

L'evoluzione della legislazione pensionistica e l'attività della Corte dei conti

*(a cura di Angelo Guerrera, pubblicato nell'ambito del CONVEGNO DI
STUDI "Sessanta anni di Corte dei conti in Sicilia: profili evolutivi
delle sue funzioni" svoltosi a Palermo nel mese di dicembre 2008)*

La produzione normativa in materia previdenziale dagli anni '90 ad oggi presenta un assetto dicotomico potendosi suddividere in due filoni normativi tra loro contraddittori se pur parzialmente interdipendenti. Da un lato, infatti, si sono succeduti numerosi micro-interventi disorganici, non coordinati e non riconducibili ad una matrice unitaria, che hanno conferito una impronta di instabilità e di incertezza al quadro esistente, creando non poche difficoltà interpretative e conseguenti (talvolta inaspettati) maggiori esborsi per l'Erario; e dall'altro, per contrastare tale deriva, si è varata una riforma che, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, ha programmato la trasformazione del nostro sistema previdenziale da retributivo in contributivo e che inizierà ad esplicare i suoi effetti a partire dal 2015 circa.

Il contenimento del debito pubblico, reso ancor più necessario dall'appartenenza all'Unione Europea, ha imposto l'adozione di politiche di rigore, attuate anche attraverso numerosi interventi legislativi miranti a ridurre la spesa previdenziale.

Il primo, contenuto nel d.lgs. 503/92, emanato in attuazione dell'art. 3 della legge 421/92, in uno dei suoi tratti più significativi ha dettato nuove modalità di calcolo della pensione prevedendo che la stessa sia determinata dalla somma di due quote "A" e "B". Tale modifica, se inizialmente è riuscita a produrre i risultati prefissati sganciando parzialmente la quantificazione del trattamento pensionistico dall'ammontare dell'ultimo stipendio percepito, nel lungo periodo ha finito per favorire la fascia medio-alta dei lavoratori che possono contare su una elevata progressione stipendiale mai riscontrabile per quelli della fascia bassa. Questa tendenza è resa ancor più netta dalla nota operativa n° 26 del 13/06/2008, emanata dall'Inpdap, che di fatto ha ulteriormente accentuato il divario prescrivendo una più favorevole *modalità di calcolo dei trattamenti pensionistici con anzianità contributiva superiore a 40 anni*.

Il successivo passaggio è quello effettuato dalla legge 537/93 (Finanziaria 1994) che, all'art. 11, introduce talune modifiche al decreto legge 384/92, convertito con modificazioni nella legge 438/92, e al sopra citato decreto legislativo stabilendo, con effetto dal 1° gennaio 1994, nuove regole per la liquidazione dei trattamenti pensionistici di anzianità ai pubblici dipendenti nonché ad altre categorie di personale iscritti a forme di previdenza esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.

Ancor più incisivo sarebbe stato il mutamento *della natura e della funzione dell'indennità integrativa speciale*, apportato dall'art. 15 della legge 724/94 (Finanziaria 1995) ove non avesse posto le basi per una serie di decisioni favorevoli alla concessione reiterata dell'emolumento in questione nell'ipotesi di più trattamenti pensionistici erogati allo stesso soggetto.

La successiva legge 335/95, meglio conosciuta come legge Dini, ha segnato la svolta nel sistema pensionistico programmando, da un lato, il passaggio dal sistema "a ripartizione" a quello "a capitalizzazione" (commi 12 e 13 dell'art. 1) e prevedendo, dall'altro, una serie di misure volte a correggere la normativa vigente.

In seguito, mentre si meditavano i passaggi della trasformazione al nuovo sistema, continuava una incessante produzione normativa che, sebbene mirasse a realizzare tagli della spesa pensionistica, in costanza di sistema retributivo, ha in ultima analisi favorito interessi settoriali. Per esempio *in attuazione delle deleghe conferite dall'art. 2, comma 23, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e dall'art. 1, commi 97, lettera G, e 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di armonizzazione al regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici*

del personale militare, delle forze di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego, il d.lgs. 165/97 al comma 3, dell'art. 4, estendendo "...la corresponsione degli aumenti periodici..." oltre che ai cessati per limite d'età e per infermità anche ai dimissionari, a fronte del versamento della *restante contribuzione*, ha in realtà accresciuto la spesa attesa la sproporzione a proprio vantaggio tra quanto versato dal beneficiario e quanto da lui ricevuto nel trattamento di quiescenza (già nell'arco del primo anno).

Parallelamente, la necessità di preparare il passaggio al nuovo sistema ha condotto all'emanazione di altre norme in materia pensionistica come quelle dettate dalla legge 243/2004, che ha conferito, altresì, *deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria*.

In attuazione di detta delega il d.lgs. 252/2005 ha predisposto tutte le norme necessarie alla *disciplina delle forme pensionistiche complementari*, fissandone all'art. 23 la data di entrata in vigore al 1° gennaio 2008.

Il provvedimento, meglio noto come "Riforma del TFR" perché imperniato sul conferimento dei relativi accantonamenti futuri ai fondi pensione, aveva l'obiettivo di creare tutte le condizioni necessarie per incrementare l'adesione (in prima battuta da parte dei lavoratori privati) alla previdenza complementare non solo applicando l'istituto del silenzio-assenso, ma anche con la previsione di incentivi fiscali. Tutto questo nella considerazione che i trattamenti pensionistici determinati con le modalità proprie del sistema previdenziale contributivo ammonteranno a circa il 50% dell'ultimo stipendio percepito.

La stessa tendenza binaria caratterizzante la normativa fin qui esaminata è confluita anche nella legge 296/2006 (Finanziaria 2007) che opera su entrambi i versanti descritti. Quello (dell'art. 1, comma 749) relativo al nuovo sistema che, anticipando la data di entrata in vigore della citata legge 252/2005, fissa al 30 giugno 2007 il termine entro il quale i lavoratori privati avrebbero dovuto decidere la destinazione del proprio TFR maturando; l'altro destinato ad incidere sulla normativa in vigore (commi 774 e 776 dell'art. 1) dispone, avvalendosi del meccanismo di retroattività proprio dell'interpretazione autentica, la riduzione indiscriminata delle pensioni di reversibilità più risalenti nel tempo che godevano di un trattamento economico più favorevole (relativamente all'IIS) vigente prima dell'entrata in vigore della legge 724/94.

Da un panorama normativo così frastagliato e contraddittorio non poteva che scaturire un contenzioso cospicuo, foriero di indirizzi giurisprudenziali non univoci che risentono delle inevitabili difficoltà ermeneutiche, nello sforzo di dover conciliare le aspettative di alcune categorie di pensionati, portatori di interessi particolaristici, con le esigenze generali di contenimento della spesa previdenziale.

A tale proposito possono richiamarsi sia quelle sentenze della Corte dei conti (Sez. II App. sent. n° 225/2006, Sez. I App. sent. n° 133/2006, Sez. I App. sent. n° 433/2007/A, Sez. I App. sent. n° 490/2007/A, Sez. I App. sent. n° 322/2008/A) che (in base ad un'interpretazione letterale e sistematica) hanno respinto qualsiasi tentativo di ampliare la *base pensionabile* di cui agli artt. 43 e 53 del d.P.R. 1092/73 (così come interpretati autenticamente dagli articoli 15 e 16 della legge 177/76) sia quelle (*Corte dei conti Sez. Giurisdiz. per la Regione Siciliana sent. n°*

1229/2006, Corte dei conti Sez. Giurisdiz. di Appello per la Regione Siciliana sent. n° 53/A/2008, Corte dei conti Sez. Giurisdiz. di Appello per la Regione Siciliana sent. n° 282/2008, Corte dei conti Sez. Giurisdiz. della Regione Lombardia sent. n° 642/2008) che l'hanno invece allargata disconoscendo, pertanto, il carattere della tassatività ad una elencazione che il Legislatore aveva inteso "blindare", vietandone altresì la modificazione implicita, consapevole della *vis expansiva* che ogni aggiunta avrebbe avuto in termini di spesa pubblica.

Esistono, poi, delle disposizioni che potrebbero definirsi "norme di chiusura" che, ancorché in vigore, risultano del tutto ignorate o dimenticate. Un esempio è rappresentato dall'art. 67 della legge 113/1954, il quale stabilisce al comma 2 che *qualora l'ammontare complessivo del trattamento di quiescenza, dell'indennità speciale e dell'indennità di ausiliaria superi il totale degli assegni spettanti, a titolo di stipendio, di indennità militare, di assegno integratore, di indennità sostitutiva della razione viveri e di carovita, e per gli ufficiali dell'Aeronautica anche a titolo di indennità di volo, all'ufficiale celibe in servizio permanente dello stesso ruolo e di grado eguale a quello rivestito dall'ufficiale in ausiliaria all'atto della cessazione dal servizio permanente, l'indennità di ausiliaria è ridotta fino a far corrispondere l'ammontare stesso al totale suddetto.*

La norma citata, espressiva del principio di uguaglianza (art. 3 Cost) in quanto predisposta al fine di scongiurare ogni possibile disparità di trattamento economico a vantaggio di chi non è più in servizio rispetto a chi fa ancora parte, a pieno titolo, del mondo del lavoro, non è applicata né dalle Amministrazioni attive, deputate all'emanazione dei provvedimenti pensionistici, né dagli operatori del diritto.

L'art. 2, comma 1, della legge 335/95 introduce un'altra importante novità non scevra da conseguenze rilevanti: l'istituzione presso l'Istituto Nazionale di Previdenza dei Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP), a decorrere dal 1° gennaio 1996, della gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti statali.

La definizione di tale nuovo assetto organizzativo, disposto anche in nome dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, comporterà l'accentramento di tutte le competenze relative al settore pensionistico in capo al predetto Istituto, con la conseguenza che la liquidazione dei relativi emolumenti non sarà più consacrata in un provvedimento amministrativo formale emesso da una Amministrazione statale.

Ciò implica l'eliminazione sia della verifica di regolarità contabile effettuata dalla Ragioneria Provinciale dello Stato sia del controllo successivo di legittimità della Corte dei conti previsto dall'art. 3, comma 8, della legge 20/1994. Verrà, dunque, a mancare, innanzi tutto, l'attività procedimentale e provvedimentale tradizionale che sarà soppiantata da quella di acquisizione dei dati, di liquidazione e pagamento delle singole prestazioni mediante un *software* predisposto su indicazione dell'Istituto stesso e, conseguentemente, l'attività di controllo sull'effettiva e corretta applicazione delle norme nonché sul modo in cui le disposizioni generali ed astratte in esse contenute producono effetti concreti per i cittadini incidendo nella loro sfera giuridica, in conformità ai fini voluti dal Legislatore.

Tale mutato assetto ha finito per svalutare l'attività di controllo sui provvedimenti pensionistici ancora sottoposti al vaglio degli Organi competenti al punto che la Sezione di Controllo per la Regione Toscana (Delib. n° 2/2004) ha deciso di restituire quelli già emessi alle

Amministrazioni di provenienza con declaratoria di "non luogo a provvedere" mentre gli Uffici controllati, modificando i criteri interni di competenza, sono riusciti (con strategie formalmente impeccabili) a sottoporre i provvedimenti pensionistici a quelle Sezioni di controllo dove la giurisprudenza era (ed è) più favorevole.

La tendenza allo smantellamento dei controlli più penetranti come quello preventivo sugli atti, emergente dalla legge n. 20/94 così come modificata dalla legge n. 639/96, in favore del nuovo controllo (meno invasivo) sulla gestione, in nome della modernizzazione della P.A. e dello snellimento della sua azione, non sembra, riguardo alla spesa pensionistica, possa dare i migliori risultati.

Tanto più che la progressiva crescita di quest'ultima ha obbligato, come si evince dal conciso *excursus* normativo, quasi tutti i Governi degli ultimi vent'anni (indipendentemente dal loro colore politico) ad intervenire fino alla demolizione di quell'edificio della previdenza pubblica, componente rilevante del *welfare state* italiano, inesorabilmente travolto dalle proprie inefficienze.

Oggi la necessità di fronteggiare la grave crisi economica, che ha assunto dimensioni planetarie e che si riverbera dalla finanza statale a quella degli Enti locali conduce verso una certezza: l'ineludibilità di una stringente attività di vigilanza. I nuovi "imperativi categorici globali", come "libero mercato regolato", "cooperazione" e, soprattutto (per i nostri fini) "maggiore controllo", che emergono al termine dei lavori dell'ultimo G20 trovano la loro eco (sul versante interno) nelle parole del Presidente della Corte dei conti Tullio Lazzaro che - in occasione dell'audizione alla Camera dei Deputati sul disegno di legge che dovrà dare definitiva attuazione all'art. 119 Cost - ha auspicato la garanzia di "...un controllo preventivo da parte della Corte dei conti..." con particolare riguardo alle operazioni più rischiose per l'integrità della finanza pubblica allargata.

Occorrerà, pertanto, rimodulare e rendere più incisiva l'attività di controllo, combinando il tradizionale, ma mai superato, riscontro sugli atti e quello, più recente e moderno sulla gestione; occorrerà, infine, riflettere circa il futuro dei nuovi trattamenti pensionistici resi esigui dal sistema contributivo ed aleatori dal rendimento dei fondi pensione, indissolubilmente legati all'andamento dei mercati borsistici internazionali, nonché sulla necessità di un riordino di tutta la normativa previdenziale vigente e di un maggior rigore nella sua interpretazione e concreta applicazione.