



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della funzione pubblica

Commissione di studio sulla parificazione dell'età pensionabile

Relazione – versione del 19.01.2009
Lavoro in progress

1. Il problema e lo stato dell'arte

1.1. La controversia comunitaria

Con la sentenza del 13 novembre 2008, nella causa C-46/07, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha condannato la Repubblica italiana per aver mantenuto in vigore una normativa in forza della quale i **dipendenti pubblici** hanno diritto a percepire **la pensione di vecchiaia** ad età diverse a seconda che siano uomini o donne, venendo meno agli obblighi di cui all'art. 141 del Trattato CE

La sentenza non determina un effetto favorevole per le donne, che così potranno ottenere una pensione più elevata andando in pensione dopo (a 65 anni), perché **tale possibilità è già prevista dall'attuale legislazione, in base alla quale le donne possono e non già debbono andare in pensione a 60 anni.**

La procedura di infrazione nei confronti dell'Italia è stata, infatti, iniziata per porre rimedio alla disparità di trattamento derivante dalla predetta normativa **che non riconosce agli uomini la stessa facoltà di accesso alla pensione di vecchiaia all'età di 60 anni.**

La procedura di infrazione non ha riguardato i **dipendenti privati**, perché il regime previdenziale amministrato dall'INPS è considerato, secondo i canoni della giurisprudenza comunitaria, come un regime **c.d. legale, di natura previdenziale in senso tecnico**, ed è ritenuto conforme alla normativa comunitaria.

Il regime gestito dall'INPDAP rientra, secondo la Commissione e la Corte di giustizia, tra i **c.d. regimi professionali** e, pertanto, ad esso è applicabile l'articolo 141 del Trattato CE, che vieta ogni discriminazione retributiva in base al sesso.

Dalla sentenza della Corte di Giustizia deriva, dunque, l'obbligo dello Stato italiano di parificare quanto alla pensione di vecchiaia l'età pensionabile dei pubblici dipendenti

tra uomini e donne. La stessa misura non è imposta dalla sentenza con riguardo al settore privato.

1.2. La sentenza e le caratteristiche dell'Inpdap e del sistema pensionistico pubblico

L'Alta Corte non sembra aver pienamente percepito la portata del cambiamento intervenuto, in Italia, nella previdenza dei pubblici dipendenti a seguito delle riforme degli ultimi quindici anni, di cui l'Inpdap costituisce soltanto un corollario e neppure il più importante. Oggi, in Italia, le regole pensionistiche, previste a regime per il lavoro dipendente, nel settore pubblico come nel privato, sono sostanzialmente le medesime.

Si è, poi, configurata nel pubblico impiego, con l'istituzione dell'Inpdap, una distinzione netta tra la gestione del personale ancora in servizio e quella del personale ormai in quiescenza. Con la legge n. 335/1995 è stata istituita, sempre presso l'Inpdap, una gestione dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato. Si è trattato di una decisione importante perché fino a quel momento le amministrazioni statali, in quanto datrici di lavoro, si limitavano a trattenere la quota di contribuzione a carico dei lavoratori e alla cessazione dal servizio del dipendente spettava all'amministrazione stessa calcolare ed erogare la prestazione pensionistica, sostanzialmente corrispondente alla retribuzione pensionabile dell'ultimo periodo di lavoro.

Tale situazione è ora cambiata, sia per quanto riguarda le regole (nel senso che la pensione non è più raggugliata all'ultimo stipendio, ma alla media delle retribuzioni degli ultimi dieci anni, nel sistema retributivo, come per i dipendenti privati); sia per quanto riguarda la titolarità dell'obbligazione contributiva, per la quale si è instaurato il classico rapporto contributivo tra le amministrazioni datrici di lavoro e l'Inpdap (Gestione trattamenti agli statali), a cui esse versano l'intera aliquota del 33 per cento, e cioè la somma della quota a loro carico e di quella su cui esercitano il diritto di rivalsa nei confronti dei dipendenti. Ed è l'Inpdap l'ente strumentale che, alla fine, calcola ed eroga la prestazione, sulla base del proprio bilancio, basato in entrata su contributi e trasferimenti, e in uscita sulla spesa per le pensioni.

1.3. Successivi sviluppi del procedimento comunitario

La sentenza deve, in generale, essere eseguita entro 60 giorni dalla sua pronuncia: il termine è scaduto il 13 gennaio 2009. Nella stessa data il Governo ha inviato una nota alla Commissione europea nella quale si assicura la volontà dell'Italia di adempiere alla sentenza, si rappresenta che le possibili soluzioni tecniche sono allo studio, che esse saranno applicate secondo criteri di gradualità e flessibilità e, infine, che maggiori raggugli circa le soluzioni prescelte saranno forniti al più presto all'Esecutivo europeo.

In caso di mancato adeguamento la Commissione aprirebbe formalmente la procedura ai sensi dell'articolo 228 Trattato CE inviando una lettera di messa in mora (con ogni probabilità all'inizio della primavera del 2009) ed eventualmente un parere motivato (con ogni probabilità, all'inizio dell'estate del 2009). Il perdurante inadempimento provocherebbe un nuovo ricorso in Corte di Giustizia (presumibilmente nell'autunno del 2009) da parte della Commissione che chiederebbe, a quel punto, l'erogazione delle sanzioni specificandone l'importo.

Le **sanzioni** consistono in una somma forfetaria e in una penalità di mora, adeguate alla gravità e alla persistenza dell'inadempimento. Per l'Italia è stata fissata una somma forfetaria minima di 9.920.000 euro, mentre la penalità di mora per il nostro Paese può oscillare tra 22.000 e 700.000 euro per ogni giorno di ritardo nell'attuazione della seconda sentenza, a seconda della gravità dell'infrazione.

Ne deriverebbe, in ogni caso, l'applicazione di sanzioni per somme molto ingenti.

L'urgenza del provvedere deriva anche dal fatto che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare qualsiasi disposizione discriminatoria senza doverne attendere la previa rimozione da parte del legislatore

Pertanto, allo stato attuale, un dipendente pubblico di sesso maschile potrebbe adire il giudice nazionale per ottenere la concessione della pensione di vecchiaia a 60 anni., invocando la norma che prevede tale facoltà per le donne, con una parificazione al ribasso dell'età pensionabile pregiudizievole per il bilancio dello Stato.

Anche per questi motivi non è praticabile l'ipotesi di lasciare senza esecuzione la sentenza.

2. Gli scenari a legislazione vigente

2.1. Breve sintesi dell'attuale sistema pensionistico

Gli interventi normativi che si sono succeduti dall'inizio degli anni '90 hanno modificato le regole di calcolo della pensione e i requisiti per l'acquisizione del diritto alla prestazione con una modulazione graduale di applicazione, in funzione dell'anzianità contributiva maturata al momento delle riforme, che definisce una lunga fase di transizione verso il nuovo regime "contributivo".

I lavoratori assicurati prima del 1996 rimangono soggetti pienamente al sistema di calcolo *retributivo* se avevano al 31 dicembre 1995 almeno 18 anni di versamenti o solo pro rata (sistema *misto*) se con anzianità più basse; ai neo occupati dal 1996 in poi si applica il sistema *contributivo*. Tale distinzione rileva non solo per il metodo di calcolo del beneficio pensionistico ma anche per l'accesso alla quiescenza.

2.1.1. Regimi retributivo e misto

Per i regimi retributivo e misto, esistono differenze nell'accesso al **pensionamento di vecchiaia** tra uomini e donne e tra settore pubblico e privato. L'età pensionabile è fissata per le donne a 60 anni – cinque anni prima degli uomini – anche se è possibile per le lavoratrici proseguire volontariamente il lavoro oltre i 60 anni. Nel settore privato le lavoratrici sono tenute a comunicare al datore di lavoro la volontà di prosecuzione (e, se hanno già raggiunto i 40 anni di anzianità contributiva, anche all'Inps). Nel settore pubblico, invece, le donne possono proseguire il lavoro fino ai 65 anni senza dare alcuna comunicazione (semplicemente non presentando domanda di pensione). Infine, per uomini e donne, per proseguire il lavoro nel pubblico impiego fino ai 67 anni è necessaria un'esplicita richiesta all'amministrazione di appartenenza, che dal 2009 ha, comunque, la facoltà di rifiutare¹.

Senza distinzione tra settore pubblico e privato, è però possibile ritirarsi da lavoro anticipatamente (**pensione di anzianità**) se si matura un'anzianità contributiva di 40 anni, oppure anche con anzianità inferiori, comprese tra i 35 e i 39 anni, con requisiti di età che vengono progressivamente elevati secondo un percorso a scalini che giunge a regime nel 2013.

¹ Circolare del Dfp della Presidenza del consiglio n. 10, del 20.12.2008.

Pertanto il pensionamento di anzianità dei lavoratori dipendenti è consentito alle seguenti condizioni:

Anno di pensionamento	Minimo di anni di contributi più età	Minimo di anni di contributi senza vincolo anagrafico
1.1.2008-30.6. 2009	35 + 58	40
1.7.2009-31.12. 2010	35 + 60 oppure 36 + 59	40
1.1.2011-31.12. 2012	35 + 61 oppure 36 + 60	40
Dal 1.1.2013	35 + 62 oppure 36 + 61	40

2.1.2. Regime contributivo

Per i lavoratori soggetti al sistema contributivo (occupati dal 1996 in poi), gli interventi legislativi del 2004 e del 2007 hanno introdotto successivamente un requisito anagrafico rigido per l'accesso alla **pensione di vecchiaia**, diverso per uomini e donne (rispettivamente 65 e 60 anni). Il limite di contribuzione minima necessario per il diritto alla prestazione è rimasto pari ad almeno cinque anni – più basso dunque di quello previsto per i dipendenti in regime retributivo e misto. Per uomini e donne il pensionamento prima dei 65 anni è possibile se soddisfano gli stessi requisiti previsti per chi è soggetto al regime retributivo (anzianità massima o sistema delle quote) e la pensione supera il limite di importo minimo².

La pensione dei dipendenti soggetti al regime contributivo viene calcolata sulla base della somma dei contributi versati durante l'intera vita lavorativa, capitalizzati ogni anno con la media della crescita del Pil degli ultimi cinque anni, e dei coefficienti di trasformazione, che variano in funzione dell'età di pensionamento, ovvero della durata attesa del pensionamento. I coefficienti sono fissati per legge e periodicamente aggiornati.

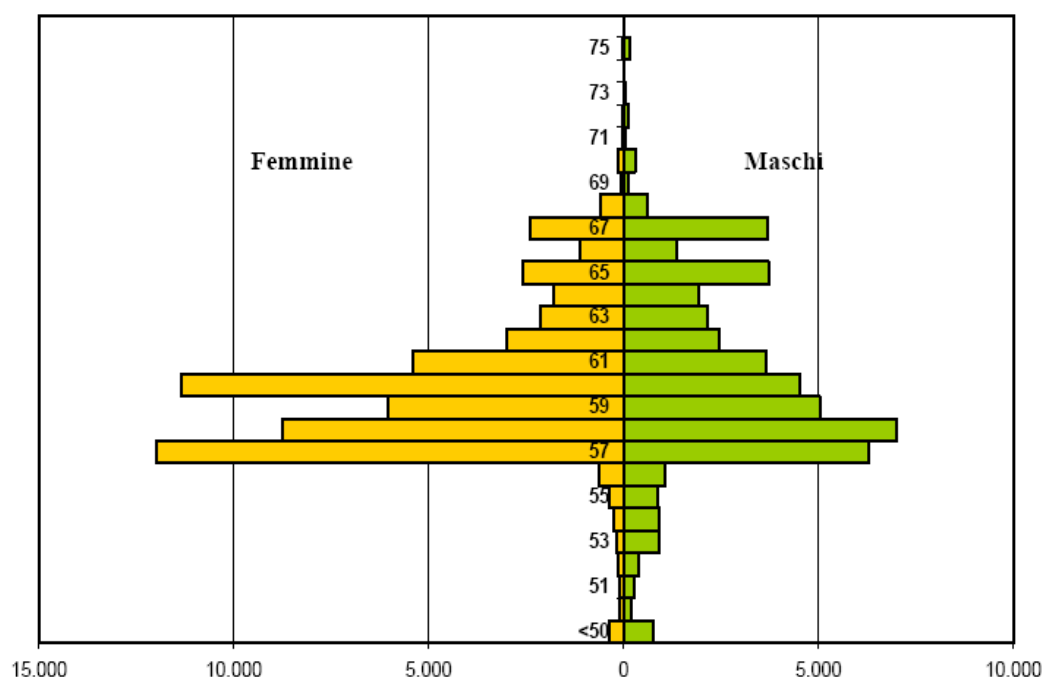
2.2. Il quadro quantitativo attuale del sistema pensionistico dei dipendenti pubblici

I dati sulle pensioni liquidate, disaggregati per sesso ed età, ci consentono di analizzare le differenze di genere quanto ad età di uscita, determinate dalle scelte dei lavoratori nell'ambito dei margini di libertà concessi dalle regole sopra richiamate. Ci soffermiamo sul caso delle prestazioni di vecchiaia delle lavoratrici del settore pubblico, per le quali il pensionamento a 60 anni è una possibilità non vincolante, introdotta con la riforma del 1995 nell'ambito del più ampio intervento di omogeneizzazione delle regole tra settore privato e pubblico, con l'obiettivo di evidenziare il comportamento dei dipendenti che proseguono l'attività lavorativa anche se hanno maturato i requisiti per la pensione e di quelli che, pur accedendo a un trattamento pensionistico, scelgono di continuare a lavorare cumulando pensione e reddito.

La figura 2, che presenta la piramide per età di pensionamento dei percettori di pensioni dirette (vecchiaia, anzianità e inabilità) erogate dall'Inpdap, mostra che nel 2007 l'età modale per le donne è di 57 anni, ovvero di un anno inferiore a quella degli uomini; ma è elevata anche la frequenza delle uscite dal lavoro ad età più avanzate. In particolare si registra un picco in corrispondenza dei 60 anni, quando si ha la facoltà di accedere alla pensione di vecchiaia. Per le donne le uscite dal lavoro avvengono prevalentemente in corrispondenza dei requisiti previsti per il pensionamento di anzianità e per quello di vecchiaia; per gli uomini, invece, le uscite si distribuiscono lungo un arco di età più ampio, dato che il vincolo per la vecchiaia è più stringente ma più probabile l'uscita per anzianità grazie a carriere lavorative più continuative.

² L'accesso alla pensione di anzianità è consentito con 40 anni di contribuzione e una pensione pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale. È previsto anche il sistema delle quote che consente (sempre sotto il vincolo di una pensione pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale) la possibilità di accesso: dal 2008 con 35 anni di versamento e 58 anni di età; da luglio 2009 con 35 + 60 o 36 + 59; da gennaio 2011 con 35 + 61 o 36 + 60; dal gennaio 2013 con 35 + 62 o 36+61.

Figura 2. Pensioni Inpdap dirette sorte nel 2007 – Piramide per età



Fonte: Inpdap, Trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, anno 2007.

Le donne che si pensionano a 65 anni o anche ad età superiori (Tavola 1) non sono comunque poche (circa il 23 per cento delle uscite dal lavoro per vecchiaia).

Tavola 1. Donne con età alla cessazione pari ad almeno 65 anni

Cassa	C.P.D.E.L.	C.P.S.	C.P.I.	C.P.U.G.	C.T.P.S.	I.N.P.D.A.P.
N. Partite	1.527	60	84	11	5.292	6.974

Fonte: Inpdap, Trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, anno 2007.

3. La risposta alla sentenza della Corte

Come argomentato nel paragrafo 1, dalla sentenza della Corte di Giustizia deriva per lo Stato italiano l'obbligo di parificare l'età pensionabile dei pubblici dipendenti tra uomini e donne. La sentenza non impone la stessa misura per i dipendenti del settore privato.

Al fine di parificare l'età pensionabile tra uomini e donne nel pubblico impiego, le soluzioni astrattamente prospettabili limitando il più possibile il perimetro dell'intervento normativo sono tre:

- a) *Elevare, nel settore pubblico, l'età pensionabile delle lavoratrici parificandola a quella dei lavoratori rendendo obbligatorio e non più facoltativo anche a loro l'accesso alla pensione di vecchiaia a 65 anni. Tale soluzione comporterebbe risparmi di spesa pensionistica. Senza effettuare un analogo intervento sul settore privato si aprirebbe, comunque, un problema di parità di trattamento nella normativa pensionistica riferita alle lavoratrici tra settore privato e pubblico impiego.*

- b) *Estendere nel settore pubblico anche agli uomini la facoltà di accesso alla pensione di vecchiaia all'età di 60 anni, fermo restando il limite legale a 65 anni.* Tale opzione sarebbe onerosa per la spesa pensionistica e, comunque, in contrasto con la tendenza generale all'aumento della vita media e dell'età pensionabile. Anche in questo caso, poi, verrebbe a crearsi una notevole disparità tra i lavoratori del settore privato e di quello pubblico.
- c) *Fissare per entrambi i sessi il requisito di età per l'accesso facoltativo alla pensione di vecchiaia nel settore pubblico, ad un'età intermedia tra 60 e 65 anni (61, 62, 63, o 64 anni), con costi per l'erario da quantificarsi e comunque crescenti in relazione alla diminuzione dell'età minima stabilita, lasciando per tutti il limite legale a 65 anni.* Si tratterebbe, in ogni caso, di una misura in contrasto con la tendenza generale all'aumento della vita media e dell'età pensionabile, e che aprirebbe un'asimmetria nella normativa pensionistica riferita ai dipendenti di sesso maschile tra il settore pubblico e quello privato.

A queste tre ipotesi più “conservatrici” se ne possono affiancare altre due più innovative, una riferita alla revisione dell'intero sistema pensionistico pubblico, l'altra mirante a parificare e al contempo ad elevare per entrambi i sessi i requisiti di accesso alla pensione di anzianità nel pubblico impiego.

- d) *Rendere applicabile ai dipendenti pubblici il regime previdenziale dell'Inps, considerato dalla Corte di Giustizia di tipo c.d. legale.* Tale soluzione consentirebbe di mantenere la differenza di età pensionabile tra uomini e donne ed escluderebbe la creazione di una disparità nell'ordinamento interno tra dipendenti pubblici e privati; ma comporterebbe una profonda riforma di tutto il sistema previdenziale, con l'assorbimento dell'Inpdap da parte dell'Inps ed effetti per l'erario di difficile quantificazione. Occorrerebbe inoltre verificare preventivamente la percorribilità di questa soluzione con la Commissione europea.
- e) *Fissare l'età della pensione di vecchiaia, uguale fra generi, a regime nella Pubblica Amministrazione del nostro Paese nell'arco flessibile dei 62-67 anni.* Questa soluzione permetterebbe sia di parificare l'età pensionabile tra uomini e donne, sia di elevarla gradualmente e quindi di ottenere per il sistema pensionistico pubblico notevoli risparmi di spesa. La soluzione aprirebbe indubbiamente uno squilibrio rispetto alle condizioni di pensionamento nel settore privato, ma proporrebbe anche un cammino di equiparazione delle opportunità e di prolungamento della vita attiva che potrebbe prevedere una estensione anche al privato. Quest'ultima scelta potrebbe comportare rilevanti risparmi all'intero sistema previdenziale italiano (pubblico e privato) e consentire così di liberare le risorse necessarie a compensare gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere delle lavoratrici dipendenti, aiutandole nella vita professionale e ponendo rimedio ai problemi che possono incontrare durante la loro carriera professionale.

La delineazione delle ipotesi di possibile azione deve comprendere anche l'ideazione di un periodo transitorio di messa a regime delle norme, durante il quale i requisiti di età per il pensionamento di vecchiaia vengano elevati a gradini (ad esempio di un anno ogni due anni, o simili).