

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 2067 e 2068-A)

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

1^a (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno)

e

10^a (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

(RELATORE TORELLI)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disciplina temporanea e definitiva del trattamento economico del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza
(n. 2067)

presentato dal **Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale**
di concerto col **Ministro dell'Interno**
e col **Ministro del Tesoro**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 FEBBRAIO 1967

E

Interpretazione autentica della norma contenuta nell'articolo 385 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3
(n. 2068)

d'iniziativa dei senatori **NENCIONI, GRAY, PICARDO, BASILE, CREMISINI, CROL-
LALANZA, FERRETTI, FIORENTINO, FRANZA, GRIMALDI, LATANZA, LESSONA,
MAGGIO, PACE, PINNA, PONTE e TURCHI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 FEBBRAIO 1967

Comunicata alla Presidenza il 9 marzo 1967

ONOREVOLI SENATORI. — Il contenuto del presente disegno di legge, a differenza del decreto-legge originario, ha per oggetto esclusivamente la disciplina del trattamento economico del personale degli Istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza per adeguare questo trattamento alle disposizioni dell'articolo 14 del decreto-legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722.

Rimane però uguale la finalità e cioè la ferma volontà del Governo di aderire alla determinazione della Corte dei conti *alla quale il Parlamento con la legge 21 marzo 1958, n. 529, ha affidato il controllo sulla gestione finanziaria degli Enti previdenziali.*

Non sarà inutile porre a base del nostro esame la considerazione che la Corte dei conti, pur non essendo organo costituzionale, esercita però, attraverso il potere di controllo a lei conferito, attribuzioni di carattere costituzionale e ciò comporta che le determinazioni della Corte dei conti devono essere recepite dal Governo e dal Parlamento, tanto più quando le situazioni finanziarie controllate non sono state motivo di critiche formali, ma sono state dichiarate « non conformi a legge ».

È stato detto che le determinazioni della Corte dei conti non hanno carattere cogente ma quand'anche non avessero valore imperativo, rimane l'obbligo del Parlamento di recepire la determinazione perchè proviene da un organo che ha attribuzioni costituzionali, tanto più perchè si riferisce all'esercizio di un dovere conferitole dal Parlamento stesso; rimane l'obbligo di sottoporla ad esame e verifiche in conformità alla legge che è stata dichiarata violata; rimane l'obbligo in definitiva, di dar corso a quelle operazioni di accertamento, che il presente disegno di legge prevede, onde giungere, nella specie, attraverso i Consigli di amministrazione degli Enti controllati, a deliberazioni il cui contenuto non dia più motivo a rilievi da parte dell'organo di controllo.

Il presente disegno di legge non si propone di accettare *sic et simpliciter* le tabelle, allegate alle determinazioni, contenenti le retribuzioni del personale statale e parasta-

tale, e neppure di accettare, a guisa di sentenza passata in giudicato, le motivazioni formulate dalla Corte dei conti, ma ha per oggetto di prendere atto della parte dispositiva della determinazione e quindi di fronte ad un rilievo di somma gravità quale quello di aver deliberato *contra legem*, porre in atto i mezzi opportuni per rivedere il contenuto di quelle deliberazioni che sono state colpite da tale giudizio.

In definitiva: si tratta di recepire un giudizio formulato in sede di controllo, di ritenere che questa recezione sia obbligatoria; ed infine, e come conseguenza, di sottoporre ad esame tutte le situazioni pregresse per renderle aderenti alla legge.

Soltanto ai termini di questo accertamento si potrà conoscere entro quali limiti la legge sia stata violata.

In sede di Commissioni riunite furono sollevate due eccezioni, ambedue respinte, ma che meritano un breve rilievo.

a) Fu chiesta la « sospensiva » nell'esame dei due disegni di legge odierni in quanto figurano presentati alla Presidenza del Senato altri due disegni di legge sulla stessa materia. Le Commissioni respinsero l'eccezione in quanto i predetti disegni non risultano assegnati alle Commissioni mentre gli attuali disegni devono essere esaminati entro i brevi termini dell'urgenza riconosciuta dal Senato;

b) fu sollevata una questione pregiudiziale a' sensi dell'articolo 55 del Regolamento in quanto il disegno di legge n. 2067, sarebbe improponibile per non avvenuta trascorrenza del termine di sei mesi dalla reiezione del decreto-legge.

Le Commissioni hanno respinto la detta pregiudiziale ritenendola, anzitutto, preclusa dall'avvenuta concessione dell'urgenza concessa dal Senato (con applicazione analogica dell'articolo 69 del Regolamento); secondariamente perchè il disegno attuale non può trovare raffronto con il disegno di legge di conversione di un decreto-legge; in terzo luogo perchè, dato e non concesso che un raffronto debba essere fatto, esso deve avvenire tra il presente disegno e l'originale testo del decreto entrato in vigore il 14 di-

cembre 1966, e da ultimo che in ogni caso la normativa del presente disegno ha profonde difformità con i testi precedenti a partire dall'oggetto quale risulta dai « titoli » dei diversi disegni di legge.

ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2067

Di fronte alla reiezione della proposta di conversione in legge del decreto 14 dicembre 1966, è necessario anzitutto, a norma dell'articolo 77 della Costituzione « regolare i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito ».

Questi rapporti giuridici da regolare sono quelli sorti dopo il 14 dicembre 1966, giorno di entrata in vigore del decreto-legge sopra accennato e riguardano l'entità e le modalità delle liquidazioni in capitale del trattamento di previdenza e delle indennità di anzianità o equivalente dovute o corrisposte al personale degli Istituti previdenziali cesato dal servizio a partire dalla data suddetta.

A tale fine il presente disegno di legge stabilisce che tutte le predette liquidazioni saranno regolate dalle disposizioni in esso contenute e in tale modo la regolamentazione delle situazioni pregresse non può dar luogo, ad avviso del relatore, a nessun particolare rilievo.

Nel merito, il disegno di legge in parola stabilisce sostanzialmente il principio della riassorbibilità delle eventuali eccedenze degli stipendi o delle paghe a qualsiasi titolo dovuti ai dipendenti e ciò quale conseguenza derivante dal mantenimento delle differenze a titolo di assegno personale pensionabile ma, ripetesi, come traduzione in concreto della volontà di aderire alla determinazione della Corte dei conti in opposizione a coloro che, dopo un formale ossequio alla Corte, intenderebbero che la situazione rimanesse allo *statu quo*.

Il problema, tuttavia, che maggiormente ha formato oggetto di dibattito in tutte le sedi, parlamentari, sindacali, giornalistiche eccetera, è stato invece quello di stabilire i modi attraverso i quali raggiungere quella

parificazione tra le retribuzioni degli statali e dei parastatali prevista dal decreto legislativo luogotenenziale n. 722.

A questo proposito il disegno di legge prevede la costituzione di una Commissione di 18 membri (innovando in tal modo il precedente testo del decreto-legge) costituita da elementi ministeriali, da magistrati amministrativi, da rappresentanti delle Confederazioni sindacali dei lavoratori e dai Presidenti dell'INPS, INAM, INAIL ed ENPAS.

A questa Commissione è affidata la predisposizione degli elementi necessari ai fini dell'accertamento delle misure per l'adeguamento del trattamento economico del personale degli Enti alle disposizioni dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale n. 722.

L'elemento positivo di questa Commissione deriva dalla volontà di costituire un organo unitario che raccolga l'espressione di tutti gli interessati per giungere ad una rilevazione unitaria degli elementi che dovranno servire ai Consigli di amministrazione degli Enti per le loro deliberazioni, eliminando così il pericolo che i Consigli di amministrazione, agendo autonomamente, possano giungere a risultati diversi o usare criteri di valutazione difformi.

Ma per la migliore illustrazione della legge sarà utile elencare gli elementi che la Commissione dovrà tener presenti nella sua opera. Essa dovrà procedere alla valutazione delle retribuzioni corrisposte dall'Amministrazione dello Stato e dagli Enti previdenziali ponendoli a raffronto e tenendo conto:

a) di tutte le retribuzioni ed assegni, comunque denominati, corrisposti con carattere continuativo;

b) degli emolumenti a carattere discrezionale mediamente fruiti dal personale statale, (ad esempio: premi in deroga);

c) del valore economico da attribuire alla maggior durata dell'orario del lavoro del personale degli Enti previdenziali ed alle diverse modalità delle prestazioni (ad esempio: ritorni pomeridiani);

d) infine, che non dovranno essere valutati gli assegni annessi a funzioni o servizi particolari.

Dalla semplice elencazione di questi elementi (che non ammettono interpretazione restrittiva) si rende evidente la considerazione che il risultato finale del raffronto non potrà avere incidenza sulle retribuzioni dei dipendenti previdenziali delle due categorie esecutiva e di concetto e a tal fine basta calcolare la maggiorazione in percentuale per l'orario di lavoro secondo le formule:

$$36:100 = 40:x$$

$$x = 40 \times 100 = 111,11$$

36

Il raffronto evidenzierà che soltanto pochissime qualifiche nella categoria direttiva eccederebbero il limite del 20 per cento mentre risulterà che la maggior parte del personale fruisce di livelli retributivi assai inferiori al limite anzidetto.

Infatti, tutte le tabelle formulate in questi ultimi tempi, sia da sindacati che da diversi istituti (ancor prima e senza tradurre in termini economici *tutti* gli elementi di raffronto stabiliti dalla presente legge) portano alla identica conclusione.

Le conseguenze, pertanto, nel presente disegno di legge non potranno che essere limitate, ma non per questo la nuova normativa perderà alcunchè della sua importanza, della sua urgenza e quindi, nel merito, nella sua profonda validità.

Un breve rilievo merita l'articolo 4 del presente disegno di legge contenente statuizioni che non si ricollegano alla determinazione della Corte dei conti, ma che coinvolgono problemi giuridici e morali.

L'articolo 4 pone una limitazione al trattamento di previdenza allorquando questo trattamento viene liquidato in capitale e a tal fine stabilisce che la capitalizzazione non potrà superare il 20 per cento.

Il relatore, mentre aderisce a queste statuizioni che vengono a colpire particolari situazioni che furono motivo ultimamente di pubblico scandalo, non può esimersi dall'auspicare che questa limitazione sia estesa, al più presto, a tutti gli Enti di diritto pubblico ed a tutti gli Istituti che sono elencati

nel decreto legislativo luogotenenziale numero 722.

Secondariamente, l'articolo 4 sancisce la proibizione di concedere, nella determinazione della indennità di anzianità, anzianità convenzionali non previste dalla legge.

Questa norma ha sempre riscosso unanime approvazione ed anzi il relatore sente il dovere di sollecitarne l'estensione a tutti gli Enti pubblici di ogni genere, specie perchè è appunto in tali Enti che si verificano più rilevanti gli ingiusti riconoscimenti di anzianità convenzionali.

Tuttavia per dovere di giustizia il relatore deve contemporaneamente far presente la necessità di una normativa che stabilisca in modo uniforme, per i dipendenti dello Stato, del parastato e degli Enti pubblici, quali siano le anzianità convenzionali concedibili, perchè attualmente sono in atto discrasie e discriminazioni non solo fra dipendenti di Enti diversi, ma anche fra dipendenti dello stesso Ente, come ad esempio i periodi di esercizio professionale richiesti come condizione necessaria per l'ammissione nei ruoli tecnici, non riscattabile in certi casi, e riscattabile in altri.

Attualmente una norma quale è quella convenuta nell'articolo 4 si impone per stroncare eccessi ed abusi verificatisi in passato ma un riordinamento della materia è, ad avviso del relatore, quanto mai urgente per motivi di giustizia distributiva.

ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2068

Questo disegno di legge parte dal presupposto che il testo unico, approvato con decreto presidenziale 10 gennaio 1957, n. 3, contenente le nuove norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato ed in particolare l'articolo 385 che dispone l'abrogazione di tutte le norme incompatibili con il nuovo statuto, abbia implicitamente abrogato il decreto legislativo luogotenenziale n. 722.

Orbene: è bensì vero che il testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, ha travolto il principio della gerarchia articolata per « gradi » (secondo il quale fino ad allora era stato rego-

lato lo stato giuridico dei dipendenti statali) ma è altrettanto vero che a tale principio ne è stato sostituito un altro e cioè la distinzione dei dipendenti statali per « qualifiche ».

In tal modo, mutava la situazione di un fatto particolare (per sua natura accessoria e transeunte) che nel contesto dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale numero 722, costituiva soltanto un mero punto di riferimento, ma rimaneva inalterato tutto il contenuto di diritto di tale provvedimento (concessione del 20 per cento previo un raffronto) e quindi pur essendo mutato o quanto meno spostato il punto di riferimento permaneva inalterata la possibilità e quindi l'obbligatorietà di applicazione della norma.

D'altronde l'abrogazione di una norma dipende sempre dalla volontà del legislatore che può manifestarsi in modo espresso, cioè con apposita dichiarazione di abrogazione, o in modo tacito, se la volontà del legislatore di togliere efficacia alla legge risulta dall'incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti.

Orbene: nel testo unico del 1957 non vi è alcuna abrogazione espressa e non vi è neppure abrogazione tacita o implicita, perchè abolendo i « gradi » dei dipendenti statali per sostituirli con le « qualifiche » il legislatore non impedisce ma, sotto qualche aspetto anzi, facilita quell'operazione di parificazione prevista dalla norma del 1945.

Ma vi è di più: il legislatore del testo unico del 1957, nel suo articolo 385, secondo comma, precisa: « rimangono in vigore le attuali disposizioni sul trattamento economico dei dipendenti dello Stato » così che con questa dizione, che ripete testualmente il titolo del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, è giocoforza ritenere che il legislatore abbia voluto confermare, anzichè abrogare, il predetto decreto legislativo luogotenenziale.

Inoltre, come il relatore fece presente nella sua precedente relazione al decreto-legge, la persistente validità della norma del 21 novembre del 1945 è stata poi ulteriormente ribadita con la legge 27 maggio 1959, n. 324, allorquando, provvedendosi in tema di in-

dennità integrativa speciale e di aggiornamento delle quote di aggiunta di famiglia, per i dipendenti dello Stato, tale legge, all'articolo 16, così statuiva:

« Gli enti locali ed altresì, previa deliberazione dei competenti organi collegiali da approvare con decreto del Ministro vigilante di concerto con il Ministro del tesoro, *gli Enti e gli Istituti di diritto pubblico, possono*, subordinatamente alle disponibilità dei rispettivi bilanci, *estendere al proprio personale i miglioramenti di cui agli articoli 1, 3, 4 della presente legge, nei limiti ed alle condizioni stabilite dall'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722* ».

Ad ulteriore conferma vi sono poi due precisi arresti giurisprudenziali del Consiglio di Stato che così si è pronunciato:

« La parificazione dei gradi del personale di un ente pubblico con quello statale, ai fini dell'articolo 14, decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, può essere legittimamente effettuata con riferimento ai gradi dell'ordinamento statale vigente alla data del predetto decreto legislativo.

Consiglio di Stato - Sez. IV - 15 novembre 1961, n. 577, Aimeri c/Ministero Tesoro ».

« Il richiamo all'articolo 14 del disegno di legge 21 novembre 1945, n. 722, che stabilisce l'equiparazione delle qualifiche del personale degli enti pubblici a quelle del personale dipendente dello Stato, costituisce sufficiente motivazione di una deliberazione con la quale un ente pubblico dispone la ristrutturazione del proprio organico.

Consiglio di Stato - Sez. IV - 18 dicembre 1963, n. 1040, Fonti c. ENAL ».

Per questi motivi le Commissioni hanno espresso parere contrario all'approvazione del disegno di legge n. 2068.

CONCLUSIONE

La tormentata vicenda del decreto-legge sui parastatali ha purtroppo testimoniato come sia spesso retorica la spinta a mettere ordine che viene caldeggiata ogniqualvolta

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

insorge un illecito o viene formulato un rilievo.

All'indomani della scoperta della illegittimità delle retribuzioni eccitata dalla Corte dei conti molti hanno assunto toni accusatori contro il Governo eccitandone l'intervento e rimproverandolo per le omissioni del passato.

È venuto il decreto-legge, ma nei 60 giorni utili per la conversione i bollori critici sono finiti in dissolvenza ed il tentativo di mettere ordine è stato stroncato con il voto negativo del Senato.

Il relatore, pertanto, oggi e ancor più di prima, esprime pieno consenso al disegno di legge governativo e sente di non dover tralasciare il suo più vivo apprezzamento per la tempestività e l'alto senso di responsabilità che hanno guidato il Ministro del lavoro nella presentazione di questa normativa che sta formando oggetto del nostro esame.

L'urgenza, accordata unanimemente dal Senato, per la discussione del presente disegno di legge, sottolinea, a sua volta, la consapevolezza dei vari Gruppi politici di voler chiudere con la massima sollecitudine la questione dei « previdenziali » la cui definizione è particolarmente urgente per quanto riguarda la regolarizzazione delle situazioni giuridiche maturatesi dopo l'entrata in vigore del decreto non convertito, ma ancor più per il normale andamento dell'attività degli Enti i cui Consigli di amministrazione, colpiti dalla determinazione della Corte dei conti, devono essere posti in grado di procedere ai normali adempimenti in un regime di assoluta legalità. Il relatore, pertanto, confida che il Senato vorrà esprimere il suo voto favorevole al disegno di legge n. 2067.

TORELLI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE (n. 2067)**Art. 1.**

Le liquidazioni dei trattamenti di previdenza e dell'indennità di anzianità o di altra equivalente dovute ai dipendenti degli Istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale, cessati dal servizio a partire dal 14 dicembre 1966, sono regolate dalle disposizioni contenute nella presente legge anche nel periodo compreso tra la data suindicata e quella di entrata in vigore della legge stessa.

Art. 2.

Entro il 31 luglio 1967 i Consigli di amministrazione degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale dovranno compiere gli accertamenti e deliberare le misure necessarie per adeguare il trattamento economico del personale dei rispettivi istituti alle disposizioni dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722.

A tale fine si deve tener conto del trattamento complessivo che le disposizioni vigenti assicurano, per retribuzioni e altri assegni, comunque denominati, non annessi a funzioni o servizi particolari, e corrisposti con carattere continuativo, al personale dipendente rispettivamente dalle Amministrazioni dello Stato e dagli Enti sopra indicati, nonchè della durata e delle modalità delle prestazioni di lavoro di tale personale.

Fino all'emanazione delle sopraddette deliberazioni e comunque non oltre il 31 luglio 1967, al personale degli istituti suindicati è corrisposto, salvo quanto stabilito dall'articolo 4 della presente legge, il trattamento economico determinato dalla vigente regolamentazione e dalle connesse deliberazioni dei rispettivi Consigli di amministrazione relative alla indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324.

La parte di tale trattamento che risulti in eccedenza rispetto a quello che sarà stabilito con le deliberazioni di cui sopra sarà corrisposta a titolo di assegno personale utile a pensione nella misura in cui il titolare ne usufruisca al momento della sua cessazione dal servizio. La medesima parte sarà riasorbita per effetto dei successivi incrementi degli stipendi o delle paghe a qualsiasi titolo dovuti.

Art. 3.

Agli effetti dell'applicazione dell'articolo 2 della presente legge per la predisposizione degli elementi necessari ai fini degli accertamenti previsti dal primo e dal secondo comma del citato articolo 2 sarà costituita dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale una commissione di 18 membri così composta: da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un rappresentante dell'Istituto centrale di statistica, da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, del tesoro e dell'interno, da un rappresentante del Ministro per la riforma della pubblica amministrazione, da sei rappresentanti delle Confederazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a carattere nazionale; dai presidenti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e dell'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i dipendenti dello Stato, nonchè da due magistrati amministrativi.

La predetta commissione effettuerà tutte le necessarie rilevazioni, tenendo conto anche degli emolumenti a carattere discrezionale mediamente fruiti dal personale statale, nonchè del valore economico da attribuire alla maggiore durata dell'orario di lavoro del personale degli enti previdenziali e alle diverse modalità delle prestazioni. La commissione rimetterà le sue conclusioni non oltre il 15 giugno 1967 ai Consigli di amministrazione degli enti interessati, per le deliberazioni di loro competenza.

Art. 4.

Al personale degli istituti di cui all'articolo precedente che cesserà dal servizio dopo l'entrata in vigore della presente legge non potrà essere liquidato in capitale, in misura superiore al venti per cento, 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.

Agli effetti della determinazione dell'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. 5.

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

DISEGNO DI LEGGE (n. 2068)

D'INIZIATIVA DEI SENATORI NENCIONI ED ALTRI

Articolo unico.

Il decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, è incompatibile col nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato e quindi abrogato a norma dell'articolo 385 del testo unico approvato con decreto presidenziale 10 gennaio 1957, n. 3.