

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **DI PRISCO, PREZIOSI, MASCIALE, ALBARELLO**  
e **TOMASSINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° MARZO 1967

Abrogazione del quarto e quinto comma dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, per ciò che riguarda il trattamento economico del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza sociale

ONOREVOLI SENATORI. — Il quarto ed il quinto comma dell'articolo 14 del decreto legislativo 21 novembre 1945, n. 722, contengono le disposizioni sulle quali si impernia la determinazione del 15 novembre 1966 della Corte dei conti, determinazione che ha fornito lo spunto al Governo, dapprima per la presentazione del decreto n. 1069 e successivamente, dopo il voto ad esso contrario di uno dei rami del Parlamento, per la presentazione del disegno di legge n. 2067.

Risponde quindi a logica e coerenza che, da parte di coloro che quel decreto hanno respinto e questo disegno di legge intendono respingere, si proponga una iniziativa legislativa tendente a vedere abrogate quelle norme che hanno costituito e costituiscono il fulcro di tutta la vivace questione dei dipendenti previdenziali, la vicenda veramente singolare di una categoria di settantamila dipendenti (che, con i salariati delle Case di cura e dei salariati dei Centri traumatologici dell'INAIL ascendono a circa ottantacinquemila), i quali, a tre anni di distanza da un accordo sindacale regolarmente stipulato, si sono sentiti contestare i livelli retributivi acquisiti attraverso nor-

mali deliberazioni degli Organi competenti che il contenuto di detti accordi sindacali avevano recepito.

Questa è, in sintesi, la situazione che responsabilmente il Parlamento deve con obiettività e con serenità affrontare e studiare: un decreto luogotenenziale del 1945 — di cui da più parti e con argomentazioni certamente non peregrine sotto il profilo della fondatezza giuridica si sostiene addirittura la inefficacia giuridica per carenza di controllo o di ratifica da parte di qualsiasi altro organo costituzionale e di cui altri ancora, con motivazioni stringenti, e che del pari non ci lasciano indifferenti, dimostrano il carattere assolutamente contingente e l'efficacia ristretta al particolare momento storico e politico — autorizza la estensione, a tutti i dipendenti parastatali, degli Enti locali ed in genere a tutti i dipendenti della Pubblica amministrazione, ai quali non siano applicabili le norme sulla disciplina giuridica dei contratti collettivi di lavoro, delle disposizioni in esso decreto contenute concernenti il trattamento economico dei dipendenti statali ponendo peraltro la limitazione che il trattamento com-

plussivo di tali categorie di lavoratori non superi di oltre il 20 per cento quello dei dipendenti statali.

È questo raffronto, questo tipo di legame e di confronto che intendiamo annullare ed è questo il fine essenziale che ci spinge alla presentazione del nostro disegno di legge.

Perchè siamo rigidamente contrari al mantenimento del disposto contenuto nei comma quarto e quinto dell'articolo 14 del decreto n. 722 del 1945.

Anzitutto per spazzar via, per superare tutte le discussioni interpretative sulle quali molto le Camere si sono affaticate in occasione del dibattito sul decreto n. 1069, e che ragionevolmente si può prevedere continuerebbero a pesare come elemento di confusione e di incertezza ogni volta che si dovesse anche in futuro affrontare qualsiasi problema economico dei previdenziali. Accenniamo alla discussione se, con l'articolo 14, comma quarto e quinto il legislatore abbia veramente inteso porre un principio di carattere generale che vincolasse anche pro-futuro il trattamento economico dei dipendenti dell'Amministrazione indiretta dello Stato a quello dei dipendenti statali, sia pure entro i limiti del 20 per cento di miglioramento. Alla interpretazione che sul punto è stata portata avanti e sostenuta da parte del relatore sul già più volte citato decreto governativo, ostano in effetti considerazioni di carattere storico, grammaticale e giuridico.

a) *Storico*: perchè il decreto legislativo luogotenenziale *de quo* fu emanato sotto la urgenza di contingenze storiche del tutto particolari che resero necessari provvedimenti immediati per consentire ai dipendenti pubblici — i quali continuavano a percepire retribuzioni rese irrisorie dalla incalzante inflazione — di raggiungere paghe reali tali da potere affrontare l'enorme e sempre crescente aumento del costo della vita.

Aumento notevolissimo, che rese necessaria — nel breve arco di un anno — l'emanazione di ben tre distinti provvedimenti normativi apportanti miglioramenti al tratta-

mento economico dei pubblici dipendenti: decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151; decreto legislativo luogotenenziale 18 novembre 1944, n. 328, ed il decreto legislativo luogotenenziale 13 marzo 1945, n. 116.

In tale situazione — caratterizzata da estrema provvisorietà ed in cui avevano esistenza precaria persino organi istituzionali fondamentali dello Stato — è difficile poter ritenere che il legislatore abbia inteso, con le poche parole contenute nell'ultimo comma del citato articolo, definitivamente risolvere e regolare il delicato e forse insolubile problema dei rapporti tra il trattamento economico dei dipendenti statali e di quelli degli Enti pubblici territoriali, economici e parastatali in genere.

b) *Grammaticale*: infatti la citata disposizione al quarto comma si limita semplicemente a dichiarare applicabile anche agli Enti parastatali la norma del secondo comma, la quale autorizza le provincie, i comuni, e le istituzioni di assistenza e beneficenza ad estendere ai propri dipendenti i miglioramenti economici previsti dagli articoli da 1 a 13. Le parole con le quali viene stabilito il limite del 20 per cento hanno quindi un chiaro riferimento alla misura in cui tale estensione poteva avvenire. In sostanza, dopo che con gli articoli da 1 a 13 si erano elencati gli aumenti da apportare alle retribuzioni degli statali, il legislatore dava facoltà agli Enti di estendere tali aumenti, dei quali stabiliva la massima misura ai propri dipendenti. Tale interpretazione risulta confortata dalle stesse « istruzioni » impartite dal Ministero del tesoro per l'applicazione del più volte citato decreto, le quali, al punto « p », pagina 24, dicono testualmente che « l'articolo (14) in esame disciplina l'estensione delle previdenze stabilite negli articoli precedenti al personale degli Enti di diritto pubblico ».

c) *Giuridico*: perchè tanto la *sedes materiae* quanto la *ratio legis* concordano con una interpretazione semplicemente dichiarativa e non estensiva della norma considerata.

In secondo luogo, l'articolo 14, nei comma la cui abolizione viene da noi proposta, anche prescindendo da tutte le valutazioni sin qui svolte, che pure hanno un notevole peso per quella chiarezza che va portata in un settore così caotico e così delicato quale è quello dei dipendenti pubblici e della previdenza in particolare, l'articolo 14, dicevamo, introduce un principio che noi respingiamo in linea assoluta e lo respingiamo in numerosa compagnia visto che gran parte dei senatori e dei deputati che parteciparono all'appassionato dibattito sul decreto n. 1069, respinto da questo ramo del Parlamento, dimostrarono di essere profondamente convinti della esigenza di una siffatta abrogazione.

Infatti, pretendere che il trattamento economico di una categoria di lavoratori trovi un limite ed abbia un rigido termine di confronto nel trattamento di altra categoria, è contrario allo spirito ed al dettato della Costituzione (articolo 36); non trova altri esempi nella stessa tradizione e vita del nostro Paese, cozza, infine, con ogni possibilità seria di concreta applicazione.

È contrario allo spirito ed alla lettera della Costituzione (articolo 39), che afferma il principio della libera contrattazione sindacale mentre l'articolo 14, quarto e quinto comma mortifica il Sindacato, ne riduce ogni possibilità di movimento e di azione entro gli angusti termini di fare di volta in volta estendere ai parastatali quello che già è stato acquisito dagli statali. Quindi, non libera contrattazione, bensì delega di ogni potere alle Organizzazioni statali e meri compiti di vigilanza affinché sia concesso ad un settore quanto sia già stato conquistato da un altro. Questo è il punto, nella sostanza, più contestabile della normativa che si intende modificare, questo il principio essenziale che si vuole respingere e superare proprio per portare chiarezza e ordine nel vasto settore dell'Amministrazione indiretta dello Stato.

E veniamo alla impossibilità di seria applicazione del raffronto istituito dall'articolo 14 in esame. La stessa Corte dei conti, nella nota dichiaratoria del novembre 1966, riconosce la difficoltà di istituire il con-

fronto fra le due categorie. Non sarà il caso qui di soffermarsi a lungo sulle spequazioni retributive che esistono fra gli stessi statali. Tutto il dibattito sia alla Camera sia al Senato in merito al decreto n. 1069, respinto dal Senato, dedicò larga attenzione e dettagliata denuncia di questa realtà: è estremamente arduo definire in misura certa il trattamento economico erogato al personale statale, nè è stata portata a termine quella operazione di conglobamento delle retribuzioni di detto personale che faciliterebbe il compito di reperire termini omogenei di confronto.

Del pari impossibile, poi, stabilire un paragone reale fra qualifiche statali e del settore parastatale: diverse le carriere e soprattutto i tempi di esse; diversi gli organici e le possibilità di promozione; diverse le funzioni fra Ente ed Ente, fra Amministrazione ed Amministrazione. Un confronto fra termini così eterogenei è, nel migliore dei casi, impostato in maniera pressapochista, grossolana e certamente iniquo.

Questo se si vuole operare seriamente e non si vuole prendere il raffronto come semplice scusa per bloccare la dinamica salariale di tutto il settore pubblico, creando, per di più, artificiose contrapposizioni di interessi fra statali e parastatali. Motivo non secondario, a nostro avviso, per abolire i comma quarto e quinto dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722.

\*\*\*

Desideriamo, infine, soffermarci sui motivi che ci hanno ispirato l'articolo 2 del disegno di legge che andiamo illustrando: cioè i motivi che ci suggeriscono di proporre l'abrogazione completa di ogni forma di capitalizzazione del trattamento pensionistico e di ogni altra forma di trattamento « privilegiato » al di fuori della regolamentazione riguardante il restante personale.

Conosciamo tutti gli episodi scandalosi che hanno sconvolto l'opinione pubblica qualche mese fa per i cosiddetti « superliquidati ». Ma il nostro intendimento non è tanto e solo quello di far cessare situazioni simili di cui comunque non sono categorie

di lavoratori ad avere la responsabilità quanto la classe dirigente politica italiana che certe situazioni ha creato ed alimentato; noi siamo piuttosto contro la capitalizzazione perchè la riteniamo antisociale ed antiprevidenziale. Noi non riteniamo nè utile nè socialmente apprezzabile che il lavoratore alla fine di una vita di lavoro diventi un piccolo (o non piccolo) capitalista. Noi riteniamo che sia giusto invece che, in vecchiaia, il lavoratore debba continuare ad avere assicurato un tenore di vita simile a quello che le sue capacità di guadagno gli hanno sempre consentito, cioè riteniamo che debba avere una pensione adeguata in rapporto alla retribuzione percepita al momento di andare a riposo. Questo per garantire una vecchiaia serena a lui ed alle persone che eventualmente siano a suo carico, le quali non avrebbero alcuna garanzia nel caso della capitalizzazione.

Il sistema della capitalizzazione aiuta gli sprovveduti sulla via della rapida rovina

economica: ne fanno fede non pochi degli ex dipendenti dell'INAIL che, a distanza di qualche anno dall'andata a riposo, sono vissuti in questi ultimi anni di sussidi mensilmente erogati per mera liberalità dall'Ente in questione.

Vorremmo aggiungere una ultima considerazione: la capitalizzazione incentiva l'esodo dall'Amministrazione pubblica dei funzionari più giovani e più dotati.

I coefficienti, infatti, sono tanto più alti quanto più l'età non è avanzata e noi non riteniamo giusto neppure questo. Dobbiamo far sì che la Pubblica amministrazione dopo essersi formate delle leve di buoni funzionari, non li faciliti nell'esodo proprio quando sono nel pieno del rendimento e dell'esperienza. Può darsi che questo aspetto sfugga alle Organizzazioni sindacali: è però doveroso per il Parlamento preoccuparsene mentre fervono così vive discussioni per l'ammodernamento, il miglioramento funzionale della Pubblica amministrazione.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

Sono abrogati il quarto e il quinto comma dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722.

### Art. 2.

Al personale dipendente dagli Istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale non potrà essere liquidato in capitale il trattamento di previdenza maturato dal personale stesso.

In luogo della liquidazione in capitale si applicheranno d'ufficio i correlativi trattamenti pensionistici previsti dai rispettivi regolamenti e, in mancanza, si provvederà alla liquidazione di una corrispondente rendita vitalizia.

Il trattamento di previdenza e di quiescenza dei direttori generali degli Istituti sopra indicati è disciplinato dalla regolamentazione in vigore per il restante personale di ruolo dipendente dagli Enti medesimi.

Agli effetti della determinazione della indennità di anzianità o di altra equivalente dovuta al predetto personale non è ammessa la valutazione di anzianità convenzionali non previste da disposizioni legislative.

### Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.