CAMERA DEI DEPUTATI N. 3263

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato di NARDO FERDINANDO

Presentata il 2 aprile 1971

Riordinamento del rapporto di impiego del personale dipendente da enti pubblici

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Attraverso una serie di studi affidati successivamente a quattro Commissioni interministeriali, si è più volte tentato, dal 1958 ad oggi, di addivenire ad un riassetto del rapporto di impiego per tutti i dipendenti da enti di diritto pubblico che non svolgano attività di carattere economico, allo scopo di fissare, tra l'altro, un trattamento giuridico ed economico allineato per tutti quegli enti che, quanto meno, presentino funzioni istituzionali omogenee.

A distanza di 13 anni il problema non è stato risolto, per le divergenze di varia indole, insorte in seno alle Commissioni predette sia tra rappresentanti delle categorie e rappresentanti ministeriali; sia anche tra organi dei diversi dicasteri.

In vista anche delle probabili trasformazioni che potranno verificarsi nel settore dei predetti enti, e in specie in quello previdenziale, per effetto delle annunciate riforme in campo mutualistico-sanitario, si è quindi ritenuto necessario ed urgente predisporre la presente proposta di legge avente lo scopo di stabilire una organica disciplina ed un definitivo assetto del settore medesimo.

Con l'articolo 1) di questa proposta ci si propone, anzitutto, di dare una definizione di « Ente parastatale », seguendo l'elaborazione dottrinale in materia, per togliere ogni possibilità di equivoci circa il campo di applicazione della legge-quadro per il riassetto del parastato.

Con l'articolo 2 anziché procedere, contestualmente al disegno di legge, ad un elenco di enti omogenei per raggruppare in associazioni, è sembrato più agevole rinviare tale raggruppamento ad un secondo momento, delegando il Governo della Repubblica (articolo 4) ad effettuare lo stesso raggruppamento, entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge di cui trattasi.

Con l'articolo 3 è sembrato, altresì, necessario, prevedere la sussistenza di enti non ragguagliabili per l'impossibilità del reperimento di altri enti omogenei.

È stata prevista anche la soppressione di enti superflui con salvezza della sorte del personale dipendente e con la destinazione del patrimonio degli enti da sopprimere al risanamento dei bilanci di altri enti parastatali, in misura proporzionale all'eventuale *deficit*.

È sembrato opportuno stabilire che i contributi da qualsiasi fonte erogati agli enti da sopprimere vengano parimenti destinati alla operazione riassetto.

La questione, ovviamente, non sorge, nei casi di fusione di enti per quanto riguarda il patrimonio, sia per quanto si riferisce ai contributi.

L'articolo 4 risponde alla necessità di costituire tante commissioni permanenti quante

sono le associazioni di enti omogenei, ed emerge dalla diversità dei compiti e degli scopi istituzionali.

Analogamente a quanto stabilito dalla legge n. 153 del 30 aprile 1969 la rappresentatività delle organizzazioni sindacali è stata ancorata a criteri di obiettività e di pariteticità.

L'articolo 5 fissa i compiti di dette commissioni permanenti che sono stati determinati attribuendo alle medesime pareri decisionali in ordine alla attuazione dello Statuto dei lavoratori, da applicare non solo per quanto attiene alla attività e libertà sindacali, ma anche a tutte le altre norme che garantiscono a tutti i lavoratori la tutela della dignità e libertà umana, non essendo, in tale campo, ammissibile e concepibile qualsiasi discriminazione tra lavoratori privati e pubblici dipendenti.

La funzione conciliativa attribuita a dette commissioni in sede di vertenze non composte tra le associazioni degli enti e le organizzazioni sindacali si presenta come una parziale applicazione dell'articolo 40 della Costituzione e mira ad impedire il continuo dannoso ricorso all'arma dello sciopero, nonché alla strumentalizzazione dello stesso diritto sancito dalla Costituzione per scopi eversivi di carattere politico.

Peraltro le deliberazioni delle commissioni di cui sopra passeranno al vaglio di legittimità (e non di merito) dei ministeri indicati nell'articolo 4, tra i quali sono stati previsti costantemente « lavoro e tesoro » ed in aggiunta il ministero tecnicamente competente in relazione agli scopi istituzionali degli enti raggruppati.

Si è ritenuto, infine, utile attribuire alle stesse commissioni il potere di decidere sulle domande del personale, intese ad optare per il passaggio ad altre carriere presso altri enti, in vista della riforma sanitaria.

Analogamente a quanto previsto dalla legge n. 153 del 30 aprile 1969, con l'articolo 6 si è voluto impedire ai ministeri vigilanti di far giacere le delibere delle commissioni, a tempo indeterminato, introducendo, come istituto di carattere generale, il silenzio-approvazione.

Con l'articolo 7, analogamente quanto stabilito dall'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori è stata attribuita alle organizzazioni sindacali, nel pubblico impiego, la legittimazione processuale dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, mediante ricorsi avverso i decreti ministeriali di disapprovazione delle delibere delle commissioni anzidette, dettando termini brevi per le decisioni in sede giurisdizionale.

L'articolo 8 introduce il sistema degli « accordi sindacali » da sottoporre alla approvazione dei ministeri vigilanti, con le stesse procedure previste per il controllo di legittimità sulle delibere delle commissioni di cui all'articolo 4 del disegno di legge, in analogia a quanto stabilito dall'articolo 40 della legge ospedaliera, ritenendo inattuabile la « contrattazione collettiva », così come genericamente formulata dalle altre organizzazioni sindacali, perché in difetto di personalità giuridica delle medesime non è possibile attuare la « contrattazione » in senso proprio.

È fin troppo evidente che il « contratto » presuppone due « soggetti di diritto » ed in particolare quello « collettivo » per poter spiegare effetti *erga omnes* presuppone la personalità giuridica di diritto pubblico delle associazioni sindacali.

Si è ritenuto di sottoporre agli accordi sindacali anche il trattamento giuridico, tenuto conto delle diversità dei compiti e degli scopi istituzionali degli enti, diversità che, ferma rimanendo la quadripartizione fondamentale delle carriere (direttiva, di concetto, esecutiva e ausiliaria) non consente di stabilire una articolazione di carattere generale applicabile a tutto il parastato.

Ad esempio, INAPLI e ENALC, considerati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, enti di diritto pubblico omogenei (il primo riguarda l'addestramento professionale degli atti all'industria e l'altro quello degli addetti al commercio) fruiscono di un personale che per la natura delle sue prestazioni, non trova alcuna possibilità di riferimento alle qualifiche statali di carattere generale.

Peraltro per quanto riguarda le guarentigie giuridiche del personale in ordine ai trasferimenti, ai rapporti informativi, ai procedimenti disciplinari, ai congedi, alle aspettative, alle visite mediche, alla cessazione del rapporto di lavoro, ecc., l'articolo 8 prevede che gli accordi sindacali non potranno violare né i principî generali di carattere imperativo, né quelli sanciti dallo Statuto dei lavoratori, né potranno risultare inferiori al miglior trattamento giuridico stabilito per una qualsiasi categoria di pubblici dipendenti.

La durata degli accordi è stata fissata in due anni, salva proroga alla scadenza, fino alla entrata in vigore delle delibere che recepiscono i nuovi accordi.

È stata sottratta agli accordi sindacali la duurata del lavoro settimanale, da determinare in 36 ore per tutti i parastatali, analogamente a quanto avviene per gli statali.

L'articolo 9 contiene una attenuazione degli effetti *erga omnes* degli accordi recepiti nelle delibere, in considerazione della mancanza di personalità giuridica delle associazioni sindacali e della libertà di ogni dipendente di non aderire ad alcun sindacato, riservandosi di tutelare in via autonoma i propri diritti ed interessi, mediante impugnazione sia delle delibere approvate dai ministeri, sia dei decreti ministeriali di disapprovazione delle stesse delibere, dianzi alla autorità giudiziaria ordinaria.

Il nuovo sistema costituisce il primo passo verso l'auspicata sottrazione alla giurisprudenza esclusiva del Consiglio di Stato del rapporto di pubblico impiego, non tanto per sfiducia verso il supremo consenso di giustizia amministrativa, emanazione del potere esecutivo, quanto per eliminare la disparità di trattamento tra lavoratori privati e pubblici dipendenti, in ordine al regime delle prove ed ai gradi di giurisdizione.

L'articolo 10 ripete un principio generale, ormai sancito dal Consiglio di Stato e contenuto in leggi speciali e cioè il divieto della *reformatio in pejus* del trattamento economico e la conservazione, in ogni caso, delle posizioni giuridiche ed economiche acquisite dal personale.

L'articolo 11 è la naturale conseguenza della nuova disciplina autonoma del parastato: abrogazione della legge n. 722 del 1945 e di tutte le altre norme incompatibili con la nuova legge.

Ma l'abrogazione di una legge ha effetto *ex nunc* e non *ex tunc*, con la conseguenza che le leggi precedenti che hanno fatto acquisire diritti patrimoniali ai dipendenti parastatali debbono essere applicate per il periodo durante il quale hanno spiegato particolari effetti.

Da ciò deriva la necessità di dettare una norma transitoria (articolo 12) per l'integrale applicazione della legge n. 337 del 1967, in modo da eliminare ogni disparità di trattamento economico e far partire i parastatali, ai fini dei futuri accordi sindacali per il trattamento economico, dalla stessa base.

Il Consiglio di Stato, nella recente sentenza del 1969, ha annullato le delibere dello IMPS, INAM ed INAIL, censurando l'equiparazione effettuata dalla Commissione dei 18 nominata in virtù della citata legge n. 337 del 1967.

Le commissioni avranno il compito di uniformarsi alla interpretazione data dal Consiglio di Stato alla citata legge, effettuando la equiparazione ai fini di elevare le retribuzioni dei parastatali al limite del 20 per cento, prendendo come parametro provvisorio quello risultante dalla carriera degli statali.

Così procedendo sarà ristabilito l'equilibrio nelle distanze tra le retribuzioni dei dipendenti degli enti e gli accordi futuri avranno una base concreta e certa sulla quale operare senza commettere ingiustizie.

Elevare le retribuzioni al limite del 20 per cento, ai sensi dell'articolo 14 della legge numero 722, costituiva per gli enti una « facoltà » e non un « obbligo » ma se gli enti si avvalgono di tale facoltà non possono limitarla ad una determinata categoria di dipendenti, senza commettere eccesso di potere per disparità di trattamento.

Lo ha stabilito il Consiglio di Stato nella recente nota sentenza, della quale riportiamo la seguente massima:

« È viziato da eccesso di potere il comportamento della pubblica amministrazione, la quale nell'applicazione dei miglioramenti ai propri dipendenti previsti dall'articolo 1 e agg. del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 e successive modificazioni, non abbia concesso i miglioramenti stessi nei riguardi di una categoria di dipendenti » (Consiglio di Stato, VI sezione 388, 27 agosto 1951, n. 1234).

Orbene, se la Commissione dei 18 per lo INPS, l'INAM e l'INAIL, ha accertato che solo due qualifiche della prima categoria avevano superato il limite del 20 per cento, era chiaro che, per il passato, i miglioramenti retributivi non erano stati apportati in eguale percentuale per i dipendenti, con la conseguenza che i Consigli di amministrazione dei predetti enti avevano l'obbligo di effettuare l'equiparazione per tutte le categorie e qualifiche ripristinando la parità tabellare, perduta con l'infausto allineamento del 1962.

In tale situazione il Parlamento ha il dovere di definire la situazione; il che potrà avvenire con la approvazione della presente.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

La presente legge si applica agli enti parastatali. È parastatale l'ente che svolge, con struttura e organizzazione autonoma, in tutto il territorio dello Stato, funzioni parallele a quelle dello Stato medesimo, per il raggiungimento di fini pubblicistici.

Sono esclusi dalla presente legge gli enti pubblici economici, le istituzioni pubbliche di beneficenza e gli enti ospedalieri.

ART. 2.

La presente legge si applica a tutti gli enti parastatali dalla data nella quale i medesimi saranno raggruppati per omogeneità di scopi istituzionali, secondo le norme di cui al successivo articolo 4.

ART. 3.

Gli enti eventualmente non raggruppabili ove riconosciuti necessari dal Consiglio dei ministri saranno ristrutturati. In caso contrario saranno soppressi ed il personale sarà integralmente assorbito presso altri enti e con conservazione delle posizioni giuridiche ed economiche acquisite. Il patrimonio dell'ente soppresso sarà destinato al risanamento dei bilanci deficitari degli altri enti parastatali, in misura proporzionale.

Allo stesso scopo ed in corrispondente misura verranno stornati i contributi destinati dallo Stato e da altri enti, agli enti soppressi.

Il Consiglio dei ministri deciderà, altresì, la fusione di enti con altri omogenei di maggiore entità, rimanendo sempre salve le posizioni giuridiche ed economiche del personale.

ART. 4.

Il Governo della Repubblica è delegato ad effettuare il raggruppamento degli enti pubblici entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, con decreti aventi valore di legge ordinaria. Con gli stessi decreti per ogni associazione di enti omogenei, sarà nominata una Commissione permanente, compo-

sta da rappresentanti: delle organizzazioni sindacali membri del CNEL, nonché di quelle di fatto maggiormente rappresentative in base a criteri obbiettivi, delle associazioni degli enti, del Ministero del lavoro e previdenza sociale, del tesoro e del Ministero tecnicamente competente, in modo che la composizione risulti paritetica rispetto ai membri sindacalisti in numero eguale.

ART. 5.

Detta Commissione avrà i seguenti compiti:

a) adeguare le norme relative ai rapporti col personale ai princìpi sanciti dallo Statuto dei lavoratori, approvato con legge 20 maggio 1970, n. 300;

b) decidere le vertenze non risolte tra i rappresentanti delle associazioni degli enti omogenei e le rappresentanze sindacali in ordine al trattamento giuridico ed economico da determinare mediante accordi sindacali, come previsto dall'articolo 8 della presente legge;

c) decidere sulle domande di opzione del personale che non intenda sopportare le conseguenze dello scorporo che deriverà dalla riforma sanitaria, nonché su ogni domanda del personale per il passaggio ad altri enti parastatali.

ART. 6.

Le deliberazioni delle Commissioni emanate ai sensi dell'articolo precedente saranno sottoposte al controllo di legittimità dei Ministeri indicati nell'articolo 4, i quali decideranno con decreto interministeriale, entro 60 giorni dalla trasmissione delle stesse delibere. Trascorso detto termine, senza che detto decreto sia intervenuto, diverranno esecutive e obbligatorie per i singoli enti interessati.

ART. 7.

Avverso i decreti di disapprovazione delle delibere delle Commissioni di cui all'articolo 4 della presente legge, è ammesso ricorso ai tribunali ordinari, competenti per materia e per territorio, da parte delle organizzazioni sindacali e degli enti interessati, i quali dovranno fissare l'udienza per la precisazione delle conclusioni, entro tre mesi dalla comparizione delle parti, da fissare entro un mese dalla notificazione del ricorso medesimo e decidere entro il mese successivo.

ART. 8.

Il trattamento giuridico ed economico del personale degli enti parastatali verrà determinato mediante accordi tra le associazioni degli enti e le organizzazioni sindacali rappresentate, come disposto dall'articolo 4 della presente legge, da recepire nelle delibere degli enti e da sottoporre, altresì, al controllo di legittimità dei Ministeri indicati nel citato articolo, sempreché risultino approvati a maggioranza assoluta.

In caso di mancato accordo o di mancata approvazione, si applicano gli articoli 5, 6 e 7 della presente legge.

Gli accordi avranno la durata di due anni e saranno prorogati, alla scadenza, fino alla entrata in vigore delle delibere che recepiranno i nuovi.

Nel concordare il trattamento giuridico si dovrà osservare la quadripartizione delle carriere (direttiva, di concetto, esecutiva ed ausiliaria) e non potranno essere stabilite norme in contrasto con quelle vigenti relative al miglior trattamento, in tutto l'arco del pubblico impiego, in materia di: *a*) requisiti e modalità per l'accesso, mediante concorso, alle singole carriere; *b*) diritti, doveri, responsabilità e incompatibilità; *c*) casi e modalità per il trasferimento, anche a domanda, nello stesso ente, o da un ente all'altro, del personale appartenente a categorie di enti omogenei; *d*) procedimenti disciplinari; *e*) visite mediche e ricorsi per visite collegiali; *f*) cause di cessazione del rapporto di lavoro; *g*) trattamenti di quiescenza e di previdenza; *h*) princìpi sanciti dallo statuto dei lavoratori, sia per quanto riguarda la tutela della dignità e della libertà umana, sia per quanto riguarda l'esercizio della libertà e della attività sindacale.

L'orario di lavoro è stabilito in 36 ore settimanali.

ART. 9.

Gli accordi tra le associazioni degli enti e le organizzazioni sindacali ed approvati dai Ministeri indicati nell'articolo 4 della presente legge non potranno essere contrarie a norme imperative di legge.

Qualsiasi dipendente di ogni singolo ente potrà adire il tribunale competente per territorio, in relazione al luogo nel quale si svolge il rapporto di lavoro, avverso i predetti provvedimenti, compreso il silenzio-approva-

zione dei Ministeri, comunque lesivi dei propri diritti ed interessi.

L'autorità giudiziaria adita pronunzia sentenza nei termini di cui all'articolo 7 della presente legge con la quale regola i rapporti oggetto della impugnazione.

ART. 10.

I mutamenti che interverranno negli enti parastatali, a seguito della entrata in vigore della presente legge o della legge sulla riforma sanitaria, non potranno pregiudicare le posizioni giuridiche ed economiche acquisite dal personale, che avrà diritto alla piena conservazione di dette posizioni.

ART. 11.

È abrogato il decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, nonché qualsiasi altra disposizione incompatibile con la presente legge.

ART. 12.

Ferma rimanendo l'abrogazione di cui al precedente articolo, le commissioni nominate ai sensi dell'articolo 4 della presente legge, provvederanno, entro tre mesi dal loro insediamento, ad eliminare le disparità di trattamento economico che risulteranno dopo il raggruppamento degli enti omogenei allineandoli al miglior trattamento giuridico ed economico, ed adottando, in via transitoria, i criteri dettati dalla legge 29 maggio 1967, n. 337 sia nei singoli enti nei quali tale legge sia stata applicata in modo erroneo, sia in altri enti previdenziali ed assistenziali ed in tutti gli altri enti parastatali, ai quali la stessa legge dovrà essere estesa e nei quali non sia stata a tutto oggi applicata, con riferimento alle retribuzioni per i dipendenti dalle amministrazioni dello Stato ai fini della elevazione delle retribuzioni al limite del 20 per cento.

Le delibere di dette commissioni saranno sottoposte alla approvazione dei Ministeri indicati nell'articolo 4 della presente legge, nei modi, nei termini, con le procedure e con gli effetti di cui agli articoli 6, 7, 9 e 10 della presente legge.