

(N. 1004-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori BERLINGUER e FIORE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 MAGGIO 1950

Comunicata alla Presidenza l'11 maggio 1951

Miglioramento economico ai pensionati della Previdenza sociale.

ONOREVOLI SENATORI. — Col disegno di legge di iniziativa parlamentare sottoposto al nostro esame i senatori Berlinguer e Fiore propongono di concedere a ciascuno dei pensionati della Previdenza sociale un aumento di lire tremila della pensione mensile con decorrenza dal 1° luglio 1950 (articolo 1), autorizzando il Ministro del tesoro a provvedere con propri decreti alle variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione della legge (articolo 2). Il disegno di legge, già assegnato in sede deliberante alla 10^a Commissione permanente, previo parere della 5^a Commissione, è stato rimesso all'esame dell'Assemblea plenaria a norma dell'articolo 26 del Regolamento.

Il parere della 5^a Commissione è decisamente contrario al disegno di legge, perchè esso non soddisfa in alcun modo, per quanto riguarda il relativo onere finanziario, alla norma imperativa dell'articolo 81 della Costituzione.

La 10^a Commissione, nella sua maggioranza, non ha potuto pervenire, suo malgrado, a diversa conclusione nella valutazione del disegno di legge; cui riconosce, peraltro, il merito di rappresentare un ulteriore stimolo alla risoluzione del grave problema, verso il quale la comprensione e la sollecitudine della 10^a Commissione e del Senato si sono sempre manifestate vive ed operanti.

* * *

L'assicurazione di invalidità e vecchiaia ha la sua tavola fondamentale nel regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito con modificazioni nella legge 6 aprile 1936 n. 1155; con la quale l'assicurazione stessa fu impostata sul sistema della capitalizzazione, cioè sul sistema di contributi versati da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori e accreditati a favore di ciascun lavoratore, sicchè l'assicurato, al termine della sua attività lavorativa, potesse fruire di una pensione in base alle riserve matematiche per lui accumulate.

Il sistema della capitalizzazione, purtroppo, non ha resistito alla bufera della guerra; ma, nonostante la svalutazione della moneta, le pensioni corrispondenti ai contributi accreditati nel corso dei decenni precedenti a favore dei singoli assicurati rimasero immutate. Cosicchè, se prima della guerra codeste pensioni avevano una certa consistenza, dopo di essa le stesse risultarono prive di un apprezzabile contenuto economico.

È da ricordare, tuttavia, che sin dall'origine le pensioni di invalidità e vecchiaia non hanno avuto il carattere di pensioni alimentari, sufficienti al mantenimento del pensionato e della sua famiglia; ma hanno avuto piuttosto il carattere di pensioni complementari. Si partiva dal presupposto che il lavoratore avesse avuto la possibilità di risparmiare durante la sua vita di lavoro e potesse inoltre fare assegnamento sulla operante solidarietà dei familiari. Le pensioni corrisposte, prima che il ciclone della svalutazione si abbattesse sull'economia italiana e quindi anche sull'assicurazione di invalidità e vecchiaia, dopo quindici anni di pagamento di contributi, ammontavano ad una somma annua variabile tra le 1500 e le 2000 lire. Questo dev'essere tenuto presente, se vogliamo valutare realisticamente la situazione attuale delle pensioni della Previdenza sociale.

Subito dopo la cessazione della guerra è cominciata una lenta, ma costante opera di rivalutazione delle pensioni previdenziali. E valga il vero.

Col decreto legislativo 1° marzo 1945, n. 177, fu apportata una maggiorazione del 70 per cento sull'ammontare della pensione e fu stabilito

un trattamento minimo di 5.400 lire annue per gli uomini e di 4.320 lire annue per le donne. Il decreto legislativo 20 maggio 1946, n. 375, apportò un ulteriore miglioramento con un contributo dello Stato di lire 300 mensili. Ma siamo ancora di fronte a risultati modesti: nel 1946, infatti, le pensioni oscillano fra le 1.000 e le 1.200 lire al mese.

È a questo punto che si compie un passo più notevole con la costituzione del *Fondo di solidarietà sociale*, di cui alla legge 29 luglio 1947, n. 689, che permise di introdurre un ulteriore assegno fondato sul sistema della ripartizione, fissato originariamente in lire 9.600 annue per i vecchi di età inferiore ai 65 anni, in lire 19.200 per gli invalidi di età inferiore ai 65 anni e per i superstiti, in lire 28.800 per i vecchi e gli invalidi di età superiore ai 65 anni. Tale Fondo venne costituito mediante contributi per metà a carico dei datori di lavoro, per un quarto a carico dei lavoratori e per un quarto a carico dello Stato. Successivamente, con legge 14 giugno 1949, n. 322, fu introdotto l'assegno supplementare all'indennità di contingenza di lire 7.200 annue per vecchi e invalidi al di sotto dei 65 anni e di lire 10.800 per vecchi e invalidi oltre i 65 anni. La misura di quest'ultimo assegno, con legge 23 dicembre 1929, n. 950, venne elevata da lire 10.800 a lire 13.200. Finalmente, con la legge 28 dicembre 1950, n. 1119, è stato concesso un assegno straordinario *una tantum* a tutti i pensionati nella misura di lire 3.000 ed è stata prorogata a tempo indeterminato la corresponsione dell'assegno supplementare di contingenza. Con quest'ultima legge la misura del contributo dovuto al Fondo di solidarietà sociale per il 1951 è stata elevata dal 3 al 4 per cento per i datori di lavoro e dall'1,5 al 2 per cento per i lavoratori e per lo Stato.

In effetti le pensioni oggi corrisposte ai pensionati della Previdenza sociale sono costituite da una pensione base, determinata in relazione ai contributi della capitalizzazione, che, a seconda dell'anzianità di contribuzione, va da un minimo di lire 1.459 ad un massimo di 8.865 lire annue; tutto il resto rappresenta una serie di misure di carattere integrativo, che sono intervenute precisamente per correggere, nei limiti del possibile, gli effetti deleteri derivati dalla svalutazione.

* * *

Le pensioni minime attualmente corrisposte ai pensionati della Previdenza sociale, pertanto, sono le seguenti: per i vecchi inferiori ai 65 anni 2.900 lire mensili; per i superstiti 3.250 lire; per gli invalidi sino ai 65 anni 3.520 lire; per i vecchi ed invalidi al di sopra dei 65 anni 5.000 lire. Pensioni assolutamente inadeguate alle necessità dei vecchi lavoratori, come ognuno vede e riconosce, malgrado il notevole incremento che si è progressivamente operato nel trattamento previdenziale; tanto più notevole, se si tiene conto del fatto che la maggior parte del corrispondente sforzo finanziario è stata compiuta attraverso il sistema della ripartizione, cioè attraverso il sistema della distribuzione dei contributi riscossi ogni anno a favore dei titolari delle pensioni corrisposte nello stesso anno.

È vero, quindi, che la misura media delle pensioni della Previdenza sociale (lire 4.000 mensili) è da ritenersi insufficiente al fabbisogno vitale; ma non può non essere rilevato che la media stessa ha subito dal 1938 ad oggi una rivalutazione di circa sessanta volte (media 1939 = lire 762 annue; media 1950 = lire 53.000 circa), corrispondente al tasso di svalutazione della moneta ed all'incremento medio del costo della vita.

L'aumento della misura delle pensioni di invalidità e vecchiaia, perciò, va considerato non come un problema di rivalutazione, bensì come un problema di aumento dei trattamenti. Senonchè, con un bilancio statale in forte disavanzo e con una economia nazionale tuttora in fase critica di risanamento, è evidente la estrema difficoltà di trovare una conveniente soluzione a tale problema; tanto più che esso non può essere considerato isolatamente, ma nel complesso di tutti gli altri oneri sociali che debbono gravare egualmente sulla capacità contributiva del Paese.

Per meglio comprendere la vastità e la difficoltà del problema, bisogna anche tener presente che il numero delle pensioni della Previdenza sociale è salito dalle 572.545 unità del 1939 alle 1.800.000 circa della fine del 1950, con un incremento annuo di 170-180 mila nuove unità (incremento che risulta dalla differenza fra le nuove liquidazioni e il minor nu-

mero delle pensioni che vengono eliminate per morte od altra causa). Sicchè l'attuazione della proposta Berlinguer-Fiore comporterebbe per il bilancio statale, e quindi per il contribuente, una spesa non inferiore a 65 miliardi di lire per il primo anno e destinata ad aumentare progressivamente per l'incremento annuo del numero dei pensionati.

* * *

Ma, anche prescindendo dal suo aspetto finanziario, che tuttavia — *rebus sic stantibus* — comporta un ostacolo insuperabile all'accoglimento della proposta dei senatori Berlinguer e Fiore, il problema delle pensioni della Previdenza sociale va profondamente riesaminato dal punto di vista tecnico-giuridico, prima che altri provvedimenti aprioristici di indifferenziati aumenti delle pensioni, come quello invocato dai senatori proponenti, intervengano ad aggravare la già complessa e illogica situazione dell'ordinamento previdenziale, quale si è andata formando attraverso la ricordata legislazione del dopoguerra. La quale, anche se giustificata dalla particolare congiuntura, ha sovvertito in pieno i principi fondamentali dell'assicurazione sociale, per cui a sacrifici contributivi estremamente diversi fra loro corrispondono benefici ingiustamente uguali o pressochè uguali, con grave pregiudizio della serietà stessa dell'ordinamento previdenziale; poichè, evidentemente, non è giusto accomunare in un unico trattamento di pensione le categorie più disparate dal punto di vista professionale, dal punto di vista della entità e della assiduità contributiva, dal punto di vista della condizione salariale e del conseguente tenore di vita. Si vuol dire con ciò che, pur col dovuto omaggio ai principi della mutualità e della solidarietà sociale che sono a fondamento delle assicurazioni obbligatorie, non è possibile, senza offesa per la giustizia, fare un trattamento pressochè uguale ad una domestica, ad un bracciante dell'agricoltura, ad un operaio qualificato dell'industria.

Pertanto la soluzione del problema del miglioramento delle pensioni previdenziali, a giudizio della maggioranza della 10^a Commissione, non può che conseguire ad una sostanziale riforma dell'attuale disciplina dell'assicurazione di invalidità e vecchiaia. Riforma,

quindi, indifferibile e che si invoca pronta e decisa.

Bisogna, in altri termini, riparare agli inconvenienti dell'iniquo livellamento, che è stato la conseguenza delle misure di contingenza e, quasi, di pronto soccorso adottate in questi ultimi anni. Epperò dev'essere ripudiato l'erroneo criterio, al quale si informa la proposta dei senatori Berlinguer e Fiore, di un eguale e indiscriminato aumento di tutte le pensioni.

A confortare la nostra tesi della esigenza e della urgenza di una generale revisione delle norme che regolano l'assicurazione di invalidità e vecchiaia, soccorre il rilievo che la situazione monetaria ormai stabilizzata consente oggi una nuova disciplina unificatrice dei vari contributi. Tale unificazione deve ritenersi improrogabile; perchè l'attuale sistema, mentre poteva essere giustificato tecnicamente negli anni precedenti (allorchè il fenomeno inflazionistico in atto non avrebbe potuto consentire l'adeguamento dei contributi-base), appare oggi illogico e dannoso, proprio in quanto livella ingiustamente le varie prestazioni con ripartizioni sfavorevoli sugli elementi che più a lungo hanno lavorato e contribuito.

Così come è da tutti riconosciuta l'urgenza di addivenire alla abolizione di quell'assurdo massimale di lire 750 giornaliere, nei limiti del quale continua ad essere determinata la percentuale di contributo; soppressione del massimale che, estendendo la base imponibile all'intero ammontare del salario, è destinata ad eliminare le gravi sperequazioni oggi esistenti fra aziende a bassi salari ed aziende ad alti salari, nonchè ad assicurare un notevole incremento del gettito contributivo.

Abbiamo così accennato ad alcuni criteri che, anche a giudizio di esperti studiosi della materia, dovranno presiedere alla elaborazione della nuova disciplina assicurativa previdenziale.

Ma, con tutto ciò, il problema di fondo che qui ci occupa e preoccupa non potrebbe, a nostro sommo ma franco avviso, trovare più ampia soluzione, qualora si prescindesse dalla più operante e generosa solidarietà delle categorie produttrici; alle quali siamo convinti che si possa e si debba fruttuosamente rivolgere un appello a maggiori sacrifici, sia pure nei limiti rigorosi della loro capacità contributiva, a condizione che anche lo Stato, dal canto suo, dimostri di voler fare e faccia effettivamente tutto quello che sarà in suo potere per andare incontro alle legittime esigenze vitali dei vecchi lavoratori, così come è suo preciso dovere morale e sociale, prima che costituzionale.

* * *

Concludendo, mentre si duole di dover formulare parere negativo circa l'accoglimento del disegno di legge in esame, la maggioranza della 10^a Commissione *invita il Senato ad esprimere il voto unanime per una urgente revisione generale della disciplina normativa vigente in materia di pensioni previdenziali*, la quale valga anche a realizzare una migliore e più giusta distribuzione di quel maggiore sacrificio che fosse richiesto alla economia nazionale per il necessario e indifferibile miglioramento delle pensioni spettanti ai vecchi lavoratori.

PEZZINI, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

A ciascuno dei pensionati della Previdenza sociale è concesso un aumento di lire tremila della pensione mensile con decorrenza dal 1° luglio 1950.

Art. 2.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione della presente legge.