

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1165

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **FIORI**

Disposizioni in materia previdenziale

Presentata il 3 luglio 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge ha lo scopo di introdurre modifiche alla normativa vigente in materia previdenziale, che si ritengono necessarie ed urgenti per un riassetto razionale ed equilibrato della previdenza.

Tali modifiche riguardano:

- 1) la perequazione automatica delle pensioni;
- 2) il cumulo tra pensione e redditi da lavoro autonomo;
- 3) l'assoggettamento contributivo dei redditi da lavoro autonomo.

Perequazione automatica delle pensioni.

Il problema del mantenimento del potere di acquisto dei redditi di pensione, proteggendolo dalla erosione derivante dal deprezzamento del valore della moneta, è stato variamente affrontato negli anni successivi all'ultima guerra, caratterizzati da

una forte inflazione. Il rimedio introdotto per dare una soluzione a questo problema è consistito nell'erogazione di aumenti periodici della misura delle pensioni ed è indicato come « perequazione delle pensioni ».

Dapprima, con ripetuti provvedimenti contingenti, si sono applicati alle pensioni dei coefficienti di rivalutazione gradualmente incrementati secondo l'andamento dell'inflazione. La tecnica delle rivalutazioni periodiche comportava di volta in volta l'intervento del legislatore: in relazione alle mutevoli vicende della realtà economica, essa non venne ritenuta più idonea ad un rapido adeguamento degli importi pensionistici. Si pensò allora ad una rivalutazione che intervenisse automaticamente al verificarsi di determinate situazioni, come avveniva per le retribuzioni con la scala mobile. A queste esigenze si ritenne di dare soluzione con l'introduzione di un sistema di rivaluta-

zione delle pensioni, collegato non più alle variazioni del potere d'acquisto del denaro, ma subordinato al verificarsi di un avanzo di esercizio del Fondo di adeguamento pensioni dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (legge 21 luglio 1965, n. 903, articolo 10). Meccanismo che non funzionò perché gli avanzamenti ipotizzati non si sono mai realizzati, e la norma relativa fu abrogata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 488 del 1968.

Dopo questi tentativi, la legge che diede una soluzione organica e veramente automatica al problema fu la legge 30 aprile 1969, n. 153, che all'articolo 19 dettò una normativa a carattere permanente collegando gli aumenti pensionistici, con effetto dal 1° gennaio di ciascun anno, alla variazione percentuale dell'indice del costo della vita calcolato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria, indipendentemente dalla situazione di bilancio dell'assicurazione generale obbligatoria. Con questa normativa si andò avanti fino al 1975. A decorrere dal 1° gennaio 1976, con l'articolo 10 della legge 3 giugno 1975, n. 160, il sistema molto semplice e razionale introdotto dalla legge n. 153 del 1969 fu stravolto con una nuova disciplina che prevedeva per le pensioni superiori ai minimi di legge l'applicazione di un aumento formato da due quote: *a*) una quota proporzionale all'importo delle pensioni, calcolato sulla base della differenza tra l'indice delle retribuzioni industriali minime contrattuali e l'indice del costo della vita; *b*) una quota aggiuntiva uguale per tutte le pensioni pari al prodotto di un valore unitario prefissato per ciascun periodo (punto di contingenza per l'industria di importo ridotto) per il numero dei punti di contingenza accertati per i lavoratori dell'industria nell'anno precedente.

Il congegno di perequazione automatica introdotto dalla legge n. 160 del 1975 ha determinato praticamente variazioni pressoché uniformi per tutte le pensioni, indipendentemente dal loro importo, avviando così un processo di « appiattimen-

to » dei trattamenti pensionistici, poiché la quota in misura uguale per tutte le pensioni venne ad avere una sempre maggiore incidenza a causa dei sensibili incrementi intervenuti negli scatti della scala mobile per l'aumento dell'inflazione. Per le pensioni medio-alte ciò ha significato un recupero ridotto della svalutazione, comunque non superiore al 50 per cento.

Un'altra pesante penalizzazione si aggiunse con il decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1978, n. 41, che all'articolo 1 limitò per tutti l'applicazione della variazione percentuale prevista dalla legge n. 160 del 1975 alla quota di pensione massima erogata dall'INPS (80 per cento del massimale retributivo pensionabile in vigore per ciascun anno). Questa limitazione assunse rilevanza particolare per le pensioni erogate da istituti assicurativi diversi dall'INPS che avevano massimali di retribuzione più alti.

Dal 1° maggio 1984 avvenne un'ulteriore penalizzazione per le pensioni superiori ai minimi. La legge 27 dicembre 1983, n. 730, (la legge finanziaria per il 1984), all'articolo 21 introdusse profonde innovazioni in materia di rivalutazione delle pensioni. Da tale data fu soppressa la quota fissa e si è ritornati al sistema delle percentuali in vigore sino al 1975; ma l'erogazione dell'aumento è stata ripartita in fasce e ridotta in relazione all'importo di pensione percepito. E precisamente: il valore percentuale dell'aumento del costo della vita si applica al 100 per cento sulle pensioni che non eccedono il doppio del trattamento minimo stabilito per le pensioni INPS (dal 1° gennaio 1998 lire 686.050 x 2 = lire 1.372.100 mensili); si applica al 90 per cento sugli importi compresi tra il doppio ed il triplo di tale trattamento minimo; si applica al 75 per cento sugli importi eccedenti il triplo del trattamento minimo (oggi oltre lire 2.058.150). Il sistema a fasce, tuttora in vigore, è stato ulteriormente peggiorato dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (collegata alla legge finanziaria per il 1998), che all'articolo 59, comma 13, ha stabilito:

a) per il 1998, la non corresponsione della perequazione automatica per tutte le pensioni superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS;

b) per il triennio 1999-2001, la riduzione della perequazione automatica al 30 per cento per le fasce di pensione comprese tra cinque e otto volte il trattamento minimo INPS e la non corresponsione di essa per gli importi eccedenti.

Da quanto esposto risulta di tutta evidenza il pesante appiattimento che si è verificato in questi ultimi anni per le pensioni superiori ai minimi di legge e che è diventato di estrema gravità per le pensioni medio-alte, finanziate con il pagamento di elevate contribuzioni. A titolo di esempio, il titolare di una pensione di lire 1 milione nel 1984 ha perduto complessivamente oltre lire 5 milioni fino al 1998, mentre il titolare di una pensione di lire 2 milioni nello stesso anno ha avuto un danno valutabile fino al 1998 di oltre lire 39 milioni, danno che andrà progressivamente aumentando se si dovesse continuare con lo stesso sistema. È come se per i lavoratori in servizio si prevedesse e si realizzasse in concreto, anziché un miglioramento retributivo, un regresso economico con il passare degli anni.

Della illegittimità di questa situazione si è perfettamente reso conto il legislatore che con la legge 23 ottobre 1992, n. 421, articolo 3, ha delegato il Governo ad emanare provvedimenti legislativi « per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti privati e pubblici, salvaguardando i diritti quesiti, con lo scopo di stabilizzare al livello attuale il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo e di garantire, in base alle disposizioni di cui all'articolo 38 della Costituzione e ferma restando la pluralità degli organismi assicurativi, trattamenti pensionistici obbligatori omogenei, (...) ».

Tali provvedimenti sono stati in concreto emanati nel corso degli ultimi anni e sono stati indirizzati al riordino del sistema pensionistico (vedi da ultimo la citata legge 27 dicembre 1997, n. 449, articolo 59).

Ma un unico punto è stato completamente disatteso: la lettera q) del comma 1 del citato articolo 3 della legge n. 421 del 1992 in cui si disponeva la modifica della « disciplina della perequazione automatica delle pensioni dei lavoratori dipendenti ed autonomi al fine di garantire, tenendo anche conto del sistema relativo ai lavoratori in attività, la salvaguardia del loro potere di acquisto » e ciò nonostante che durante l'esame dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 503 del 1992 in seno alla Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati ed alla Commissione lavoro, previdenza sociale del Senato della Repubblica (sedute del 1°, 2 e 3 dicembre 1993) fosse chiaramente emersa la necessità di applicare gli aumenti a titolo di perequazione automatica sull'intero importo della pensione. Necessità che, in ossequio alle disposizioni legislative ricordate, era già stata ribadita in modo chiaro e puntuale anche dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nel parere espresso nell'audizione alla Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati in data 13 luglio 1994.

La presente proposta di legge si prefigge l'obiettivo di evitare o, quanto meno, di limitare per il futuro i danni di una progressiva riduzione del potere di acquisto dei trattamenti pensionistici e dare così effettiva attuazione agli indirizzi normativi contenuti nella citata legge 23 ottobre 1992, n. 421, uniformandoci, così, anche alla normativa esistente in materia negli altri Paesi dell'Unione europea in ottemperanza ai principi enunciati nel piano internazionale ONU di azione sull'invecchiamento contenuto nella « Carta di Vienna » del 1982 (raccomandazione n. 36).

Si è perfettamente consci che l'impostazione di calcolo della perequazione automatica che si propone comporta un maggior esborso da parte degli istituti previdenziali, ma esso può trovare un'adeguata compensazione dal maggior gettito fiscale, diretto ed indiretto, e contributivo derivanti dall'applicazione della normativa prevista agli articoli 2 e 3 della presente proposta di legge.

Con i programmi e con le previsioni di contenimento dell'inflazione che il Governo si prefigge di realizzare per il futuro, con variazioni dell'indice ISTAT assai limitate, non superiori al 2 per cento, l'onere della presente proposta di legge dovrebbe essere complessivamente contenuto in limiti del tutto supportabili.

Non si è ritenuto di proporre un collegamento delle pensioni alle retribuzioni dei lavoratori in servizio, confermando le disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, articolo 11, ribadite in via generale dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, articolo 59, comma 4, e per contro si è invece ritenuto di eliminare qualsiasi altra forma di adeguamento, al fine di conseguire anche in materia di perequazione l'omogeneizzazione perseguita dal riordinamento legislativo in materia previdenziale. Infatti, la soppressione di aree di privilegio — non più accettabili in quanto non coerenti con il nuovo ordinamento previdenziale — oltre ad attuare in concreto i principi stabiliti dalla Costituzione, permette anche una riduzione dell'onere derivante dalla normativa proposta.

Cumulo tra pensione e redditi da lavoro autonomo.

Il cumulo della pensione di anzianità con il reddito da lavoro autonomo ha avuto negli ultimi anni una considerazione normativa che si è andata via via sviluppando con conseguenze sempre più penalizzanti: da una totale possibilità di cumulo negli anni precedenti il 1969 si è giunti ora ad una completa incumulabilità della pensione con la retribuzione da lavoro dipendente e ad una sensibile riduzione dell'emolumento pensionistico in presenza di lavoro autonomo, limitando la cumulabilità al trattamento minimo di pensione INPS e al 50 per cento della differenza residua. Tale normativa, con indicazioni segmentate nel corso degli anni e di complessa applicazione sul piano pratico, ha assunto caratteristiche che male si inquadrano anche nella struttura etico-giuridica della nostra Costituzione,

danneggiando — in modo assai sensibile e differenziato — proprio quegli strati della popolazione che con il loro lavoro hanno maggiormente contribuito all'evoluzione economica del Paese. Ma essa, oltre che iniqua, è da ritenere illegittima sul piano strettamente giuridico, perché un rapporto assicurativo, costituito in base a precise e cogenti condizioni stabilite da leggi e da regolamenti, non può essere modificato « *in peius* » nel corso della sua esecuzione.

Si ritiene perciò, con buona ragione, che la normativa vigente che regola il cumulo delle pensioni di ogni tipo con redditi da lavoro autonomo debba essere sostanzialmente modificata, e debba essere lasciata completamente libera, e non penalizzata, ogni iniziativa di lavoro intrapresa — anche nell'interesse generale — da un cittadino pensionato.

I motivi di carattere generale che sono alla base della proposta di legge, sono in primo luogo, la tutela del diritto di libertà dei singoli cittadini, sancito in modo ampio dalla Costituzione, diritto che può subire limitazioni unicamente per il rispetto dell'eguale diritto di libertà degli altri cittadini; inoltre, l'eliminazione delle sensibili disparità di trattamento che norme così differenziate, che si sono succedute nel tempo, hanno creato tra cittadini pensionati che dovrebbero avere pari diritti.

Va infine considerato che la nostra società, in questo particolare momento economico-finanziario assai delicato, ha la necessità di reperire tutte le risorse umane disponibili per rilanciare un progressivo sviluppo. E queste risorse, come è stato più volte affermato e riconosciuto, sono particolarmente rappresentate dai lavoratori anziani che devono aiutare le nuove leve ad entrare nel mondo del lavoro: per i giovani non bastano i corsi di formazione, ma oltre la conoscenza della teoria occorre l'apprendimento della pratica esecutiva; e l'esperienza, o si acquista con il passare degli anni o deve essere insegnata da chi l'ha già acquisita. A questo proposito va rilevato che quasi sempre il lavoro autonomo svolto dagli anziani riguarda collaborazioni di breve durata, saltuarie od occasionali, per le quali sono richieste

esperienza e professionalità difficilmente riscontrabili in giovani lavoratori. Non è quindi valida l'affermazione che il lavoro svolto dall'anziano toglie o riduce la possibilità di lavoro per i giovani. È vero esattamente il contrario.

La legislazione vigente — così come è strutturata — è largamente impopolare ed è controproducente per lo Stato stesso, perché, a fronte di una limitata possibilità per gli istituti previdenziali di recuperare (con oneri di gestione non indifferenti) gli importi di pensione non cumulabili, stimola il lavoro sommerso, e quindi alimenta l'evasione contributiva e fiscale. Nessuno infatti è portato a denunciare redditi da lavoro autonomo che comportino un consistente abbattimento della pensione. Si pensi ad esempio ad un ex dipendente dell'industria con qualifica di «quadro» con una pensione di lire 3 milioni lordi mensili, pari a lire 39 milioni annue, e con un reddito da lavoro autonomo di lire 20 milioni. L'attuale normativa riduce il guadagno effettivo ad un importo lordo di lire 5 milioni (cioè con una riduzione della pensione di ben lire 15 milioni). Semplicemente assurdo! Con tale normativa verranno a scomparire tali lavori, o verranno imputati ad altri soggetti non titolari di pensioni, o verrà incrementato il lavoro sommerso. La libertà di cumulo riduce invece drasticamente o addirittura può eliminare le due evasioni.

Pertanto, con l'articolo 1 della presente proposta di legge si dispone: al comma 1, l'abrogazione delle normative vigenti che hanno introdotto il sistema penalizzante dell'applicazione ridotta, delle fasce, della percentuale di perequazione automatica, ripristinando la normativa antecedente stabilita con la legge 30 aprile 1969, n. 153; al comma 2, la considerazione delle percentuali di variazione dell'indice ISTAT non corrisposte nel 1998 ai sensi dell'articolo 59, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nella base di calcolo delle perequazioni future, sempre con l'obiettivo di consentire un parziale recupero del potere di acquisto dei trattamenti pensionistici.

Con l'articolo 2 si stabilisce la possibilità di cumulo della pensione con redditi da lavoro autonomo di qualsiasi natura, senza penalizzazioni riduttive.

All'articolo 3 sono indicati i mezzi per ottenere la copertura finanziaria dei maggiori esborsi derivanti dall'applicazione della perequazione automatica senza fasce e dei minori introiti dipendenti dall'intera cumulabilità della pensione, individuati nel maggiore gettito contributivo e fiscale previsto con l'entrata in vigore delle misure di cui all'articolo 2.

L'articolo 4 stabilisce la data di entrata in vigore della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Perequazione automatica delle pensioni).

1. Le norme in materia di incremento dei trattamenti pensionistici per perequazione automatica, contenute nell'articolo 21, terzo comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, nell'articolo 24, comma 4, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, nell'articolo 59, comma 13, terzo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sono abrogate.

2. I valori delle variazioni percentuali dell'indice ISTAT non considerati ai sensi dell'articolo 59, comma 13, primo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sono computati ai fini della determinazione delle perequazioni degli anni successivi.

ART. 2.

(Cumulo tra pensione e redditi da lavoro autonomo).

1. I redditi di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive, esclusive ed esonerative, sono cumulabili con i redditi derivanti da qualsiasi attività di lavoro autonomo.

ART. 3.

(Copertura finanziaria).

1. Al maggior onere derivante dall'attuazione degli articoli 1 e 2 si fa fronte mediante l'aumento del gettito fiscale e

contributivo connesso con l'applicazione del citato articolo 2.

ART. 4.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Lire 500 = € 0,26



14PDL0007070