CAMERA DEI DEPUTATI N. 4046

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato FIORI

Presentata il 22 giugno 1989

Norme per la perequazione delle pensioni dei dipendenti pubblici ad onere zero per lo Stato

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il problema della sperequazione pensionistica nell'ambito dei pubblici dipendenti, noto a tutti noi come « il fenomeno delle pensioni d'annata », riveste la massima rilevanza politico-sociale da un lato per l'afferenza che esso ha con la spesa pubblica, dall'altro per il grandissimo numero delle persone che ne sono interessate.

Nonostante che, in sede politica, siano stati finora esperiti diversi tentativi di soluzione – mi riferisco in particolare alle leggi 15 aprile 1985, n. 140, e 17 aprile 1985, n. 141 – il fenomeno si trascina irrisolto dal 1973, data di entrata in vigore 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. 1032, con la disattesa dell'istituto della riliquidazione, e con la successiva legge 29 aprile 1976, n. 177, che, demolendo il citato istituto della riliquidazione, disattendeva in gran parte anche quanto previsto in sostituzione.

Con tale comportamento lo Stato veniva a violare gli articoli 3 e 36 della Costituzione e pertanto si rende oggi improcrastinabile ripristinare detto istituto, in quanto, nel tempo, sono venuti a determinarsi squilibri tali da non poter essere corretti con sistemi automatici. Infatti il continuo modificarsi delle carriere dei dipendenti pubblici rende impossibile adottare un sistema automatico di adeguamento delle pensioni.

Occorre osservare pregiudizialmente che il problema della perequazione pensionistica richiede contestualmente una

soluzione politica e una soluzione tecnica: se, dal punto di vista logico, soluzione politica e soluzione tecnica sono correlate e contestuali, non può affermarsi altrettanto dal punto di vista cronologico; in altri termini, sotto l'aspetto cronologico, l'esatta soluzione tecnica riveste carattere assolutamente prioritario rispetto alla soluzione politica.

La mancata soluzione del problema non è quindi meramente imputabile alla difficoltà, da parte dello Stato, di reperire i fondi necessari alla sua soluzione, bensì dipende dal fatto che le soluzioni finora tentate in sede politica sono state sempre disancorate dall'esatta soluzione tecnica, si sono sostanziati cioè interventi settoriali e congiunturali al posto degli indispensabili interventi globali e strutturali, aggravando in tal modo, e non certo eliminando, il fenomeno della sperequazione.

In merito c'è infatti da osservare che l'articolo 34 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), pur comportando un aggravio non indifferente nel bilancio dello Stato, produrrà necessariamente le seguenti conseguenze a partire dal 1989:

1) coloro che non si trovano sperequati, si vedranno applicare l'aumento percentuale – immaginiamo a mero titolo esemplificativo, del 10 per cento – alla propria pensione, che « potrebbe » restare non sperequata;

2) coloro che si trovano – e da anni – sperequati, con punte di sperequazione spesso di gran lunga superiori alle 500 mila lire mensili, si vedranno applicare lo stesso aumento percentuale alla propria pensione sperequata: riceveranno così, di volta in volta, aumenti sempre e proporzionalmente inferiori a quelli del collega di pari grado ed anzianità di servizio non sperequato, resteranno sempre, nella migliore delle ipotesi, con l'identica sperequazione percentuale (*id est:* « relativa »), mentre vedranno aumentare costantemente la propria sperequazione assoluta e precisamente in modo direttamente proporzionale all'indice percentuale adottato.

Ritengo necessario precisare, con esemplificazione aritmetica, gli effetti negativi conseguenti all'applicazione del citato articolo 34.

Siano A e B due pensionati con identica anzianità, funzione e grado, differenziati soltanto dal differente momento di collocamento in quiescenza; A percepisca la pensione non sperequata di lire 1.000.000; B percepisca la pensione sperequata di lire 500.000.

Nel caso considerato, B ha la sperequazione assoluta di lire 1.000.000 meno 500.000 = lire 500.000 e la sperequazione percentuale di lire 500.000 diviso lire 1.000.000 = 0,5 cioè del 50 per cento.

Il pensionato B avrà la sperequazione assoluta di lire 1.100.000 meno 550.000 = lire 550.000 e la sperequazione percentuale *id est*: « relativa » di lire 550.000 diviso lire 1.100.000 = 0,5 cioè del 50 per cento.

Applicando un aumento indicizzato del 10 per cento, la situazione risulterà così modificata:

A percepirà la pensione di lire 1.100.000;

B percepirà la pensione di lire 550.000.

Si ammetta ora infine che in sede politica si statuisca di stanziare migliaia e migliaia di miliardi per la rivalutazione delle pensioni dei pubblici dipendenti, ed in quantità tale – lo si ammetta per assurdo – da rendere le pensioni stesse superiori ai corrispettivi stipendi; ebbene, questa meramente supposta decisione politica non eliminerebbe affatto di per sé la sperequazione pensionistica, quando non fosse basata sull'esatta soluzione tecnica.

Così l'indice unico, come anche quello eventuale per comparti, imposto a valle (pensioni) e non prioritariamente a monte (stipendi), interrompe l'aggancio effettivo e diretto pensione-stipendio, genera nuova sperequazione preesistente.

In altri termini, non vi può essere differenza tra la normantiva che riguarda la dinamica retributiva e la normativa che

riguarda la dinamica pensionistica: se la prima non è indicizzata – e attualmente non lo è – non può essere indicizzata nemmeno la seconda, altrimenti è matematicamente ineludibile il perpetuarsi del fenomeno delle pensioni d'annata.

Così, per i motivi su esposti, il progetto governativo di riforma del sistema pensionistico non può assolutamente sortire effetti positivi, perché statuisce l'indicizzazione della dinamica pensionistica in carenza di una preventiva indicizzazione della dinamica retributiva.

Diverso sarebbe stato il discorso se fosse stata realizzata preventivamente una radicale riforma della normativa afferente la dinamica retributiva dei pubblici dipendenti in attività di servizio, secondo i seguenti criteri:

fissazione degli stipendi « relativi » attraverso parametri;

fissazione di un'unica modalità di progressione dei benefici economici;

eliminazione delle varie indennità o, in alternativa, concessione di indennità mai pensionabili;

fissazione di eguali scadenze dei periodi contrattuali, eccetera; cioè se fosse stato realizzato il contratto unico per i dipendenti pubblici.

Poiché la realizzazione di quanto esposto non è attualmente prevedibile né a medio, né a lungo termine, è all'interno della situazione attuale che si deve ricercare l'esatta soluzione tecnica del fenomeno delle pensioni d'annata.

Detta soluzione deve possedere le seguenti caratteristiche:

1) deve essere tecnicamente esatta, cioè rispettare integralmente il seguente principio perequativo: « a parità di anni di servizio effettivamente prestati o valutati giuridicamente come tali e a parità di qualifica o grado deve corrispondere uguale pensione »;

2) deve prevedere l'immediata decorrenza giuridica della perequazione integrale;

3) deve essere compatibile con le necessità di bilancio.

Il progetto, che sottopongo alla vostra attenta valutazione possiede tutte le tre cennate caratteristiche.

Prima di passare all'esame dettagliato del progetto, sarà bene svolgere alcune ulteriori considerazioni, al fine di sgomberare il campo da possibili equivoci e fraintendimenti.

Nel discorso che segue, ogni qual volta sarà citata la parola « pensione », si dovrà intendere l'ammontare della pensione lorda, priva di qualsiasi altro emolumento, quale ad esempio, l'indennità integrativa speciale, gli assegni familiari, e così via.

La sperequazione è caratterizzata da due valori: sperequazione assoluta e sperequazione relativa o percentuale. La sperequazione assoluta è costituita dalla differenza tra la pensione di fatto percepita e la pensione non sperequata, che è ovviamente la pensione che spetterebbe al pensionato se andasse in pensione nel momento attuale. La sperequazione relativa o percentuale è costituita dal rapporto tra la sperequazione assoluta e la pensione non sperequata.

Il dato veramente significativo della sperequazione non è quello della sperequazione assoluta, bensì quello della sperequazione relativa.

Vediamo ora con un esempio che cosa ciò significa.

Il pensionato A percepisca lire 300.000 di pensione contro lire 600.000 che gli spetterebbero, se non vi fosse sperequazione: ha così una sperequazione assoluta di lire 600.000 meno 300.000 = lire 300.000 ed una sperequazione relativa di 300.000 diviso 600.000 = 0,50 = 50 per cento.

Il pensionato B percepisca lire 700.000 di pensione contro lire 1.000.000 che gli spetterebbero, se non vi fosse sperequazione: ha così una sperequazione assoluta di lire 1.000.000 meno 700.000 = lire 300.000 ed una sperequazione relativa di 300.000 diviso 1.000.000 = 0,3 = 30 per cento.

Nel caso ipotizzato, entrambi i pensionati hanno identica sperequazione assoluta (300.000 lire), ma il primo ha la sperequazione relativa dello 0,5, cioè percepisce il 50 per cento in meno di quanto gli spetterebbe, mentre il secondo, ha la sperequazione relativa dello 0,3 per cento, cioè percepisce il 30 per cento in meno di quanto gli spetterebbe. È chiaro che tra i due è maggiormente vittima della sperequazione il primo, che ha la sperequazione relativa (o percentuale) del 50 per cento rispetto al secondo, che ha la sperequazione relativa del 30 per cento.

Generalizzando si può quindi affermare che è maggiormente vittima della sperequazione non necessariamente chi ha maggiore sperequazione assoluta, bensì – e questa volta necessariamente – chi ha maggior sperequazione relativa.

È quindi il dato della sperequazione relativa – e non quello della sperequazione assoluta – che si deve necessariamente tener presente se si vuole risolvere integralmente e definitivamente il problema della sperequazione pensionistica!

Il principio perequativo fondamentale non viene affatto contraddetto e viene rispettato in pieno:

sia nel caso che la sperequazione relativa sia ricondotta al valore zero, cioè nel caso che non vi sia più né sperequazione assoluta né sperequazione relativa, grazie ad idonei – ma del tutto improbabili – interventi finanziari statali;

sia nel caso che la sperequazione relativa venga ad assumere un valore diverso da zero, ma uguale per tutti i pensionati, per esempio anche nel caso che tutti i pensionati risultino sperequati del 20 per cento, e ciò in dipendenza di stanziamento statale insufficiente o nullo.

Ciò significa che l'eliminazione del fenomeno delle pensioni d'annata può essere realizzata anche ad onere di incremento zero da parte dello Stato, il che vuol dire anche a costo della diminuzione della pensione per i collocandi a riposo e per una parte dei pensionati, in genere quelli collocati a riposo con l'ultimo contratto.

Prima ancora di entrare nei dettagli, anticipo che questa è la richiesta che viene anche da pensionati e collocandi a riposo che vedrebbero diminuita la propria pensione. Aggiungo poi che le ultime pensioni, liquidate a decorrere dal 1982, corrispondono ad una media che va dall'80 al 90 per cento dell'ultimo salario o stipendio percepito, mentre nella CEE tale media si aggira sul 65, 70 per cento; in considerazione di ciò, il progetto risulta anche in linea con l'inevitabile adeguamento del nostro sistema pensionistico a quello della CEE.

Soffermiamoci ora ad esaminare come nasce tecnicamente la sperequazione:

le aliquote percentuali, per esempio, nel caso dei dipendenti statali, del 94,4 per cento dopo 40 anni di servizio, del 92,276 per cento dopo 39 anni di servizio, e così via, agganciano la pensione alla corrispettiva base stipendiale solo nel momento del collocamento a riposo; dopo il momento del collocamento a riposo, la pensione perde questo momentaneo aggancio, le aliquote non hanno più efficacia agli effetti dell'aggiornamento della pensione e la pensione stessa resta sottoposta ad aumenti di « perequazione » indicizzati, la cosiddetta perequazione automatica. Muore così, nello stesso momento in cui è nato, il vero aggancio pensione-stipendio; la pensione non sa più nulla di quel che succede alla corrispettiva base stipendiale pensionabile, non ne segue più proporzionalmente le variazioni. Questa è la causa « tecnica » della sperequazione!

La sperequazione pertanto può essere eliminata solo ed unicamente eliminandone la causa, cioè solo ed unicamente attribuendo efficacia permanente nel tempo alle aliquote percentuali nel loro valore attuale, oppure alle aliquote percentuali proporzionalmente ed opportunamente ridotte, cioè moltiplicate per un coefficiente riduttivo K minore di uno, che viene calcolato con la massima precisione, in funzione dello stanziamento statale, peraltro anche nullo, secondo la modalità prevista dall'articolo 1 del progetto di legge in esame.

L'attribuzione di efficacia permanente nel tempo alle aliquote percentuali – ridotte o meno che siano – comporta la reintroduzione dell'istituto della riliquidazione delle pensioni, ristabilisce per sempre l'aggancio effettivo, diretto, non nominale, pensione-stipendio, fa sì che, in occasione dei rinnovi contrattuali dei dipendenti in servizio, si debba tener finalmente conto dell'onere riflesso per i dipendenti in pensione, onere che è automatico.

Il progetto si presenta come omnicomprensivo, perché dotato di una formulazione propositiva continua: in base ad esso la perequazione integrale può essere realizzata a qualsiasi livello, sulla base cioè delle aliquote vigenti o delle aliquote opportunamente ridotte, in funzione dello stanziamento statale che può essere anche nullo.

Esso introduce una rivoluzione copernicana negli abituali termini del problema: non più onere dello Stato in funzione della perequazione, bensì perequazione integrale ed immediata in funzione dell'onere, di qualunque entità esso sia, dello Stato.

La sua flessibilità è tale che il coefficiente riduttivo K, in un primo tempo determinato, può in tempi successivi essere ricondotto al valore uno, quindi eliminato, se così si intenderà decidere in sede politica; il progetto è in linea con la politica antinflazionistica sinora perseguita, nonché, come già si è rilevato, con l'adeguamento al sistema pensionistico della CEE.

Il progetto è rispettoso della volontà politica del legislatore, cui demanda in pieno la statuizione del valore del coefficiente K, e lo pone di fronte alle proprie responsabilità, di fronte alla propria coscienza: il legislatore infatti non può più accampare il solito ritornello della mancanza di fondi, per disattendere, ancora una volta, la richiesta di un inequivocabile atto di giustizia, peraltro volto e incanalato nell'interesse generale della nazione.

Difficoltà relative a diritti acquisiti e a tempi di realizzazione non possono considerarsi assolutamente ostative per l'approvazione e la realizzazione del progetto: esse saranno opportunamente superate, come del resto è giustamente avvenuto per i tagli all'indennità integrativa speciale e per la concessione della stessa ai pensionati-*baby* sulla base degli anni di servizio prestati.

Per non tediarvi ulteriormente, onorevoli colleghi, concludo invitandovi a dare il vostro voto favorevole al progetto: sarà questo un atto storico col quale vi renderete benemeriti non solo nei riguardi dei diretti interessati, ma anche nei confronti dell'intera nazione.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'indice di incremento annuale delle retribuzioni dei pubblici dipendenti da applicare sulle pensioni, così come stabilito dalla legge 29 aprile 1976, n. 177, e successive perequazioni, viene modificato applicando alle vigenti aliquote percentuali il coefficiente riduttivo « K », di valore inferiore ad uno.

2. Il coefficiente di cui al comma 1 viene così determinato:

$$K = \frac{Og + Ie}{Og + Imax}$$

dove

a) Og = onere globale statale annuo per le pensioni dei pubblici dipendenti;

b) Ie = incremento eventuale annuo;

c) Imax = incremento globale statale massimo annuo che sarebbe necessario per rialzare le perequazioni sulla base delle aliquote non ridotte.

ART. 2.

1. La pensione per i pubblici dipendenti ancora in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge viene liquidata sulla base delle aliquote percentuali rideterminate con il coefficiente riduttivo « K » di cui all'articolo 1.

2. La pensione dei pubblici dipendenti, in quiescenza alla data di entrata in vigore della presente legge, viene ricalcolata e riliquidata applicando il coefficiente riduttivo « K » di cui al citato articolo 1.

ART. 3.

1. Le aliquote rideterminate sulla base della formula dell'articolo 1 conservano efficacia permanente nel tempo e costituiscono il fondamento dell'aggancio effettivo della pensione allo stipendio.

ART. 4.

1. Alla fine di ogni anno solare viene riliquidata la pensione aggiornata di ogni dipendente a riposo, unitamente alla corresponsione di eventuali arretrati.

ART. 5.

1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* .

2. Le amministrazioni che devono effettuare le parametrazioni di cui all'articolo 1 sono tenute a provvedere in conseguenza.

ART. 6.

1. In sede di prima applicazione della presente legge, per il periodo precedente la liquidazione o la riliquidazione delle pensioni di cui all'articolo 2, i relativi conguagli vengono così regolati:

a) contestualmente all'erogazione della pensione riliquidata, se a credito del pensionato;

b) in occasione dell'erogazione della tredicesima mensilità, o se non sufficiente, di altra tredicesima successiva, se a debito del pensionato.