



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

10 May 2021

**Case Document No. 6**

***Sindacato autonomo Pensionati Or.S.A. v. Italy***  
Complaint No. 187/2019

**RESPONSE FROM S.A.Pens. OR.S.A.  
TO THE GOVERNMENT'S SUBMISSIONS ON THE MERITS**

(Original in Italian)

**Registered at the Secretariat on 15 March 2021**

**Executive Secretary of the European Committee of Social Rights  
Department of the European Social Charter  
Directorate General of Human Rights and Rule of Law  
Council of Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
E-mail address: [social.charter@coe.int](mailto:social.charter@coe.int)**

S.A.Pens. OR.S.A. –  
Sindacato Autonomo dei Pensionati  
dell'Organizzazione Sindacati Autonomi e di base  
Segreteria Generale  
Via Magenta n. 13  
00185 Roma  
Italia  
Tel. 06.4460870 – fax 0.644104333  
Indirizzo e-mail [sg.sapens@sindacatoorsa.it](mailto:sg.sapens@sindacatoorsa.it)

**COMPLAINT NO. 187/2019**

**Oggetto: Reclamo collettivo del S.A.Pens. Or.S.A. per la violazione degli articoli 4, 12, 16, 20 e 23 della Carta sociale europea riveduta da parte della Repubblica italiana, con riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335.**

Con la presente memoria il Sindacato Sa.Pens. Or.S.A., con sede in Roma, Via Magenta 13 in persona del Segretario generale signor Daniele Gorfer, replica alle osservazioni svolte dal Governo italiano con memoria del 17 gennaio 2021, chiedendo di utilizzare la lingua italiana – oltretché l’inglese – a tutti i fini del presente procedimento. Ed a tal fine, deduce quanto segue.

\*\*\* \*\*

Il Governo italiano, nel trattare il merito del procedimento registrato al n. 187/2019 dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali, si è limitato a svolgere una lunga descrizione meramente ricognitiva della normativa italiana in materia di tutela previdenziale dei superstiti, senza, però, prendere effettivamente posizione – con argomenti pertinenti e adeguati – sulle censure di illegittimità della stessa per violazione del diritto all’equa retribuzione e dei diritti fondamentali *ex artt.* 4, 12, 16 e 23 CSE e, soprattutto, del fondamentale principio del divieto di discriminazione per ragioni di sesso, quali diffusamente svolte nel reclamo collettivo (art. 20 della Carta). Ed invero, dalla piana lettura di quelle osservazioni non è dato ricavare alcun elemento effettivamente utile a contraddire in modo puntuale e circostanziato le censure alla legislazione italiana svolte in sede di reclamo collettivo.

Dovendo trasporci al presente procedimento contenzioso i principi in tema di contraddittorio, ed in particolare il principio processuale di “non contestazione”, può anzi ben affermarsi che il Governo italiano, non avendo preso puntuale posizione sui singoli motivi del reclamo collettivo in discussione, ne abbia ammesso la fondatezza. Ad ogni modo, in questa sede, per non appesantire inutilmente i termini della discussione, nel richiamare le deduzioni diffusamente svolte nell’atto introduttivo del presente reclamo collettivo (ed ancora nella memoria del 1° aprile 2020), cui si fa espresso e integrale rinvio, è opportuno articolare questa replica, in sintesi, su due profili: 1) da un lato, per argomentare, in linea generale, sulla lesione del diritto fondamentale ad una tutela sociale adeguata per il superstite, quale configurabile alle stregua del combinato disposto degli artt. 4, 12, 16 e 23 della Carta; 2) dall’altro, per illustrare, anche sulla scorta di aggiornati dati statistici, la violazione del diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione, senza discriminazioni basate sul sesso, quale riconosciuto, anche in materia di regimi pensionistici, ai sensi dell’art. 20 della CSE.

(1)

Quanto al primo profilo, le osservazioni del governo italiano sul merito della violazione degli artt. 4, 12, 16 e 23 CSE fanno essenzialmente riferimento ai seguenti ordini di argomentazioni:

1. la decurtazione delle pensioni di reversibilità a favore dei familiari superstiti, prevista dalla legge n. 335/1995, non rappresenterebbe un'ablazione eccessiva e ingiustificata, poiché sarebbe commisurata al livello di benessere economico dell'avente diritto, non pregiudicando così in modo irragionevole il suo tenore di vita. La normativa restrittiva sulle pensioni di reversibilità, quindi, non violerebbe quegli articoli della Carta che sanciscono il diritto ad un'equa retribuzione ed alla sicurezza e protezione sociale;

2. la decurtazione delle pensioni di reversibilità sarebbe necessaria per rispettare i vincoli di finanza pubblica cui l'Italia è costretta a sottostare per via della sua adesione ai trattati europei. Tale circostanza imporrebbe inevitabili sacrifici che investirebbero anche i benefici previdenziali: sacrifici che nella legislazione italiana sarebbero stati imposti in modo non irragionevole e calibrato sui livelli di benessere economico degli individui.

Si tratta di osservazioni prive di ogni consistenza.

a) Anzitutto, la riduzione delle pensioni di reversibilità raggiunge livelli esorbitanti anche per persone con redditi medio-bassi, di certo non definibili come ricche né benestanti. Basti pensare che per un percipiente un reddito di soli 2.000 euro lordi mensili (circa 1400-1500 euro netti, in base al vigente prelievo fiscale in Italia) la pensione di reversibilità, per un coniuge senza figli a carico, è abbattuta, in base alla legge n. 335/1995, al 35% del totale della pensione del soggetto deceduto. Si rammenti che per figli a carico si considerano persone al di sotto dei 26 anni: ad un padre o ad una madre con uno o più figli di età superiore, ma privi di occupazione, spetterebbe dunque lo stesso trattamento in caso di morte del coniuge.

Si consideri, poi, che, anche a fronte di redditi bassissimi o nulli, si ha in ogni caso una decurtazione consistente, che in caso di solo coniuge come beneficiario corrisponde al 40% del totale della pensione percepita dal deceduto in vita (ovvero resta a favore del superstite solo il 60% della stessa). Parliamo – ancora una volta – di situazioni ben lontane da una condizione benessere economico, colpite da una forte decurtazione dell'importo della

prestazione (nei termini diffusamente spiegati in sede di introduzione del presente procedimento).

È d'altra parte evidente che la crisi economica dovuta alla pandemia da Covid-19, che aggrava brutalmente un quadro recessivo perdurante di fatto in Italia dal lontano 2008, non fa che acuire l'insostenibilità sociale della decurtazione delle pensioni ai superstiti, andando a colpire in modo intenso le famiglie con maggiori difficoltà, che spesso sopravvivono grazie all'apporto di un reddito che improvvisamente viene meno in caso di scomparsa di un membro di una coppia, determinando, appunto, situazioni di grave disagio.

b) In secondo luogo, nelle sue argomentazioni il Governo italiano non tiene in alcun modo conto della logica rigorosa insita nel sistema previdenziale contributivo. Come per anni affermato dagli stessi riformatori che hanno favorito il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, in questo sistema di calcolo (generalizzato a tutti i pensionati a decorrere dal 1° gennaio 2012), sebbene dentro una residua ottica di solidarietà intergenerazionale, prevale la logica dell'accantonamento individuale, pur virtuale, delle risorse: una logica che commisura strettamente l'ammontare della prestazione dovuta al montante contributivo accumulato dalla persona in relazione all'età di pensionamento. La *ratio* del sistema contributivo implica, dunque, che debba esservi una tendenziale corrispondenza tra quanto versato e quanto ricevuto dal soggetto contribuente.

Appare evidente come questa logica sia totalmente stravolta dalla disciplina in materia di decurtazione dei trattamenti di reversibilità, che non solo rompono il collegamento con il criterio che presiede al calcolo contributivo della prestazione, ma di fatto la convertono in una prestazione di natura assistenziale, collegata al livello dei redditi del beneficiario. In questo senso, le pesanti decurtazioni alla pensione di reversibilità previste dalla legge n. 335/1995, non risultano soltanto socialmente inique, ma contraddicono l'impianto stesso di quella legge di riforma generale, incentrata su un rafforzamento del vincolo tra contributi versati e benefici ricevuti: vincolo che viene per l'appunto totalmente smentito nella tutela dei superstiti.

c) Infine, alle reiterate (e scontate) osservazioni del Governo italiano, secondo cui i tagli alle prestazioni di reversibilità sarebbero stati resi necessari per rispettare i vincoli di finanza pubblica, è necessario qui replicare in breve attraverso due ordini di considerazioni.

Va in primo luogo osservato che ogni scelta di politica pubblica e sociale è, e tale deve sempre essere, frutto di un concreto e puntuale bilanciamento tra contrapposti interessi da svolgersi nel rispetto dei fondamentali principi e criteri di ragionevolezza, equità sostanziale

e proporzionalità e non può essere aprioristicamente sempre orientata solo al risparmio della spesa pubblica. I vincoli di finanza pubblica – che di per sé non giustificano mai la lesione di diritti sociali fondamentali, quali quelli qui in rilievo – non sono un dato oggettivo di natura “ontologica”. Frutto di precise scelte di politica economica maturate in sede europea e nazionale, tali vincoli possono e debbono essere messi in discussione laddove il loro rispetto ossequioso non consenta di mantenere – come nella specie – un soddisfacente livello di garanzia dei diritti sociali per la popolazione e in particolare per la sua parte più svantaggiata. Sacrificare diritti sociali sull’altare della finanza restrittiva, peraltro, oltre ad avere conseguenze sociali inique e perniciose, può anche mettere in serio pericolo l’intera struttura macroeconomica del sistema. Impoverire i più poveri e i ceti medi, infatti, alla lunga non fa altro che aggravare quel cronico *deficit* di domanda aggregata da consumi e investimenti che affligge le economie occidentali e in particolare europee da ormai qualche decennio. Ogni scelta di politica fiscale e sociale dovrebbe quindi essere attentamente valutata nei suoi effetti economico-sociali e macroeconomici, di breve e di lungo periodo.

Ma se anche fossimo costretti ragionare in un’ottica di pareggio di bilancio, l’intervento restrittivo sull’accesso e sulla misura delle prestazioni pensionistiche di reversibilità dovrebbe comunque essere adeguatamente giustificato, sulla base di precise ragioni di finanza pubblica, che è onere del legislatore nazionale esplicitare e giustificare: onere che, con ogni evidenza, non è stato in alcun modo assolto in questa sede dalla difesa del Governo italiano, che non offre alcun elemento concreto.

La spesa pensionistica italiana – ove correttamente determinata depurandola dalla componente assistenziale (cfr. ad es. A. Del Boca, A. Mundo, *L’inganno generazionale. Il falso mito del conflitto per il lavoro*, Milano, 2017; A. Brambilla, *Scomode verità su tasse, pensioni, sanità, lavoro*, Milano, 2020) – è, peraltro, sicuramente in linea con la media europea; anzi, i bilanci dell’Inps, al netto delle uscite assistenziali, rivelano un sostanziale equilibrio dei conti pensionistici. Di conseguenza, l’onere dell’aggiustamento dei conti pubblici, ammesso e non concesso che questa sia davvero una priorità della politica economica, non avrebbe ragione di colpire in modo così iniquo e asimmetrico la spesa previdenziale, in particolare per la tutela di reversibilità, visto che essa non incide negativamente sull’equilibrio di quei conti. È chiaro, allora, che agitare lo spettro dei vincoli di finanza pubblica – *senza suffragare tali affermazioni con precisi dati contabili* – rappresentata null’altro che un *escamotage* retorico volto a occultare i veri motivi distributivi che si celano dietro determinate scelte contrarie ai principi della Carta sociale europea.

## (2)

1. Come si è già ampiamente evidenziato nel reclamo, il meccanismo di riduzione della prestazione erogabile in caso di decesso del coniuge, previsto dalla Repubblica italiana con la legge n. 335/1995, determina un trattamento fortemente deteriore a carico delle donne: poiché statisticamente è la moglie a sopravvivere al marito nella stragrande maggioranza dei casi, il duplice sistema di riduzione della prestazione di reversibilità (in relazione, da un lato, al grado di parentela, tenuto conto dell'eventuale concorso tra più familiari superstiti, e, dall'altro lato, al cumulo di altri redditi) svantaggia prevalentemente – ed in misura nettamente preponderante – le persone di sesso femminile, realizzando in tal modo una forma indiretta di discriminazione tra i lavoratori e pensionati per ragioni di sesso, che non può trovare alcuna giustificazione di natura oggettiva, neppure in asserite esigenze di contenimento della spesa pensionistica. E questa palese discriminazione in ragione del sesso non è – come si afferma incredibilmente nella memoria del Governo italiano (al punto 48) – il frutto “naturale” della più elevata aspettativa di vita delle donne, che sopravvivono “biologicamente” ai loro compagni di sesso maschile in virtù di una legge della natura che il legislatore italiano si sarebbe limitato a “registrare”; ma costituisce, con ogni evidenza, la conseguenza di una deliberata scelta politica, quella compiuta dalla legge n. 335/1995 con l'intento di colpire, riducendone drasticamente l'importo, i trattamenti pensionistici di reversibilità e indiretti con meri intenti di contenimento della spesa sociale a carico delle donne.

Quella scelta politica viola, pertanto, l'art. 20 della Carta in quanto non trova alcuna giustificazione in una legittima ragione imperativa di politica sociale, diversa dalla mera riduzione – per l'appunto discriminatoria – della spesa pubblica per le pensioni ai superstiti.

Posto che le superstiti di sesso femminile rappresentano – in tutte le forme previdenziali – oltre l'80 per cento dei percettori di trattamenti pensionistici indiretti o di reversibilità, come si è già dimostrato con le tabelle riportate nel corpo del reclamo, cui si rinvia e che devono intendersi parte integrante anche del presente atto, si può anzi affermare senza enfasi come la legge n. 335/1995 abbia realizzato una colossale opera di riduzione della tutela previdenziale delle donne italiane, che – già strutturalmente svantaggiate sul mercato del lavoro e di riflesso sul piano dei trattamenti pensionistici diretti – si vedono ulteriormente penalizzate, per effetto di questa discriminatoria scelta del legislatore nazionale, anche sul piano delle prestazioni previdenziali di reversibilità e nel momento del maggior bisogno di protezione sociale da parte dello Stato.

2. Per offrire di nuovo consistenza numerica e statistica alle gravi e sistematiche violazioni della Carta perpetrate dalla normativa italiana in materia di trattamento previdenziale ai superstiti, si riportano di seguito alcuni dati aggiornati sull'andamento della spesa pubblica italiana per le prestazioni di cui si discute, ad integrazione di quanto già si è mostrato nel reclamo introduttivo.

**PENSIONATI SUPERSTITI M e F AL 31.12.2019 PER CLASSE DI REDDITO  
PENSIONISTICO (reddito/12) CON ALIQUOTA REVERSIBILITA' RIDOTTA  
(Dati elaborati al 1 marzo 2021)**

**Casellario dei pensionati INPS: Beneficiari di pensioni ai superstiti**  
Sesso: MASCHI E FEMMINE  
Anno: 31.12.2019

Classe di importo (reddito/12)	Numero pensionati	Importo complessivo annuo pensioni ai superstiti (milioni di euro)	Importo complessivo annuo pensioni altre tipologie (milioni di euro)	Reddito pensionistico complessivo annuo (milioni di euro)	Reddito pensionistico medio annuo (euro)	Aliquota media di reversibilità ridotta per requisiti reddituali
Fino a 249	180.066	247	12	259	1.437,47	Aliquota rev. 60% circa
250 - 499	140.604	583	47	630	4.480,24	
500 - 749	505.171	3.728	203	3.931	7.782,35	
750 - 999	429.672	3.153	1.446	4.600	10.705,12	
1000 - 1249	562.796	5.006	2.705	7.711	13.702,05	
1250 - 1499	622.407	5.647	4.636	10.283	16.522,12	
1500 - 1749	504.645	5.272	4.557	9.829	19.476,25	Aliquota rev. 45% circa
1750 - 1999	384.288	4.150	4.465	8.615	22.417,95	
2000 - 2249	281.176	3.280	3.873	7.153	25.440,93	Aliquota rev. 36% circa
2250 - 2499	180.335	2.173	2.953	5.125	28.421,69	Aliquota rev. 30%
2500 - 2999	231.176	3.008	4.547	7.555	32.679,92	
3000 - 3499	131.327	2.045	3.041	5.086	38.726,00	
3500 - 3999	74.742	1.414	1.927	3.342	44.708,97	
4000 - 4499	40.868	928	1.142	2.070	50.661,32	
4500 - 4999	22.059	595	657	1.251	56.728,66	Aliquota rev. 30%
5000 ed oltre	49.965	1.752	2.268	4.020	80.455,53	
<b>Totale</b>	<b>4.341.297</b>	<b>42.983</b>	<b>38.478</b>	<b>81.461</b>	<b>18.764,24</b>	<b>49,8</b>

Come chiaramente si legge dalla tabella riportata, nel 2019, il totale delle pensioni ai superstiti, del sistema previdenziale obbligatorio Inps, delle Casse professionali e della previdenza complementare, è pari a 4.664.827 prestazioni, che rappresentano il 20,5% del totale dei trattamenti pensionistici (22.805.765 da Casellario dei pensionati, fonte Istat e Inps). La spesa complessiva privata e pubblica (importo mensile al 31.12.2019 moltiplicato per 13) è pari a 42.983 milioni di euro, pari al 14,3% dell'intero importo complessivo

previdenziale privato e pubblico (300.907 milioni di euro). L'importo medio annuo di ciascuna pensione ai superstiti è di 9.214 euro, pari a 709 euro mensili. Il Numero Indice è 69,8% posto a 100 l'importo medio totale dell'intero sistema previdenziale (13.194 euro).

I pensionati superstiti ammontano a 4.341.297, di cui soli 607.959 sono uomini (14% del totale) e 3.733.338 sono donne (86% del totale), e rappresentano il 27,1% del totale dei pensionati italiani (pari a 16.035.165). L'importo medio mensile maschile ammonta a circa 505 euro lordi e quello femminile 803 euro lordi. Tra i pensionati superstiti 1.409.332 possiedono solo la pensione ai superstiti e 2.931.965 cumulano la pensione ai superstiti con altri tipi di pensione. Le donne prevalgono tra i pluri-pensionati (2.438.702) e quelle con la sola pensione ai superstiti sono 1.294.636.

Nell'ambito delle prestazioni erogate dall'Inps, si registrano 4.310.768 pensioni ai superstiti con un importo medio di 712 euro mensili lordi (486 euro mensili per i 550.318 uomini e 746 euro mensili per 3.760.450 di donne) con un importo complessivo di 39.924 milioni di euro al 1.1.2020. Solamente nel corso del 2019, l'Istituto ha liquidato 196.696 nuove pensioni ai superstiti per un importo medio di 667 euro mensili lordi.

Negli ultimi decenni, per effetto delle riforme previdenziali susseguitesi, i consistenti tagli alla spesa pubblica sociale hanno dunque colpito sistematicamente ed in misura sempre crescente le prestazioni ai superstiti: se si pensa che i contributi obbligatori dovuti da lavoratori e datori di lavoro sono previsti per le prestazioni di vecchiaia, invalidità e ai superstiti, ma tra queste solo quelle di reversibilità hanno subito costantemente un taglio così cospicuo (8,4 miliardi di euro annui), che viene subito dalle donne, statisticamente più longeve degli uomini, è chiaro come il sistema italiano ponga a carico dell'anzianità e della longevità, della sopravvivenza al coniuge, una vera e propria "tassa". Una misura, questa, palesemente illegittima che viola i principi fondamentali testé richiamati e, prioritariamente, il divieto di discriminazione per ragioni di sesso e l'obbligo di parità di trattamento tra uomo e donna.

3. Come noto, nell'ambito del diritto dell'Unione europea e nel sistema della CEDU, il legislatore sovranazionale ha dettato regole rigorose per il riparto dell'onere della prova in materia di discriminazione (indiretta), che possono essere sintetizzate nei termini seguenti: il reclamante deve fornire elementi, anche di natura statistica, che lascino ritenere l'esistenza di un trattamento discriminatorio, allegandolo; una volta che ciò si sia verificato, come nella specie, l'onere probatorio (in ordine alla giustificazione, all'adeguatezza e alla proporzionalità delle misure nazionali) grava sul resistente.

Come ha in più occasioni chiarito la Corte europea dei diritti dell'uomo, una differenza nel trattamento riservato a persone in situazioni relativamente comparabili «è discriminatoria se è priva di giustificazione obiettiva e ragionevole, cioè se non persegue uno scopo legittimo o se non sussiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si intende conseguire» (Corte EDU, sentenza 29 aprile 2008, *Burden c. Regno Unito* [GC], causa n. 13378/05, punto 60 della decisione). Per giustificare la legittimità di una differenza di trattamento, il Governo italiano avrebbe quindi dovuto dimostrare che:

- la normativa qui in questione persegue una finalità legittima;
- i mezzi scelti per conseguire tale finalità (cioè la misura che ha determinato la differenza di trattamento) siano proporzionati e necessari al suo conseguimento; ed in tal senso, è bene precisare che:

- il criterio secondo cui le misure adottate devono essere “necessarie” comporta la necessità di dimostrare che non esistono mezzi alternativi ragionevoli che arrechino minore pregiudizio al principio della parità di trattamento (Corte di Giustizia, sentenza 13 maggio 1986, causa 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH c. Weber Von Hartz*);

- per stabilire se la differenza di trattamento sia proporzionata, occorre dimostrare ed accertare l'inesistenza di altri mezzi utili a conseguire la finalità perseguita che pregiudichino in misura minore il diritto alla parità di trattamento (in altre parole, che lo svantaggio subito sia il livello di pregiudizio minimo necessario per conseguire detta finalità) ed il fatto che la finalità perseguita sia sufficientemente importante da giustificare tale livello di pregiudizio.

Pertanto, sulla base delle regole del diritto europeo sul riparto probatorio, mentre lo scrivente Sindacato ha dimostrato *per tabulas* in modo inoppugnabile la natura indirettamente discriminatoria, in ragione del sesso, della disciplina previdenziale nazionale per i superstiti, la Repubblica italiana non ha offerto alcuna prova contraria: nella evidente impossibilità di dimostrare la non discriminatorietà della normativa impugnata, essa avrebbe dovuto quantomeno allegare ragioni oggettive di interesse generale, diverse da mere esigenze di contenimento della spesa pubblica, idonee a giustificare la disparità di trattamento denunciata, dando conto, altresì, della loro coerenza con il principio di adeguatezza e proporzionalità.

Nulla di tutto ciò è dato desumere dalle difese del Governo italiano, che ha incredibilmente indicato, a giustificazione dell'assetto normativo introdotto nel 1995, la "naturale" maggiore longevità femminile, quando è proprio questo il fattore di natura sociale che innesca la discriminazione, comportando la descritta disparità di trattamento consistente nella drastica decurtazione delle prestazioni pensionistiche spettanti, nella stragrande maggioranza dei casi, alle donne. Mentre, ove si dibatta di ipotesi di trattamento discriminatorio in ragione del sesso, le supreme Corti europee sono categoriche, non solo nel non accogliere giustificazioni fondate unicamente su considerazioni finanziarie (di spesa o di gestione), ma anche nell'esigere il rigoroso rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità. Principi, questi, tutti pacificamente trasponibili nel contesto della stessa Carta sociale europea, ai sensi del suo art. 20, e tutti palesemente violati nel caso di specie.

\*

Per tali motivi, nel contestare integralmente le osservazioni presentate sul merito del reclamo dal Governo italiano, il sottoscritto Daniele Gorfer, nella sua qualità di Segretario generale dell'Organizzazione sindacale istante, con espressa riserva, per quanto occorra, di integrare ulteriormente le sopra esposte deduzioni nel prosieguo del procedimento, sempre avvalendosi della facoltà di utilizzare la lingua italiana, torna a chiedere a codesto Comitato di voler accogliere il proprio reclamo, ritenendolo fondato nel merito delle cesure sollevate, e per l'effetto dichiarare che la Repubblica italiana ha violato e viola gli articoli 4, 12, 16, 20 e 23 della Carta sociale europea per le ragioni diffusamente svolte.

Roma e Strasburgo, 9 marzo 2021

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

(Il Segretario generale)

