VIII LEGISLATURA — PRIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 13 APRILE 1983

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI - DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

56.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 APRILE 1983

FRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

INDICE

PAG.	

Proposte di legge (Discussione e rinvio):

ZANONE: Perequazione fra trattamenti di reversibilità (1416);

RUBINACCI ed altri: Modifiche delle norme in materia di concessione della pensione di riversibilità in favore della vedova del pensionato (1612);

Servadei e Ferrari Marte: Modifica dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, concernente norme sul trattamento di quiescenza di dipendenti civili e militari dello Stato (1912);

GIANNI ed altri: Modifica dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, concernente le condizioni per la titolarità del diritto alla pensione di riversibilità per i coniugi di pensionati statali (2355);

FIORI PUBLIO: Nuove norme per la parificazione dei trattamenti di riversi-

bilità in caso di matrimoni contratti successivamente al pensionamento (3027); PAG.

740

La seduta comincia alle 9,30.

ELETTA BERTANI FOGLI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione delle proposte di legge Zanone: Perequazione fra trattamenti di reversibilità (1416); Rubinacci ed altri: Modifiche delle norme in materia di concessione della pensione di riversibilità in favore della vedova del pensionato (1612); Servadei e Ferrari Marte: Modifica dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, concernente norme sul trattamento di quiescenza di dipendenti civili e militari dello Stato (1912); Gianni ed altri: Modifica dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, concernente le condizioni per la titolarità del diritto alla pensione di riversibilità per i coniugi di pensionati statali (2355); Fiori Publio: Nuove norme per la parificazione dei trattamenti di riversibilità in caso di matrimoni contratti successivamente al pensionamento (3027); Andò ed altri: Modifica dell'articolo 81 del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (3059).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Zanone: « Perequazione fra trattamenti di reversibilità »; Rubinacci, Santagati, Sospiri, Abbatangelo: « Modifiche delle norme in materia di concessione della pensione di riversibilità in favore della vedova del pensionato »; Servadei e Ferrari Marte: « Modifica all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, concernente norme sul trattamento di quiescenza di dipendenti civili e militari dello Stato; Gianni, Rosolen, Ferrari Marte, Pinto, Napoletano: « Modifica dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, concernente le condizioni per la titolarità del diritto alla pensione di riversibilità per i coniugi di pensionati statali »; Fiori Publio: « Nuove norme per la parificazione dei trattamenti di riversibilità in caso di matrimoni contratti successivamente al pensionamento »; Andò, Amodeo, Reina, Cusumano: « Modifica dell'articolo 81 del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 ».

Faccio presente che la V Commissione bilancio non ha ancora espresso il parere sulle proposte di legge all'ordine del giorno. Nulla osta tuttavia a che nella seduta odierna abbia inizio la discussione, senza che si proceda ovviamente alla votazione degli articoli. Sarà mia cura comunque sollecitare ulteriormente l'espressione di detto parere.

Il relatore, onorevole Leonardo Ciannamea, ha facoltà di svolgere la relazione.

LEONARDO CIANNAMEA, Relatore. Come è noto, l'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 29 dicembre 1973 dispone al comma secondo che la vedova del pensionato statale ha diritto alla pensione di reversibilità purché il matrimonio sia anteriore alla cessazione dal servizio o sia stato contratto prima che il pensionato compisse il sessantacinquesimo anno d'età ovverso se dal matrimonio sia nata prole, anche se postuma, o se con il matrimonio siano stati legittimati figli naturali.

La pensione di reversibilità – aggiunge il terzo comma – spetta anche alla vedova del pensionato che ha contratto matrimonio dopo la cessazione dal servizio e dopo il compimento del sessantacinquesimo anno d'età, a condizione che il matrimonio sia durato almeno due anni e che la differenza di età fra i due coniugi non superi i venticinque anni.

Tali norme sono evidentemente intese a prevenire il fenomeno, non infrequente, di matrimoni contratti al solo scopo di far percepire una pensione al coniuge superstite.

La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 3 del gennaio 1975, pronunziandosi su materia analoga, aveva osservato che « i criteri limitativi per le pensioni di reversibilità derivanti da matrimoni conclusi da più pensionati sono stati dettati, in via generale, dal legislatore, come remora all'ipotesi, non infrequente, di matrimoni contratti non per naturale affetto e, quindi, in tal senso, sospettabili, sicché le condizioni restrittive volte a garantire in qualche modo la genuinità e la serietà del tardivo coniugio, si risolvono anche nella tutela del pubblico erario contro maliziose e fraudolenti iniziative » e dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, secondo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646, e dell'articolo 11, secondo comma, della legge 15 febbraio 1958, n. 46, modificato dall'articolo 1, terzo comma, della legge 14 maggio 1969, n. 252, e poi sostituito dall'articolo 81, terzo comma, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092.

Nel settore dei pensionati dell'INPS, la normativa presenta aspetti diversi. L'articolo 24 della legge 30 aprile 1969, n. 153, dispone infatti che non ha diritto alla pensione il coniuge quando sia passata in giudicato la sentenza di separazione personale per sua colpa; ovvero quando dopo la decorrenza della pensione il pensionato abbia contratto matrimonio in età superiore ai 72 anni ed il matrimonio sia durato meno di due anni.

Si prescinde dai requisiti di cui al punto citato quando sia nata prole anche postuma o il decesso sia avvenuto per causa di infortunio o per causa di guerra o di servizio.

Con l'articolo 32 della legge 3 giugno 1975, n. 160, il secondo comma dell'articolo 24 citato venne sostituito dal seguente: « Si prescinde dai requisiti di cui al punto 2 del precedente comma quando sia nata prole anche postuma o il decesso sia avvenuto per causa di infortunio del lavoro, di malattia professionale o per causa di guerra o di servizio nonché per i matrimoni celebrati successivamente alla sentenza di scioglimento del precedente matrimonio di uno dei due coniugi pronunciata a norma della legge 1º dicembre 1970, n. 898, ma non oltre il 31 dicembre 1975 ».

Vi è quindi una evidente disparità le gislativa nei due settori, pubblico e privato.

Un'altra sperequazione sussiste tra i dipendenti statali e i dipendenti degli enti locali pensionati. L'articolo 6 della legge n. 1646 del 22 novembre 1962, al comma secondo, prevede che « per i casi di morte a partire dal 1º gennaio 1958 in poi dei titolari di pensione, ai fini del trattamento di quiescenza di reversibilità a carico delle pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza, si prescinde in ogni caso dal requisito del matrimonio contratto prima della cessazione dal servizio qualora sia nata prole, anche se postuma, e, in mancanza di prole, si prescinda qualora il matrimonio sia stato contratto dal pensionato prima del compimento del settantaduesimo anno d'età oppure del settantacinquesimo anno d'età se trattasi di pensioni di privilegio, sia durato meno di due anni e la differenza di età tra i coniugi non superi i venti anni ».

Sulla legittimità costituzionale di questo articolo, la Corte costituzionale si è pronunziata due volte; una prima con sentenza n. 139 del 1979, dichiarandone la incostituzionalità in quanto non prevede la deroga al requisito che il matrimonio contratto dal pensionato sia durato almeno due anni per i matrimoni celebrati successivamente alla sentenza di scioglimento dal precedente matrimonio di uno dei due coniugi, pronunciata a norma della legge 1º gennaio 1970, n. 898, ma non oltre il 31 dicembre 1975.

Contemporaneamente la Corte costituzionale dichiarava la illegittimità costituzionale, nella stessa parte e nei medesimi termini, dell'articolo 81, terzo comma, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092.

Con successiva sentenza (la n. 15 del 1980) è stata dichiarata la illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede l'ammissibilità del matrimonio contratto dal pensionato prima del compimento del sessantacinquesimo anno di età, prescindendosi in questa ipotesi da ogni altro requisito; per i matrimoni contratti dopo il raggiungimento di tale età e dai quali non sia nata prole, anche postuma, la Corte ha stabilito l'ammissibilità ove il matrimonio medesimo sia stato contratto dal pensionato prima del compimento del settantaduesimo anno di età e la differenza di età tra i coniugi non superi gli anni venti, anziché venticinque.

La Corte, inoltre, ha dichiarato incostituzionale la stessa norma nella parte in cui richiede che, qualora si tratti di titolare di pensione di privilegio, il matrimonio dal quale non sia nata prole, anche postuma, sia stato contratto dal pensionato prima del compimento del settantacinquesimo anno di età.

Appare evidente lo sforzo compiuto dalla Corte per eliminare discrepanze esistenti nei diversi ordinamenti. Il legislatore, invece, non ha ritenuto di porre mano alla delicata materia. Di qui le varie proposte di legge al nostro esame, alcune delle quali hanno come fine di riesaminare la norma di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 sotto un aspetto generale, ed altre invece di risolvere alcuni aspetti particolari.

La proposta più completa è quella presentata dall'onorevole Gianni ed altri, che risolve radicalmente il problema, eliminando dall'articolo 81 prima citato il secondo, il terzo, il quarto ed il sesto comma e modificando il quinto comma in modo da parificare la posizione del vedovo e della vedova.

La proposta del collega Andò ed altri tende ad aggiungere dopo il terzo comma una norma in virtù della quale la pensione di reversibilità spetta anche alla vedova del pensionato se il matrimonio è avvenuto entro sette anni dalla pubblicazione della legge 1º dicembre 1970, numero 898, previa esibizione di atti che comprovino la preesistenza di una convivenza dei futuri coniugi prima di tale data.

La proposta del collega Fiori tende invece a modificare la norma di cui al n. 2 del primo comma dell'articolo 7 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, sostituito dall'articolo 24 della legge 30 aprile 1969, n. 153, nel senso che la pensione di re-

versibilità nel settore degli assistiti dall'INPS non spetta quando, dopo la decorrenza della pensione, il pensionato abbia contratto matrimonio e questo sia durato meno di due anni e la differenza di età fra i coniugi sia maggiore di trenta anni. La stesa modifica si propone di apportare all'articolo 81 prima citato.

Con la loro proposta gli onorevoli Rubinacci, Santagati, Sospiri e Abbatange-lo prevedono che la pensione spetti a condizione che il matrimonio sia durato almeno due anni e che la differenza di età tra i coniugi non superi i venticinque anni. Si prescinde dalla differenza di età tra i coniugi quando il matrimonio sia durato almeno dieci anni.

L'onorevole Zanone propone a sua volta che la pensione venga corrisposta quando si tratti di matrimonio celebrato successivamente alla sentenza di scioglimento del precedente matrimonio di uno dei due coniugi, pronunciata a norma della legge 1º dicembre 1970, n. 898, ma non oltre il 31 dicembre 1975; quando il matrimonio sia durato almeno due anni e la differenza di età tra i coniugi non superi i venticinque anni.

Infine gli onorevoli Servadei e Ferrari Marte propongono che venga richiesto esclusivamente il requisito della durata del matrimonio di almeno due anni.

Ho esposto le norme di legge vigenti e le proposte avanzate. Ritengo che debba essere fatta chiarezza in materia e, soprattutto, che le varie norme vengano ricondotte ad una unità sostanziale. In tal senso, la proposta che può essere considerata come testo base è, a mio avviso, quella presentata dai colleghi Gianni ed altri, perché affronta il problema, come ho già sottolineato, sotto un aspetto generale parificando innanzitutto la posizione del vedovo a quella della vedova. Non sarei del tutto d'accordo sull'abolizione tout court dei requisiti richiesti dalla norma vigente, anche se ritengo che comunque vadano modificati; d'altra parte, non saprei trovare alcuna spiegazione al divario esistente tra il settore pubblico e quello privato, trattandosi nella sostanza di posizioni identiche: la via maestra

da seguire sarebbe quindi quella di parificare le due posizioni, prevedendo identici requisiti.

Altra via potrebbe essere quella prevista in alcune delle proposte di legge. cioè di stabilire una durata minima del matrimonio e di determinare solo la misura della differenza di età tra i coniugi. Tuttavia, se seguissimo questa seconda via, a mio avviso dovremmo modificare la norma dell'articolo 24 della legge 30 aprile 1969, n. 153, riguardante i pensionati INPS. La mia convinzione è che occorre conservare un minimo di misure restrittive, tenendo fede allo scopo essenziale cui obbedisce la norma vigente e cioè quello di scoraggiare i casi di matrimoni contratti al solo fine di far percepire una pensione al coniuge superstite; del resto misure del genere sono state ritenute, come ho già rilevato, pienamente legittime dal punto di vista costituzionale.

In definitiva, la mia proposta è quella di modificare il terzo comma dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, nel senso di adeguarlo in tutto e per tutto alle norme vigenti per il settore dei pensionati INPS. Dovrebbe conseguentemente essere modificato anche l'articolo 6 della legge n. 1646 del 22 novembre 1962.

Infine ritengo che dovremmo fare una riflessione sulle norme di cui ai commi quarto e sesto dell'articolo 82, relativamente alla parte in cui si prevede il caso di separazione personale per colpa.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

GIUSEPPE MANFREDI. Le modifiche alla normativa vigente, messe in evidenza anche dalla Corte costituzionale, si rendono necessarie per evitare le disparità di trattamento tra i dipendenti pensionati statali e quelli dell'INPS in fatto di reversibilità delle pensioni. In particolare siamo d'accordo con la proposta di legge Gianni, che abbiamo sottoscritto, che tende ad abolire il terzo comma dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092.

In sostanza siamo d'accordo anche con le considerazioni espresse, nella relazione alla sua proposta di legge, dall'onorevole Fiori, il quale afferma, seppure in modo enfatico, che: « in una visione dinamica e solidaristica dei problemi dell'anziano in senso totale non trovano nemmeno giustificazione alcune diffidenze preconcette e certi accessi di fiscalismo in danno di vecchi lavoratori benemeriti, largamente dotati di collaudata esperienza e di sicuro discernimento, ai quali, sulla sola base del dato anagrafico, si vorrebbe negare l'autogestione della propria privacy, di quel santuario che è il foro interiore di ogni umana creatura. Peraltro l'articolo 32 della Costituzione tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, ond'è che nei confronti dell'anziano dovrebbe essere più deciso il ricorso a quelle soluzioni, specie d'ordine familiare, grazie alle quali si potrebbe in tanti casi allontanare al tempo stesso lo spettro dell'emarginazione e della solitudine ed assicurare un po' di serenità negli ultimi anni di vita. Come è da sottolineare che l'età avanzata rientra indubbiamente fra le condizioni personali alle quali fa riferimento l'articolo 3 della Costituzione ai fini di un'effettiva parificazione ed eguaglianza di tutti i cittadini.

La soluzione ottimale sarebbe l'ammissibilità, ai fini di riversibilità, di matrimoni di pensionati indipendentemente dal distacco d'età fra i coniugi».

L'onorevole Fiori, dopo queste premesse che sembrerebbero preannunciare un intervento più organico, nella sua proposta di legge mantiene quelle discriminazioni che sono state fonte di malcontento, di ambiguità e di diverse interpretazioni giuridiche.

Noi, invece, vogliamo tirare le conseguenze estreme, così come viene fatto dalla proposta Gianni ed altri tendente a cautelare lo Stato da matrimoni puramente figurativi. Matrimoni di tal genere affondano le loro radici in un contesto preciso che facilmente può essere correlato a situazioni di sottosviluppo, di arretratezza e di indigenza, in mancanza dei quali tale fenomeno non avrebbe avuto spiegazioni credibili. E se una tale abitudine appariva in passato discutibile, tanto più appare oggi ingiustificata di fronte alle numerose riforme sociali del nostro paese; ed infatti vi è sempre una minore incidenza di matrimoni di questo tipo.

Il relatore ha già messo ampiamente in luce gli intrighi, i contrasti, le contraddizioni e le disparità esistenti in materia fra pensioni pubbliche e private, per cui nascono spontanee obiezioni di costituzionalità. Tali riserve fanno riferimento in particolare all'articolo 31, primo comma, della Costituzione in rispetto del quale non si devono creare situazioni oggettive di matrimoni soggetti a trattamenti legati alle diverse condizioni sociali. Un altro riferimento è all'articolo 36 della Costituzione che sancisce il diritto alla pensione, che non può essere subordinata a circostanze non dipendenti dalla volontà del titolare.

Di fronte alle considerazioni di carattere sociale, per cui va sempre più scomparendo il fenomeno dei cosiddetti matrimoni figurativi, e di fronte alle perplessità di ordine costituzionale, cui ho fatto un brevissimo cenno, il gruppo comunista si dichiara favorevole alla equiparazione, limitandosi però a sancire il principio che 15 anni di versamenti di contributi sono sufficienti a maturare il diritto di reversibilità.

Ci sembrano anche molto interessanti le soluzioni contenute nella proposta di legge Servadei e Ferrari Marte riguardo al personale militare, nonché quelle della proposta Andò ed altri concernente l'eliminazione di talune conseguenze, che erano imprevedibili, derivanti dall'entrata in vigore della legge sul divorzio.

Sulla base di queste brevi considerazioni, penso sia opportuno nominare un Comitato ristretto che, prendendo in considerazione le numerose proposte di legge, rediga un testo unificato.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

LEONARDO CIANNAMEA, Relatore. Ho una sola obiezione alla proposta di nomina di un Comitato ristretto, e nasce dal fatto che, in vista dell'espressione del parere da parte della Commissione bilancio, appare opportuno procedere sin d'ora alla scelta di un testo base che, a mio giudizio, può essere la proposta di legge n. 2355.

GIUSEPPE MANFREDI. Concordo con la proposta del relatore.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta del relatore di scegliere come testo base per la discussione degli articoli la proposta di legge n. 2355.

(È approvata).

In attesa del parere della V Commissione, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO