

TUTELA

Trimestrale sui problemi
e sulle prospettive della politica sociale

Anno III - n. 2

Giugno 1988

In questo numero

Crisi di solidarietà pag. 3

Questione aperta: Sindacato: prevenzione e
tutela assicurativa pag. 5

Osservatorio:

Legislazione
Programma di prospettiva e provvedimenti
"satellite" pag. 11

Giurisprudenza
Ancora su M.P. e Corte Costituzionale
i termini di indennizzabilità pag. 15

Lavoro
Una legge per l'occupazione pag. 19

Statistica
Infortuni e Malattie professionali
in agricoltura pag. 23

Dossier:

La statica urgenza della riforma
del sistema pensionistico pag. 27

Schede bibliografiche pag. 61

DIRETTORE
RESPONSABILE:
Melino Pillitteri

COMITATO
SCIENTIFICO:
Bruno Bertona
Carlo Borgomeo
Francesco Ciccotti
Elio Corrente
Luigi Frey
Piero Fucci
Maurizio Giordano
Mario Maggio
Angelo Pandolfo
Ettore Patrizi
Maria Perini
Ernesto Savona
G. Battista Sgritta
Vito Trevisi

RESPONSABILE
REDAZIONE:
Walter Monticelli
Bruno Temporiti

DIREZIONE
E REDAZIONE
INAS
Viale Regina
Margherita, 83/D
00198 Roma
Tel. (06) 88.40.125

PUBBLICITÀ DIRETTA
Viale Regina
Margherita, 83/D
Tel. (06) 88.40.140

ABBONAMENTI 1988
Sostenitore
lire 100.000
Annuo lire 30.000
Estero lire 60.000
Una copia lire 8.000
c.c.p. n. 53317004
intestato
a "Tutela"
edizioni INAS
proprietà INAS CISL
Istituto Nazionale
di Assistenza Sociale
Viale Regina
Margherita, 83/D
00198 Roma

Aut. Trib. di Roma
n. 479 del 29 ott. '85
sped. in abb. post.
gr. IV 70%

Fotocomposizione e
stampa a cura della
Cooperativa editoriale
"Nuova Brianza"
via Cavour, 4
20055 Renate (Mi)
Tel. (0362) 924353-
925260 - Fax 924136

Dossier

La statica urgenza della riforma del sistema pensionistico

Le pensioni dopo dieci anni
di riforma strisciante

di Maurizio Giordano

29

La riforma delle pensioni nella
prospettiva costituzionale

di Gian Guido Balandi

36

Riforma delle pensioni: necessaria
e indilazionabile
Per il riequilibrio della finanza
previdenziale

di Gino Faustini

39

Pensioni: ambiguità e rinvii della riforma.
Chiarimenti e considerazioni di:

45

On. Nino Cristofori
On. Stelio De Carolis
On. Adriana Lodi Faustini
On. Agostino Marianetti
Dr. Carlo Patrucco
e Franco Marini

Ciò che si vorrebbe fosse chiarito circa le ambiguità e i rinvii della riforma del sistema pensionistico

Per troppo tempo si è parlato di imminente tracollo del sistema pensionistico e della ineludibile necessità di rivederne profondamente meccanismi e livelli quantitativi: in realtà nulla sembrerebbe aver confermato — in questi due ultimi lustri, nei quali si sono avuti i toni preoccupanti e le spinte al cambiamento più specifici e diretti — la gravità e l'urgenza della situazione, pur permanendo seria ed innegabile la pesantezza della condizione economica del Paese.

Questo ha indotto TUTELA a proporre ad esponenti del mondo politico e sindacale alcune considerazioni e domande sul tema più che decennale della riforma del sistema pensionistico.

Si deve ritenere che il problema pensionistico non è poi di tanto particolare rilevanza nel quadro complessivo delle difficoltà nazionali e che, dopotutto, il pericolo del crack pensionistico viene di tanto in tanto riproposto come elemento di transazione politica piuttosto che come effettivo, autonomo punto di crisi economica generale?

Tanto più che pare vada perdendo credito anche la fin troppo "reclamizzata" soluzione del "fai da te" pensionistico, sia presso coloro (e non sarebbero i più) che, avendo adeguate disponibilità finanziarie, preferiscono ricercarne rendimenti diversi e più vantaggiosi, sia, e soprattutto, presso coloro che verrebbero sottoposti ad ulteriori (e spesso insostenibili) oneri per "assicurarsi" una integrazione pensionistica che non riterrebbero indispensabile, in presenza di un'adeguata copertura previdenziale di parte pubblica.

Se così fosse, se cioè non tanto i "conti" del regime pensionistico pubblico quanto il significato politico-sociale della sua funzione è l'oggetto reale della reclamata riforma, per una sorta di "restauratio" di tipo assistenziale — con libertà (?) di integrazione privata e volontaria — in luogo del consolidamento del diritto del lavoratore (e, per connaturale sequenza, del pensionato) ad una esistenza libera e dignitosa affidato espressamente alla garanzia della legge fondamentale dello Stato, in quali termini andrebbe soddisfatto il rispetto pieno e reale dei precetti costituzionali che sembrano così chiari e precisi in proposito?

Se, viceversa, il contenuto economico-finanziario del regime pensionistico generale del Paese (la settorialità in tal caso non sarebbe più proponibile se non a prezzo di situazioni di disparità assolutamente illegittime) è realmente così gravido di minacce a più o meno breve scadenza, in relazione ai mutamenti sociali in atto e prevedibili (andamento demografico, occupazionale, produttivo, ecc.) non si sarebbe potuto o dovuto procedere da tempo ad impostare su base polidisciplinare ed avviare, con il rigore scientifico che il problema esige, una seria iniziativa di ricerca sul sistema pensionistico nella società futura?

La diuturna ed improba fatica spesa nel tentativo di risolvere tanto arduo e complesso problema con aggiustamenti al regime vigente, minimi e di corta prospettiva, e con ripetuti tagli alla spesa sociale (nella sistematica ed incomprensibile incuria per i pur onerosi effetti sociali negativi in espansione) deve essere forse interpretata nel senso di una diffusa e malcelata tensione a costituire livelli diversi di equilibrio sociale (dove assurge a simbolo alternativo l'attribuzione di privilegio al "pubblico" od al "privato")?

Siamo, in definitiva, in presenza di una riconsiderazione apparentemente "tecnica" del sistema pensionistico, ma ad alto potenziale di prospettiva politico-sociale?

O di una sempre più ravvicinata esigenza di radicale modifica nella concezione stessa della risposta (giuridica, politico-sociale, tecnico-finanziaria) dello Stato, alla Società del XXI Secolo, sugli impegni cruciali degli artt. 35/38 della Costituzione?

Sono stati interessati

l'On. Nino Cristofori
l'On. Stelio De Carolis
l'On. Adriana Lodi Faustini
l'On. Agostino Marianetti
il Dr. Carlo Patrucco
Franco Marini

che hanno così risposto:

Il tracollo del sistema pensionistico è stato il cavallo di battaglia per condurre un attacco spregiudicato al sistema pubblico di pensionamento e per aprire nuove frontiere di sfruttamento all'iniziativa mercantile delle compagnie di assicurazione private e pubbliche.

Che si trattasse di una strumentalizzazione è facile da dimostrare sul piano dei fatti: l'incombenza fallimento dell'INPS, cronaca costantemente privilegiata di una morte mai avvenuta, si riassume in questi dati relativi alla situazione patrimoniale dell'Istituto: da 60.972 miliardi di passivo al 31 dicembre 1985 (massimo storico), a 1.376 miliardi di passivo al 31 dicembre 1988.

Non si tratta di un gioco di bussolotti, né di un miracolo ottenuto con la bacchetta magica ma del frutto di due linee di risanamento voluto e gestito dalle tre Confederazioni, impegnate direttamente nell'amministrazione dell'INPS.

Primo: la realizzazione graduale di una quantità di interventi volti alla decisa eliminazione delle distorsioni esistenti nel regime generale obbligatorio di pensionamento.

Rientrano in questo ambito una serie di razionalizzazioni. Ne citerò solo alcune, più importanti: la nuova disciplina dell'invalidità pensionabile, il passaggio dal valore punto in cifra fissa all'adeguamento percentuale e dalla trimestralizzazione alla semestralizzazione del congegno di perequazione automatica del costo vita, la riforma della prosecuzione volontaria, l'introduzione di limiti di reddito per l'integrazione al trattamento minimo ed il diritto alla pensione di invalidità, la recente innovazione dell'assegno per il nucleo familiare. Nessuna altra vicenda di natura produttiva o sociale ha registrato, in un numero abbastanza ristretto di anni, risultati di così alta misura e forte rilievo.

Secondo: l'avverarsi del trasferimento a carico dello Stato di una parte sempre più consistente della spesa assistenziale, per anni scaricata sulle gestioni previdenziali dei lavoratori dipendenti, e finalmente messa in evidenza dal bilancio parallelo e progressivamente assorbita dallo Stato con i provvedimenti della legge finanziaria, senza peraltro aver raggiunto la pienezza della separazione, da anni invocata e portata avanti, da CGIL, CISL e UIL.

Tutto ciò (lo si noti bene) è avvenuto senza che si potesse realizzare il disegno complesso e fondamentale di riforma perseguito unitariamente, a partire dal 1969 e cioè 20 anni fa, dalle tre Confederazioni non solo per dare efficienza, trasparenza e stabilità al sistema pubblico ma soprattutto per renderlo più giusto, eliminando i parassitismi e i privilegi esistenti con la realizzazione, anche in questo caso graduale, di regole del gioco eguali per tutti i lavoratori dipendenti.

E qui mi sia consentita una valutazione che non appare mai da nessuna parte che non sia quella sindacale: come mai operazioni di razionalizzazione e di risparmio, così importanti e numerose, come quelle realizzate per il regime generale di pensionamento non sono riscontrabili, che in minima parte, per le altre decine di trattamenti, tutti più redditizi di quello del fondo lavoratori dipendenti? Peraltro taluni di essi sono talmente deficitari da costituire il primato mondiale nel ramo, record noto solo per il fatto che lo Stato ne copre gelosamente il segreto, celandone i disavanzi nelle riposte pieghe del suo bilancio. Qui il riordino non è previsto, almeno dai massimi poteri dello Stato, che per rispetto al dettato costituzionale dovrebbero pure garantire la eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. La linea di tendenza è invece contraria: mantenere alle categorie di censo la situazione di privilegio in atto estraniandole dal disegno generale di riforma.

Che non va avanti ormai da 10 anni, tranne che per aspetti singoli e particolari, anche per questi motivi discriminanti e che vedono nella esistente giungla pensionistica il protrarsi di un andamento costante: le pensioni ricche che diventano sempre più ricche, quelle povere sempre più povere.

Ma per completare la risposta alla domanda v'è da chiedersi a che punto saremmo oggi nel processo di rendere equo e sicuro il sistema se nel 1979 l'accordo raggiunto tra governo e sindacati sulla riforma fosse diventato legge. Il rilievo riguarda sia il versante della efficienza, sia quello dell'eguaglianza che con la perdita di 10 anni fa registrare una delle più gravi sconfitte della politica sociale italiana. E non si introduca furbescamente nel dibattito il fallimento o la cattiva riuscita di altre riforme, come quella del servizio sanitario nazionale, sulla quale abbiamo molto da dire e da fare. Il riordino del sistema pensionistico è altra cosa anche perché il metodo prescelto del gradualismo ha consentito (sia pure in carenza del riordino generale) movimenti organizzati di accostamento a obiettivi chiari e predeterminati di miglioramento e di efficienza.

Certo è comunque che il problema pensionistico, per tutte le considerazioni fin qui fatte, non assume particolare rilevanza nel quadro complessivo delle difficoltà nazionali. Ma lo assumerebbe ancora meno se il riordino fosse partito dieci anni fa investendo tutti i trattamenti in atto e non solo quello che pur essendo quantitativamente il più importante è il meno redditizio per i

lavoratori e i pensionati. Ma allora perché ancora oggi lo si gioca come uno degli elementi più determinanti dei mali nazionali? Indubbiamente l'utilizzo strumentale del presunto crack pensionistico, che ha terrorizzato e ancora terrorizza milioni di pensionati, in apprensione per il pagamento delle loro pensioni, è stato ed è proposto come elemento di transazione politica, ma anche di ricatto economico.

Anche qui contano, più delle parole i fatti. Si potrebbe scrivere una storia, non romanzata, del progressivo attacco del "privato" al sistema pubblico di pensionamento. Ma sarebbe troppo lungo anche se non inutile. Interessa invece verificare il punto di arrivo della vicenda perché è vero che va perdendo credito la fin troppo reclamizzata soluzione del "fai da te" pensionistico. Non solo per il fatto che scavando le mirabolanti prospettive delle nuove, molteplici formule assicurative individuali, si è incominciato a capire che, a venti o trenta anni data, non sarà più oro tutto ciò che luccica. Ma anche e soprattutto per un recente avvenimento, da sempre perseguito da CGIL, CISL e UIL ma osteggiato e combattuto in mille modi dai fautori della privatizzazione pensionistica, che hanno trovato validi epigoni anche a livello ministeriale. Vale a dire la pratica eliminazione della retribuzione massima pensionabile. Si tratta del cosiddetto "tetto" che ha rappresentato nel sistema pensionistico il più retrico e perverso strumento di taglieggiamento delle pensioni basato come era, e per il solo fondo pensioni lavoratori dipendenti, sul fatto che mentre la retribuzione lorda viene sottoposta interamente al prelievo contributivo, solo una parte di essa, quella compresa nel limite massimo pensionabile, poteva essere utilizzata per il calcolo della pensione.

Da ciò ne conseguivano falcidie di rendimento che potevano far registrare cadute dal massimo previsto dell'80% con quaranta anni di contribuzione anche fino al 20%.

È bastata la diversa utilizzazione del "tetto" (come elemento per stabilire rendimenti differenziati per fasce di retribuzione anziché come blocco del rendimento pensionistico) per mandare in crisi tutto l'armamentario del "fai da te".

Il fatto è ancor più importante perché fa capire che quando si razionalizza e si corregge un difetto grave del sistema pensionistico pubblico, non solo si fa un atto di giustizia ma si sottrae il sistema alla "speculazione" mercantile. Se viceversa si fosse seguita la strada contraria, postulata da una schiera di cattedratici e da qualche ministro, non solo di mantenere il "tetto", ma di abbassarlo a 24 milioni, i risultati sarebbero stati ovviamente opposti: la riduzione del sistema pubblico a mero regime di "base" (un minimo eguale per tutti) e l'apertura incontrollata di tutta l'area previdenziale alle iniziative mercantili che hanno, ovviamente, contrariamente al regime pubblico, scopo di lucro.

Questi sono gli elementi che fanno capire meglio l'importanza irrinunciabile della riforma e del riordino che realizzando una maggiore giustizia, rafforzano e razionalizzano anche il sistema pubblico di pensionamento.

Ma ciò non può costituire l'unico elemento di rilievo nel campo della riforma che deve prendere atto anche di altre situazioni che necessitano di interventi equitativi e nello stesso tempo non distruttivi degli equilibri gestionali.

In effetti il sistema generale, le cui regole gradualmente dovrebbero essere estese a tutti i lavoratori italiani, presenta per cause diverse, una discrasia tra rendimenti teorici e rendimenti effettivi. Quando si dice che il nostro regime generale è ottimo perché garantisce l'80% della retribuzione si rischia di dire, per mezzo di una verità, una grande menzogna. Infatti poche sono le pensioni che garantiscono tale copertura (meno dell'1% dei beneficiari).

La verità è quella che emerge dai rilevamenti INPS al 1° gennaio 1987: su 9.285.812 pensioni in atto del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, ben 6.317.558 risultano di importo inferiore o pari ai trattamenti minimi. Vale a dire il 68%, con una media pro-capite di 354.803 lire mensili. Peraltro la media di tutte le pensioni di questo regime, che è quello generale obbligatorio, è di non molto superiore ammontando, alla stessa data, a 504.154 lire (circa 6,5 milioni l'anno).

Si rafforzano qui due linee di progettazione migliorativa che la CISL porta avanti con grande decisione, anche se ne intravede la difficoltà di realizzazione ed i tempi non tutti immediati di esecuzione.

La costituzione dell'assegno sociale per garantire, ai cittadini sprovvisti di reddito ed ai lavoratori a basso reddito, un minimo garantito vitale rapportato al reddito e alla composizione familiare è il progetto di ristrutturazione dell'assistenza che deve eliminare gli interventi dispersivi a pioggia che molto spesso beneficiano chi non ne ha bisogno. E in questo campo vanno riconvertite le attuali destinazioni di natura assistenziale con un provvedimento che integra e completa l'avvio già iniziato della riforma con la creazione dell'assegno per il nucleo familiare. Ovviamente il carico assistenziale deve gravare interamente sullo Stato liberando i regimi previdenziali dei carichi assistenziali ancora pendenti.

La costituzione dei regimi pensionistici integrativi è la seconda linea progettuale che deve consentire, per chi vuole utilizzare parte delle disponibilità che derivano dai nuovi contratti, di rafforzare la propria disponibilità pensionistica. Si conferma così il modello a più fasce che la CISL porta avanti, raccogliendo sempre più significative adesioni, da molti anni. Ed è questo un modo chiaro, organico, pulito, per far fronte non solo al dettato costituzionale, ma per raf-

D

forzare e razionalizzare e completare il sistema pubblico, consentendo nel contempo, un ampio margine di azione contrattuale che amplia, stimola e qualifica la libertà dell'azione sindacale.

Quanto fin qui detto non intende per nulla ignorare altri problemi di natura generale che riguardano il sistema pensionistico non solo italiano, ma di tutti i paesi del mondo. I problemi demografici, occupazionali, produttivi sono lì, in tutta la loro gravità e condizionano certamente il nostro futuro. Ma molte delle cose già fatte si allacciano alla soluzione di questi problemi. E perciò non si sono verificate crisi, e non se ne verificheranno a breve scadenza; anzi, la situazione del massimo Istituto previdenziale italiano come abbiamo visto è andata gradualmente migliorando negli ultimi quattro anni sino a raggiungere pressoché l'equilibrio dello stato patrimoniale.

Indubbiamente se il riordino fosse iniziato dieci anni fa la situazione sarebbe ancora migliore, dato che almeno un terzo del percorso necessario per realizzare l'unificazione normativa (le regole del gioco uguali per tutti) sarebbe compiuto. Ma di questi ritardi chi non ha responsabilità alcuna è proprio il sindacato, che ancora oggi preme continuamente il pubblico potere per realizzare la riforma, con scarsissimi risultati. L'unico di essi, visibile in questo momento ma non ancora realizzato, è il riordino dell'INPS che costituisce però solo un fatto organizzativo e quindi di recupero di efficienza.

Non realizzandosi il disegno globale di riforma, appare evidente che l'unica prospettiva, praticabile per coloro che vogliono recuperare risorse e comprimere la spesa pubblica, è la proposizione di tagli sconsiderati della spesa sociale, in particolare di quella riservata ai più poveri che sono anche i più deboli perché numerosi e con scarsi tutori ai piani più elevati del palazzo. Non a caso qui si è deciso che magistrati, dirigenti, giornalisti, militari, medici, piloti, vanno esentati dalla normativa unificata in contrasto con ciò che da sempre CGIL, CISL e UIL richiedono per tutti i lavoratori, senza distinzione, quale dimostrazione palese di una democrazia completa che è ancora latitante in Italia. Il privilegio non è tra pubblico e privato, ma tra i pochi ricchi che si sono seduti al tavolo per primi perché capaci o forti o raccomandati e i molti che sono arrivati dopo, in massa e indifesi, hanno trovato i posti occupati e, se non le briciole, gli avanzi del pasto da dividere solidalmente con i più diseredati.

Non credo che siamo di fronte ad una riconsiderazione apparentemente tecnica del sistema pensionistico e neppure a una più radicale modifica nella concezione stessa della risposta dello Stato alla Società del XXI secolo, sugli impegni cruciali degli artt. 35-38 della Costituzione.

Siamo vittime di vicende molto più semplici ma preoccupanti dalle quali è difficile uscire fuori e che rischiano di rendere difficile soluzioni che sono certamente adeguate ma solo in parte realizzate.

In primo luogo l'incapacità del pubblico potere ad avviare e realizzare con rapidità e correttezza i grandi progetti di riordino. In secondo luogo l'egoismo e l'arroganza generalizzati che impedendo qualsiasi tentativo di rimuovere le situazioni di privilegio e di parassitismo, magari in nome dei diritti acquisiti, mantengono un insuperabile stato di conservazione e di disuguaglianza, reso ancora più grave dalle nuove spinte corporative delle cosiddette organizzazioni di base (Cobas).

Lo spettro che ci è di fronte è la caduta della solidarietà che il sindacato sempre più solo si trova a difendere, ma che resta la sostanza e la garanzia più valida per il futuro dell'uomo.