

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3745

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **RICCIO**

Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi di iscrizione e contribuzione previdenziale

Presentata il 5 marzo 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Corte costituzionale, con sentenza n. 61 del 1999 ha affrontato il problema della costituzionalità delle norme della legge 5 marzo 1990, n. 45, con particolare riferimento alla eccessiva onerosità della « ricongiunzione » dei periodi assicurativi i liberi professionisti. Le conclusioni della Corte sono state nel senso di ritenere incostituzionali gli articoli 1 e 2 della legge n. 45 del 1990, nella parte in cui non prevedono, in favore dell'assicurato che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali è stato iscritto, la facoltà di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi, in alternativa alla ricongiunzione, per i casi in cui quest'ultima risultasse eccessivamente onerosa. La Corte ha anche individuato nella cosiddetta « totalizzazione » dei periodi assicurativi, lo strumento giuridico mediante il quale il legislatore avrebbe dovuto introdurre, per tutti i lavoratori, il sistema del

computo dei cosiddetti « contributi silenti » in alternativa alla ricongiunzione, per i casi in cui quest'ultima risultasse eccessivamente onerosa. Nel sistema delineato dalla Corte cioè, il lavoratore che avesse maturato più periodi lavorativi in enti diversi (senza comunque raggiungere un autonomo diritto a pensione in alcuno di essi) dovrebbe avere la possibilità di optare o per la vigente norma di ricongiunzione (onerosa) dei periodi di iscrizione ovvero per una totalizzazione (gratuita) dei periodi stessi, al solo fine di conseguire il diritto a pensione, cumulando figurativamente i vari spezzoni maturati.

Al legislatore ordinario è demandata la pratica attuazione dell'istituto della totalizzazione secondo i principi delineati dalla Corte. L'ampio dibattito parlamentare seguito alla citata sentenza della Corte costituzionale ha portato alla stesura di una relazione da parte della Commissione parlamentare di controllo sull'at-

tività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale e alla successiva presentazione di vari progetti di legge (Pagliarini, Del Bono, Coperchini) tesi alla regolamentazione della materia. Anche l'Associazione enti previdenziali privati (ADEPP) in sede di audizione parlamentare ha preso posizione sull'argomento anche con documenti scritti, rappresentando la necessità di tenere conto degli equilibri finanziari delle casse previdenziali private nella ricerca di una soluzione equa del problema.

In questo scenario si inserisce l'articolo 71 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001), che ha tentato di disegnare, in modo approssimativo e con risultati del tutto insoddisfacenti, una disciplina di base dell'istituto della totalizzazione. Tale norma, peraltro, è, allo stato, inapplicabile, anche a causa della mancata emanazione dei decreti ministeriali di attuazione. Le critiche che da più parti sono piovute sull'articolo 71 della legge n. 388 del 2000 appaiono in gran parte giustificate e condivisibili pur risultando necessario, soprattutto dopo il richiamo della Corte costituzionale, procedere all'introduzione, in modo razionale ed equilibrato, del nuovo istituto nel complesso panorama previdenziale italiano.

La soluzione del problema della totalizzazione non può, infatti, prescindere da una approfondita analisi di tale panorama, che presenta una assoluta disomogeneità nei vari regimi previdenziali o, addirittura, nell'ambito di diverse gestioni dello stesso regime, soprattutto con riferimento al sistema di calcolo delle prestazioni. Partendo da questa fondamentale premessa metodologica ben si comprende come la soluzione normativa, introdotta con il citato articolo 71, che prende a riferimento, per la misura dei trattamenti pensionistici dovuti a seguito di totalizzazione, in modo acritico e generalizzato, le norme vigenti per le rispettive gestioni previdenziali, si presta a critiche sotto vari punti di vista.

Innanzitutto vanno rilevate e sottolineate le conseguenze onerosissime che un simile criterio di calcolo introduce per tutte le gestioni previdenziali interessate.

Tali conseguenze sono addirittura drammatiche per gli enti previdenziali privati che provvedono al pagamento di prestazioni di tipo retributivo, con le sole entrate contributive degli iscritti, senza avvalersi di alcun finanziamento pubblico.

Ma anche ponendosi nell'ottica di una doverosa parità di trattamento fra singoli lavoratori, la soluzione normativa recentemente introdotta appare del tutto iniqua e con seri profili di incostituzionalità in quanto si risolve in una sorta di « ricongiunzione a titolo gratuito » che, in alcuni casi, potrebbe condurre a liquidare prestazioni addirittura superiori a quelle spettanti a seguito di ricongiunzione (onerosa) dei periodi assicurativi ovvero di permanenza nello stesso fondo per l'intero arco della vita lavorativa. Tutto ciò crea evidenti iniquità e disparità di trattamento fra gli stessi interessati, sottoposti ad oneri contributivi ben diversi fra loro.

L'unico rimedio a simili inconvenienti causa di possibili riflessi negativi sulle gestioni previdenziali è rappresentato dal ricorso a un sistema di calcolo delle prestazioni di tipo contributivo, come già suggerito da alcuni autorevoli studiosi della materia, da estendere a tutti i lavoratori che conseguano il diritto a una prestazione a seguito di totalizzazione e che non intendessero avvalersi della già esistente ricongiunzione (onerosa) dei periodi assicurativi.

In questo caso, ovviamente, la prestazione spettante a seguito di totalizzazione sarebbe direttamente proporzionale ai contributi versati presso ciascuna gestione (anche per quegli enti, come gran parte delle casse private, che adottano ancora, in via ordinaria, sistemi di calcolo retributivo) e, quindi, equa sia da un punto di vista attuariale che sotto il profilo costituzionale, fatta salva, per il lavoratore, la possibilità di ottenere un trattamento più favorevole mediante una vera e propria ricongiunzione (a titolo oneroso) dei vari periodi assicurativi.

La soluzione, che è in linea con quanto annunciato dalla Corte costituzionale, oltre ad apparire semplice e condivisibile, è già stata adottata, in passato, dal legisla-

tore italiano, con il decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184, che ha introdotto il principio del cumulo dei periodi assicurativi (cosiddetta « totalizzazione » per l'Istituto nazionale della previdenza sociale, limitandolo ai soli lavoratori di cui all'articolo 1, comma 19, della legge 8 agosto 1995, n.335 » e cioè a coloro che conseguiranno una prestazione di tipo contributivo.

In tale senso viene disciplinato il calcolo delle prestazioni da erogare a seguito di totalizzazione dall'articolo 4 delle proposte di legge, pur con il temperamento, contenuto al comma 2, per i casi di iscrizione allo stesso ente protratta per almeno diciotto anni, in cui può giustificarsi, anche razionalmente, un eventuale trattamento più favorevole.

La nuova disciplina che si propone appare sufficientemente organica e dettagliata anche su altri enti fondamentali lasciati nell'incertezza, o risolti in modo del tutto insoddisfacente e approssimativo, dal citato articolo 71 della legge n. 388 del 2000, quali la gestione e il momento in cui va richiesta la totalizzazione, i criteri per l'individuazione della normativa applicabile per la verifica dei requisiti pensionistici, la ripartizione degli oneri per l'integrazione al minimo.

I due articoli di chiusura della proposta di legge, prevedono, infine, opportunamente, la possibilità per gli enti di emanare appositi regolamenti per disciplinare specifici aspetti attuativi legati alle peculiarità di ciascuna gestione (articolo 7) nonché l'abrogazione di tutte le norme incompatibili, ivi comprese quelle specifiche di alcuni enti che prevedono il rimborso di parte dei contributi previdenziali versati (articolo 8).

La presente proposta di legge ricalca quella presentata dal proponente nella scorsa legislatura (atto Camera n. 7548) e che viene ripresentata nel momento in cui è circolata una bozza di regolamento di attuazione dell'articolo 71 della legge n. 388 del 2000. Il regolamento sarebbe all'esame del Ministero dell'economia e delle finanze per le necessarie valutazioni con riguardo anche al rilevante impatto

contabile del provvedimento. La notizia, se confermata, apparirebbe a dir poco singolare. Non avrebbe senso, infatti, emanare, a distanza di oltre due anni, un regolamento di attuazione di una norma ritenuta da tutti inadeguata, lacunosa e per alcuni versi addirittura anticostituzionale. E ciò mentre sono in corso trattative tra l'ADEPP e le associazioni di categoria per rivedere in senso più equo e sostenibile la disciplina sulla totalizzazione introdotta dalla citata norma. In primo luogo la assoluta insostenibilità del sistema di calcolo delle prestazioni, previsto dalla normativa medesima e più volte constatato dall'ADEPP; un sistema che non considera la necessaria proporzionalità tra i contributi versati e il calcolo della pensione, provocando, di fatto, situazioni paradossali, nelle quali la pensione spettante al soggetto totalizzante sarebbe persino superiore a quella erogata, a parità di andamento reddituale, ad un professionista iscritto per trenta anni alla propria cassa professionale. Sono aspetti paradossali, che si trasformano in eclatanti ingiustizie, se si pensa che, per ottenere analoghi trattamenti pensionistici con la ricongiunzione onerosa dei periodi assicurativi (legge n. 45 del 1990), l'iscritto dovrebbe, invece, integrare i versamenti già effettuati con il pagamento di una riserva matematica di rilevante entità.

In buona sostanza, l'acritico rinvio, anche in sede regolamentare, ai sistemi di calcolo esistenti nelle varie gestioni, senza prevedere opportuni correttivi, porterebbe a introdurre nel nostro ordinamento una sorta di « ricongiunzione gratuita », nella quale gli oneri della cosiddetta « riserva matematica » sarebbero totalmente a carico degli enti previdenziali pubblici e privati e ne minerebbero fortemente gli equilibri finanziari.

Su questo punto si fonda un vero e proprio aspetto di legittimità costituzionale che riguarda il citato articolo 71 e l'eventuale regolamento di attuazione.

Dopo la citata sentenza n. 61 del 1999 della Corte costituzionale, il necessario intervento legislativo doveva tenere conto

di profili di estrema importanza, evidenziati dalla stessa Corte.

Anzitutto, la Corte costituzionale ha posto in evidenza la necessità di «bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti, che, nel rispetto del canone di razionalità, il legislatore è chiamato ad operare».

La Corte ha osservato che una corretta disciplina della totalizzazione può intervenire solo «sulla base di valutazioni delle compatibilità finanziarie interne alle diverse gestioni». Ciò significa che il legislatore deve ragionevolmente bilanciare tra i diversi interessi in campo e, tra questi interessi, vi è certamente quello dell'equilibrio finanziario dei vari enti erogatori.

Il dato principale che emerge dalla lettura del richiamato articolo 71 della legge finanziaria 2001 e dalle vicende legate alla sua approvazione è l'assoluta obliterazione del quadro dei valori in gioco che il legislatore ha disegnato.

Già dalla discussione parlamentare è emerso che il legislatore non ha tenuto conto del fatto che, oltre all'interesse dell'assicurato ad ottenere il trattamento previdenziale, deve godere di copertura costituzionale anche l'interesse degli enti erogatori a mantenere l'equilibrio finanziario.

La nuova normativa introdotta dall'articolo 71 non accenna minimamente al rispetto della compatibilità di bilancio degli enti e rende automatica l'applicazione dei nuovi benefici.

Il legislatore non ha rispettato, quindi, la statuizione della Corte costituzionale e ha completamente pretermesso uno dei due interessi in giuoco (quello dell'equilibrio finanziario degli enti, che la Corte aveva espressamente menzionato).

Ma vi è di più. Un ulteriore profilo di disparità di trattamento sta nel fatto che il comma 2 dell'articolo 71 stabilisce che gli enti provvedano *pro rata* all'erogazione del trattamento conseguente alla totalizzazione, ma allo stesso tempo dispone che la pensione sia «integrata al trattamento minimo secondo l'ordinamento e con onere a carico della gestione che eroga la quota di importo maggiore».

Riproducendo un simile meccanismo nell'emanando regolamento di attuazione

è molto probabile che in un notevole numero di casi saranno proprio gli enti privati a dover erogare «la quota di importo maggiore», e — illogicamente — a dover farsi carico (stavolta per intero, e non *pro rata*) dell'integrazione al minimo.

Da ultimo l'emanando regolamento di attuazione appare di dubbia legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 23 della Costituzione.

La menzionata disposizione costituzionale vuole che qualunque prestazione personale o patrimoniale sia imposta solo «in base alla legge». Nella specie, tuttavia, la legge è estremamente generica, tanto da essere addirittura di improbabile applicabilità.

Come risulta dalla stessa discussione parlamentare, molti hanno colto (esattamente) che varie delicatissime questioni sono rimaste, con la nuova normativa, completamente aperte. In questo modo si viola l'articolo 23 della Costituzione, poiché le obbligazioni degli enti non vengono stabilite dalla legge, ma sono destinate ad essere identificate da atti amministrativi non sufficientemente delimitati nella loro discrezionalità. Per giunta, l'eccessiva discrezionalità dell'amministrazione lede anche l'autonomia degli enti, che ha specifico fondamento nella legge e nella Costituzione.

Per tutti i motivi enunciati l'emanando regolamento di attuazione appare viziato, fin dall'origine, da gravi profili di illegittimità che ne provocherebbero l'immediata impugnativa.

Sulla base dello scenario delineato, appare molto più ragionevole e costruttivo evitare decisioni frettolose idonee a introdurre sacche di privilegio, a danno dei professionisti e, soprattutto, delle future generazioni.

È in definitiva auspicabile che nella intera materia si faccia chiarezza. Sarebbe perciò opportuno eliminare alla radice il problema, abrogando la contestatissima norma dell'articolo 71 della legge n. 388 del 2000 (finanziaria 2001).

Un atto di giustizia sostanziale che eviterebbe senza alcun dubbio le discussioni laceranti in atto.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. I lavoratori che sono o sono stati iscritti al fondo pensioni lavoratori dipendenti o a una delle gestioni dei lavoratori autonomi o a uno dei fondi sostitutivi o esclusivi dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti ovvero agli enti previdenziali privati di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e successive modificazioni, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, in alternativa alla facoltà di ricongiunzione, prevista dall'articolo 1 della legge 5 marzo 1990, n. 45, e ove non risulti acquisito il diritto a pensione autonoma in nessuna di tali gestioni, possono chiedere la totalizzazione dei periodi di iscrizione e di contribuzione maturati presso ciascuna delle citate gestioni previdenziali, ai fini del perfezionamento dei requisiti per il raggiungimento del diritto alla pensione stessa. La totalizzazione parziale delle posizioni contributive non è ammessa.

ART. 2.

1. La totalizzazione di cui all'articolo 1 deve essere richiesta, una volta maturati tutti gli altri requisiti necessari per il conseguimento della pensione, presso ciascuna gestione previdenziale di iscrizione; la facoltà di richiedere la totalizzazione può essere esercitata anche dai superstiti dell'assicurato.

2. Ciascuna gestione previdenziale di cui al comma 1, verificata la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 3, provvede autonomamente in merito alla domanda di cui al medesimo comma 1.

ART. 3.

1. I requisiti amministrativi o sanitari richiesti per il conseguimento del diritto a

pensione sono quelli previsti dalla normativa vigente in ciascuna gestione previdenziale, al compimento dell'età pensionabile o al verificarsi dell'evento da cui scaturisce il diritto. A tale fine, in caso di periodi di iscrizione legittimamente costituiti ma coincidenti nelle diverse gestioni, essi sono calcolati una sola volta.

2. La totalizzazione non è ammessa per il conseguimento della pensione di anzianità.

ART. 4.

1. L'importo della pensione è costituito dalla somma delle singole quote calcolate in proporzione alle anzianità maturate nelle rispettive gestioni previdenziali secondo il sistema del calcolo di tipo contributivo previsto dall'articolo 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni. A tale fine, per gli enti di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e successive modificazioni, l'aliquota di computo non può essere superiore all'aliquota di finanziamento.

2. In deroga a quanto disposto dal comma 1, si applicano le regole ordinarie di calcolo vigenti nelle singole gestioni previdenziali, alla data di maturazione del diritto a pensione, in presenza di una anzianità minima di iscrizione, alla stessa gestione, di almeno diciotto anni.

ART. 5.

1. La somma delle singole quote di pensione calcolate ai sensi di quanto stabilito all'articolo 4 non può comunque essere inferiore al trattamento minimo vigente nell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti.

2. Al fine di cui al comma 1, l'eventuale ulteriore onere derivante dall'integrazione al minimo deve essere ripartito in proporzione alle quote a carico delle singole gestioni previdenziali.

ART. 6.

1. Ciascuna gestione previdenziale liquida la sua quota di pensione di competenza in modo autonomo, proporzionalmente all'anzianità di iscrizione maturata presso di essa.

2. Previo accordo tra le gestioni previdenziali interessate, il pagamento delle varie quote di pensione può essere eseguito cumulativamente dall'ultima gestione previdenziale di iscrizione.

3. Nell'ipotesi di cui al comma 2, la gestione previdenziale che provvede al pagamento deve essere rimborsata dalle quote di competenza delle altre gestioni, previdenziali secondo modalità appositamente concordate fra le stesse.

ART. 7.

1. Gli enti previdenziali di cui all'articolo 1 possono emanare norme regolamentari per l'attuazione della presente legge tenendo conto delle specifiche peculiarità di ciascuna gestione previdenziale.

ART. 8.

1. L'articolo 21 della legge 20 settembre 1980, n. 576, l'articolo 20 della legge 3 gennaio 1981, n. 6, e successive modificazioni, l'articolo 21 della legge 29 gennaio 1986, n. 21, e l'articolo 71 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sono abrogati.

€ 0,26

Stampato su carta riciclata ecologica



14PDL0043790