

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1683

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **FIORI**

Presentata il 14 ottobre 1987

Perequazione definitiva dei trattamenti pensionistici del pubblico impiego

ONOREVOLI COLLEGHI! — Alcune generazioni di pubblici dipendenti (circa un milione) e le loro famiglie — in pratica tutti coloro che hanno lasciato il servizio prima del 1979 — subiscono da oltre un decennio gli effetti nefasti del disordine legislativo, economico e morale che ha determinato le cosiddette « pensioni di annata », cioè una discriminazione e arbitraria diversità di trattamento economico legata esclusivamente all'anno in cui si è lasciato il servizio.

In sostanza, dopo il 1975, si è modificato un ordinamento giuridico ultracentenario sganciando la pensione dai due insostituibili parametri della qualità (qualifica gerarchica terminale) e della quantità di lavoro prestato (anni di servizio effettivo) per sostituirvi una dinamica annua di rivalutazione inflazionistica la cui protezione effettiva è poco più dello zero.

Così, in presenza della tradizionale « riliquidazione » che aveva garantito per oltre un secolo un costante rapporto tra i trattamenti di quiescenza e quelli di attività di servizio, i pensionati pubblici hanno subito un processo che li ha umiliati non solo in termini di reddito, ma di condizione sociale, di dignità, di collocazione civile.

Tale situazione, per molti aspetti drammatica, è stata denunciata a tutti i livelli politici e istituzionali e riassunta nei suoi termini essenziali dalla autorevole voce del procuratore della Corte dei conti, professor Cappiello, che, in occasione della udienza pubblica delle sezioni riunite della Corte dei conti, tenuta nel 1984 per il « giudizio di parificazione » del rendiconto generale dello Stato per il 1983, ha dato ampio rilievo al problema della « carenza, oltremodo protratta, di una pur invocata idonea rifusione legisla-

tiva del principio di « perequazione » del trattamento pensionistico del personale statale », ponendo in evidenza che:

tale esigenza è soddisfatta in tutti i Paesi della Comunità europea ed è chiaramente posta nell'articolo 36 della Costituzione;

lo Stato non ha ritenuto di dover istituire per i propri dipendenti un « fondo pensioni », neppure sotto forma di « autonomia gestionale » o al livello di « contabilità separata », incamerando i contributi individuali dei dipendenti (attualmente 8,25 per cento dell'80 per cento del totale percepito) e provvedendo a pagare i trattamenti di quiescenza con la normale disponibilità di bilancio;

lo Stato, inoltre, si autoesonera dal versare i contributi previdenziali di propria spettanza quale datore di lavoro (pari al 17,70 per cento delle singole retribuzioni) nella stessa misura pur imposta alle regioni, province, comuni e altri enti locali.

Le pensioni statali traggono la loro origine da un formale rapporto di pubblico impiego, sono disciplinate da una propria regolamentazione di diritto pubblico (testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 e successive modificazioni e integrazioni) e sono esclusivamente « previdenziali » cioè da matrice contributiva.

Lo Stato intrattiene con i propri dipendenti un contratto assicurativo obbligatorio la cui gestione dovrebbe essere affidata (articolo 38 della Costituzione) ad apposito ente pubblico o ad una « cassa pensioni » autonoma, predisposta e integrata dallo Stato.

Il problema era stato già risolto nel 1881 con la « Istituzione di una Cassa delle pensioni civili e militari a carico dello Stato » (legge 8 aprile 1881, n. 134, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dello stesso giorno), ma la Cassa non fu mai realizzata perché non si provvide ad

emanare il regolamento previsto all'articolo 12 della legge.

Nel fissare i principi che presiedono al trattamento di quiescenza del personale dello Stato, il citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 prevede che la pensione sia proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro prestato, riprendendo analogo principio cui si improntava l'ordinamento giuridico anteriore; e tale principio viene perfettamente rispettato dalla normativa del testo unico (articoli 42 e 44).

Per assicurare nel tempo il rispetto di tale principio di proporzionalità, per oltre un secolo, si è regolarmente provveduto a collegare pensioni e retribuzioni di servizio mediante l'istituto della riliquidazione: sotto il profilo operativo, tale sistema, essendo vincolato a complesse operazioni contabili per i singoli pensionati, era lento e macchinoso, ma — bene o male — reggeva.

Tra le norme più recenti che hanno previsto la riliquidazione delle pensioni a tutto il 1972, si citano le seguenti:

legge 29 aprile 1949, n. 221 (articoli 8-10);

legge 8 aprile 1952, n. 212 (articoli 21-22);

decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 20 (articoli 24-25);

legge 11 luglio 1956, n. 734 (articolo 8);

legge 18 marzo 1968, n. 249 (articoli 31-32);

decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1081 (articoli 6-7);

decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (articolo 73).

Un radicale cambiamento, nel lodevole intento di modernizzare le procedure di riliquidazione con possibilità di elaborazione elettronica, avviene con la legge 29

aprile 1976, n. 177 che — all'articolo 2 — stabilisce un nuovo meccanismo per collegare le pensioni alla dinamica retributiva, con il metodo della rivalutazione percentuale, da definirsi anno per anno, a cura di una apposita commissione governativa. Ma — *in cauda venenum* — viene consentito, provvisoriamente e non oltre l'anno 1978, di applicare alle pensioni pubbliche l'indice di rivalutazione del settore privato, il cui ordinamento giuridico è regolato da principi e norme che poco o nulla hanno in comune con quelli del settore pubblico.

Nel 1986, con sentenza n. 173 del 27 giugno, la Corte costituzionale pur sancendo che « l'esistenza di molteplici categorie di lavoro giustifica l'attuale pluralità di regimi previdenziali con caratteristiche e discipline separate » abbandona i dipendenti pubblici a una « perequazione automatica » che nell'anno 1986 ha assicurato una copertura dello 0,4 per cento ! La disciplina provvisoria — cioè applicazione dell'indice di rivalutazione previsto per il settore privato — finisce per divenire definitiva nel 1980, con un colpo di mano del Governo, attraverso due righe inserite in un articolo riferito a tutt'altra materia, l'articolo 14, comma quinto, del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33.

Ma le grandi discriminazioni per i pensionati statali, anche se ciò può apparire incredibile, iniziano proprio con la grande conquista sindacale della contrattazione triennale ottenuta per i pubblici dipendenti.

A seguito della prima applicazione di tali contratti (1976-1979 e 1980-1982) le retribuzioni di servizio — e le relative basi pensionabili — vengono raddoppiate, mentre per i pensionati prima della decorrenza giuridica dei nuovi trattamenti economici viene calato un « sipario di ferro » che taglia fuori:

legge 11 luglio 1980, n. 312: i pensionati ante 1° gennaio 1979 se dirigenti e quelli ante 1° luglio 1979 se non dirigenti;

legge 6 agosto 1981, n. 432: tutti i pensionati ante 1° gennaio 1979.

Nasce così ufficialmente il pensionamento di annata !

Tra il 1980 e il 1985 il divario tra la retribuzione pensionistica di coloro che sono stati esclusi dai benefici della contrattazione triennale e quelli che ne hanno fruito, a partire dalle leggi n. 312 del 1980 e n. 432 del 1981, diviene enorme e insostenibile, tra il 100 e il 160 per cento del trattamento economico ante legge n. 312 del 1980.

L'enorme malumore e le proteste dei pensionati furono quasi subito recepite dalla classe politica, tant'è che nel giugno 1980 l'*iter* della citata legge n. 312 si bloccò al Senato sino a quando il Ministro per la funzione pubblica *pro tempore*, Giannini, a nome del Governo, si impegnò a perequare le pensioni, a partire dal 1° gennaio 1981: tale solenne impegno fu recepito nell'ordine del giorno del Senato contestuale all'approvazione della legge, meglio conosciuto come « Protocollo Giannini ».

A seguito dell'impegno assunto, il compito di definire tempi e modalità della perequazione fu affidato a una commissione, presieduta dal professor Colletti.

Tale commissione lavorò in modo ineccepibile per oltre un anno, presentando un valido progetto di soluzione che ottenne unanimi stima e consensi.

Il frutto di tale lavoro non giunse neppure all'esame del Consiglio dei ministri, il Governo Spadolini 1° cadde, il solenne impegno dimenticato e i pensionati « di annata » ancora una volta furono beffati.

Intanto la forbice tra vecchi e nuovi pensionati continuò a crescere in virtù di aumenti alle retribuzioni di servizio ottenuti in sede di contrattazione triennale (contratti 1983-1985 e 1986-1988). Infatti gli aumenti stipendiali (per la dirigenza) sono stati:

per legge 20 novembre 1982, n. 869: 38/45 per cento;

per legge 17 aprile 1984, n. 79: 13 per cento;

per legge 8 marzo 1985, n. 72: 4,5 per cento.

Grandi puniti sono, in particolare, i pensionati militari e delle forze dell'ordine attraverso le ferree barriere di esclusione poste dalle decorrenze giuridiche fissate per le indennità operative e di istituto pensionabili.

Solo nell'aprile del 1985, trovato l'accordo politico, con la legge 17 aprile 1985, n. 141 (e la contestuale legge 15 aprile, n. 140 per il settore privato), viene attuata una prima modesta perequazione — erogata in quattro momenti successivi, di cui l'ultimo è scaduto il 1° luglio 1987 — che, grosso modo, adegua le vecchie pensioni con un sistema, differenziato per le varie categorie, di aumenti percentuali e una aliquota fissa, ai benefici della prima e seconda contrattazione triennale (leggi n. 312 del 1980 e n. 432 del 1981).

Non viene però risolto un problema essenziale, quello cioè di un meccanismo di aggancio delle retribuzioni del settore pubblico ai periodici miglioramenti economici da contrattazione triennale per il personale in servizio.

Tant'è che, nel 1986, con gli aumenti stipendiali del 40 per cento concessi dalla legge 11 luglio 1986, n. 341, la sperequazione massima, quella cioè che colpisce i collocati in quiescenza prima del 1979, varia tra il 105 per cento (dirigenti civili) e il 130 per cento (dirigenti militari).

Per dare una misura approssimata di tale sperequazione basterà considerare, ad esempio, che un « generale di brigata » pensionato ante 1979 percepisce assegni molto inferiori alla metà del collega pari grado e anzianità pensionato 1986, ed equivalenti a quelli di un maresciallo (sottufficiale) che ha lasciato il servizio nel 1986.

Incredibile, in tale quadro, il decreto-legge 18 maggio 1987, n. 189 che alle « misure urgenti per la concessione di miglioramenti economici al personale militare » ha abbinato quelle « per la riliqui-

dazione delle pensioni dei dirigenti civili e militari dello Stato e del personale ad essi collegato o equiparato ».

Tali misure, comportano in pratica la perequazione integrale, a tutto il 1987, delle pensioni dei soli dirigenti civili e militari che hanno lasciato il servizio dopo il 1° gennaio 1979, escludendo quindi il personale più penalizzato e cioè:

i dirigenti civili e militari collocati in quiescenza prima del 1979;

tutto il rimanente personale statale, non dirigente, compreso quello collocato in pensione nelle annate tra il 1978 e il 1985.

Da quanto esposto risulta con solare evidenza che l'allineamento delle pensioni del settore pubblico non presenta alcuna difficoltà di ordine tecnico, ma è solo un problema di « volontà politica ».

Il metodo adottato per la « perequazione » (aumenti percentuali differenziati per categorie) nella legge n. 141 del 1985 è da considerare valido in quanto ha consentito di stabilizzare una volta per tutte le singole posizioni presso le Direzioni provinciali del tesoro in collegamento con i grandi elaboratori elettronici. I relativi provvedimenti consistono in:

una legge analoga alla n. 141 del 1985 per la « perequazione » a tutto il 1987 (quarta contrattazione triennale);

l'inserimento nella nuova legge di un meccanismo di agganciamento automatico dei trattamenti pensionistici ai miglioramenti delle retribuzioni in servizio per le successive contrattazioni triennali.

La « perequazione » per i trattamenti di quiescenza dei pubblici dipendenti è giuridicamente un atto dovuto.

Sostenere che non può essere effettuata in quanto « richiederebbe ingenti oneri non sostenibili dal bilancio statale » è solo un modo di deformare la verità nei confronti della pubblica opinione.

Infatti:

le pensioni nulla hanno a che fare con il bilancio dello Stato, se non per

fatto meramente contabile, in quanto dovrebbero costituire, come ha autorevolmente affermato il procuratore generale della Corte dei conti, una gestione autonoma, quanto meno a livello di contabilità separata;

la spesa per le pensioni (tecnicamente: debito pubblico) ha i caratteri della prevedibilità, della obbligatorietà e della incomprimibilità: è spesa riflessa e, come tale, non si può classificare « ingente »;

ove lo Stato avesse gestito correttamente le entrate dei contributi previdenziali del personale in servizio (attualmente 8,25 per cento), versando la quota di propria spettanza quale datore di lavoro (17,70 per cento), il relativo « montante composto » negli ultimi quindici anni, da solo, sarebbe stato sufficiente

per pagare agli aventi diritto una pensione almeno uguale alla retribuzione dei colleghi in servizio.

In siffatta situazione sarebbe sommamente ingiusto e moralmente censurabile fare pagare ai pubblici pensionati attraverso la discriminazione del trattamento economico, più che dimezzato rispetto ai colleghi più fortunati, il costo del disordine amministrativo statale e delle scelte sbagliate che hanno portato alla enorme lievitazione della spesa pubblica.

Per queste considerazioni la presente proposta di legge vuole risolvere una volta per tutte la questione della perequazione con una serie di norme che prevedono la riliquidazione di tutte le pensioni pubbliche sulla base delle retribuzioni di attività e il loro aggancio alla dinamica retributiva del personale in servizio.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Le pensioni ordinarie, privilegiate e di reversibilità di cui all'articolo 1 della legge 29 aprile 1976, n. 177, comprese quelle del personale di magistratura ed assimilato, già parzialmente adeguate con legge 17 aprile 1985, n. 141, sono rivalutate ed agganciate alla dinamica retributiva del personale in attività alla data 1° gennaio 1988 con le modalità di cui agli articoli successivi.

ART. 2.

1. Le pensioni attribuite al personale di cui all'articolo 1 cessato dal servizio fino al 31 dicembre 1987 sono riliquidate, a decorrere dal 1° gennaio 1988, sulla base delle retribuzioni di attività, a parità di qualifica-livello-grado-anzianità, ivi compreso ogni altro assegno ed indennità pensionabili alla stessa data.

2. Gli aumenti dovuti ai singoli beneficiari sono corrisposti nell'arco di quattro semestralità. Il 25 per cento in data 1° gennaio 1988, il 50 per cento in data 1° luglio 1988, il 75 per cento in data 1° gennaio 1989, il 100 per cento in data 1° gennaio 1989.

ART. 3.

1. Dal 1° gennaio 1988 tutti i miglioramenti economici che sono comunque attribuiti al personale in attività di servizio sono estesi automaticamente ai trattamenti pensionistici con le stesse percentuali e decorrenze fissate per il personale in servizio.

ART. 4.

1. Al fine di poter assicurare i benefici di cui all'articolo 3, dal 1° gennaio 1988 si estende al personale comunque in quiescenza la « trattenuta in conto entrata Tesoro » con le stesse percentuali applicate al personale in attività.

ART. 5.

1. Agli aventi diritto collocati in quiescenza fino al 31 dicembre 1978, nella attesa dei relativi decreti, nelle more della predetta riliquidazione viene corrisposto, dal 1° gennaio 1988 ed a cura degli uffici che hanno in carico le rispettive partite, a titolo di acconto un aumento del 25 per cento delle singole pensioni di godimento, con esclusione della indennità integrativa speciale e delle aliquote di aggiunta di famiglia, salvo conguaglio in sede di liquidazione della pensione definitiva.

ART. 6.

1. Gli aumenti di cui alla presente legge corrisposti sulle pensioni di cui al secondo comma dell'articolo 1 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sono a carico dei fondi e delle casse interessate.

ART. 7.

1. All'onere finanziario derivante dall'applicazione della presente legge, si fa fronte utilizzando le maggiori entrate previdenziali, comprese quelle derivanti dall'articolo 4, e contabilizzando anche il virtuale onere a carico dello Stato quale datore di lavoro.