

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2955

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori GRECO, GIULIANO, GENTILE, CRINÒ,
D’IPPOLITO, FASOLINO, COSTA, GIRFATTI, ASCIUTTI,
CHIRILLI, ZORZOLI, NESSA, SAMBIN, FEDERICI, TREDESE
e TRAVAGLIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 MAGGIO 2004

**Riliquidazione delle pensioni dei magistrati ordinari, amministrativi
e militari, nonché del personale equiparato**

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge ripropone in termini più puntuali e aggiornati la problematica delle enormi sperequazioni esistenti nell'ambito delle liquidazioni pensionistiche ai magistrati; problematica già sollevata nella XIII legislatura con l'atto Senato n. 1931, decaduto per fine legislatura dopo la relazione favorevole in Commissione, e nella presente legislatura, con l'atto Senato n. 1204.

Il presente disegno di legge, inoltre, presenta sostanziali novità rispetto alle precedenti proposte, soprattutto perché prevede che le spettanze economiche, limitate ai magistrati collocati a riposo prima del 1° luglio 1983, non abbiano effetto dal 1988 ma dalla data di entrata in vigore della legge e che per la copertura finanziaria (per una previsione di spesa molto più ridotta) si faccia ricorso non alle entrate derivanti dall'imposta di bollo di cui al decreto-legge 24 settembre 1987, n. 391, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 novembre 1987, n. 477 (perché non offrono più possibilità di nuove spese), ma al Fondo speciale di parte corrente, di cui alla tabella A della legge finanziaria, utilizzando gli accantonamenti relativi al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero della giustizia.

Ciò premesso, è bene comunque sottolineare che lo scopo delle iniziative passate e presenti è identico: ristabilire finalmente giustizia nella giungla delle pensioni di soggetti della stessa categoria, sperequate da «forbici» che mortificano principi di equità e di eguaglianza ormai non più tollerabili.

È nota, o dovrebbe essere tale, la storia attraverso la quale, anziché realizzare la parità di trattamento pensionistico fra tutti i magistrati che la legge 24 maggio 1951, n. 392,

perseguiva, si è invece pervenuti alla più disacrante disparità di trattamento.

Con la legge 27 aprile 1979, n. 97, venne meno la parità di trattamento economico tra i magistrati e i dirigenti dello Stato disposta dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, ma purtroppo non ne derivò una riliquidazione delle pensioni dei magistrati. L'articolo 3 del decreto-legge 16 settembre 1987, n. 379, modificato dalla legge di conversione 14 novembre 1987, n. 468, dispose la riliquidazione delle pensioni dei dirigenti dello Stato, ma omise analogo provvedimento per le pensioni dei magistrati.

Nelle leggi 2 aprile 1979, n. 97, 19 febbraio 1981, n. 27 e 6 agosto 1984, n. 425, che hanno stabilito nuovi trattamenti economici della magistratura, è stata omessa la disposizione relativa all'estensione dei nuovi trattamenti economici ai magistrati cessati dal servizio prima della data di decorrenza dei nuovi stipendi, contrariamente a quanto fu disposto con l'articolo 11 della citata legge n. 392 del 1951.

Alla situazione delle gravi sperequazioni derivatene apportò parziale rimedio la sentenza della Corte costituzionale del 5 maggio 1988, n. 501, che dichiarò la illegittimità costituzionale degli articoli 1, 3, primo comma, e 6, della legge 17 aprile 1985, n. 141, recante «Perequazione dei trattamenti pensionistici in atto dei pubblici dipendenti», nella parte in cui, in luogo degli aumenti ivi previsti, non dispongono a favore dei magistrati ordinari e del personale a esso equiparato, collocati a riposo anteriormente al 1° luglio 1983, la riliquidazione della pensione, sulla base del trattamento economico derivante dall'applicazione della legge n. 425 del 1984.

Purtroppo, la legge 8 agosto 1991, n. 265, non soltanto ha letteralmente frustrato i vantaggi, ancorché incompleti, apportati dalla sentenza n. 501 del 1988 della Corte costituzionale, ma ha peggiorato ancora di più la condizione della categoria dei magistrati, che hanno visto sostanzialmente bloccata qualsiasi progressione economica del trattamento pensionistico, in virtù della assurda disposizione del comma 6 dell'articolo 1 (disposizione, crediamo, unica nell'ordinamento statale): «Gli eventuali maggiori trattamenti spettanti o in godimento, conseguenti ad interpretazioni difformi da quelle stabilite dal comma 4, sono conservati *ad personam* e sono riassorbiti con la normale progressione economica di carriera o con futuri trattamenti dovuti sul trattamento di quiescenza».

Si è, in tal modo, divisa l'unità ontologica della pensione in due tronconi: uno costituito dalla «pensione», l'altro costituito, con locuzione ambigua e violatrice di quella unità ontologica, da un «assegno *ad personam*». Se si considera che, in concreto i due tronconi si equivalgono (su 100 milioni lordi della «vecchia» pensione 50 costituiscono la nuova pensione e 50 costituiscono il novello «assegno *ad personam*») sarà evidente che la «riforma» della «vecchia» pensione sottrae il malcapitato magistrato a qualsiasi possibilità di miglioramento economico vita natural durante. Senza inoltrarci ulteriormente nell'esame delle cesoie operate dalla citata legge n. 265 del 1991, può dirsi che si è determinato ormai un doppio binario (tra magistrati all'interno della magistratura ordinaria e tra magistrati ordinari e magistrati amministrativi) dalla aberrante sperequazione di trattamenti pensionistici, con percentuali della «forbice» che arrivano sino alla mostruosa misura del 400 per cento e oltre.

Poiché le cifre costituiscono la prova più eloquente di qualsiasi altra, si trascrivono alcuni esempi di scandalose «forbici»: pensioni «basse», lire 45.389.000 (decreto del Ministero della giustizia n. 90166 del 6 novembre

1989) e lire 69.590.600 (decreto del Ministero della giustizia n. 91720 del 2 gennaio 1991); altre pensioni da considerare «alte», lire 174.107.700 (decreto del Ministero della giustizia n. 92383 dell'11 maggio 1991), lire 197.660.000 (decreto del Ministero della giustizia n. 97644 del 7 ottobre 1995), lire 135.877.600 (decreto del Ministero della giustizia n. 84679 del 19 marzo 1987), lire 174.107.700 (nota del Ministero della giustizia n. 12443/5 del 25 maggio 1991), lire 208.731.400 (decreto n. 2330 del Presidente del Consiglio per la Corte dei conti del 13 aprile 1992), lire 206.288.800 (decreto n. 2986 del Presidente del Consiglio del 19 dicembre 1995), lire 252.181.900 (decreto n. 3076 del Presidente del Consiglio del 25 aprile 1998), lire 171.872.700 (decreto n. 3078 del Presidente del Consiglio del 26 marzo 1998), lire 186.293.300 (decreto n. 3031 del Presidente del Consiglio del 2 novembre 1993).

Che codesta situazione sia insostenibile è rappresentato da ripetute sentenze della Corte dei conti, giudice istituzionale delle pensioni, che, pur applicando supinamente la legge n. 265 del 1991, senza percepirne il *vulnus* della Costituzione, ha tuttavia sentito il dovere di invocare un intervento del legislatore.

Così la sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Puglia, n. 251, in data 19 maggio-16 giugno 1999, in causa De Sinno, in cui si scrive: «Ciò non esclude, comunque, che *de iure condendo*, il legislatore si induca a porre rimedio - con esaustiva e chiara norma *ad hoc* - alla notevole sperequazione "a forbice" tra le retribuzioni ed i trattamenti pensionistici del personale (in attività di servizio ovvero cessato dalla prestazione), avente pari qualifica, funzioni, ed anzianità: divario che il decorrere del tempo evidenzia in maniera sempre incisiva, come può desumersi dai dati forniti dal Ministro di grazia e giustizia nonché dalla D.P.T. in risposta all'ordinanza di questa Sezione n. 0141/98. Trattasi, in-

fatti, di un problema che almeno per i peculiari profili pertinenti agli artt. 3, 36 e 38 Cost., merita attenta riflessione».

Così la Corte dei conti, stessa sezione giurisdizionale, con sentenza 28 settembre 2001, n. 786, in causa Angiolillo, in cui si scrive: «... fatto salvo l'auspicio - già formulato nella sentenza n. 699/2000 di questa sezione - che il legislatore si induca a porre rimedio alla situazione di notevole sperequazione esistente tra le retribuzioni ed i trattamenti pensionistici del personale avente pari qualifica, funzioni ed anzianità, testimoniata, tra l'altro, dai dati forniti dal Ministro della giustizia e dal Ministro del tesoro». Così la sentenza n. 699 del 2000 citata dalla precedente.

Come detto, il disegno di legge n. 1204, con il ritorno sostanziale dell'articolo 11 della legge n. 392 del 1951 e con effetti economici retroattivi, persegue il fine della eliminazione totale delle ingiustizie citate e tale fine però sembra più difficilmente realizzabile rispetto a quello del presente disegno di legge che tiene conto, come già premesso, della posizione dei soli magistrati pensionati prima del luglio 1983.

È noto che a tali magistrati, beneficiari della sentenza della Corte costituzionale n. 501 del 1988, non è stato ritenuto applicabile l'articolo 5 della legge 6 agosto 1984, n. 425.

La esclusione ha avuto, purtroppo, effetti devastanti sul divario tra le pensioni dei magistrati cui è applicabile il citato articolo 5 e quelle dei magistrati cui detto articolo non è applicabile.

In proposito, basti citare soltanto alcuni degli importi definiti «incremento di cui all'articolo 5 della legge n. 425 del 1984», importi desunti dai singoli decreti di liquidazione: decreto n. 3078 del 26 marzo 1988 del Presidente del Consiglio, lire 59.494.094; decreto n. 3073 del 16 settembre 1997 del Presidente del Consiglio, lire 55.652.412; decreto n. 3031 del 21 gennaio 1997 del Presidente del Consiglio, lire 69.131.324; decreto n. 2958 del 23 agosto

1995 del Presidente del Consiglio, lire 34.739.756; decreto n. 3076 del 3 febbraio 1998 del Presidente del Consiglio, lire 46.462.768.

Se si considera che il cosiddetto «incremento» è soltanto un addendo (peraltro secondario) tra quelli che contribuiscono alla composizione complessiva della pensione, addendo concesso agli uni e negato agli altri non per meriti o demeriti o per altri giustificati motivi, ma soltanto *ratione temporis* relativamente alla data di collocamento a riposo, risulta manifesto quanto sia iniqua la «forbice» nella disparità di trattamento.

Si pensi che per la suddetta disparità (articolo 5 della legge n. 425 del 1984, applicabile agli uni, non applicabile agli altri), si è verificata una conseguenza incredibile che si ritiene non abbia eguali nel trattamento pensionistico di qualsiasi categoria: il cosiddetto «incremento» è talora superiore alla pensione di taluni magistrati.

L'articolo 1 del presente disegno è inteso al fine, seppure limitato, di eliminare almeno l'anzidetta enorme disparità di trattamento pensionistico tra i magistrati pensionati *ante* e *post* 1° luglio 1983, disparità che appare, in verità, violatrice delle più elementari norme in uno Stato di diritto.

La riliquidazione, come già precisato, è disposta con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge, per evitare difficoltà collegate alle leggi finanziarie.

È importante rilevare, ai fini dell'*iter* parlamentare del disegno di legge, che l'incremento attribuito dall'articolo 1 ai magistrati pensionati *infra* il 1° luglio del 1983, non trova ostacolo nel corrente e concreto divieto legislativo all'aumento delle pensioni.

Ne è prova la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 13 gennaio 2004. Questa dopo aver ripercorso il tormentato *cursus* lungo il quale, essendo riconosciuta alla valutazione discrezionale del legislatore la ricerca dei meccanismi idonei ad assicurare la ragionevole corrispondenza della pensione al trattamento del servizio at-

tivo, conclude, purtroppo, col rilievo che il legislatore attuale riconosce tale meccanismo soltanto nella cosiddetta «perequazione automatica».

Ma, per quanto riguarda il presente disegno di legge, sussiste un punto fermo: i limiti della verifica di costituzionalità *ut supra* attengono alla corrispondenza tra pensione e trattamento attività. Il che, invece, è da escludere completamente nel caso e per la finalità del disegno di legge: che è inteso, non ad adeguare la pensione al trattamento del servizio attivo, ma esclusivamente ad attribuire entro una categoria di pensionati, un incremento concesso o negato a seconda che il pensionamento sia avvenuto prima o dopo una certa data.

L'articolo 2 stabilisce che agli oneri derivanti dall'applicazione dell'articolo 1 si provveda facendo ricorso al Fondo speciale di cui alla tabella A della legge finanziaria, utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero della giustizia e, trattandosi di diritti soggettivi, nel comma 2 prevede la cosiddetta clausola di salvaguardia relativamente al monitoraggio della nuova spesa.

È utile sottolineare che per quanto riguarda gli aspetti della congruenza degli oneri finanziari sono state assunte opportune informazioni presso gli uffici del Ministero della giustizia e del Ministero della difesa.

Quest'ultimo ha fatto conoscere che il numero dei beneficiari del disegno di legge non dovrebbe superare le dieci unità e il Ministero della giustizia ha richiamato il numero di 2.500 dei magistrati collocati a riposo

prima del 1° agosto 1983, come indicato nella relazione tecnica redatta in occasione dell'esame del disegno di legge n. 1931 (XIII legislatura), con la precisazione che a tale cifra andrebbe sottratto il numero dei magistrati deceduti nel periodo 2000-2004.

Per quanto riguarda la magistratura amministrativa, non essendo stato possibile avere informazioni precise, si potrebbe prudentemente considerare un numero pari a 360 magistrati mediante una proporzione tra gli organici della magistratura ordinaria con quelli della amministrativa, riferendosi ad un valore medio degli organici *ante* 1984.

In base alle informazioni e alle valutazioni dei citati Ministeri l'onere complessivo annuo dovrebbe essere pari a circa 35.000.000 di euro.

Con l'articolo 3 si ritiene di prevedere la espressa abrogazione del comma 6 dell'articolo 1 della legge 8 agosto 1991, n. 265, non solo perché risulta incompatibile con il presente disegno di legge, ma anche con la struttura ontologica unitaria della pensione intesa come retribuzione differita.

La pensione non sarebbe più tale, ma sarebbe retribuzione differita per una parte, destinata a lievitare nel flusso dell'economia come tutte le retribuzioni e, per altra parte, una specie di indennità *una tantum*, cristallizzata perché non suscettibile di lievitare come ogni retribuzione.

La natura giuridica della pensione come «retribuzione differita», affermata da antica e costante giurisprudenza della Corte costituzionale, è ribadita in piena attualità dalla citata sentenza n. 30 del 2004.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le pensioni dei magistrati ordinari, amministrativi e militari, e del personale ad essi equiparato, di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, e successive modificazioni, collocati a riposo prima del 1° luglio 1983, sono riliquidate, estendendo agli stessi gli incrementi disposti dall'articolo 5 della legge 6 agosto 1984, n. 425. La riliquidazione ha decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il trattamento di pensione derivante dall'applicazione della presente legge è esteso ai familiari aventi diritto al trattamento di pensione di reversibilità.

Art. 2.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 35.000.000 di euro a decorrere dall'anno 2004, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2004-2006, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2004, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 25.000.000 di euro, l'accantonamento relativo al medesimo Ministero e, quanto a 10.000.000 di euro, l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio dell'attuazione del presente articolo, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e trasmette alle Camere,

corredati da apposite relazioni, gli eventuali decreti emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della citata legge n. 468 del 1978.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 3.

1. È abrogato l'articolo 1, comma 6, della legge 8 agosto 1991, n. 265.

