

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 708)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dei Trasporti

(ANGELINI)

di concerto col Ministro del Bilancio e ad interim del Tesoro

(TAMBRONI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 AGOSTO 1959

Aumento da 10 miliardi di lire a 15 miliardi di lire del contributo straordinario dell'Erario alle Ferrovie dello Stato per il Fondo pensioni e sussidi di cui alla legge 10 ottobre 1950, n. 907

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema della copertura finanziaria degli oneri relativi al pagamento delle pensioni al personale in quietanza e dell'incidenza di questi oneri sui costi dell'esercizio ferroviario ha sempre costituito, come è noto, uno dei più gravi problemi della finanza ferroviaria.

Già prima, infatti, delle convenzioni del 1885 che dettero inizio al ventennale periodo di esercizio delle tre società « Adriatica », « Mediterranea » e « Sicula », una situazione di squilibrio si era manifestata nella gestione degli Istituti di previdenza delle preesistenti quattro grandi Società (« Alta Italia », « Romana », « Calabro-Sicule » e « Meridionali ») fra le quali era stato distribuito l'esercizio delle ferrovie italiane con la legge 14 maggio 1865, n. 2279. Questa situazione risultò anzi così grave che con le convenzioni sud-

per la « Mediterranea » e l'« Adriatica » e articolo 31 del capitolato per la « Sicula ») lo Stato si obbligò a provvedere direttamente alla estinzione di tutto il disavanzo tecnico esistente alla data delle convenzioni stesse nella gestione degli Istituti di previdenza delle quattro preesistenti società summenzionate.

Una analoga situazione di squilibrio si determinò, in breve volger di anni, anche nella gestione degli Istituti di previdenza sorti, dopo il 1885, a fianco delle tre nuove società, dal riordinamento di quelli ereditati dalle precedenti Amministrazioni.

Una apposita commissione (nota come « Commissione Saporito », dal nome del suo presidente) nominata con regio decreto 8 agosto 1900, in applicazione della legge 29 marzo 1900, n. 101, determinò il disavanzo esistente nella gestione dei predetti Istituti, alla data del 31 dicembre 1901, in 235 mi-

lioni di lire (corrispondenti a circa 71 miliardi di lire attuali).

Dopo il trasferimento allo Stato dell'esercizio delle ferrovie, l'ordinamento della previdenza ferroviaria subì una radicale trasformazione con la legge 9 luglio 1908, n. 418, che sopprime i preesistenti Istituti e costituì, presso l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, una speciale gestione denominata « Fondo pensioni e sussidi ».

A tale gestione incombeva di provvedere al pagamento delle pensioni in corso e di quelle da liquidarsi in futuro, secondo le norme già in quel momento in vigore, con le modifiche apportatevi dalla legge suddetta, facendovi fronte essenzialmente, con le seguenti risorse:

ritenute al personale;

contributi dell'Amministrazione;

interessi del patrimonio di dotazione e dei suoi successivi incrementi.

Le ritenute al personale venivano mantenute nella misura stabilita dalle preesistenti disposizioni (e cioè: le ordinarie, nella misura del 5,50 per cento delle competenze pensionabili; le straordinarie: nella misura di 1/10 dello stipendio annuo, all'atto della nomina, e di 1/12 di ogni aumento della retribuzione annua).

I contributi dell'Amministrazione vennero stabiliti nella misura del 9 per cento delle competenze pensionabili, oltre ad una somma uguale all'ammontare delle ritenute straordinarie al personale, e del 2 per cento dei prodotti lordi del traffico.

Quanto al patrimonio di dotazione, i cui interessi, insieme alle ritenute ed ai contributi suddetti, avrebbero dovuto contribuire a fronteggiare le spese, la stessa legge aveva provveduto a costituirlo devolvendovi i patrimoni dei preesistenti Istituti ed altri accantonamenti, ugualmente preesistenti, presso la Cassa depositi e prestiti. Ad incremento del patrimonio di dotazione originario si sarebbero, poi, dovute assegnare, le somme che fossero risultate dovute, dalle ex-società concessionarie, ad integrazione delle riserve da esse costituite in misura insufficiente e le somme corrispondenti agli avanzi

annuali della gestione che, evidentemente, si sperava, allora, potesse risultare attiva.

Sei anni dopo, con la legge 23 luglio 1914, n. 742, mentre si apportavano taluni miglioramenti al trattamento di pensione, che naturalmente comportavano un ulteriore aggravio del « Fondo pensioni », si volle che la reale situazione di questa gestione venisse appurata, dando incarico ad un'apposita commissione — che poi venne, infatti, nominata con decreto 28 ottobre 1914 del Ministro dei lavori pubblici — di compilarne il bilancio tecnico e determinarne il disavanzo al 1° luglio 1914.

I lavori della Commissione suddetta, ultimati alla fine del 1916, si conclusero con l'accertamento della esistenza, al 1° luglio 1914, di un disavanzo tecnico valutato in 458 milioni di lire, sulla base del saggio d'interesse del 4,25 per cento ed in 489 milioni di lire, sulla base del saggio del 3,75 per cento (ossia, rispettivamente, circa 120 e 130 miliardi di lire attuali).

Questa situazione si aggravò fortemente negli anni immediatamente successivi, per l'incidenza, sulle riserve patrimoniali, della svalutazione monetaria verificatasi durante la guerra 1915-1918 e condusse, nel 1919, in un estremo tentativo di ristabilire l'equilibrio tecnico della gestione, ad abbandonare il preesistente sistema di concorso dell'Amministrazione negli oneri per le pensioni, fondato sui due contributi del 9 per cento delle competenze del personale e del 2 per cento dei prodotti lordi del traffico, ed a sostituire, a questi due contributi, un versamento pari all'annualità *decennale* necessaria per ricostituire la riserva tecnica corrispondente alle pensioni di anno in anno liquidate (articoli 1, 17 e 18 del regio decreto-legge 27 novembre 1919, n. 2373, convertito in legge con l'articolo 9 della legge 7 aprile 1921, n. 369).

Ma la situazione di squilibrio già denunciata, come si è visto, dalle risultanze del bilancio tecnico al 1° luglio 1914, e che, se era, a quell'epoca, ancora in gran parte, allo stato potenziale, si andava ormai rapidamente maturando di anno in anno, era fin da allora, troppo grave, e troppo si era aggravata negli anni successivi, perchè vi si po-

tesse rimediare col meccanismo introdotto dal regio decreto-legge 2373/1919.

Si giungeva, così, al regio decreto-legge 23 marzo 1924, n. 498, col quale:

si rinunciava al sistema fondato su un contributo dell'Amministrazione stabilito in una misura precalcolata in guisa da assicurare il duraturo equilibrio finanziario della gestione, nel tempo, sostituendovi il sistema del contributo a saldo del disavanzo finanziario che la gestione del Fondo pensioni avesse di anno in anno presentato;

ma non si rinunciava a perseguire ancora il miraggio della ricostituzione delle riserve tecniche, in una adeguata misura, sia pure in un lungo e non determinato periodo di tempo.

Col suddetto provvedimento, infatti, mentre si stabiliva che al pagamento delle pensioni si sarebbe fatto fronte, a partire dall'esercizio 1923-24, cogli interessi del patrimonio, con le ritenute al personale in servizio e con un contributo dell'Amministrazione « pari alla differenza fra l'importo a pagarsi e la somma dei detti interessi e ritenute », si aggiungeva:

che l'Amministrazione avrebbe, inoltre, versato al Fondo, per l'integrazione del suo patrimonio, una somma annua di 40 milioni;

e che tale integrazione sarebbe stata mantenuta per tanti esercizi quanti ne sarebbero occorsi per portare il patrimonio ad una misura tale che, successivamente, al pagamento delle pensioni potesse farsi fronte cogli interessi del patrimonio stesso, con le ritenute al personale e con un contributo dell'Amministrazione pari al 52/100 dell'importo totale delle pensioni dovute.

Il rapporto del 52 per cento era all'incirca quello al quale era venuto a corrispondere, al principio dell'esercizio di Stato, il concorso dell'Amministrazione nelle spese per le pensioni, per effetto della sistemazione data alla materia della legge 9 luglio 1908, n. 418.

Il dispositivo del regio decreto-legge 498/1924 mirava, quindi, in sostanza a ricondurre, in un tempo più o meno lungo, nei limiti della percentuale suddetta, la quota parte a carico del bilancio ferroviario della spesa totale per le pensioni, con ciò trascurando,

peraltro, che l'incidenza sul bilancio ferroviario del 52 per cento della spesa in questione poteva ancora, nel 1924, apparire ragionevole e sopportabile solo perchè non si erano ancora interamente manifestate le conseguenze finanziarie dello squilibrio tecnico che già esisteva nella relativa gestione all'inizio dell'esercizio di Stato e che le successive vicende avevano poi fortemente aggravato.

L'anzidetta integrazione annua di 40 milioni venne conferita al Fondo pensioni fino a tutto l'esercizio 1930-31. Dall'esercizio 1931-1932, l'integrazione stessa venne sospesa ed a carico del bilancio ferroviario venne portata soltanto la somma necessaria per pareggiare, esercizio per esercizio, il disavanzo della gestione del Fondo che andava, intanto, costantemente crescendo.

Finalmente, con l'articolo 6 della legge 4 maggio 1936, n. 844, il Tesoro venne chiamato a concorrere nelle spese del Fondo pensioni con un contributo — fissato nella somma di 250 milioni — « in considerazione » — così testualmente diceva l'articolo suddetto — « delle inadeguate riserve del Fondo stesso e degli oneri straordinari ad esso derivati dagli esoneri dal servizio disposti per eliminare l'eccedenza di personale verificatasi in dipendenza della guerra 1915-18 e susseguenti vicende ».

Veniva così riconosciuto come, da un lato, l'eccedenza anormale di pensionati determinatasi in conseguenza delle eccezionali circostanze della guerra e dell'immediato dopo guerra, e dall'altro l'inadeguatezza delle riserve — per le lontane sue origini, che affondano le loro radici, come è dimostrato da quanto si è venuti finora esponendo, fin nelle dissestate gestioni degli Istituti di previdenza preesistenti all'esercizio di Stato — dovessero considerarsi un fatto del tutto estraneo all'esercizio ferroviario e ad una normale condotta della gestione aziendale.

Con la concessione del contributo suddetto ai cespiti di entrata del Fondo pensioni — in ordine di importanza — divennero, per lo esercizio 1936-37, i seguenti:

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Contributo del Tesoro	milioni 250	45,1%
Contributo delle F. S. a pareggio	» 175,8	31,7%
Contributo del personale	» 72,8	13,2%
Interessi sul patrimonio	» 55,5	10 %
	<u> </u>	<u> </u>
Pensioni pagate	milioni 554,1	100 %
	<u> </u>	<u> </u>

Tale ripartizione fu ritenuta soddisfacente e, per alcuni esercizi, l'equilibrio fra le diverse entrate della gestione restò pressochè immutato.

Nel secondo dopoguerra si verificò però una nuova e profonda alterazione nella ripartizione degli oneri, dovuta alle note vicende monetarie ed alle variazioni intervenute nell'ammontare delle pensioni e degli stipendi.

Le prime, infatti, vennero, con successivi provvedimenti legislativi, progressivamente adeguate al diminuito valore della moneta.

Ma tali provvedimenti, mentre aumentarono fortemente il carico delle pensioni, non fornivano per contro i mezzi per far fronte ai nuovi oneri che venivano a gravare sulla gestione. Al contrario, alcune entrate del Fondo si andavano maggiormente impoverendo.

Da un lato, infatti, il gettito dei contributi del personale diventava sempre meno importante, dato che i miglioramenti al trattamento economico del personale venivano cor-

risposti in gran parte sotto forma di indennità speciali, non pensionabili, per cui i contributi suddetti, rimasti immutati nella loro misura percentuale, si applicavano ad una base pensionabile sempre più piccola in rapporto all'accresciuto complessivo ammontare degli assegni di pensione.

D'altra parte il patrimonio del Fondo — tutto investito in titoli di rendita ed in mutui — si era ormai quasi polverizzato; con il suo reddito, che pure in passato aveva coperto fino al 23 per cento della spesa delle pensioni (esercizio 1909-10) ed ancora il 10 per cento della spesa stessa nel 1936-37, nell'esercizio 1950-51 si poteva far fronte ad appena lo 0,20 per cento dell'onere totale.

Da qui l'accennata nuova profonda alterazione dei rapporti percentuali delle diverse entrate del fondo con conseguente enorme dilatazione del contributo a carico dell'esercizio ferroviario.

Nell'esercizio 1949-50 la situazione era la seguente:

Contributo del Tesoro	milioni 250	0,89%
Contributo delle F. S. a pareggio	» 25.329	90,37%
Contributo del personale	» 2.395	8,55%
Interessi sul patrimonio	» 54	0,19%
	<u> </u>	<u> </u>
	milioni 28.028	100 %
	<u> </u>	<u> </u>

In questa nuova situazione di cose, una revisione del contributo del Tesoro fissato nel 1936 s'impose e con legge 10 ottobre 1950, n. 907, il contributo stesso venne infatti portato da 250 a 10.000 milioni di lire.

Nell'esercizio 1950-51, a decorrere dal quale ebbe effetto l'aumento del contributo suddetto, la situazione relativa dei vari cespiti d'entrata del fondo pensioni, venne a risultare, di conseguenza, la seguente:

Contributo del Tesoro	milioni 10.000	30,8%
Contributo delle F. S. a pareggio	» 20.030,2	61,6%
Contributo del personale	» 2.410,4	7,4%
Interessi sul patrimonio	» 52	0,2%
	<u> </u>	<u> </u>
Pensioni pagate	milioni 32.492,6	100 %
	<u> </u>	<u> </u>

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come si vede, si rimase molto lontani dal ripristino della situazione che si era determinata nel lontano 1936, all'atto dell'istituzione del contributo in questione nella sua originaria misura di 250 milioni.

Nel corso degli anni successivi, la situazione andò poi ancora aggravandosi in conseguenza degli ulteriori miglioramenti apportati al trattamento di pensione con i molteplici provvedimenti legislativi che si sono succeduti in questa materia e fra i quali, oltre a quelli con i quali si sono aumentate le misure stesse degli assegni, sono da ricordare quelli relativi alla concessione della tredicesima mensilità, alla sistemazione a ruolo del personale straordinario e alla riconoscibilità per intero dei relativi servizi non di ruolo, alle speciali provvidenze a favore dei grandi

invalidi, all'esodo volontario dei dipendenti statali e infine al riconoscimento del diritto alla pensione di reversibilità a nuove categorie di persone che prima ne erano escluse.

Inoltre è da tener conto dell'ulteriore cospicuo aggravio arrecato dall'estensione ai pensionati dell'assistenza sanitaria dell'E.N.-P.A.S. a partire dall'esercizio 1953-54.

Per effetto di tutti i provvedimenti sopracennati, l'onere totale per le pensioni (compresi i contributi dovuti all'E.N.P.A.S. per l'assistenza sanitaria) ha raggiunto, secondo le impostazioni del bilancio di previsione originario dell'esercizio 1959-60, il complessivo ammontare di milioni 82.835 e la situazione dei mezzi con i quali si provvede alla relativa copertura di questo onere complessivo è divenuta la seguente:

Contributo del Tesoro	milioni 10.000	12,15%
Contributo delle F. S. a pareggio	» 66.780	80,60%
Contributo del personale	» 6.000	7,20%
Interessi sul patrimonio	» 55	0,05%
	<u>milioni 82.835</u>	<u>100 %</u>

Anche questa situazione, però, ricavata come si è detto dalle impostazioni originarie della previsione 1959-60, è già superata dal provvedimento legislativo recentemente approvato per l'ulteriore integrazione del trattamento di quiescenza, che comporterà un aumento di 7.750 milioni circa dell'onere complessivo, che passerà così a milioni 90.585 e, corrispondentemente, del contributo a carico dell'Amministrazione che, in mancanza di adeguate misure salirebbe quindi a 74.530 milioni, pari, cioè, a ben l'82,30 per cento dell'onere complessivo.

Si è così di nuovo tornati ad una tale elevata incidenza dell'onere per le pensioni sull'esercizio ferroviario, sia in misura assoluta che in misura relativa — in rapporto cioè agli altri mezzi di copertura della spesa e soprattutto in rapporto al concorso del Tesoro dello Stato — che il problema del ridimensionamento di questa incidenza non può non riproporsi, come si propone, prima nel 1936 e poi nel 1950, e non esigere, come allora un'adeguata soluzione.

Il problema è di tale importanza e di tale complessità, per i molteplici aspetti che presenta, che non potrà non essere oggetto, nel prossimo avvenire, di studi approfonditi per poterlo avviare verso una soluzione razionale di carattere duraturo.

Intanto però sembra indispensabile almeno di attenuare l'eccezionale incidenza che si verrebbe a determinare, come si è visto, sulla gestione ferroviaria a partire dall'esercizio 1959-60 in dipendenza delle segnalate, più recenti cause di aggravio.

Si è predisposto, pertanto, l'unito disegno di legge inteso ad elevare — come è detto nell'articolo 1 — a 15.000 milioni il contributo del Tesoro all'Amministrazione ferroviaria negli oneri per le pensioni, che era stato stabilito, come è noto, in 10.000 milioni a partire dall'esercizio 1950-51, con la ricordata legge 10 ottobre 1950, n. 907.

Ciò, come prima immediata misura, nell'attesa di poter intraprendere gli studi necessari, come si è detto, per la ricerca di più appropriate ed idonee soluzioni.

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il proposto provvedimento non comprende, ovviamente, un effettivo maggiore onere per il bilancio dello Stato; e ciò non solo perchè si tratta, in definitiva, di un semplice trasferimento di una parte degli oneri relativi al servizio delle pensioni ferroviarie dal bilancio dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato a quello del Tesoro, ma anche perchè dell'integrazione — che era apparso opportuno da tempo di apportare al contributo del Tesoro negli oneri suddetti per le ragioni più sopra illustrate — si era già tenuto conto, in sede di compilazione del bilancio di previsione per l'esercizio 1959-60, nel determinare la somma globale di 55.000 milioni iscritta — come fondo da ripartire fra le diverse Amministrazioni statali interessate — al capitolo n. 381 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro relativo all'esercizio sud-

detto, per il rimborso all'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato degli oneri e delle spese da questa sostenute per motivi non attinenti alla gestione ferroviaria.

Pertanto all'articolo 2 del presente disegno di legge si è previsto che la somma di cinque miliardi, posta con questo provvedimento a carico del Tesoro a titolo specifico di maggior contributo nella spesa per le pensioni ferroviarie, sia prelevata, per l'esercizio 1959-60, dal fondo globale stanziato al suindicato capitolo 381 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il detto esercizio.

Infine, con lo stesso articolo, si autorizza il Ministro per il tesoro a provvedere con proprio decreto alle variazioni di bilancio che si renderanno necessarie per l'attuazione del provvedimento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il contributo annuo del Tesoro a favore dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, autorizzato in lire 250 milioni con l'articolo 6 della legge 4 maggio 1936, n. 844, ed elevato a lire 10 miliardi con la legge 10 ottobre 1950, n. 907, a parziale copertura del disavanzo della gestione del Fondo pensioni e sussidi per il personale dell'Amministrazione stessa, viene stabilito, a partire dall'eserci-

zio finanziario 1959-60, nella misura di 15 miliardi di lire.

Art. 2.

Per l'esercizio 1959-60, alla spesa di 5 miliardi di lire derivante dall'attuazione della presente legge sarà provveduto mediante prelievo dal Fondo speciale di cui al capitolo 381 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per lo stesso esercizio finanziario.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con proprio decreto alla variazione di bilancio occorrente per l'attuazione della presente legge.