

>>>> **dossier / riforme condivise**

Le pensioni dei precari

>>>> **Giuliano Cazzola e Tiziano Treu**

Abbiamo presentato – rispettivamente alla Camera e al Senato – la medesima proposta di legge delega rivolta ad assicurare un trattamento pensionistico dignitoso ai giovani. Il progetto ha suscitato interesse in molti ambienti, fino ad essere candidato al premio Tarantelli (promosso dal Club dell'economia) nel ventesimo anniversario della sua istituzione. Minore fortuna ha avuto, per ora, in Parlamento. A Palazzo Madama nessun senatore della maggioranza ha voluto sottoscriverlo (evidentemente è intervenuta una sorta di incomprensibile veto da parte del governo), mentre a Montecitorio, per quanto riguarda l'opposizione, le firme sono venute da un

pugno di volenterosi deputati del Pd. Restiamo tuttavia convinti di aver colto nel segno e di aver avanzato un'idea destinata prima o poi ad affermarsi (al di là delle soluzioni tecniche che saranno adottate al momento opportuno) quando si vorrà uscire dal piccolo cabotaggio dei ritocchi e degli aggiustamenti e proporsi di riconciliare il sistema pensionistico con le trasformazioni intervenute ed attese negli andamenti demografici e nel mercato del lavoro.

Le riforme degli anni scorsi hanno messo "in sicurezza" il sistema (anche se vanno valutati con attenzione e preoccupazione gli effetti della recente crisi, che hanno anticipato al

2010 gli scenari previsti intorno al 2035, con un'incidenza della spesa pensionistica sul pil pari al 15,5%), evidenziando, tuttavia, alcuni limiti importanti nel sistema contributivo, quali la mancanza di elementi di solidarietà e il permanere di aliquote contributive diversificate per i differenti tipi e rapporti di lavoro. Ma non sarà solo il sistema di calcolo contributivo a penalizzare le nuove generazioni, bensì un presente ed un futuro lavorativo caratterizzati da momenti di discontinuità e da periodi più o meno lunghi di precarietà. Anche se tale situazione potrà essere migliorata con misure di protezione sociale a tutela del reddito e del lavoro, accompagnate dalla relativa contribuzione figurativa, sarà la storia lavorativa e contributiva dei giovani a condizionare la qualità delle future pensioni.

Politiche intelligenti di sostegno all'occupazione stabile sono necessarie, ma non possono correggere gli effetti negativi dell'attuale impianto contributivo sulla adeguatezza delle pensioni. Se non si correggono direttamente rischiamo di avere una futura generazione di pensionati poveri; e potremmo incentivare una vera e propria fuga dalla contribuzione: perché contribuire se la futura pensione contributiva rischia di raggiungere o superare appena i livelli dell'assegno sociale?

La nostra proposta di legge va diritta alle questioni di fondo, prevedendo – per i nuovi occupati, dipendenti, autonomi e collaboratori, che entreranno nel mercato del lavoro dal 2011 – l'istituzione di una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale e di importo uguale all'assegno sociale (attualmente pari a 400 euro mensili circa). Allo scopo di determinare le condizioni per assicurare, in particolare ai soggetti con minore capacità reddituale e contributiva, trattamenti pensionistici obbligatori complessivi e lordi non inferiori al 60% della retribuzione di riferimento, a questa soglia di base si aggiungerebbe la pensione contributiva in ragione di quanto versato da ciascuno, mediante un'aliquota contributiva che sarà gradualmente unificata al 26% per tutti i tipi di lavoro oppure al 28% con facoltà per i lavoratori di destinare 2-3 punti ad una forma di previdenza complementare (su questi aspetti è ancora aperta una riflessione).

Il divario contributivo

Così – oltre a favorire l'occupazione dei giovani riducendone il costo – sarebbe superato anche quel “divario contributivo” che oggi contribuisce al dualismo del mercato del lavoro. A favore degli attuali collaboratori, iscritti alla Gestione separata presso l'Inps, verrebbe riconosciuta una maggiorazione

fino ad un massimo del 20% dei coefficienti di trasformazione applicabili al montante accreditato, ovvero un incremento dell'aliquota di computo. Si tratta di una misura di carattere risarcitorio destinata a lavoratori il cui futuro da pensionati sarebbe altrimenti compromesso, dal momento che i destinatari della nostra proposta sono persone che cominceranno a lavorare e ad acquisire diritti di natura previdenziale soltanto a partire dal 2011. Le maggiorazioni previste per coloro che sono iscritti da anni alla Gestione separata rappresentano quindi una sorta di sanatoria, del tutto giustificata sul piano dell'equità. Va altresì ricordato, tra i punti centrali del progetto, che per tutti coloro che stanno nel sistema contributivo o misto opererebbe un modello di pensionamento flessibile (a partire da un'età minima di 61-62 anni), meglio corrispondente alle esigenze delle persone, che variano a seconda delle condizioni soggettive ed oggettive. Inoltre l'età flessibile agevolerebbe l'avvicinamento e la parificazione delle condizioni di pensionamento fra uomini e donne. Per i pensionati viene proposta la revisione dei criteri di perequazione automatica delle prestazioni attraverso l'introduzione di forme di indicizzazione miste, riferite tanto all'andamento del costo della vita quanto alla dinamica delle retribuzioni reali dei lavoratori attivi.

Benefici particolari sono previsti per le lavoratrici in caso di maternità, perché ha un senso predisporre tutele operanti nel corso della vita lavorativa piuttosto che attardarsi in una logica di risarcimento forfettario a fine carriera anticipando rispetto a quella degli uomini l'età prevista per il pensionamento. Secondo uno studio della Ue (predisposto per la Conferenza di Parigi del luglio del 2008) il vero gap di genere (in Italia e nella Ue) lo si trova osservando il tasso di occupazione nel caso di donna o di uomo senza o con figli. In Italia le lavoratrici senza figli sono occupate (il dato è del 2006) in misura del 66,7% gli uomini dell'80,7%. Se hanno figli la quota degli uomini sale addirittura al 93,8%, mentre quella delle donne scende al 54,6%. Un analogo fenomeno, seppur meno marcato, si rileva nella Ue-27. Le donne senza figli sono impiegate in misura del 76% (gli uomini dell'80,8%); se hanno figli la percentuale scende al 62,4 (mentre per gli uomini sale al 91,4). In sostanza, da noi, quasi una donna su due (con figli) non entra o esce dal mercato del lavoro, mentre gli uomini-padri sono sollecitati ad entrarvi, se ancora ne sono esclusi. Secondo un'indagine Isfol Plus, nel 2006 ben una donna su nove ha lasciato il mondo del lavoro in seguito alla maternità: due su tre hanno spiegato tale scelta (volontaria o dettata da valutazioni economiche) con esigenze di cura



e di assistenza dei figli. Nell'ambito della componente femminile, quelle caratterizzate dai tassi di occupazione più elevati in ogni fascia d'età sono le c.d. persone isolate (single, divorziate senza figli, ecc.). Per la donna che vive in coppia si assiste ad un vero e proprio crollo del tasso di occupazione – in particolare tra i 25 e i 44 anni – quando si passa dall'essere senza figli all'avere dei figli. Nella prima condizione le donne in questa fascia d'età hanno mediamente tassi di occupazione elevati, pari al 75,5%; una volta che arrivano i figli il tasso scende al 54,5%.

Adeguare i principi alla realtà

In conclusione, vogliamo sottolineare i motivi di fondo che ci hanno indotti a predisporre il progetto descritto. Non è la prima volta – nella storia sociale del paese – che il sistema pre-

videnziale è chiamato ad accompagnare e a dare copertura a cambiamenti repentini e radicali intervenuti all'interno delle grandi trasformazioni economiche. Nel 1969 fu "conquistato" (con la legge delega n.153) il c.d. aggancio della prestazione alla retribuzione dell'ultima fase lavorativa; in sostanza, quel modello e quel calcolo retributivo che tanti problemi di equità e di sostenibilità ha posto nei decenni successivi. Quella riforma fu comunque importante perché servì ad assicurare un trattamento pensionistico adeguato a quelle generazioni di lavoratori la cui storia lavorativa era stata attraversata dalla guerra e devastata dalle conseguenze che ne erano derivate sui loro montanti contributivi in conseguenza dell'inflazione e della svalutazione della moneta.

Oltre alla tutela per le coorti allora più anziane, a cui venivano assicurati trattamenti conformi alle posizioni retributive conseguite alla fine dell'attività lavorativa a prescindere dagli

andamenti discontinui e assai poco lineari dei percorsi professionali precedenti, le classi dirigenti di quei tempi seppero provvedere anche al futuro delle generazioni dell'Italia dello sviluppo industriale e del miracolo economico: al futuro, cioè, di quei giovani immigrati che avevano abbandonato le terre natali nelle regioni del Sud e avevano trovato lavoro nelle fabbriche del Nord, senza portare con sé esperienze di impiego regolare e sostenuto da versamenti contributivi. In pochi, allora, si posero il problema di che cosa sarebbe successo in futuro. Negli anni '60 nasceva un milione di bambini all'anno (esattamente il doppio di quelli di oggi); i giovani erano in numero maggiore degli anziani; i lavoratori attivi assai più numerosi delle pensioni erogate (peraltro di importo molto modesto). Il sistema di finanziamento a ripartizione (le pensioni in essere sono pagate mediante il gettito della contribuzione dei lavoratori attivi in conseguenza di un "patto forzoso" intergenerazionale, poi rivelatosi persino "leonino", per cui quando gli attivi diventano pensionati c'è un'altra generazione di lavoratori attivi pronta ad onorare gli impegni che il sistema ha assunto verso di loro) determinava avanzi di gestione importanti che consentivano ai governi di allora di migliorare i trattamenti in essere ben al di là della loro copertura contributiva (si pensi all'uso delle pensioni di invalidità, in tutto il decennio '70, e fino alla riforma del 1984, come strumento di inclusione sociale in quelle aree del paese rimaste estranee al modello di sviluppo).

In quei tempi – con andamenti demografici da baby boom - vi era la convinzione che l'economia sarebbe sempre cresciuta ininterrottamente, e con essa l'occupazione. In sostanza, che tutto fosse possibile. Oggi sappiamo che le cose non funzionano in questa maniera. Si pone, però, un problema analogo a quello affrontato alla fine degli anni '60. Il paese si è trovato impigliato, quasi all'improvviso, sicuramente senza rendersene conto, in una rete di mancate risposte ad intere coorti di giovani che sono entrati nel mercato del lavoro da una porta di servizio e che spesso hanno bruciato non solo il loro presente ma anche il loro futuro. E che vivono un assurdo paradosso: la Gestione Inps a cui sono obbligatoriamente iscritti dal 1996 è la "gallina dalle uova d'oro" del sistema pensionistico pubblico, in quanto i suoi colossali avanzi di esercizio (determinati da un rapporto molto positivo tra i tanti iscritti e le poche pensioni) vanno in soccorso dei deficit di altre gestioni pensionistiche. È il caso, allora, di compiere un atto di giustizia senza farsi impressionare se viene a mancare un po' della "purezza" del modello contributivo. Questo modello, che è ispirato al principio di corresponsività, va integrato con il principio di solidarietà, come si conviene a un sistema pensionistico che voglia essere sostenibile e insieme equo. Questo è il messaggio che vogliamo dare con la nostra iniziativa, convinti che essa è destinata a durare ben oltre i governi e i ministri. È la strada seguita con successo anche in altri paesi. Sono le leggi e gli ordinamenti a dover essere al servizio delle esigenze reali delle persone, non il contrario.



>>>> **dossier / riforme condivise**

La libertà dei legislatori

>>>> **Franca Chiaromonte > Luigi Compagna**

È trascorso ormai più di un mese da quando abbiamo depositato e comunicato alla Presidenza del Senato il disegno di legge costituzionale di modifica dell'articolo 68 della Costituzione in materia di immunità parlamentare, e forse qualche prima considerazione la possiamo cominciare ad accennare. La nostra è stata una scelta difficile e scomoda -basta guardare alle tante reazioni del mondo politico ed al tono degli articoli di alcune tra le testate giornalistiche più importanti del nostro paese- volutamente e dichiaratamente *bipartisan*, apripista e figlia di una riflessione che entrambi avanziamo da molto tempo, senza escludere quei periodi in cui nel nostro paese i rapporti tra politica e magistratura sono stati difficili (Mani pulite fu l'apice, ma anche la più recente attualità non scherza). Il nostro disegno di legge non è di tipo ordinario ma di modifica costituzionale poiché esprime una scelta molto chiara, quella di tornare alla Costituzione, un'opzione che richiede dei tempi formali assai lunghi. Il disegno di legge costituzionale impegna, infatti, le due Camere ad un *iter* oneroso, e la legge, nel caso essa venisse licenziata senza maggioranza qualificata, ad essere sottoposta anche a referendum confermativo. E forse è per questo che, nonostante quello che alcuni commentatori politici hanno sostenuto o vanno sostenendo, il governo non pare innamorato di questo disegno di legge che poco sembra rispondere alle esigenze di tempi brevi sul fronte dei processi e della riforma della giustizia. Ma anche il centrosinistra appare terrorizzato dal giudizio del "popolo", che come all'epoca di Mani pulite potrebbe leggere come un atto di malafede quello di riproporre l'immunità a parlamentari che sembrano rivolgere il proprio impegno più agli interessi privati che al bene collettivo. E se in alcuni casi pare difficile dargli torto, perché impegnarsi in una campagna politica e culturale così difficile e controproducente?

Le motivazioni per spendersi in questa difficile battaglia sono



al contrario molte; ma prima di addentrarci nel merito vale la pena di esporre brevemente il contenuto di questo disegno di legge, come pure fornire qualche informazione sul come alcuni paesi europei hanno concepito costituzionalmente l'immunità parlamentare. Nostro intento, infatti, non è che quello di ritornare alla Costituzione, ma non solo nel riproporre quasi integralmente l'articolo 68 del testo del 1947 (con le evidenti modifiche necessarie ad armonizzarlo ad alcune riformulazioni del codice), ma alle motivazioni ed allo spirito che i nostri padri costituenti adottarono nel formulare l'allora articolo 67¹ della Carta costituzionale, vale a dire affrontare e risolvere il delicato rapporto tra due poteri dello Stato, garantendo ad entrambi le legittime garanzie ed autonomie. Alla Costituente il testo originario non faceva altro che stabilire che senza l'autorizzazione a procedere della Camera di



appartenenza un membro del Parlamento non potesse essere sottoposto a processo penale, e che il Presidente del Consiglio e i ministri fossero sottoposti al giudizio della Corte costituzionale. D'altro canto, però, formulando l'articolo 110, i costituenti avevano pure garantito alla magistratura di non essere vessata da ingerenze politiche, conferendo al CSM amplissimi poteri di autogoverno e limitando le competenze del Ministro della Giustizia.

Si trattava, dunque, di un gioco di pesi e di controbilanciamenti assai delicato, rotto nel 1993 in conseguenza dell'abolizione della cosiddetta autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari, una decisione dovuta alla spinta della piazza contro un potere politico corrotto, che però non ha portato ai benefici sperati anche da coloro che, sebbene poco coraggiosamente, hanno spesso in buona fede tentato di riparare i guasti del sistema dei finanziamenti illeciti.

I risultati dell'abolizione

Difficile, ci pare, dimostrare che questa modifica costituzionale abbia davvero inciso in maniera positiva a correggere un panorama politico che anzi si è andato sempre più arroccando nei suoi privilegi, riuscendo anche a non essere più troppo dipendente degli umori degli elettori (ed eccoci all'abolizione delle preferenze così come definito grazie alle correzioni operate sul sistema elettorale). L'eliminazione della autorizzazione a procedere ci pare che, al contrario, abbia determinato una forte situazione di squilibrio e gravi tensioni che vedono come evidenti conseguenze un potere politico sempre più aggressivo e determinato, a sua volta, a limitare i poteri e l'autonomia della magistratura.

E' prendendo atto di questa situazione e assumendoci la responsabilità etica e politica del nostro ruolo di legislatori che abbiamo depositato il nostro disegno di legge e che tentiamo di tenere aperto questo dibattito in maniera limpida e trasversale. D'altro canto, e questo ci pare valga la pena sottolinearlo, l'immunità parlamentare è senza alcun dubbio un privilegio, ma un privilegio che va inteso solo a tutela dell'organo parlamentare e della funzione svolta, e non a tutela del singolo componente dell'assemblea parlamentare, che non può e non deve farsi scudo della garanzia per interessi personali o privati: egli infatti alla fine del mandato parlamentare dovrà e potrà farsi finalmente carico dei provvedimenti giudiziari eventualmente intentati contro la sua persona. Siamo altresì consapevoli dei tanti abusi che sono stati commessi in questi ultimi anni dalla classe politica ma ricordiamo che la sospensione dei procedimenti, come si evince dalla parola stessa, non equivale certamente alla loro eliminazione.

Quando poi diciamo di tornare alla Costituzione diciamo pure di tornare all'Europa. Non dobbiamo, infatti, dimenticare che anche l'Unione europea ha prodotto, dopo lunga elaborazione, e facendo riferimento alle carte costituzionali dei diversi paesi (tra le quali anche la nostra), lo Statuto dei deputati al Parlamento europeo (2003/2004 INI) nel quale propone una sua codificazione in materia di immunità parlamentare.² L'articolo 5 prevede la tutela dei deputati da azioni repressive arbitrarie e da ostacoli frapposti dal potere esecutivo. A tale proposito si prevede che qualsiasi limitazione della libertà personale di un deputato è ammessa solo su autorizzazione del Parlamento, salvo la flagranza; e la disposizione si applica anche nel caso di detenzione per sentenza passata. L'autorizzazione è necessaria anche per le perquisizioni personali,

dell'ufficio o dell'abitazione del parlamentare, nonché per il controllo di corrispondenza o di telefonate.

Come si evince qui si va ben oltre l'articolo 68 della Costituzione del 1947, nonché al nostro progetto di legge, probabilmente accogliendo non tanto le preoccupazioni espresse dalla nostra carta costituzionale quanto le discipline espresse in merito da altri paesi europei, in particolar modo la Francia, che a tal proposito è il paese dove più e meglio si è affrontata questa delicata materia già in epoca rivoluzionaria. E' a cominciare da allora, infatti, che la materia dell'immunità parlamentare in tutti i paesi dell'Europa continentale (eccezion fatta per i Paesi Bassi) si è uniformata al suo modello. In questa maniera si è assunto il binomio irresponsabilità- inviolabilità che ha via via esercitato un'influenza predominante nelle diverse formulazioni.

Il dibattito resta tuttora aperto, la materia richiede con tutta evidenza continui aggiustamenti, nel nostro paese come nel resto d'Europa. Inutile negare, infatti, che il contesto politico, sociale e dei comportamenti etici ne determinano e ne deter-

mineranno le modifiche od i miglioramenti. In Italia, anche se può sembrare un paradosso, proporre di voler tornare alla Costituzione equivale ad affermare di voler riformare e migliorare il sistema, nella chiave dell'equilibrio e del rispetto dei poteri, nella necessità che la politica faccia quel salto in avanti nella strada delle riforme e della modernizzazione democratica. Se il passato ci consegna cose buone vale la pena di coglierle ed eventualmente di ripartire da quelle basi per costruire uno Stato solido.

Un dibattito aperto

Certamente però, e questo deve essere chiaro, le modifiche all'articolo 68 che abbiamo presentato sono passibili di suggerimenti migliorativi da parte di tutte le forze politiche e non solo. Al di là degli interventi di alcuni esponenti del mondo istituzionale, infatti, quello che noi auspichiamo è che sull'immunità (come su altre delicate questioni relative alla seconda parte della Costituzione) sia apra un dibattito che





coinvolga l'intero paese. I cittadini come le istituzioni rappresentative, i gruppi politici come le diverse organizzazioni di cui la magistratura si è dotata, il mondo accademico come i singoli intellettuali, sono per noi attori fondamentali di questa discussione. Il contributo che è giunto sino ad ora dal mondo della magistratura non solo dà forza e qualità alla nostra iniziativa, ma appare tutt'altro che scontato in un momento così difficile nella vita civile e istituzionale del paese. E così gli interventi di magistrati come Vittorio Borraccetti (esponente storico di Magistratura Democratica) cui sono seguiti quello di Gerardo D'Ambrosio (attualmente senatore Pd ma a lungo guida del pool Mani Pulite e della Procura milanese), e in ultimo, ma non certo per importanza, quello di Piero Alberto Capotosti (presidente emerito della Corte Costituzionale) ci fanno ben sperare. Difficile dire se questo disegno di legge andrà finalmente in porto (e quando diciamo questo disegno di legge lo intendiamo nella sua integralità e non in forme modificate, o come succedaneo di un

pacchetto di riforme- scorciatoia per salvare gli interessi di qualcuno). Quello che però ci appare certo è che il dibattito è stato avviato e che alcuni tra i soggetti che furono protagonisti nella fase politica degli anni novanta sono forse pronti ad affrontare con responsabilità i doveri che la contingenza politica e sociale del nostro paese ci consegna.

NOTE

- 1 Atti dell'Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di venerdì 10 ottobre 1947 pp. 1106 -1108
- 2 *L'immunità parlamentare negli Stati membri dell'Unione europea e al Parlamento europeo (PE165.794)*, serie affari giuridici W-8 del 1995, *Report on the regime of parliamentary immunity (CDL-INF (96) 7)* relazione della Venice Commission del Consiglio d'Europa del 4 giugno 1996 e infine *Rules on parliamentary immunity in the European parliament and the member States of the European Union (ECPRD 2001)*