

COMPARTO DIFESA – SICUREZZA E COMPARTO VIGILI DEL FUOCO E SOCCORSO PUBBLICO

PROPOSTA TECNICA

DOCUMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO SICUREZZA E DIFESA E DEL COMPARTO DEI VIGILI DEL FUOCO E DEL SOCCORSO PUBBLICO PER L'ARMONIZZAZIONE DEI REQUISITI DI ACCESSO ALLA PENSIONE, AI SENSI DELL'ART. 24, COMMA 18, DEL DECRETO-LEGGE 6 DICEMBRE 2011, N. 201, CONVERTITO DALLA LEGGE 22 DICEMBRE 2011, N. 214.

A) Premessa

L'articolo 24, comma 18, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, prevede che con regolamento da adottarsi entro il 30 giugno 2012 deve essere armonizzata la disciplina dei requisiti per l'accesso alla pensione del personale addetto a specifiche attività, tra cui quello del Comparto sicurezza e difesa e quello del Comparto vigili del fuoco e soccorso pubblico, attraverso un processo di incremento dei requisiti attualmente previsti, tenendo conto delle peculiarità ordinamentali e delle specifiche esigenze.

Alla luce della portata della previsione normativa, si rende necessario preliminarmente individuare l'esatto ambito del criterio stabilito dal legislatore, al fine di definire il confine entro cui potrà operare il richiamato regolamento.

In proposito, appare chiaro che l'intervento debba essere graduato nel tempo e che la materia oggetto di armonizzazione sia solo quella dell'eventuale incremento dei limiti di età per accedere alla pensione di vecchiaia e dell'aumento dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva per beneficiare della nuova pensione anticipata (ex pensione di anzianità).

Tale circoscritto ambito emerge, in particolare:

- a) dal riferimento, contenuto nel citato articolo 24, comma 18, all'incremento dei soli requisiti previsti per l'accesso alla pensione, nonché da quello contenuto nelle lettere a) e b), del comma 3, dello stesso articolo 24, che, nel disciplinare i nuovi requisiti per l'accesso, rispettivamente, alla pensione di vecchiaia e anticipata per il restante personale del pubblico impiego, hanno rinviato alla diversa disciplina di cui al medesimo comma 18 per il personale escluso dall'applicazione della stessa, sulla base di quanto previsto dal medesimo articolo 24, rispettivamente, ai commi 6 e 7 e ai commi 10 e 11;
- b) dall'ambito delle modifiche apportate in materia per il personale del restante pubblico impiego in attuazione del richiamato articolo 24, limitato all'aumento dell'età per poter accedere alla pensione, con la previsione di una disciplina transitoria e di una penalizzazione per coloro che abbiano raggiunto gli anni di contributi per accedere

alla pensione anticipata ma che decidono di cessare dal servizio con un'età anagrafica inferiore a quella stabilita con il richiamato articolo 24;

- c) dalle conseguenti modalità applicative definite con la recente circolare n. 2 del Dipartimento della funzione pubblica dell'8 marzo 2012, nella quale è individuato l'esatto ambito operativo del predetto articolo 24 per il personale diverso da quello di cui al citato comma 18, nonché è affermato, tra gli altri, il principio secondo cui i dipendenti pubblici sono collocati a riposo d'ufficio con gli attuali limiti ordinamentali qualora precedentemente abbiano già maturato l'anzianità contributiva per l'accesso al nuovo istituto della pensione anticipata.

Premesso che per quanto riguarda il personale dei vigili del fuoco si rinvia ad un'apposita sezione inserita alla fine del presente documento, attesa la specificità ordinamentale che differisce da quella prevista per il personale del Comparto sicurezza e difesa, per quest'ultimo si rappresenta quanto segue.

B) FORZE DI POLIZIA E FORZE ARMATE

Il richiamato limite oggettivo e la mancanza di altro espresso criterio, diverso da quello sopra descritto, escludono ogni intervento sugli istituti e connessi benefici specifici previsti per il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, connaturati all'espletamento di peculiari ed usuranti attività che rendono indispensabile disporre di strumenti compensativi volti a differenziare la posizione lavorativa e ordinamentale, anche ai fini dell'accesso alla pensione, come peraltro confermato dal recente espresso riferimento, anche alla materia pensionistica, contenuto nell'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, che ha riconosciuto la "specificità" del ruolo delle Forze armate e di polizia.

In proposito, si evidenzia che gli attuali limiti ordinamentali risultano in media più alti di quelli previsti nei Paesi europei per il corrispondente personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, come emerge dagli **Allegati 1 e 2**.

Appare opportuno sottolineare che la predetta "specificità" si riferisce sia alla salvaguardia della funzionalità delle diverse Amministrazioni del Comparto, sia allo stato giuridico - anche con riferimento ai vincoli e alle limitazioni cui il personale interessato è assoggettato - ed alla conseguente tutela che deve essere assicurata allo stesso.

Si richiama, in particolare, la differente disciplina rispetto al restante pubblico impiego, relativa alle limitazioni all'esercizio di determinati diritti ed all'impiego anche senza limitazioni di luoghi e di tempo.

Si allega, al riguardo, un'apposita scheda tecnica sulla "specificità" predisposta dallo Stato Maggiore della Difesa per il personale militare (**All. 3**). Si allegano, inoltre, delle tabelle relative al personale delle Forze Armate, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza, del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, infortunato o deceduto e dispensato dal servizio (**All. 4, 4-bis, 4-ter, 4-quater e 4-quinquies**).

Al fine di definire l'ambito del regolamento da adottare entro il prossimo 30 giugno, appare utile richiamare anche la precedente armonizzazione in materia, disciplinata dal decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165, in attuazione degli appositi criteri di delega, di cui all'articolo 2, comma 23, lettera b), della legge 8 agosto 1995, n. 335, ed all'articolo 1, commi 97, lettera g), e 99, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che hanno riguardato sia l'incremento dei limiti di età per l'accesso alla pensione, sia gli specifici istituti, quali, ad esempio, l'ausiliaria e il meccanismo di calcolo dell'assegno di pensione. Tale estensione fu possibile perché i criteri di delega facevano espresso riferimento ai "trattamenti pensionistici"

ed *all'istituto dell'ausiliaria* e non già al solo incremento dei requisiti per l'accesso alla pensione, come invece previsto dal richiamato articolo 24, comma 18, del decreto-legge n. 201 del 2011.

Si allega, in proposito, un'apposita scheda tecnica predisposta dal Comando Generale della Guardia di Finanza (All. 5).

E' opportuno evidenziare che un'estensione dell'ambito applicativo, oltre a prestarsi, tra l'altro, ad eventuali contenziosi ed incertezze attuative, dovrebbe necessariamente ricomprendere anche la complessa problematica relativa al superamento di alcuni disallineamenti in materia, soprattutto tra la Forze Armate e le Forze di Polizia ad ordinamento militare, da un lato, e le Forze di Polizia ad ordinamento civile, dall'altro, incidendo, quindi, su un delicato equilibrio che, in ogni caso, non è opportuno mettere in discussione al di fuori di un ampio ed organico contesto di riordinamento dei ruoli.

Si soggiunge che una eventuale estensione della portata del regolamento potrebbe comportare - anche in considerazione di quanto espressamente previsto nel citato comma 18 con riferimento alla tutela delle obiettive peculiarità ed esigenze specifiche - una revisione in senso più favorevole di taluni istituti per il personale interessato, atteso che l'incremento dei limiti di età per l'accesso alla pensione, correlato all'aumento della speranza di vita, potrebbe richiedere l'implementazione dei corrispondenti meccanismi compensativi, tenuto conto che quelli già previsti potrebbero risultare inadeguati alla necessaria maggiore permanenza in servizio e, soprattutto, alla generalizzata applicazione del sistema contributivo che determina - in particolare per il personale più giovane - un importo dell'assegno di pensione sensibilmente inferiore a quello conseguente all'applicazione del sistema retributivo o misto.

Come emerge da tali brevi accenni, si tratta di temi di ampia portata che possono essere affrontati solo in presenza di specifici criteri di delega e nell'ambito di un complessivo riordino dei ruoli che non è stato ancora realizzato, nonostante nel 2004 siano state stanziato delle apposite risorse finanziarie.

In proposito, occorre evidenziare che un intervento seppur limitato alla sola elevazione dei limiti età, soprattutto per l'accesso alla pensione di vecchiaia, necessita di una contestuale modifica degli ordinamenti, con specifico riferimento ai meccanismi di progressione in carriera ed all'introduzione di misure volte a contenere il preoccupante processo di graduale elevazione dell'età media del personale in servizio, in contrasto con le esigenze operative e funzionali di disporre di personale più giovane, anche in ragione dei compiti svolti che richiedono prestanza fisica e costante idoneità psicofisica, specie nell'uso delle armi.

Per tali motivi l'attuazione del previsto graduale processo di incremento per l'accesso alla pensione deve essere applicato attraverso la previsione di una specifica e mirata disciplina transitoria per accompagnare tale processo con l'attuazione di un riassetto ordinamentale che consenta di ottimizzare la nuova disciplina pensionistica ed intrecciarsi con la stessa, coerentemente con le peculiarità espressamente salvaguardate dallo stesso articolo 24, comma 18, del decreto- legge n. 201 del 2011.

La gradualità dell'intervento consentirà altresì di armonizzare i nuovi requisiti pensionistici con l'attuazione della indifferibile previdenza complementare, attraverso l'immediata attivazione dell'apposito tavolo di concertazione per l'istituzione dei Fondi Pensione per il personale del Comparto sicurezza e difesa, già previsto dall'articolo 26, comma 20, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Proposta

Alla luce dei limiti normativi e funzionali, correlati alla "specificità" del Comparto, nonché all'esigenza di procedere con gradualità alla revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione del personale interessato, si propone il seguente intervento che dovrà essere completato, come sopra accennato, attraverso l'attuazione in tempi brevi - coerenti con la progressività dell'armonizzazione in argomento - di un mirato riordino delle carriere e dell'attivazione degli appositi Fondi per la previdenza complementare del personale del medesimo Comparto, con specifico riferimento a quello immesso in servizio dopo il 1° gennaio 1996, destinatario del solo sistema contributivo:

- a) riconoscimento di requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia e anticipata differenti da quelli previsti per il pubblico impiego, al fine di tenere conto della specificità delle Amministrazioni del Comparto;
- b) applicazione dei nuovi requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2013 per il personale che al 31 dicembre 2012 non abbia maturato gli attuali requisiti per l'accesso alla pensione di anzianità;
- c) mantenimento, nella fase transitoria, degli attuali limiti ordinamentali per l'accesso alla pensione di vecchiaia per il personale che abbia già maturato i nuovi requisiti per l'accesso alla pensione anticipata;
- d) accesso alla pensione di vecchiaia al raggiungimento dei nuovi limiti di età, ovvero collocamento a riposo d'ufficio al momento del raggiungimento della pensione anticipata, qualora ciò avvenga nel periodo compreso tra gli attuali e i nuovi limiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, da considerare a tutti gli effetti come cessazioni per limite d'età;
- e) assorbimento del previsto incremento della speranza di vita per l'accesso alla pensione di vecchiaia e della cosiddetta "finestra mobile", in relazione alle peculiarità ordinamentali che rendono indispensabile disporre di riferimenti certi, attraverso un graduale incremento compatibile con gli assetti ordinamentali e con il previsto riordino delle carriere.
- f) conseguente graduale incremento dei limiti di età per l'accesso alla pensione di vecchiaia, secondo la progressione indicata nell'allegata **tabella A**, prevedendo:
 - 1) mantenimento degli attuali requisiti per il periodo 2013 - 2017;
 - 2) una diversa tempistica, dal 2018, con un aumento più lento dal 2021 per i ruoli non direttivi e non dirigenziali, e uno più veloce dal 2018 per i ruoli direttivi e i ruoli dirigenziali;
 - 3) incrementi dei limiti di età in misura differenziata tra la componente civile e militare del Comparto, in relazione alle specifiche peculiarità ed ai rispettivi ordinamenti;
 - 4) incremento a 65 anni del limite in vigore per i Gen. C. A. delle Forze Armate (attualmente 63) e mantenimento dell'attuale limite di 65 anni per i dirigenti generali e per i ruoli tecnici, direttivi e dirigenti del Corpo forestale dello Stato. La previsione del mantenimento del limite massimo di 65 anni per le qualifiche apicali è giustificata dal fatto che lo stesso risulta coerente con i nuovi limiti nel pubblico impiego (67 anni nel 2021) e con la necessità di differenziare - anche per la qualifica apicale - i limiti di età del personale del Comparto. Inoltre, il mantenimento del limite di 65 anni previsto per i ruoli tecnici, direttivi e dirigenti del Corpo forestale dello Stato consente di ridurre le differenze già esistenti nell'ambito delle stesse Forze armate e di polizia, anche ad ordinamento civile.

Il maggiore incremento per il personale direttivo e dirigenziale della Polizia di Stato e del Corpo di polizia penitenziaria è giustificato - in particolare per quello assunto dopo il 1° gennaio 1996 - dall'elevata età media di immissione in servizio (circa 30 anni), conseguente alla condizione del possesso della laurea specialistica per l'accesso al ruolo, nonché dall'applicazione del sistema contributivo pieno, che rende necessaria una adeguata anzianità contributiva ai fini di accedere ad un assegno di pensione non eccessivamente penalizzante, tenuto conto anche del notevole ritardo già accumulato per l'attivazione dei Fondi di previdenza complementare;

- g) incremento dei requisiti per l'accesso alla pensione anticipata, secondo quanto previsto nella **Tabella B**, assorbendo la cosiddetta "finestra mobile", mantenendo il sistema delle quote - atteso il peculiare e oneroso tipo di lavoro - e prevedendo aumenti coerenti con i limiti ordinamentali per la pensione di vecchiaia e con quanto già applicato al personale del Comparto in conseguenza dell'estensione allo stesso, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, del sistema misto o contributivo pieno. Infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2012, per il personale del Comparto che al 31 dicembre 2011 non aveva maturato la massima contribuzione correlata all'applicazione del soppresso sistema retributivo (dai 37 anni in su circa di contributi utili), è venuta meno la possibilità di accedere alla pensione con 53 anni di età. Di fatto, per il personale interessato, con l'ipotesi di proposta di cui alla richiamata allegata tabella B, si tratta di un incremento di oltre 5 anni per il requisito anagrafico, che risulta superiore a quello applicato allo stesso restante personale del pubblico impiego e che assorbe pienamente la "penalizzazione" sull'entità dell'assegno di pensione prevista per quest'ultimo qualora decida di accedere alla pensione anticipata con un'età anagrafica inferiore ai 62 anni.

Inoltre, a decorrere dal 2021 i nuovi limiti per l'accesso alla pensione anticipata verrebbero ulteriormente incrementati per effetto dell'applicazione degli aumenti correlati alla speranza di vita, analogamente a quanto previsto per tutto il personale del pubblico impiego.

Roma 15 marzo 2012