

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

Doc. XVII

n. 1

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

nella seduta del 3 agosto 1994

Relatore DE LUCA

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

promossa dalla Commissione stessa nella seduta del 21 giugno 1994; svolta mediante audizioni nella seduta del 23 giugno 1994 e nella seduta pomeridiana del 6 luglio 1994, proseguita nella seduta del 30 giugno 1994 e conclusasi nella seduta del 3 agosto 1994

SULLA SITUAZIONE FINANZIARIA DELL'INPS A SEGUITO DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 240 DEL 10 GIUGNO 1994 IN MATERIA DI PENSIONI INTEGRATE AL MINIMO

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

—————

Comunicato alla Presidenza il 14 settembre 1994

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'audizione del Commissario straordinario dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e di rappresentanti delle organizzazioni sindacali, nonché le risposte scritte fornite dal primo a quesiti posti, nella stessa forma, da questa Commissione: sono queste, essenzialmente, le fonti di informazione che sono state acquisite all'esito dell'indagine conoscitiva sulla situazione finanziaria dell'INPS a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 240 del 10 giugno 1994 in materia di pensioni integrate al minimo.

Soccorrono, tuttavia, informazioni e valutazioni espresse dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale sia in sede di comunicazioni a questa Commissione, sul programma di Governo in materie di competenza della Commissione medesima, sia rispondendo nell'Assemblea del Senato ad interrogazioni concernenti la menzionata sentenza della Corte Costituzionale.

Completa il quadro informativo il recente Documento di programmazione economica e finanziaria del Governo (comunicato alla Presidenza del Senato il 22 luglio 1994).

1. La sentenza (n. 240/94) della Corte Costituzionale.

Le perplessità (del Commissario straordinario) dell'INPS in sede di audizione circa il significato della sentenza risultano ormai definitivamente superate.

Nelle risposte scritte ai quesiti di questa Commissione, infatti, lo stesso Commissario chiarisce testualmente: «per quanto riguarda gli effetti sui trattamenti pensionistici, la predetta sentenza dispone che venga garantito sulle pensioni non più integrate l'importo del trattamento minimo in vigore al settembre 1983».

Ne risulta, quindi, smentito l'assunto erroneo (espresso in sede di audizione,

appunto), secondo cui «l'orientamento giurisprudenziale (avrebbe) ormai optato da molti anni per la doppia integrazione qualora le pensioni da integrare al minimo siano due».

Sulla corretta interpretazione della sentenza - condivisa dal Ministro del lavoro nella propria risposta, in Assemblea del Senato, alle interrogazioni concernenti la sentenza medesima - sembrano riposare, quindi, i conteggi, elaborati dall'INPS (ed allegati alle risposte scritte del Commissario), circa l'ammontare dei debiti dell'Istituto, a seguito della sentenza, nonché dei crediti corrispondenti dei pensionati.

Resta da sottolineare, tuttavia, la circostanza - emersa, peraltro, in sede di audizioni - che la sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale ha confermato, sostanzialmente, l'orientamento consolidato della giurisprudenza dei giudici ordinari (già condivisa dalla stessa Corte), che l'INPS ha però costantemente disatteso, asseritamente aderendo - secondo l'assunto del Commissario dell'Istituto - a direttive del Governo (e, da ultimo, alla disposizione interpretativa, investita dalla pronuncia della Corte).

2. Il debito complessivo dell'INPS a seguito della sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale.

Stando ai conteggi dell'INPS, l'ammontare complessivo (lire 24.664.763.000.000) del debito dell'Istituto (al dicembre 1994) - a seguito della sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale - risulta maturato in un decennio (dal 1984 al 1994) ed è costituito da parte capitale (15.174.559.000.000 lire), interessi (6.392.381.000.000 lire) e rivalutazione monetaria (3.097.823.000 lire).

Evidente risulta, quindi, come la resistenza dell'Istituto all'orientamento consolidato

della giurisprudenza - per aderire, asseritamente, a direttive del Governo (trasfuse, da ultimo, in una norma di interpretazione autentica) - abbia, da un lato, comportato la lievitazione (in misura pari al 70 per cento circa) dell'originario debito per capitale e negato, dall'altro, il diritto dei pensionati a prestazioni adeguate alle esigenze di vita (articolo 38, comma 2, della Costituzione).

3. Differenze di trattamento pensionistico mensile a seguito della sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale.

Le differenze di trattamento pensionistico, di cui si discute, corrispondono all'importo cristallizzato dell'integrazione al minimo maturata al 1° ottobre 1983.

Stando ai conteggi dell'INPS, l'ammontare medio delle pensioni a calcolo (commisurate, cioè, ai contributi versati o accreditati) oscillava - al 1° ottobre 1983 - fra 150.963 lire e 49.847 lire, l'ammontare massimo era pari a 187.677 lire e quello minimo pari a 34.330 lire.

Il trattamento minimo di pensione in vigore alla stessa data (1° ottobre 1983) - e, perciò, da cristallizzare - oscillava, poi, fra 298.550 lire e 317.550 lire - per quanto riguarda le pensioni a carico del fondo pensioni lavoratori dipendenti (F.p.l.d.) - mentre, per quanto riguarda le pensioni a carico delle gestioni dei lavoratori autonomi, oscillava fra 223.500 lire e 250.100 lire.

Sulla base dei dati forniti dall'INPS è stato agevole, poi, ricavare - all'esito di elementari operazioni di calcolo (divisione degli «oneri» per il «numero beneficiari», riferiti al 1994 e poi del risultato, così ottenuto, per dodici) - l'ammontare attuale della differenza di trattamento pensionistico mensile a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale.

Ne è risultato che l'importo medio di quella differenza ammonta a 268.565,501988 lire (pari ad un dodicesimo di 1.519.231.000.000 lire diviso per 471.403 beneficiari, concernenti il «totale gestioni -

complesso»), mentre l'importo massimo ammonta a 313.171,27443 lire (pari ad un dodicesimo di 1.189.541.000.000 lire diviso per 316.531 beneficiari, concernenti il fondo pensioni lavoratori dipendenti) e quello minimo ammonta a 160.637,865104 lire (pari ad un dodicesimo di 78.976.000.000 lire diviso per 40.970 beneficiari, concernenti la gestione artigiani).

Tali differenze, peraltro, integrano trattamenti pensionistici mensili, che - come è emerso dall'indagine conoscitiva - non eccedono il milione.

Pertanto, sia pure integrati, tali trattamenti sono appena sufficienti ad assicurare «mezzi sufficienti alle esigenze di vita» del pensionato (articolo 38, comma 2, della Costituzione).

4. Prospettive di pagamento del debito dell'INPS e di soddisfazione del credito corrispondente dei pensionati.

Ogni decisione a tale proposito risulta demandata al Governo sia dal Commissario dell'INPS sia dal Ministro del lavoro.

Il recente Documento di programmazione economica e finanziaria del Governo, tuttavia, così testualmente si esprime a tale proposito:

«Le previsioni di spesa non includono i riflessi della recente sentenza della Corte Costituzionale in materia di integrazione al minimo dei trattamenti di pensione; ai relativi oneri si farà eventualmente fronte con provvedimenti di natura straordinaria non considerati nel presente documento».

In attesa dei provvedimenti di natura straordinaria - inspiegabilmente considerati come meramente eventuali - non pare destinato a ricevere soddisfazione non solo il credito per arretrati - non avente carattere alimentare - ma neanche il credito relativo al maggiore importo (per integrazione al minimo cristallizzata, appunto) degli attuali ratei di pensione.

Tuttavia va precisato che la eventuale prescrizione può riguardare soltanto il credito per integrazione cristallizzata, con-

cernente singoli ratei di pensione, e non già il diritto a quella integrazione.

Peraltro la natura previdenziale del credito per integrazione al minimo - correttamente riconosciuta (ai sensi dell'articolo 38, comma 2, della Costituzione) dalla Corte Costituzionale (sentenze nn. 240/94 e 31/86) - prescinde, da un lato, dalla corrispettività fra contributi e prestazioni e, dall'altro, non è incompatibile con il suo finanziamento a carico dello Stato, essendo questo previsto (articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88) anche per interventi afferenti a prestazioni pensionistiche e, segnatamente, per le integrazioni al minimo, appunto (per le quali, comunque, vanno approntate le necessarie risorse, secondo la recente relazione della Corte dei conti concernente l'INPS).

5. Considerazioni conclusive.

La resistenza all'orientamento consolidato della giurisprudenza - sostanzialmente confermato (*rectius*: riconfermato) dalla sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale - sembra avere determinato, nell'arco di un decennio (dal 1984 al 1994), la maturazione, a carico dell'INPS di un imponente debito (24.664.763.000.000 lire) per capitale, interessi e rivalutazione monetaria.

Risulta pregiudicato - nel suo contenuto essenziale - il diritto di lavoratori in pensione alla garanzia di «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» (cosiddetto diritto alla previdenza, di cui all'articolo 38, comma 2, della Costituzione).

Nè può essere invocato, a giustificazione, il bilanciamento di quel diritto con «i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 1991), in quanto ne risulterebbe «una compressione delle esigenze di vita, cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale». Pertanto, «il principio di solidarietà (sotteso all'articolo 38 della Costituzione), coordinato con il principio di razionalità-equità (articolo 3 della Costituzio-

ne), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole» (sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 1994), mediante la cristallizzazione, appunto, dell'integrazione maturata (al 1° ottobre 1983) sulla pensione non più integrabile.

Sorprende, quindi, la prospettazione come meramente eventuale della soddisfazione di tale diritto fondamentale.

Peraltro si può comprendere l'esigenza di differimento (e/o rateazione) per il pagamento degli arretrati - che non hanno funzione alimentare - mentre pare affatto ingiustificata la mancata corresponsione, fin dalla pubblicazione della sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale, della più elevata misura del trattamento pensionistico mensile che ne risulta.

Parimenti ingiustificate sono le critiche rivolte (da rappresentanti del Governo e dall'INPS) alla Corte Costituzionale, che si è limitata a riconoscere un diritto sociale fondamentale (quale, appunto, il diritto alla previdenza) nel suo contenuto essenziale - sostanzialmente confermando, peraltro, l'orientamento giurisprudenziale consolidato - e, coerentemente, ne ha negato qualsiasi bilanciamento con compatibilità economico-finanziarie.

6. La sentenza n. 495/93 della Corte Costituzionale.

Considerazioni analoghe possono essere svolte con riferimento alla sentenza n. 495 del 1993 della Corte Costituzionale, estranea alla indagine conoscitiva (nella quale è stata introdotta, tuttavia, dall'INPS).

Essa riguarda l'inclusione della integrazione al minimo - spettante al titolare della pensione diretta - nella base di calcolo della corrispondente pensione indiretta o di reversibilità, ancorchè l'integrazione non spetti su quest'ultima pensione in dipendenza del reddito del suo titolare.

Stando ai conteggi dell'INPS, l'ammontare complessivo (13.057.946.000.000 lire) del debito dell'Istituto (al dicembre 1994) - a seguito della sentenza n. 495/93 della

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Corte Costituzionale - risulta maturato in un decennio (dal 1984 al 1994) ed è costituito da parte capitale (9.777.299.000.000 lire) interessi (2.603.103.000.000 lire) e rivalutazione monetaria (677.544.000.000 lire).

Sulla base degli stessi conteggi forniti dall'INPS, è stato agevole ricavare - all'esito di elementari operazioni di calcolo - l'ammontare attuale della differenza di trattamento pensionistico mensile a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale.

Ne è risultato che l'importo medio di quella differenza ammonta a 216.267.269.611 lire.

Anche la sentenza n. 495/93 della Corte Costituzionale ha sostanzialmente confer-

mato un orientamento - sia pure non consolidato - della giurisprudenza pregressa.

Peraltro il trattamento pensionistico complessivo - anche a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale - risulta, almeno di regola (ma non sempre), appena sufficiente a garantire «mezzi adeguati alle esigenze di vita» del pensionato (ai sensi dell'articolo 38, comma 2, della Costituzione).

Sia pure entro tali limiti, quindi, possono essere ribadite - anche con riferimento agli effetti della sentenza n. 495/93 della Corte Costituzionale - le stesse considerazioni conclusive, che sono state proposte con riferimento ad altra sentenza della Corte (la n. 240/94).

