

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1622

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GNECCHI, MOSCA

Interpretazione autentica dell'articolo 73, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, relativo al parametro di riferimento per la liquidazione delle pensioni ordinarie e degli assegni sostitutivi per i funzionari delle qualifiche ad esaurimento di cui all'articolo 60 del medesimo decreto

Presentata il 25 settembre 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 73, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, dispone testualmente che le pensioni ordinarie e gli assegni sostitutivi per i funzionari statali già appartenenti alle qualifiche di ispettore generale e di direttore di divisione o equiparate dei cosiddetti « ruoli ad esaurimento » vanno liquidati « sulla base del trattamento economico che sarebbe ad essi spettato se, all'atto della cessazione dal servizio, avessero conseguito l'inquadramento a primo dirigente », ora dirigente di seconda fascia.

Nella fattispecie, si tratta di una norma speciale intesa a garantire un giusto risarcimento morale e materiale ai soggetti interessati che, pur appartenendo alla carriera direttiva e pur avendo svolto compiti non estranei all'area operativa della dirigenza, non furono inquadrati, per carenza di posti disponibili, nelle corrispondenti qualifiche previste dall'articolo 59 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica e furono quindi gravemente discriminati rispetto ai loro ex colleghi direttivi che conseguirono tale inquadramento solo grazie alla loro maggiore anzianità di servizio.

La base retributiva da prendere in considerazione per il calcolo dell'importo pensionistico deve corrispondere alla sommatoria dei soli emolumenti di natura fissa e continuativa dell'ex primo dirigente, pari, cioè, al trattamento economico fondamentale spettante a quest'ultimo a prescindere dall'effettivo esercizio delle funzioni dirigenziali.

La circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 12 del 24 ottobre 2000, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 257 del 3 novembre 2000, che ha regolato la materia sul piano amministrativo, pur avendo previsto che le pensioni e gli assegni in parola vanno commisurati, oltre che alla retribuzione individuale di anzianità (RIA) maturata al 30 novembre 1995, al predetto trattamento economico fondamentale, ha ommesso di includere, tra le voci relative, la parte fissa o minima della retribuzione di posizione, che rappresenta, invece, una delle sue componenti strutturali. Tanto è vero che essa, corrisposta in misura uguale per tutti i dirigenti della medesima fascia (decisione del Consiglio di Stato n. 14 dell'11 dicembre 2006) è riconosciuta comunque a questi ultimi, perfino nei casi di aspettativa (parere del direttore dell'ufficio del ruolo unico della dirigenza del dipartimento della funzione pubblica n. 175-2003 del 5 giugno 2003); durante i periodi in cui essi sono distaccati presso altra sede di servizio e sollevati dai propri compiti di direzione (lettera della Ragioneria generale dello Stato n. 64581 del 7 giugno 2002); nei periodi di assenza per malattia (circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 7/2008 del 17 luglio 2008). Peraltro, tale quota retributiva riproduce esattamente l'indennità di funzione dirigenziale di cui all'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, che fino al 30 novembre 1995 è stata regolarmente resa pensionabile in favore del personale di cui trattasi, a prescindere dall'effettivo esercizio di tali funzioni.

La circolare — le cui direttive avevano già a suo tempo formato oggetto di fondate riserve da parte dell'Avvocatura generale dello Stato con lettera n. CS 19437/01-414

del 10 dicembre 2001 — viene tuttora duramente contestata dai rispettivi destinatari per gli effetti gravemente riduttivi da essa prodotti arbitrariamente sulla misura delle loro già esigue pensioni, a causa di una distorta applicazione della norma che le regola sul piano legislativo.

A ulteriore conferma che la retribuzione di posizione di parte fissa o minima rientra tra le voci del trattamento economico fondamentale dell'ex primo dirigente e, quindi, tra quelle del trattamento pensionistico del personale dei ruoli ad esaurimento, si possono citare — oltre alle norme di contrattazione collettiva vigenti in materia: articolo 37, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del 5 aprile 2001, biennio 1998/1999, e articolo 1, comma 2, del CCNL del 5 aprile 2001, biennio 2000/2001, entrambi pubblicati nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 98 del 28 aprile 2001 — svariate altre fonti significative, tra cui principalmente:

a) la deliberazione n. 2/2004/P del 24 marzo 2004 con cui la sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti, traendo spunto dalle predette norme collettive, ha stabilito che la retribuzione di posizione è composta di due parti: « una parte fissa ascritta al trattamento fondamentale al pari dello stipendio e della RIA e di una parte variabile, ricompresa, così come la retribuzione di risultato, nel trattamento economico accessorio »;

b) tredici sentenze emesse negli anni dal 2003 al 2007, dalle sezioni giurisdizionali della stessa Corte dei conti per le regioni Lazio, Lombardia, Abruzzo, Sardegna, Marche, Liguria, Molise e Toscana (una di esse ha anche riscosso il pieno assenso dell'Avvocatura generale dello Stato con lettera n. CS 24351/04 sezione 7 del 17 maggio 2004) in base alle quali i ricorrenti — tutti ex funzionari dei ruoli ad esaurimento — hanno visto accogliere le proprie istanze con il riconoscimento del diritto alla riliquidazione del loro trattamento di quiescenza con il computo nella base pensionabile della retribuzione di posizione di parte fissa o minima, proprio

perché considerata elemento costitutivo del trattamento economico fondamentale del dirigente e non legata allo svolgimento delle funzioni dirigenziali;

c) quattro sentenze emesse in precedenza dai tribunali amministrativi regionali (TAR) del Lazio e della Liguria in cui è stato sostenuto che la retribuzione di posizione concorre a formare inscindibilmente il trattamento economico del dirigente, quale emolumento « fisso, continuativo, costante e generale » spettante al dirigente stesso « in ogni caso », anche soltanto per l'espletamento di « funzioni di studio o consulenza, ispettive o comunque non operative », funzioni, peraltro, attribuite al personale dei ruoli ad esaurimento ai sensi dell'articolo 25, comma 4, del decreto legislativo n. 29 del 1993, trasfuso nell'articolo 69, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001;

d) la lettera della Ragioneria generale dello Stato n. 128654 del 24 agosto 1999, che attribuisce al predetto emolumento le identiche caratteristiche di cui alla lettera c);

e) le sentenze n. 31, n. 162 e n. 163 del 21 novembre 2008, emesse dalla terza sezione d'appello della Corte dei conti, con le quali viene espressamente dichiarato che la retribuzione di posizione è inclusa « per legge » nel trattamento economico fondamentale del personale dirigenziale;

f) la sentenza n. 93 del 24 novembre 2009 della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Emilia-Romagna, esattamente conforme a quelle citate alla lettera e);

g) la citata circolare n. 7/2008 del 17 luglio 2008 con cui lo stesso Dipartimento della funzione pubblica, nel disporre in ordine alle assenze per malattia dei pubblici dipendenti, ha espressamente dichiarato che tra le voci del trattamento economico fondamentale dei dirigenti rientra anche la retribuzione di posizione di parte fissa, contrariamente a quanto risulta dalla circolare in contestazione, con la conseguenza che a tale trattamento economico fonda-

mentale, pur essendo unico per sua stessa definizione, viene attribuito un valore diverso a seconda dei diversi soggetti per i quali viene preso in considerazione, in sfregio al più elementare principio di uguaglianza. Del resto, solo pochi mesi dopo l'emanazione della circolare n. 12 del 2000 il Dipartimento della funzione pubblica, con lettera n. 2407/10/BC del 21 maggio 2001, aveva già modificato il proprio parere espresso nella circolare stessa, dichiarando di ravvisare nella retribuzione di posizione di parte fissa o minima « le caratteristiche del trattamento economico fisso corrisposto ai dirigenti a prescindere dalla posizione funzionale ricoperta » e di considerare tale quota minima « come parametro di riferimento economico spettante, ai fini pensionistici, al personale dei ruoli ad esaurimento ».

Lo stesso Dipartimento della funzione pubblica, con lettera n. 269/10/BC del 30 gennaio 2002, spinto dall'esigenza di assicurare al personale *de quo* il riconoscimento di un diritto da non ignorare, non mancò di assumere concrete iniziative ai fini di una revisione della contestata circolare, trasmettendo alla Ragioneria generale dello Stato – per il preventivo assenso – una « bozza » di circolare integrativa in cui veniva inserita, tra le voci del trattamento economico fondamentale del dirigente, la « retribuzione di posizione minima contrattualmente prevista », pari alla sua parte fissa. A sua volta, la Ragioneria generale dello Stato, con lettera n. 23330 del 1° marzo 2002, concordava pienamente con quanto prospettato dal Dipartimento della funzione pubblica, dichiarando, tra l'altro: « Invero, con la previsione – operata di recente dal CCNL 5 aprile 2001 – di una parte fissa e di una variabile nell'ambito della retribuzione di posizione, si può sostenere che solo la componente fissa, in quanto non strettamente correlata all'effettivo svolgimento delle funzioni dirigenziali, sembra assumere connotati propri più del trattamento economico fondamentale che di quello accessorio e, pertanto, possa ritenersi spe-

culabile ai fini pensionistici in favore del personale interessato ».

Nonostante l'orientamento favorevole degli organi citati, detentori della massima competenza giuridico-amministrativa in materia, la circolare n. 12 del 2000 non fu modificata a causa di una posizione di rigido rifiuto da parte degli uffici centrali del Ministero dell'economia e delle finanze, che, richiamando alcune sentenze contrarie della magistratura contabile, sostennero che la retribuzione di posizione non poteva comunque essere resa pensionabile, neanche nei suoi valori fissi o minimi, nei confronti dei funzionari dei ruoli ad esaurimento, in quanto comunque connessa all'effettivo esercizio delle funzioni dirigenziali, conseguente all'inquadramento nei ruoli della dirigenza.

Fermo restando che, come già riferito, tale connessione sussiste solo per la parte variabile della retribuzione di posizione e non anche per quella fissa o minima, la motivazione, appare comunque di assai dubbia pertinenza alla fattispecie in esame, in quanto non tiene conto di un fattore di importanza determinante e, cioè, che il predetto articolo 73 fu introdotto nel testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 quale misura di salvaguardia diretta a compensare i funzionari dei ruoli ad esaurimento proprio del loro mancato inquadramento nei ruoli dirigenziali.

Pertanto, qualora il legislatore avesse posto l'esercizio delle funzioni dirigenziali come condizione pregiudiziale per il godimento del legittimo beneficio da parte degli aventi diritto sarebbe incorso, paradossalmente, in un grossolano vizio d'incoerenza, che avrebbe reso del tutto vano l'obiettivo principale del dettato legislativo, che era appunto quello di attribuire al personale in questione, indipendentemente dall'esercizio delle funzioni dirigenziali e ai soli fini pensionistici, lo stesso trattamento economico spettante all'ex primo dirigente, sia pure limitatamente al trattamento economico fondamentale.

Non a caso, peraltro, la Ragioneria generale dello Stato, riferendosi ai funzionari dei ruoli ad esaurimento, ebbe modo

di sostenere quanto segue: « A coloro che non avessero conseguito in attività di servizio l'inquadramento nella qualifica di primo dirigente il legislatore, con l'articolo 73, ne riconobbe virtualmente il relativo trattamento stipendiale ai fini pensionistici verosimilmente per evitare disparità di trattamento rispetto ai colleghi che avevano effettivamente conseguito in servizio il suddetto inquadramento » (lettera n. 137632 del 24 maggio 2000).

Stante la grave difformità di giudizio esistente in materia sia sul piano amministrativo che su quello giurisdizionale, si è venuta a creare una grave e intollerabile discriminazione sul piano previdenziale tra soggetti che, pur avendo rivestito durante la loro attività di servizio posizioni assolutamente identiche quanto a responsabilità e a livello qualitativo delle relative prestazioni, percepiscono trattamenti pensionistici differenziati a seconda di come la norma in questione — peraltro di facile lettura — viene di volta in volta interpretata da questo o da quel magistrato contabile o funzionario ministeriale.

Tutto ciò non può che contrastare in maniera stridente con il principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione, come viene autorevolmente sostenuto nella sentenza n. 1/1991 dell'8-9 gennaio 1991 con la quale la Corte costituzionale, del dichiarare fondata la questione di legittimità sollevata dalla Corte dei conti in merito a una norma di natura pensionistica relativa ad alcuni alti funzionari dello Stato, ha espresso il concetto secondo cui la discriminazione che si determina agli effetti del trattamento di quiescenza, tra soggetti di identica posizione funzionale per avere prestato la medesima attività lavorativa, configura una evidente violazione dell'articolo 3 della Carta fondamentale.

Peraltro, nel caso specifico, la discriminazione che si è venuta a creare è ancora meno accettabile se si considera che mentre in base alla circolare n. 12 del 2000 i rispettivi destinatari continuano a percepire da molti anni una pensione di importo ridotto rispetto a quello dovuto per legge, un ben diverso trattamento viene invece già da molto tempo riservato,

con il beneplacito degli stessi organi amministrativi responsabili, a talune particolari categorie privilegiate della stessa carriera direttiva dello Stato, quali, ad esempio, i funzionari direttivi di ragioneria in forza al Ministero dell'interno peraltro di grado inferiore rispetto a quello del personale dei ruoli ad esaurimento (lettera della Ragioneria generale dello Stato n. 60911 del 3 ottobre 2002 e lettera del Dipartimento della funzione pubblica n. 2936/10/BC del 29 ottobre 2002) e altri funzionari pubblici.

La questione riguardante l'iniquo trattamento pensionistico dei funzionari dei ruoli ad esaurimento è stata anche oggetto, dal 2002 in poi, di numerosi atti di sindacato ispettivo, presentati sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica sulla base di argomentazioni non molto dissimili da quelle contenute nella presente relazione, ma le risposte pervenute da parte governativa sono state del tutto evasive e assolutamente inaccettabili.

In conclusione, a fronte di una situazione così controversa e ambigua, la vicenda posta all'attenzione può trovare soluzione unicamente in sede legislativa.

È superfluo aggiungere che le valutazioni da esprimere al riguardo rivestono unicamente natura giuridica e devono quindi essere del tutto indipendenti da qualsiasi considerazione di carattere economico-contabile, trattandosi, nella fattispecie, di una proposta di legge che reca un'interpretazione autentica dell'articolo 73, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 — relativo al parametro di riferimento per la liquidazione delle pensioni ordinarie e degli assegni sostitutivi per i funzionari delle qualifiche ad esaurimento di cui all'articolo 60 del medesimo decreto — proposta diretta a chiarire, una volta per tutte, la reale portata della norma in questione e cioè che nel trattamento economico fondamentale dell'ex primo dirigente e, di conseguenza, di quello pensionistico del personale statale dei ruoli ad esaurimento, deve intendersi inclusa anche la retribuzione di posizione di parte fissa o minima, come viene del resto sostenuto

in tutte le disposizioni amministrative riguardanti la materia, tranne che nella più volte citata circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 12 del 2000.

La presente proposta di legge riprende quella già presentata nella precedente legislatura (atto Camera n. 3999) e di seguito si riporta l'intervento del relatore in Commissione lavoro della Camera dei deputati nella seduta del 7 febbraio 2012: « Paola PELINO (PdL), relatore, fa presente che la proposta di legge in esame reca un'interpretazione autentica dell'articolo 73, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, volta a descrivere il parametro di riferimento per la liquidazione delle pensioni ordinarie e degli assegni sostitutivi per i funzionari delle qualifiche ad esaurimento, come corrispondente al trattamento economico fondamentale del primo dirigente, costituito da stipendio tabellare, indennità integrativa speciale (IIS), retribuzione individuale di anzianità maturata al 30 novembre 1995 e retribuzione di posizione, parte fissa o minima, di cui ai pertinenti contratti collettivi nazionali di lavoro per l'area dirigenziale del comparto Ministeri. Fa notare che si tratta di una norma speciale, intesa a garantire — nell'intenzione dei presentatori della proposta in esame — un risarcimento morale e materiale ai soggetti interessati che, pur appartenendo alla carriera direttiva e pur avendo svolto compiti non estranei all'area operativa della dirigenza, non vennero a suo tempo inquadrati, per carenza di posti disponibili, nelle corrispondenti qualifiche previste dall'articolo 59 del richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, e furono quindi discriminati rispetto ai loro ex colleghi direttivi, che conseguirono tale inquadramento solo grazie alla loro maggiore anzianità di servizio.

Osserva, peraltro, che al provvedimento in questione è allegata una dettagliata relazione illustrativa, nella quale si ripercorre la vicenda relativa all'interpretazione del citato articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, oggetto della proposta in

esame; in essa vengono citati tutti i passaggi, a livello amministrativo, giurisdizionale e anche parlamentare, intervenuti sulla definizione della base retributiva da prendere in considerazione per il calcolo dell'importo pensionistico dei funzionari delle qualifiche ad esaurimento nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. In proposito, rileva che nella predetta relazione — a sostegno delle tesi dei presentatori della proposta in esame — è citata la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 12 del 24 ottobre 2000, nonché le contestazioni dei destinatari (a sostegno delle quali vengono riportate le norme dei contratti collettivi), le deliberazioni della Corte dei conti, le sentenze di tribunali ordinari e amministrativi e della magistratura contabile; la relazione si sofferma, quindi, sugli strumenti di sindacato ispettivo adottati da vari presentatori nel corso dell'attuale legislatura,

riportando in particolare la risposta del Governo all'interrogazione n. 5-03168, nella quale — citando la circolare della Corte dei conti n. 33 del 2001 — si indica la necessità di un intervento di natura legislativa per la soluzione della vicenda.

In conclusione, auspica una approfondita istruttoria del provvedimento, al fine di fare chiarezza sulla questione e verificare se vi siano le condizioni per evitare che si determini, sul piano del trattamento previdenziale, una grave discriminazione tra soggetti, pur in presenza di posizioni professionali assolutamente identiche quanto a responsabilità e a livello qualitativo delle relative prestazioni ».

Al termine della predetta seduta, lo stesso relatore, nel prendere atto delle considerazioni svolte, ritenne opportuno riconoscere espressamente la piena fondatezza giuridica delle argomentazioni poste alla base delle istanze dei soggetti interessati.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'articolo 73, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, si interpreta nel senso che il parametro di riferimento per la liquidazione delle pensioni ordinarie e degli assegni sostitutivi per i funzionari delle qualifiche ad esaurimento, di cui all'articolo 60 del medesimo decreto, deve corrispondere al trattamento economico fondamentale del primo dirigente, ora dirigente di seconda fascia di pari anzianità, costituito da stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità maturata al 30 novembre 1995 e retribuzione di posizione, parte fissa o minima, di cui ai pertinenti contratti collettivi nazionali di lavoro per l'area dirigenziale del comparto Ministeri.

€ 1,00



17PDL0011380