



Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno

La Corte di Giustizia Europea e le pensioni

La parità tra uomini e donne: un principio guida per la riforma del welfare. Necessario andare oltre la sentenza della Corte di Giustizia, che riguarda l'età di pensionamento di vecchiaia all'interno della gestione INPDAP, e coinvolgere anche l'INPS e i coefficienti "Dini"

Menomale che c'è l'Europa viene da dire. Il contraddittorio tra la Repubblica Italiana e la Commissione Europea, chiusosi innanzi alla Corte di Giustizia il 13 Novembre, ha visto il nostro Paese tenere una posizione singolare. La Corte ha deciso la messa in mora dell'Italia per la differenza oggi esistente nell'età di pensionamento di vecchiaia tra uomini e donne all'interno della gestione pensionistica dell'INPDAP: 65 anni i primi, 60 le seconde. Nella sua difesa l'Italia ha addotto osservazioni contrarie a tutti i principi che, tra difficoltà e ritardi, hanno ispirato tutte le riforme e i tentativi di riforma almeno degli ultimi dieci anni, riguardanti sia il comparto del lavoro pubblico, verso schemi di maggior omogeneità rispetto al comparto privato¹, sia il sistema pensionistico, verso regole uniformi per tutti e con la pensione strettamente connessa ai contributivi versati in corso carriera e, di conseguenza, assimilabile a retribuzione differita senza funzioni redistributive².

Se la pensione è corrisposta in virtù del rapporto di lavoro e dipende (in misura più o meno stretta³) dalle retribuzioni in corso carriera lavorativa, essa costituisce una forma di

¹ Cfr. per esempio il punto 27 della sentenza.

² Sarà così per tutti con le regole "Dini" a regime, ma gli argomenti addotti dalla Corte valgono anche per i criteri di calcolo di transizione, per quelli *pre* riforma "Dini", e addirittura per quelli *pre* riforme degli anni Novanta.

³ Che si consideri il criterio di calcolo contributivo a capitalizzazione nozionale, o il vecchio retributivo *ante* riforme degli anni Novanta, o quello di transizione. Si legga il punto 52: "Costituisce anche una retribuzione ai sensi dell'art. 141 CE una pensione il cui importo è calcolato sulla base del valore medio della retribuzione percepita nel corso di un periodo limitato ad alcuni anni immediatamente precedenti il ritiro dal lavoro (v. sentenza Niemi, punto 51), nonché una pensione il cui importo

retribuzione (punto 54 della sentenza). In questa prospettiva, una età per il pensionamento di vecchiaia diversa tra uomini (65 anni) e donne (60) viola l'articolo 141 CE: *"Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. Per retribuzione si intende, a norma del presente articolo, il salario o trattamento normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo. La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica: a) che la retribuzione corrisposta per uno stesso lavoro pagato a cottimo sia fissata in base a una stessa unità di misura; b) che la retribuzione corrisposta per un lavoro pagato a tempo sia uguale per uno stesso posto di lavoro. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato Economico e Sociale, adotta misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore"*.

Merita sottolineare le controdeduzioni della Corte rispetto a due specifiche obiezioni dell'Italia.

Per la Corte non è sostenibile che la differenza debba permanere per l'INPDAP perché, e questa è la motivazione addotta dal nostro Paese, se essa fosse rimossa si determinerebbe una differenziazione delle regole pensionistiche tra INPDAP e INPS. La Corte motiva la propria posizione sottolineando che *"[...] il sistema pensionistico gestito dall'INPS non è pertinente per la qualificazione della pensione versata dal regime gestito dall'INPDAP"*. In altri termini, la Corte sta sostenendo che la causa riguarda le regole INPDAP, e non è suo compito allargare, *motu proprio*, il dibattito all'intera struttura del sistema pensionistico italiano. Questo non toglie che, se la Corte fosse sollecitata anche sulle regole della pensione INPS, le argomentazioni della sentenza INPDAP sarebbero *tout court* estendibili, e il dispositivo non potrebbe che essere lo stesso.

La Corte rigetta anche l'argomento *"[...] secondo cui la fissazione, ai fini del pensionamento, di una condizione di età diversa a seconda del sesso è giustificata dall'obiettivo di eliminare discriminazioni a danno delle donne"*. Esempio della controdeduzione, soprattutto per quello che essa dovrebbe implicare per il futuro delle riforme del *welfare system*: *"Anche se l'art. 141, comma 4^a, CE autorizza gli Stati membri a mantenere o a adottare misure che prevedano vantaggi specifici, diretti a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali, al fine di assicurare una piena uguaglianza tra uomini e donne nella vita professionale, non se ne può dedurre che questa disposizione consente la fissazione di una tale condizione di età diversa a seconda del sesso. Infatti, i provvedimenti nazionali contemplati da tale disposizione debbono, in ogni caso, contribuire ad aiutare la donna a vivere la propria vita lavorativa su un piano di parità rispetto all'uomo [...]. Ora, la fissazione, ai fini del*

è calcolato sulla base dell'importo di tutti i contributi versati durante tutto il periodo di iscrizione del lavoratore e ai quali si applica un fattore di rivalutazione (v. sentenza 1° Aprile 2008, causa C-267/06, Maruko, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 55)".

⁴ *"Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato, ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali"*.

pensionamento, di una condizione d'età diversa a seconda del sesso non è tale da compensare gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere dei dipendenti pubblici di sesso femminile aiutando queste donne nella loro vita professionale e ponendo rimedio ai problemi che esse possono incontrare durante la loro carriera professionale".

Non è con un anticipo della pensione, a fine carriera e, in casi sfortunati, anche a fine vita, che si può perseguire la parità uomo-donna nel mondo del lavoro e nella società. Si deve ricercare la parità in contemporanea con ogni fase della carriera e della vita; parità nelle opportunità e nelle possibilità di scelta. Se su un piano di diritto questo è indubitabile, si deve sottolineare come l'affermazione del diritto coincida perfettamente con la logica dell'economia, e viceversa. L'apporto che le donne possono dare al sistema economico e alla società va valorizzato in primo luogo durante la vita attiva, e non attraverso regole pensionistiche "risarcitorie".

La sentenza della Corte ribadisce principi di diritto che, per produrre benefici per le donne e per la società, necessitano del proseguimento e della conclusione di quel processo di riforma del *welfare* avviato negli anni Novanta e sintetizzato, nelle sue linee essenziali, nel rapporto della Commissione "Onofri":

- Da un lato, un sistema pensionistico senza finalità redistributive, con età di pensionamento flessibile, e con un criterio di calcolo della pensione (quello "Dini" a regime, ma con coefficienti costantemente aggiornati) universale nei confronti di tutti i cittadini e capace di incentivare la partecipazione al mercato del lavoro e la produttività⁵;
- Dall'altro, lo sviluppo di un sistema di istituti a carattere redistributivo-assistenziale, basato su una stretta connessione tra risorse impiegate, condizioni oggettive e soggettive del beneficiario e risoluzione del bisogno: gli ammortizzatori del mercato del lavoro; gli strumenti a sostegno della famiglia, della conciliazione casa-lavoro, dei minori, dei disabili; l'accesso a servizi pubblici di qualità; il sostegno nei casi più generali di insufficienza dei mezzi;
- Con entrambi i precedenti punti supportati dalla trasformazione multipilastro del sistema pensionistico, attraverso lo sviluppo dei fondi pensione per bilanciare il finanziamento a ripartizione con il finanziamento basato sui frutti di investimenti *ad hoc* sui mercati.

Un sistema, quello degli istituti redistributivo-assistenziali, tutto da costruire in Italia, e di fronte al quale l'accesso anticipato al pensionamento di vecchiaia appare inadeguato. Allo stato attuale, si realizza una triplice discriminazione: contro gli uomini, che devono andare in pensione di vecchiaia più tardi delle donne; contro le donne, che sono "risarcite" a fine carriera, ma a costo di subire discriminazioni durante tutta la vita attiva, sul lavoro e in famiglia; contro tutti gli *outsider* dal mercato del lavoro, dal sistema pensionistico, dalla società attiva, a cui manca un *welfare system* moderno, articolato, trasparente, in grado di includere e di riconoscere i diritti fondamentali di cittadinanza.

⁵ Questo implica anche rimuovere gli effetti, a poco più di un anno dalla approvazione, della Legge n. 247 del 2007, che ha introdotto le quote età - anni di contribuzione per il pensionamento di anzianità.

L'Italia adesso è in mora di fronte all'Europa. E dovrebbe esserlo anche per la differenza nell'età di vecchiaia nelle pensioni INPS, oltre che per la mancata differenziazione tra uomini e donne dei coefficienti "Dini". Infatti, a fronte di una speranza di vita *post*-pensionamento diversa, la parità uomo-donna richiede una diversa considerazione del parametro dell'età anagrafica che partecipa del calcolo degli stessi coefficienti. Ad oggi, la differenziazione dei coefficienti implica, tra l'altro, che flussi di redistribuzione vadano preferibilmente a beneficio delle cittadine che hanno avuto possibilità/capacità di occupazione stabile e duratura, e non si rivolgano, invece, alla universalità dei cittadini, secondo ordini di priorità predefiniti e chiari, tra cui anche priorità che riguardano le figure femminili e il loro ruolo nella famiglia, nella società, nel lavoro. La differenziazione implica, per giunta, che questi flussi di redistribuzione si materializzino a fine carriera/vita, il più delle volte sconnessi e temporalmente sfasati rispetto ai momenti in cui maggiori sono le esigenze di coesione e sostegno dalla società al singolo cittadino.

Il nostro *welfare system* ha bisogno di affrancarsi dalle pensioni e soprattutto da regole di redistribuzione "alla cieca".

L'auspicio è che l'Italia possa far tesoro della sentenza della Corte di Giustizia Europea, prendendola come spunto per le riforme delle pensioni e del *welfare*. In caso contrario, sarà necessario, attraverso le vie istituzionali più opportune, chiedere alla Corte di esprimersi anche sugli altri snodi delle regole pensionistiche in base alle quali uomini e donne, *insider* ed *outsider* sono discriminati.

La sentenza e la messa in mora dell'Italia hanno aperto un processo che è destinato a compiere il suo corso. I principi alla base della sentenza sono *tout court* estendibili a tutto il complesso delle regole pensionistiche e, quando dovesse essere richiesta di esprimersi anche sulla gestione INPS, sui coefficienti "Dini" e su tutte le altre regole di differenziazione uomo-donna in ambito pensionistico, la Corte non potrà non farlo secondo quegli stessi principi. Ma non soltanto dal nuovo interessamento della Corte potranno arrivare ulteriori sollecitazioni alle riforme. Una volta adeguate le regole della gestione INPDAP al dispositivo della sentenza della Corte, allora emergeranno altri profili di diritto rilevanti per la Corte Costituzionale, come l'assoggettamento dei lavoratori a regole del sistema pensionistico obbligatorio diverse a seconda della natura pubblica o privata del loro contratto di lavoro e, più in particolare, la diversa realizzazione della parità dei diritti e dei doveri tra uomo e donna in ambito lavorativo.

Il processo di cambiamento è avviato. Bisogna esserne consapevoli e impegnarsi per realizzarlo nella maniera migliore.

29 Novembre 2008

All.: Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee in data 13 Novembre 2008, causa C-46/2007

CERM - Via G. Poli n. 29 - 00187 ROMA - ITALY
Tel.: 06 - 69.19.09.42 - Fax: 06 - 69.78.87.75
www.cermlab.it
