SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

11ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

1° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 31 GENNAIO 1984

Presidenza del Presidente GIUGNI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Revisione della disciplina dell'invalidità pensionabile» **(242)**, procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 2, 3, 6
BOMBARDIERI *(DC), relatore alla Commissione* 3
GARIBALDI *(PSI)* 2, 3
LECCISI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* 3
TOROS *(DC)* 2, 3

I lavori hanno inizio alle ore 17,50.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Revisione della disciplina dell'invalidità pensionabile» (242), (*Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento*)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Revisione della disciplina dell'invalidità pensionabile».

Come i colleghi ricordano, il disegno di legge è stato già esaminato in sede referente dalla nostra Commissione, che ne ha chiesto il trasferimento in sede deliberante.

Propongo di dare per acquisiti al dibattito i lavori già compiuti per l'esame in sede referente.

GARIBALDI. Dall'esame in sede referente del provvedimento siamo passati alla sede deliberante. Nella sede referente, le argomentazioni addotte per motivare il nostro comportamento e il nostro giudizio, sono state raccolte e verbalizzate nel resoconto sommario. Personalmente sento l'esigenza di far risultare agli atti dei lavori della Commissione il contenuto integrale dell'intervento da me svolto. Quindi chiedo che l'intervento stesso possa essere inserito nel processo verbale odierno.

PRESIDENTE. Siamo nella fase terminale di discussione del disegno di legge, in quanto è stata chiusa la discussione generale ed è stata già svolta la replica del relatore. Essendo passati dalla sede referente alla sede deliberante mi pare che si ponga l'alternativa tra il riaprire la discussione e ricominciare daccapo oppure proseguire subito: la richiesta formulata dal senatore Garibaldi troverebbe secondo me collocazione nella prima ipotesi e più difficilmente nella seconda ipotesi.

TOROS. Tenuto conto che siamo in sede deliberante, se nessuno si oppone direi di non riaprire la discussione.

PRESIDENTE. Nel qual caso l'intervento del senatore Garibaldi resterebbe solo nel resoconto sommario.

GARIBALDI. Non intendo far riaprire la discussione, ma solo far acquisire agli atti della Commissione l'intervento da me già pronunziato, che mi riservo di consegnare scritto alla segreteria della Commissione.

PRESIDENTE. Quindi si tratterebbe di acquisire l'intervento pronunciato nella precedente seduta dal senatore Garibaldi.

TOROS. La Commissione può dare incarico al Presidente di accertare se sia possibile pubblicare, per esteso, in allegato ai resoconti stenografici della Commissione il testo degli interventi pronunziati durante l'esame in sede referente del provvedimento. Intanto diamo per acquisiti alla sede deliberante gli atti della sede referente.

PRESIDENTE. È affidato alla Presidenza lo scioglimento di questo nodo. Accogliamo pertanto il suggerimento del senatore Toros.

BOMBARDIERI, *relatore alla Commissione*. Non intendo riaprire la discussione, ma non ho afferrato bene il problema del senatore Garibaldi. Dal momento che intende far conoscere le sue posizioni e quelle del suo Gruppo, può benissimo renderle note attraverso un suo intervento e non utilizzando il sommario.

GARIBALDI. Ho espresso certe posizioni che nel resoconto sommario non risultano.

TOROS. Siamo in una situazione che non capita spesso. Credo che il collega Garibaldi potrebbe manifestare il suo pensiero in occasione della dichiarazione di voto sui singoli articoli o a conclusione, quando voteremo il disegno di legge nel suo complesso.

PRESIDENTE. Ritengo che il contenuto dell'intervento svolto dal collega Garibaldi possa essere trasferito in sede di discussione degli articoli o in dichiarazione finale di voto. Il problema verrà definito quando decideremo la procedura da seguire.

GARIBALDI. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Esaurite la discussione e la replica del relatore, la parola è al rappresentante del Governo.

LECCISI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Signor Presidente, senatori, in relazione al provvedimento di riforma dell'invalidità pensionabile appare opportuna premessa considerare, quanto alla generale tematica riformatrice nel settore della previdenza del paese come, al fine del recupero dell'adeguatezza delle sue funzioni, occorra procedere secondo fondamentali orientamenti di demarcazione del confine tra il momento previdenziale propriamente considerato e quello assistenziale, poichè è proprio in base a tale presupposto che potrà addivenirsi alla formulazione di istituti ed alla individuazione di trattamenti e forme di finanziamento utili, pur nella consapevolezza che occorra contenere la spesa del settore pensionistico in confini di governabilità, al soddisfacimento delle giuste aspettative dei lavoratori e dei pensionati ed al superamento delle sperequazioni attualmente esistenti.

Uno dei fondamentali momenti per il raggiungimento degli enunciati obiettivi è costituito dalla iniziativa diretta alla revisione della disciplina dell'invalidità pensionabile.

Emerge, infatti, con tutta evidenza come lo sviluppo numerico delle pensioni di invalidità, sia riguardo al complesso dei lavoratori assicurati, sia

riguardo ai pensionamenti di vecchiaia e di anzianità, esponga un andamento abnorme e di consistenza tale da consentire l'individuazione di uno dei più rilevanti punti di formazione di spesa avente carattere meramente assistenziale.

In siffatta ottica e area di riferimento si colloca il disegno di legge in esame, nel testo già approvato dal Senato nella decorsa legislatura.

Detto provvedimento introduce profonde modifiche nell'attuale sistema dell'invalidità pensionabile, e prevede:

1) il passaggio dal criterio dell'incapacità di guadagno a quello della incapacità di lavoro, che consente di abbandonare, ai fini della valutazione dello stato di invalidità, quel riferimento a fattori socio-economici ed occupazionali che, per esperienza, va definito rilevante causa di ingiustificato allargamento;

2) l'istituzione di due gradi di invalidità: totale, definita inabilità, incompatibile con redditi da lavoro dipendente, autonomo e professionale; parziale, definita invalidità, allorquando ricorra una riduzione della capacità lavorativa per almeno due terzi.

Il trattamento di invalidità, non più denominato pensione, bensì assegno, si caratterizza per essere limitato nel tempo. Detto assegno, infatti, è concesso per un periodo di tre anni ed è confermabile, per un periodo di pari durata, su domanda del titolare di esso. La conferma è automatica dopo tre riconoscimenti consecutivi.

Quanto agli importi, l'assegno viene calcolato in base alle norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti ovvero nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi ed è integrato, entro il limite massimo del trattamento minimo, con un importo che non può essere superiore al trattamento della pensione sociale e con assunzione dell'onere relativo all'integrazione stessa a carico del fondo sociale.

Detto meccanismo comincia a dare concretezza ad uno dei princìpi ispiratori più qualificati della riforma del sistema previdenziale, qual è quello, come dianzi detto, della separazione tra previdenza ed assistenza.

Le relative norme, si può dire, esprimono in maniera paradigmatica detta esigenza, configurando l'integrazione dell'assegno come trasferimento assistenziale, sia dal punto di vista del meccanismo di finanziamento, sia da quello delle modalità dell'intervento.

Ed infatti sotto il primo profilo è rilevante che l'onere dell'integrazione sia posto a carico del fondo sociale e non del fondo pensioni lavoratori dipendenti; sotto il secondo profilo è rilevante, da un lato, che l'integrazione, nel suo ammontare, non può essere superiore alla pensione sociale e, dall'altro, che la sua erogazione è subordinata a condizioni di reddito (anche familiari) collegate a quelle proprie della predetta pensione sociale.

Orbene le perplessità che, sul punto dell'integrazione dell'assegno, sono state sollevate, attraverso il richiamo, in particolare, alle scelte recentemente operate dal legislatore in materia di integrazione al trattamento minimo delle pensioni (articolo 6 del decreto-legge n. 463 del 1983) possono apparire ragionevoli solo se riferite ad una superficiale approssimazione, giustificata dall'apparente identità della materia trattata.

Ad un più approfondito esame, invece, l'articolo 6, prima richiamato, essendo stato ispirato da una prevalente finalizzazione ad esigenze di

contenimento immediato della spesa previdenziale, non sembra idoneo a costituire elemento di paragone per un intervento come quello qui in esame, tutto proiettato in senso radicalmente riformatore.

A ben vedere, infatti, il predetto articolo 6 – senza nulla togliere al suo significato ed alla sua importanza nell'attuale fase di transizione – si è limitato a condizionare l'integrazione delle pensioni al minimo alla presenza di un reddito inferiore ad un determinato tetto, senza incidere sulla natura del trattamento integrativo, che viene ancora da esso concepito nella prospettiva tradizionale di espressione della solidarietà di categoria, perchè esso fa carico al fondo pensioni lavoratori dipendenti.

La direzione di marcia della riforma del sistema pensionistico, invece, tende a superare questa impostazione, mirando – in linea con significativi orientamenti manifestati da più parti – a porre l'onere delle integrazioni al minimo a carico della solidarietà generale e quindi dello Stato.

In conclusione, se ci si pone – come è doveroso – dal punto di vista del disegno complessivo della riforma del sistema pensionistico e, quindi, dal punto di vista dell'obiettivo primario della separazione della previdenza dall'assistenza, occorre convenire che il meccanismo di integrazione introdotto nel disegno di legge non costituisce espressione di un tentativo scoordinato di ulteriore riduzione della spesa previdenziale, bensì rappresenta il modello – senza dubbio imperfetto e perciò perfettibile – dell'intervento di tipo assistenziale.

Nè meno qualificante, sul piano sistematico, è la riproposizione, per quanto concerne l'assegno di invalidità, della specifica soglia di reddito introdotta dall'articolo 8 del decreto-legge n. 463 del 1983, convertito nella legge n. 638 del 1983, al di sopra della quale l'assegno medesimo non va corrisposto.

Ancorchè basato, come si è detto, sulla capacità di lavoro in luogo della capacità di guadagno, il nuovo sistema non esclude in radice la rilevanza del reddito che l'invalido riesce a procurarsi con il proprio lavoro.

A tal fine va tenuto presente, da un lato, che il riferimento alla capacità di lavoro è stato suggerito solo dalla necessità di porre rimedio ad una dilatazione abnorme dell'istituto della pensione di invalidità, della quale era diventato strumento, sul piano della prassi applicativa, il criterio della capacità di guadagno; dall'altro lato bisogna tener presente che la riduzione della capacità di lavoro, nella logica della legge, non rileva di per sè, ma pur sempre come elemento incidente sulla capacità del soggetto a procurarsi reddito da lavoro.

In altri termini, il bene protetto sul piano previdenziale rimane sempre quello della diminuzione del reddito conseguente alla invalidità e la sostituzione del criterio della capacità di lavoro a quello della capacità di guadagno è stata concepita solo con la finalità di modificare il sistema di misurazione del bisogno.

In effetti, l'articolo 8 del decreto-legge n. 463, segnando una soglia di reddito da lavoro al di sopra del quale non può dirsi esistente una riduzione della capacità di guadagno, è andato ben al di là di una semplice disposizione interpretativa del concetto di capacità di guadagno: infatti ha fissato il principio che l'invalidità, qualunque grado essa abbia, sia irrilevante quando il soggetto riesca a procurarsi, con il proprio lavoro, un reddito superiore ad una certa soglia. Orbene non si riesce a vedere quale principio osti a trasferire, confermandola, tale regola nel nuovo sistema.

Quanto alla pensione di inabilità, essa viene calcolata come l'assegno di invalidità ed è aumentata di una quota pari all'incremento dell'anzianità contributiva che si ottiene considerando lavorati gli anni che separano la decorrenza della pensione dal raggiungimento dell'età pensionabile, entro il limite massimo di 40 anni.

Si è inteso così rendere sostanzioso l'intervento nei casi in cui effettivo è il bisogno, ma, proprio per ciò, è parso necessario definire in maniera ampia l'ambito delle incompatibilità, che opera non solo allorquando il titolare della pensione sia percettore di reddito da lavoro subordinato, ma anche allorchè il medesimo risulti iscritto negli elenchi dei lavoratori autonomi o negli albi dei liberi professionisti.

Aderente alla logica di considerare con particolare favore le situazioni di gravi infermità, quelle cioè che danno luogo all'inabilità, è l'istituzione, per i titolari di pensione di inabilità che abbisognano di assistenza continua, di un assegno di accompagnamento nella stessa misura stabilita per gli invalidi del lavoro assistiti dall'INAIL.

Con il provvedimento si provvede, altresì, a riformulare la disciplina della pensione privilegiata per causa di servizio, riconoscendola anche nei casi di inabilità oltre che in quelli di invalidità parziale o per morte ed introducendo il nuovo principio che il diritto alla protezione previdenziale sussiste a prescindere dai requisiti di anzianità assicurativa.

Si è inteso, in tal modo, porre riguardo, con disciplina speciale, alla particolare connessione dell'evento protetto all'esplicazione dell'attività lavorativa.

Il carattere di specialità di detta disciplina è ancora più rilevante ove si consideri che negli altri casi di invalidità o inabilità vengono accentuati i requisiti contributivi per aver diritto rispettivamente all'assegno e alla pensione, che sono in effetti elevati da uno a tre anni di contribuzione nell'ultimo quinquennio.

Vanno, infine, ricordati, come qualificanti il provvedimento, la nuova regolamentazione delle revisioni dell'assegno di invalidità e della pensione di inabilità, nonchè il principio della inammissibilità di nuove domande per il riconoscimento delle prestazioni finchè non sia esaurito il procedimento relativo a precedenti domande non ancora definite.

Dette disposizioni concorrono, in parte, a razionalizzare i meccanismi di ammissione alle prestazioni, scoraggiandone gli abusi.

Per le suesposte considerazioni, signor Presidente, senatori, il Governo insiste per l'approvazione del disegno di legge al nostro esame.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO