

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3588

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MAGNALBÒ, MARRI, TURINI
e BONATESTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 OTTOBRE 1998

Disciplina del fondo perequazione delle pensioni
dei pubblici dipendenti

ONOREVOLI SENATORI. - Appare ovvio, fino alla banalità, sottolineare l'importanza e l'urgenza di produrre una normativa pensionistica aderente in maniera effettiva alle esigenze della collettività, una normativa che contemperi le necessità economiche di uno Stato proiettato verso l'Europa con quelle di una rilevante categoria di persone e di cittadini, i quali non vogliono vedersi traditi da un'eventuale impossibilità di corresponsione dei diritti da loro acquisiti.

La normativa vigente in materia previdenziale, imposta dalle leggi di riforma che si sono succedute dall'epoca del governo di Giuliano Amato ad oggi, ha determinato il verificarsi di una situazione di incostituzionalità, la quale pone l'Erario in uno stato di latente e grave rischio, nella considerazione che la Corte costituzionale, la quale sino ad ora ha dato una prevalente considerazione alle esigenze del bilancio, può, al verificarsi di una grave ragione sociale, attuare il proposito, più volte chiaramente espresso, di intervenire direttamente ed in maniera drastica per reintegrare nel loro diritto gravemente leso coloro che da tali norme sono danneggiati.

È appena il caso di ricordare che, sulla base della Costituzione e dell'interpretazione della Corte costituzionale in materia, il trattamento pensionistico dei pubblici dipendenti viene definito «retribuzione differita».

I provvedimenti legislativi sopra ricordati, fissando un criterio esclusivamente contributivo nella definizione dei trattamenti previdenziali, hanno, di conseguenza, operato in maniera chiaramente incostituzionale. Non solo, ma hanno anche aggravato la situazione di incostituzionalità, prima limitando le pensioni di reversibilità in ragione del reddito personale dei percipienti, poi,

con la recente legge finanziaria per l'anno 1998, congelando la cosiddetta «scala mobile» per i titolari di trattamenti pensionistici superiori a cinque ed otto volte il trattamento minimo INPS, senza considerare il verificarsi, a causa di quest'ultima norma, di un sensibile «appiattimento» dei trattamenti previdenziali, tale da violare il principio costituzionale della proporzionalità delle retribuzioni - e la pensione è, come già ricordato, retribuzione differita - alla qualità ed alla quantità del lavoro al quale esse debbono essere rapportate.

Si ricorda che la Corte costituzionale, in più sentenze pronunciate sull'argomento delle pensioni pubbliche, ha stabilito che non debba mai verificarsi uno scostamento irragionevole fra pensioni e retribuzioni. Ha dichiarato, inoltre, con vigorosa determinazione, che si riservava di intervenire direttamente qualora tale scostamento si fosse verificato.

Ebbene, gli ultimi incrementi retributivi concessi agli alti dirigenti dello Stato, con l'istituzione di una indennità di posizione pari ad un importo di 18-24 milioni di lire annue, ed a volte superiore a tale cifra, hanno sicuramente determinato un irragionevole scostamento, almeno per comparti, tra i gradi ed i livelli interessati.

Alle considerazioni esposte occorre aggiungere, oltre alle motivazioni del diritto costituzionale, quelle altrettanto valide determinate dall'etica e dalla coscienza sociale.

È nel ricordo dei più anziani il triste fenomeno delle «pensioni d'annata», che non poche tensioni sociali ha provocato negli anni 1970 e 1980. A tale fenomeno è riconducibile la necessità di correttivi pesantissimi per l'Erario, a seguito di sentenze della Corte costituzionale, e di insostenibili pres-

sioni sugli organi legislativi. I correttivi sono poi stati resi ancora più pesanti da oneri di rivalutazione monetaria e di interessi legali sempre concessi agli interessati dai tribunali amministrativi, senza considerare l'insostenibile onere di lavoro per gli uffici amministrativi che hanno dovuto rideterminare i trattamenti pensionistici, con l'impiego di tempi lunghissimi, tanto che molte pratiche, relative a disposizioni di legge di oltre dieci anni fa, non sono state ancora espletate.

Ebbene, noti economisti ai quali è stato affidato dai due rami del Parlamento lo studio delle implicazioni conseguenti le ultime riforme del sistema previdenziale hanno previsto tutti che il fenomeno delle pensioni d'annata, proprio in conseguenza di tali riforme, si produrrà nuovamente fra pochi anni.

La situazione esposta postula la necessità di riequilibrare il sistema previdenziale per il pubblico impiego con una nuova riforma che:

ottemperi ai precetti costituzionali nei confronti del personale interessato;

renda accettabile il nuovo sistema con risparmi gestionali che possano far fronte ai nuovi oneri finanziari imposti dalle prestazioni stabilite;

disponga misure provvisorie da adottare in attesa del funzionamento a regime di un equilibrio fra contributi e prestazioni.

È indubbio che il raggiungimento di tale equilibrio e la conseguente necessità di gravare sull'Erario per le prestazioni previdenziali possono verificarsi solo con l'istituzione di un fondo permanente, finalizzato alla gestione separata dei trattamenti pensionistici dello Stato prevista dal comma 1 dell'articolo 2 della legge 8 agosto 1995, n. 335.

Tali strumenti non sono una novità: furono infatti già previsti con la legge 7 aprile 1881, n. 134, dall'allora Ministro del tesoro Magliani, e poi disciolti e confiscati otto anni dopo da Giovanni Giolitti per far fronte allo stato di indigenza dell'Erario.

Come oggi, anche allora le esigenze dell'Erario si risolvevano prevaricando i diritti dei pensionati dello Stato! È da rammentare, comunque, che la necessità di un fondo permanente e autonomo per tutti i dipendenti statali, civili e militari già in passato ha più volte formato oggetto di insistenti rivendicazioni da parte di molte delle organizzazioni sindacali dei dipendenti delle Amministrazioni dello Stato. E ciò in quanto tale organismo veniva considerato strumento idoneo a realizzare i principi della chiarezza e trasparenza contributiva e, nel contempo, quelli della precisa quantificazione finanziaria, così come già avviene per altri istituti previdenziali, delle disponibilità a disposizione dello Stato, quale datore di lavoro, per l'erogazione dei vari trattamenti di quiescenza.

L'istituzione di un fondo permanente per l'erogazione dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti statali è, pertanto, l'obiettivo fondamentale del presente disegno di legge che è strutturato su cinque articoli.

All'articolo 1 si prevede l'istituzione del predetto fondo che sarà gestito dall'INPDAP, indicando inoltre le varie molteplici risorse finanziarie che ad esso affluiscono mediante le ritenute effettuate sulla retribuzione di tutti i lavoratori civili e militari e il contributo dovuto dallo Stato, nella sua veste di datore di lavoro.

Inoltre, nelle varie risorse figura anche quella derivante da un contributo straordinario annuale che da parte dello Stato dovrà essere corrisposto per i soli primi tre anni dopo la nascita del fondo. E ciò al fine di far fronte alle esigenze finanziarie ed operative proprie della fase iniziale di qualsiasi nuovo organismo, dopo la sua avvenuta costituzione e garantire, in tal modo, la sua reale funzionalità.

È da sottolineare, inoltre, che con le norme inserite in tale articolo si stabilisce anche una maggiorazione delle ritenute previdenziali a carico dei lavoratori in misura dello 0,3 per cento.

L'articolo 2 prevede, invece, l'emanazione di un regolamento, che viene adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, contenente le varie modalità applicative della disciplina riguardante la gestione del fondo, indicando, inoltre, in modo dettagliato, le varie problematiche che debbono formare oggetto delle relative norme e prevedendo, altresì, l'istituzione di un apposito consiglio di amministrazione sia per l'attività gestionale, sia per quella relativa agli investimenti di parte delle disponibilità finanziarie, con la partecipazione, in determinati casi, dei rappresentanti sindacali ad alcune sedute di tale organo collegiale, con diritto ad esprimere un voto consultivo su specifiche materie.

L'articolo 3 dispone, invece, misure di perequazione automatica delle pensioni al costo della vita, in attesa di una nuova riforma del sistema previdenziale che stabilisca una perequazione analoga alla dinamica retributiva.

L'articolo 4 dispone l'abrogazione:

a) dell'articolo 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, limitatamente alla previsione della decurtazione delle pensioni di reversibilità per titolari di redditi superiori a tre, quattro e cinque volte il tratta-

mento minimo INPS nonchè della tabella F allegata alla legge stessa;

b) dell'articolo 59, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che prevede il congelamento dell'indennità integrativa speciale e degli incrementi di carovita per i titolari di pensioni di importo superiore a cinque ed otto volte il trattamento minimo INPS.

L'articolo 5 prevede la presentazione, da parte del Governo, previa consultazione delle parti sociali interessate, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, di un disegno di legge, recante norme per una riforma del sistema previdenziale del pubblico impiego, che ripristini il carattere retributivo delle pensioni, pur rispettando l'esigenza di una copertura contributiva degli oneri, e che, nel contempo, individui e realizzi le possibilità di un risparmio nella gestione del nuovo sistema, da elaborare.

Quanto proposto non prescinde dall'esigenza di una solidarietà umana e sociale, la quale, comunque, deve essere riservata alla sfera dell'assistenza e non a quella della previdenza. Tale esigenza, peraltro, va affrontata dalla totalità dei cittadini, quindi tramite il sistema fiscale, e non dai soli lavoratori, vale a dire mediante il sistema previdenziale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Nelle more dell'attuazione delle disposizioni del comma 1 dell'articolo 2 della legge 8 agosto 1995, n. 335, è istituito il Fondo permanente ed autonomo per la gestione delle risorse finanziarie da utilizzare ai fini dell'erogazione ai dipendenti statali, civili e militari, dei trattamenti di quiescenza loro spettanti. Il Fondo è destinato a garantire, per il futuro, la corresponsione e la perequazione delle pensioni dei dipendenti anzidetti sulla base di un sistema idoneo a realizzare l'aggancio automatico delle pensioni stesse alla dinamica retributiva del personale in servizio.

2. Le risorse finanziarie del Fondo di cui al comma 1, che viene gestito dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), sono costituite:

a) dalla ritenuta previdenziale effettuata mensilmente dalle varie amministrazioni statali, in applicazione delle norme legislative e regolamentari vigenti, sulle retribuzioni dei dipendenti in servizio, compresi quelli che abbiano già superato i quaranta anni di contribuzione ovvero di servizio comunque utile ai fini pensionistici;

b) dalla ritenuta previdenziale operata, ogni mese, in attuazione della disciplina normativa in vigore sulle retribuzioni del personale in servizio, civile e militare, delle diverse amministrazioni statali, ai fini dell'indennità *una tantum* da erogare ai collocati a riposo, all'atto della loro cessazione dal servizio, emolumento questo definito «indennità di buonuscita»;

c) dal contributo che lo Stato, quale datore di lavoro, deve corrispondere, per tutti i dipendenti civili e militari in servizio, analogamente a quanto avviene sulla base

delle norme legislative vigenti da parte di tutte le imprese, sia dell'area privata, sia di quella pubblica, compresi gli enti locali, contributo la cui aliquota viene determinata con le norme del regolamento indicato all'articolo 2;

d) dalle somme derivanti dalla maggiorazione, nella misura dello 0,3 per cento, delle aliquote delle ritenute previdenziali mensili effettuate sulle retribuzioni dei dipendenti statali in servizio, con decorrenza dal primo del mese successivo a quello di entrata in vigore del regolamento di cui alla lettera c);

e) da un contributo straordinario statale, che viene elargito dallo Stato solo per i primi tre anni successivi all'istituzione del Fondo di cui al comma 1, al fine di consentire, nel più breve tempo possibile, la reale funzionalità operativa del nuovo organismo, contributo la cui misura viene stabilita dal Governo con le norme del regolamento di cui all'articolo 2;

f) dai versamenti effettuati da determinate amministrazioni statali per le disponibilità finanziarie relative agli stanziamenti esistenti nei fondi o nelle casse previdenziali speciali, introdotti nell'ordinamento amministrativo quale forma integrativa ai fini di assicurare un più elevato trattamento di quiescenza, ciò nell'ipotesi di un'eventuale soppressione di tali fondi o casse a seguito delle disposizioni contenute nel più volte citato regolamento.

Art. 2.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, adotta, con decreto, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il regolamento concernente le modalità di attuazione dell'istituzione e gestione del Fondo di cui all'articolo 1.

2. Nel regolamento sono incluse norme dirette a stabilire, prevedere o disciplinare:

a) la determinazione della misura dell'aliquota previdenziale da applicare sulle retribuzioni mensili corrisposte al personale civile e militare in servizio, da porre a carico dello Stato, quale contributo da esso dovuto, nella veste di datore di lavoro. La predetta aliquota non può, in ogni caso, essere fissata in misura inferiore a quella che le vigenti norme legislative stabiliscono per i versamenti contributivi dovuti dagli enti locali e da altri enti pubblici, anche essi nella loro veste di datore di lavoro, ai vari fondi gestiti dagli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro;

b) la fissazione dell'ammontare annuo complessivo del contributo straordinario che lo Stato elargisce, al Fondo da istituire, per i soli primi tre anni, come precisato alla lettera e) del comma 2 dell'articolo 1;

c) la facoltà di stabilire, ove ritenuta opportuna, la soppressione dei fondi o delle casse previdenziali speciali, esistenti presso alcune amministrazioni pubbliche per il personale in servizio, quale sistema diretto a realizzare misure integrative del normale trattamento di quiescenza, con il corrispondente versamento dei relativi stanziamenti finanziari esistenti al Fondo permanente gestito dall'INPDAP, destinando comunque tali stanziamenti per l'erogazione dei trattamenti di quiescenza in favore degli stessi dipendenti iscritti ai fondi o alle casse sopra indicate;

d) la possibilità per l'INPDAP di istituire, nell'ambito dell'unico Fondo permanente da esso gestito, una pluralità di casse previdenziali, in relazione sia alle diverse amministrazioni statali, sia, se ritenuto necessario, alle diverse categorie dei vari dipendenti civili e militari, onde rendere, con tale sistema, più funzionale ed organica la gestione dei vari stanziamenti destinati all'erogazione dei diversi trattamenti di quiescenza, previsti dalla disciplina normativa in vigore;

e) la determinazione degli indirizzi generali in materia di modalità, forme e siste-

mi di investimento produttivo delle varie disponibilità finanziarie del Fondo o delle eventuali varie casse previdenziali, in seno ad esso istituite, con l'obiettivo di realizzare un sostanziale incremento di tale disponibilità, destinato sempre all'erogazione dei vari trattamenti di quiescenza;

f) la costituzione, in seno all'INPDAP, di un apposito consiglio di amministrazione per la gestione del Fondo e, ove costituite, delle varie casse previdenziali nonchè per l'attuazione delle forme di investimento delle varie disponibilità finanziarie, risultanti negli stanziamenti a disposizione;

g) la partecipazione al consiglio di amministrazione di cui alla lettera *f)*, con voto consultivo, dei rappresentanti delle varie organizzazioni sindacali dei dipendenti delle amministrazioni statali, aderenti a Confederazioni che, per la loro rappresentatività, siano presenti con uno o più membri in seno al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Tale partecipazione è circoscritta alle sole sedute del consiglio di amministrazione nelle quali risultano iscritte nell'ordine del giorno problematiche relative:

1) ai programmi di massima diretti a definire le linee guida e di indirizzo dell'attività gestionale nonchè di quella per gli investimenti produttivi di una parte delle disponibilità finanziarie;

2) all'analisi dei risultati conseguiti, semestralmente, nell'esercizio dell'attività svolta e all'esame dell'avvenuta o meno realizzazione degli obiettivi programmatici fissati;

3) all'esame del bilancio previsionale e all'analisi, al termine dell'esercizio finanziario, dei dati del bilancio definitivo;

h) la determinazione dell'anno, in ogni caso non antecedente al 2002, da cui il Fondo di cui all'articolo 1 deve iniziare a partecipare alle spese derivanti dall'erogazione dei vari trattamenti di quiescenza ai dipendenti civili e militari delle varie amministrazioni statali. Il regolamento determina la quota di partecipazione del Fondo

al totale della spesa: tale quota, partendo da un minimo iniziale non inferiore al 10 per cento, è destinata gradualmente ad elevarsi sino a raggiungere il 100 per cento, nell'arco di un periodo non inferiore ad un decennio;

i) quant'altro necessario, in termini di disciplina normativa generale, per un'efficiente e funzionale operatività del Fondo permanente affidato alla gestione dell'INPDAP.

Art. 3.

1. Nelle more dell'approvazione di una nuova riforma del sistema previdenziale per il pubblico impiego, le pensioni dei dipendenti statali, civili e militari, nonché dei dipendenti dei vari enti pubblici territoriali e istituzionali devono essere, annualmente, perequate in modo automatico al costo della vita, apportando ad esse ed alle eventuali indennità connesse un incremento, in percentuale, pari a quello concernente la variazione del valore medio relativo all'indice dei prezzi a consumo per le famiglie di impiegati ed operai riscontrato nell'anno precedente, secondo i dati registrati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). L'aumento derivante da tale perequazione automatica, sulla base dei valori stabiliti in via previsionale, avviene con effetto dal 1° gennaio di ciascun anno per tutte le pensioni dirette, indirette o di reversibilità, qualunque sia il loro ammontare complessivo, incluso in esso l'emolumento corrisposto a titolo di indennità integrativa speciale.

2 Con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da emanare entro il 30 novembre di ogni anno, sono determinate le percentuali di variazione di cui al comma 1 e le modalità per la corrispondenza dei conguagli derivanti dalla differenza tra i valori determinati previsionalmente e quelli reali in seguito accertati.

Art. 4.

1. Nel terzo periodo del comma 41 dell'articolo 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335, le parole: «nei limiti di cui all'allegata tabella F» sono soppresse. È altresì abrogata la tabella F, allegata alla medesima legge.

2. È abrogato il comma 13 dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Art. 5.

1. Il Governo, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa consultazione delle parti sociali interessate, presenta al Parlamento un disegno di legge recante norme per la riforma del sistema previdenziale dei dipendenti dello Stato, civili e militari, nonché dei dipendenti dei vari enti pubblici territoriali e istituzionali, diretta ad assicurare un meccanismo di perequazione e di aggancio automatico delle pensioni alle retribuzioni, garantendone la copertura finanziaria attraverso una revisione delle aliquote contributive e la contestuale individuazione e adozione di adeguate misure di risparmio gestionale.

