



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

24 May 2018

Case Document No. 1

Sindacato autonomo Pensionati Or.S.A. v. Italy
Complaint No. 167/2018

**COMPLAINT
(Original in Italian)**

Registered at the Secretariat on 11 May 2018



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



SEGRETERIA GENERALE
Sito Internet: www.sapens.it

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

Department of the European Social Charter

Directorate General Human Rights and Rule of Law Council of Europe

F-67075 Strasboburg Cedex

e-mail address: social.charter@coe.int

Oggetto: Reclamo Collettivo del S.A.Pens. Or.S.A. per la violazione dell'art. 12 della Carta, da parte dello Stato italiano con riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 1, del d.l. n. 65/2015 e dell'art. 1, comma 483, lettera e della legge n. 147/2013

Con il presente reclamo il Sindacato Sa.Pens. Or.S.A. , con sede in Roma, Via Magenta 13 in persona del Segretario Generale sig. Daniele Gorfer, denuncia – ai sensi del Protocollo Addizionale del 1995 alla Carta Sociale Europea – la violazione e la insufficiente applicazione dell'art. 12 della Carta, da parte dello Stato italiano con riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 1, del d.l. n. 65/2015 e dell'art. 1, comma 483, lettera e della legge n. 147/2013, le quali introducono ingiustificate misure regressive

in tema di sicurezza sociale, chiedendo di poter utilizzarla lingua italiana – oltreché la lingua inglese – nel presente procedimento.

Profili di ammissibilità

Lo scrivente sindacato è associazione rappresentativa di pensionati con sede in Roma, interna alla Confederazione Or.S.A., con più di 15.000 iscritti di cui 3.302 pensionati e svolge intensa attività sindacale a tutela delle ragioni di lavoratori e pensionati.

Essa si ispira a principi di democrazia interna e pluralismo è articolata in 30 sedi provinciali e 16 sedi regionali, che le consentono di avere diffusione capillare su tutto il territorio italiano.

La Confederazione di riferimento è firmataria di Contratti Collettivi di Lavoro e protocolli nazionali, in settori strategici come il trasporto pubblico e ferroviario.

Il ricorso viene presentato dal sig. Daniele Gorfer eletto Segretario Generale lo scorso 10 novembre 2017 in occasione del Congresso tenutosi a Montesilvano (PE) e dunque da soggetto pienamente titolato ad avanzarlo.

Dal lato passivo il reclamo viene proposto avverso la Repubblica Italiana, la quale – nell'esercizio del proprio potere legislativo – ha emanato art. 1, del d.l. n. 65/2015 e l'art. 1, comma 483, lettera e della legge n. 147/2013.

Tale normativa ha limitato – giungendo finanche ad escluderla – la perequazione pensionistica, con meccanismi che di fatto hanno comportato la definitiva decurtazione, anche a causa del c.d. “effetto trascinamento”, della pensione.

Onde meglio inquadrare la vicenda è bene ripercorrere il contesto nel quale si cala la normativa oggetto del presente ricorso.

*** **

La Repubblica Italiana, con la disposizione contenuta nell'art. 24, comma 25 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, coordinato con la legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. "Manovra salva Italia"), ha sospeso per un biennio la perequazione automatica di larga parte dei trattamenti pensionistici.

Tale norma infatti stabiliva che: *"In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 è riconosciuta per gli anni 2012 e 2013 esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps, nella misura del 100 per cento. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo Inps e inferiore a tale limite, incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. L'articolo 18, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni e integrazioni, è abrogato"*.

Più volte, nel passato, il legislatore italiano aveva introdotto provvedimenti simili, ma assai meno incisivi, vasti e perduranti rispetto a quello per cui è causa, attirando su di sé censure di incostituzionalità per sospetta violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione.

In particolare, la Corte Costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 59 c. 13 della l. 449/1997 e dell'art. 1 comma 19 della l. 247/2007.

Il primo degli articoli summenzionati conteneva la seguente disposizione: *"Sui trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS dovuti dall'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e dalle forme di essa sostitutive od esclusive non spetta la perequazione automatica al costo della vita prevista per l'anno 1998. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo ed inferiore a tale limite incrementato della quota di perequazione, l'aumento di perequazione per l'anno 1998 è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. A decorrere dal 1° gennaio 1999 e per un periodo di tre anni l'indice di perequazione delle pensioni:*

a) è applicato nella misura del 30 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici comprese tra cinque e otto volte il trattamento minimo INPS;

b) non trova applicazione per le fasce di importo superiori a otto volte il predetto trattamento minimo”

L’art. 1 comma 19 della l. 247/2007 stabiliva invece che: “Per l’anno 2008, ai trattamenti pensionistici superiori a otto volte il trattamento minimo INPS, la rivalutazione automatica delle pensioni, secondo il meccanismo stabilito dall’articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non è concessa. Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica, l’aumento di rivalutazione per l’anno 2008 è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato”.

I provvedimenti emessi dalla Corte in punto di legittimità delle predette disposizioni (ord. 256/2001 e sent. 316/2010), hanno fissato gli estremi dell’orientamento giurisprudenziale del Giudice Costituzionale Italiano.

Un esauriente *excursus* sulla giurisprudenza costituzionale in tema di perequazione viene offerto dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 12055/2003, la quale nel decidere una causa che riguardava, tra le altre questioni, anche la possibile censura di legittimità costituzionale del criterio di valutazione del sistema di perequazione automatica delle pensioni e il meccanismo di rivalutazione per fasce, dichiarava che: “la Corte costituzionale (sent. n. 173 del 1986) ha affermato che "la proporzionalità e l'adeguatezza devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo ma vanno costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta". E successivamente, nella sentenza n. 501 del 1988, ha ribadito che dal canone dell'art. 36 Cost. "consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo"”.

La Cassazione evidenzia altresì che “una perequazione solo parziale, se protratta nel tempo, fa inevitabilmente arretrare il trattamento pensionistico al di sotto della soglia di adeguatezza”.

La giurisprudenza costituzionale, a questo proposito, con la **sentenza n. 42/93** esclude che i trattamenti pensionistici possano essere "cristallizzati" (ossia

prolungatamente bloccati in cifra) e, soprattutto, prefigura essa stessa – nella evenienza che l'andamento delle retribuzioni pervenga a discostarsi dalle pensioni al di là di un "ragionevole rapporto di corrispondenza" – il possibile insorgere di una questione di costituzionalità (sotto il profilo della lesione del principio di adeguatezza) in relazione alla “mancata previsione di un qualsivoglia meccanismo di raccordo fra variazioni retributive indotte dagli aumenti del pubblico impiego e computo delle pensioni?”.

Quindi occorre che vi sia “una ragionevole corrispondenza (evitando che si determini un non sopportabile scostamento) tra dinamica delle pensioni e dinamica delle retribuzioni?” (sent. n. 226 del 1993); ossia sussiste “la necessità di un raccordo tra dinamica retributiva e dinamica pensionistica non nel senso di un costante o periodico allineamento delle pensioni alle retribuzioni, ma nel senso che il verificarsi di una evenienza siffatta (irragionevole scostamento anziché ragionevole corrispondenza) è indice sintomatico - in mancanza di una sostanziale modifica della prestazione lavorativa - della non idoneità del meccanismo in concreto prescelto a preservare la costante sufficienza della pensione ad "assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per una esistenza libera e dignitosa” (ancora sent. n. 226 del 1993).

Con altra ordinanza (la n. 241/2002), la Corte Costituzionale, nel riconoscere la discrezionalità spettante al legislatore nella scelta dei meccanismi di perequazione, ne individua il limite nella condizione che “SIA FATTA SALVA LA ADEGUATEZZA DEI MEZZI VOLTI AD ASSICURARE UN'ESISTENZA LIBERA E DIGNITOSA DEI LAVORATORI”.

Nel solco della giurisprudenza appena sopra richiamata, si inserisce la sentenza la **sentenza n. 316 del 2010** avente ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge 247/2007 in riferimento agli articoli 38, secondo comma, 36 e 3 della Costituzione.

La Consulta, ha per l'ennesima volta riaffermato, il rango costituzionale del principio di “ADEGUATEZZA E DELLA PROPORZIONALITÀ DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO”, pure precisando che “la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero LA FREQUENTE REITERAZIONE DI

MISURE INTESE A PARALIZZARLO, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta".

Invero, già nella sentenza n. 30 del 13-23 gennaio 2004 della Corte Costituzionale era stato affermato quanto segue: "Annualmente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro del lavoro, viene determinata la percentuale di variazione sulla cui base devono essere calcolati gli aumenti di perequazione automatica delle pensioni. Se questa recente evoluzione legislativa è chiaramente orientata nel senso di salvaguardare nel tempo il potere d'acquisto e l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici unicamente attraverso il meccanismo della perequazione automatica dell'importo alle variazioni del costo della vita, essa risulta sostanzialmente anche coerente sia con il prevalente carattere contributivo assunto dal sistema pensionistico a seguito della riforma introdotta dalla legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), sia anche con la profonda riforma che ha interessato il pubblico impiego ed in particolare la dirigenza pubblica, il cui trattamento economico è, per la parte accessoria, correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità ed ai risultati conseguiti (art. 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"). Mentre tutto ciò rende sempre più difficile riferirsi allo scostamento tra le pensioni e le successive modificazioni dei diversi trattamenti stipendiali, il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza ed adeguatezza delle pensioni impone al legislatore, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale di bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita (ordinanza n. 241 del 2002; ordinanza n. 439 del 2001; ordinanza n. 254 del 2001). Con la conseguenza che il verificarsi di irragionevoli scostamenti dell'entità delle pensioni rispetto alle effettive variazioni del potere d'acquisto della moneta, sarebbe indicativo della inidoneità del meccanismo in concreto prescelto ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia mezzi adeguati ad una esistenza libera e dignitosa nel rispetto dei principi e dei diritti sanciti dagli artt. 36 e 38 della Costituzione."

Il blocco della perequazione di cui sopra, radicava la scelta legislativa di sospendere la rivalutazione automatica di larga parte dei trattamenti pensionistici nella superiore esigenza di preservare gli equilibri finanziari del bilancio.

Sotto tale profilo, nel più ampio contesto di un Decreto non a caso definito “Salva Italia”, il legislatore giustificava la propria scelta in ragione della contingenza finanziaria e degli squilibri che ne erano derivati in termini di sopravvenuti aumenti del costo per finanziare il debito pubblico, considerando gli elevati tassi di interesse ai tempi dell’emissione in cui il blocco fu promulgato, ossia nel dicembre 2011.

L’azzeramento della perequazione fu sottoposto a molteplici censure di incostituzionalità, tra le quali figurano molteplici ricorsi proposti su impulso del Sindacato scrivente tramite propri iscritti.

In particolare, in uno dei procedimenti introdotti da nostri iscritti, i Giudici territoriali hanno ritenuto di rimettere al vaglio della Corte Costituzionale la norma in esame, promuovendo la declaratoria di incostituzionalità.

Tale declaratoria è intervenuta con la sentenza n. 70 del 2015, nella quale vengono effettivamente accolte le censure sopra enunciate e promosse, sia pure indirettamente, dalla scrivente Organizzazione Sindacale.

A fronte della citata sentenza, la Repubblica Italiana – anziché applicare il meccanismo perequativo illegittimamente posto nel nulla dalla Corte Costituzionale – introduceva una nuova normativa che riproponeva lo stesso meccanismo sia pure con gradazioni e intensità differenti.

Trattasi, per l’appunto, di quello previsto con la normativa per cui è ricorso.

Tale normativa prevede, al posto dell’azzeramento originariamente sancito per tutte le pensioni *ultra triplum* dal comma 25, dell’art. 24, del d.l. n. 201/2011, che tale comma – nella versione novellata dall’art. 1, del d.l. n. 65/2015 – determini per il biennio 2012/2013 la seguente perequazione:

- per la fascia di trattamenti compresi tra tre e quattro volte il minimo INPS, la perequazione opera al 40% della misura integrale, anziché al 90% dettato dall'art. 69 della legge n. 388/2000 previgente rispetto al d.l. n. 201/2011;
- per la fascia di trattamenti compresi tra quattro e cinque volte il minimo INPS, al 20% della misura integrale, sempre a fronte di una previgente misura del 90%;
- per la fascia di trattamenti compresi tra cinque e sei volte il minimo INPS, al 10% della misura integrale, in questo caso da comparare con una previgente misura del 75%.
- per la fascia di trattamenti compresi tra le sei volte il minimo INPS, viene esclusa qualsiasi perequazione non solo per il biennio 2012/2013, ma anche – in forza del comma 483, dell'art. 1, della legge n. 147/2013 – anche per l'anno 2014, mentre il già richiamato art. 69, della legge n. 388/2000 garantiva al una perequazione al 75% della misura integrale.

Trattasi di interventi, qualitativamente e quantitativamente assai rilevanti i quali incidono in senso chiaramente regressivo rispetto al diritto alla sicurezza sociale, determinando un peggioramento delle condizione dei pensionati i quali vedono sensibilmente ridotto il loro potere di acquisto.

Infatti, ove non vi fossero stati blocchi o limitazioni ad essa, l'adeguamento perequativo avrebbe dovuto operare nella seguente misura:

- per l'anno 2012, al 2,7% (come da decreto MEF 16 novembre 2012, G.U. 27 novembre 2012);
- per l'anno 2013, al 3% (come da decreto MEF 20 novembre 2013, G.U. 29 novembre 2012);

- per l'anno 2014, all'1,1% (come da decreto MEF 20 novembre 2014, G.U.2 dicembre 2014);
- per l'anno 2015, allo 0,2% (come da decreto MEF 19 novembre 2015, G.U. 1° dicembre 2015);
- per l'anno 2016, allo 0%.

Si consideri però che tali aumenti si compongono tra loro, il che fa sì che, ad esempio, per il periodo 2012/2013 scaturisca una variazione del 5,78% e del 6,94% per il periodo 2012/2014.

E, dunque, in forza dell'art. 1, del d.l. n. 65/2015, il potere d'acquisto della pensione degli odierni ricorrenti è stato soltanto minimamente salvaguardato, con regressione della complessiva condizione di sicurezza sociale:

- per la fascia di trattamenti compresi tra tre e quattro volte il minimo INPS, dell'1,08% per il 2012 e dell'1,2% l'anno successivo, in luogo del 2,43% e del 2,7% che rispettivamente avrebbe garantito l'art. 69, della legge n. 388/2000;
- per la fascia di trattamenti compresi tra quattro e cinque volte il minimo INPS, dello 0,54% per il 2012 e dello 0,6% l'anno dopo, anziché il 2,43% e il 2,7% che rispettivamente avrebbe garantito l'art. 69 della legge n. 388/2000;
- per la fascia di trattamenti compresi tra quattro e cinque volte il minimo INPS, dello 0,27% per il 2012 e dello 0,3% per il 2013, in luogo dei 2,025% e del 2,25% che rispettivamente avrebbe garantito l'art. 69 della legge n. 388/2000;
- per la fascia di trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS, nulla per ambo i suddetti anni, a fronte del 2,025% e del 2,25% che rispettivamente avrebbe garantito l'art. 69 della legge n. 388/2000.

Si consideri a tale ultimo riguardo che per tali pensioni l'azzeramento è stato reiterato anche per il 2014, stante la lettera e) del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147/2013.

A ciò si aggiunga che ulteriore e profondo pregiudizio alle pensioni collocate in tutte le fasce superiori al triplo del minimo INPS si rinviene nel comma 25-bis del predetto art. 24, del d.l. n. 201/2011 come modificato *ex art.* 1 d.l. n. 65/2015: in virtù del c.d. effetto trascinamento voluto da tale norma, all'esito del biennio 2012/2013 gli aumenti perequativi, peraltro già riconosciuti solo parzialmente, permangono acquisiti nel 2014 soltanto per una quota di appena il 20% della rispettiva percentuale.

Ciò implica che sebbene il costo della vita sia aumentato del 5,78% nel biennio 2012/2013, in realtà alla data del 1° gennaio 2014 la loro pensione era superiore rispetto a quella di due anni prima di appena lo 0,46%, 0,23% e 0,11% a seconda delle suddette fasce: cioè, nella migliore delle ipotesi, di neanche un decimo della predetta lievitazione del costo della vita, a fronte del 90% che invece avrebbe assicurato loro la normativa previgente all'originario comma 25 del più volte menzionato art. 24 in applicazione della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale.

È principio avvertito presso lo stesso Ordinamento nazionale quello per cui *«la proporzionalità e l'adeguatezza devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo ma vanno costantemente assicurati anche nel prosieguo, in relazione al mutamento del potere di acquisto della moneta»* (sentenza n. 173/1986). Inoltre, anche se *«l'art. 38 Cost. non esige che l'adeguamento delle prestazioni previdenziali ai mutamenti del potere di acquisto della moneta proceda mediante meccanismi automatici ...»*, potendo invece esso *«... avvenire anche con interventi legislativi periodici ...»* (sentenza n. 337/1992), in sé e per sé tale adeguamento non soltanto risulta indispensabile; ma deve altresì consentire alle pensioni di *«... essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta»* (sentenza n. 316/2010).

Trattasi di acquisizioni le quali sanciscono limiti che non possono essere travalicati, a garanzia del mantenimento assetti di sicurezza sociali i quali trovano a loro volta, cosa che

più interessa in questa sede, espresso riconoscimento – anche in chiave progressiva – nella Carta Sociale.

L'intervento normativo che sottoponiamo alla valutazione di Codesto Comitato, infatti, è tale per cui la Repubblica Italia ha violato l'art. 12 § 3 della Carta Sociale Europea.

Così testualmente recita tale articolo:

“Per garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale, le Parti s'impegnano:

1 - a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale;

2 - a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello richiesto per la ratifica del Codice europeo di sicurezza sociale;

3 - ad adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale;

4 - a prendere provvedimenti, mediante la conclusione di adeguati accordi bilaterali o multilaterali o con altri mezzi, fatte salve le condizioni stabilite in tali accordi, per garantire:

a) la parità di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti ed i cittadini delle altre Parti per quanto concerne i diritti alla sicurezza sociale, ivi compresa la conservazione dei vantaggi concessi dalle legislazioni di sicurezza sociale, a prescindere dagli spostamenti che le persone tutelate potrebbero effettuare tra i territori delle Parti;

b) l'erogazione, il mantenimento ed il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale con mezzi quali la totalizzazione dei periodi di contribuzione o di lavoro compiuti secondo la legislazione di ciascuna delle Parti.”

In aggiunta a quanto sopra si osserva e ricorda che l'art. 4 § 1 del Protocollo Addizionale prevede quanto segue

Part I

“ 4 All elderly persons have the right to social protection“

Part II

“Article 4 – Right of elderly persons to social protection

With a view to ensuring the effective exercise of the right of elderly persons to social protection, the Parties undertake to adopt or encourage, either directly or in co-operation with public or private organisations, appropriate measures designed in particular:

§1 to enable elderly persons to remain full members of society for as long as possible, by means of:

- a. *adequate resources enabling them to lead a decent life and play an active part in public, social and cultural life; [...]*

Al contempo l'Articolo 31 della Carta Sociale dispone:

“Article 31 – Restrictions

§1 The rights and principles set forth in Part I when effectively realised, and their effective exercise as provided for in Part II, shall not be subject to any restrictions or limitations not specified in those parts, except such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society for the protection of the rights and freedoms of others or for the protection of public interest, national security, public health, or morals.

§2 The restrictions permitted under this Charter to the rights and obligations set forth herein shall not be applied for any purpose other than that for which they have been prescribed”.

Le misure adottate dalla Repubblica Italiana in danno dei pensionati violano l'art 12 della Carta 1961 che non rispettano soprattutto sotto il profilo della proporzionalità.

Si osserva infatti, anzitutto, che tale misure non risultavano affatto necessarie al momento in cui sono state adottate, ossia nel 2015.

Va infatti chiarito che esse sono state di fatto adottate con riferimento a provvedimenti d'urgenza adottati su presupposti risalenti ad oltre 4 anni prima e che all'epoca della loro promanazione erano ampiamente superati tanto che, proprio in quel periodo venivano introdotte – e successivamente reiterate – misure di favore fiscale che escludevano i pensionati, doppiamente lesi nel diritto di mantenere uno standard di vita adeguato al suo innegabile aumento.

Proprio nel periodo considerato, infatti, veniva introdotto il c.d. bonus fiscale degli 80 euro, limitato ai soli lavoratori subordinati il quale, nell'anno 2014 – stando alle dichiarazioni dei redditi 2015 – ha comportato minori entrate per circa 6,1 miliardi di euro, mentre nell'anno 2015 – stando alle dichiarazioni dei redditi 2016 – ha comportato minori entrate per circa 9 miliardi di euro (www.finanze.gov.it).

Tale misura è stata stabilizzata, di talché essa nell'anno 2017, 2018 ed in quelli a venire avrà un'incidenza di gran lunga superiore a quella che avrebbe comportato la piena applicazione del meccanismo perequativo.

Peraltro non si spiega, né viene spiegato, per quale motivo in alternativa alle misure adottate non siano state prese altre misure di sostegno al bilancio le quali non intaccassero la sicurezza sociale, quali la lotta all'evasione fiscale – anzi favorita da meccanismi di condono quali la c.d. rottamazione delle cartelle fiscali – l'inasprimento fiscale in materia di intermediazione finanziaria – settore complessivamente premiato da misure di favore in favore delle istituzioni bancarie decotte – ovvero maggiore tassazione sui capitali patrimonializzati.

Trattasi di misure alternative a quelle oggetto di critica con il presente ricorso – le quali hanno comportato il sostanziale depauperamento di categorie socialmente deboli e prive della possibilità di generare reddito da lavoro – le quali sarebbero state del tutto compatibili con le previsioni della Carta Sociale, la quale non solo segna limiti in termini di diritti e valori da tutelare in negativo, ma assume un carattere propositivo – parimenti cogente – che deve segnare le scelte di quanti vi abbiano aderito.

È infatti principio consolidato quello per il quale, nell'aderire alla Carta Sociale, gli Stati hanno convenuto di perseguire con ogni possibile e più appropriato mezzo condizioni sociali che garantiscano il diritto alla salute, ad una adeguata previdenza, all'assistenza medica e ad un *welfare* che sia effettivo.

In conseguenza di quanto sopra è stato sancito che *“the economic crisis should not have as a consequence the reduction of the protection of the rights recognised by the Charter. Hence, the governments are bound to take all necessary steps to ensure that the rights of the Charter are effectively guaranteed at a period of time when beneficiaries need protection the most”* (General introduction to Conclusions XIX-2, 2009).

Tale impostazione è stata di recente ribadita con la precisazione che: *“doing away with such guarantees would not only force employees to shoulder an excessively large share of the consequences of the crisis but also accept pro-cyclical effects liable to make the crisis worse and to increase the burden on welfare systems, particularly social assistance, unless it was decided at the same time to stop fulfilling the obligations of the Charter in the area of social protection”* (General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) / Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece, Complaint No. 65/2011, decision on the merits of 23 May 2012, § 18).

Codesto Comitato, a proposito dell'obbligo a carico degli Stati di adoperarsi per innalzare progressivamente il livello di tutela dei diritti sociali contemplati dalla Carta, ha dunque sostenuto in varie occasioni che, quand'anche il raggiungimento dell'obiettivo di tutela risulti di eccezionale complessità e particolarmente costoso, gli Stati sono comunque tenuti al dispiegamento di risorse che consentano la realizzazione di progressi nel minor tempo possibile.

La natura progressiva delle norme della Carta sui diritti sociali – espressamente richiamata a proposito del diritto alla sicurezza sociale nell'art. 12, § 3 – non ne compromette in ogni caso il carattere immediatamente precettivo, né l'azionabilità davanti al Comitato stesso e ai giudici nazionali competenti.

Non va cioè dimenticato che il carattere progressivo delle norme a tutela dei diritti economici e sociali – ma anche culturali – non esclude che esse siano dotate di effetti vincolanti. Inoltre, va ricordato che da tale obbligo il Comitato ha dedotto, *a contrario*, il principio di non regressione, che gli consente – tra l'altro – un attento sindacato di ragionevolezza delle misure regressive adottate dagli Stati e sui bilanciamenti effettuati dai medesimi tra le garanzie dei diritti di cui si tratta e altri interessi primari, oltre che con i vincoli finanziari: *“The Committee recalls, as stated in its decision relative to Complaint No.1/1998 (International Commission of Jurist v. Portugal, § 32), that the implementation of the Charter requires the State Parties to take not merely legal action but also practical action to give full effect to the rights recognised in the Charter. When the achievement of one of the rights in question is exceptionally complex and particularly expensive to resolve, a State Party must take measures that allows it to achieve the objectives of the Charter within a reasonable time, with measurable progress and to an extent consistent with the maximum use of available resources. States Parties must be particularly mindful of the impact that their choices will have for groups with heightened vulnerabilities as well as for others persons affected including, especially, their families on whom falls the heaviest burden in the event of institutional shortcomings.”*

Sulla scorta di tali affermazioni, può ritenersi che le misure regressive finalizzate al consolidamento delle finanze pubbliche siano legittime soltanto nella misura in cui possano essere considerate necessarie per garantire il mantenimento e la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale nel medio periodo e solo a fronte del soddisfacimento di una serie di requisiti, quali il rispetto di criteri che consentano il sindacato esterno sull'adeguatezza e sulla proporzionalità delle misure regressive adottate.

Nel caso che ci occupa le misure adottate non sono finalizzate alla sostenibilità della sistema di sicurezza sociale, ma sono finalizzate ad un risparmio contingente e non strutturale, la cui necessità è peraltro contraddetta – come sopra illustrato – dalla circostanza che nello stesso periodo in cui esse sono state adottate, venivano introdotte, a beneficio di categorie certamente socialmente meno deboli dei pensionati, misure che comportavano una perdita di gettito rilevantisima.

Sotto il profilo del tenore delle modifiche introdotte sui pensionati non v'è dubbio che esse abbiano avuto una notevole incidenza in termini negativi, come sopra ampiamente esemplificato.

Quanto ai motivi delle modifiche e il quadro della politica sociale ed economica in cui esse si inseriscono, non v'è dubbio che il quadro dell'anno 2015 fosse complessivamente stabile e rassicurante, caratterizzato da una fase di bassi interessi in generale e, più specificamente, di un basso costo del finanziamento del debito pubblico, con previsioni di ripresa economica più volte rivendicate dallo stesso Governo della Repubblica Italiana.

Sotto il profilo della necessità della riforma e la sua adeguatezza alla situazione che l'ha originata, cioè agli obiettivi perseguiti, il contegno della Repubblica Italiana è censurabile.

Questa è infatti intervenuta al precipuo fine di porre nel nulla e vanificare una pronuncia della Corte Costituzionale correttamente ispirata agli stessi principi sostanziali che in questa sede rivendichiamo esser stati violati nell'enunciazione che ne fa la stessa Carta Sociale.

A ciò si aggiunga che, come si è detto, della riforma – nell'anno 2015 – non v'era alcuna necessità dato il quadro macrosomico e finanziario più che stabile, al punto tale da consentire l'introduzione di vantaggi fiscali che hanno implicato un minor gettito per decine di miliardi.

Secondo il Comitato, la Carta pone a carico degli Stati contraenti sia «obblighi positivi», c.d. «di mezzi», sia «obblighi di risultato» e – per quanto più interessa in questa sede – l'art. 12 impone loro espressamente di non arretrare quanto ai rispettivi sistemi di sicurezza sociale e fa sì che situazioni di crisi economica – peraltro insussistenti nel 2015 – non possono giustificare misure regressive: *«the Committee recalls that under the Charter the Parties have accepted to pursue by all appropriate means, the attainment of conditions in which inter alia the right to health, the right to social security, the right to social and medical assistance and the right to*

benefit from social welfare services may be effectively realised. From this point of view, the Committee considers that the economic crisis should not have as a consequence the reduction of the protection of the rights recognized by the Charter. Hence, the governments are bound to take all necessary steps to ensure that the rights of the Charter are effectively guaranteed at a period of time when beneficiaries need the protection most».

È di tutta evidenza come tali obblighi – sia riguardati sotto il profilo progressivo che sotto quello di non regressione – siano stati ingiustificatamente violati, poiché la regressione attuata, quantitativamente e qualitativamente assai rilevante, appare priva di ogni possibile giustificazione alla luce dei criteri elaborati da Codesto stesso Comitato.

*** **

Tutto ciò premesso il sottoscritto sig. Daniele Gorfer, nella qualità di Segretario Generale chiede a Codesto Comitato di voler dichiarare fondato il presente reclamo, concludendo che la Repubblica Italiana ha violato e viola l'art. 12 della Carta Sociale Europea perché limita o esclude nei suindicati termini la perequazione.

Roma Strasburgo, li 30 aprile 2018

Prot. 84 /sg/dg

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

Il Segretario Generale

Sig. Daniele Gorfer

