

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1662

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori SALVATO, CRIPPA, CAPONI, MARCHETTI,
BERGONZI, DIONISI, PUGLIESE, MANZI e CARCARINO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 1995

Norme in tema di riordino del sistema previdenziale

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - Un disegno di legge che tentasse di abbracciare l'intera gamma dei problemi in materia di previdenza, correrebbe il rischio di invecchiare velocemente soprattutto in quelle parti che i tempi attuali sottopongono più rapidamente ad usura. Quelle, cioè, più legate alla contingenza dei fenomeni sociali, quelle più soggette al mutamento delle tecnologie e dell'organizzazione del lavoro. Per quelle materie si dovrà proporre un modello di legislazione più snello, un qualcosa di più agile, soprattutto dovrà incaricarsene la contrattazione, ma senza che l'impianto di base della previdenza muti la sua fisionomia ogni ventiquattro ore.

Riteniamo, dunque, di proporre una legge che costituisca le fondamenta del sistema previdenziale pubblico.

Ma c'è anche una ragione di opportunità che ci fa proporre un progetto snello, essenziale. Avevamo ed abbiamo necessità di fare in fretta. Il Paese non può rimanere in una situazione di perenne indeterminatezza su una materia che, invece, richiede certezze. Non si può pretendere che vi sia una adeguata tensione dei lavoratori contro le evasioni contributive, se essi non sono certi delle prestazioni previdenziali alle quali avranno diritto, un domani, in conseguenza di quei contributi versati.

Una qualsiasi riforma previdenziale che voglia avere la pretesa di una certa capacità di resistere all'opera disgregatrice del tempo non può che occuparsi di un aspetto che intreccia questioni economiche e questioni sociali nello stesso tempo. È noto che il nostro sistema previdenziale opera con metodo a ripartizione. Le pensioni correnti sono pagate con i contributi, anch'essi correnti, di chi lavora.

Maggiore è la quantità di contributi, migliore sarà il bilancio del sistema previden-

ziale. Viceversa per quanto riguarda le prestazioni.

Prendiamo, per comodità di ragionamento, il fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD). Le entrate sono determinate dai contributi calcolati in percentuale sui salari dei lavoratori. Maggiore è il numero dei salari, più alto è il livello di ognuno di essi, tanto maggiore sarà il gettito contributivo. Se il numero dei salariati cala o calano i livelli dei salari, cala anche la quantità di contributi che vengono versati. Sul versante delle uscite, la quantità delle pensioni ed il livello di ognuna di esse non è determinato dalle risorse a disposizione ma vi sono criteri di calcolo che prescindono completamente dalla disponibilità di risorse del fondo.

Le pensioni sono calcolate sulla base dell'anzianità e del livello salariale che si è avuto in un certo periodo.

L'equilibrio del sistema è determinato da questi quattro fattori. E qui già abbiamo un primo grande elemento di riflessione. In primo luogo, se diminuiscono gli occupati oppure se diminuiscono i salari il sistema diventa più povero, soffre. Ma non è detto che la massa salariale abbia lo stesso andamento della quantità di ricchezza prodotta. Anzi, vediamo quello che succede: aumenta la ricchezza e contemporaneamente calano gli occupati ed i salari. Aumenta la ricchezza e contemporaneamente cresce la povertà del sistema previdenziale.

Abbiamo un sistema previdenziale che ha il suo più grande nemico nello sviluppo delle forze produttive. Paradossalmente la sua crisi è insita negli stessi fattori di sviluppo della ricchezza della nazione. Un paradosso che, per altro, trova elementi di ulteriore aggravamento nelle caratteristiche demografiche del nostro Paese. Si allunga la vita media, cioè cresce, per così dire fisiologicamente, il numero di coloro che

percepiscono la pensione rispetto a coloro che pagano i contributi. Per inciso, se oggi separassimo l'assistenza dalla previdenza, scopriremmo che il sistema previdenziale finanzia lo Stato e non il contrario. Ma non crediamo che la situazione di oggi possa farci essere tranquilli anche domani.

Potremmo essere tranquilli solo se non si allungasse ulteriormente la vita media oppure se non aumentasse la produttività del sistema. Un assurdo!

Una disposizione del presente disegno di legge prevede che una parte del gettito contributivo sia assicurato da una quota calcolata sul margine operativo lordo. Gradualmente questa quota potrà essere aumentata tenendo conto della crescita della produttività complessiva e, contemporaneamente, potrà ridursi la quota contributiva calcolata sui redditi da lavoro. In altre parole: il sistema previdenziale aggancia il suo stato di salute alle condizioni della ricchezza della nazione e non a parametri senz'altro più effimeri. Si potrebbe obiettare che questa proposta non risolve il problema della quantità di risorse che vanno alla previdenza, nel senso che in relazione al prodotto interno lordo è comunque eccessiva. È un dato che non ha nessun fondamento di verità. È vero che il nostro sistema previdenziale ha bisogno, così come è oggi, di una percentuale di circa 1,5 per cento, in più rispetto ad altri Paesi europei, ma vi è da aggiungere che abbiamo da un lato un tasso più elevato di popolazione anziana, quindi non è vero che ad ogni anziano assicuriamo mediamente una percentuale di ricchezza prodotta più alta che in altri Paesi, così come, essendo vero che spendiamo mediamente di meno per l'assistenza, in realtà se separassimo l'assistenza dalla previdenza ci accorgeremmo che la nostra spesa previdenziale rispetto al PIL non sarebbe diversa da quella degli altri Paesi europei. I provvedimenti degli ex Presidenti del Consiglio dei ministri, Amato e Ciampi, i tentativi di manomissione del Governo Berlusconi, in realtà non hanno cercato di impedire che il rapporto tra spesa previdenziale e PIL crescesse, ma hanno operato per un suo ridimensionamento. Se

non ci fossero stati i provvedimenti di Amato, nel 2010, cioè in quindici anni, la quota di PIL destinata alla previdenza sarebbe cresciuta appena dell'1,5 per cento, cioè meno del tasso di crescita della popolazione anziana rispetto al resto della società. In altri termini, si è ritenuto e si ritiene che la popolazione anziana debba essere via via più povera.

Però, si badi che quasi l'80 per cento delle nostre pensioni è inferiore ad un milione di lire al mese e circa il 45 per cento di esse è al minimo, cioè poco più di 600 mila lire al mese. E poi ancora: «Il rischio di povertà raddoppia quando la persona di riferimento della famiglia è un anziano: il 16 per cento delle unità in cui la persona di riferimento è di età superiore a 65 anni è povero, contro l'8-9 per cento delle rimanenti famiglie. Ogni 100 persone povere, 29 hanno più di 65 anni al nord, 27 nel centro e 15 nel Mezzogiorno». Il passo citato è tratto testualmente dal rapporto della Commissione di indagine sulla povertà e sulla emarginazione del 14 luglio 1994. C'è scritto che oggi, in una famiglia dove c'è un anziano, raddoppiano i rischi di povertà. Solo da qui possiamo procedere verso le questioni di merito, quelle interne al sistema. Sorvolare questa parte significa rischiare di creare un impianto che, per quanto possa essere equo e razionale, in realtà è destinato a durare poco: verrebbe a poco a poco «spolpato», morirebbe di inedia per una crescente ma inesorabile mancanza di risorse.

Una questione per noi rilevante è costituita dalla necessità di arrivare ad un solo fondo pensioni. Obiettivo anche questo difficile da realizzare. Vi sono resistenze. Oggi vi è una straordinaria turbolenza nel cosiddetto mercato del lavoro. C'è una forte mobilità da un posto di lavoro ad un altro, sono sempre meno i casi di chi inizia e finisce la sua carriera lavorativa in uno stesso posto di lavoro, in uno stesso settore, e quindi che versa i suoi contributi in uno stesso fondo di previdenza. Ci sono ipotesi formulate da centri prestigiosi (il MIT è fra questi) che fra qualche decennio sorgerranno nuove professioni, nuove figure pro-

fessionali, si parla di oltre 50.000 nuove professioni. Questo fatto determinerà anche un forte processo di mobilità verso queste nuove professioni. Questa mobilità sempre più vorticosa pone un primo e facilmente rilevabile problema, quello di assicurare a questi lavoratori itineranti un trattamento previdenziale che non risenta di questi passaggi. Oggi, l'efficacia di un vecchio rimedio, la legge 17 febbraio 1979, n. 29, è davvero insufficiente, sarebbe onerosa ma soprattutto è osteggiata dagli stessi lavoratori, data l'inaffidabilità delle regole. Ad esempio, quei dipendenti pubblici che hanno pagato fior di milioni per ricongiungere i loro contributi versati nel FPLD aspettandosi condizioni migliori nel trattamento di anzianità, hanno visto sfumare le loro aspettative dai provvedimenti recenti sulle restrizioni in materia di pensione di anzianità, a partire da quelle del Governo Amato. Arma spuntata, dunque, quella della legge n. 29 del 1979. Ora occorre procedere verso una soluzione definitiva. Oggi abbiamo una situazione di bilancio fortemente differenziata tra i vari fondi. Ma la ragione spesso è contingente. Per esempio, in agricoltura, dopo il colossale esodo dalle campagne, coloro che pagano i contributi sono la metà di coloro che prendono le pensioni. Ovviamente il bilancio di quella gestione è catastrofico. La stessa cosa non succede per quanto riguarda, per esempio, i commercianti: un settore, invece, che è cresciuto più di quanto sia aumentato il numero dei pensionati. Il risultato è che ha una gestione attiva.

A lungo andare le dinamiche non sono prevedibili ma, se rimane la frammentazione di oggi, povertà e ricchezza di una gestione non dipenderanno né dal livello delle prestazioni né dal livello dei contributi che gli addetti verseranno. Però potranno suscitare richieste oppure indurre al silenzio, a seconda della cassa della quale si fa parte. Certo è che non si possono unificare i vari sistemi senza anche unificare le norme ed i rendimenti, senza anche unificare le aliquote contributive. Significa che, a parità di versamento, vi deve essere la stessa presta-

zione indipendentemente dalla storia lavorativa che si è avuta.

Qui si indovinano già i sussulti delle categorie che hanno aliquote contributive ridotte rispetto a quelle dell'industria. Ma noi non diciamo che, all'improvviso, gli artigiani devono passare da una aliquota del 15 per cento ad una aliquota del 27 per cento. Sappiamo bene che molti artigiani si precipiterebbero presso gli sportelli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, per cessare la loro attività. Diciamo solo che, ferma restando l'aliquota che deve essere uguale per tutti, se vi sono degli interventi di solidarietà a favore di categorie economicamente deboli, queste non devono gravare sul fondo pensioni ma sulla fiscalità generale. In altri termini, è lo Stato che deve farsi carico di pagare la differenza. Del resto, se l'artigiano chiude, pone un problema a tutti, non solo al lavoro dipendente, quindi è giusto che tutti se ne facciano carico.

C'è poi il filone di problemi che riguarda il funzionamento interno del sistema pensionistico. Sul versante dei rendimenti siamo di fronte ad una giungla. Unificare i rendimenti nominali al 2 per cento come è avvenuto in sede di legge finanziaria non significa unificare anche quelli reali. Oggi i rendimenti reali variano moltissimo, e variano in ragione di come varia la carriera di un lavoratore, variano in ragione al fondo al quale è iscritto, variano in ragione dell'età alla quale va in pensione e variano in ragione dell'anzianità maturata all'atto del raggiungimento dell'età della pensione.

Riportare a sintesi ed uniformare i rendimenti è tutt'altro che facile.

C'è poi un altro elemento negativo che va tenuto presente: è relativo alla rivalutazione delle retribuzioni passate sulle quali si calcolerà la pensione. Questione sicuramente non facile perchè a lungo andare, i modelli di consumo cambiano, quindi cambia il concetto stesso di tenore di vita. Sicuramente va assunto come indice di rivalutazione quello relativo alle dinamiche salariali, ma anche la dinamica dei costi di una serie di servizi considerati di primaria necessità.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Altro aspetto qualificante di un moderno sistema pensionistico riguarda la possibilità che esso offre per un ricambio della forza lavoro in un sistema economico. A nostro avviso, l'istituto della pensione di anzianità a 35 anni va mantenuto. Ci sono diverse ragioni: l'accettare l'abolizione di questo istituto è un po' come accettare l'allungamento dell'orario di lavoro. Se abolissimo la pensione di anzianità o accettassimo l'elevamento dei limiti di età a 65 anni ostruiremmo l'accesso nel mercato del lavoro per centinaia di migliaia di giovani già nei prossimi mesi. Ma c'è anche un'altra ragione che ci spinge a definire la pensione di anzianità a 35 anni od il limite di età a 60

anni per gli uomini e a 55 anni per le donne, come punti irrinunciabili del nuovo sistema pensionistico. Quasi la metà dei disoccupati ha superato i 55 anni di età. Più tardi arriva la pensione peggio è. Certo, sappiamo che a 60 anni un individuo spesso è ancora capace di lavorare. Possiamo introdurre elementi di flessibilità ma, soprattutto, dobbiamo orientare queste risorse ancora capaci di esprimersi, verso attività socialmente utili. Qui possono aprirsi opportunità straordinarie per riformulare un patto tra le generazioni. Bisogna ridefinire un patto sociale nel quale l'anziano sia un soggetto, un protagonista e non un peso.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ente di previdenza)

1. L'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e le forme di previdenza sostitutive ed esclusive della medesima, sono gestite da un unico ente di previdenza istituito ai sensi della presente legge, recante norme fondamentali per l'istituzione di un nuovo sistema pensionistico pubblico.

Art. 2.

(Autonomia finanziaria)

1. L'ente di previdenza di cui all'articolo 1 gestisce autonomamente il proprio bilancio. Non possono essere introdotte modifiche a tale bilancio od a specifiche disposizioni della presente legge se non mediante un organico provvedimento di riordino del sistema pensionistico.

Art. 3.

(Soggetti)

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge le nuove posizioni assicurative dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro pubblici o privati, dei soci lavoratori di cooperative, dei lavoratori agricoli autonomi o dipendenti, dei prestatori d'opera in compartecipazione, degli esercenti attività commerciali od artigianali, dei liberi professionisti, sono iscritte presso l'ente di cui all'articolo 1 e sono regolate ai sensi della presente legge.

Art. 4.

(Finanziamento)

1. Il sistema di previdenza è finanziato attraverso le seguenti voci di entrata:

a) contributi calcolati sui redditi da lavoro dipendente od autonomo;

b) contributi a carico dei datori di lavoro calcolati sul rispettivo margine operativo lordo;

c) trasferimenti dallo Stato tesi ad assicurare un adeguato livello di solidarietà sociale a favore delle categorie più deboli ed a coprire eventuali agevolazioni contributive.

Art. 5.

(Aliquote contributive)

1. Le aliquote contributive sono allineate gradualmente a quelle vigenti nel settore dell'industria e sono calcolate su tutti gli elementi della retribuzione.

2. Per i lavoratori dipendenti, per i prestatori d'opera in compartecipazione e per i soci lavoratori delle cooperative le quote di contribuzione a loro carico sono allineate gradualmente, nell'arco di un quinquennio, a quelle dei settori privati. Lo Stato si farà carico degli oneri derivanti dalle agevolazioni contributive a favore delle categorie deboli. Annualmente il Governo, sentite le parti sociali ed il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), può apportare modifiche, con apposito decreto, alle aliquote contributive.

Art. 6.

(Imprese)

1. Le imprese versano annualmente al fondo pensioni di cui all'articolo 1, con acconti mensili calcolati sulla base del bilancio dell'anno precedente, una quota contributiva pari al proprio margine operativo lordo.

2. L'aliquota di cui al comma 1 è aumentata ogni due anni di una percentuale corrispondente alla variazione della produttività nazionale complessiva realizzata nel biennio precedente e corrispondentemente si procede alla riduzione delle aliquote contributive a carico delle imprese calcolate sul monte salari, purchè sia assicurato l'equilibrio di gestione dell'ente.

Art. 7.

(Pensione di vecchiaia)

1. Al compimento del sessantesimo anno di età se uomini e del cinquantacinquesimo anno di età se donne, gli iscritti al fondo pensioni di cui all'articolo 1 che abbiano maturato una anzianità contributiva di almeno cinque anni, hanno diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia calcolato sulla base delle retribuzioni o dei redditi assoggettati a contributi ovvero dei redditi virtuali sui quali sono state calcolate le contribuzioni figurative di cui all'articolo 10. Tali redditi sono rivalutati annualmente sulla base delle dinamiche salariali.

2. La pensione di vecchiaia è stabilita in un trattamento minimo pari al 50 per cento del reddito medio *pro capite* destinato ai consumi delle famiglie ed è aumentata sulla base delle retribuzioni percepite di cui al comma 1, rivalutate annualmente sulla base delle dinamiche salariali, con un rendimento dello 0,25 per cento all'anno, fino a dodici anni di anzianità e con un rendimento del 2 per cento per ogni anno oltre il dodicesimo fino ad un massimo di quaranta anni. In ogni caso ogni anno di anzianità contributiva deve determinare una base di calcolo non inferiore al 40 per cento del salario medio.

3. Qualora i coefficienti di rendimento di cui al comma 2 siano tali da assicurare un trattamento non inferiore all'80 per cento della media dei salari individuali dell'anno precedente, si detrae un importo pari all'1 per cento calcolato sul minimo di cui al medesimo comma 2, per ogni 100.000 lire mensili indicizzate eccedenti tale livello.

4. Il trattamento minimo di cui al comma 2 è ridotto dell'1 per cento per ogni lire 100.000 mensili indicizzate di reddito non da pensione eccedente il salario medio. Il trattamento di pensione non può essere comunque superiore all'80 per cento del migliore reddito conseguito e assoggettato a contribuzione.

5. L'assicurato che al compimento del sessantesimo anno di età se uomo o del cinquantacinquesimo anno di età se donna, non abbia raggiunto una anzianità contributiva di quaranta anni può rimanere in servizio fino al raggiungimento di tale anzianità contributiva, purchè non superi il sessantacinquesimo anno di età se uomo o il sessantesimo anno di età se donna.

6. Il titolare di pensione di vecchiaia non può svolgere le attività di seguito elencate qualora tale attività assicuri un reddito che, cumulato alla propria pensione, superi il 100 per cento del migliore reddito conseguito e assoggettato a contribuzione:

- a) lavoro dipendente;
- b) socio lavoratore di cooperativa;
- c) prestatore d'opera in compartecipazione;
- d) titolare di impresa;
- e) amministratore delegato;
- f) amministratore unico.

Art. 8.

(Pensionamento di anzianità)

1. Gli iscritti al fondo pensioni di cui all'articolo 1, con una anzianità contributiva di almeno trentacinque anni, possono richiedere il trattamento di pensione di anzianità calcolato secondo i criteri di cui all'articolo 7.

2. Il trattamento di cui al comma 1 è cumulabile con altri redditi. Il trattamento di pensione di anzianità è ridotto fino alla sospensione dello stesso nel caso in cui, cumulato con altri redditi, rivalutato annualmente sulla base di quanto disposto all'articolo 12, sia superiore al migliore reddito conseguito negli ultimi dieci anni.

3. In ogni caso il reddito percepito è sottoposto a contribuzione ed è utile ai fini del ricalcolo della pensione di cui all'articolo 7.

4. In caso di pensionamento di anzianità, qualora l'assistito non abbia compiuto cinquantacinque anni di età e percepisca altri redditi che complessivamente superino la media dei salari individuali, il trattamento minimo di cui al comma 2 dell'articolo 7 è sospeso fino al raggiungimento di tale limite di età.

Art. 9.

(Reversibilità)

1. In caso di decesso del titolare di pensione ovvero dell'assicurato è riconosciuto al coniuge superstite ed ai figli minori un trattamento di reversibilità secondo le disposizioni vigenti. Tale trattamento non può superare complessivamente il 100 per cento del trattamento pensionistico, ed è ridotto del 25 per cento qualora il superstite abbia altri redditi complessivamente superiori alla retribuzione media fino al doppio della stessa, e del 50 per cento per un reddito fino a 2,5 volte la retribuzione media. Tale trattamento non è corrisposto nel caso che altri redditi siano superiori a 2,5 volte la retribuzione media. In tal caso i contributi versati saranno liquidati in capitale in un'unica soluzione.

Art. 10.

(Contribuzione figurativa)

1. Sono a carico delle relative gestioni le contribuzioni figurative relative ai periodi di malattia, infortunio, cassa integrazione guadagni, astensione obbligatoria per maternità, aspettative sindacali, avvenuti in costanza di rapporto di lavoro nonchè di disoccupazione involontaria.

2. Sono riscattabili con onere a carico dello Stato i periodi relativi al servizio militare di leva ed al corso regolare di studi per il conseguimento del diploma di laurea.

3. Sono, altresì, a carico dello Stato nella misura del 50 per cento del periodo massimo di cinque anni, i periodi di assistenza a familiari disabili od a figli minori di tre anni. L'iscritto può riscattare a suo carico il restante periodo non coperto dalla contribuzione figurativa.

Art. 11.

(Pensione di inabilità)

1. Il trattamento di inabilità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222, è corrisposto nella misura di una anzianità virtuale di quaranta anni di servizio, ovvero della anzianità che si sarebbe raggiunta al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

Art. 12.

(Rivalutazione)

1. Annualmente i trattamenti di pensione sono rivalutati:

- a) nella misura dell'incremento del reddito da lavoro medio;
- b) sulla base delle dinamiche dei costi di una gamma di servizi essenziali non compresi tra quelli considerati per la determinazione degli incrementi del costo della vita per le famiglie di operai ed impiegati, determinati previo confronto con le relative organizzazioni sindacali e di categoria.

Art. 13.

(Disposizioni varie)

1. Le pensioni in regime internazionale ed i trattamenti per le attività usuranti sono regolati da apposite leggi.

Art. 14.

(Detrazione)

1. Dai redditi di riferimento di cui agli articoli 6, 7 ed 8 sono detratti i redditi

relativi all'abitazione del soggetto interessato.

Art. 15.

(Norme transitorie)

1. Sono fatti salvi i trattamenti più favorevoli maturati alla data di entrata in vigore della presente legge sia per ciò che concerne i rendimenti, sia per i requisiti necessari al pensionamento di anzianità, sia in caso di passaggio al nuovo regime di cui all'articolo 3; tali trattamenti saranno conservati *ad personam*. Per i lavoratori autonomi le aliquote contributive saranno gradualmente allineate, con appositi provvedimenti, a quelle vigenti nel settore dell'industria e contestualmente si procederà al corrispondente allineamento del limite di età per il conseguimento della pensione di vecchiaia.

2. Eventuali oneri sostenuti dagli assicurati per riscattare o ricongiungere contributi, ai sensi della legge 7 febbraio 1979, n. 29, determineranno una retribuzione convenzionale più elevata ai fini del calcolo del trattamento di pensione di cui agli articoli 7 e seguenti della presente legge.

