CAMERA DEI DEPUTATI N. 2874

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARIANETTI, CAVICCHIOLI, AMODEO, PIERMARTINI, FERRARINI, ANDÒ, ROTIROTI, ALBERINI

Presentata il 15 giugno 1988

Omogeneizzazione dell'indennità di fine servizio dei pubblici dipendenti

ONOREVOLI COLLEGHI ! — In questi ultimi anni il dibattito politico è stato fortemente caratterizzato da una attenta riconsiderazione dei problemi previdenziali e dalla elaborazione di proposte di riforma intese ad adeguare gli istituti, le strutture ed il finanziamento alle profonde trasformazioni sociali in atto.

Nel dibattito è stata sottolineata l'opportunità di una maggiore articolazione del sistema di sicurezza sociale, cosicché esso potesse meglio soddisfare i bisogni emergenti delle diverse categorie di lavoratori.

Ne è venuto fuori un disegno complessivo basato su tre livelli, dei quali il primo di natura assistenziale che tende ad assicurare una pensione sociale pari al minimo vitale, ai cittadini privi di reddito, il secondo di tipo previdenziale con carattere obbligatorio per tutti i lavoratori dipendenti ed autonomi, garantito da solidarietà intercategoriali, ed il terzo, con fine di previdenza integrativa, rimesso alla più limitata solidarietà della sola categoria di appartenenza.

Ed è proprio su tale ultimo livello che più accese sono state le discussioni.

La tendenza, portata avanti soprattutto dalle organizzazioni sindacali, ad estendere la pensione integrativa a tutti i lavoratori, ove trovasse conferma in atti legislativi, porrebbe ovviamente il problema di ricercare adeguate forme di finanziamento.

In questo caso, saremmo di fronte ad un complessivo trattamento di fine servizio costituito da ben tre istituti fra loro

concorrenti (pensione obbligatoria, pensione integrativa, indennità di fine servizio), per cui si era pensato ad una ristrutturazione di tale assetto – che vede, in sostanza, uno sdoppiamento di interventi tra erogazione in forma di rendita (pensione) ed erogazione in forma di capitale (liquidazione) – mediante una utilizzazione delle risorse destinate alle indennità di fine servizio per forme di previdenza integrativa.

D'altra parte una riforma del trattamento di fine rapporto, solo da poco ridisciplinato, non sembra oggi realistica, anche per le resistenze dei datori di lavoro interessati ad utilizzare tali risorse per l'autofinanziamento delle imprese.

Oggi inoltre, in conseguenza dello « sfondamento del tetto pensionabile » e del nuovo sistema di calcolo per l'adeguamento delle pensioni alla dinamica salariale, decisi con il varo della legge finanziaria, ancora meno pressante appare un immediato intervento riformatore in materia di previdenza integrativa. Non resta, quindi, che operare nell'ambito dell'attuale quadro normativo, raccogliendo l'invito rivolto al Parlamento dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 220/1988.

In detta sentenza, infatti, pur dichiarandosi inammissibili le proposte questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (e successive modificazioni) nella parte in cui escludono il computo della indennità integrativa speciale nella base retributiva, sulla quale va calcolata l'indennità di buonuscita, perché materia che rientra nella discrezionalità del legislatore, si afferma che « appare ormai indilazionabile un intervento legislativo volto a ricondurre verso una disciplina omogenea i trattamenti di quiescenza nell'ambito dell'impiego pubblico. Anche se giustificabili alla stregua delle singole disposizioni, dalle quali risulta, il sistema già soffre di sperequazioni sostanziali, che toccano le diverse categorie. L'accentuazione frazionistica attraverso la prosecuzione dello spezzettamento normativo, conseguente ad interventi parziali, limitati e particolari, potrebbe condurre a valutazioni globali della normativa che, sulla base dell'accentuazione del carattere irrazionale delle singole componenti, imporrebbero una valutazione di illegittimità della normazione complessiva ».

La posizione inequivoca assunta dalla Corte costituzionale in ordine alla questione esaminata, insieme alla pressione politico-sindacale delle categorie interessate, rende pertanto indispensabile por mano ad un riordinamento della materia dei trattamento di fine servizio nel settore pubblico, tale da ricondurne la disciplina entro i limiti di una sicura legittimità costituzionale, eliminando le sperequazioni fra le diverse categorie di lavoratori. Tale esigenza è inoltre stata recepita anche nel programma dell'attuale Governo.

In questa ottica, si è ritenuto di dover escludere un tipo di intervento che unifichi la normativa sui trattamenti di fine rapporto per tutto il mondo del lavoro. Infatti, a parte i motivi di ordine finanziario e tecnico-amministrativi che si opporrebbero a tale soluzione, mancano oggi i presupposti politici per una riforma immediata dell'intero sistema previdenziale. A ciò si aggiunga che,se è vero che le differenze tra i rapporti di lavoro pubblico e privato si vanno attenuando per la trasfusione reciproca di princìpi ed istituti garantistici, permangono tuttavia fra di essi profonde differenziazioni strutturali e funzionali, che rendono attualmente non comparabili le discipline dei rapporti stessi ed i relativi trattamenti economici e di fine servizio.

Di qui la necessità di elaborare, limitatamente al settore del pubblico impiego, una regolamentazione comune dell'indennità di fine servizio, che valga a ricondurre ad unità i trattamenti attualmente previsti per le varie categorie di pubblici dipendenti, creando nel contempo una situazione di sostanziale equiparabilità con il trattamento di fine rapporto dei lavoratori privati.

Non è forse inutile in questa sede richiamare le maggiori disparità esistenti

nelle discipline dei tre grandi comparti del pubblico impiego, alle quali ha fatto riferimento la Corte costituzionale nella sua recente sentenza.

In sostanza mentre ai dipendenti degli enti locali è valutata l'indennità integrativa speciale per il premio di fine servizio, per gli statali iscritti all'ENPAS e per i parastatali tale indennità non è ricompresa nella base di calcolo della buonuscita.

Inoltre per gli statali, i dipendenti delle aziende autonome ed i parastatali l'aliquota per il calcolo dell'indennità di buonuscita è pari ad un dodicesimo dello stipendio annuo per ogni anno computabile, mentre per gli iscritti all'INADEL è pari ad un quindicesimo.

Infine per il parastato non è prevista contribuzione e la base di calcolo è costituita dal 100 per cento dello stipendio, invece che dall'80 per cento.

Come si vede nel settore pubblico, tranne che negli enti pubblici non economici, l'indennità di fine servizio assume la natura di prestazione previdenziale in quanto il diritto alla liquidazione matura in ragione dell'iscrizione ad un apposito fondo di previdenza alimentato dai contributi di tutti gli iscritti e da quelli del datore di lavoro (nonché da altri eventuali proventi) e presuppone normalmente una certa anzianità di iscrizione al fondo medesimo. In tal senso si è ripetutamente pronunciata la Corte costituzionale.

Partendo da tale considerazione, è sembrato che in questa sede potesse farsi utile riferimento allo schema di disegno di legge redatto dalla Commissione istituita *ad hoc* dall'*ex* Ministro della funzione pubblica M. S. Giannini (che, dal nome del suo presidente, viene ricordata come Commissione Colletti), schema che aveva a suo tempo raccolto anche la convinta adesione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative.

In primo luogo si è reso necessario delimitare la sfera di applicazione della legge. A tal fine i suoi destinatari sono stati individuati nell'ampia categoria dei « dipendenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle province e dei comuni, nonché degli altri enti pubblici non economici, nazionali e locali » (articolo 1).

Ne restano esclusi i dipendenti degli enti pubblici economici, il cui rapporto di impiego è tradizionalmente disciplinato dalla normativa privatistica, cosicché a tale normativa sembra logico che debba farsi riferimento anche per la regolamentazione del trattamento di fine rapporto.

Per il personale delle regioni le nuove disposizioni hanno invece valore di princìpi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato – e ad esse, quindi, dovrà essere informata la specifica disciplina di settore – e ciò in considerazione dell'autonomia primaria assistita da guarantigie costituzionali, riconosciuta alle regioni in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale. Si è cercato in tal modo di assicurare, nel rispetto dell'autonomia legislativa di tali enti, « quel contenuto essenziale di eguaglianza (in relazione agli articoli 3 e 36 della Costituzione) che è richiesto dall'assetto unitario della Repubblica e dal principio del buon andamento della pubblica amministrazione » (Corte costituzionale sentenza n. 21 del 9-20 marzo 1978).

Si è passati poi a definire i presupposti per l'acquisizione del diritto a percepire l'indennità, presupposti che sono stati individuati nella cessazione dal servizio per qualsiasi causa e nella durata del servizio medesimo per almeno un anno (articolo 2).

Particolare attenzione si è, quindi, dedicata al sistema di calcolo dell'indennità di fine servizio, che è stata per tutti rapportata a tanti tredicesimi dell'ultima retribuzione annua valutabile per quanti sono gli anni computabili.

È sembrato equo stabilire un tredicesimo, invece che un dodicesimo, come è nella normativa attualmente vigente per lo Stato, in quanto nella retribuzione valutabile sono stati inclusi tutti gli emolumenti percepiti, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, nella loro interezza e non più limitatamente all'80 per cento.

Non si è ritenuto, poi, di dover estendere al settore pubblico il medesimo sistema di calcolo previsto per il settore privato – oltre che per le difficoltà finanziarie, organizzative e di ordine amministrativo-contabile che da tale estensione deriverebbero – perché nella retribuzione annua da considerare per il trattamento di fine rapporto dei lavoratori privati, sono computabili tutte le somme percepite, comprese quelle equivalenti alle prestazioni in natura, corrisposte in dipendenza di lavoro a titolo non occasionale, con la sola esclusione di quelle attinenti al rimborso spese.

Si è conservato inalterato, invece, il sistema di arrotondamento attualmente vigente per i pubblici dipendenti, per i casi in cui nel totale dei servizi e periodi da considerare risulti una frazione di anno, consentendone il computo come anno intero, se essa è superiore a sei mesi, e la non valutazione, se inferiore a tale periodo.

Alla retribuzione valutabile si è già fatto cenno in precedenza. Occorre qui ricordare che si è cercato una formulazione della norma tale da evitare le controversie da cui è stata caratterizzata la precedente regolamentazione del settore pubblico (si pensi alle note vicende sulla computabilità della tredicesima mensilità e dell'indennità integrativa speciale e le altre concernenti specifiche indennità di funzione o di altro genere).

Nell'articolo 3 si è ritenuto, quindi, di dover far riferimento alla « somma delle componenti del trattamento economico di attività aventi carattere di emolumenti fissi e continuativi, ivi compresa la tredicesima mensilità e l'indennità integrativa speciale, corrisposti per l'espletamento dell'ordinaria attività lavorativa con l'esclusione di quelli subordinati alla effettiva presenza in servizio ». Conseguentemente non sono compresi nella « retribuzione valutabile » gli emolumenti percepiti saltuariamente, o relativi alle prestazioni straordinarie, all'incentivazione, alle missioni, ecc.

Per quanto riguarda l'indennità integrativa speciale, la norma va a colmare una lacuna che attualmente riguarda soltanto una minoranza di lavoratori dipendenti e cioè gli impiegati dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici non economici. È noto, infatti, che la predetta indennità già concorre alla determinazione del trattamento di fine servizio spettante ai lavoratori del settore privato ed ai dipendenti degli enti locali iscritti all'INADEL.

La soluzione adottata, escludendo le conseguenze pregiudizievoli che dalla vigente normativa derivano a carico soltanto di alcune categorie di lavoratori, evita che il protrarsi di una tale situazione possa nel futuro accentuare il carattere di irrazionalità dell'intero sistema sino al punto da imporne la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La maggiore spesa a regime di tale operazione è stata stimata in circa 2.600 miliardi annui così suddivisi:

Stato	1.480
Regioni ed enti locali	520
Settore sanitario	480
Enti pubblici non economici	120

L'onere a carico delle amministrazioni è stato per tutti calcolato sulla base di un contributo pari al 6 per cento (cui si aggiunge quello del 2,50 per cento versato dagli iscritti). Conseguentemente il contributo obbligatorio dello Stato viene ridotto dell'1,10 per cento mentre quello delle regioni, degli enti locali e del settore sanitario viene elevato del 2,40 per cento, il che evita il ricorso a ripianamenti di bilancio da parte dello Stato come è accaduto per il passato e nel contempo allinea per tutti i lavoratori la percentuale di abbattimento dell'imponibile ai fini dell'IRPEF.

Tutto ciò in attesa che la quota di contribuzione venga adeguata alle risultanze dei bilanci tecnici dei Fondi erogatori.

Al fine poi di non deludere le aspettative del personale cessato dal servizo – aspettative sostenute da una mole ragguardevole di ricorsi presentati dinnanzi

alle competenti autorità giurisdizionali con l'ausilio anche delle organizzazioni sindacali dei pensionati e dei patronati e che a seguito della citata sentenza della Corte costituzionale n. 220/1988 dovranno essere respinti, è stata prevista la riliquidazione del trattamento in parola nei confronti di coloro che siano cessati dal servizio da non più di cinque anni, inserendo l'indennità integrativa speciale fra gli elementi da computare nella determinazione della base contributiva.

Il riferimento al termine quinquennale è sembrato giusto, in considerazione del principio generale che il diritto a percepire l'indennità in parola si prescrive in cinque anni.

Sono state inoltre predisposte norme per disciplinare il recupero dei contributi arretrati a carico dei dipendenti in servizio, recupero da effettuarsi in 24 rate mensili per non gravare troppo sugli stipendi. Lo stesso onere relativo ai contributi arretrati non è stato volutamente previsto per la pubblica amministrazione perché si è ritenuto di dover porre a carico dello Stato soltanto la minore somma spesa per la predetta riliquidazione al netto delle somme trattenute o recuperate dai lavoratori.

In ordine, invece, agli oneri di tale operazione, le previsione tecniche danno un importo lordo pari a circa 3.000 miliardi, di cui 110 per i dipendenti degli enti pubblici non economici.

Per ridurre l'impatto finanziario della spesa concernente i dipendenti già cessati dal servizio, si è suddiviso il pagamento delle situazioni pregresse in tre anni con riferimento all'anno di cessazione degli iscritti come segue:

anno 1989: cessazioni relative al 1984 e al 1985;

anno 1990: cessazioni relative al 1986 e al 1987;

anno 1991: cessazioni relative al 1988.

Sempre allo stesso fine, si è altresì previsto che l'ENPAS provveda ad anticipare le somme necessarie e che il rimborso da parte dello Stato sia ripartito in cinque annualità a decorrere dal 1989. In tal modo gli oneri relativi alle cessazioni del 1984 saranno posti a carico del bilancio statale nel 1989, quelli relativi alle cessazioni del 1985 a carico dell'esercizio 1990, e così via.

Per i superstiti, si è intesa mantenere sostanzialmente la disciplina attualmente vigente per i dipendenti civili dello Stato con alcuni correttivi per quanto riguarda i figli premorti ed il coniuge divorziato o separato nei casi in cui la separazione sia stata a lui addebitata (articolo 4).

Per i primi si sono richiamate le norme sulla rappresentazione, mentre nei confronti del secondo si è estesa la disciplina dettata dall'articolo 16 della legge 6 marzo 1987, n. 74.

Con l'articolo 5 si è sancito il principio del divieto di trattamenti integrativi dell'indennità di fine servizio con finanziamento pubblico e si è disposto lo scioglimento delle casse e dei fondi eventualmente esistenti.

Fondamentale è poi l'articolo 6 concernente i servizi e i periodi computabili.

In esso si è dettata una disciplina uniforme con sicuro vantaggio sotto il profilo della chiarezza normativa e si è anche prevista la valutabilità del servizio militare di leva, così come stabilito dall'articolo 20 della legge 24 dicembre 1986, n. 958.

Il quadro normativo che viene fuori dalla illustrazione degli articoli esaminati, ha anche consentito di introdurre un'altra innovazione di rilievo, che appare coerente con la struttura sostanzialmente unitaria del rapporto di pubblico impiego nei vari comparti.

Ci si riferisce alla possibilità di ricongiungere, nell'ambito della gestione previdenziale dell'ultimo ente o amministrazione datore di lavoro, tutti i servizi e periodi computabili, purché non abbiano già dato luogo all'erogazione di indennità connesse alla cessazione dall'impiego.

In tal modo si è inteso, da un lato, favorire la mobilità del personale e, dall'altro, restituire integralmente all'istituto

in questione la sua funzione originaria, che è quella di fornire al lavoratore una prestazione che, per la sua consistenza, possa essere utilizzata per fronteggiare le situazioni di bisogno normalmente connesse con il definitivo collocamento a riposo e con l'avanzare degli anni.

Proprio sulla base di questa ultima considerazione, è stato poi fissato un termine breve (90 giorni dalla cessazione del rapporto di impiego) per l'erogazione della prestazione ed è stato altresì stabilito, analogamente a quanto avviene per le pensioni dell'INPS, che dalla scadenza di questo termine sulle somme dovute siano liquidati gli interessi legali.

Opportuni limiti sono stati posti con l'articolo 9 alla sequestrabilità e pignorabilità dell'indennità di cui trattasi, modificando in senso più favorevole per i lavoratori la disciplina attualmente vigente.

Il disegno riformatore non sarebbe stato completo se non si fosse affrontato anche il problema del finanziamento delle gestioni erogatrici, problema che è stato risolto ponendo a carico delle amministrazioni e degli impiegati un apposito contributo che per questi ultimi è pari al 2,50 per cento della retribuzione valutabile. Per le amministrazioni, invece, il contributo è stato conservato nell'attuale ammontare, ma si prevede, con una norma innovatrice improntata a criteri di semplicità procedurale, che esso possa essere adeguato alle risultanze attuariali dei bilanci tecnici, mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro di concerto con i Ministri cui compete la vigilanza sui singoli enti o fondi (articolo 10).

Per il parastato l'articolo dispone altresì la istituzione, nell'ambito di ciascun ente, di apposite gestioni con propria autonomia finanziaria.

L'articolo 11 introduce un'altra novità di grande importanza che sicuramente inciderà in modo sensibile su alcune realtà sociali particolarmente scottanti.

Ci si riferisce alla possibilità che le disponibilità degli enti e dei fondi erogatori siano utilizzate, nel limite massimo del 40 per cento del loro ammontare, per la concessione di mutui a tasso agevolato al personale iscritto per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione di alloggi di prima abitazione.

La soluzione prospettata, mentre consente investimenti sicuri e abbastanza remunerativi per le gestioni erogatrici (il tasso agevolato di interessi dovrà infatti essere pari all'interesse legale maggiorato di un quarto del tasso ufficiale di sconto) incentiva il risparmio e gli investimenti, creando nel contempo posti di lavoro e concorrendo altresì a risolvere l'annoso problema della tensione abitativa soprattutto nei grandi centri.

La necessaria sinteticità del presente schema di proposta di legge non ha permesso di affrontare questioni di carattere particolare, cosicché si è reso necessario un rinvio alle disposizioni vigenti che non siano derogate dalla nuova normativa. Ma l'avvertita esigenza di garantire comunque una disciplina unitaria dell'istituto in esame ha consigliato di delegare al Governo la raccolta delle predette disposizioni in un testo unico avente valore di legge, con il potere di apportare alle stesse le modificazioni e le integrazioni necessarie per conformarle alla nuova legge e per assicurarne un compiuto coordinamento ed aggiornamento.

È stata anche introdotta una norma transitoria per consentire che il passaggio dalla attuale normativa alla nuova avvenga senza lesioni dei diritti quesiti.

Con l'articolo 14 è stata, infine, prevista l'emanazione di apposito regolamento per garantire la massima uniformità anche per le procedure di erogazione della prestazione.

La proposta di legge che si presenta, tendendo a dare sistemazione piena e definitiva al trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici in un'ottica perequativa e di equità, così come dall'esortazione della Corte costituzionale, ne tratta compiutamente tutti gli aspetti sia per il futuro che per un quinquennio pregresso.

Una diversa proposta, ma in un'ottica riduttiva e parziale, potrebbe essere costruita costringendo in una logica di rigida corrispondenza anche temporale il

rapporto tra contribuzioni e indennità di fine servizio, ma in tal modo si ridurrebbero i benefici futuri e si escluderebbero da ogni beneficio i lavoratori già in quiescenza. Si risolverebbero al momento problemi finanziari, pure presenti, che insistono maggiormente sul periodo pregresso, ma si rinvierebbe ad un indeterminato futuro la realizzazione di un trattamento omogeneo ed equo nel comparto, rapportato all'integrale trattamento economico e conserverebbero ancora sperequazioni.

In particolare il costo dell'operazione, relativo al periodo pregresso, non sembra potersi evitare, in considerazione delle estese aspettative di una vasta area di pensionati pubblici (in particolare Stato, scuola, parastato e aziende autonome), per un atto di giustizia da parte del Parlamento che tenga conto soprattutto di quanto attuato in favore dei pensionati *ex* iscritti all'INADEL.

Comunque, nel corso dell'approfondimento di questa e di altre proposte di legge, si potranno trovare, oltre a quelli contenuti nel presente testo, eventuali altri modi per conciliare dette aspettative con i problemi della finanza pubblica, eventualmente modulando i flussi di spesa in un ragionevole periodo di tempo e/o calibrando diversamente la partecipazione contributiva degli interessati.

Una cosa sembra non rinviabile ed è la ridisciplina unitaria dell'istituto nell'ambito del settore pubblico, ridisciplina ormai attesa dalle categorie di lavoratori interessati, i quali, proprio in questa attesa, spesso protraggono la loro presenza in servizo fino ai limiti massimi di età, con ovvie negative conseguenze sul *turn over* del personale e sull'occupazione giovanile. Di tale fenomeno costituisce una chiara dimostrazione la percentuale delle cessazioni dal servizio dei dipendenti dello Stato che ammontava al 3,56 per cento nel 1977, che è addirittura salita al 4,11 per cento nel 1982 e che si è ridotta nel 1986 al 2,37 per cento.

In conclusione, le proposte contenute nella proposta di legge illustrata, pur prendendo atto delle non trascurabili diversità fra rapporto di lavoro privato e rapporto di pubblico impiego, tendono ad introdurre una normazione che:

elimini le difformità di disciplina del trattamento di fine servizio nell'ambito del settore pubblico;

consenta la computabilità dell'indennità integrativa speciale, che è ormai parte integrante e spesso preponderante della retribuzione mensile;

contemperi le esigenze dei lavoratori con quelle della finanza pubblica;

realizzi, se non l'omogeneizzazione formale, certamente l'equiparabilità sostanziale con la disciplina propria del settore privato, ferma restando la natura previdenziale dell'istituto.

L'approvazione della proposta di legge, pertanto, verrebbe a creare per la introdotta semplificazione ed omogeneizzazione delle norme e delle procedure, una situazione particolarmente favorevole sia per la mobilità del personale fra le varie amministrazioni pubbliche, sia per futuri interventi legislativi di razionalizzazione organizzativa degli enti operanti nel settore, richiamati dalla legge 23 aprile 1981, n. 155, e la cui strategia andrebbe definita con la collaborazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

ALLEGATO 1

DISCIPLINA DELL'INDENNITÀ DI FINE RAPPORTO NEL SETTORE PRIVATO ED IN QUELLO PUBBLICO

a) *Settore privato*

La legge 29 dicembre 1982, n. 297, prevede che il trattamento di fine rapporto sia a carico esclusivo del datore di lavoro e sia calcolato sommando per ciascun anno di lavoro una quota pari all'importo della retribuzione dovuta per l'anno stesso divisa per 13,5, quota proporzionalmente ridotta per le frazioni di anno. Tale importo va incrementato, su base composta, alla fine di ciascun anno, applicando un tasso costituito dall'1,5 per cento in misura fissa e dal 75 per cento dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di impiegati ed operai accertato dall'ISTAT rispetto al mese di dicembre dell'anno precedente. Nella retribuzione vanno ricomprese tutte le somme corrisposte a titolo non occasionale, con esclusione di quelle attinenti al rimborso di spese.

È stato istituito poi presso l'INPS un « Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto », finanziato con contributi dello 0,50 per cento delle retribuzioni, avente lo scopo di sostituirsi al datore di lavoro, in caso di insolvenza del medesimo, nel pagamento del predetto trattamento.

b) *Settore pubblico*

È possibile individuare tre grandi comparti.

Stato

L'indennità di buonuscita è erogata, ai sensi del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, e successive modifiche ed integrazioni, dal Fondo di previdenza e credito gestito dall'ENPAS, nel quale confluiscono i contributi obbligatori dell'amministrazione e degli iscritti, rapportati ad apposite percentuali della base contributiva.

Tale prestazione è pari a tanti dodicesimi dell'80 per cento dell'ultimo stipendio, paga o retribuzione mensili lordi integralmente percepiti ragguagliati ad anno, maggiorati degli assegni legislativamente previsti, quanti sono gli anni di servizio valutabili, con esclusione dell'indennità integrativa speciale. Sono riscattabili alcuni servizi e periodi.

L'imponibile da assoggettare ad imposta va diminuito anche di una somma pari alla percentuale dell'indennità corrispondente al

rapporto esistente alla data del collocamento a riposo tra il contributo versato dall'iscritto e quello posto a carico dell'amministrazione.

Enti locali e territoriali

Ai dipendenti degli enti locali e territoriali iscritti all'INADEL (al quale confluiscono i contributi obbligatori delle amministrazioni e degli iscritti), spetta, all'atto della cessazione dal servizio, una indennità premio di servizio pari ad un quindicesimo degli emolumenti soggetti a contribuzione percepiti negli ultimi dodici mesi di servizio quanti sono gli anni complessivamente utili (articolo 4 legge 8 marzo 1968, n. 152).

La retribuzione contributiva è costituita dall'80 per cento dello stipendio, della tredicesima mensilità, degli altri emolumenti riconosciuti utili ai fini pensionistici e, in base alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 13 novembre 1986, dell'intera indennità integrativa speciale.

Ai fini dell'IRPEF si applica la stessa diminuzione dell'imponibile prevista per i dipendenti statali.

Enti parastatali

Ai sensi dell'articolo 13 della legge 20 marzo 1975, n. 70, al personale dipendente dagli enti pubblici non economici disciplinati dalla legge medesima spetta un'indennità di anzianità, a totale carico degli enti predetti, « pari a tanti dodicesimi dello stipendio annuo complessivo in godimento, qualunque sia il numero di mensilità in cui esso è ripartito, quanti sono gli anni di servizio prestati ».

Nel calcolo di tale indennità non è computata l'indennità integrativa speciale sia perché l'articolo 13 fa riferimento al solo « stipendio annuo complessivo in godimento », sia perché essa è esclusa dal trattamento in questione per il divieto di cui all'articolo 1 della legge 27 maggio 1959, n. 324, come modificato dalla legge 10 agosto 1965, n. 656.

	Stato (ENPAS-IPOST)	*Enti locali e settore sanitario (INADEL)*	*Enti pubblici non economici*
Diritto all'indennità	Matura dopo un anno di servizio	Matura dopo un anno di servizio	Non è richiesto un periodo minimo di servizio
Contributi:			
a) Amministrazione ..	7,10	3,60	—
b) Lavoratori	2,50	2,50	—

	Stato (ENPAS-IPOST)	*Enti locali e settore sanitario (INADEL)*	*Enti pubblici non economici*
Diritto all'indennità	Matura dopo un anno di servizio	Matura dopo un anno di servizio	Non è richiesto un periodo minimo di servizio
Base di calcolo dell'indennità	80% ultimo stipendio mensile lordo ragguagliato ad anno, maggiorato degli assegni legislativamente previsti	80% degli emolumenti percepiti negli ultimi 12 mesi di servizio maggiorati delle indennità fisse e continuative e dell'indennità integrativa speciale	100% del solo ultimo stipendio mensile lordo ragguagliato ad anno
Indennità integrativa speciale	è esclusa dalla base di calcolo. Dal 1° luglio 1988 è inserita nei limiti di lire 1.081.000 annue	è computata per intero	è esclusa dalla base di calcolo. Dal 1° luglio 1988 è inserita nei limiti di lire 1.081.000 annue
Misure	1/12 della base di calcolo per ogni anno valutabile	1/15 della base di calcolo per ogni anno valutabile	1/12 della base di calcolo per ogni anno valutabile
Trattamento fiscale	l'imponibile va diminuito anche di una somma pari alla percentuale dell'indennità corrispondente al rapporto esistente alla data del collocamento a riposo fra contributo versato dall'iscritto e l'aliquota complessiva del contributo	come per lo Stato	mancando il versamento del contributo dei lavoratori, non opera la detrazione

MISURA INDENNITÀ DI BUONUSCITA

(Per ogni anno di servizio).

	Per cento
ENPAS	6,67
INADEL	5,33
IPOST	6,67
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	8,33

* Aliquota della corrispondente base annua di calcolo nella situazione attuale. La nuova uniformerà tutte le aliquote unitamente alla base di calcolo.

	NUMERO ISCRITTI
ENPAS	2.020.000
INADEL	1.400.000
IPOST	100.000
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	80.000
	3.600.000

MAGGIORI ONERI

(in miliardi di lire).

	Pregressi (1984-1988)	1989 (contributi)
ENPAS	2.700	1.400
INADEL	—	1.000
Enti locali e regioni	520	
Sanità	70	
USL ecc.	410	
IPOST (ULA)	150	80
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	110	120
	2.960	2.600

ENPAS — Fondo Statali

	N. iscritti	N. cessazioni *	% cessazione iscritti
1977	1.613.941	57.422	3,56
1978	1.625.902	49.810	3,06
1979	1.649.240	58.292	3,53
1980	1.649.515	43.470	2,64
1981	1.691.528	43.903	2,60
1982	1.744.206	71.702	4,11
1983	1.779.426	63.367	3,56
1984	1.832.032	47.882	2,61
1985	1.880.835	52.960	2,82
1986	1.924.653	45.660	2,37
1987	1.940.297	(28.053)	

* Situazione al 7 gennaio 1988.

N. B. Il valore relativo al 1987 è largamente incompleto; anche il 1986 può subire aumenti raggiungendo presumibilmente le 50.000 unità.

SOMME EROGATE DALL'ENPAS A TITOLO DI INDENNITÀ DI BUONUSCITA

Esercizio	Importi
1977	L. 434.000.000.000
1978	» 425.000.000.000
1979	» 448.000.000.000
1980	» 404.300.000.000
1981	» 503.721.093.839
1982	» 1.146.179.394.471
1983	» 1.278.438.299.742
1984	» 1.146.741.616.605
1985	» 1.235.452.064.849
1986	» 1.210.000.000.000
1987	» 873.393.326.292

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Sfera di applicazione).

1. Il diritto al trattamento di fine servizio dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle province e dei comuni, nonché degli altri enti pubblici non economici, nazionali e locali, è regolato dalle disposizioni della presente legge.

2. Le disposizioni contenute nella presente legge valgono anche nei riguardi delle regioni, quali princìpi informatori della disciplina relativa del rapporto di pubblico impiego.

ART. 2.

(Indennità di fine servizio).

1. Il dipendente pubblico, che cessi dal servizio per qualunque causa, consegue il diritto all'indennità di fine servizio, purché il servizio stesso sia durato almeno un anno.

2. L'indennità è pari a tanti tredicesimi dell'ultima retribuzione annua valutabile per quanti sono gli anni computabili ai sensi dell'articolo 6.

3. Se nel totale dei servizi e periodi computabili risulta una frazione di anno, la frazione superiore a sei mesi si computa come anno intero, quella uguale e inferiore a sei mesi si trascura.

ART. 3.

(Retribuzione valutabile).

1. Per retribuzione valutabile si intende la somma delle componenti del trattamento economico di attività aventi carattere di emolumenti fissi e continuativi, ivi compresa la tredicesima mensilità

e l'indennità integrativa speciale, corrisposti per l'espletamento dell'ordinaria attività lavorativa, con l'esclusione di quelli subordinati alla effettiva presenza in servizio.

2. Per la determinazione del trattamento di fine servizio del personale con periodi di retribuzione a tempo pieno e a tempo definito si considera come retribuzione valutabile quella spettante nella progressione economica prevista per il regime a tempo definito aumentata della differenza tra la retribuzione prevista per il regime a tempo pieno e quella corrispondente al regime a tempo definito, moltiplicata per il numero degli anni prestati con regime a tempo pieno e divisa per il numero degli anni di effettivo servizio prestati dallo stesso personale nella carriera di appartenenza successivamente all'applicazione della normativa che ha introdotto nello specifico ordinamento i due diversi regimi di impegno orario.

3. Ai fini della presente legge, l'indennità integrativa speciale è ridotta dell'importo dell'indennità stessa già conglobata nello stipendio.

4. Al personale che sia cessato dal servizio nel quinquennio precedente alla data di entrata in vigore della presente legge ed ai loro aventi causa, l'indennità di fine servizio viene riliquidata a domanda, computando nella base di calcolo prevista dalla precedente normativa, l'indennità integrativa speciale, nei limiti di cui al comma 2.

5. La domanda va presentata dagli aventi diritto nel termine perentorio di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge al competente ente, su apposito modello da questo predisposto e la prestazione va erogata nel corso del 1989, del 1990 e del 1991 a coloro che sono cessati dal servizio rispettivamente negli anni 1984-1985, 1986-1987 e 1988.

6. Le somme erogate per la riliquidazione dell'indennità di fine servizio con il computo dell'indennità integrativa speciale, al netto delle quote trattenute o recuperate per contributo, sono a carico dello Stato, delle amministrazioni auto-

nome o degli enti di appartenenza degli interessati.

7. Lo Stato e le altre amministrazioni provvedono a rimborsare agli enti erogatori le somme anticipate per il titolo di cui al comma 6 in cinque annualità, a decorrere dal 1989 ed iniziando con gli importi erogati per l'anno 1984.

8. Per il quinquennio precedente alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla quota dell'indennità integrativa computabile nell'indennità di fine servizio è dovuto il solo contributo obbligatorio a carico del personale. Tale contributo va recuperato in 24 rate mensili sul trattamento economico di attività.

9. Nei confronti dei dipendenti già cessati o che cessino dal servizio prima dell'integrale recupero, la somma va trattenuta in sede di riliquidazione o liquidazione dell'indennità di fine servizio.

10. Per la determinazione del contributo nei confronti di coloro che siano cessati dal servizio nel periodo che va dal 1° maggio 1986 alla data di entrata in vigore della presente legge, si fa riferimento all'importo dell'indennità integrativa speciale connessa allo stipendio del livello 2° dei dipendenti civili dello Stato.

11. Le somme dovute a titolo di riliquidazione e quelle dovute per contributi arretrati non danno luogo a corresponsione di interessi.

ART. 4.
(Superstiti).

1. In caso di morte del dipendente pubblico in attività di servizio l'indennità di fine servizio compete – nella misura che sarebbe spettata al dipendente medesimo – nell'ordine e con riferimento alla data del decesso, al coniuge superstite e ai figli, ai genitori, ai fratelli e sorelle.

2. Qualora con il coniuge superstite concorrano i figli, l'indennità è ripartita come segue:

a) se concorre un solo figlio, nella misura del 60 per cento al coniuge superstite e del 40 per cento al figlio;

b) se concorrono più figli, nella misura del 40 per cento al coniuge superstite e del 60 per cento in parti uguali ai figli.

3. Nel caso di concorso tra i figli o tra i genitori ovvero tra fratelli e sorelle, l'indennità è suddivisa in parti uguali.

4. Qualora il figlio sia premorto, si applicano le regole della rappresentazione in favore dei discendenti di cui agli articoli 467 e seguenti del codice civile.

5. Nei confronti del coniuge divorziato e di quello separato, nei casi in cui la separazione sia stata a lui addebitata, si applica la disciplina prevista dall'articolo 16 della legge 6 marzo 1987, n. 74.

ART. 5.

(Divieto di trattamento integrativo con finanziamento pubblico).

1. Non possono essere corrisposti con finanziamento pubblico, totale o parziale, trattamenti integrativi dell'indennità di fine servizio; entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, in favore degli aventi diritto a tali trattamenti devono essere liquidate le prestazioni maturate.

2. Le casse e i fondi costituiti per la sola erogazione delle prestazioni indicate nel comma 1 sono soppressi e posti in liquidazione; le casse e i fondi con finalità promiscue vengono conservati per gli scopi diversi da quelli sopra indicati.

ART. 6.

(Servizi e periodi computabili).

1. Per la liquidazione dell'indennità di fine servizio sono computabili tutti i servizi comunque resi presso ciascuna amministrazione o ciascuno degli enti destinatari della presente legge, in essi compreso il servizio militare di leva, ai sensi dell'articolo 20 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, sempreché per gli stessi non sia stato già corrisposto trattamento di fine servizio.

2. Sono altresì computabili, se riscattati, i seguenti periodi e servizi:

a) i periodi necessari al conseguimento di un titolo di studio universitario o di un ulteriore titolo specialistico, conferibile a seguito di corsi universitari di perfezionamento, ovvero di un titolo professionale, quando l'ammissione in servizio sia condizionata al loro possesso;

b) gli aumenti relativi alla prestazione di servizi speciali per i quali esista una specifica previsione legislativa.

ART. 7.

(Ricongiunzione).

1. Il dipendente che abbia prestato la propria attività presso la stessa amministrazione o lo stesso ente in posizioni giuridiche diverse ovvero presso amministrazioni o enti diversi purché ricompresi fra quelli di cui all'articolo 1, ha diritto a ricongiungere senza onere a suo carico tutti i periodi utili, anche se anteriori alla data di entrata in vigore della presente legge e sempre che non abbiano già dato luogo a corresponsione di indennità di fine servizio comunque denominata, per il conseguimento di un unico trattamento previdenziale.

2. Conseguentemente l'indennità di fine servizio è liquidata d'ufficio nei casi di cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età o per morte e su domanda dell'interessato negli altri casi.

3. La ricongiunzione viene effettuata su istanza del dipendente da presentarsi, nel termine perentorio di 180 giorni dalla data di inizio del nuovo rapporto di impiego, agli enti tenuti ad erogare l'indennità di fine servizio rispettivamente per il rapporto di impiego precedente e per quello successivo. Entro 90 giorni dalla ricezione della suddetta istanza, l'importo dell'indennità già maturata deve essere versato all'ente cui incombe l'onere della liquidazione finale dell'indennità medesima.

4. Sono abrogati gli articoli 4, 18, secondo comma, 41, secondo e terzo comma, 26, ottavo comma, e 42 del testo unico delle norme delle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032.

5. È fatto salvo peraltro il diritto alla riliquidazione della buonuscita ai sensi dei citati articoli 4, primo comma, e 41, terzo comma, relativamente ai rapporti di impiego in corso alla data di entrata in vigore della presente legge che costituiscano derivazione, continuazione o rinnovo di quello precedente che ha dato luogo alla corresponsione dell'indennità di buonuscita.

ART. 8.

(Liquidazione dell'indennità di fine servizio).

1. L'indennità di fine servizio è liquidata d'ufficio entro 90 giorni dalla data di cessazione del rapporto di impiego; dalla scadenza del suddetto termine, sulle somme dovute sono altresì liquidati gli interessi legali.

2. In caso di cessazione dal servizio per limite di età, l'amministrazione di appartenenza è tenuta a trasmettere la documentazione necessaria per la liquidazione dell'indennità almeno tre mesi prima del raggiungimento del suddetto limite, all'ente erogatore.

3. Negli altri casi, la documentazione di cui al comma 2 deve essere trasmessa entro il termine massimo di 30 giorni dalla data di cessazione.

4. La corresponsione dell'indennità di fine servizio è effettuata anche in mancanza di perfezionamento dei provvedimenti di stato giuridico ed economico relativi alla cessazione dal servizio, salvo tempestiva comunicazione da parte dell'amministrazione di appartenenza del dipendente dell'esistenza di motivi ostativi; tale comunicazione deve essere inviata, per conoscenza, all'interessato.

5. Eventuali modifiche relative ai predetti provvedimenti che comportino va-

riazioni dell'indennità già erogata, daranno luogo a supplementi dell'indennità medesima ovvero a recuperi, effettuabili anche mediante trattenute sulla pensione, da notificare agli interessati negli ordinari termini di prescrizione mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno.

6. Al recupero, con la stessa procedura, deve provvedersi anche nei casi in cui l'indennità sia stata comunque erogata in misura superiore a quella dovuta.

7. In nessun caso si fa luogo alla corresponsione di acconti.

ART. 9.

(Sequestro, pignoramento e compensazione).

1. L'indennità di fine servizio può essere oggetto di sequestro o pignoramento esclusivamente nei seguenti casi:

a) fino alla concorrenza di un terzo per causa di alimenti dovuti per legge;

b) fino alla concorrenza di un quinto per tributi facenti carico sin dalla loro origine all'impiegato;

c) fino alla concorrenza di un quinto per crediti derivanti da responsabilità del dipendente verso la pubblica amministrazione per fatti ricollegabili al rapporto di servizio.

2. In caso di concorso di più titoli delle cause indicate al comma 1 il sequestro o il pignoramento non può estendersi oltre la metà dell'indennità di fine servizio.

3. I debiti verso le gestioni preposte all'erogazione della prestazione di cui trattasi sono compensati nel provvedimento di liquidazione con la somma spettante a titolo di indennità.

4. Quando i crediti di cui al punto *c)* del comma 1 siano stati accertati con sentenza esecutiva, il ristoro può avvenire mediante trattenute sull'importo da corrispondere.

5. In tal caso, l'amministrazione creditrice notifica la sentenza all'ente gestore

il quale, al momento della maturazione del diritto, provvede direttamente ad erogare quanto dovuto all'amministrazione stessa.

ART. 10.

(Finanziamento delle gestioni).

1. La retribuzione valutabile di cui all'articolo 3 è assoggettata ad una ritenuta a carico del dipendente pari a 2,50 per cento.

2. La quota di contribuzione a carico dell'amministrazione o dell'ente datore di lavoro è conservata nell'ammontare stabilito dalle vigenti norme. Tale quota è adeguata alle risultanze attuariali dei bilanci tecnici degli enti o fondi erogatori da effettuarsi almeno ogni 3 anni, mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro di concerto con i Ministri cui compete la vigilanza sugli enti o fondi medesimi.

3. Il primo adeguamento deve essere effettuato entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

4. Per gli enti pubblici non economici la quota di contribuzione a loro carico è commisurata, in attesa dell'adeguamento di cui al comma 2, a quella prevista dello Stato e dà luogo, insieme ai contributi versati dai dipendenti ed alle quote di indennità di fine servizio maturate da questi ultimi alla data di entrata in vigore della presente legge, a gestioni con propria autonomia finanziaria. In tali gestioni confluiscono anche i contributi relativi all'indennità integrativa speciale trattenuti ai sensi del comma 6 dell'articolo 3.

ART. 11.

(Utilizzazione delle disponibilità per concessione di mutui edilizi).

1. Le disponibilità finanziarie degli enti o fondi erogatori eccedenti la normale liquidità di gestione possono essere impegnate, nel limite massimo di un 40

per cento del loro ammontare, per la concessione di mutui al personale di cui alla presente legge per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione di alloggio di prima abitazione.

2. Tali mutui, garantiti mediante ipoteca, vengono erogati alle condizioni, con le modalità e i criteri stabiliti con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da emanare nel termine di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. La misura del tasso agevolato di interesse è pari a quella dell'interesse legale maggiorata di un quarto del tasso ufficiale di sconto ed è esente da imposte.

ART. 12.

(Norme in vigore).

1. Le disposizioni legislative concernenti l'erogazione dell'indennità di fine servizio o equipollente da parte dei vari enti e gestioni a ciò preposti restano in vigore per quanto non derogato dalla presente legge.

2. Restano altresì in vigore le disposizioni che disciplinano le altre prestazioni attualmente poste a carico dei predetti enti e gestioni.

3. In tutti i casi in cui, per l'applicazione di norme complessivamente più favorevoli, sussiste una eccedenza tra l'importo teorico dell'indennità maturata alla data dell'entrata in vigore della presente legge e l'importo teorico di quella liquidabile secondo le nuove disposizioni, il personale interessato può chiedere l'anticipata corresponsione di tale eccedenza.

4. La domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'ente o amministrazione datore di lavoro che la trasmette, entro 30 giorni, all'ente erogatore.

5. L'ente erogatore provvede alla liquidazione delle spettanze di cui al comma 1, entro 180 giorni dalla data di presentazione della domanda.

ART. 13.

(Delega al Governo).

1. Il Governo della Repubblica è delegato a provvedere, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla raccolta in un testo unico avente valore di legge ordinaria delle vigenti disposizioni concernenti l'indennità di fine servizio, comunque denominata, erogata in favore del personale indicato nell'articolo 1, apportando alle stesse le modificazioni ed integrazioni necessarie per conformarle alle disposizioni contenute nella presente legge e assicurarne il coordinamento e aggiornamento al fine di garantire prestazioni uniformi e tempestive e chiarezza delle modalità e dei criteri per accedervi. In tale contesto potranno essere introdotte norme di delegificazione in ordine ai procedimenti da seguire per l'erogazione delle prestazioni previdenziali, attribuendo ai consigli di amministrazione degli enti il potere di disciplinarli con delibere da sottoporre all'approvazione dei Ministeri vigilanti.

ART. 14.

(Regolamento).

1. Col regolamento che sarà approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il Consiglio di Stato, saranno emanate le norme intese ad assicurare l'uniformità nell'applicazione della presente legge e del testo unico previsto dall'articolo 13.

2. In attesa dell'emanazione del regolamento di cui al comma 1 continuano ad applicarsi, nel rispetto dei princìpi fissati dalla presente legge, le disposizioni regolamentari in vigore.