

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2152

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOTTA, MIROGLIO, STELLA, FUSARO, GAVA, SISTO,
CATTANEI, BELLOTTI, VAGHI, ALIVERTI, MAZZOLA,
MARCHETTI**

Presentata il 18 maggio 1973

Modifica della prima parte del terzo comma dell'articolo 228 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, in materia di riconoscimento del servizio prestato dagli impiegati e salariati dei comuni e delle province presso altre amministrazioni

ONOREVOLI COLLEGHI! — La prima parte del terzo comma dell'articolo 228 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, recita testualmente:

« Il servizio prestato dagli impiegati e salariati dei comuni e delle province presso altre amministrazioni, non può essere riconosciuto in loro favore agli effetti dell'anzianità e degli aumenti periodici di stipendio ».

La norma appare dettata dal fine limitato di evitare agli enti i maggiori oneri conseguenti all'eventuale riconoscimento a favore del proprio personale dei servizi in precedenza prestati presso altre amministrazioni.

Tale angusto e sia pure importante fine economico si pone peraltro in contrasto con quelle maggiori e più ampie esigenze poste dalla moderna problematica dell'organizzazione della Pubblica amministrazione nonché del diritto del cittadino alla libertà di movimento.

Invero il divieto appare oggi anacronistico e fuori del tempo, fonte più di danni che di vantaggi per gli enti locali, i quali sono sempre più orientati a conferire razionalità e funzionalità alle proprie strutture organizzative in relazione all'accrescersi ed allo specificarsi dei numerosi e difficili compiti da espletare nell'interesse della collettività. Appare perlomeno strano che il perseguimento di tali finalità venga intralciato da un divieto di legge, che non consente agli enti di fare convenire nelle proprie organizzazioni prestatori d'opera che abbiano conseguito presso altri enti particolari esperienze e qualificazioni.

D'altra parte il divieto costituisce grave remora all'attuazione concreta dei principi costituzionali sulla libertà dei cittadini, in quanto ostacola gravemente ed ingiustamente il dipendente pubblico che per ragioni morali o materiali voglia contrarre un nuovo rapporto di lavoro con altro ente.

Il problema quindi del riconoscimento dei servizi prestati presso altre amministrazioni è sempre più fortemente sentito.

Affrontato fin dal 1923 per i dipendenti statali, con regio decreto 11 novembre, n. 2395, che all'articolo 4 prescrive il cumulo di anzianità per gli aumenti periodici di stipendio, nel caso di servizio prestato in diverse amministrazioni dello Stato, la questione resta tuttora aperta per gli altri casi di passaggi di personale da un ente all'altro, e (nell'ambito della norma in discorso) anche per i passaggi dallo Stato agli enti locali.

In verità qualche passo avanti nella nuova direzione è stato fatto dalla legislazione più recente.

Già con legge 15 febbraio 1963, n. 151, il servizio prestato dai sanitari comunali presso altri enti locali è stato riconosciuto a tutti gli effetti di carriera ed economici.

Più significativa però per il nuovo corso è la normativa sullo stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri ed ancora più l'applicazione che di essa è stata fatta in concreto.

L'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1969 (adottato in base alla legge delega 12 febbraio 1968, n. 132) ha infatti sancito un preciso obbligo per le amministrazioni ospedaliere di riconoscere il precedente servizio prestato dai dipendenti presso altri ospedali.

Andando peraltro oltre la lettera della legge ma senz'altro nello spirito di essa, il Ministero della sanità, con circolare n. 207, Direzione generale ospedali, div. 2ª n. 900-2/7082 del 6 dicembre 1971, ha in sede di interpretazione ampliato notevolmente lo spazio di azione della nuova normativa, riconoscendo alle amministrazioni ospedaliere la facoltà di introdurre nei propri regolamenti norme intese ad equiparare ai servizi indicati dal legislatore anche altri servizi prestati presso diverse amministrazioni pubbliche.

In tal senso si sono mossi gli enti ospedalieri, i quali anzi sono andati spesso oltre i limiti che il citato dicastero aveva ritenuto ricavare dai principi della legge (e cioè che in ogni caso fossero riconoscibili solo quei servizi che sono considerati dalla legge come requisito o presupposto per l'ammissione ai concorsi), determinando la riconoscibilità per intero di tutti i servizi in precedenza prestati presso enti pubblici ed amministrazioni civili dello Stato.

Nella breccia così aperta del divieto più o meno esplicito della legislazione, circa il riconoscimento dei servizi prestati presso altri en-

ti, si sono introdotti anche parecchi comuni e province, i quali hanno potuto inserire nei propri ordinamenti norme non dissimili da quelle degli enti ospedalieri, auspici, per loro fortuna, dei comitati di controllo benevoli. (Purtroppo non tutti i comitati di controllo si comportano all'unisono nella materia e non può certo fargliesene torto, attesa la vigente legislazione).

La nuova tendenza riesce così ad avere svariate consacrazioni ad opera in parte del legislatore in parte dell'azione concreta dei singoli enti.

Resta però il divieto che è cagione di disparità di trattamento sia per gli enti locali che per i loro dipendenti.

In tale stato di cose spetta al legislatore il compito di eliminare le ragioni della sperequazione e di cogliere un'occasione per ridonare anche per tale aspetto maggiore vigore alla tanto conclamata, e mai del tutto attuata, autonomia degli enti locali.

Qualche altro argomento può servire tuttavia a rendere più manifesto il totale anacronismo e la sostanziale ingiustizia della norma.

Quando essa fu posta il danno che ne derivava ai dipendenti era probabilmente minimo e comunque non apprezzabile di fronte agli altri fini che la norma stessa verosimilmente intendeva raggiungere.

Il rapporto di pubblico impiego era infatti imperniato prevalentemente sulla distinzione in numerose qualifiche, cui si accede per promozione. Analoga era quindi la posizione di chi cambiava ente con avanzamento di qualifica rispetto a chi veniva promosso in costanza di rapporto presso lo stesso ente. La questione restava nell'ambito del trattamento di quiescenza, cui peraltro si pervenne ben presto a soluzione con la normativa sulla ricongiunzione ai fini di detto trattamento dei servizi prestati presso più enti, compreso lo Stato.

Il problema assume invece più grande rilievo oggi, in conseguenza della diversa configurazione del pubblico impiego, quale risulta a seguito del recente riassetto delle retribuzioni e delle carriere del personale statale e degli accordi nazionali per i dipendenti degli enti locali, che pone poche qualifiche e dà prevalente risalto allo sviluppo orizzontale delle carriere. In tale situazione, il divieto di riconoscere il servizio prestato presso altri enti provoca una notevole ed ingiusta disparità di trattamento tra il dipendente che ha sempre prestato servizio presso lo stesso ente e quello che ha il solo torto di avere prestato

in parte la sua opera al servizio di altri enti od organi della pubblica amministrazione.

D'altra parte, l'esperienza recentissima dell'istituzione delle regioni a statuto ordinario ha dimostrato che il divieto della legge comunale e provinciale, lungi dal meritare di assurgere al valore di principio, si rivela in netto contrasto con le esigenze dell'organizzazione degli enti pubblici.

A prescindere infatti dalle disposizioni legislative emanate dallo Stato a salvaguardia della posizione giuridico-economica acquisita dal personale statale trasferito alle regioni, queste hanno inserito, di propria iniziativa, nei relativi ordinamenti norme intese a riconoscere i servizi in precedenza prestati dai dipendenti inquadrati, qualunque sia la loro provenienza.

Si può ritenere che a tanto le regioni siano state portate dalla necessità di darsi *ex novo* una struttura, ma ciò conferma che il divieto della legge comunale e provinciale è superato e non consente di soddisfare le primarie esigenze dell'organizzazione pubblica.

Se lo stato di necessità ha potuto giustificare l'azione delle regioni, non si vede per quale ragione una diversa situazione debba farsi per province e comuni che vogliono perfezionare la propria struttura o vogliono istituire nuovi servizi e avvalersi per tali fini di

personale qualificato e preparato, in forza presso altri enti.

Nell'intento quindi di ovviare alle storture ed alle iniquità sopraccennate, abbiano predisposto l'unità proposta di legge, con la quale, nel massimo rispetto delle autonomie locali, i comuni e le province sono autorizzati a riconoscere i servizi in precedenza prestati dai loro dipendenti presso altre amministrazioni pubbliche, se ed in quanto lo ritengano opportuno gli organi rappresentativi degli enti stessi, ma in caso affermativo con l'osservanza dei medesimi criteri e degli eventuali limiti prescritti dai relativi regolamenti per gli analoghi servizi prestati presso gli enti che procedono al riconoscimento. Naturalmente saranno gli stessi regolamenti a dettare disposizioni generali sulle modalità ed i criteri per l'equiparazione delle difformi qualifiche esistenti nelle varie amministrazioni con quelle in atto nell'ente che si avvale della nuova normativa sulla riconoscibilità dei precedenti servizi, tenute presenti in particolare la natura delle funzioni espletate e la posizione giuridica dell'amministrazione o dell'ente di provenienza (ad esempio suddivisione dei comuni in più classi).

Sottoponiamo pertanto l'unità proposta di legge alla migliore attenzione degli onorevoli colleghi e confidiamo che possa meritare il loro favorevole accoglimento.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

Il primo periodo del terzo comma dell'articolo 228 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, è sostituito dal seguente:

« Il servizio di ruolo prestato dagli impiegati e dai salariati dei comuni e delle province presso altre amministrazioni comunali, provinciali, regionali e statali può essere riconosciuto a tutti gli effetti di carriera ed economici, con l'osservanza dei criteri e dei limiti prescritti dal regolamento organico per l'analogo servizio prestato presso l'ente che procede al riconoscimento ».