

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1971-A)

## RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

1<sup>a</sup> (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno)

e

10<sup>a</sup> (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

(RELATORE TORELLI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

di concerto col Ministro dell'Interno

e col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1966

Comunicata alla Presidenza il 14 gennaio 1967

Conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza



## ONOREVOLI SENATORI.

*Decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 e legislazione successiva*

Particolare attenzione deve porsi sulla norma che ha funzionato e funziona come chiave di volta di tutta la vicenda: l'articolo 13 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 (in *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 1945, n. 143).

Il decreto reca il titolo: « Provvedimenti economici a favore dei dipendenti statali ».

Tali provvedimenti consistono: 1) in una maggiorazione, con coefficienti progressivi ridotti, delle « misure delle competenze attualmente in vigore... a titolo di stipendio... paga... retribuzione »; 2) nella concessione di una indennità mensile di carovita, proporzionata all'importanza della sede di servizio; 3) nella proroga del godimento di alcuni assegni personali. In compenso, venivano assorbite l'aggiunta di famiglia ed alcune integrazioni e assegni a titolo di razione viveri; il tutto con la garanzia di un aumento minimo mensile pari a lire 2.300 (lire 1.700 per il personale che fruiva di viveri in natura).

Segue, poi, l'articolo 14 ove nel quarto e quinto comma, si contengono le disposizioni che più da vicino interessano:

*« Il secondo comma del presente articolo si applica pure agli Enti parastatali ed in genere a tutti gli enti ed istituti di diritto pubblico, anche con ordinamento autonomo, sottoposti a vigilanza o tutela dello Stato od al cui mantenimento lo Stato concorra con contributi a carattere continuativo, nonché alle Aziende annesse o direttamente dipendenti dalle provincie e dai comuni o dagli altri enti su indicati, al cui personale non siano applicabili le norme sulla disciplina giuridica dei contratti collettivi di lavoro. In nessun caso però, il trattamento complessivo per stipendio, o paga, o retribuzione od altro assegno di carattere fondamentale e per indennità di carovita risultante dall'applicazione del secondo comma del presente articolo e per altri assegni fissi di carattere generale, anche se temporanee,*

*potrà eccedere del 20 per cento l'importo annuo complessivo dello stipendio, o paga, o retribuzione e dell'indennità di carovita del personale statale derivante dall'applicazione del presente decreto per il grado gerarchico al quale il personale degli Enti di cui al presente articolo può essere parificato in relazione all'importanza dell'Ente e alle funzioni esercitate ».*

L'ultima parte dell'articolo si occupa ancora dei parastatali, ma per modificare una norma particolare relativa ad altri benefici concessi col decreto legislativo luogotenenziale n. 516 del 13 marzo 1945, e perciò non ha rilevanza per la questione che ne occupa.

È infine necessario sottolineare che il decreto n. 722 del 1945, negli articoli dal 16 al 21, si occupa del trattamento di pensione e del trattamento di assistenza per il personale statale *senza ripetere alcuna norma simile all'articolo 14* nè affatto richiamarlo per applicare a dipendenti diversi da quelli dello Stato i benefici disposti per i pensionati dello Stato.

Prendeva forma in quel momento il concetto di « parificabilità » tra personale statale e personale dipendente da Enti parastatali o Enti di diritto pubblico in genere e a superare le difficoltà insite in tale raffronto lo stesso decreto n. 722 all'articolo 14 così statuiva:

*« A tali fini, qualora gli ordinamenti dei singoli Enti non stabiliscano già le parificazioni di grado col personale statale, detta parificazione sarà determinata con provvedimento da emanare dal Ministro competente di concerto con quello per il Tesoro ».*

Successivamente il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 agosto 1947, n. 778, ratificato con legge 20 ottobre 1951, n. 1349, aggiornava il trattamento economico dei dipendenti dalle Amministrazioni statali, dagli Enti locali, e, in genere dagli Enti di diritto pubblico e all'articolo 10 così statuiva:

*« Gli Enti parastatali ed in genere tutti gli Enti ed Istituti di diritto pubblico anche con ordinamento autonomo, sottoposti a vi-*

gilanza od a tutela dello Stato o al cui mantenimento lo Stato concorra con contributi a carattere continuativo, nonchè le Aziende annesse o direttamente dipendenti dalle Province, dai Comuni e dagli altri Enti suindicati, sono autorizzati ad aggiornare, mediante deliberazione dei competenti organi, da approvare dal Ministro competente, di concerto con il Ministro del tesoro, nei limiti degli aumenti percentuali risultanti dall'applicazione dei precedenti articoli 1 e 2, le misure degli stipendi, paghe, e retribuzioni in vigore al 31 maggio 1947, risultanti dalla applicazione del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 dicembre 1946, n. 577, del personale non vincolato alla disciplina dei contratti collettivi di lavoro, di grado o categoria parificabile a norma dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 ».

La detta norma quindi non soltanto ribadiva la validità del decreto n. 722 del 1945 ma determinava l'obbligo degli enti parastatali e in genere degli enti e istituti di diritto pubblico di sottoporre all'approvazione dei Ministeri competenti tutti i provvedimenti concernenti il personale stesso.

Ma vi è di più: lo stesso decreto, all'articolo 11, così statuiva:

« I regolamenti organici concernenti la determinazione della consistenza numerica e la disciplina giuridica ed economica dei personali degli Enti ed Istituti contemplati dal precedente articolo 10 devono essere approvati mediante provvedimenti da emanare dal Ministro competente di concerto con il Ministro del tesoro.

Il precedente comma si applica anche agli Enti ed Istituti suindicati, i cui personali siano tuttora disciplinati da regolamenti non approvati ai sensi del comma medesimo ».

Per effetto di tale norma non soltanto il trattamento economico e previdenziale del personale, ma anche il suo trattamento giuridico e perfino l'ordinamento e la consistenza numerica dei quadri del personale furono sottratti alla regolamentazione autonoma del Consiglio di amministrazione.

Su tale argomento, però, cade acconcio ricordare il parere della « Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia » che dice:

« Anche ammesso che considerazioni ed esigenze di altra natura richiedano armonizzazione dei criteri in materia di trattamento del personale dipendente dallo Stato e di personale dipendente dagli enti previdenziali, non sembra che il fine accennato sia da raggiungere mediante la soppressione dell'autonomia degli organi di amministrazione degli enti stessi, ma convenga piuttosto addivenire ad una disciplina generale che contenga soltanto principi valevoli per tutte le categorie degli enti parastatali da servire come indirizzo, direttiva e limite agli organi di amministrazione in sede di deliberazione riguardanti il personale » (Vol. XI, pag. 928).

Nel 1952, il decreto n. 722 ed il limite dell'articolo 14 divennero ancor più operanti poichè con il decreto ministeriale 6 ottobre 1952 (*Gazzetta Ufficiale* 5 dicembre 1952, n. 282) il Ministro del lavoro stabilì, in adempimento dell'obbligo nascente dal quinto comma dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale n. 722, la parificazione dei gradi dell'INPS con quelli della gerarchia dello Stato; e poco dopo fu operata anche la parificazione per i dipendenti dell'INAIL, i due soli Istituti di primaria importanza che possedessero, a quel tempo, un regolamento organico consolidato.

La persistente validità della legge n. 722 del 1945, veniva poi ulteriormente ribadita con la legge 27 maggio 1959, n. 324, allorché, provvedendosi in tema di indennità integrativa speciale e di aggiornamento delle quote di aggiunta di famiglia, per i dipendenti dello Stato, tale legge, all'articolo 14, 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 disponibili-

lità 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 ».

« Gli Enti locali e gli Enti ed Istituti di diritto pubblico possono altresì estendere, con le modalità e con le condizioni stabilite dal precedente comma, i miglioramenti di cui ai precedenti articoli 2 e 5 ai titolari di pensioni facenti carico ai loro bilanci ».

A questo punto deve però essere rilevato che precedentemente, nel 1957, altre norme avevano aggiornato il trattamento degli statali, così da rendere quasi inapplicabile il limite stabilito nel 1945 con immediato riferimento alla situazione allora esistente.

Il generale movimento per il riordinamento della pubblica Amministrazione si era svolto sulle linee:

a) della sostituzione della gerarchia per gradi con quella per funzioni;

b) del riassetto in senso semplificatore e unificatore della varia molteplicità retributiva attraverso il così detto conglobamento; così che venivano travolti i presupposti logici e di fatto che erano alla base delle particolari statuizioni dell'articolo 14 del decreto n. 722 del 1945.

Il decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 segna la data fondamentale di questo rovesciamento di direzione, con la istituzione dell'ordinamento per funzioni degli impiegati dello Stato.

D'altra parte, tra il 1962 ed il 1963, si avvia anche per i parastatali il moto verso il riordinamento degli organici sulla base del criterio funzionale e delle semplificazioni delle retribuzioni, mediante quella unificazione, che, per i dipendenti dello Stato, ha raggiunto, poco dopo, la sua definizione, sia pure parziale, attraverso il conglobamento (legge 5 dicembre 1964, n. 1268; decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1965, n. 373; decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 749).

#### *Deliberazioni degli enti previdenziali (1962-1963)*

Nel contesto degli eventi sopra enunciati si collocano i provvedimenti dei Consigli di amministrazione dei tre maggiori enti previdenziali (INPS, INAM, INAIL) i quali, nel 1962, conclusero una serie di trattative in sede sindacale, svoltesi sotto il patrocinio del Governo, giungendo ad un accordo per un aggiornamento, con criteri uniformi, della disciplina riguardante l'ordinamento delle carriere, del trattamento economico e del trattamento di quiescenza e di previdenza del rispettivo personale a rapporto d'impiego e le relative deliberazioni furono assunte dall'INPS nella riunione del 27 luglio 1962, dall'INAM del 24 luglio 1962 e dall'INAIL del 19 luglio 1962.

Le deliberazioni di ciascun Ente vennero approvate dal Ministero del lavoro in via del tutto eccezionale e sotto precise condizioni contenute in lettera 23 ottobre 1952, n. 72911/7/3/P.S.

In detta comunicazione il Ministro del lavoro comunicava che « In ordine alle su indicate delibere consiliari è stato richiesto il prescritto parere del Ministero del tesoro, il quale, tenuto anche conto che il nuovo trattamento così stabilito eccede i limiti legislativi vigenti in materia, ha prospettato l'opportunità di soprassedere alle predette iniziative, al fine di poter assumere determinazioni non disgiunte da quelle da adottare nei riguardi del personale statale ».

Il Ministro del lavoro approvava tuttavia « in via del tutto eccezionale i provvedimenti consiliari in argomento a condizione però che il trattamento ivi previsto venga attribuito in linea meramente provvisoria, con riserva per tanto di ratifica legislativa da parte del Parlamento e dell'applicazione, in sua vece, delle eventuali diverse disposizioni e misure che dovessero essere approvate in tale sede ovvero, su di un piano più generale, in relazione al risultato degli studi della Commissione per la riforma della pubblica Amministrazione ». A queste condizioni altre ne seguivano di minore rilevanza.

I tre Enti, prendendo atto di tali condizioni formulate dal Ministero riproposero il testo originario ed assunsero una seconda deliberazione (l'INPS in data 25 ottobre 1962, l'INAM in data 24 ottobre 1962 e l'INAIL in data 29 novembre 1962) accettando le condizioni surriferite.

La Corte dei conti, a sua volta, con determinazione n. 179 del 15 febbraio 1963 dando atto dell'*iter* dei provvedimenti sopra indicati, richiamava l'articolo del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, e, ritenuto che i nuovi trattamenti economici eccedevano i limiti della predetta norma, dichiarava illegittime le deliberazioni sopra indicate dei Consigli di amministrazione dell'INPS, dell'INAM e dell'INAIL, nonchè illegittima l'approvazione loro concessa dal Ministero del lavoro, sia pure in via eccezionale e provvisoria.

Il Ministero del lavoro riferendosi alla predetta determinazione prospettò in data 15 giugno 1963, alla Corte dei conti: « la pratica difficoltà di individuare le voci retributive da porre a raffronto, e ciò per la ben nota eterogeneità della situazione economica delle molteplici categorie dello stesso personale statale per quanto attiene al trattamento accessorio, sostituito da indennità, premi ed integrazioni corrisposte per titoli vari » e come ai Ministeri preposti alla vigilanza si fosse posta; « con chiara evidenza, l'urgenza di una ricognizione e di una uniformazione, per intanto », del trattamento del personale di detti enti « in attesa che una esauriente sistemazione della materia potesse essere raggiunta nel più ampio quadro legislativo del riordinamento, sul piano generale, del trattamento dei dipendenti di tutta l'amministrazione pubblica, sia diretta che indiretta ».

Successivamente i Consigli di amministrazione, dell'INPS in data 30 luglio 1963, dell'INAM in data 2 agosto 1963 e dell'INAIL in data 30 luglio 1963 revocarono le deliberazioni del 1962 dichiarate illegittime dalla Corte dei conti ed assunsero nuove deliberazioni nelle quali, sulla premessa di non avere a disposizione termini di confronti certi ed omogenei sia per quanto riguarda l'identificazione delle misure delle retribu-

zioni da porre a raffronto, sia per quanto riguarda le posizioni generiche da parificare perchè sostanzialmente modificate nei diversi ordinamenti delle carriere, riconfermavano sostanzialmente le precedenti deliberazioni del 1962. I Ministeri vigilanti approvarono tali deliberazioni con decreto ministeriale 12 ottobre 1963.

Dopo tre anni, e precisamente con delibere dell'INPS in data 31 maggio 1966, dell'INAM in data 15 giugno 1966 e dell'INAIL in data 31 maggio 1966 fu regolato il problema della indennità integrativa speciale mensile ai fini della scala mobile e fu stabilito di attribuire la predetta indennità corrisposta al personale statale ai sensi della legge 27 maggio 1959, n. 324, con decorrenza dal 1° gennaio 1967 con assorbimento di quanto precedentemente corrisposto.

A questo punto la Corte dei conti, con determinazione adottata nell'adunanza del 15 novembre 1966, richiamandosi ancora una volta ai limiti percentuali stabiliti dalla legge n. 722 del 1945 e ritenuto che, terminata con effetto del 1° marzo 1966 l'operazione di conglobamento delle retribuzioni del personale dello Stato erano ormai divenuti certi ed omogenei i termini di confronto costituiti dai paralleli trattamenti economici e considerato che, effettuato il raffronto, i limiti percentuali fissati nella legge n. 722 erano stati largamente superati nelle deliberazioni assunte dai tre Enti previdenziali nel 1963, dichiarava tali deliberazioni « non conformi a legge ».

Nel contempo la Corte dei conti univa nel suo giudizio contrario alla legge anche le deliberazioni del 1966 che, in conformità di quanto già avvenuto per i dipendenti dello Stato, estendevano ai dipendenti previdenziali la variazione dell'indennità integrativa speciale prevista dalla legge n. 324 del 1959 che si risolveva in un limitato beneficio alla più modesta categoria dello stesso personale.

#### *Caratteristiche del provvedimento*

La proposta del Ministro del lavoro al Consiglio dei ministri di adottare il presente decreto-legge risponde al superiore

imperativo della legalità, ad impellenti esigenze di opportunità e, data l'urgenza, al criterio di una forzata provvisorietà.

Il Senato non può sottrarsi all'obbligo di riconoscere nell'iniziativa del Ministro del lavoro e nelle determinazioni del Governo non soltanto l'immediatezza dell'intervento e la saggezza del contenuto, ma specialmente la ferma e decisa volontà diretta a che la legge sia restaurata, ove violazione esista, perchè nessun diritto può essere riconosciuto contro la legge che del diritto è fonte.

Praticamente, attraverso il decreto-legge in esame, il Governo riconosce la norma della legge n. 722 del 1945, ma le contrappone temporaneamente un'altra norma a cui dona legalità fino al 31 maggio 1967, attesa l'improrogabilità e l'urgenza di intervenire, onde evitare gravissimo danno ai dipendenti, posto che i Presidenti degli Enti hanno praticamente effettuato il blocco dei pagamenti.

Non era possibile al Governo dimenticare che i livelli retributivi dei dipendenti degli Enti previdenziali erano stati acquisiti attraverso normali deliberazioni degli organi competenti, a seguito di accordi sindacali liberamente stipulati, nè dimenticare che queste deliberazioni regolarmente approvate dagli organi di vigilanza erano in atto da parecchi anni ed erano fin dall'origine a completa cognizione dei rispettivi Collegi dei Sindaci, presieduti a loro volta da magistrati della Corte dei conti ma tanto meno poteva non vedere e non comprendere che le condizioni di illegittimità di determinate retribuzioni e indennità dovevano e devono essere rimosse e che si imponeva indilazionabilmente il ripristino della legge in contemporaneità con il riordinamento della materia. Alto senso di responsabilità e senso dello Stato hanno quindi guidato il Governo nell'emanazione di questo provvedimento ed oggi sulla stessa via deve porsi il Senato nell'esame di questo decreto-legge.

È d'uopo por mente anzitutto al fatto che il Governo con questo provvedimento d'urgenza ha inteso porre un termine per

il definitivo adeguamento del trattamento dei dipendenti degli istituti previdenziali alle disposizioni dell'articolo 14 del decreto legislativo 21 novembre 1945, n. 722: articolo che sancisce che per i previdenziali non può essere superato di oltre il 20 per cento il trattamento economico goduto dal settore statale.

Entro questo termine, fissato al 31 maggio 1967 (e che le Commissioni 1<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> riunite hanno protratto al 30 giugno), 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 del personale dei rispettivi istituti alla citata disposizione del decreto legislativo del 1945.*

Fino all'emanazione delle sopraddette deliberazioni e comunque non oltre il 30 giugno 1967, ai dipendenti degli istituti sopra indicati è corrisposto il trattamento determinato dalla vigente regolamentazione e dalle connesse deliberazioni in materia di scala mobile. La parte di detto trattamento che risulti in eccedenza rispetto a quello che sarà stabilito con le deliberazioni di cui sopra sarà corrisposta a titolo di assegno personale.

Vi è poi una seconda disposizione con la quale si sono regolati fin d'ora taluni aspetti riguardanti eccessi in ordine alla liquidazione di alcune forme di pensione. In particolare, al personale dei predetti enti, che cesserà dal servizio dopo l'entrata in vigore del presente decreto-legge, non potrà essere liquidato in capitale in misura superiore al 20 per cento il trattamento di previdenza.

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 della indennità di anzianità o di altra equivalente dovuta al predetto personale non è ammessa la valutazione di anzianità convenzionale non prevista da disposizione legislativa.

*Estensione del decreto-legge*

Un primo rilievo riguarda il fatto che il provvedimento in esame ha per oggetto « la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale ».

Da tale dizione appare quindi *ictu oculi* che il decreto-legge non si riferisce soltanto ai tre maggiori istituti previdenziali: INAM - INPS - INAIL, come potrebbe apparire da una lettura superficiale della relazione che precede il testo del disegno di legge n. 1971, ma contiene una normativa, sia pure provvisoria, che dovrà essere osservata ed applicata da *tutti* gli istituti che gestiscono forme di previdenza ed assistenza, senza nessuna esclusione.

Il decreto-legge intende « assicurare temporaneamente la normale corresponsione dei trattamenti correnti in attesa di una nuova normativa con la quale i Consigli di amministrazione degli Istituti dovranno adeguare il trattamento economico del personale dipendente alle disposizioni dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 », ma non può contestarsi che l'obbligo di detto adeguamento gravi su tutti gli istituti previdenziali ed assistenziali che tale norma possono avere violato.

Tanto più che ciò è da ritenersi fuori discussione, ove si tenga presente che la Corte dei conti, nella sua determinazione n. 661 del 15 novembre 1966, ha ritenuto che alle deliberazioni del 1963 dei tre maggiori enti previdenziali, dichiarate non conformi a legge; « si sono adeguati altri enti non economici quali, ad esempio, l'ENPAS, l'ENPEDP, lo ENPALS, l'ONPI e l'ENAOLI ».

Questi Enti sono indicati dalla Corte dei conti *a mero titolo esemplificativo* ed in quanto è da ritenersi che dai suoi accertamenti già appaia rilevabile qualche violazione della norma contenuta nel decreto n. 722 del 1945, ma importante è ribadire che il dettato del decreto-legge deve essere recepito ed applicato, se del caso, da tutti gli

istituti gestori di forme obbligatorie di assistenza e previdenza.

Ma, si dice, se si deve ottemperare alla norma succitata allora il problema dovrebbe essere posto nei suoi termini autentici e la normativa provvisoria attuale avrebbe dovuto avere un campo di applicazione più esteso, ossia avrebbe dovuto dirigersi a tutti gli Enti previsti dal decreto n. 722 e cioè « agli Enti parastatali ed in genere a tutti gli Enti ed Istituti di diritto pubblico, anche con ordinamento autonomo, sottoposti a vigilanza o tutela dello Stato o al cui mantenimento lo Stato concorra con contributi a carattere continuativo, nonchè alle aziende annesse o direttamente dipendenti dalle province o dai comuni o dagli altri Enti suindicati, al cui personale non siano applicabili le norme sulla disciplina giuridica dei contratti collettivi di lavoro ».

È bensì vero che molti Enti hanno avuto in successione di tempo una loro particolare normativa in deroga alla cennata legge del 1945 (come ad esempio Comuni e Province il cui personale è soggetto alle limitazioni previste dalla legge 11 marzo 1953, n. 150, decreto Presidente della Repubblica 19 agosto 1954, n. 968 e seguenti), ma è altrettanto vero che oltre agli Istituti gestori di forme obbligatorie di assistenza e beneficenza, i limiti previsti dalla legge del 1945 non dovrebbero essere disattesi dagli innumerevoli Enti di diritto pubblico sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato e che, per il momento, non figurano compresi nel decreto-legge in esame, come ad esempio: l'ENEL, la RAI-TV, gli Istituti bancari di diritto pubblico, l'ENI, l'IRI, le Finanziarie IRI, l'ISVEIMER, l'ANAS, gli Enti di riforma e così via.

Il relatore ritiene che il decreto-legge deve legittimamente avere la limitata portata che ha senza minimamente offendere o ledere la più ampia portata del decreto legislativo luogotenenziale n. 722 perchè lo scopo del provvedimento che esaminiamo non è di innovare, ma soltanto quello di cristallizzare una situazione di fatto e di diritto che era venuta improvvisamente ad essere sconvolta dalla determinazione della Corte dei conti.



Il decreto-legge risponde appunto ai requisiti di straordinarietà ed urgenza (articolo 77 della Costituzione) e tale sua natura, nonchè le cause che lo hanno determinato, stanno a dimostrare che non si vuol punire una categoria, ma anzi tutelarla con immediatezza posto che questa categoria e soltanto questa è stata colpita dalla determinazione della Corte dei conti.

È necessario sottrarci alla tentazione qualunquistica di screditare davanti all'opinione pubblica la categoria dei lavoratori previdenziali — che non hanno mai fatto delle leggi ma le attuano puntualmente, seguendo anzi un ritmo di crescita che di continuo li impegna in nuovi adempimenti — e ancor più opporci a chi addita i previdenziali, presi nel loro complesso, come titolari di « carriere napoleoniche », generalizzando casi singoli, ma specialmente opporci a chi mostra di dimenticare che il problema dei previdenziali è parte del maggior problema di tutti i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, la cui soluzione si innesta nel grande problema della riforma della pubblica Amministrazione.

*Il decreto legislativo luogotenenziale n. 722 e il decreto-legge n. 1069 sotto il profilo costituzionale*

A) Da talune parti si è voluto contestare l'efficacia giuridica del decreto legislativo luogotenenziale n. 722 del 1945 in quanto frutto di una attività legislativa illegittima per il mancato controllo o ratifica da parte di qualsiasi altro organo costituzionale.

Una tale tesi pare al relatore assolutamente inaccoglibile.

Anzitutto è da tenersi presente che il decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, è stato registrato presso la Corte dei conti, inserito nella raccolta ufficiale delle leggi e decreti e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 1945, numero 143.

Tuttavia a giustificare la validità giuridica del decreto luogotenenziale n. 722 occorre porre mente al fatto che esso è stato emesso in forza al decreto legislativo luogotenenziale

25 giugno 1944, n. 151, che accordava *facoltà al Governo di emanare norme giuridiche* e che all'articolo 4 così statuiva: « Finchè non sarà entrato in funzione il nuovo Parlamento i provvedimenti aventi forza di legge saranno emanati dal Consiglio dei ministri. Tali decreti legislativi preveduti dal comma precedente saranno sanzionati e promulgati dal Luogotenente generale del Regno con la formula »... eccetera.

Lungamente si discusse a quell'epoca sulla natura giuridica dei decreti luogotenenziali che man mano venivano promulgati in forza del decreto legislativo luogotenenziale n. 151, ma a porre fine ad ogni disputa intervenne la XV delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione la quale recita « Con l'entrata in vigore della Costituzione si ha per convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato ».

Questa norma costituzionale ha determinato automaticamente la conversione in legge di tutti i decreti legislativi luogotenenziali che furono promulgati in forza del decreto legislativo luogotenenziale n. 151 del 1944? Oppure era ancora necessario per detti decreti una ulteriore ratifica del nuovo Parlamento?

La risposta la si deve ricavare dai motivi che hanno indotto i Costituenti ad approvare la norma transitoria XV: orbene, i lavori della Costituente ci dicono che l'Assemblea intendeva rendere definitivo ciò che era stato transitorio fino allora e chiudere ogni questione circa la legittimità di tutta l'attività legislativa del periodo 1944-48.

B) Ma vi è chi eccepisce che le premesse storiche e politiche di tale norma farebbero ritenere che il legislatore del tempo avesse attribuito, alla norma stessa, un carattere contingente ed una efficacia ristretta a quel particolare momento.

Inoltre si eccepisce che il decreto legislativo luogotenenziale del 1945 riferiva le sue « equiparazioni » ad un « ordinamento giuridico » degli impiegati dello Stato che è stato successivamente abrogato da varie di-

sposizioni legislative e sostituito infine da nuove norme statutarie profondamente diverse. Sicchè sarebbero venuti a mancare, in fatto ed in diritto, i punti concreti di riferimento cui facevano cenno il quarto ed il quinto comma dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722.

In particolare si fa presente che fino all'emanazione del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3 lo stato giuridico ed economico dei dipendenti statali era regolato dal principio della « gerarchia » per così dire « pura », articolata per « gradi », mentre l'impostazione del testo unico è invece completamente diversa perchè:

la distinzione del personale viene fatta in quattro « carriere » e non più per tradizionali « gruppi » (A, B, C, subalterni);

nell'ambito di ogni carriera, la distinzione è fatta per qualifiche, anzichè per gradi.

E ciò — come risulta dalle relazioni ministeriali e dai lavori parlamentari — non costituiva un mero espediente formale ma dava netto rilievo alla diversa natura delle attribuzioni, ribadendo *il carattere istituzionale delle competenze e la necessità di determinare le attribuzioni di ciascun grado.*

Le eccezioni non sembrano però degne di accoglimento ed in ciò concordano gli studi di tutte le Commissioni (Commissione Carbone prima e Commissione Fenoaltea poi) che in successione di tempo hanno sempre ritenuto la piena validità della norma dell'articolo 14 ma *specialmente perchè il legislatore vi ha fatto esplicito riferimento in leggi posteriori*, riconoscendo quindi alle norme del decreto n. 722 ed all'articolo 14 in particolare, un carattere generale e cogente, come è stato dettagliatamente illustrato nella prima parte di questa relazione.

D'altronde questa validità giuridica non è mai stata eccepita da alcuno (e ne fanno fede gli Atti parlamentari) ogniqualvolta la norma veniva recepita in leggi susseguenti e tanto meno dai tre maggiori Enti previdenziali allorchè dopo la prima determinazione della Corte dei conti n. 179 del 15 febbraio 1963, i rispettivi Consigli di amministrazione revocarono le loro deliberazio-

ni in ossequio alla Corte che le aveva ritenute illegittime.

C) Da altre parti si sostiene che l'articolo 14 dovrebbe essere esaminato sotto il profilo dell'articolo 36 della Costituzione.

Come è noto, il Consiglio di Stato, in adunanza plenaria il 5 novembre 1966 ha testualmente affermato: « l'articolo 36, primo comma della Costituzione, deve essere considerato norma di immediata applicazione anche nel rapporto di pubblico impiego, nel senso che anche la pubblica Amministrazione nell'emanazione degli atti autoritativi che determinano la retribuzione dei pubblici dipendenti è tenuta ad osservarlo ».

Ora i parametri stabiliti dall'articolo 36 per commisurarvi la retribuzione sono: « la quantità e la qualità » del lavoro con la garanzia assoluta, in ogni caso, della sufficienza « ad assicurare a sè e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa ».

L'articolo 14, invece, introdurrebbe un parametro che tende a stabilire un rapporto astratto e indeterminato tra dipendenti statali e parastatali, non certo giustificato dalla sostanziale differenza della quantità e qualità del lavoro prestato, tanto è vero che il parametro limite dell'articolo 14 può funzionare soltanto se ed in quanto una certa comparazione sia stabilita tra le attività delle categorie comparande.

L'eccezione non merita ampia confutazione per quanto riguarda il presente decreto-legge. Basta por mente al fatto che il Parlamento si trova oggi ad esaminare un provvedimento d'urgenza il cui contenuto (almeno per quanto riguarda l'articolo 1) è temporaneo e contingente e non intende sottrarsi affatto all'applicazione degli articoli 36 e 3 della Costituzione.

L'articolo 14 non fissa un parametro astratto ma molto concreto e da usarsi con ampia discrezionalità dai Consigli di amministrazione entro determinati limiti che potranno tradursi in valori retributivi diversi ma non come parametri fissi, bensì come applicazione dei concetti previsti dall'articolo 36 della Costituzione.

Il decreto-legge infatti affida ai Consigli di amministrazione degli Enti il compito di « accertare » le misure necessarie eccetera.

Orbene in questa azione di accertamento è insito lo studio, la ricerca e quindi l'applicazione di quegli elementi di « quantità e qualità » del lavoro che sono previsti dall'articolo 36 della Costituzione, anzi questi due elementi (unitamente ad altri) non possono che costituire il presupposto dell'azione di accertamento.

*Esame del merito del decreto-legge  
Rilievi sull'articolo 1*

I. — Il problema dell'adeguamento del trattamento giuridico, economico e di quiescenza alle disposizioni dell'articolo 14 — così come statuito dal decreto-legge — pone all'attenzione del Senato una questione di fondo.

Deve ritenersi pacifico che l'adeguamento debba avvenire soltanto entro i limiti fissati dall'articolo 14, ossia limitatamente all'oggetto trattato dal decreto legislativo luogotenenziale n. 722 il quale porta questa testuale intitolazione « Provvedimenti economici a favore dei dipendenti statali ».

Evidentemente l'intenzione del Governo di fare ossequio ai rilievi della Corte dei conti è stata tradita nel punto in cui all'articolo 14 è stata invece conferita una dignità e una portata che essa non ha: quella di estendere la propria efficacia limitatrice al trattamento giuridico e previdenziale, oltre che al trattamento retributivo del personale degli Enti cui il decreto-legge si rivolge.

Non solo il testo dell'articolo 14, ma la sua connessione sistematica con le altre norme del decreto n. 722 negano la possibilità che il limite si possa applicare al trattamento giuridico (che non si vede come possa essere « corrisposto ») ed a quello previdenziale.

Nè vi può essere motivo giuridico, di opportunità o d'altro genere che possa giustificare l'affidamento ai Consigli di amministrazione nientemeno che della determinazione e quindi dell'adeguamento dello stato giuridico dei parastatali a quello degli statali.

Le Commissioni riunite hanno infatti approvato all'unanimità l'eliminazione della parola « giuridico » da tutto il testo del decreto-legge.

Per quanto riguarda i trattamenti di quiescenza, a parte la considerazione che l'articolo 14 non si riferiva originariamente a tale materia, è parso utile alle Commissioni eliminarne qualsiasi richiamo, nell'articolo 1, proprio perchè è balzato in primo piano il problema dell'intangibilità dei trattamenti di quiescenza.

Lo Stato infatti provvede con mezzi propri al trattamento di quiescenza dei suoi dipendenti.

Gli Enti previdenziali normalmente vi provvedono con un sistema misto:

a) mediante l'iscrizione dei propri dipendenti nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti gestita dall'INPS, cui sono tenuti obbligatoriamente ai sensi del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 e successive modificazioni e integrazioni;

b) mediante l'aggiunta di un trattamento che si può qualificare integrativo di quello risultante dall'iscrizione nell'assicurazione obbligatoria.

Conseguono da tale sostanziale diversità istituzionali anche sostanziali differenze, sia per quanto riguarda la contribuzione, sia per quanto riguarda la base pensionabile che, nell'assicurazione obbligatoria, è « tutto ciò che viene corrisposto come compenso dell'opera prestata » e non una quota (per lo Stato, invece, è l'80 per cento della retribuzione).

È bensì vero che la Corte dei conti nella sua determinazione n. 661 come già nella precedente n. 179 del 15 febbraio 1963 esamina e si pronuncia anche sui trattamenti di quiescenza e previdenza, *ma ciò evidentemente come semplice conseguenza di un trattamento economico che si ritiene illegittimo e di cui pertanto, nei trattamenti di quiescenza e previdenza, dovrà tenersi conto per la sola parte di retribuzione che diverrà legittima.*

In altre parole il decreto-legge in esame lascia perplessi circa l'intendimento del legislatore di intaccare la normativa del trattamento di previdenza e quiescenza oppure di trasferire semplicemente sui detti trattamenti gli effetti derivanti dalla disciplina della retribuzione che scaturiscono dalla norma dell'articolo 14.

Tale argomento fu motivo di ampia discussione in sede di Commissioni riunite davanti alle quali l'onorevole Ministro ha offerto una conferma autentica all'interpretazione che precede dichiarando esplicitamente che non rientra negli intendimenti del Governo di modificare in alcun modo il trattamento di quiescenza che rimane fuori discussione tranne che per le eventuali implicazioni tabellari derivanti dall'applicazione dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale n. 722.

II. — L'articolo 1 del decreto-legge affida ai Consigli di amministrazione degli Istituti di compiere « gli accertamenti — e quindi deliberare le misure necessarie — per adeguare il trattamento economico alle disposizioni dell'articolo 14 ».

Sorge così il compito di « accertare per adeguare » ossia in altre parole giungere alla cosiddetta parificazione (salva la differenza del 20 per cento tra parastatali e statali).

La questione è tutt'altro che nuova anzi ha molti precedenti a partire dal decreto ministeriale 6 ottobre 1952 del Ministro del lavoro che determinava la parificazione gerarchica tra il personale dell'INPS e il personale dello Stato.

A quell'epoca le difficoltà di una comparazione potevano venire superate facendo riferimento a quella che, per tutti i dipendenti dello Stato, era l'unica scala di 13 gradi gerarchici stabilita dall'ordinamento del 1923.

Ma con il nuovo « statuto » dei dipendenti dello Stato entrato in vigore con il Testo unico del 1957 e con le connesse operazioni di conglobamento degli stipendi, questo sistema unico di gradi gerarchici per tutte le

carriere è stato soppresso e, in suo luogo, sono state istituite qualifiche gerarchico-funzionali diverse da ruolo a ruolo nell'ambito delle distinte amministrazioni.

Va poi considerato a questo proposito che, dagli stessi provvedimenti legislativi originari e da quelli che si sono poi susseguiti nel corso del tempo, la vecchia scala di 13 gradi gerarchici si è trasformata, per via di successive differenziazioni e interpolazioni, in una scala di circa 90 coefficienti retributivi, che ha fatto in pratica venir meno il fondamentale e indispensabile strumento della comparazione tra posizioni gerarchiche di amministrazioni diverse.

Con il recente provvedimento legislativo che ha disposto il conglobamento negli stipendi dell'« assegno temporaneo » corrisposto dal gennaio 1953 e dell'« assegno mensile » istituito nel 1952, ogni sistema e scala di « coefficienti » retributivi comuni sono formalmente scomparsi ed ogni ruolo organico o gruppo di ruoli affini degli impiegati statali ha, in relazione alle proprie qualifiche, un'autonoma tabella di stipendi.

Se ciò si è verificato per il primo dei due termini fra i quali va posta la relazione, altrettanto è avvenuto per il secondo a distanza di qualche anno. Il nuovo ordinamento comune della carriera entrata in vigore il 1° luglio 1962 ha infatti previsto, per gli impiegati degli Enti previdenziali, delle qualifiche gerarchiche che hanno integralmente sostituito i gradi del vecchio ordinamento non solo sotto l'aspetto formale, ma sostanzialmente e in modo radicale, per quanto attiene all'articolazione delle carriere per le diverse categorie e alla struttura dei vari ruoli organici.

La semplice enunciazione di questa situazione fa comprendere tutta la difficoltà del problema sulla quale si era posto lo studio della Commissione Carbone nell'anno 1956 chiusosi con un nulla di fatto e poi lo studio della Commissione presieduta dal senatore Fenoaltea la quale chiudeva i suoi lavori il 14 ottobre 1965 con questa testuale dichiarazione: « il decreto n. 722 è giuridicamente valido, ma non è applicato nè applicabile ai casi concreti; la comparazione non è impossibile, ma per effettuarla occor-

rerebbero adempimenti e tempo che non si è ora in grado di valutare ».

Tuttavia il pessimismo di questa Commissione così come le difficoltà che con obiettività ho formulato devono assolutamente essere superate perchè l'imperativo del decreto n. 722 deve essere applicato e a ciò si deve giungere con immediatezza. Unica riserva, che è stata argomento di ampio dibattito in sede di Commissione, fu formulata contro la dizione dell'articolo 1 in tema di « accertamento per adeguamento » per la sua eccessiva genericità, nel senso che anzichè favorire e spronare i Consigli di amministrazione verso una sollecita risoluzione del problema, li potrebbe portare, volontariamente o no, verso l'esame e lo studio di situazioni di fatto e di diritto di gravità e numero così rilevanti da procrastinare se non rendere impossibile ogni decisione.

Non mi soffermo ad enunciare tutte queste difficoltà, ma accenno soltanto ad alcune:

a) l'orario di 36 ore settimanali è stato confermato per gli statali dalla legge delegata del 1957, mentre gli Enti previdenziali hanno un orario settimanale di 40 ore e inoltre con ritorni pomeridiani (orario spezzato);

b) a favore del personale statale è intervenuta la legge del 19 ottobre 1959 numero 928 (la legge così detta Pitzalis) che ha consentito l'avanzamento fino alla qualifica di Ispettore Generale, anche in soprannumero, di circa un terzo dei funzionari dello Stato;

c) Il conglobamento retributivo per il personale dello Stato, al quale si è richiamata la Corte dei conti, ha semplicemente assorbito nello stipendio « l'assegno mensile » istituito nel 1962 e l'« assegno temporaneo » corrisposto dal gennaio 1963. Non soltanto, quindi, esso non ha apportato alcuna modifica nè di struttura nè di misura al trattamento economico fondamentale comune degli impiegati statali, ma ha lasciato in vita, in aggiunta al suddetto trattamento base, le 200 e più voci retributive — appunto non conglobate — che sono distribuite nell'ampio settore della Amministrazione

dello Stato e che sono tuttavia fonte di persistenti gravi sperequazioni nell'ambito stesso di quest'ultima.

In sostanza occorre tener presente che il sistema della « retribuzione unificata » è in atto presso i dipendenti degli Enti previdenziali, mentre è soltanto « auspicato » per i dipendenti dello Stato (con evidenti conseguenze fiscali e tributarie ben diverse) e pertanto il decreto-legge in discussione dovrebbe fornire ai Consigli di amministrazione degli Istituti alcuni criteri di fondo da usarsi nella loro opera di « accertamento » per giungere all'adeguamento.

E il criterio non può essere che uno: ricordare a questi Istituti che si può giungere alla parificazione sottraendosi ad ogni suggestione esterna ed interna ma agendo sulle direttrici che la Costituzione prima e la legge poi dettano e specificano.

In altre parole, una vera, reale e giusta parificazione potrà essere attuata soltanto *tenendo presente* (come dice l'articolo 36 della Costituzione) *la quantità e qualità delle prestazioni del singolo lavoratore e inoltre tenendo presente le funzioni di ciascun ruolo* in ossequio al decreto n. 722 che si vuole e si deve applicare e che, parlando del personale da parificarsi dice, che ciò deve avvenire « in relazione all'importanza dell'Ente e alle funzioni esercitate ».

Usando questi concreti termini di riferimento dovrebbero cadere molte perplessità per le difficoltà che incontreranno i Consigli di amministrazione nel riferimento dei propri ruoli organici a quello dello Stato con i quali operare la comparazione.

Questa relazione non pretende indicare questo od altro criterio, ma intende soltanto riaffermare l'indispensabilità assoluta che il decreto-legge offra ai Consigli di amministrazione una direttiva precisa quale indirizzo della loro azione.

Nè si dica che il decreto-legge intende soltanto cristallizzare temporaneamente una situazione di fatto sconvolta con un intervento di carattere straordinario, perchè quando è giocoforza adeguarsi al dettato dell'organo di controllo e a tal fine si domanda ai Consigli di amministrazione l'ope-

ra di adeguamento, non è possibile sottrarsi all'obbligo di dare direttive a questi Consigli, onde evitare che il risultato dei loro lavori abbia ad essere soggetto a nuove censure o a nuove dichiarazioni di illegittimità.

Numerosi senatori delle Commissioni riunite ebbero a presentare in sede di esame del decreto-legge vari emendamenti su tale importante questione e nell'ampia discussione seguita si è fatto in particolare notare che se la parte dispositiva della determinazione della Corte dei conti non può essere motivo di discussione, ma deve essere recepita *sic et simpliciter*, non altrettanto può dirsi per quanto riguarda la parte enunciativa ed in particolare il parametro offerto dalla tabella di raffronto (fra l'altro diversa da quella offerta dalla Corte dei conti e contenuta nel testo della relazione sulla gestione finanziaria INPS anni 1961-1964).

L'onorevole Ministro, intervenendo nella discussione dopo aver premesso che il Parlamento non può nè ripudiare nè contrastare la determinazione dell'organo di controllo, ancorchè vi possa essere qualche dubbio su particolari elementi, ha tuttavia riconosciuto l'opportunità e la validità della richiesta di concretare ed offrire ai Consigli di amministrazione una direttiva in base alla quale operare nella sede di « accertamento » loro conferita dal decreto-legge, riservandosi però di studiare la possibilità e convenienza di includere questa direttiva nel testo del decreto o in separato ordine del giorno.

Di fronte a tale dichiarazione i presentatori dei vari emendamenti non hanno insistito sulla loro votazione, riservandosi di presentarli in Assemblea ed altrettanto hanno dichiarato i presentatori di alcuni ordini del giorno sullo stesso argomento.

III. — Assorbente importanza deve essere poi riconosciuta alla dizione dell'ultimo comma dell'articolo 1 laddove si stabilisce che: « La parte del trattamento che risulterà eccedente rispetto a quello che sarà stabilito

con le deliberazioni di cui sopra è corrisposta a titolo di assegno personale ».

Anzitutto è da rilevarsi che il presente del verbo essere « è » anche se può avere valore di un presente storico, non può, per motivi di chiarezza legislativa, che mutarsi nel futuro « sarà » e le Commissioni hanno pure deciso in tal senso.

Ma la vera questione che si pone è sulla natura di questo assegno personale: sarà riassorbibile e sarà pensionabile, oppure no?

Basta porre questa domanda per vedere emergere un tema di portata e delicatezza eccezionali e cioè il carattere, la natura e l'efficacia giuridica di diritti quesiti che sono divenuti tali in forza di una libera contrattazione cui parteciparono sindacati, enti e Governo e in forza di un accordo che fu approvato dagli organi vigilanti (Ministero del lavoro e del tesoro).

La Corte dei conti — hanno sostenuto parecchi commissari ed in particolare il senatore Coppo — mette oggi in forse l'unica vera e reale operazione di riassetto di tutto un settore, viene ad alterare uno stato di fatto da tutte le parti interessate accettato e quindi applicato per anni, viene infine a sovvertire il principio che i patti liberamente stipulati non possono essere mutati unilateralmente dalle parti che li hanno sottoscritti.

La reazione diventa ancor più profonda quando vengono fatte presenti le gravi e dannose conseguenze che potrebbero derivare dalla non pensionabilità dell'assegno come è implicito nel testo del disegno di legge, in confronto all'attribuzione dell'assegno alla qualifica a tutti gli effetti e quindi pensionabile.

In tema poi di riassorbibilità dell'assegno personale si è sostenuto che si verrebbe a mortificare nel dipendente lo stimolo a progredire nella carriera e si annullerebbe l'impulso a progredire nella gerarchia degli uffici dato che in tal modo, con la promozione, aumenterebbero per lui le responsabilità ma non aumenterebbe contemporaneamente il corrispettivo trattamento economico.

Il Governo, tuttavia, attraverso la parola dell'onorevole Ministro ha obiettato che la caratterizzazione di un assegno per quali-

fica significherebbe, in pratica, l'intangibilità di ogni trattamento, farebbe cadere nel nulla il dettato della Corte dei conti e svuoterebbe il decreto-legge in esame — su questo argomento — di ogni pratico contenuto.

Il relatore non può non darsi carico di queste affermazioni di piena e totale validità sul piano giuridico che è appunto quella che deve offrire al Senato gli elementi di base per una retta deliberazione.

La Commissione, di fronte al permanere del contrasto, ha deliberato di lasciare immutata per il momento la formulazione del periodo in esame per la sua riproposizione, nella forma che sarà ritenuta più opportuna, avanti l'Assemblea.

#### Rilievi sull'articolo 2

L'articolo 2 del decreto-legge contiene statuizioni che non si ricollegano nè alle determinazioni della Corte dei conti, nè hanno riferimento con la legge n. 722 del 1945.

Esse contengono statuizioni d'ordine generale che hanno per oggetto:

a) una limitazione al trattamento di previdenza allorquando questo trattamento viene liquidato in capitale e a tal fine si stabilisce che la capitalizzazione non può superare il 20 per cento;

b) una tassativa proibizione di concedere, nella determinazione delle indennità di anzianità, anzianità convenzionali non previste dalla legge. In tal modo, dice la relazione « vengono eliminate le più gravi sperequazioni che, di recente, hanno suscitato critiche da parte di larghi settori dell'opinione pubblica ».

Trattasi di statuizioni che coinvolgono due aspetti del problema: quello giuridico e quello morale, ambedue di impressionante gravità e di carattere urgente, del cui contenuto il Senato deve responsabilmente darsi carico.

Ma qui cade acconcia una domanda.

Le limitazioni fissate da questo articolo 2 si applicano al personale degli Istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza; peraltro, non è doveroso che queste limitazioni si applichino anche al per-

sonale di tutti gli Enti di diritto pubblico e di tutti gli Istituti che sono elencati nella famosa legge n. 722?

Involontariamente oggi si additano alla opinione pubblica i dirigenti degli Enti, previdenziali quali unici « privilegiati » (mi riferisco ai dirigenti, perchè se di privilegio si può parlare — sebbene il termine sia improprio — questo non può certo riferirsi alla enorme massa dei dipendenti degli Enti previdenziali) con interventi che possono venire interpretati, sia pure erroneamente, come aventi carattere punitivo, quando sappiamo che nelle identiche, se non superiori, condizioni si trovano molti altri dirigenti di Enti pubblici. Il Ministro del lavoro, proponendo l'articolo 2 in esame al Governo ha agito con alta responsabilità e profonda sensibilità per ridurre in limiti di giustizia il sistema della capitalizzazione della pensione e a questo proposito il parere del relatore non può che essere favorevole, così come lo è quando il decreto propone l'abolizione delle anzianità convenzionali *extra legem* che costituiscono un reale abuso, ingiustificato e ingiustificabile.

L'opinione pubblica, ma più ancora reali motivi di giustizia, imporrebbero però l'estensione applicativa delle disposizioni di questo articolo 2.

La responsabilità del relatore deve ora fargli toccare un altro tema, direttamente collegato coi precedenti.

È dibattuto, sentito e sofferto in tutto il Paese il problema delle « superliquidazioni delle pensioni non capitalizzate » che possono trovare anche una giustificazione giuridica, ma non certo morale.

Non si contesta che i « fondi speciali » siano una conquista dei lavoratori e si traslascia di esaminare se essi debbano essere mantenuti o meno, ma è fuori di dubbio che tra la pensione media del dipendente normale e di quello dirigenziale debba sussistere un rapporto proporzionale senza di che si slitta in situazioni ingiuste che la legge deve impedire.

In altri termini occorrerà esaminare con urgenza se sia tollerabile che per alcune categorie l'importo delle pensioni sia, praticamente, senza limite o se invece debba es-

sere fissato un massimale oltre il quale non si possa salire, qualunque sia l'entità dei versamenti effettuati e dell'ultimo stipendio percepito.

Si tratta di una questione di giustizia distributiva ed occorre revisionare il sistema perchè, pur nel rispetto di innegabili conquiste sindacali, si garantisca effettivamente il carattere solidaristico generale evitando con opportuni massimali (e logicamente anche minimali) sperequazioni insostenibili.

La moralizzazione, almeno per questa situazione di estrema urgenza (perchè ben altre ne esistono) non può attendere. Il relatore però ben comprende che un provvedimento di tal genere non può trovare collocazione in questo decreto-legge ma è lieto che il Ministro abbia assicurato essere la questione ad uno studio che è soggetto al preventivo esame — in corso — sulla legittimità delle norme che stanno alla base di queste superliquidazioni.

#### *Conclusione*

Il decreto-legge, cui il Governo ha dovuto accedere siccome sorto da una situazione straordinaria che ne giustificava l'urgenza e di cui tutti i Gruppi politici hanno riconosciuto la necessità, ha visto enuclearsi, in sede di Commissioni riunite, esigenze ed aspetti nuovi la cui discussione ha indotto

il Ministro del lavoro a dichiarazioni altamente responsabili che impongono all'Assemblea un approfondimento meditato.

Vi sono difficoltà non superate, vi sono esigenze riconosciute in tesi, ma non sul piano giuridico, vi sono posizioni di stretto diritto cui si contrappongono posizioni di fatto che si ritengono consolidate nella forma e nella sostanza.

Il relatore, tuttavia, non può non far notare che posizioni di rivendicazione o di difesa di diritti che si ritengono acquisiti, devono tutte — senza esclusione alcuna — subordinarsi alla legge, al cui impero tutto si condiziona.

Il Senato è chiamato nell'esame del decreto-legge a un grave compito che potrà risolvere soltanto nella più stretta adesione alle norme giuridiche, pur mai obliterando la difesa dei diritti del lavoro, e quindi giungere all'indispensabile approvazione di esso tenendo presente che ogni eventuale pregiudizio a particolari situazioni o interessi potrà trovare domani, nei limiti di giustizia, ogni equa soddisfazione, non soltanto attraverso la normale dinamica sindacale, ma anzitutto nei risultati che i Consigli di amministrazione dovranno raggiungere attraverso l'espletamento del mandato affidato dall'articolo 1 del presente decreto-legge.

TORELLI, *relatore*



**DISEGNO DI LEGGE**

## TESTO DEL GOVERNO

**Conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza**

*Articolo unico.*

È convertito in legge il decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza.

**DISEGNO DI LEGGE**TESTO PROPOSTO DALLE COMMISSIONI RIUNITE  
1<sup>a</sup> E 10<sup>a</sup>

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza**

*Articolo unico.*

È convertito in legge il decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente la disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza, con la seguente modificazione:

l'articolo 1 è sostituito dal seguente:

« Entro il 30 giugno 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 21 novembre 1945, n. 722.

Fino all'emanazione delle sopraddette deliberazioni e comunque non oltre il 30 giugno 1967, al personale degli istituti suindicati è corrisposto, salvo quanto stabilito dall'articolo seguente, 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 ».

ALLEGATO

Decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 314 del 14 dicembre 1966.

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

Ritenuta la necessità ed urgenza di provvedere alla disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con i Ministri per l'interno e per il tesoro;

DECRETA:

## Art. 1

Entro il 31 maggio 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 giuridico, economico e di quiescenza del personale dei rispettivi istituti alle disposizioni dell'articolo 14 del decreto legislativo 21 novembre 1945, n. 722.

Fino all'emanazione delle sopradette deliberazioni e comunque non oltre il 31 maggio 1967, al personale degli istituti suindicati è corrisposto, salvo quanto stabilito dall'articolo seguente, il trattamento giuridico, economico e di quiescenza 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 è corrisposta a titolo di assegno personale.

## Art. 2

Al personale degli istituti di cui all'articolo precedente che cesserà dal servizio dopo l'entrata in vigore del presente decreto 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. 3

Il presente decreto entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana e nello stesso giorno sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 14 dicembre 1966.

SARAGAT

MORO — BOSCO — TAVIANI — COLOMBO

Visto, *il Guardasigilli*: REALE.