



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

24 mai 2018

**Pièce n° 1**

***Sindacato autonomo Pensionati Or.S.A. c. Italie***  
Réclamation n° 167/2018

**RECLAMATION**

**Enregistrée au secrétariat le 11 mai 2018**





**S.A.PENS.  
SINDACATO AUTONOMO PENSIONATI  
OR.S.A.**



SEGRETERIA GENERALE  
Sito Internet: [www.sapens.it](http://www.sapens.it)

Via Magenta, 13 - 00185 Roma - Tel/Fax 06-4440361  
E-mail : [sg.sapens@sindacatoorsa.it](mailto:sg.sapens@sindacatoorsa.it)

**Service de la Charte sociale européenne**

**Direction générale Droits de l'homme et État de droit**

F-67075 Strasbourg Cedex

Adresse e-mail: [social.charter@coe.int](mailto:social.charter@coe.int)

**Objet: Réclamation collective présentée par S.A.Pens. Or.S.A. pour violation par l'État italien de l'article 12 de la Charte sociale européenne en relation avec les dispositions de l'article 1 du décret-loi n° 65/2015 et de l'article 1, paragraphe 483, point e), de la loi n° 147/2013**

Par la présente réclamation, le syndicat Sa.Pens. Or.S.A., dont le siège est situé à Rome, Via Magenta 13, entend, par la voix de son secrétaire général, M. Daniele Gorfer, dénoncer – au sens du protocole additionnel de 1995 à la Charte sociale européenne – la violation et l'application insuffisante par l'État italien de l'article 12 de la Charte, au regard des dispositions de l'article 1 du décret-loi n°65/2015 et de l'article 1, paragraphe 483, point e), de la loi n° 147/2013, lesquelles introduisent des mesures de régression sociale injustifiées en matière de sécurité sociale. Il est demandé de pouvoir utiliser la langue italienne – outre la langue anglaise – dans la présente procédure.

## **Aspects liés à la recevabilité**

Le présent syndicat est une association représentative de personnes retraitées, dont le siège est situé à Rome, qui opère dans le cadre de la confédération Or.S.A., qui compte plus de 15 000 adhérents, dont 3 302 retraités, et qui est très active au niveau syndical pour protéger les droits des travailleurs et des retraités.

L'association s'inspire des principes de démocratie interne et de pluralisme; elle se déploie sur tout le territoire italien au moyen de trente sièges provinciaux et seize sièges régionaux.

La confédération à laquelle elle est rattachée est signataire de conventions collectives de travail et de protocoles d'accord nationaux dans des secteurs stratégiques, tels que le transport public et ferroviaire.

La réclamation est présentée par M. Daniele Gorfer, qui a été élu secrétaire général le 10 novembre 2017 lors du congrès tenu à Montesilvano (PE), et qui a est donc pleinement qualifié pour soumettre la présente réclamation.

Concernant la partie défenderesse, la réclamation vise la République italienne, qui – dans l'exercice de son pouvoir législatif – a adopté l'article 1 du décret-loi 65/2015 et l'article 1, paragraphe 483, point e), de la loi n° 147/2013.

Cette législation a limité – et même écarté – la péréquation des pensions en usant de mécanismes qui ont concrètement entraîné une réduction définitive des pensions, notamment en raison de l'effet dit « report ».

Afin de mieux comprendre l'affaire, il convient de retracer le contexte dans lequel s'inscrit la réglementation faisant l'objet de la présente réclamation.

\*\*\* \*\*

S'appuyant sur les dispositions prévues à l'article 24, paragraphe 25, du décret-loi n° 201 du 6 décembre 2011, en combinaison avec la loi de conversion n° 214 du 22 décembre 2011, (dite « Plan de sauvetage de l'Italie »), la République italienne a suspendu pendant deux années la péréquation automatique d'une grande partie des pensions de retraite.

En effet, ces dispositions prévoyaient que: « *Eu égard à la situation financière actuelle, la réévaluation automatique des pensions de retraite, selon le mécanisme établi à l'article 34, paragraphe 1, de la loi n° 448 du 23 décembre 1998, s'applique pour les années 2012 et 2013 exclusivement aux pensions de retraite dont le montant total s'élève jusqu'à trois fois le montant minimum Inps, à hauteur de 100 %. Concernant les pensions dont le montant dépasse trois fois le montant minimal Inps et est inférieur à cette limite majorée de la quote-part de réévaluation automatique due au titre du présent paragraphe, l'augmentation au titre de la réévaluation est néanmoins appliquée à hauteur de cette limite majorée. L'article 18, paragraphe 3, du décret-loi n° 98 du 6 juillet 2011, converti, avec modifications, par la loi n° 111 du 15 juillet 2011 et ses modifications ultérieures et complémentaires, est abrogé ».*

À plusieurs reprises dans le passé, le législateur italien avait introduit des dispositions similaires, mais nettement moins drastiques, ayant une portée et une durée dans le temps plus réduites que celles faisant l'objet de la présente affaire et s'était attiré des critiques portant sur l'inconstitutionnalité de ces mesures, pour violation présumée des articles 3, 36 et 38 de la Constitution.

En particulier, la Cour constitutionnelle avait été appelée à se prononcer sur la légalité constitutionnelle de l'article 59, paragraphe 13, de la loi n° 449/1997 et de l'article 1, paragraphe 19, de la loi n° 247/2007.

Le premier des articles susmentionnés contenait la disposition suivante: « *La péréquation automatique au coût de la vie prévue pour l'année 1998 ne s'applique pas aux pensions de retraite dont le montant est cinq fois supérieur au montant minimal INPS, dues par l'assurance générale obligatoire au titre de l'invalidité, vieillesse et survivants et par les régimes qui la remplacent ou l'excluent. Concernant les pensions dont le montant est cinq fois supérieur à ce montant minimum et inférieur à cette limite augmentée de la quote-part de péréquation, l'augmentation au titre de la péréquation pour 1998 est néanmoins appliquée à hauteur de cette limite majorée. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999 et pour une période de trois années, le coefficient de péréquation des pensions :*

a) s'applique à hauteur de 30 % aux pensions de retraite dont le montant se situe dans une fourchette comprise entre cinq et huit fois le montant minimum INPS;

b) ne s'applique pas aux pensions de retraite dont le montant est supérieur à huit fois le montant minimum précité ».

L'article 1, paragraphe 19, de la loi n° 247/2009 établissait en revanche que : « Pour l'année 2018, la réévaluation automatique des pensions, selon le mécanisme fixé à l'article 34, paragraphe 1, de la loi n° 448 du 23 décembre 1998, n'est pas appliqué aux pensions dont le montant est huit fois supérieur au montant minimum INPS. Concernant les pensions d'un montant supérieur à huit fois le montant minimum et inférieur à cette limite augmentée de la quote-part de réévaluation automatique, la revalorisation pour l'année 2008 est néanmoins appliquée à hauteur de cette limite majorée ».

Les décisions de la Cour (ordonnance n° 256/2001 et arrêt n° 316/2010) relatives à la légalité des dispositions précitées ont défini les principaux éléments de l'orientation jurisprudentielle du juge constitutionnel italien.

Un *excursus* exhaustif de la jurisprudence constitutionnelle en matière de péréquation est présenté dans l'arrêt n° 12 055/2003 de la Cour de cassation; dans ce dernier, qui concernait aussi, parmi les autres questions, un grief éventuel d'inconstitutionnalité du critère d'appréciation du système de péréquation automatique des pensions et du mécanisme de revalorisation par tranches, il a été déclaré que « la Cour constitutionnelle (arrêt n° 173/1986) a affirmé que « la proportionnalité et le caractère adéquat doivent exister non seulement au moment du départ à la retraite, mais être constamment garantis également au cours des années suivantes, en lien avec l'évolution du pouvoir d'achat de la monnaie ». Postérieurement, dans **l'arrêt n°501/1998**, la Cour a rappelé que du principe défini à l'article 36 de la Constitution découle « l'exigence d'une adéquation constante de la pension de retraite à la rémunération du service actif ».

La Cour de cassation a souligné également qu'« une péréquation qui n'est que partielle, a inévitablement pour effet, si elle se prolonge dans le temps, de faire tomber les pensions de retraite sous le seuil d'adéquation ».

La jurisprudence constitutionnelle, à cet égard, dans l'arrêt n° 42/93, exclut que les pensions de retraite puissent être « gelées » (c'est-à-dire de voir leurs montants chiffrés être bloqués de façon prolongée) et, surtout, évoque l'hypothèse – dès lors que l'évolution des rémunérations s'écarterait

des retraites au-delà d'un « rapport de correspondance raisonnable » – de **la survenance d'une question de constitutionnalité** (sous l'optique de l'atteinte au principe d'adéquation), compte tenu de « l'absence de toute disposition prévoyant un mécanisme d'ajustement entre des variations salariales induites par les augmentations dans la fonction publique et le calcul des retraites ».

Partant, « **une correspondance raisonnable entre la dynamique des pensions et la dynamique salariale** » doit exister (*afin d'éviter que ne se crée un écart inacceptable*) (arrêt n° 226 de 1993); plus précisément, il doit être prévu « *nécessairement un ajustement entre la dynamique salariale et la dynamique des retraites non pas dans le sens d'un alignement constant ou périodique des retraites sur les salaires, mais en ce sens que la survenance d'un tel événement (écart déraisonnable au lieu d'une correspondance raisonnable) soit un indice symptomatique – en l'absence d'une modification substantielle des prestations de travail – du caractère inadéquat du mécanisme concret choisi aux fins du maintien d'un montant de retraite suffisamment constant pour « garantir au travailleur et à sa famille des moyens adéquats au regard de ses besoins essentiels leur permettant de mener une existence libre et digne »* (voir aussi arrêt n° 226/1993).

Aux termes d'une autre ordonnance (n° 241/2002), la Cour constitutionnelle, tout en reconnaissant le pouvoir d'appréciation du législateur dans le choix des mécanismes de péréquation, a identifié la limite de ce pouvoir dans la condition que « **SOIT PRÉSERVÉ LE CARACTÈRE ADÉQUAT DES MOYENS TENDANT À GARANTIR UNE EXISTENCE LIBRE ET DIGNE AUX TRAVAILLEURS** ».

C'est dans le sillage de la jurisprudence précitée que s'inscrit l'arrêt n°316/2010 ayant pour objet l'examen de la légalité constitutionnelle de l'article 1, paragraphe 19, de la loi n° 247/2007 au regard des articles 38, paragraphe 2, 36 et 3 de la Constitution.

La Cour a réaffirmé, une fois encore, le rang constitutionnel du principe d'« **ADÉQUATION ET DE PROPORTIONNALITÉ DES PENSIONS DE RETRAITE** », tout en précisant que « *la suspension à durée indéterminée du mécanisme de péréquation, c'est-à-dire **LA RÉITERATION FRÉQUENTE DE MESURES VISANT À LE PARALYSER**, exposerait le système à des discordances évidentes avec les principes immuables de « caractère raisonnable », de « proportionnalité » (à cet égard, en matière de pensions de retraite, voir les arrêts n° 372/1998 et n° 349/1985), dès lors que les pensions, même les plus élevées, pourraient s'avérer insuffisamment protégées au regard des modifications du pouvoir d'achat*

de la monnaie ».

En réalité, dans son arrêt n° 30 des 13-23 janvier 2004, la Cour constitutionnelle avait déjà affirmé ce qui suit : « *Chaque année, un décret du Ministre de l'Économie et des Finances, adopté de concert avec le Ministre du Travail, détermine le taux de variation sur la base duquel doivent être calculées les revalorisations des retraites par voie de péréquation automatique. Si cette évolution législative récente tend manifestement à sauvegarder au fil du temps le pouvoir d'achat et l'adéquation des pensions de retraite uniquement à travers le mécanisme de la péréquation automatique de leur montant en fonction des variations du coût de la vie, elle apparaît substantiellement aussi cohérente avec le caractère contributif du système des retraites qui résulte de la réforme introduite par la loi n° 335 du 8 août 1995 (Réforme du système des retraites obligatoires et complémentaires), mais aussi avec la réforme profonde de la fonction publique et en particulier du régime applicable à ses dirigeants, dont le salaire est lié, pour sa partie accessoire, aux fonctions attribuées, aux responsabilités connexes et aux résultats obtenus (article 24 du décret législatif n° 165 du 30 mars 2001 instituant des « Règles générales sur la réglementation du travail salarié dans la fonction publique »). Tout ceci fait qu'il est certes compliqué de prendre pour point de référence l'écart entre les pensions et les modifications postérieures des différents salaires ; pour autant, le nécessaire respect, sur le long terme, des principes de suffisance et d'adéquation des retraites impose au législateur, y compris dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation de l'équilibre entre les différentes exigences de politique économique et les disponibilités financières, d'identifier un mécanisme en mesure de garantir une adéquation réelle et effective des pensions de retraite aux variations du coût de la vie (ordonnance n° 241 de 2002; ordonnance n° 439 de 2001; ordonnance n° 254 de 2001). En conséquence, la survenance d'écarts déraisonnables entre le montant des pensions et les variations effectives du pouvoir d'achat de la monnaie, serait une indication du caractère inapproprié du mécanisme concret choisi pour garantir au travailleur et à sa famille des moyens adéquats à une existence libre et digne dans le respect des principes et des droits consacrés par les articles 36 et 38 de la Constitution ».*

Le blocage de la péréquation précité a amené le législateur à suspendre la réévaluation automatique d'une grande partie des pensions de retraite sur la base de l'exigence supérieure de préserver les équilibres financiers du budget.

Sous cet aspect, dans le cadre plus vaste d'un décret défini sciemment: « Sauvetage de



l'Italie », le législateur a justifié ses choix par la situation financière et les déséquilibres découlant de l'augmentation du coût du financement de la dette publique, compte tenu des taux d'intérêts élevés au moment où le décret ayant fixé le blocage a été pris, c'est-à-dire en décembre 2011.

La réduction à néant du mécanisme de péréquation a fait l'objet de nombreux griefs d'inconstitutionnalité et de très nombreux recours ont été formés à l'initiative du présent syndicat, par l'intermédiaire de ses adhérents.

En particulier, dans le cadre de l'une des procédures introduites par nos adhérents, les juridictions territorialement compétentes ont estimé devoir déférer les dispositions en question à l'examen de la Cour constitutionnelle, en sollicitant une déclaration d'inconstitutionnalité.

Cette déclaration est intervenue dans l'arrêt n° 70 de 2015, qui a effectivement fait droit aux griefs susmentionnés et soulevés, bien que de manière indirecte, par la présente organisation syndicale.

Confronté à cet arrêt, la République italienne – au lieu d'appliquer le mécanisme de péréquation, dont la Cour constitutionnelle avait déclaré sa réduction à néant illégale – a adopté une nouvelle réglementation qui réintroduisait ce même système, avec des degrés et des intensités différentes.

Il s'agit, précisément, du mécanisme prévu par les dispositions attaquées dans la présente réclamation.

Ces dispositions prévoient, en remplacement de la suppression de la péréquation initialement prévue pour l'ensemble des pensions *ultra triplum* par le paragraphe 25 de l'article 24 du décret-loi n° 201/2011, une modification dudit paragraphe - par l'article 1 du décret-loi n° 65/2015 – qui fixe, pour les deux années 2012/2013, la péréquation suivante:

- pour la tranche des pensions comprises entre trois et quatre fois le montant minimum INPS, la péréquation s'applique à hauteur de 40% de la mesure intégrale, au lieu des 90% fixés par l'article 69 de la loi n° 388/2000 en vigueur avant le décret-loi n°201/2011;
- pour la tranche des pensions comprises entre quatre et cinq fois le montant

minimum INPS, la péréquation s'applique à hauteur de 20 % de la mesure intégrale, toujours au lieu des 90% prévus par la règle antérieure;

- pour la tranche des pensions comprises entre cinq et six fois le montant minimum INPS, la péréquation s'applique à hauteur de 10 % de la mesure intégrale, qu'il convient de comparer dans ce cas avec la mesure précédente de 75 % ;
- pour la tranche des pensions supérieure à six fois le montant minimum INPS, toute péréquation est exclue non seulement pour les deux années 2012/2013, – en vertu du paragraphe 483 de l'article 1 de la loi n° 147/2013 – mais aussi pour l'année 2014, tandis que l'article 69 précité de la loi n° 388/2000 garantissait une péréquation à hauteur de 75 % de la mesure intégrale.

Il s'agit d'interventions de grande ampleur, tant qualitativement que quantitativement, qui vont manifestement dans le sens d'une régression du droit à la sécurité sociale et qui aggravent les conditions des retraités, dont le pouvoir d'achat est sensiblement réduit.

En effet, s'il n'y avait pas eu blocage ou limitation, le coefficient de péréquation aurait dû être revalorisé comme suit :

- pour l'année 2012, à hauteur de 2,7 % (conformément au décret du MEF [Ministre de l'Économie et des Finances] du 16 novembre 2012, J.O. du 27 novembre 2012);
- pour l'année 2013, à hauteur de 3 % (conformément au décret du MEF du 20 novembre 2013, J.O. du 29 novembre 2012);
- pour l'année 2014, à hauteur de 1,1 % (conformément au décret du MEF du 20 novembre 2014, J.O. du 2 décembre 2014);
- pour l'année 2015, à hauteur de 0,2 % (conformément au décret du MEF du 19 novembre 2015, J.O. du 1<sup>er</sup> décembre 2015);
- pour l'année 2016, à 0%.

Il convient toutefois de considérer que ces augmentations s'additionnent les unes aux autres ; à titre d'exemple, on obtient ainsi une variation de 5,78% pour la période 2012/2013 et de 6,94% pour la période 2012/2014.

Par conséquent, en vertu de l'article 1 du décret-loi n° 65/2015, le pouvoir d'achat des retraites des requérants n'a été que très peu sauvegardé et, globalement, les droits à la sécurité sociale ont régressé dans l'ensemble comme suit:

- pour la tranche des pensions comprises entre trois et quatre fois le montant minimum INPS, les revalorisations s'élèvent à 1,08 % pour 2012 et 1,2 % l'année suivante, au lieu des 2,43 % et 2,7 % que l'article 69 de la loi n° 388/2000 aurait respectivement garantis;
- pour la tranche des pensions comprises entre quatre et cinq fois le montant minimum INPS, les revalorisations s'élèvent à 0,54 % pour 2012 et 0,6 % l'année suivante, au lieu des 2,43 % et 2,7 % que l'article 69 de la loi n° 388/2000 aurait respectivement garantis;
- pour la tranche des pensions comprises entre quatre et cinq fois le montant minimum INPS, les revalorisations s'élèvent à 0,27 % pour 2012 et 0,3 % pour 2013, au lieu des 2,025 % et 2,25 % que l'article 69 de la loi n° 388/2000 aurait respectivement garantis;
- pour la tranche des pensions supérieures à six fois le montant minimum INPS, 0 % pour les deux années concernées, alors que l'article 69 de la loi n° 388/2000 aurait respectivement garanti 2,025 % et 2,25 %.

Sur ce dernier point, il convient de tenir compte du fait que pour ces retraites, la suppression de la péréquation a été maintenue également en 2014, sur le fondement du point e) du paragraphe 483 de l'article 1 de la loi n° 147/2013.

Outre ce qui précède, une autre atteinte grave a été portée à toutes les retraites dont le montant dépasse le triple du minimum INPS, par les dispositions du paragraphe 25-bis de l'article 24 précité du décret-loi n° 201/2011, tel que modifié par l'article 1 du décret-loi n° 65/2011. En vertu de l'effet dit « report » instauré par ces dispositions, au terme des deux années 2012/2013, les revalorisations au titre de la péréquation, qui d'ailleurs n'avaient été reconnues que partiellement, ne restent acquises en 2014 qu'à hauteur de 20 % à peine du taux de péréquation applicable.

Cela signifie que, bien que le coût de la vie ait augmenté de 5,78 % au cours des deux

années 2012/2013, en réalité à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2014, les retraites des requérants n'ont augmenté par rapport à celles des deux années précédentes que de 0,46 %, 0,23 % et 0,11 % selon les différentes tranches précitées. Ainsi, dans l'hypothèse la plus favorable, les revalorisations n'atteignaient même pas un dixième de l'augmentation du coût de la vie, par rapport aux 90% que les premières dispositions du paragraphe 25 de l'article 24, maintes fois cité, leur auraient garanti en application de l'arrêt n° 70/2015 de la Cour constitutionnelle.

L'ordre juridique national reconnaît le principe selon lequel « *la proportionnalité et le caractère adéquat doivent exister non seulement au moment du départ à la retraite, mais être constamment garantis également au cours des années suivantes par rapport aux modifications du pouvoir d'achat de la monnaie* » (arrêt n° 173/1986). En outre, quand bien même « *l'article 38 de la Constitution n'exige pas que l'ajustement des prestations de prévoyance aux évolutions du pouvoir d'achat de la monnaie intervienne par des mécanismes automatiques, ...* », ce dernier pouvant au contraire « *...se produire aussi par des interventions législatives périodiques...* » (arrêt n° 337/1992), cet ajustement proprement dit, non seulement est indispensable, mais doit également permettre aux retraites d'« *...être suffisamment protégées contre les évolutions du pouvoir d'achat de la monnaie* » (arrêt n° 316/2010).

Il s'agit de principes acquis qui posent des limites infranchissables afin de garantir le maintien de l'organisation de la sécurité sociale, principes eux-mêmes expressément reconnus, pour ce qui nous intéresse en l'espèce, par la Charte sociale, notamment du point de vue de leur caractère progressif.

Le texte législatif que nous soumettons à l'appréciation du Comité constitue en effet une violation par la République italienne de l'article 12§3 de la Charte sociale européenne.

Cet article est libellé comme suit :

« *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties s'engagent:*

- 1 - à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale;*
- 2 - à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale;*
- 3 - à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut;*

4 - à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer:

a) l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties;

b) l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties..”

Outre ce qui précède, il convient de relever et de rappeler que l'article 4§1 du Protocole additionnel prévoit ce qui suit :

Partie I

“ 4 Toute personne âgée a droit à une protection sociale. “

Partie II

« Article 4 – Droit des personnes âgées à une protection sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale, les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, des mesures appropriées tendant notamment:

§1 à permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société, moyennant:

a. des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle; [...]"

Parallèlement, l'article 31 de la Charte sociale dispose

ce qui suit:

*« Article 31 – Restrictions*

*§1 Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.*

*§2 Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues ».*

Les règles mises en place par la République italienne au préjudice des retraités sont contraires aux dispositions de l'article 12 de la Charte de 1961, notamment sous l'angle du principe de proportionnalité.

En effet, il convient d'observer tout d'abord que ces mesures n'étaient en aucun cas nécessaires au moment où elles ont été adoptées, soit en 2015.

Il importe de préciser ici que lesdites mesures ont été adoptées en réalité à titre de mesures d'urgence, en se fondant sur des conditions qui existaient quatre années auparavant, et qu'au moment de leur promulgation, elles étaient largement dépassées au point que, précisément durant cette période, ont été introduits – puis prorogés – des allègements fiscaux excluant la catégorie des retraités, ces derniers ayant été doublement lésés dans leur droit au maintien d'un niveau de vie adéquat correspondant à l'augmentation indéniable du coût de la vie.

C'est en effet précisément au cours de cette période que le bonus fiscal d'un montant de 80 euros a été introduit, au profit seulement des salariés; ce bonus, pour l'année 2014 – sur la base des déclarations de revenus de l'année 2015 – a entraîné une baisse des recettes d'environ 6,1 milliard d'euros, tandis que pour l'année 2015 – sur la base des déclarations de revenus de l'année 2016 – il a entraîné une baisse des recettes d'environ 9 milliards d'euros ([www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)).

Cette mesure a été maintenue, de sorte que son incidence sur les exercices 2017, 2018 et au-delà sera de loin supérieure à celle qu'aurait entraîné l'application intégrale du mécanisme de péréquation.

Par ailleurs, on ne saurait comprendre - et aucune indication n'a été fournie à ce sujet - la raison pour laquelle il n'a pas été recouru à d'autres mesures de relance budgétaire que celles adoptées, qui auraient protégé la sécurité sociale, telles que la lutte contre l'évasion fiscale – laquelle a été au contraire favorisée par des mécanismes d'amnistie, tels que « l'effacement des avis d'imposition » – la taxation accentuée du secteur de l'intermédiation financière – lequel a été gratifié dans l'ensemble par des mesures avantageuses pour les établissements bancaires en crise – ou une taxation plus élevée des fonds propres.

Il s'agit de mesures alternatives à celles attaquées dans la présente réclamation - ces dernières s'étant traduites par une paupérisation effective de catégories sociales vulnérables confrontées à l'impossibilité de se procurer un revenu professionnel - qui auraient été parfaitement compatibles avec les dispositions de la Charte sociale, laquelle pose non seulement des limites infranchissables en termes de droits et valeurs, mais formule également des engagements – à caractère tout aussi impératif – dont les États signataires doivent tenir compte lorsqu'il leur faut poser des choix.

Il existe en effet un principe bien établi selon lequel, lorsqu'ils adhèrent à la Charte sociale, les États acceptent de poursuivre par tous moyens utiles la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif d'un certain nombre de droits, notamment le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, ainsi que le droit aux services sociaux.

Eu égard à ce qui précède, il a été reconnu que *«la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir»* (Introduction générale aux Conclusions XIX-2, 2009).

Cette approche a été récemment rappelée et précisée comme suit : *«Renoncer à ces garanties aurait, au surplus, non seulement pour effet de faire porter aux salariés une part indûment excessive des conséquences de la crise, mais encore, d'accepter des effets*

*procycliques de nature à aggraver la crise et alourdir la charge des régimes sociaux, en particulier de l'assistance, à moins que ceci ne compense pas les pertes des ressources liées au recul des activités, ce qui comporterait une atteinte aux obligations de la Charte en matière de protection sociale.»* (Fédération générale des employées des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce, réclamation n° 65/2011, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012, par. 18).

Le Comité, compte tenu de l'obligation pour les États d'œuvrer pour accroître progressivement le niveau de protection des droits sociaux prévus par la Charte, a ainsi insisté à plusieurs reprises sur le fait que, même si l'obtention de l'objectif de protection s'avère d'une complexité exceptionnelle et particulièrement coûteux, les États sont néanmoins tenus de mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation de progrès dans les meilleurs délais.

Le caractère progressif des règles établies par la Charte en matière de droits sociaux – expressément cité en matière de droit à la sécurité sociale dans l'article 12§3 – n'affecte en aucun cas leur caractère immédiatement contraignant, ni leur opposabilité devant le Comité lui-même et les juridictions nationales compétentes.

On ne saurait oublier que le caractère progressif des règles de protection des droits économiques et sociaux – mais aussi culturels – n'exclut pas qu'elles soient assorties d'effets contraignants. En outre, il importe de rappeler que le Comité a déduit de cette obligation, *a contrario*, le principe de non-régression, qui lui permet de réaliser – notamment – un examen attentif du caractère raisonnable des mesures de régression adoptées par les États et des rééquilibrages effectués par ces derniers entre les protections des droits en question, d'autres intérêts primaires et les contraintes financières: *Le Comité rappelle, comme il l'a déjà affirmé dans sa décision relative à la réclamation n° 1/1998 (Commission internationale de juristes c. Portugal, par. 32), que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. Les États parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les*



*autres personnes concernées, tout particulièrement les familles sur qui, en cas de carence institutionnelle, pèse un écrasant fardeau».*

Sur la base de ces informations, il est possible de considérer que les mesures régressives visant à consolider les finances publiques ne sont légales que si elles s'avèrent nécessaires pour garantir le maintien et la viabilité du régime de sécurité sociale à moyen terme et seulement si elles répondent à une série de conditions, telles que le respect de critères qui permettent l'examen externe de la pertinence et de la proportionnalité des mesures régressives adoptées.

En l'espèce, les mesures adoptées n'ont pas pour finalité de garantir la viabilité du régime de sécurité sociale, mais tendent à faire des économies de manière occasionnelle plutôt que structurelle, et leur nécessité est d'ailleurs infirmée – ainsi qu'il a été exposé ci-dessus – par la circonstance qu'à l'époque où elles ont été adoptées, des mesures ayant entraîné une perte considérable de recettes ont été introduites en faveur de catégories sociales certainement moins vulnérables que les retraités.

En ce qui concerne la teneur des modifications introduites à l'égard des retraités, il est indubitable que ces dernières ont des conséquences négatives importantes, ainsi qu'il a été amplement exposé et illustré ci-dessus.

S'agissant des motifs des modifications et du contexte de politique sociale et économique dans lesquelles elles s'inscrivent, il est indubitable que la conjoncture de l'année 2015 était dans l'ensemble stable et rassurante, caractérisée par une phase dans laquelle les taux d'intérêt étaient généralement bas et, plus spécifiquement, le coût du financement de la dette publique faible, avec des prévisions de reprise économique plusieurs fois vantées par le Gouvernement de la République italienne.

Pour ce qui concerne l'exigence de la réforme et son adéquation à la situation à l'origine de son adoption, c'est-à-dire aux objectifs poursuivis, le comportement de la République italienne est critiquable.

Cette dernière a en effet agi dans le but principal de vider de toute substance et réduire à néant un arrêt de la Cour constitutionnelle reposant à bon droit sur ces principes essentiels, tels qu'énoncés dans la Charte sociale et dont nous dénonçons la violation par la présente réclamation.

En outre, ainsi qu'il a été exposé, la réforme adoptée – au cours de l'année 2015 – n'était nullement nécessaire, étant donné que le cadre macro-économique et financier était plus que stable, au point de permettre l'introduction d'avantages fiscaux ayant entraîné une baisse des recettes de l'État de dizaines de milliards.

Selon le Comité, la Charte impose aux États contractants tant des « obligations positives », dites obligations « de moyens », que des « obligations de résultat » et – pour ce qui nous intéresse en l'espèce – l'article 12 leur demande de veiller à l'absence de toute régression de leur régime de sécurité sociale et de faire en sorte que des situations de crise économique – d'ailleurs inexistantes en 2015 – ne puissent justifier des mesures de régression: *« Le Comité rappelle à ce sujet qu'au regard de la Charte, les Parties ont accepté de poursuivre par tous moyens utiles la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif d'un certain nombre de droits, notamment le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, ainsi que le droit aux services sociaux. Partant de là, le Comité considère que la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir».*

Il est manifeste que ces obligations – examinées tant sous l'angle de la progression de la qualité des régimes de sécurité sociale que sous celui de non-régression – ont été arbitrairement enfreintes, puisque la régression mise en œuvre, très importante en termes quantitatifs et qualitatifs, n'est en aucun cas justifiable sur la base des critères définis par le Comité.

\*\*\* \*\*

Eu égard à ce qui précède, le soussigné Daniele Gorfer, en sa qualité de secrétaire général, demande au Comité européen des droits sociaux de déclarer recevable la présente réclamation et dire que la République italienne a violé l'article 12 de la Charte sociale européenne en ce qu'elle limite ou exclut la péréquation dans les termes exposés ci-dessus.

Rome - Strasbourg, le 30 avril 2018

Prot. 84 /sg/dg

S.A.Pens. Or.S.A.

Le secrétaire général

M. Daniele Gorfer

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Daniele Gorfer". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'D'.