

SENATO DELLA REPUBBLICA

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

GIOVEDÌ 1° LUGLIO 1954
(36^a Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

I N D I C E

Disegno di legge:

« Perekuazione automatica dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti statali » (511) (*Di iniziativa del deputato Cappugi*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 541, 545, 546
BRACCESI, relatore	545
DE LUCA Luca	544
FORTUNATI	542, 543, 546
MOTT, Sottosegretario di Stato per il tesoro	541, 542, 545, 546
PIOLA	544
RODA	545, 564
STURZO	545
TRABUCCHI	542, 544

La seduta è aperta alle ore 11,15.

Sono presenti i senatori: Arcudi, Bertone, Braccesi, De Luca Angelo, De Luca Luca, Fortunati Giacometti, Jannaccone, Minio, Negroni, Pesenti, Piola, Roda, Selvaggi, Spagna, Spagnoli, Sturzo, Tomè, Trabucchi e Valenzi.

Intervengono i Sottosegretari di Stato per il tesoro Mott e per le finanze Cortese.

BRACCESI, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa del deputato Cappugi: « Perekuazione automatica dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti statali » (511) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge di iniziativa del deputato Cappugi: « Perekuazione automatica dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti statali », già approvato dalla Camera dei deputati.

MOTT, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Devo premettere che l'attuale organizzazione della liquidazione delle pensioni degli statali presenta, per così dire, quante persone, tanti fatti; cioè la liquidazione delle pensioni è personale ed ogni dipendente dello Stato ha una liquidazione basata su un complesso di elementi variabili.

Il Governo ha esaminato attentamente il disegno di legge nell'iter finora percorso. Debbo rilevare anzitutto una difficoltà: per certe categorie esistono degli assegni pensionabili, che non sono generali a tutto il personale dello Stato (indennità speciali pensionabili). La dizione del proponente escluderebbe la possibilità di prendere in considerazione tali assegni pensionabili, quali, ad esempio, l'indennità di volo. In tal modo si avrebbe una diminuzione nel trattamento attuale di taluni pensionati. Le variazioni portate dalla Camera hanno in

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)36^a SEDUTA (1° luglio 1954)

verità tolta tale difficoltà; ma ne hanno sollevate delle altre. Ora la proposta formulata nella passata seduta tenderebbe a sopprimere il comma primo.

TRABUCCHI. Ciò dovrebbe decidersi in dipendenza del parere della 7^a Commissione.

MOTT, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ma la soppressione di tale comma, fa sorgere nuove complicazioni.

FORTUNATI. Si potrà mantenere in qualche modo una dizione dalla quale risulti che i trattamenti di quiescenza debbono essere dello stesso ammontare ma riferendosi ai dipendenti di uno stesso ruolo.

TRABUCCHI. Vorrei sapere dall'onorevole Sottosegretario quale onere comporterà il disegno di legge, specialmente se si darà ad esso effetto retroattivo.

MOTT, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Se dovessimo accettare una certa applicazione della norma, sulla quale ritorneremo successivamente, la spesa, peraltro, non è stata esattamente calcolata; comporterebbe comunque un onere rilevantissimo. Il disegno di legge, accettato così come è, potrebbe comportare un onere dell'ordine di miliardi.

TRABUCCHI. Faccio osservare alla Commissione che si tratta di una legge di grande importanza, anche se può non apparire tale a prima vista. Faccio perciò la proposta che l'onorevole Sottosegretario per il tesoro riferisca in altra seduta dati precisi per quanto concerne l'onere che lo Stato affronterà, distinguendo tale onere a seconda che sia accordata o meno la retroattività, ed, in caso affermativo, in relazione a quale data. In tal modo sapremo precisamente che cosa dobbiamo deliberare.

FORTUNATI. Osservo che ci troviamo dinanzi a diverse questioni. Anzitutto, se volete sopprimere il primo comma, evidentemente dovrete sostituirlo con un'altro, dato che il primo comma chiariva la portata economica

dei commi successivi. A parte le questioni sollevate circa la costituzionalità del comma stesso, circa un presunto vincolo che il Potere legislativo imporrebbe a se stesso, sta di fatto che questo era il comma fondamentale, soprattutto perchè chiariva che si considerano le variazioni in quanto riguardino la totalità dei dipendenti di uno stesso ruolo. Questo punto deve restar fermo, altrimenti è giusta la preoccupazione dell'onorevole Sottosegretario nei riguardi delle indennità speciali.

Per quanto riguarda la questione della retroattività potremo fissare noi stessi la decorrenza. Mi pare però che lo spirito del progetto sia questo: siamo d'accordo o no nell'affermare il principio che i pensionati debbono avere tutti lo stesso trattamento? Questo è il problema di fondo.

TRABUCCHI. Prima di poter dare una risposta che non implichi solo una questione di principio, dobbiamo conoscere l'onere che lo Stato affronterà.

Abbiamo inoltre la coscienza di considerare il provvedimento come un provvedimento di grazia, non di giustizia, perchè, a parte quelli che possono essere gli spostamenti dovuti alla svalutazione monetaria, la legge attuale fissa un principio opposto a quello del disegno di legge, e cioè quello che la pensione sia regolata dalla legge vigente nel momento in cui essa è liquidata. Questa è la situazione attuale di diritto: il funzionario dello Stato ha prestato il suo servizio conoscendo la sua remunerazione e il suo trattamento di quiescenza. Al momento del suo collocamento a riposo egli conosce il trattamento al quale ha diritto e che deve rimanere cristallizzato.

Allora è bene che la Commissione tenga presente che con questa legge si sovvertirà il concetto giuridico della pensione. Possiamo farlo, senza dubbio, purchè abbiamo la coscienza di sovvertire completamente l'attuale ordinamento. Questo può essere anche giusto, ma dobbiamo sapere quanto ciò costerà allo Stato, cioè in sostanza quale importo gli altri contribuenti dovranno pagare per fare beneficiare una categoria di persone che allo stato attuale non hanno un diritto a questo beneficio.

Dobbiamo anche tener presente che approvando questo disegno di legge, noi finiremo

col rivoluzionare non solo il trattamento di quiescenza degli impiegati dello Stato, ma anche il trattamento concesso da tutti gli altri enti di previdenza, perchè, una volta che si affermi il principio, che la pensione non è più quella derivante da un rapporto contrattuale, ma viene perequata automaticamente per tutti i pensionati, tale principio dovrà essere applicato anche per tutti i pensionati a carico degli enti locali e degli istituti di previdenza.

Prima di compiere una rivoluzione in questo campo, dobbiamo essere in possesso di dati precisi relativi alle conseguenze finanziarie che tale rivoluzione provocherebbe.

FORTUNATI. La questione va posta in questi termini: cosa è il trattamento di quiescenza, e da che cosa deriva? il collega Trabucchi ci ha parlato di regime contrattuale. Sul piano giuridico avrei dei dubbi circa una definizione di questo genere. Siamo nel campo dell'impiego pubblico, e si tratterebbe quanto meno di un regime contrattuale di tipo particolare, cioè di un contratto di diritto pubblico *svi generis*.

Secondo me, se nel corso del tempo l'ordinamento giuridico del trattamento di quiescenza si sposta, ciò avviene evidentemente in funzione di particolari valutazioni che l'ente pubblico compie. Cioè l'ente pubblico tiene conto di altri elementi che nella primitiva regolamentazione non aveva tenuti presenti, e non certo perchè tali elementi non esistessero anche per il personale collocato in pensione sulla base della primitiva regolamentazione. Pertanto non vedo come si possano aver dubbi sulla giustezza del principio affermato dal disegno di legge.

A me pare che le uniche riserve che si possono avanzare riguardano se mai taluni tipi di pensionati, soprattutto certi ex funzionari dei Ministeri finanziari. In quel caso potrei avere delle perplessità a beneficiare alcuni individui, ma sono perplessità che riguardano singole persone. Vi sono, ad esempio, in diverse città ex funzionari dell'Intendenza che diventano consulenti tributari di tutti i grossi contribuenti ed insegnano loro il modo di evadere le imposte. Con questo sistema riescono a guadagnare dei milioni. Ma, a parte questi casi-limite, non possiamo non tener

presente tutta la massa dei pensionati. E perdonatemi se il sentimento mi porta a ricordare la figura di mio padre: non capisco perchè mai egli debba avere una pensione inferiore a quella dei funzionari entrati in servizio dopo di lui e che sono andati in pensione dopo un minore numero di anni, dato che adesso molti funzionari, raggiunto il minimo di carriera per avere diritto alla pensione, preferiscono abbandonare gli enti pubblici per dedicarsi a proficui lavori del genere di quelli che ho citato. Viceversa funzionari che hanno prestato servizio assiduo per 40 anni, debbono continuare a vivere con una pensione minima. Se nuove valutazioni sono intervenute, a seguito della modificazione delle strutture sociali del Paese, nel trattamento di quiescenza, queste devono valere per tutti. Se vogliamo che veramente tutti i dipendenti dello Stato siano come una grande famiglia, dobbiamo trovare forme di affiatamento che vadano al di là di una generazione e che siano anzi l'anello di congiunzione tra le generazioni. In tal modo, quando si affronterà il problema della revisione del trattamento del personale in servizio attivo, ci si renderà conto che vi sono migliaia di persone che hanno resistito ad ogni forma di corruzione, hanno servito fedelmente lo Stato, e vivono ora in condizioni miserande. Al di là di ogni questione di forma dobbiamo preoccuparci di questo.

Vi è poi la questione della retroattività: io credo però che i pensionati non si aspettino chissà quale retroattività, ma più che altro un riconoscimento di carattere morale che li metta sullo stesso piano di coloro che sono venuti dopo di loro e che, vivendo in condizioni politiche ed economiche diverse, hanno usufruito di maggiori agevolazioni. È compito dello Stato provvedere con equità nei confronti di tutti i suoi dipendenti ed ex dipendenti; ed è anche compito dello Stato impedire ai suoi funzionari di sfruttare la loro capacità, diventando, come ho detto, consulenti tributari od altro. Nella mia famiglia, ad esempio, nessuno ha aspettato il minimo della pensione per andarsene a casa, ma tutti hanno compiuto fino in fondo il loro dovere. E per sapere se un funzionario abbia compiuto con onestà il proprio dovere, c'è un solo metodo: si guardi come vive e cosa possiede quando è collocato

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)36^a SEDUTA (1° luglio 1954)

a riposo. Chi ha compiuto il proprio dovere entra povero nella carriera statale e ne esce altrettanto povero. Chi possiede delle case o dei poderi che non possedeva prima, state pur certi che ad un certo momento è venuto a compromessi con la propria coscienza. Lo Stato sia severo contro costoro; ma non per questo deve essere rigido nei confronti di tutti gli altri perchè altrimenti molti si sentirebbero spinti alla corruzione. Non badiamo ai pochi miliardi di spesa, non facciamo delle economie sul trattamento di pensione. Del resto quanti anni volete che abbiano davanti a loro, i nostri vecchi funzionari? Pochi anni di vita, perchè escono dal loro lavoro talmente logorati che il fatto stesso di non poter più lavorare provoca il collasso. Questa è la realtà tragica degli uomini per i quali dobbiamo provvedere.

PIOLA. Non so se mi sia consentito di interpretare il pensiero del collega Trabucchi, ma mi pare che le perplessità da lui denunciate non abbiano voluto intaccare la necessità di una risoluzione del problema umano posto dal disegno di legge. Egli ha solo ritenuto che questa Commissione, tra i suoi compiti specifici, debba avere anzitutto quello preciso di difendere il bilancio dello Stato, e quindi di conoscere quale onere una determinata decisione comporti. Mi associo perciò anche io nella richiesta del senatore Trabucchi perchè la discussione possa avere una concreta base. È indubbiamente la svalutazione monetaria quella che pone certi problemi, come questo, ma credo che la discussione potrà senz'altro essere ripresa proficuamente quando la Commissione avrà tutti i dati richiesti.

DE LUCA LUCA. Mi limito a richiamare l'attenzione della Commissione su una categoria di funzionari che sarebbe esclusa dal disegno di legge, voglio dire i maestri elementari. Come è noto, i maestri elementari, nel 1942, non furono subito inquadrati nei gradi di sviluppo della carriera del gruppo B, ma solo di recente hanno conquistato, credo nel 1952, il grado VIII. Abbiamo perciò una quantità di maestri pensionati con il grado IX che verrebbero ad essere esclusi dai benefici sostanziali del disegno di legge. Sarebbe invece cosa equa includerli.

TRABUCCHI. In risposta alle osservazioni del senatore Piola vorrei chiarire che il provvedimento non ha soltanto lo scopo di adeguare le pensioni alla svalutazione monetaria, perchè in tal caso potremmo approvarlo senz'altro, ma va molto più in là. Esso modifica completamente l'istituto della pensione perchè si stabilisce che il trattamento di pensione è costantemente in relazione al trattamento che si fa, per un qualsiasi motivo, al personale in servizio. Si tratterà insomma di calcolare il personale dello Stato in maniera diversa: avremo ad esempio, 50 personali presenti ed altri 25 in pensione. In tal modo si potrebbe addirittura abbandonare completamente l'istituto della pensione e dire: il personale dello Stato ha un determinato stipendio vitalizio, solo che, a 65 o a 70 anni, tale stipendio è ridotto del 10 per cento ed egli non presta più servizio. Questa è la sostanza del mutamento che stiamo creando. Sulla base di questo concetto il senatore De Luca ci dice: i maestri elementari dovremo portarli tutti al grado VIII anche se sono andati in pensione col grado IX, dato che attualmente i maestri elementari raggiungono il grado VIII.

Ringrazio il senatore Piola per avere interpretato il mio pensiero. Non sono in questo momento, nè favorevole, nè sfavorevole, ma ancora una volta devo sottolineare che si tratta di un provvedimento di grande importanza, tanto più se teniamo conto dei suoi riflessi anche sulla legge comunale e provinciale. Modificheremo in sostanza l'articolo di quella legge che dice che non può essere mutato il trattamento del personale in servizio nè il trattamento di pensione del personale che abbia già raggiunto la pensionabilità. Anche tutti gli enti di previdenza dovranno uniformarsi al nuovo criterio.

Ricordo anche che il nostro bilancio è un bilancio anelastico, e quindi è maggiormente indispensabile conoscere l'onere cui si va incontro. Mi permetto poi di ricordare la situazione dei bilanci degli Enti locali e quello che in essi rappresentano le voci per la retribuzione del personale. Incidendo fortemente su questi bilanci impediremo a questi Enti di svolgere la loro attività in altri campi.

Infine, faccio osservare che potremo ampliare o restringere la portata del provvedi-

mento appunto sulla base delle informazioni che il Tesoro ci fornirà. Ci potremo così limitare ad una perequazione che valga solo nei confronti della svalutazione monetaria, senza mutare il regime giuridico che regola il trattamento di pensione, o accettare il disegno di legge in tutta la sua portata.

MOTT, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ritorniamo al principio. Questa legge con la perequazione automatica, immediata e esatta dei trattamenti di quiescenza allo stipendio in atto è praticamente irrealizzabile, inquantochè quando ci sono stati dei miglioramenti di trattamenti economici, il Ministero del tesoro, per ovviare a queste difficoltà ha concesso un aumento secondo un coefficiente medio in rapporto esatto con il trattamento nuovo fatto al personale in attività di servizio.

Inoltre, la dizione del disegno di legge stabilirebbe l'adeguamento di tutte le pensioni fino agli estremi limiti. Questo fatto ha reso ancora più difficile l'accettazione del disegno di legge così com'è e ha fatto interessare la Ragioneria generale dello Stato per fare quei calcoli che avete richiesto.

Tendenzialmente sull'impostazione della legge il Governo è d'accordo; nell'applicazione pratica però ci troviamo di fronte a difficoltà tecniche tali che converrebbe attendere il parere della 1^a Commissione ed alcuni altri elementi che sono indispensabili.

PRESIDENTE. La prima dizione del disegno di legge forse era più chiara perchè parlava di aumenti totali che comprendevano tutti i dipendenti statali. Qui si parla di ruoli il che rende più difficile la situazione, perchè il caso per caso non si risolve con una legge di carattere generale.

Pregherei pertanto la Commissione di studiare attentamente il disegno di legge in maniera di poter mettere in evidenza tutti i riflessi che esso può portare.

RODA. Volevo soggiungere qualche brevissimo rilievo. Vorrei prima di tutto chiedere come mai, davanti alla Camera dei deputati tutte le considerazioni che noi facciamo, che sono considerazioni di merito e che investono la portata del disegno di legge dal punto di

vista finanziario, non sono state fatte. Non è piuttosto vero invece il fatto che non siamo a conoscenza delle considerazioni che lumeggiarono la discussione alla Camera?

Comunque vadano le cose vorrei fare la raccomandazione, pur associandomi alla proposta di rinvio della discussione sul disegno di legge, di non tardare troppo a risolvere la questione. Non vorrei che nell'attesa che si pronunzi la prima Commissione si andasse oltre le ferie estive. Se noi dobbiamo approfondire questa indagine di merito facciamolo, ma facciamolo subito.

Pertanto accetto questo breve rinvio purchè sia un rinvio che ci metta in condizioni di poter deliberare prima delle ferie.

PRESIDENTE. Sono d'accordo con la proposta fatta dal senatore Roda.

BRACCESI, *relatore*. Nell'altro ramo del Parlamento questa legge, discussa ed approvata nella passata legislatura ma poi decaduta per lo scioglimento del Senato, venne nuovamente presentata dal suo compilatore nel luglio 1953 e, se ben ricordo, venne approvata da quella Commissione finanze e tesoro nella seduta del 28 aprile 1954. Nella discussione avvenuta in quella sede tanto dal relatore come dall'onorevole Cappugi, venne affermato trattarsi dell'enunciazione di un principio per cui una volta per sempre si fissavano i criteri di adeguamento delle pensioni nel caso di future variazioni del trattamento economico dei dipendenti statali in attività di servizio. Come già ho avuto occasione di dire, essendomi sorto il dubbio di come si potesse favorire i pensionati con una legge tendente ad una semplice affermazione di principio, ho chiesto al Governo se riconfermava quanto era già stato detto che la stessa non comporta alcun onere finanziario e il Governo mi ha dato i chiarimenti che voi conoscete.

MOTT, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. La lettera della legge ci sembrava chiara nel senso che si trattasse di prevedere un impegno giuridico per cui ad ogni futuro miglioramento dei trattamenti di attività doveva consentirsi automaticamente un adeguamento analogo delle pensioni. Quindi sotto tale aspet-

to per questa legge non sorgeva alcun problema di spesa attuale e di copertura della stessa. Ci siamo accorti però che altri davano una diversa interpretazione al provvedimento quando abbiamo visto un eccessivo interessamento da parte del personale a riposo. Infatti questi ritengono che la norma consenta un immediato adeguamento non solo monetario, ma anche di completa perequazione delle pensioni già liquidate ai nuovi trattamenti del personale in servizio, anche se dipendenti da svalutazione monetaria. Questo concetto è stato accennato dal senatore Fortunati per quanto riguarda i maestri e persino i dipendenti dagli Enti locali. Quindi il relatore, affermando che non vi era alcun onere finanziario aveva ragione se l'interpretazione del disegno di legge è quella ortodossa. Perciò veda la Commissione di chiarire questo dubbio, affinché la legge risulti chiara e non dia adito a dubbiezze.

RODA. Evidentemente il Governo non ha sufficientemente studiato la portata di questo disegno di legge, tanto è vero che il Sottosegretario ammette che il Governo non si era reso esattamente conto dell'onere finanziario.

FORTUNATI. Anche se si entrasse nell'ordine di idee puro e semplice di dire che il trattamento di quiescenza è automaticamente perequato, ciò già implica un onere.

MOTT, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Praticamente possiamo escludere un onere attuale, perchè le pensioni sono già perequate, tenendo fermo il ruolo, il grado e il trattamento in atto al momento del pensionamento.

STURZO. Pregherei il Governo di voler esaminare ciò che può fare e di comunicare quali sono le disponibilità finanziarie.

MOTT, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. La Ragioneria generale preparerà un preventivo della spesa, qualora venisse in discussione la concezione lata della legge, alla quale il Governo però è contrario. In ogni modo è utile il rinvio anche perchè la legge risulti univoca.

PRESIDENTE. Il disegno di legge all'atto della sua presentazione sembrava un provvedimento diretto a semplificare le pratiche burocratiche, viceversa è un disegno di legge presentato su parere degli interessati. Di fatto ho ricevuto un'infinità di sollecitazioni, di raccomandazioni di far presto, da tutti i pensionati. Ho sentito dire che questo disegno di legge per qualcuno vuol dire avere subito un paio di milioni di arretrati. In sostanza ci troviamo sempre dinnanzi al problema fondamentale, sapere se e quale onere di bilancio il disegno comporta, se vi sia copertura ed in caso negativo come e dove reperirla.

Pertanto proporrei di rinviare la discussione fino a quando il Governo ci potrà far conoscere l'onere finanziario che esso importa e come vi si potrà far fronte.

Se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 12,30.

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari