere accompagnata dalla individuazione di soglie selettive, dotate del requisito della ragionevolezza, in attuazione del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale. L'attuazione ha pertanto seguito una duplice direzione: ridefinite le condizioni di accesso all'assegno di maternità e introdotta una fascia di protezione intermedia per i casi di forte discontinuità lavorativa, per consentire una progressione più equilibrata e una più ampia estensione temporale di riferimento tra il sostegno nell'area del 'non lavoro' e quella nell'area del 'lavoro'.

Continuo a pensare che questa sia la prospettiva utile. Cercherei, invece, di non evocare un trattamento uguale per tutte. La maternità come diritto di cittadinanza è un bellissimo ed evocativo messaggio. Dobbiamo fare attenzione a come tradurlo nel nostro ordinamento. Parificare il trattamento di tutte nei confronti della maternità – a parte i rischi di mettere in un angolo ogni tentativo di valorizzare il ruolo dei padri – non mi pare rispetti il principio costituzionale di parità sostanziale, né la normativa europea. Se il ricordo delle discussioni nella commissione di cui ho parlato all'inizio di queste note vi pare utile, vi invito davvero a considerare quanto sia pericoloso legare a un'unica soglia di protezione economica situazioni diverse. Con il risultato, per di più, che a incidere sulla determinazione di quella soglia saranno le risorse pubbliche sempre più scarse.

Forse sono una inguaribile conservatrice, ma sono ancora affezionata al richiamo della Corte costituzionale in una sentenza del 1991: l'indennità di maternità in favore di chi presta lavoro "serve ad assicurare alla madre lavoratrice la possibilità di vivere questa fase della sua esistenza senza una radicale riduzione del tenore di vita che il suo lavoro le ha consentito di raggiungere e ad evitare, quindi, che alla maternità si ricollegli uno stato di bisogno economico".

Insomma, riflettiamo su come migliorare la protezione del lavoro atipico e discontinuo, anche agendo sull'accesso ai servizi. Ma evitiamo che la maternità come diritto di cittadinanza diventi uno dei modi di abbassamento delle tutele esistenti. È uno schema che continuiamo a vedere: proteggiamo tutti... al minimo!

24/03/2011

Per avere diritti nuovi non bisogna tagliare i vecchi

DI MARINA PIAZZA, ANNA MARIA PONZELLINI

Ci fa piacere rispondere all'articolo di Donata Gottardi "Tutti i nodi dell'assegno di maternità"^[1], se questo può contribuire a alimentare e proseguire un dibattito su che cosa significhi oggi concretamente il riconoscimento del lavoro di cura.

Innanzitutto sgombriamo il campo dal rischio che adombra Gottardi, "di mettere in un angolo ogni tentativo di valorizzare il ruolo dei padri". Tra le nostre proposte, assume rilevanza quella di congedi parentali più lunghi e flessibili ed estesi a tutte le categorie di lavoratori: 18 mesi di congedo, di cui almeno 6 vincolati all'uso da parte del padre, pagati al 60% e fruibili anche dagli iscritti alla gestione separata, possibilità di utilizzare il congedo sotto forma di part-time, 10 giorni di congedo di paternità obbligatorio. Questo perché il nostro obiettivo è quello di dare il via ad un percorso di unificazione in chiave universalistica e di riequilibrio del sistema di welfare che allarghi i diritti sociali e di cittadinanza a chi, senza distinzione tra donne e uomini (secondo il principio del caregiver universale), presta attività di cura. I padri ci sono e sono considerati e supportati nella loro funzione essenziale.

Ma, entrando nel vivo della questione, Gottardi si riferisce essenzialmente al concetto di "indennità di maternità" uguale per tutte e adotta per contrastarlo il dibattito sorto nel 1998, all'interno del ministero del welfare, che ha poi portato alla messa a punto della legge 53 del 2000 [2].

Non abbiamo mai parlato di un assegno "uguale per tutte", ma di maternità universale, cioè del riconoscimento di un diritto anche a chi ne è privo attualmente [3].

Quindi le donne ora "tutelate" dalle leggi vigenti non tornano indietro, non sono private dei loro diritti. Al contrario, la proposta di contributi figurativi legati al numero dei figli (ed eventualmente altri impegni di cura) e di integrazioni contributive per i periodi di lavoro part time, dovuti a comprovate esigenze di cura (dato che chi lavora a part time risulta molto penalizzato nella pensione, soprattutto nel passaggio al regime contributivo) dà possibilità di anticipare la pensione, nel quadro di un sistema di pensionamento flessibile (62-67). Del resto, in Germania già esiste una misura di questo tipo dove sono riconosciuti i contributi integrativi figurativi per coloro che, pur avendo un lavoro retribuito nel periodo compreso fino ai 10 anni dei figli, guadagnano meno della "media" (ad esempio perché lavorano part time). Dunque, non vogliono togliere o "parificare al ribasso", ma ag-

giungere nuovi diritti a diritti acquisiti.

E i nuovi diritti sono per le donne che attualmente ne sono prive. Ci sembra che Gottardi tenda a sottovalutare le trasformazioni davvero epocali che sono avvenute nel mondo del lavoro in questi ultimi dieci anni. La legge 53 è stata una buona legge, eventualmente mortificata nelle sue applicazioni concrete da impacci burocratici di applicazione: si veda per tutti la corsa a ostacoli dell'articolo 9, fermo da un anno e mezzo. Ma è una legge che non risponde alle esigenze delle donne che entrano ora nel mondo del lavoro.

La distinzione tra chi lavora e chi non lavora è molto più difficile oggi. Pensiamo alle stagiste (e ci sono migliaia di stagiste oggi) o alle socie di cooperative o a chi è costretta a percorsi infiniti verso il lavoro o a chi ha solo lavori occasionali che non superano la soglia richiesta per la denuncia dei redditi, oppure le situazioni spesso caratterizzanti le seconde gravidanze ravvicinate di lavoratrici a termine (la prima gravidanza è coperta, la seconda no perché la mamma non ha più trovato occupazione) o autonome (la seconda indennità è il risultato di quanto versato nel periodo di calcolo comprendente anche la prima maternità ed è perciò irrisoria).

Un solo dato per tutti: nel 2010 gli avviamenti al lavoro in una città come Milano sono per il 70% nelle modalità di lavoro parasubordinato o a termine. Ma sono loro, le donne della loro età, che potrebbero diventare madri se avessero qualche copertura in più. Vogliamo che si "arrangino"? che trovino qualche soluzione individuale - e di nuovo acrobatica - per far sì che il loro eventuale desiderio possa concretizzarsi? Vogliamo che le donne continuino a essere penalizzate nel loro essere madri sia nel mercato del lavoro fordista (corretto giustamente dalla legge 53), sia e ancora di più nel mercato del lavoro post-fordista?

Non crediamo affatto che questo significhi ricacciare le donne al focolare perché il lavoro è parte integrante dell'identità delle giovani donne. All'opposto abbiamo cercato di promuovere una nuova idea di welfare, che non solo prenda atto delle trasformazioni nel mondo del lavoro e delle ricadute peggiorative sulle donne, ma anche miri a realizzare il definitivo passaggio verso l'universal caregiver, in modo che le madri (e le donne in generale) non vengano più considerate le uniche responsabili sociali della cura e gli uomini "diventino più simili a quello che sono adesso le donne, cioè persone che forniscono cure primarie". ■

07/04/2011

1. Si veda l'articolo precedente in questa raccolta • 2. Legge 8 marzo 2000, n. 53, "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 13 marzo 2000 • 3. Si veda la proposta più articolata anche nei suoi risvolti economici nel blog Gruppo Maternità e Paternità, <http://maternitapaternita.blogspot.com/>

Capitolo 3 Pensioni



Pari alla pensione il trend europeo

DI MARCELLA CORSI

Da diverso tempo il dibattito sul ruolo della previdenza rispetto alle pari opportunità tra uomini e donne, e in particolare sull'opportunità di differenziare o omologare l'età di pensionamento, appassiona i media e coinvolge, in vari ambiti, ricercatori e ricercatrici. In questa nota si cerca di riordinare i temi sul tappeto e chiarire la questione, nel limite del possibile, alla luce di una prospettiva europea.

È generalmente riconosciuto che forti sistemi di protezione sociale sono parte integrante del "modello sociale europeo". Com'è noto, la politica sociale rientra nella competenza dei singoli stati membri, e più specificamente in tema previdenziale, a questi vengono riferiti tre obiettivi.

1. Adeguatezza: garantire pensioni adeguate per tutti e un sistema che permetta di mantenere, entro un livello ragionevole, il livello di vita standard dopo la pensione, perseguendo gli obiettivi di solidarietà ed equità generazionale;

2. Sostenibilità: favorire il prolungamento della vita lavorativa e l'invecchiamento attivo, garantendo un giusto ed adeguato equilibrio fra contributi e prestazioni nonché promuovendo l'accessibilità e garantendo la sicurezza dei regimi a capitalizzazione;

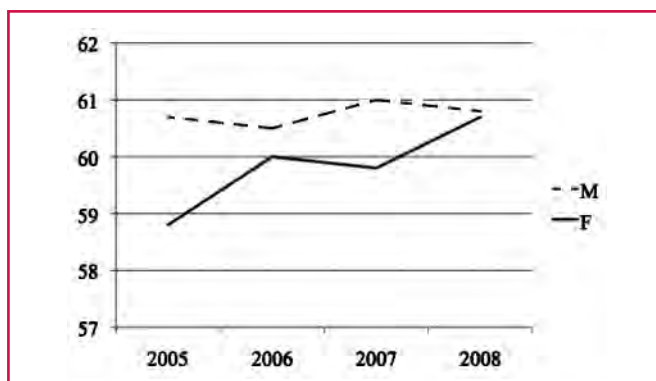
3. Modernizzazione: fare in modo che i sistemi pensionistici siano trasparenti, ben adatti alle esigenze e alle aspirazioni degli uomini e delle donne e alle necessità della società moderna, all'invecchiamento demografico e ai cambiamenti strutturali; che le persone ricevano le informazioni necessarie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

Le misure di innalzamento dell'età pensionabile delle lavoratrici pubbliche da 61 a 65 anni che ha adottato il governo italiano sono in linea con i provvedimenti adottati nel resto dell'Unione europea negli ultimi anni.

Dal punto di vista della sostenibilità l'impatto è modesto: il risparmio complessivo derivante dall'anticipo al 2012 dell'innalzamento dell'età per andare in pensione è stato valutato dal governo in 1,450 miliardi tra il 2012 e il 2019.

Più rilevanti sono i riflessi in termini di adeguatezza e modernità del sistema previdenziale. Come si vede nella Figura 1, le età medie di effettiva uscita dalla forza lavoro per uomini e donne sono molto vicine, nonostante le regole di favore, per le donne, in termini di requisiti per la pensione di vecchiaia, ed anzi le donne presentano un trend chiaramente crescente. ▶

Figura 1. Età media di uscita dalla forza lavoro, vari anni



Fonte: Eurostat, "Labour Market"

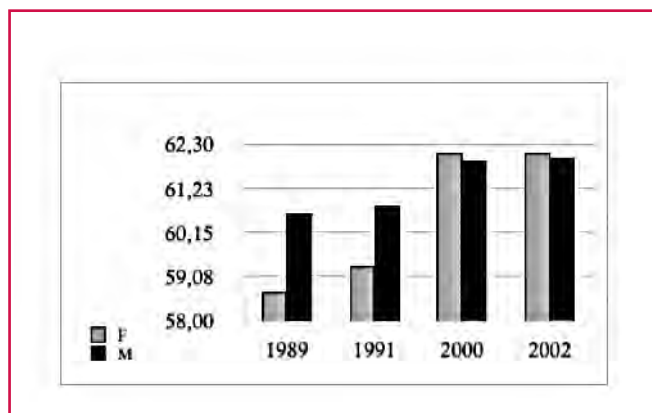
Dunque, la questione fondamentale, e al momento poco discussa e studiata, è l'impatto del trattamento di favore nei confronti delle donne sui ruoli di genere e sulle aspettative individuali.

Giustificando l'applicazione di regole meno stringenti per le donne come compensazione per le interruzioni contributive e gli altri disagi dovuti al lavoro non retribuito (tipicamente lavoro di cura), i ruoli di genere vengono formalmente riconosciuti e legittimati. Da questo punto di vista, è possibile distinguere le riforme degli anni '90 (1992 Amato, 1995 Dini, 1997 Prodi) per il loro carattere comune, tendente all'uniformità di trattamento, dalla riforma Maroni del 2004, che reintroduce esplicitamente una distinzione tra uomini e donne, sebbene con riferimento ad alcune limitate categorie di lavoratori.

In un recente lavoro¹ è stato stimato l'effetto delle prime tre riforme sulle aspettative dei lavoratori. Come mostra la Figura 2, a seguito dei provvedimenti introdotti la situazione di forte discrepanza nell'età media di pensionamento attesa (sia per i lavoratori dipendenti che autonomi) viene completamente annullata, con una sostanziale equivalenza delle aspettative a partire dal 2000. Pare dunque che sia stato internalizzato, nella platea dei loro destinatari, lo spirito di uguaglianza di trattamento che caratterizzava tali riforme.

In altre parole, la tendenza all'aumento dell'età pensionabile delle donne era già nei fatti ancor prima dei recenti provvedimenti presi dal governo italiano.

Figura 2. Età di pensionamento mediamente attesa, prima e dopo le riforme degli anni '90



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, (anni 1990, 1992, 2001, 2003).

D'altra parte, l'analisi delle differenze di genere non può essere limitata al requisito formale del dettato normativo in termini di età lavorativa. Piuttosto, come si è più volte sottolineato su queste pagine, maggiore attenzione va prestata ai parametri che descrivono le posizioni lavorative e contributive di uomini e donne, i quali condizionano pesantemente l'esito finale in termini di prestazioni erogate, importo di pensione, risorse allocate e grado di copertura del sistema. Fra questi, assumono un particolare rilievo i parametri demografici, la posizione nel mercato del lavoro sotto il duplice profilo della partecipazione e dei percorsi di carriera e, infine, la copertura del sistema pensionistico in termini di accesso alla prestazione e di adeguatezza degli importi².

02/12/2010

1. Corsi, M. e D'Ippoliti, C. "Poor Old Grandmas? A Note on the Gender Dimension of Pension Reforms", Brussels Economic Review, in corso di stampa • 2. Per ulteriori approfondimenti, si veda Horstmann, S. e Hüßlsman, J., The Socio-Economic Impact of Pension Systems on Women, 2009

Dove sono finiti i nostri soldi?

DI CHIARA MARTUSCELLI

Uno degli elementi di maggiore criticità del nostro sistema normativo e contabile è la scarsa trasparenza nell'allocazione e nella gestione delle risorse finanziarie. Qualsiasi tentativo di controllo sulle risorse destinate a rimuovere gli squilibri di genere è destinato a scontrarsi con questo vizio di fondo del sistema, tanto più se si considera che le politiche di genere rivestono un carattere trasversale, interessando pressoché tutti i settori di rilievo (politiche del lavoro, politiche fiscali, politiche sociali ed anche infrastrutture, trasporti...). Un esempio tipico, sul quale si concentrerà quest'articolo, riguarda l'utilizzo dei risparmi derivanti dall'in-

nalzamento dell'età pensionabile delle lavoratrici del pubblico impiego.

In attuazione di una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, il decreto "anticrisi" del 2009 ha infatti disposto l'innalzamento da 60 a 65 anni dell'età per il pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici del pubblico impiego, equiparandola in tal modo a quella degli uomini [1]. Dal momento che la minore età richiesta alle donne rispetto agli uomini per il pensionamento di vecchiaia è stata sempre intesa come una sorta di compensazione per la maggior quantità di lavoro non retribuito svolto (lavoro domestico, di cura, di assistenza...), la scelta

politica è stata quella di destinare i risparmi derivanti dall'innalzamento dell'età pensionabile a misure volte ad alleviare questo carico di lavoro non retribuito e, in particolare, «ad interventi dedicati a politiche sociali e familiari con particolare attenzione alla non autosufficienza e all'esigenza di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare delle lavoratrici" (art. 22-ter, comma 3, d.l. 78/2009). Con questa finalità le somme confluiscono nel Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale.

Già la scelta di destinare la risorse ad un fondo dalle finalità eterogenee [2], anziché ad un fondo ad hoc, istituito per le politiche familiari e sociali, introduce un elemento di scarsa trasparenza e rende più difficile il controllo sull'effettivo utilizzo delle risorse.

Si tratta di risparmi di entità molto rilevante, pari a 3,7 miliardi di euro dal 2010 al 2019 e a 242 milioni annui a regime a decorrere dal 2020: un vero "tesoretto" che potrebbe fare gola a molti. I risparmi sono stati così quantificati:

2010	2011	2012	2013	2014	2015
120	242	252	392	492	592

(milioni di euro)

2016	2017	2018	2019	dal 2020
542	442	342	292	242

(milioni di euro)

I risparmi derivano da due successivi interventi normativi. In un primo momento (DL 78/2010), è stato disposto l'aumento da 60 a 65 anni dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia, gradualmente a partire dal 2010 fino al 2018.

Da questo intervento sono state stimate economie pari a 120 milioni di euro nel 2010 e 242 milioni a decorrere dal 2011. Secondo la relazione tecnica presentata dal governo, i risparmi sono stati quantificati:

- considerando le lavoratrici che raggiungono i requisiti dal 1° gennaio 2010, senza peraltro includere quelle che, pur avendo raggiunto i 60 anni, avrebbero continuato a lavorare in base alla normativa vigente;
- considerando le minori erogazioni per indennità di buonuscita o trattamento di fine servizio (al netto degli effetti fiscali);
- tenendo conto dell'effetto di riduzione delle economie derivanti dal blocco del turn over nel pubblico impiego, ipotizzando un turn over medio del 40 per cento (con il blocco delle assunzioni infatti dal pensionamento dei dipendenti pubblici deriva un risparmio per le finanze pubbliche, in quanto i lavoratori non sono sostituiti e l'erogazione della pensione pesa meno del pagamento dello stipendio).

Sono state dunque stimate 8000-8500 lavoratrici coinvolte con un trattamento pensionistico medio pro capite di circa 17000 euro. Le economie sono state dunque così calcolate:

	2010	2011
Minore spesa per pensioni	38	150
Effetto buonuscita e trattamento di fine servizio	119	189
Riduzione economie derivanti dal blocco turn over	-37	-97
TOTALE ECONOMIE	120	242

(milioni di euro)

Un secondo intervento normativo ha disposto una brusca accelerazione dell'innalzamento dell'età pensionabile a 65 anni, prevedendone l'operatività a regime già dal 2012 (con un incremento dunque di 4 anni rispetto al 2011). La relazione tecnica, che considera coinvolte dalle disposizioni in esame circa 20000-25000 lavoratrici, quantifica i seguenti risparmi:

2011	2012	2013	2014	2015
0	10	150	250	350

(milioni di euro)

2016	2017	2018	2019	2020
300	200	100	50	0

(milioni di euro)

Trattandosi di risparmi esattamente quantificati nella disposizione di legge, le relative somme erano (e sono) utilizzabili fin da subito per un ampio intervento di sostegno alle politiche di conciliazione.

Per farlo però occorre una legge perché la finalità indicata dalla norma è più un impegno politico, una dichiarazione di intenti che un vero e insuperabile vincolo giuridico: solo un atto di rango legislativo può in concreto impiegare quelle risorse.

Occorre a questo punto verificare se e come le risorse siano state fino a questo momento utilizzate.

Il primo dato è che è mancato un intervento organico di sostegno alle politiche di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

Dal bilancio emerge che le risorse per i primi due anni (2010 e 2011) sono state utilizzate nell'ambito delle manovre di finanza pubblica di fine anno a generica copertura degli interventi in esse previste.

In particolare, la legge finanziaria 2010 ha previsto la riduzione di 120 milioni di euro delle risorse del 2010 del Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale, pari all'intero ammontare per il 2010 dei risparmi derivanti dall'innalzamento dell'età pensionabile delle donne [3].

Per capire quale degli interventi della legge finanziaria sia stato finanziato con le predette risorse, occorre ripercorrere il complesso iter di approvazione parlamentare del disegno di legge finanziaria. La disposizione che prevede la citata riduzione di 120 milioni del fondo è stata introdotta nel corso dell'esame del provvedimento alla camera, a parziale copertura di un emendamento del governo che disponeva interventi per quasi 4 miliardi di euro. Tra questi molteplici interventi, concernenti per la maggior parte il settore sanitario ed il rimborso ai comuni del minor gettito derivante dall'abolizione dell'Ici sull'abitazione principale, figura anche il rifinanziamento per 400 milioni di euro per il 2010 del Fondo per la non autosufficienza, che sarebbe stato altrimenti privo di risorse.

È quindi possibile rinvenire, per questa via indiretta, un collegamento tra utilizzo delle risorse e politiche familiari e sociali, anche se è bene sottolineare che non si tratta di un intervento innovativo ma del mero rifinanziamento di un fondo già previsto a legislazione vigente ma sprovvisto di copertura per il 2010, più in un'ottica emergenziale che di effettivo investimento in politiche di conciliazione. Il fondo non è stato più rifinanziato nel 2011.

Passando alle risorse per il 2011, anch'esse sono state utilizzate in maniera episodica da una disposizione della legge di stabilità (ex legge finanziaria) 2011 [4]. Anche in questo caso la disposizione è stata inserita nel corso dell'esame del provvedimento alla camera, con un maxiemendamento del governo. Il contenuto del maxiemendamento è veramente molto ampio e riguarda interventi per oltre 5 miliardi di euro; tra di essi non si rinviene peraltro nessuna misura significativa concernente le politiche di conciliazione (tra gli interventi di spesa finanziariamente più rilevanti si segnalano: Fondo per le università, credito di imposta per la ricerca e lo sviluppo, missioni internazionali di pace, ammortizzatori sociali, Fondo per le politiche sociali, partecipazione a banche e fondi e sostegno alle scuole non statali).

Fin qui le cattive notizie.

La buona notizia è che dal 2012 le risorse sono ancora disponibili e non si tratta di spiccioli.

La stranezza è che sembra che nessuno sappia che uso farne. Al momento non risultano proposte qualificate che prevedano l'impiego delle risorse. Tra l'altro, né il Programma di azioni 'Italia 2020' per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro né il recente accordo tra Governo e parti sociali sulle politiche di conciliazione vi fanno cenno. Il rischio è che le risorse possano di nuovo finire nel tritacarne delle manovre di finanza pubblica.

Certamente è singolare che, in un periodo di vacche magre come l'attuale, risorse di un certo rilievo da destinare a politiche familiari e sociali stazionino quasi dimenticate in un capitolo del bilancio dello Stato. ■

21/04/2011

1. Art. 22-ter, comma 1, DL 78/2009, modificato sul punto dal DL 78/2010 • 2. Il Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale è stato istituito dal decreto-anticrisi del 2009 (DL 5/2009): è un mega-fondo gestito dal CIPE cui sono assegnate una parte delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate. Le risorse del Fondo sono state destinate a finalità molto varie (terremoto Abruzzo, emergenza rifiuti in Campania, crisi Fiat, Fondazione Ri.MED., strada statale Sassari-Olbia, emergenza rifiuti a Palermo...). Le risorse del fondo rivenienti dall'innalzamento dell'età pensionabile delle lavoratrici sono contabilmente separate: ciò consente una verifica della relativa destinazione • 3. Art. 2, comma 129, secondo periodo, L 191/2009 • [4] Art. 1, comma 53, L 220/2010.

Ecco cosa potevamo fare col tesoretto delle donne

DI REDAZIONE

Quando nel 2009 è stato deliberato di portare a 65 anni l'età per accedere alla pensione di vecchiaia delle lavoratrici del settore pubblico, si era stabilito che i risparmi così ottenuti non si sarebbero trasformati in una generica riduzione della spesa pubblica ma sarebbero stati destinati «ad interventi dedicati a politiche sociali e familiari con particolare attenzione alla non autosufficienza e all'esigenza di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare delle lavoratrici» (art. 22-ter, comma 3, d.l. 78/2009). I risparmi dovevano contribuire ad alimentare il Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale, presso la presidenza del consiglio dei ministri. Metterli in questo fondo definito "strategico" poteva apparire come un riconoscimento che la conciliazione tra lavoro e vita familiare è una tappa obbligata per lo sviluppo del nostro paese. In realtà ha voluto dire che ai servizi sociali sostitutivi del lavoro di cura non è andato nemmeno un euro, perché il Fondo nel 2010 e 2011 è stato impiegato per altre finalità¹. Come spesso accade nel nostro paese, quando si parla di tenere conto di problemi sociali che incidono pesantemente sulla vita delle donne, ci si accorge che "le priorità sono altre".

Si poteva sperare che si trattasse solo di un rinvio, ma con il provvedimento del 30 giugno – "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" – il governo ha ucciso anche la speranza, decidendo che il Fondo strategico sia decurtato anno dopo anno

esattamente della somma che l'innalzamento dell'età pensionabile farà risparmiare (attuale art. 13, salvo modifiche). Quindi queste somme sono andate a diminuire il deficit pubblico e sono perse per sempre per quegli scopi di assistenza alla non autosufficienza e di aiuto al lavoro di cura a cui erano state destinate originariamente.

Le promesse che questo governo non ha mantenuto sono tante che non varrebbe nemmeno la pena soffermarsi su una in più. Ma dobbiamo parlarne per almeno tre motivi:

a) perché il modo è talmente sfacciato – davanti a una mobilitazione crescente su questo punto di molte organizzazioni di donne – che sa quasi di provocazione;

b) perché sembra che l'innalzamento a 65 anni dell'età pensionabile anche per le lavoratrici del settore privato entrerà a regime solo tra vent'anni, nel 2032, ma non è da escludere che non si proponga di anticiparne l'attuazione, in una situazione di difficoltà per le finanze pubbliche. Dato il precedente, come facciamo a credere che le risorse così liberate andranno spese per lo sviluppo e per un welfare più equo e non per il mantenimento di privilegi e ruberie? (si veda il rinvio alla prossima legislatura della riduzione dei costi della politica e il mantenimento delle "auto blu" per ancora un bel po' di tempo);

c) perché la misura si accompagna a molte altre che fanno ricadere sulle donne e sugli strati più deboli della popolazione il

peso di un aggiustamento dei conti pubblici che salva gli interessi delle classi più abbienti.

Ma di quanti soldi stiamo parlando? È stato calcolato che l'innalzamento dell'età pensionabile nel settore pubblico renderà disponibili circa 3.346 milioni di euro dal 2012 al 2019 e 242 milioni l'anno dal 2020 in poi.

Pensiamo all'utilizzo che si sarebbe potuto fare di questi fondi, ipotizzando nei prossimi 8 anni una somma annuale di 242 milioni per la spesa corrente e 1400 milioni per le infrastrutture (strutture per anziani, ammodernamento delle scuole, etc.). Alcuni di questi impieghi derivano dal nostro Alfabeto di proposte². L'esercizio, ahimé, è ormai solamente teorico, ma i calcoli, per quanto con un elevato grado di approssimazione, ci danno un'idea di cosa abbiamo perduto:

a) sarebbe stato possibile assumere 8000 giovani docenti in più ogni anno per la scuola di infanzia e elementare. Questo vorrebbe dire posti di lavoro per giovani laureate/i, classi meno affollate e, soprattutto, il tempo pieno per migliaia di bambini in più. Gli orari ridotti delle scuole - in termini di ore giornaliere e di durata delle vacanze estive - stanno spingendo molti genitori che lavorano verso gli istituti privati, con un aggravio non indifferente per le finanze famigliari. Serve una migliore scuola pubblica a tempo pieno e campi gioco per le vacanze.

b) alternativamente i fondi avrebbero potuto essere usati per offrire adeguate prestazioni domiciliari tutto l'anno a 45.000 anziani o persone non autosufficienti che necessitano di assistenza a bassa/media intensità³. Anche in questo caso, si sarebbero creati posti di lavoro, oltre ad alleviare il lavoro dei famigliari, che a volte è estremamente gravoso. Attualmente solo il 27,6 per

cento delle famiglie con ultraottantenni con limitazioni gravi riceve un sostegno pubblico; il 38,5 delle famiglie nelle stesse condizioni non riceve alcun aiuto né dal pubblico né dal privato né dalla rete informale di aiuto⁴;

c) alternativamente i fondi avrebbero potuto costituire la base per introdurre un congedo obbligatorio riservato ai padri, non trasferibile alle madri, remunerato al cento per cento, di 2 settimane nei primi 6 mesi dopo il parto (avrebbero coperto circa la metà del fabbisogno).

L'elenco potrebbe continuare. Ma la realtà è che i risparmi realizzati sono spariti nel gran calderone della diminuzione della spesa pubblica.

Non siamo insensibili ai problemi della riduzione del debito; la spesa per interessi si mangia una grossa fetta delle risorse del paese. Ma non pensiamo che la soluzione sia sacrificare il contributo alla sviluppo che le competenze e le capacità delle donne possono offrire. Se ci fosse l'obbligo di fare un bilancio di genere dei provvedimenti presi giorni fa dal governo, vedremmo che l'impatto sulle donne, sul loro lavoro per il mercato e non, è considerevole: non solo lo "scippo" delle risorse al Fondo strategico, ma anche ulteriore blocco delle assunzioni e delle retribuzioni nel pubblico impiego, ancora tagli nei trasferimenti agli enti locali che sono i principali fornitori dei servizi sostitutivi del lavoro di cura, riduzione della quantità e qualità del sostegno agli alunni disabili. Il bilancio di genere continua ad essere ignorato dalle amministrazioni pubbliche, quasi fosse un lusso per i tempi prosperi, mentre mai è così utile come in questi tempi di tagli alla spesa. ■

07/07/2011

1. Si veda l'articolo di Chiara Martuscelli "Dove sono finiti i nostri soldi?" • 2. L'ABC delle proposte è incluso in questa pubblicazione, e può essere consultato anche nel sito www.ingenere.it • 3. Ministero della Salute, Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza, Nuova caratterizzazione dell'assistenza territoriale domiciliare e degli interventi ospedalieri a domicilio • 4. ISTAT 2011, Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2010

Donne e pensioni le riforme necessarie

DI FABIO PAMMOLLI, NICOLA SALERNO

Con la correzione dei conti pubblici per 47 miliardi di euro nei prossimi quattro anni, si ritorna a parlare di pensioni e di pensioni di vecchiaia delle donne. E anche a buona ragione. Perché, nonostante la lunga stagione delle riforme, iniziata dai primi anni '90, il passaggio a regime delle nuove regole contributive è troppo lento e, tra quota retributiva degli assegni ancora elevata e coefficienti "Dini" (di adeguamento degli assegni contributivi alla vita attesa) aggiornabili ogni tre anni (dal 2010) e per adesso non oltre la soglia dei 65 anni, le anomalie italiane sul fronte pensionistico permangono e ci accompagneranno ancora a lungo: tendenza ad abbandonare il lavoro prima che negli altri paesi; generosità degli assegni rispetto alla storia contributiva; più elevata quota di pil assorbita e sottratta ad altri istituti di welfare; e, soprattutto, finanziamento a ripartizione

"monopolizzato" dalle pensioni.

Il finanziamento a ripartizione (che utilizza risorse prelevate anno per anno dalle retribuzioni degli occupati via fiscalità generale o contribuzione sociale) è l'unico strumento su cui possono contare gli istituti del welfare a vocazione redistributiva, non a caso sottodimensionati o addirittura assenti in Italia: assistenza ai diversamente abili e alle loro famiglie, conciliazione vita-lavoro, tutela dell'infanzia e dei minori, supporto ai privi di reddito durante la vecchiaia, facilitazioni nell'accesso e nel mantenimento della prima casa per i redditi bassi, sistema moderno di borse di studio per l'istruzione universitaria e post universitaria, supporto economico universale e selettivo nelle fasi di ricerca del lavoro e di reinserimento, etc. ... Tutti quegli istituti che fanno bene, nel contempo, al welfare e alla crescita; anzi, che rendono il wel-

fare un detonatore di sviluppo umano ed economico. I problemi delle donne sul mercato del lavoro, e anche le basse pensioni contributive che tra 35-40 anni riceveranno i giovani di oggi, dipendono anche dagli squilibri attuali del welfare.

*** I dati sulla vita attesa a 60 anni vedono gli italiani più longevi di oltre 2 anni rispetto alla media Ue allargata, e di circa 1 rispetto alla Ue-15 (un po' più per le donne, un po' meno per gli uomini). Nel contempo, l'età media di pensionamento definitivo (con fuoriuscita dal mercato del lavoro) rimane inferiore di circa 1,4 anni rispetto all'Ue allargata e, con riferimento all'Ue-15, inferiore di circa 1,3 anni per le donne e di 1 anno per gli uomini (dati Eurostat). Se si prende a riferimento l'età mediana di pensionamento definitivo, la differenza aumenta, e si superano i 2 anni sia rispetto all'Ue allargata che all'Ue-15. In particolare, la tendenza ad abbandonare prima il mercato del lavoro risalta soprattutto in confronto a partner, come la Svezia e il Regno Unito, che da tempo hanno sviluppato un welfare system più equilibrato del nostro e diversificato tra capitoli di spesa e strumenti.

Se si considerano congiuntamente la maggior longevità e la minore permanenza in attività, il sistema pensionistico italiano è chiamato a farsi carico di 3/5 anni in più di erogazioni rispetto alla media Ue allargata, a seconda che si consideri l'età media o mediana di pensionamento definitivo. Rispetto all'Ue-15, il maggior carico è di 3/4 anni, ma rispetto al alcuni Partner raggiunge o addirittura supera i 5 anni (Svezia, Regno Unito, Irlanda, Portogallo).

Questo differenziale è stato solo ridotto, purtroppo in maniera surrettizia, dall'articolo 12 della legge n. 122 del 2010, lì dove si dispone che, tra la maturazione del diritto al pensionamento e la maturazione del diritto all'erogazione dell'assegno, devono intercorrere almeno 12 mesi per i lavoratori dipendenti e 18 mesi per gli autonomi. Ed è questo differenziale che, assieme alla generosità del vecchio criterio di calcolo retributivo ancora interamente applicato per la quasi totalità dei flussi di pensionamento nei prossimi anni, pone i maggiori problemi per una riorganizzazione del nostro sistema di sicurezza sociale, generando quelle sproporzioni tra capitoli di spesa del welfare system che contraddistinguono l'Italia nel contesto internazionale.

*** L'allineamento all'Europa implicherebbe che, da subito, tutti (uomini e donne) cominciassero ad andare in pensione con non meno di 65 anni di età, di fatto eliminando le uscite per anzianità. Alcune stime prodotte dal CeRM dimostrano come, allineando al resto dell'Europa la durata del periodo di quiescenza, si possono liberare risorse crescenti lungo un quinquennio, da 4,5 miliardi il primo anno sino a quasi 19 miliardi il quinto anno. Il totale sul quinquennio supererebbe i 60 miliardi di euro. Una cifra di tutta significatività, di cui è ipocrita stigmatizzare, nell'urgenza del momento, possibili utilizzi ai fini della manovra correttiva. Si tratterebbe, infatti, di una riforma di struttura che va comunque nella direzione giusta (qualcosa che avremmo già dovuto fare anche prima dello scoppio della crisi), e non di un abuso estemporaneo delle regole pensionistiche in funzione "tappa buchi".

Rispetto a questa ipotesi di allineamento all'Europa, l'intervento sulle pensioni contenuto nello schema di manovra (ci riferiamo qui alla versione del 5 luglio 2010 trasmessa al capo dello stato) è molto debole, e ruota sostanzialmente attorno a tre punti:

- Si anticipa di un anno, al 2014, l'avvio dell'aggancio alla speranza di vita dei requisiti per il pensionamento (sia la soglia della vecchiaia che il requisito di età che entra nella quota per il pen-

sionamento di anzianità). I requisiti saliranno al massimo di 3 mesi ogni 2 anni (c.d. della legge n. 122 del 2010 e della manovra in approvazione) e, di questo passo, saranno aumentati di 2 anni e mezzo dopo il 2030. Troppo poco, troppo lento;

- Per l'età di pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici del settore privato si prevede una rampa anch'essa lunga e lenta che raggiungerà i 65 dal 2032, così creando un altro profilo di discriminazione, questa volta tra le donne del settore privato e quelle del pubblico, per le quali i 65 anni scattano dal 1° gennaio 2012 (si attiverà di nuovo la Corte di Giustizia Ue?);

- Si riduce l'indicizzazione all'inflazione delle pensioni al di sopra di 1.400 euro (ipotesi che però è già in via di modifica, con l'annuncio di un emendamento sostenuto dallo stesso governo per innalzare la soglia, ndr). Il meccanismo dovrebbe funzionare secondo tre scaglioni, con indicizzazione che resta al 100% al di sotto di 1.400 euro, e poi decrescente nell'importo della pensione. L'impatto sui conti è modesto, soprattutto sugli anni coperti dalla manovra, ma anche nei successivi (difficile immaginare una inflazione stabilmente superiore al 3% target di Maastricht). Inoltre, le regole di calcolo contributivo-nozionali (le "Dini"), quando convertono il montante accumulato a fine carriera in assegno pensionistico, utilizzano un tasso reale senza porsi il problema di incorporare l'inflazione media attesa durante gli anni di quiescenza, proprio perché l'aggancio della pensione all'inflazione avviene ex-post, anno per anno. Se adesso si riduce l'indicizzazione all'inflazione, in qualche misura si compromette la qualità principale delle regole "Dini", la neutralità attuariale.

È necessario più coraggio. Sul fronte delle pensioni, sono tanti anni ormai che ragioni di political economy e di conservazione degli equilibri corporativi impediscono soluzioni responsabili e lungimiranti. Se non si esce da questo circolo vizioso, è concreto il rischio che di pensioni si continui ancora a parlare nei prossimi anni (forse già nel 2012, e di sicuro quando si tratterà di dare fondatezza ai 20 miliardi di euro di correzione sia nel 2013 che nel 2014), allungando la sequenza di interventi ad alta frequenza e non risolutivi, proprio quello che non si dovrebbe fare con il sistema pensionistico.

Permettere il pensionamento solo dopo il 65esimo anno è una soluzione troppo drastica, anche se giustificata dal confronto internazionale. Non solo invasiva delle scelte individuali, ma anche controproducente sul piano della produttività del lavoro e del fisiologico turnover anziani-giovani. Ma esiste una "terza via", tra l'altro perfettamente coerente con lo spirito originario della "Dini" e con l'aggancio automatico dei requisiti di età alla dinamica della speranza di vita. Ripristinare il pensionamento flessibile in un opportuno intervallo anagrafico (potrebbe essere un 63-67), e nel contempo applicare alle prossime pensioni retributive e alle quote retributive delle pensioni miste correttivi attuariali per tener conto dell'età di pensionamento. Un proposta del genere, con dettagli operativi sulle modalità di funzionamento e sulla determinazione dei correttivi, è stata già avanzata da CeRM qualche anno fa. Sarebbe la maniera più lineare e trasparente per velocizzare il passaggio a regime delle regole di calcolo contributivo-nozionali, promuovere su basi volontarie il prolungamento delle carriere sino ai livelli europei, e dare al sistema pensionistico un assetto stabile, rigoroso e con automatismi completi e virtuosi di adattamento alla demografia.

Le fondamenta migliori per ammodernare il welfare. I giovani e le donne, i più "marginalizzati" dalla nostra società, dovrebbero avere ben chiaro questo passaggio. ■

07/07/2011

Pensioni, cosa succede col metodo Fornero

DI MICHELE RAITANO

In questi giorni, fra chi si occupa di welfare e previdenza, è febbrile l'attesa dell'ufficialità dei primi provvedimenti di riforma del nuovo governo Monti. Conoscendo la riflessione scientifica e di politica economica che da anni ispira Elsa Fornero, è però facile immaginare quali saranno le linee guida su cui saranno imperniati gli interventi in ambito previdenziale. Parliamo qui degli interventi strutturali, che si affiancheranno a quelli congiunturali, volti a fare cassa nel brevissimo periodo con provvedimenti di forte impatto sociale, quali il ventilato blocco dell'indicizzazione delle pensioni.

La Fornero si è infatti sempre dichiarata una strenua sostenitrice del metodo di calcolo contributivo (che, si ricordi, si applica integralmente per chi ha iniziato a lavorare dopo il 1995 e pro rata per chi a tale data non aveva raggiunto 18 anni di contribuzione), i cui principali pregi riguardano: la capacità di tenere automaticamente sotto controllo la spesa previdenziale; l'eliminazione delle disparità di trattamento fra individui con diverse dinamiche di carriera e/o appartenenti a differenti categorie che caratterizzavano lo schema retributivo; l'eliminazione degli incentivi al pensionamento anticipato (attraverso il meccanismo dei coefficienti di trasformazione, l'importo della pensione cresce in misura neutrale dal punto di vista attuariale quando si posticipa il ritiro; l'individuo potrebbe quindi scegliere fra un ritiro precoce con pensione più bassa o un ritiro successivo beneficiando di una rendita più consistente).

In linea anche con alcune anticipazioni riportate sulla stampa in questi giorni, è dunque lecito immaginare che i provvedimenti in ambito previdenziale del governo Monti saranno ispirati all'idea di velocizzare l'entrata a regime del contributivo e, dunque, si muoveranno lungo due direttrici interconnesse:

a) introdurre il metodo di calcolo contributivo pro rata per le annualità successive al 2012 anche per chi tuttora appartiene allo schema retributivo;

b) incrementare l'età pensionabile, senza però prevedere interventi eccessivamente cogenti (eliminazione tout court delle pensioni di anzianità, o ritiro possibile solo a partire da "quota 100"). Ciò potrebbe avvenire introducendo su base attuariale penalizzazioni/ricompense per chi scelga di pensionarsi prima o dopo un'età di riferimento, presumibilmente i 65 anni: ad esempio, la pensione si ridurrebbe/aumenterebbe del 3% per ogni anno di anticipo/posticipo del ritiro; chi attualmente potrebbe ritirarsi a 62 anni raggiunti i 35 di contribuzione con una pensione pari a 100, avrebbe ancora accesso al pensionamento, ma l'importo della pensione diverrebbe permanentemente pari a 91 (al netto della perequazione legata all'inflazione). Si tratterebbe dunque di introdurre una specie di "contributivo spurio" (retributivo nella base di calcolo della pensione, legata quindi ad anzianità e media delle retribuzioni finali, ma con una correzione di calcolo attuariale) per chi intenda continuare ad accedere alle attuali anzianità.

L'applicazione a tutti del contributivo pro rata avrebbe il pregio di attenuare la netta distinzione fra gruppi di lavoratori in base alla loro anzianità contributiva decisa dalle riforme del 1992 e del 1995, ma avrebbe un impatto limitato sul bilancio pubblico e lascerebbe sostanzialmente immutate le pensioni attese (il calcolo contributivo si applicherebbe infatti per un numero molto ridotto di anni), dal momento che le coorti retributive ancora al lavoro sono ormai in numero non troppo rilevante ed in via di esaurimento.

Ben più rilevante sarebbe invece l'impatto del secondo tipo di intervento sia sui conti pubblici sia sulle condizioni di vita dei soggetti interessati. Una valutazione approfondita di tale misura necessita, ovviamente, di una serie di dettagli ancora da chiarire relativi all'età target di riferimento per la "pensione piena" (65 anni per tutti e da subito, o incrementabile gradualmente e/o differenziata per genere?), all'ammontare della penalizzazione annua, alla sua durata (permanente o fino al raggiungimento dell'età target?), alla platea di riferimento (si applicherebbe solo a chi si pensiona con le "quote" o anche ai pensionamenti con 40 anni di anzianità, costringendo quindi al limite a prolungare l'attività per altri 10 anni per ricevere l'importo atteso?).

In generale, al di là del sicuro impatto sulle finanze pubbliche, gli effetti di efficienza ed equità di un innalzamento dell'età pensionabile andrebbero discussi all'interno di un quadro di riforme strutturali che chiarisca la destinazione delle risorse risparmiate e delinei quali misure verrebbero associate per evitare ricadute indesiderate nel breve e nel lungo periodo. In assenza di questo quadro, proviamo di seguito a ragionare sulle criticità che deriverebbero da un mero intervento sulle età di ritiro, anche per meglio evidenziare quali policies complementari appaiono necessarie.

In primo luogo, l'incremento dell'età pensionabile (anche se temperato tramite disincentivi) genererebbe un'iniquità (tanto più ampia quanto meno gradualmente esso fosse introdotto) fra chi ha raggiunto i requisiti entro il 2011 e chi dovesse raggiungerli a partire dal 2012.

In secondo luogo, indipendentemente dai dettagli applicativi, la principale criticità di una misura di incremento dell'età in cui si può ricevere la "pensione piena" riguarda le difficoltà che i lavoratori e le lavoratrici più fragili (in termini di skills, condizioni di salute e lavoro, carichi familiari) potrebbero incontrare nello "scegliere" di proseguire l'attività fino ad età più avanzate. Il timore è che, stante anche l'attuale contesto di crisi e la convenienza che spesso hanno le imprese a sostituire anziani con giovani (in genere meno costosi, più produttivi e spesso assunti con contratti atipici), chi ha minori skills potrebbe essere espulso dal mercato del lavoro senza potere in molti casi ricevere adeguati ammortizzatori sociali e potendo accedere alla pensione d'anzianità unicamente a pena di una

L'ABC

sostanziale riduzione del beneficio. Le difficoltà di domanda di lavoro per i più anziani verrebbero inoltre acute se (come riportato da più fonti) il governo introducesse una contestuale decontribuzione sui neo-assunti come misura di incremento dell'occupazione giovanile e stimolo alla crescita. In questo quadro, la prosecuzione dell'attività lavorativa potrebbe essere particolarmente gravosa per le lavoratrici anziane che, da una parte, potrebbero incorrere in una domanda di lavoro ancora più debole e, dall'altra, potrebbero trovare molto onerosa la conciliazione fra il lavoro e quelle attività di cura a cui sono costrette dai limiti del nostro welfare.

In generale, bisogna attentamente valutare se nell'attuale contesto macroeconomico l'accrescimento dell'offerta di lavoro dei più anziani non rischi di risolversi, quantomeno nel breve periodo, in un peggioramento delle condizioni di accesso al lavoro dei più giovani e/o di sfavorire quella ripresa della dinamica della produttività che appare condizione necessaria per uscire dalla crisi.

In altri termini, senza riforme complementari su welfare e mercato del lavoro (ad esempio, estensione degli ammortizzatori sociali, misure per favorire la conciliazione fra lavoro e cura, una definizione dello stato di salute individuale o dei lavori usuranti che non penalizzi il ritiro anticipato) e, più in generale, senza politiche di stimolo alla crescita e senza una ristrutturazione del settore produttivo che possa consentire un aumento della domanda di lavoratori meno giovani che non vada a discapito della produttività e non costituisca un vincolo per l'assorbimento delle coorti più giovani, c'è il rischio che interventi sul solo versante previdenziale possano contribuire ad alleviare le gravi urgenze di finanza pubblica, ma possano comportare ricadute sociali e macroeconomiche negative.

A questo proposito va osservato che la tanto citata correlazione positiva fra occupazione dei giovani e degli anziani che si osserva nei paesi del Nord Europa, lungi dal costituire una qualche prova di una relazione causale fra le due grandezze, si manifesta in paesi in cui un sistema molto esteso di ammortizzatori sociali e servizi di welfare si accompagna ad un settore produttivo in cui la competizione si muove sul piano delle innovazioni piuttosto che della mera riduzione del costo del lavoro.

È dunque fortemente auspicabile che gli interventi in materia pensionistica vengano inseriti all'interno di un quadro di riforme strutturali e di largo respiro. Per restare in ambito previdenziale, nuove riforme dovrebbero comunque affrontare altri due nodi tuttora irrisolti, che generano problematiche sia di efficienza che di equità ed a cui il dibattito sembra invece meno attento:

a) l'estremo vantaggio (in termini di rendimenti ed incentivi a comportamenti elusivi) a favore di artigiani e commercianti appartenenti al retributivo e al misto (versano un'aliquota ridotta e ricevono prestazioni legate unicamente alle ultime retribuzioni);

b) il rischio che nel contributivo anche persone caratterizzate da carriere lunghe ma intermittenenti e poco remunerate potrebbero ricevere future pensioni di importo particolarmente limitato (tale rischio è presente in primis fra le donne).

Se davvero si vuol rimettere mano all'architettura previdenziale per ridurre le iniquità fra le generazioni, un intervento "di garanzia" a tutela delle coorti più giovani (che, si noti, non comporterebbe aggravati di breve-medio periodo sulle finanze pubbliche)² appare quindi prioritario anche per rendere più accettabile e condivisibile l'onere in termini di prosecuzione dell'attività lavorativa che verrà chiesto alle coorti meno giovani.

1/12/11

1. La pensione verrebbe quindi calcolata in base al metodo retributivo per le annualità precedenti al 2012 (quindi sulla base delle retribuzioni degli ultimi 5/10 anni di carriera) ed in base al contributivo per quelle successive a tale data. Ad esempio, chi nel 2011 avesse 32 anni di anzianità e si ritirasse a fine 2016 avrebbe una pensione data dalla somma della componente retributiva (data dal prodotto della media delle retribuzioni finali, dell'anzianità pre 2012, quindi 32 anni, per il coefficiente annuo, in genere pari al 2%) e della componente contributiva (data dal prodotto fra il montante dei contributi accumulati fra il 2012 ed il 2016 ed il coefficiente di trasformazione) • 2. Per una valutazione del dibattito recente e per una proposta di introduzione di una misura di garanzia che tuteli le future pensioni contributive senza comportare aggravati sul bilancio pubblico e sia coerente con la logica del contributivo si veda Raitano M. (2011), "Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?", Rivista delle Politiche Sociali, n. 3/2011

Dopo la grande manifestazione del 13 febbraio, inGenere.it ha provato a sintetizzare le proposte sul tappeto: come e cosa vogliamo cambiare nel lavoro, nel welfare, nell'impresa, nell'economia? Quali le scelte politiche da fare? E per renderle più leggere e leggibili, le abbiamo messe giù in forma di alfabeto

A. Assegno di maternità universale. Un importo da corrispondersi per cinque mesi a tutte le madri, indipendentemente dal fatto che siano dipendenti o autonome, stabili o precarie, che lavorino o non lavorino ancora.

B. Bilancio di genere. Che ogni amministrazione, dal governo centrale ai comuni, valuti le proprie decisioni di bilancio in un'ottica di genere, per capire se vanno ad aumentare o diminuire le disuguaglianze attuali; e che ogni amministrazione dichiari in che misura gli obiettivi che si propone con le pro-

delle proposte di inGenere

prie scelte di bilancio contribuiscano alla diminuzione delle disuguaglianze di genere.

C. Congedi di paternità obbligatori, per un periodo di tempo non simbolico – da 6 a 12 settimane - nell'arco dei 4 mesi dopo il parto. Non si tratta più di aiutare le donne a conciliare casa e lavoro, ma di redistribuire il lavoro di cura tra donne e uomini.

D. Distretti family-friendly. Mettere in rete le piccole imprese per rendere più facili e meno costose le pratiche di conciliazione famiglia-lavoro, per il riequilibrio dei ruoli, per la gestione del part-time.

E. Età della pensione. Che tornino alle donne - in termini di spesa per servizi di cura e conciliazione - tutti i risparmi derivanti dall'aumento dell'età pensionabile delle donne.

F. Fisco. No al quoziente familiare, sistema che penalizza le donne che lavorano. Sì a un fisco “women friendly”, con concessione di Working Family Tax Credit alle tipologie di donne a rischio di bassi salari e di esclusione del mercato del lavoro, e fiscalità di vantaggio per le imprese che offrono servizi di cura.

G. Giovani. C'è un'intera generazione a rischio, sul mercato del lavoro. Sistema contrattuale, regole, regime fiscale e contributivo, vanno ripensati per ridurre la flessibilità “subita” e lasciare in piedi una flessibilità positiva, utile per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro di donne e uomini.

I. Imprenditrici. Monitorare la discriminazione di genere nell'accesso al credito; sostenere le imprenditrici in maternità; “bollino rosa” negli appalti pubblici, per allargare la presenza dell'imprenditoria femminile..

L. Legge 40. Abolire la legge più restrittiva in Europa sulla procreazione assistita; rivederla in senso anti-proibizionista, facendo cadere il divieto di fecondazione eterologa e i limiti e paletti che impediscono di tutelare la salute e il desiderio femminile.

M. Maternità. Eliminare i costi della maternità che restano a carico del datore di lavoro, e trasferirli a carico dell'Inps o della fiscalità generale.

N. Nidi e altri servizi. Riaprire e rifinanziare il piano straordinario 2007-2010. Allo stesso tempo vanno presi in pari considerazione tutti gli altri servizi per la cura, per toglierli dal peso della famiglia e farli entrare in

una strategia nazionale dei servizi.

O. Occupazione. Una strategia di genere per uscire dalla crisi prevede: misure orientate al sostegno del lavoro femminile; un rilancio della domanda pubblica che privilegi le infrastrutture sociali; un piano dei servizi per la cura degli anziani.

P. Pendolari. Aumento delle risorse per il trasporto collettivo, per arrivare a una riduzione dei tempi di spostamento nelle città. (Quasi tutto il tempo “recuperato” dalle donne che lavorano in termini di riduzione del lavoro domestico è stato assorbito dagli spostamenti).

Q. Quote. Democrazia paritaria, economia paritaria: 50 e 50, ovunque si decide. La nuova legge elettorale non può prescindere da questo principio. La legge sulle quote di genere nei cda delle società quotate, da poco approvata, va immediatamente attuata, con miglioramenti, nelle società pubbliche e municipalizzate.

R. Ru 486. Renderla disponibile in tutte le Regioni, in tutte le Asl e in tutti le aziende ospedaliere, e affinché la terapia farmacologica venga somministrata secondo un protocollo unico nazionale che rispecchi il più possibile le evidenze e le indicazioni scientifico-mediche della comunità internazionale.

S. Stage. Abolizione degli stage gratuiti, previsione di una soglia di rimborso minima, come misura per limitare gli abusi e incentivare un maggior investimento da parte delle imprese sulla formazione delle e degli stagisti e tirocinanti.

T. Tempo pieno. Ripristinare il tempo pieno nelle scuole, ridotto dalla riforma Gelmini, ed estenderlo a tutto il territorio nazionale. È una proposta pedagogica di qualità per bambini e ragazzi, ed è un sostegno indiretto all'attività lavorativa dei genitori.

U. Uomini. Tutto ciò farebbe bene anche a loro.

V. Violenza. Rifinanziare i fondi antiviolenza, renderli concretamente utilizzabili per il piano nazionale elaborato dall'associazione nazionale dei centri antiviolenza. Favorire la presenza di un centro antiviolenza ogni 100 000 abitanti.

Z. Zero. Sono i fondi stanziati in bilancio dal governo italiano, dal 2010 al 2014, per il Fondo servizi infanzia. Proponiamo che questi fondi, come tutti i fondi sociali (che si sono ridotti quasi dell'80% dal 2008 al 2011), siano rifinanziati.

Sommario

INTRODUZIONE, a cura della redazione

CAPITOLO 1. FINANZE

Tutti vogliono la crescita. Ma quale e come?
di Redazione **3**

Dal welfare al bankfare. La Grecia e l'Europa
di Annamaria Simonazzi **5**

Le nuvole dei mercati, la grandine del governo
di Redazione **6**

Tempo di bilancio. Di genere
di Annalisa Rosselli **8**

Tassare la finanza per curare l'economia
di Nancy Folbre **9**

Da Versailles a Maastricht
di Annamaria Simonazzi **10**

Meno tasse per tutte? Proposta a rischio
di Ugo Colombino **12**

Un credito fiscale per le donne che lavorano
di Giacomo Damioli **13**

CAPITOLO 2. LAVORO

Curiamo la disoccupazione con i lavori di cura
di Francesca Bettio, Annamaria Simonazzi **15**

Precarietà e stabilità. Proposte per salvarsi
di Gisella De Simone **17**

Diritti a termine. Donne nella flexicurity
di Stefania Scarponi **19**

Figli e lavoro, il fallimento del "Club Med"
di Paola Villa **21**

Nuovi padri, la legge e il congedo
di Chiara Saraceno **23**

Tutti i nodi dell'assegno di maternità
di Donata Gottardi **25**

Per avere diritti nuovi non bisogna tagliare i vecchi
di Marina Piazza, Anna Maria Ponzellini **26**

CAPITOLO 3. PENSIONI

Pari alla pensione, il trend europeo
di Marcella Corsi **27**

Dove sono finiti i nostri soldi?
di Chiara Martuscelli **28**

Ecco cosa potevamo fare col tesoretto delle donne
di Redazione **30**

Donne e pensioni, le riforme necessarie
di Fabio Pammolli, Nicola Salerno **31**

Pensioni, cosa succede col metodo Fornero
di Michele Raitano **33**

APPENDICE. L'ABC delle proposte di inGenere **34**

>> ingenerere.it

è fatto da una piccola redazione e un grande numero di collaboratrici e collaboratori

>> ingenerere.it

è una rivista on-line di informazione, approfondimento e dibattito su questioni economiche e sociali analizzate in una prospettiva di genere. Perché l'economia - con tutte le altre scienze sociali - ha bisogno di essere riletta con uno sguardo che assuma la differenza tra i sessi e denunci le disuguaglianze. Perché molte e molti già lo fanno, e vogliamo metterci in rete.

> Il campo dei gender studies è vasto e ricco, e la sua carica innovativa è ormai consolidata scientificamente. Ciononostante, quelle analisi, quegli studi e quelle pratiche faticano a tradursi e lo a trovare ascolto nel terreno della proposta politica e in particolare nel dibattito sulla politica economica. Con questa rivista intendiamo dare uno spazio di comunicazione e uno strumento di azione. Vogliamo affrontare in una prospettiva di genere questioni rilevanti dell'agenda sociale, politica ed economica nazionale ed internazionale, in un momento storico politico in cui ci sembra emergere forte la necessità.

> La rivista ospita articoli scritti, sollecitati e accolti dalla redazione; uno spazio di dibattito aperto al contributo di tutte e tutti; ricerche e studi (italiani e internazionali); segnalazioni di articoli, saggi ed eventi sugli stessi temi rintracciabili in rete.