

## APPROFONDIMENTI

Dicembre 2008

# Età pensionabile delle donne nel pubblico impiego. Cosa dice esattamente la sentenza?

È discriminatorio mantenere in vigore un regime pensionistico che consente alle lavoratrici del pubblico impiego di andare in pensione prima degli uomini. Per questo la Corte di giustizia europea ha condannato l'Italia il 13 novembre 2008. L'Italia a questo punto dovrà adeguare le leggi e se non lo farà sarà soggetta a sanzioni. Ma non è detto che l'intervento legislativo debba mirare necessariamente all'innalzamento dell'età pensionabile delle donne

di Carlo Caldarini

[c.caldarini@osservatorioinca.org](mailto:c.caldarini@osservatorioinca.org)


### Introduzione

È discriminatorio mantenere in vigore un regime pensionistico "professionale" che consente alle lavoratrici del pubblico impiego di andare in pensione prima degli uomini: per questo la Corte di giustizia europea ha condannato l'Italia il 13 novembre 2008.

L'Italia a questo punto dovrà adeguare le sue leggi e, se non lo farà, a decorrere dalla data

della sentenza la Commissione europea potrà chiedere l'applicazione delle sanzioni, che possono andare da un minimo giornaliero di 11.904 euro a un massimo di 714.240, nonché la somministrazione di una sanzione forfettaria nella misura minima di 9.920.000 euro.

Ma non è detto che l'eventuale intervento legislativo debba mirare necessariamente all'innalzamento dell'età pensionabile delle donne.

### Contenzioso tra l'Europa e l'Italia

Diversamente da quanto è stato lasciato intendere da alcuni esponenti della maggioranza e del Governo italiano, con il sostegno anche di molti mezzi d'informazione, l'Europa infatti non mette in discussione la possibilità per uno Stato membro di fissare un'età pensionabile diversa per uomini e donne. Questo diritto è anzi esplicitamente stabilito dalla **Direttiva 79/7/CEE del 19 dicembre 1978** relativa

alla “*graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale*”, la quale:

- da un lato impedisce “*qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso*”, in particolar modo per quanto riguarda il campo di applicazione dei regimi previdenziali, le condizioni di ammissione ad essi, i versamenti contributivi, nonché il calcolo, la durata e il mantenimento del diritto alle prestazioni (art. 4);
- ma dall’altro lascia agli Stati membri la facoltà di escludere dal campo di applicazione della stessa direttiva alcuni aspetti del diritto previdenziale nazionale, tra cui proprio “*la fissazione del limite di età per la concessione della pensione di vecchiaia e di fine lavoro*” e “*i vantaggi accordati in materia di assicurazione di vecchiaia alle persone che hanno provveduto all’educazione dei figli*” (art. 7).

Perché allora la Corte di giustizia ha condannato l’Italia dando ragione alla Commissione europea?

La Commissione ritiene che il sistema previdenziale gestito dall’INPDAP non sia un regime legale del primo pilastro, ma un regime “*professionale discriminatorio*”, riguardante cioè solo una specifica categoria di lavoratori (il pubblico impiego appunto), per il quale non sarebbe quindi d’applicazione la direttiva 79/7/CEE, ma l’**art. 141 del Trattato CE**, che stabilisce il principio della “*parità di retribuzione tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile*”.

Il ricorso presentato dalla Commissione europea riguarda pertanto solo i dipendenti pubblici. La sentenza della Corte lascia quindi indefinita la situazione di quei lavoratori e lavoratrici che possono beneficiare della pensione INPDAP non perché dipendenti pubblici, ma per aver lavorato in passato per una pubblica amministrazione (punto 43 della sentenza).

Il contenzioso tra la Repubblica italiana e la Commissione europea nasce infatti dall’interpretazione dell’articolo 2, comma 21, della legge 335/1995 che ha stabilito per le lavoratrici del settore pubblico, che prima del 8 agosto 1995 avevano un’età pensionabile più alta, la possibilità di andare in pensione a 60 anni, “*senza tuttavia – dice la Corte – prevedere una facoltà analoga per i dipendenti pubblici di sesso maschile*”.

Questa norma era stata introdotta dal Governo Dini, proprio per garantire l’applicazione di una medesima età pensionabile sia ai lavoratori dipendenti del settore privato (INPS) sia ai lavoratori pubblici (INPDAP).



Oggetto del contenzioso legale tra la Commissione europea e lo Stato italiano non è tanto la parità di trattamento tra uomini e donne, quindi, quanto la parità giuridica tra regimi previdenziali INPS e INPDAP. E del resto, un innalzamento dell’età pensionabile delle lavoratrici del settore pubblico comporterebbe una disparità di trattamento nei confronti di quelle del settore privato, che potrebbero continuare ad andare in pensione alle condizioni attuali.

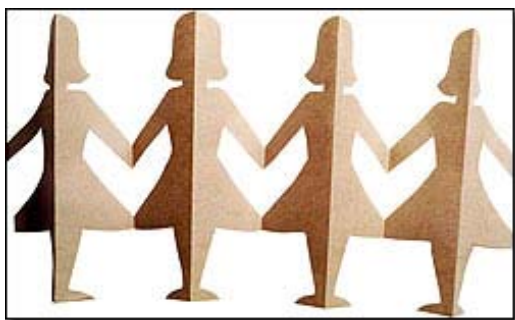
Indubbiamente il Governo italiano avrebbe dovuto far valere prima e meglio le proprie ragioni.

È imbarazzante, ad esempio, dover leggere al punto 9 della sentenza che “*la Repubblica italiana ha risposto con una lettera in data 10 gennaio 2005 – Governo Berlusconi II – alla quale è stata allegata una relazione dell’INPDAP del 23 dicembre 2004*” e poi, al punto 49, che

L'Italia contesta le argomentazioni della Commissione fondate sui contenuti della relazione INPDAP poiché quest'ultima sarebbe in verità *“basata su disposizioni precedenti alla messa in mora”*.

E sconcerata leggere che *“il 18 luglio 2005 – Governo Berlusconi III - la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di costituzione in mora alla quale tale Stato membro non ha risposto”*.

In sostanza, il Governo italiano produce una relazione ormai superata, chiede di non tener conto della documentazione la lui stesso prodotta e non risponde alla lettera ufficiale di costituzione in mora.



Allo stato attuale, non essendo previsto un ulteriore grado di giudizio dopo quello espresso dalla Corte europea, l'Italia dovrebbe reagire a questa sentenza con un intervento legislativo. Ma non è detto che questo debba mirare necessariamente ad un generalizzato innalzamento dell'età pensionabile delle donne. Vista la natura del contenzioso e della successiva condanna, esso potrebbe invece puntare al riconoscimento del valore legale del regime previdenziale del pubblico impiego.

Nel determinare se una pensione prevista dalla legge, che lo Stato corrisponde ad un ex dipendente, rientri nel campo di applicazione dell'art. 141 CE oppure in quello della direttiva 79/7/CEE, la Corte ha utilizzato infatti tre criteri, ed è su questi che il Governo italiano potrebbe eventualmente intervenire per superare il contenzioso con l'Europa:

1. la pensione interessa soltanto una

categoria particolare di lavoratori;

2. è direttamente funzione degli anni di servizio prestati;
3. il suo importo viene calcolato in base all'ultimo stipendio del dipendente pubblico.

Secondo la Corte, non sarebbe sufficiente per escludere il regime dal campo di applicazione dell'art. 141 CE né che il regime pensionistico in questione sia disciplinato direttamente dalla legge, né che sia improntato alle stesse regole del sistema pensionistico gestito dall'INPS riguardante categorie generali di lavoratori. Rileva invece il fatto che *“la pensione è versata dallo Stato in qualità di datore di lavoro”*.

L'Italia ha contestato l'inadempimento addebitato facendo valere il carattere legale del regime pensionistico gestito dall'INPDAP e il fatto che i limiti di età siano uniformemente stabiliti, sia per lavoratori iscritti all'INPS che per i lavoratori iscritti all'INPDAP. Pertanto, la normativa contestata manterrebbe, proprio in quanto conforme a quella applicabile alle categorie di lavoratori iscritti all'INPS, una valenza generale, tale da far considerare il regime pensionistico gestito dall'INPDAP come avente natura legale.

Ma la Corte non è stata d'accordo ed ha accolto invece le ragioni della Commissione europea.

Le argomentazioni principali della Corte sono le seguenti:

- *“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 il salario 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”*;
- *“per valutare se una pensione di vecchiaia*

*rientri nel campo di applicazione dell'art. 141 CE, soltanto la constatazione che la pensione è corrisposta al lavoratore, per il rapporto di lavoro che lo unisce al suo ex datore di lavoro, può avere carattere determinante”.*

Non sono stati quindi accolti gli argomenti dell'Italia, relativi al metodo di finanziamento dell'INPDAP, alla sua organizzazione ed alle prestazioni diverse dalle pensioni che esso conferisce, che erano diretti a dimostrare che tale regime costituisce un regime previdenziale, per cui vale la direttiva 79/7, e non un regime retributivo rientrante nel campo di applicazione dell'art. 141 CE.

Per la Corte europea i dipendenti pubblici che beneficiano del regime pensionistico gestito dall'INPDAP costituiscono quindi “una categoria particolare di lavoratori” ed il fatto che esso si applichi anche ad altre categorie di lavoratori non può privare i dipendenti pubblici della tutela conferita.

Per quanto riguarda gli altri due criteri (ossia che la pensione sia direttamente proporzionale agli anni di servizio prestati e il suo importo sia calcolato in base all'ultima retribuzione), la Commissione deduce dalla relazione dell'INPDAP - trasmessa e poi appunto contestata dallo stesso Governo italiano - che “la pensione viene calcolata con riferimento al numero di anni di servizio prestati e allo stipendio base percepito prima del pensionamento”. Ne deriverebbe - secondo i giudici - che la prestazione versata dall'INPDAP deve essere qualificata come retribuzione.

Per quanto riguarda la condizione di età diversa a seconda del sesso, la Corte non ha accolto l'argomentazione italiana secondo cui la fissazione di una condizione di età diversa a seconda del sesso è giustificata dall'obiettivo di eliminare discriminazioni a danno delle donne. Al contrario, e non senza una punta d'ironia, la Corte fa notare che “la fissazione di una condizione d'età diversa a seconda del sesso non compensa gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere dei dipendenti pubblici donne e non

*le aiuta nella loro vita professionale né pone rimedio ai problemi che esse possono incontrare durante la loro carriera professionale”.*



#### *Posizione della CGIL*

*“Non sono soggetta a contestare le sentenze, ma non condivido il giudizio espresso dalla Corte di Giustizia europea - ha dichiarato la segretaria confederale della Cgil, Morena Piccinini, in un comunicato del 13 novembre 2008 - e ritengo che la difesa espressa dal nostro Governo circa la validità del sistema pensionistico italiano sia stata insufficiente e inefficace”.*

Il Governo italiano non ha saputo spiegare, infatti, che le donne del settore pubblico, così come quelle del settore privato, non sono “costrette” al pensionamento al raggiungimento dei 60 anni. Quando è vero piuttosto il contrario, e cioè che la parità di trattamento è garantita dalla possibilità per la donna di lavorare fino a 65 anni, fatta salva la possibilità di scegliere di anticipare il pensionamento a 60 anni. Non a caso questa disposizione è stata introdotta proprio con la legge 903 del 1977 sulla parità.

La posizione della CGIL è stata successivamente precisata in un commento alla sentenza europea, messo a punto assieme all'INCA e alla Funzione pubblica (18 novembre 2008).

Secondo la CGIL, oltre a non aver avuto la capacità di motivare il carattere previdenziale del regime INPDAP, il Governo italiano ha la responsabilità di non avere detto nulla in merito alla possibilità che hanno tutte le

lavoratrici italiane di continuare a lavorare fino al compimento del 65 anno di età.

La diversa età pensionabile tra uomo e donna non è una discriminazione per la donna, ma una possibilità in più: quella di scegliere se continuare o meno a lavorare.

Andare in pensione a 60 anni non è, infatti, un obbligo: le donne che vogliono continuare a lavorare possono farlo, anzi le dipendenti pubbliche possono, se vogliono, continuare a lavorare fino a 67 anni.

Per proseguire l'attività lavorativa le lavoratrici sono tenute, in base a quanto previsto dall'art.30 del decreto legislativo 198/2006 (che ha reintrodotto una disposizione già a suo tempo dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale), a darne comunicazione al datore di lavoro almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia.

Con la riforma del 1995 era stata introdotta in Italia la possibilità del pensionamento flessibile con età 57/65 anni, uguali per uomini e donne. Tale sistema è stato stravolto dalla riforma Maroni del 2004, che ha introdotto anche nel sistema contributivo l'età pensionabile fissa e obbligatoria: 60 anni per le donne, 65 per gli uomini.

*“Come CGIL - dice la nota - abbiamo sempre sostenuto con forza la necessità di ripristinare la flessibilità dell'età pensionabile: prima di tutto perché un sistema contributivo senza flessibilità non ha senso, e, poi, perché la flessibilità in uscita è, a nostro avviso, l'unico strumento valido per coniugare una reale parità di trattamento tra uomo e donna con l'esercizio delle opportunità individuali e della libera scelta”.*

*“La flessibilità in uscita è, inoltre, l'unico strumento che permette un vero innalzamento delle età medie di pensionamento. È del tutto evidente che la sentenza della Corte di Giustizia ha riaperto il dibattito, comunque sempre aperto, sull'aumento dell'età pensionabile delle donne. Ma è giusto parlare di età pensionabile identica fra uomo e donna, quando non c'è nessun altro elemento di parità che si è realizzato?”*




Come è stato documentato anche con alcuni dossier dell'Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa, le donne in Italia e in Europa (soprattutto Europa del sud) studiano di più, ma vengono assunte meno, hanno meno opportunità di lavoro, a parità di lavoro hanno retribuzioni più basse, hanno meno opportunità di carriera o sono addirittura costrette al licenziamento in caso di maternità, hanno lavori saltuari, precari, discontinui, part-time, hanno a loro completo carico il lavoro di cura dei familiari non autosufficienti.

Inoltre, in tutti gli Stati dell'UE l'età media effettiva di uscita dal mercato del lavoro è già molto simile per i due sessi, quale che sia il regime legale d'applicazione: nella media complessiva europea, infatti, gli uomini vanno in pensione all'età di 61 anni e le donne a 60 anni.

In alcuni paesi (Irlanda, Spagna, Francia, Portogallo) dove l'età legale della pensione non fa differenze di genere, mediamente le lavoratrici escono dal mercato del lavoro addirittura qualche mese dopo i loro colleghi maschi.

Ciò si spiega soprattutto con il fatto che le carriere professionali degli uomini, normalmente più complete e meno discontinue di quelle delle donne, permettono più facilmente di raggiungere il requisito della pensione di anzianità, mentre le donne devono più spesso attendere il raggiungimento dell'età anagrafica per le pensioni di vecchiaia.


## Per saperne di più:

Sentenza della Corte europea del 13 novembre 2008  (IT)


[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Sentenza\\_C46-07.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Sentenza_C46-07.pdf)

Ricorso presentato dalla Commissione europea il 1 febbraio 2007  (IT)

[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Sentenza\\_C46-07\\_RICORSO.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Sentenza_C46-07_RICORSO.pdf)

Direttiva 79/7/CEE del 19 dicembre 1978  (IT)

<http://www.osservatorioinca.org/21-256/legislazione/direttiva-797cee-del-19-dicembre-1978.html>

Art. 141 del Trattato CE  (IT)


[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Art\\_141\\_Tratto\\_CE.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Art_141_Tratto_CE.pdf)

Dichiarazione alla stampa di Morena Piccinini (CGIL) del 13/11/2008 


[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Dichiarazione\\_Morena\\_Piccinini.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Dichiarazione_Morena_Piccinini.pdf)

Nota della CGIL del 18/11/2008 

[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Nota\\_CGIL.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Nota_CGIL.pdf)

Dossier dell'Osservatorio sulle pensioni delle donne in Europa (giugno 2008) 

[http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach\\_file/Donne\\_e\\_pensioni\\_\\_2008.pdf](http://www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Donne_e_pensioni__2008.pdf)

Dossier dell'Osservatorio sulle pensioni delle donne in Europa (ottobre 2006) 

[http://www.osservatorioinca.org/image/download/Donne\\_e\\_pensioni\\_2006.pdf](http://www.osservatorioinca.org/image/download/Donne_e_pensioni_2006.pdf)

---

*Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa*

Avenue des Arts, 20/4 - B1000 Bruxelles

Tel. +32 2 2335432

[osservatorio@osservatorioinca.org](mailto:osservatorio@osservatorioinca.org)