

Flavia Cannata

L'eguaglianza nella previdenza di genere

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Flavia Cannata

L'eguaglianza nella previdenza di genere

Prefazione di
Carlo Calvieri

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.*

Indice

Prefazione , di <i>Carlo Calvieri</i>	pag. 7
Introduzione	» 11
1. Il Vecchio continente un continente di vecchi?	» 17
2. La sentenza CGUE 13 novembre 2008	» 21
3. Gli effetti della sentenza 13 novembre 2008: alcune chiavi di lettura	» 27
3.1. La relatività storica del concetto di eguaglianza	» 28
3.2. Dall'eguaglianza formale all'eguaglianza sostanziale	» 32
3.3. Diseguaglianze di fatto e spazi di libertà positiva	» 37
3.4. Il rapporto tra i due commi dell'articolo 3 Cost.	» 43
3.5. L'attuazione dei principi del Welfare state nella giurisprudenza costituzionale	» 45
3.6. La dimensione collettiva dell'eguaglianza sostanziale: le azioni positive	» 48
4. L'eguaglianza nei rapporti di lavoro	» 51
4.1. Differenze di genere e trattamenti previdenziali nella normativa di attuazione dell'articolo 37 Cost.	» 56
5. I diritti fondamentali nella giurisprudenza UE	» 71
6. Il principio di eguaglianza nell'ordinamento UE in rapporto all'ordinamento interno	» 79
7. Discriminazioni a rovescio e discriminazioni indirette: due casi emblematici	» 83

8. Le politiche di coesione come strumento applicativo dello stato sociale europeo	pag. 93
9. Il divieto di discriminazioni in ragione del sesso e la parità retributiva	» 101
10. La non discriminazione di genere nella giurisprudenza pensionistica UE	» 105
11. Alcune riflessioni sulla tutela antidiscriminatoria di genere	» 111
12. Interpretazione costituzionale e diritto vivente comunitario: novità e prospettive	» 117
13. Conseguenze della giurisprudenza comunitaria: la revisione della normativa INPDAP e la parificazione dell'accesso al trattamento di quiescenza	» 125
14. Risoluzione delle antinomie in tema di Stato sociale	» 131
15. Normative antidiscriminatorie previdenziali e tenuta degli ambiti di competenza UE	» 141
16. Il principio di eguaglianza nuovo scudo d'interessi particolaristici?	» 151
Conclusioni	» 157
Bibliografia	» 167

Prefazione

La differenza fra uomini e donne ha attraversato la storia e le culture ed ha inciso, in chiave di superamento delle differenze, sulle moderne costituzioni e sui processi di democratizzazione, al punto da radicarsi, nelle società occidentali, in forma quasi “naturale”, tanto che oggi in molti casi non è nemmeno percepita come problema.

Ma basta volgere lo sguardo ad un passato, nemmeno tanto remoto, per rendersi conto della portata di tale processo evolutivo.

Se prendiamo ad esempio le formule utilizzate dalle costituzioni del finire del XVIII secolo noteremo, infatti, come quei diritti fondamentali sanciti con enfasi linguistica prossima a quella che ritroviamo nelle Carte Costituzionali del XX secolo, hanno una portata ben diversa sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo.

Ad essere totalmente esclusi non sono, infatti, solo i minori, i nullatenenti, i servi, ma soprattutto le donne. Con la differenza che se i primi avrebbero potuto aspirare ad un futuro godimento attraverso l'emancipazione, le donne restano a vita prive di ogni autonomia morale, necessario presupposto del loro godimento¹.

La questione sociale del ruolo della donna si pone, quindi, solo nel più recente passato all'attenzione dei giuristi grazie all'affermazione del principio di eguaglianza come cardine della forma di stato democratico pluralista che lo elabora non solo e non tanto in chiave formale ma soprattutto sostanziale.

In quest'ottica, non solo l'eguaglianza formale senza distinzione di sesso acquista rilievo, ma anche l'individuazione di soggetti “non eguali” o “meno eguali” che si trovano a non poter esercitare in condizione di

1. L. Hunt, *Inventing human rights. A History*, 2007; ora in Italia con il titolo, *La forza dell'empatia, una storia dei diritti dell'uomo*, Roma-Bari, 2010.

piena eguaglianza alcuni diritti che invece sono normalmente goduti da altri soggetti dell'ordinamento.

Emerge insomma anche una nuova categoria, quella dei soggetti "deboli", dove alla "debolezza", anche di genere, occorre porre rimedio attraverso l'effettivo esercizio dei diritti, che postula non più solo una mera redistribuzione di beni, ma soprattutto interventi "positivi" tesi alla diffusione delle opportunità che, a sua volta, significa non solo "protezione" ma "promozione" di diritti².

Le istanze democratiche richiedono quindi rispetto reciproco delle diversità personali e delle diverse istanze valoriali per evitare la dittatura della maggioranza ed anzi evocano la promessa che la maggioranza esterna alle minoranze: quella di rispettare la loro dignità ed eguaglianza³.

La dimensione costituzionale, democratico pluralista, tende pertanto a smascherare i rapporti di potere sbilanciati, sviluppando una cultura delle pari opportunità tra i sessi che permetta alle donne di rivendicare la propria cittadinanza, rifuggire dall'omologazione e valorizzare il ruolo delle differenze.

Per altro anche nelle democrazie occidentali, la tradizione ha finito per cristallizzare secondo modalità spesso asimmetriche, la cittadinanza a seconda della sua declinazione al maschile o al femminile.

E ciò ha inciso in termini di rapporti di potere, sulla distribuzione delle risorse, la divisione del lavoro e la diversa dinamica delle gerarchie sociali. Tanto che ciò è stato ben sottolineato da quegli studiosi che, analizzando il fenomeno, hanno ritenuto che tali tradizioni portano a congelare i rapporti di forza in chiave di supremazia dell'uomo sulla donna, invece di consentire di rimetterli in gioco superando ogni pregiudizio fondato sulla disuguaglianza naturale⁴ e di genere.

Si tratta allora di non sovrapporre alla disuguaglianza naturale una disuguaglianza sociale, senza riconoscere una disuguaglianza culturalmente costruita che quindi può essere eliminata cambiando, per così dire, paradigma⁵.

Quindi per superare le discriminazioni i giuristi devono concentrarsi sulle differenze tra uomini e donne, giacché è qui che spesso le pratiche sociali costruiscono le disparità.

2. Così C. Azzena, *Divieto di discriminazione e protezione dei soggetti "deboli"*. Studi per una teoria della debolezza, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, p. 47.

3. R. Dworkin, *Constitutionalism and Democracy*, European Journal of philosophy, I, 1995.

4. M. Nussbaum, *Giustizia sociale e dignità umana*, Bologna, 2002.

5. N. Bobbio, *La natura del pregiudizio*, in *Elogio della mitezza e altri scritti morali*, Milano, 2006, pp. 117-118.

Se si vuole sradicare la disegualianza tra i sessi bisogna tenere d'occhio il potere, analizzare minuziosamente tutto ciò che concede agli uomini un potere correlato a vantaggi sulle donne e capire se si tratta di un potere politico, giuridico, economico o altro.

In questo contesto di fondo si muove l'interessante analisi di Flavia Cannata che ha ad oggetto i riflessi della "previdenza di genere" e che ha colto i profili problematici di quella parabola discendente che ha portato all'equiparazione dell'età pensionabile tra uomo e donna all'indomani della sentenza del 13 novembre 2008 della Corte di giustizia, evidenziando come le stesse politiche sociali finiscano con l'essere sempre più influenzate da quelle economiche. Con la conseguenza che alla grave crisi economica e finanziaria che ancora attanaglia il nostro paese ma anche altri partner europei considerati paesi non virtuosi⁶, possono far seguito ulteriori ricadute sul piano dell'uguaglianza, anche di genere, facendo venir meno possibili forme compensative dei passati criteri attitudinali legati al genere: da una parte il lavoro e dall'altro la cura.

Oggi la presenza sempre più attiva e competente delle donne nel governo della vita quotidiana e della cosa pubblica impone la valorizzazione del loro apporto e dei loro saperi, generativa di una nuova idea del vivere sociale, soprattutto perché il nostro mondo oggi ha bisogno della partecipazione consapevole del lavoro e della cura di tutti.

Ma non possono essere sottaciuti i pesanti condizionamenti che provengono dal livello sovranazionale. Il nuovo e variegato scenario caratterizzato da uno strumentario istituzionale creato per fronteggiare la crisi, come sottolinea Christian Joerges⁷, sfugge alla classica forma dell'integrazione "attraverso il diritto", per assumere una configurazione inedita ed inquietante, largamente basata sulla ibridazione di meccanismi intergovernativi di integrazione differenziata, norme di diritto internazionale, regole giuridiche euro unitarie, strumenti paracontrattuali di gestione della crisi anche di recente avallate dalla Corte di giustizia UE con la sentenza Pringle⁸.

6. L'incalzare della crisi nei paesi dell'eurozona ed il tentativo di arginare il contagio che affligge i debiti sovrani ha determinato l'imposizione di un insieme di regole che hanno finito con l'ingabbiare le stesse politiche economiche e di bilancio degli Stati membri (si pensi alla fissazione della *golden rule* del pareggio di bilancio inserita nel testo novellato dell'art. 81 Cost.) che non ha precedenti nella storia delle democrazie pluraliste. Ciò ha indotto A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale faceau marché total*, Paris, 2010, a parlare di una sorta di inveramento dell'ideale hayekiano di detronizzazione della politica a vantaggio di una pura regola di razionalità economica.

7. C. Joerges, *Europe's Economic Constitution in Crisis*, ZenTra Working Papers in Transnational studies, n. 6/2012.

8. Sentenza della Corte di giustizia UE, 27 novembre 2012, causa C-370/12.

Si sono così giustificate soluzioni quali quelle che hanno dato vita all'European Stability Mechanism (MES)⁹, lasciando aperti una serie di rilevanti interrogativi sul deperimento delle strutture del welfare state nazionale e della stessa legittimità democratica dell'Unione.

Carlo Calvieri

9. Sia consentito un rinvio al mio C. Calvieri, *BCE, spread, Fiscal compact e Mes: la "finanziarizzazione" della democrazia*, Cultura e Diritti, III, 2013.

Introduzione

La recente crisi economico-finanziaria ha influito negativamente sulla condizione economico-sociale degli individui e sulle attività d'impresa, ripercuotendosi sul deficit pubblico e ponendo con maggiore urgenza il problema di migliorare il sistema dei regimi pensionistici. L'ingresso nel mondo del lavoro in età adulta, la conseguente diminuzione dei percorsi lavorativi e l'allungamento della durata della vita, richiedono che i sistemi pensionistici vengano adeguati alle esigenze di vita. Al fine di contemperare tali obiettivi con la sostenibilità a lungo termine della spesa pubblica previdenziale, l'Unione europea sta sostenendo un innalzamento dell'età pensionabile indifferenziato per uomini e donne e legato a meccanismi automatici di ancoraggio alla speranza di vita calcolata. Al contempo vengono disincentivate le forme di pensionamento anticipato.

Partendo dall'osservazione dei predetti fattori demografici e socio-economici, il presente studio si sofferma sul caso italiano ed in particolare sulle conseguenze prodotte sul nostro ordinamento dalla sentenza CGUE *Commissione vs Italia*, 13 novembre 2008. Da essa ha tratto origine la riforma Monti-Fornero, che, varata negli ultimi mesi del 2011 ha condotto verso un notevole innalzamento dell'età pensionabile e alla definitiva transizione al sistema contributivo.

La portata dirompente delle ripercussioni generate dalla pronuncia europea sull'ordinamento pensionistico italiano, ci ha spinto ad affrontare la questione da una prospettiva di analisi più ampia. Si è inteso ragionare sul significato che il principio di eguaglianza è venuto ad assumere rispettivamente nell'ordinamento interno ed in quello comunitario con l'obiettivo di verificare in che misura gli effetti della progressiva integrazione tra i due ordinamenti abbiano inciso sulla tutela dei diritti sociali in Europa.

Confermando un *legal reasoning* consolidato nella giurisprudenza UE, la sentenza 13 novembre 2008, consente di rilevare l'importanza as-

sunta nel corso degli anni, dal principio di parità retributiva sia in ambito lavoristico che previdenziale, quale specificazione del divieto comunitario di discriminazioni di genere. Si è dunque ritenuto opportuno spostare il focus di analisi sull'ordinamento interno e sulle normative di attuazione degli articoli 36 e 37 Cost. alla luce dell'influenza esercitata su esse dal diritto antidiscriminatorio comunitario e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La sentenza 13 novembre 2008 è, infatti, emblematica di come la Corte di giustizia, sulla base dei suoi giudicati, richieda agli stati il rispetto di decisioni controverse in materia di principi e diritti. Controverse perché, ogni qual volta due o più diritti o principi fondamentali si trovano a collidere, la Corte è chiamata ad effettuare, in via unilaterale, difficili bilanciamenti tra valori che a livello comunitario hanno portata e significato diverso rispetto a quelli che assumono negli ordinamenti interni. A tale problema si sommano le difficoltà derivanti dalle differenti tradizioni culturali e socio-politiche caratterizzanti i vari ordinamenti dei paesi UE e la questione per cui le sentenze in materia di violazioni di diritti e principi finiscono sempre più spesso per esplicitare la propria efficacia vincolante in ambiti che esulano da competenze espressamente comunitarie. L'approccio sviluppato dalla Corte di giustizia in tema di parità retributiva è stato messo a confronto con le argomentazioni sostenute sullo stesso ambito dalla Corte costituzionale italiana.

Partendo dall'analisi della legislazione attuativa degli articoli 36 e 37 della Costituzione, si è cercato di mettere in evidenza come, la giurisprudenza costituzionale legittimante l'accesso al trattamento pensionistico differenziato per requisiti anagrafici e di genere, abbia trovato la sua ragion d'essere nel filone normativo attraverso cui le forze politiche e sociali hanno inteso dare attuazione alla direttiva posta dal principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3 comma 2 Cost.

Siffatte normative sono state, dunque, ritenute dalla Corte costituzionale conformi – pur se in virtù di un'interpretazione che è mutata nel tempo – agli articoli 3 e 37 Costituzione. A tale giudizio di legittimità costituzionale la Corte è giunta sulla base dell'accoglimento di uno specifico giudizio di valore, fondato sull'assunto che la parità tra i generi in materia di lavoro sia un obiettivo da conseguire anche attraverso atti normativi che pongono in essere discriminazioni ancorate al genere ed all'età del lavoratore.

Su una linea d'onda nettamente differente si è posto, invece, l'ordinamento dell'Unione europea. Si pensi, innanzitutto al principio di non discriminazione in base all'età che, a partire dal discusso caso Mangold, è stato posto dalla Corte di giustizia a fondamento di un recente filone

giurisprudenziale destinato con molte probabilità ad arricchirsi negli anni futuri.

A questo punto del lavoro si è osservato come, alla prova dei fatti, l'innalzamento dei requisiti necessari al conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia, pensato per garantire un trattamento pensionistico quanto più adeguato alle mutate esigenze di vita dei lavoratori, in realtà diviene un traguardo difficile da raggiungere, specie per le donne. Il sistema di calcolo contributivo, in quanto strettamente legato alla vita lavorativa, incide in modo particolarmente negativo sui soggetti svantaggiati ed in primis sulle donne. Remunerate con retribuzioni spesso inferiori rispetto a quelle maschili, le donne affrontano percorsi lavorativi di frequente precari e frammentati. In assenza di opportuni correttivi, *pay gap* e frammentazione delle carriere, riducono i livelli di prestazioni pensionistiche per le donne, generando forme di discriminazione indiretta. Da qui la necessità di introdurre il problema della riforma pensionistica all'interno di un discorso più generale inerente una revisione complessiva dell'attuale sistema di welfare.

Intervenire solo in senso procedurale, ovvero, ripristinando il principio di eguaglianza formale tra uomo e donna, significa non comprendere che tali percorsi lavorativi e contributivi sono oggi subiti e non scelti, significa sottovalutare i problemi di mancata conciliazione che le necessità familiari pongono, in quanto è da esse che traggono spesso origine le interruzioni a cui la vita lavorativa delle donne va incontro¹. Significa insomma tornare a difendere la concezione paritaria dell'eguaglianza, che configura il diritto al godimento di pari beni della vita. Diversamente, muovendo da una concreta presa d'atto dei punti di partenza, specie per i soggetti deboli, sarebbe opportuno garantire pari diritti ai beni della vita, ovvero, favorire il reale accesso al godimento di situazioni giuridiche di vantaggio, nell'ottica di una visione valutativa dell'eguaglianza.

Si è dunque evidenziata l'esigenza di porre in essere una riflessione ad ampio raggio sulle futuribili conseguenze che produrrà sul Modello sociale europeo il progressivo invecchiamento della popolazione congiuntamente ai mutamenti avvenuti nel mercato del lavoro.

Ragionando da una prospettiva di analisi europea, è possibile notare, infatti, come la disciplina pensionistica, pur ponendosi al di fuori del dominio delle competenze dell'Unione, in quanto ricadente nell'alveo del Metodo aperto di coordinamento, sia spesso oggetto di pronunce demolitorie da parte dei giudici del Lussemburgo. Facendo leva sulla verifica

1. G. De Simone, *Conciliare lavori e famiglie. Differenze virtuose e differenze perniciose in tema di tassazione dei redditi da lavoro e di sistemi pensionistici*, Lav. dir., II, 2009, pp. 278-79.

della conformità delle normative dei paesi membri in materia pensionistica al principio di parità retributiva, la Corte di giustizia incide attraverso le sue pronunce su ambiti che formalmente non rientrano nelle competenze UE, tralasciando le direttive comunitarie in materia, come è possibile constatare nel caso considerato. Da queste premesse sono state ricavate alcune conclusioni: se il contesto che caratterizzava l'Europa degli anni immediatamente successivi alla nascita della Comunità europea, richiedeva agli stati di rinunciare a crescenti porzioni di sovranità per raggiungere in primis l'obiettivo del mercato unico e via via le altre finalità stabilite dal trattato, attualmente l'espansione delle competenze comunitarie realizzata per il tramite dei poteri impliciti, del principio di sussidiarietà e dell'attività pretoria della Corte di giustizia, suscita preoccupazioni. A riprova di ciò sono le sentenze pronunciate in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona dalle Corti costituzionali tedesca, ceca, lettone e polacca. Tale giurisprudenza riattualizza il fondamento della teoria dei controlimiti così come formulata in particolare dalle corti costituzionali italiana e tedesca. In assenza di uno strumento normativo per la risoluzione dei conflitti di competenza tra ambiti nazionali ed ambiti dell'Unione, occorrerebbe favorire la dialettica tra diritto giurisprudenziale e diritto positivo dell'Unione europea. Una volta presi in considerazione i vari fattori che hanno inciso sulle più recenti trasformazioni del welfare state europeo, si giunge all'analisi del fattore più spinoso tra tutti, quello della sostenibilità. Posta la crisi fiscale dello stato ed il rispetto di vincoli sempre più stringenti richiesti dalle istituzioni comunitarie per "fare quadrare i conti" dei paesi membri, come in futuro sarà possibile garantire i livelli minimi delle prestazioni pensionistiche?

Il lavoro si conclude con l'individuazione di una serie di linee guida, pensate ai fini di una revisione del welfare state nazionale che sia in grado di rispondere alle reali esigenze di vita dei lavoratori e delle lavoratrici. A tal proposito nell'ultima parte dello studio viene chiamata in causa la recente sentenza della Corte costituzionale italiana che ha annullato il contributo di solidarietà sulle pensioni d'oro.

L'indagine svolta ha consentito di dimostrare come l'isolata introduzione (innalzamento e parificazione dell'età pensionabile) così come la mera cancellazione (contributi di perequazione sulle pensioni d'oro e sugli stipendi dei manager della p.a.) di normative pensionistiche volte al mero ripristino dell'eguaglianza formale, non produca risultati efficaci, se non opportunamente corredata da ulteriori interventi specifici. In primis si pone, dunque, con urgenza la necessità d'elaborare una seria riflessione multidisciplinare, coinvolgente giuristi, sociologi ed economisti, incentrata sulla ricerca di strumenti idonei alla garanzia di forme di concilia-

zione tra vita lavorativa e familiare, prendendo ad esempio le esperienze maturate in altri ordinamenti giuridici in cui le politiche di pari opportunità hanno prodotto risultati meritevoli d'attenzione. Più in generale si dovrebbe guardare ad un nuovo modello di welfare, che alla luce dei mutamenti avvenuti nel mercato del lavoro e in conformità ai vincoli posti ai bilanci nazionali dalla *governance* economica europea, riesca a garantire l'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale e l'adempimento dei doveri di solidarietà fiscale ed intergenerazionale.

1. *Il Vecchio continente un continente di vecchi?*

Sulla scia di un *trend* che interessa le grandi società contemporanee, nel nostro paese, si registra un progressivo innalzamento dell'indice di invecchiamento della popolazione, generato dalla riduzione del tasso di natalità¹ e dai significativi traguardi di recente raggiunti dalla ricerca medico-scientifica.

Le istituzioni dell'Unione europea², negli ultimi anni, hanno dedicato grande attenzione al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione ed alle ripercussioni che esso genera sul mercato del lavoro, nonché sui bilanci e sui sistemi pensionistici degli stati membri.

Nel Libro verde sulle pensioni approvato nel luglio 2010³ la Commissione europea ha auspicato la realizzazione d'interventi coordinati in materia di funzionamento del mercato interno, adempimento degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità e crescita, nonché, adozione di misure volte a garantire la coerenza delle riforme pensionistiche. Tali

1. M. Marcu, *Population grows in twenty EU Member States*, Eurostat Statistics in focus, 38/2011, p. 3, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-038/EN/KS-SF-11-038-EN.PDF. Vedi anche *Natalità e fecondità della popolazione residente*, Report Istat, 14 novembre 2012.

2. Nelle analisi annuali della crescita (*Annual Growth Surveys*), effettuate dalla Commissione nel 2011 (COM 2011-11) e nel 2012 (COM 2011-815), è stata sottolineata l'importanza di trovare un equilibrio tra anni di attività e anni di pensione, nonché di promuovere il risparmio rivolto alle pensioni complementari. Più specificamente, la Commissione raccomandava di: a) allineare l'età pensionabile all'aumento della speranza di vita; b) limitare l'accesso ai regimi di prepensionamento e altri percorsi di uscita anticipata; c) incentivare il prolungamento della vita lavorativa migliorando l'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, adeguando i posti di lavoro a una manodopera più differenziata, creando opportunità di lavoro per lavoratori anziani e favorendo un invecchiamento attivo e sano; d) equiparare l'età pensionabile delle donne a quella degli uomini; e) sostenere lo sviluppo del risparmio a fini di pensioni complementari per migliorare i redditi dei pensionati.

3. *Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri*, COM 2010-365.

riforme sono state auspiccate anche nell'ambito di Europa 2020⁴ la nuova strategia europea per l'occupazione che nel quadro dell'iniziativa denominata *Piattaforma europea contro la povertà*, prevede la valutazione della sostenibilità e dell'adeguatezza dei regimi pensionistici e di protezione sociale. I cambiamenti intercorsi nell'organizzazione sociale e familiare (i *single*, le coppie senza figli, le diverse generazioni di una stessa famiglia che vivono separatamente) come pure, il conseguente maggior ricorso a strumenti previdenziali per ottenere prestazioni assistenziali in altre circostanze assicurate dalla famiglia, contribuiscono a rendere problematico il finanziamento dei costi dell'assistenza sanitaria e delle cure di lunga durata⁵. In particolare, il problema cruciale risiede nell'incremento dell'indice di dipendenza economica, ovvero, nella percentuale di pensionati e di disoccupati sugli occupati. In altri termini, lo squilibrio tra il numero di contribuenti e gli aventi diritto alla pensione.

I regimi pensionistici influenzano il comportamento nei confronti della pensione e quindi l'offerta di manodopera e il tasso di dipendenza economica. Parametri essenziali sono le età alle quali si viene ammessi al pensionamento normale e a quello anticipato. Attualmente, si trascorre in pensione circa un terzo della vita adulta e, a politiche invariate, questa percentuale aumenterà per il futuro aumento della speranza di vita. Inoltre, le possibilità di prepensionamento hanno fatto sì, che nel 2010, i tassi di occupazione nella UE dei lavoratori anziani (55-64 anni) fossero inferiori al 50%. Ma questa cifra aggregata per la UE, nasconde grandi differenze tra gli Stati membri che vanno dal 33% di Malta al 74% della Svezia⁶.

L'attuale mercato del lavoro europeo non può contare sulla piena partecipazione e quindi sulla contribuzione di larghi settori della società. Basti pensare che un giovane su quattro risulta disoccupato, mentre per quanto riguarda le donne, nel 2011 solo il 62.3% aveva un'occupazione. Segnali positivi non arrivano neppure dalla componente immigrata della popolazione, i cui tassi occupazionali sono in media di 4 punti percentuale inferiori a quelli dei nazionali. Tale situazione rende ulteriormente gravosa la sostenibilità dei sistemi pensionistici che rappresentano una crescente percentuale della spesa pubblica (in media nella UE – 27 oltre

4. Comunicazione della Commissione Europa 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva*, COM 2010-2020.

5. Vedi anche il *Demography Report 2010* della Commissione Europea, Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione in collaborazione con Eurostat.

6. *Libro bianco. Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, COM 2012-55, p. 7.

il 10% del PIL)⁷. Uno dei rischi più temuti è che lo squilibrio demografico determini una maggiore pressione fiscale necessaria a finanziare la spesa pensionistica e sanitaria e che la riduzione della popolazione potenzialmente attiva, vada a provocare un calo del reddito e dei consumi pro capite.

L'Italia rientra in quel gruppo di stati i cui bilanci vengono di continuo posti sotto la lente d'ingrandimento delle istituzioni politiche e finanziarie dell'Unione, a causa dell'alto tasso di indebitamento pubblico e dei bassi livelli di produttività che connotano l'economia reale. Dopo il baby boom⁸ degli anni Sessanta la fecondità si è progressivamente ridotta da 2,41 figli per donna feconda nel 1961, a 1,42 nel 2011, mentre la durata media della vita si è sensibilmente allungata raggiungendo gli 80 anni per il sesso maschile e gli 85 per il sesso femminile, valori che verosimilmente arriveranno a 83 anni ed 88 anni nel 2030⁹. Lo studio OCSE *Pension at a glance 2009* evidenzia come in Italia l'invecchiamento della popolazione sia aggravato dalla presenza di bassi tassi di natalità. Dai dati elaborati emerge, inoltre, come nel 2005 in Italia si sia registrata la più alta spesa pensionistica pubblica, pari al 14% del Pil, mentre le attuali stime della Commissione europea dicono che il debito pubblico in riferimento all'annata 2010, si attesta al 119% del Pil e "brucia" secondo Standard and Poor's il 10% delle entrate del governo¹⁰.

La maggiore sfida di fronte a cui i sistemi pensionistici europei vengono posti è dunque quella dell'invecchiamento della popolazione. Tuttavia, la necessità di riformare i regimi pensionistici non deriva soltanto dall'evoluzione degli equilibri demografici. Esiste un'interazione critica tra sostenibilità finanziaria delle pensioni, crescita economica e occupazione, che non va trascurata. Da un lato, una maggiore crescita economica ed espansione dell'occupazione può creare nuove opportunità: aumentare il numero delle persone attive è indispensabile per stabilizzare o persino ridurre gli indici di dipendenza economica. Dall'altro, i sistemi pensionistici dovrebbero essere strutturati in modo più efficace al fine di perse-

7. F. Sperotti, *L'allungamento dell'età di accesso alla pensione tra vincoli di bilancio e qualità del lavoro*, p. 10, www.bollettinoadapt.it, 17 dicembre 2012.

8. Cfr. Comunicazione della Commissione, *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili* COM(2000) 622. «Il fenomeno che marcherà i prossimi decenni sarà il progressivo pensionamento della generazione nata negli anni del boom demografico del secondo Dopoguerra. Questa evoluzione demografica produrrà, in un primo tempo, un invecchiamento della forza lavoro poi, dal 2010 in avanti, un forte aumento del numero dei pensionati e, successivamente, una crescente richiesta di cure mediche e di assistenza a lungo termine».

9. G. De Bartolo, *L'invecchiamento attivo risorsa per la società*, Il Quotidiano della Calabria, 31 dicembre 2012, p. 15.

10. Vedere Il Sole 24 Ore, 30 novembre 2010.

guire obiettivi di natura sociale ed al contempo contribuire all'incremento dei tassi di occupazione in Europa¹¹.

Alla luce delle notevoli differenze che, nella fascia di età tra i 55 e i 64 anni, caratterizzano il tasso di occupazione femminile rispetto a quello maschile, tutte le iniziative dovranno prestare particolare attenzione agli aspetti di genere del prolungamento della vita lavorativa e dell'invecchiamento attivo. Occorrerà, inoltre, adottare misure capaci di conciliare lavoro e responsabilità familiari e di ridurre i divari tra uomini e donne sul piano dell'occupazione e della retribuzione. A tal proposito il Libro bianco sulle pensioni del 2012 mette in evidenza come il Fondo sociale europeo (FSE) possa contribuire al rafforzamento delle capacità dei politici, dei datori di lavoro e dei lavoratori al fine di favorire l'occupazione femminile, il prolungamento della vita attiva, nonché la promozione dell'occupabilità dei lavoratori anziani¹².

11. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato economico e sociale, *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili*, COM (2000) 622.

12. *Libro bianco. Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, COM 2012-55, p. 12.

2. *La sentenza CGUE 13 novembre 2008*

È alla luce degli orientamenti fin qui delineati che si inserisce la pronuncia della Corte di giustizia UE del 13 novembre 2008, C-46/07 in tema di innalzamento dell'età pensionabile delle donne nel regime INPDAP. La Corte di giustizia, sulla scorta delle raccomandazioni rivolte negli ultimi anni dalla Commissione ai paesi membri ed in conformità alla propria giurisprudenza in tema di parità retributiva, dichiara in contrasto con il diritto UE la disposizione italiana che prevedeva differenti soglie anagrafiche legate al genere per l'acquisizione del diritto alla pensione di vecchiaia nel pubblico impiego.

La controversia trae origine da un ricorso¹ della Commissione europea per inadempimento ex articolo 226 TCE, sulla base del quale l'Italia viene accusata di violare il principio di parità retributiva tra uomo e donna ex art. 141 TCE (oggi 157 TFUE), in ragione del mantenimento in vigore della normativa² relativa al regime previdenziale INPDAP, che fissava due distinte soglie anagrafiche ancorate al genere del dipendente pubblico, ai fini dell'acquisizione del diritto al trattamento di quiescenza.

1. L'emanazione della sentenza e la procedura d'infrazione, sono state precedute da una lunga fase precontenziosa iniziata il 12 novembre 2004 con l'invio di una lettera amministrativa da parte della Commissione. Nella missiva si esprimeva preoccupazione in riferimento alla disciplina del sistema pensionistico INPDAP, poiché subordinava l'accesso al diritto alla pensione a criteri differenti per uomini e donne, ponendosi in contrasto con l'articolo 141 TCE. Il 10 gennaio 2005 l'Italia rispondeva con una lettera a cui allegava una relazione predisposta dall'INPDAP. A seguito di uno scambio epistolare tra l'Italia e la Commissione europea, quest'ultima inviava un parere motivato invitando la Repubblica Italiana ad adeguarsi ai contenuti. L'Italia, affermando la natura non professionale del regime INPDAP, sottraeva tale disciplina agli obblighi di cui all'articolo 141 TCE, il quale ricordiamo impone agli stati la garanzia del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore; motivo per il quale la Commissione ricorreva alla Corte di giustizia per inadempimento degli obblighi di cui all'articolo 141 TCE.

2. Legge 23 ottobre 1992 n. 421 e Dlgs. 30 dicembre 1992 n. 503.