COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

119.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 SETTEMBRE 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **VINCENZO MANCINI**

INDICE

PAG.

Proposta di legge (Discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):

Senatori Azzaretti ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 1, della legge 19 febbraio 1991, n. 50, recante disposizioni sul collocamento a riposo del personale medico dipendente *(Approvata dalla XII Commissione permanente del Senato)* (5932) 3

Mancini Vincenzo, *Presidente* 3, 5, 7, 8, 9

Antonucci Bruno (gruppo DC), *Relatore* 3, 7

Azzolini Luciano (gruppo DC) 6

Balbo Laura (gruppo sinistra indipendente) 7

Cavicchioli Andrea (gruppo PSI) 5

Cima Laura (gruppo verde) 6

Colucci Gaetano (gruppo MSI-destra nazionale) 6

Garavaglia Mariapia, *Sottosegretario di Stato per la sanità* 8, 9

Gaspari Remo, *Ministro per la funzione pubblica* 4, 7

Lucenti Giuseppe (gruppo comunista-PDS) . 7

Pallanti Novello (gruppo comunista-PDS) ... 5

Santoro Italico (gruppo repubblicano) 5

Sapienza Orazio (gruppo DC) 6

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,45.

ORAZIO SAPIENZA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione della proposta di legge senatori Azzaretti ed altri: Interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 1, della legge 19 febbraio 1991, n. 50, recante disposizioni sul collocamento a riposo del personale medico dipendente (Approvata dalla XII Commissione permanente del Senato) (5932).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei senatori Azzaretti, Acquarone, Melotto, Perina, Chessa, Perugini, Duò, Bono Parrino, Cutrera, Fiocchi, Pulli, Grassi Bertazzi, Condorelli, Sirtori e Ferrara Pietro: « Interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 1, della legge 19 febbraio 1991, n. 50, recante disposizioni sul collocamento a riposo del personale medico dipendente », già approvata dalla XII Commissione permanente del Senato nella seduta del 1° agosto 1991.

L'onorevole Antonucci ha facoltà di svolgere la relazione.

BRUNO ANTONUCCI, *Relatore*. La necessità di un provvedimento di interpretazione autentica della legge 19 febbraio 1991, n. 50, risiede nell'erronea applicazione che di essa si sta facendo da parte di alcune unità sanitarie locali e di alcuni organi di controllo periferici, che affermano doversi ricomprendere nella locuzione « servizio effettivo necessario per conseguire il massimo della pensione » – di cui al comma 1 dell'articolo 1 della richiamata legge – i periodi di servizio riscattabile o riscattato. Tale interpretazione svuota di contenuto la legge n. 50 ed è assolutamente contraria alla sua dizione letterale e alle sue finalità.

Consentitemi di rammentare che questa Commissione aveva approvato il comma 1 dell'articolo 1 nei seguenti termini: « I primari ospedalieri di ruolo che non abbiano raggiunto il numero di anni di servizio necessario per conseguire il massimo della pensione possono essere trattenuti in servizio fino al raggiungimento di tale anzianità e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età ».

Su tale testo la Commissione affari sociali espresse il proprio parere favorevole, a condizione che il trattenimento in servizio fino al settantesimo anno di età avvenisse su richiesta dell'interessato e che lo stesso avesse esercitato la facoltà di riscattare e ricongiungere tutti i servizi utili ai fini del computo dell'anzianità pensionistica. La Commissione lavoro respinse la condizione posta dalla Commissione affari sociali; ricorderete certamente che come relatore (peraltro autorevolmente confortato dal presidente, onorevole Mancini, e dal ministro per la funzione pubblica, onorevole Gaspari) rilevai che non poteva configurarsi un inammissibile obbligo al riscatto ed alla ricongiunzione dei servizi con rilevanti oneri e disparità di trattamento a carico degli interessati.

Va ricordata un'altra circostanza, che ancor più nitidamente fa emergere la *voluntas* legislativa. Questa Commissione in sede deliberante approvò due identici emendamenti, presentati rispettivamente

dai colleghi Battaglia e Cimmino e dai colleghi Colucci e Valensise, per effetto dei quali il servizio cui fare riferimento non è quello « per il massimo della pensione », ma « effettivo per il massimo della pensione ».

È fuori di ogni dubbio, pertanto, che il termine « effettivo » è stato introdotto proprio in contrapposizione al servizio riscattato o riscattabile proposto dalla Commissione affari sociali. È altrettanto indubitabile che il servizio effettivo di cui all'articolo 1 della legge n. 50 del 1991 è, e non può che essere, servizio effettivamente prestato e non quello riscattato o riscattabile.

In definitiva la norma attribuisce ai primari ospedalieri la possibilità di essere trattenuti in servizio, pur nel limite massimo di 70 anni, per tutto il periodo di tempo necessario per raggiungere i 40 anni di servizio effettivamente prestato – inteso cioè come servizio reso all'ente in costanza di attività lavorativa regolarmente retribuita – senza considerare gli anni riscattati o riscattabili.

Tale assunto, peraltro, è confortato anche da un dato di indole sistematica. Nei casi in cui il legislatore ha disposto il trattenimento in servizio dei dipendenti per consentire loro di raggiungere il massimo pensionabile, egli ha usato altre formulazioni, non solo esplicitando che lo scopo della norma era quello di consentire il raggiungimento del massimo pensionabile, ma imponendo che a tal fine venissero considerati anche gli anni di servizio riscattato o riscattabile.

Confortano le tesi da me sostenute la lettera n. 1109 del 16 aprile 1991, indirizzata dal ministro per la funzione pubblica ai Ministeri della sanità e del tesoro, e la risposta fornita dallo stesso ministro all'interrogazione presentata dai senatori Azzaretti e Melotto il 23 maggio 1991.

Nella richiamata lettera si afferma: « È da aggiungere che lo scrivente, nel dichiarare di condividere espressamente il punto di vista del relatore, ebbe modo di specificare che scopo della emananda disciplina era, tra l'altro, quello di ottenere l'approvazione di una normativa non suscettibile, come quella precedentemente prevista a favore dei dirigenti, di produrre un elevato contenzioso. E fu per l'indicata finalità e con le univoche precisazioni dei componenti della Commissione XI che venne approvato l'emendamento inteso a precisare che si dovesse aggiungere dopo le parole "di servizio" l'aggettivazione "effettivo"; termine questo al quale si intese dare il significato contrapposto a quello di "servizio contributivo" o "servizio convenzionale"».

Nella risposta all'interrogazione si precisa: « Al riguardo il dipartimento della funzione pubblica confortato dal parere espresso dal ministro del tesoro è pervenuto alla conclusione che, ai fini del calcolo del numero degli anni di servizio necessari per conseguire il massimo della pensione, non si debba tenere conto degli anni di servizio eventualmente riscattati o riscattabili da parte degli interessati, e che quindi si debbano considerare soltanto gli anni di servizio effettivamente prestati ».

Onorevoli colleghi, sarei anch'io tentato, come il sottosegretario di Stato per la sanità, senatrice Marinucci, di avanzare qualche considerazione sull'interpretazione data alla legge n. 50 del 1991 con alcune sentenze. Mi limito solo ad osservare con il ministro Gaspari: « è ben noto che ai lavori parlamentari non può essere riconosciuto valore determinante nell'interpretazione della legge; tuttavia, quando essi presentano elementi di univocità e di estrema precisione, la ricerca della *voluntas* del legislatore non può ragionevolmente prescinderne ».

Alla luce delle considerazioni innanzi espresse, invito la Commissione ad approvare il provvedimento in esame.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica.* Mi riservo di intervenire dettagliatamente al termine della discussione sulle linee generali. Confermo tuttavia la posizione assunta dal Governo, già espressa nel corso dell'esame della legge n. 50 del 1991, in particolare nella seduta del 23 gennaio scorso.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

ANDREA CAVICCHIOLI. In questa fase della discussione mi limito a proporre che la Commissione – attraverso un Comitato ristretto o nelle forme che riterrà più opportune – proceda ai necessari approfondimenti e svolga le audizioni delle parti sociali interessate, audizioni che tra l'altro sono state formalmente richieste in particolare dall'Associazione nazionale assistenti aiuti ospedalieri.

Onorevoli colleghi, poiché abbiamo tutti partecipato alla discussione sull'atto Camera n. 327, di cui la proposta di legge oggi al nostro esame reca l'interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 1, credo di non dover ripetere la posizione che assunsi personalmente, né quella portata avanti dal gruppo socialista in quella occasione.

Al momento ritengo opportuno, per non creare ulteriori disagi, verificare il punto di vista delle categorie interessate, così da raggiungere il maggior consenso possibile su un provvedimento che, altrimenti, rischia di lanciare segnali sbagliati. Propongo, a tal fine, che venga costituito un Comitato ristretto e che in tale sede vengano svolte le audizioni delle parti sociali interessate.

NOVELLO PALLANTI. Signor presidente, certamente lei ricorda che la legge n. 50 del 1991 ha avuto un *iter* abbastanza controverso, cioè caratterizzato da circostanze, momenti ed opinioni particolarmente contrastati, e che il gruppo al quale appartengo espresse il suo parere contrario in sede di votazione, in quanto la disponibilità che aveva dimostrato all'inizio della discussione del provvedimento, strada facendo non trovò riscontro nell'articolato che si andava determinando.

Sostanzialmente, eravamo favorevoli ad una normativa che elevasse l'età pensionabile dei primari ospedalieri a condizione che poi non fosse di ostacolo alla progressione di carriera e all'ingresso del personale più giovane nel mercato del lavoro. Ritenevamo opportuno, cioè, che il primario ospedaliero mettesse a disposizione la sua esperienza a vantaggio della collettività e senza costituire ostacolo al progressivo avanzamento di chi, giustamente, ambiva a rendere proficui con l'attività lavorativa tanti anni di studio. Non fu questa la strada imboccata da quel provvedimento, per cui adesso potremmo assumere un atteggiamento indifferente di fronte ai problemi che sono venuti a crearsi e lasciare a chi si assunse la responsabilità di approvarlo il compito di risolverli. Potrebbe essere questo un modo di comportarsi, ma a titolo personale non intendo farlo, perché riconosco che le argomentazioni esposte dal collega Antonucci sono veritiere e perché sono abituato ad impegnarmi per conseguire risultati positivi, senza prestarmi a strumentalizzazioni di alcun tipo.

Ritengo, quindi, che si debbano evitare atteggiamenti di indifferenza e che le questioni poste dal calcolo dei periodi riscattabili ai fini della determinazione dell'anzianità per il collocamento a riposo debbano essere affrontate in modo chiaro ed esplicito, e non rimesse ad ambigue e contrastanti prassi applicative. Ripeto, alcune argomentazioni svolte dal relatore appaiono fondate ed inducono ad affrontare con attenzione il provvedimento in esame anche acquisendo, se necessario, gli orientamenti delle categorie interessate.

ITALICO SANTORO. Signor presidente, credo che l'inopportunità della legge n. 50 sia ampiamente dimostrata dalle ingiustificate richieste di estensione della normativa in essa prevista ad altre categorie di soggetti.

Al momento non intendo entrare nel merito della proposta di legge al nostro ordine del giorno, per cui mi riservo di farlo al momento in cui le Commissioni competenti abbiano espresso il loro parere. Concordo, comunque, sulla opportunità di costituire un Comitato ristretto, nonché su quella di procedere alle audizioni delle parti interessate.

ORAZIO SAPIENZA. Signor presidente, debbo confessare il mio imbarazzo, perché ho presente sia il documento dell'Associazione nazionale assistenti aiuti ospedalieri, sia la sofferenza – diciamolo onestamente – con cui in questa Commissione si pervenne alla formulazione di quell'articolo di legge al quale poco fa ha fatto riferimento il collega Antonucci. Una parola in più o in meno non è ininfluente ai fini dell'interpretazione di una norma di legge, e in quell'occasione fu chiaro che la scelta che andava a compiere la Commissione era nei riguardi del servizio effettivo prestato e non del servizio comprensivo dei periodi riscattati, perché se così fosse stato, probabilmente, il provvedimento sarebbe stato licenziato entro tempi più rapidi di quelli realmente impiegati (su questo punto, infatti, si dibatté per parecchi mesi). Si pervenne, dunque, ad una conclusione la quale riconosceva il diritto ai primari di poter restare in servizio fino all'età di 70 anni qualora non fosse stato raggiunto il quarantesimo anno di servizio effettivamente prestato. Ciò fu previsto per evitare che i primari fossero posti in posizione differenziata, a seconda che avessero proceduto o meno a riscattare i periodi pregressi, e quindi per non danneggiare coloro che, non avendolo fatto, non avrebbero avuto la possibilità di arrivare a compiere i quaranta anni di servizio effettivo. A mio avviso, quindi, il problema posto dal provvedimento al nostro esame è relativo, unicamente, all'interpretazione della volontà allora espressa dal legislatore.

GAETANO COLUCCI. Signor presidente, ritengo anch'io che al momento, in attesa dei pareri delle Commissioni competenti e della costituzione del comitato ristretto proposta dall'onorevole Cavicchioli, non sia opportuno scendere nel merito del provvedimento in esame, anche se qualche valutazione sul medesimo può essere ugualmente fatta.

Credo che non sia il caso di tornare a discutere sulla opportunità o meno della legge n. 50, in quanto tutte le considerazioni sulla medesima sono già state fatte nel corso del lungo *iter* che l'ha caratterizzata. Torniamo ad occuparci della legge n. 50 perché oggi necessita di una interpretazione autentica; infatti taluni enti destinatari dell'applicazione della disposizione non hanno agito conformemente alla volontà del legislatore.

Non mi oppongo, pertanto, alla costituzione di un Comitato ristretto e alla richiesta di procedere alle audizioni delle parti sociali interessate; ritengo tuttavia che non si possa sovvertire la volontà del legislatore chiaramente espressa nella disposizione legislativa che ora forma nuovamente oggetto dell'esame da parte nostra, anche perché i lavori preparatori – che fanno testo in sede di interpretazione, in quanto precisi ed univoci – esplicitano chiaramente l'intendimento del legislatore stesso. È certo che non possiamo effettuare nuovamente una valutazione in merito all'opportunità del provvedimento, ma dobbiamo limitarci ad interpretare la disposizione di legge.

LAURA CIMA. Anch'io non intendo entrare nel merito del provvedimento di cui si chiede l'interpretazione autentica, anche se l'occasione odierna inviterebbe a farlo. Mi limito pertanto a dichiarare che concordo totalmente con la proposta avanzata dall'onorevole Cavicchioli, relativa all'istituzione di un Comitato ristretto, sede in cui verrebbero svolte le audizioni delle parti sociali interessate.

LUCIANO AZZOLINI. A nome del gruppo della democrazia cristiana desidero svolgere alcune osservazioni con particolare chiarezza, senza entrare nel merito della questione. Innanzitutto, la proposta del relatore, sulla quale si è registrato un consenso, rimane un punto fermo, per cui da essa non ci si può discostare. Inoltre, avendo uno dei partiti della maggioranza richiesto di procedere ad una serie di audizioni, un breve passaggio in Comitato ristretto consentirà di operare una verifica delle varie posizioni.

LAURA BALBO. A nome del qruppo della sinistra indipendente, dichiaro l'assenso alla proposta di costituire un Comitato ristretto e di procedere alle audizioni; infatti, trattandosi di una questione che ci viene nuovamente sottoposta nella sua complessità e controversia, il passaggio in Comitato ristretto mi sembra quanto mai opportuno.

GIUSEPPE LUCENTI. Molti colleghi hanno ricordato l'*iter* travagliato di questo provvedimento, dovuto non alla cattiveria degli uomini ma al fatto che ci trovavamo di fronte effettivamente ad una proposta complessa, stanti i contrapposti interessi coinvolti e la diversa angolazione con cui tale normativa si sarebbe potuta legittimamente valutare.

Vi dico sinceramente che non mi sorprende il fatto che si sia costretti a tornare sul provvedimento fornendo dello stesso un'interpretazione autentica, perché effettivamente quando si vuole legiferare e far quadrare il cerchio evidentemente poi ci si trova in questa situazione.

Non posso non essere d'accordo con quanto è stato affermato circa la cosiddetta volontà del legislatore; ma su di essa può sorgere qualche dubbio se si leggono i verbali relativi alla discussione svoltasi alla Camera e al Senato.

Al di là di ciò, il problema si pone in tutta la sua complessità, per cui sono assolutamente d'accordo con la proposta di costituire un Comitato ristretto e di procedere alle audizioni; dovremmo infatti valutare, oltre ai problemi di ieri, quelli che sono sorti in seguito all'attuazione della legge. È bene che il Governo in questo senso sia « monovoce ». Il relatore ha citato una circolare del dipartimento della funzione pubblica; io ne posso citare altre che vanno in senso diametralmente opposto. Certo, si può anche cambiare opinione, purché ciò non avvenga con eccessiva velocità.

In ogni caso la nostra Commissione, attraverso il Comitato ristretto, avrà la responsabilità di valutare tutte le conseguenze dell'applicazione della legge n, 50, che ha prodotto determinati effetti. Dobbiamo tenere presente che l'approvazione della presente norma di interpretazione autentica potrebbe finire col produrre situazioni caratterizzate da più soggetti aventi contemporaneamente diritto allo stesso posto; a tale riguardo, il Governo dovrà spiegarci se questi ulteriori problemi siano reali e come intenderà fornire una risposta agli aventi diritto ad uno stesso posto.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

BRUNO ANTONUCCI, *Relatore*. Non sono assolutamente contrario alla proposta di costituire un Comitato ristretto e di procedere in quella sede alle audizioni, purché ciò avvenga in tempi brevi e il nostro esame rimanga circoscritto all'interpretazione autentica della legge. Ringrazio in particolare i colleghi Pallanti e Colucci, i quali hanno posto in evidenza questo aspetto.

Al collega Lucenti faccio osservare, a proposito della circolare che io non avrei citato, che non ne ho fatto menzione perché si trattava di una circolare interlocutoria, come osserva il ministro nella sua risposta.

REMO GASPARI, *Ministro per la funzione pubblica*. Non era una circolare, ma una richiesta di parere.

BRUNO ANTONUCCI, *Relatore*. Che mi sembra invece si voglia strumentalizzare da parte di qualche associazione.

Con questa precisazione, e cioè con il mio assenso alla proposta di istituire un Comitato ristretto e di procedere alle audizioni che la Commissione riterrà opportune, ribadisco la necessità che il provvedimento in questione resti circoscritto all'interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 1, della legge 19 febbraio 1991, n. 50.

PRESIDENTE. Preso atto che sulla proposta formulata dal relatore i rappresentanti dei gruppi intervenuti nel dibattito si sono dichiarati sostanzialmente favorevoli, pur nella diversità delle motivazioni espresse, voglio chiarire che l'eventuale costituzione di un Comitato ristretto non significa rinviare l'esame della proposta di legge a tempi lontani.

Ringraziando i colleghi intervenuti, in particolar modo gli onoreveli Pallanti e Colucci, per le loro precisazioni ricordo che il 9 maggio 1991 questa Commissione all'unanimità assunse una determinazione di cui mi incaricai di dare comunicazione alla Presidente della Camera, onorevole Iotti, la quale dopo alcuni giorni espresse la sua condivisione sull'orientamento unanime assunto dalla Commissione lavoro. Ripeto: il 9 gennaio 1991 ci trovammo concordi nel ritenere, contrariamente alla condizione posta dalla XII Commissione, che la materia non dovesse essere, in alcun modo, legata alla questione relativa al riscatto ed alla ricongiunzione dei servizi pregressi; successivamente riuscimmo a licenziare il provvedimento, previo l'assenso della Presidente Iotti, alla quale, per un doveroso riguardo, il giorno successivo comunicai gli orientamenti espressi dalla nostra Commissione in relazione al mancato recepimento di alcune delle condizioni espresse dalla Commissione affari sociali nel parere di competenza.

MARIA PIA GARAVAGLIA, *Sottosegretario di Stato per la sanità*. Mi permetto di intervenire, signor presidente, perché credo che le sue affermazioni meritino di essere completata, con grande rispetto nei confronti del Parlamento da parte di chi rappresenta la sanità pubblica in Italia.

Il Governo accetta sempre ciò che il Parlamento delibera, ma può anche vergognarsi se talune norme vengono licenziate a dispetto della funzione del servizio sanitario nazionale, nel momento in cui esso è sottoposto a critiche non sempre ingiuste. Se nel servizio sanitario nazionale la figura del medico è delicatissima, ancor più lo è quella del primario, che dirige e che ha la responsabilità globale della terapia, della vita e dell'organizzazione del reparto. Qualora il diritto che si intendeva garantire a tutti i primari fosse stato di andare in pensione con il massimo della retribuzione, è chiaro che non si sarebbe trattato di un problema di pensionamento, bensì di età pensionabile rispetto allo stato giuridico di altre persone aventi lo stesso grado di applicabilità all'interno del servizio sanitario.

Voglio ricordare, inoltre, che da tre anni è il Parlamento e non il Governo a discutere del riordino del servizio sanitario nazionale, all'interno del quale va ricompresa la revisione del contratto dei livelli dirigenziali per tutto il personale e non solo per quello sanitario. A me è sembrata quindi una disattenzione (lo dico con rispetto) il non aver tenuto in considerazione sia il parere espresso dalla Commissione di merito, la quale si preoccupava dell'assetto del servizio sanitario nazionale, sia la fretta dimostrata nel volere a tutti i costi approvare una normativa che, necessitando di un'interpretazione autentica, evidentemente ha finito col determinare tutte le lacunosità prima ricordate e che ha anche aperto un gravissimo contenzioso.

Invito quindi questa Commissione a valutare, nell'ambito delle audizioni a cui darà luogo, anche una norma transitoria in grado di risolvere il contenzioso di cui sopra, il quale attiene ai diritti del personale sanitario e alla funzionalità di un servizio le cui inefficienze si ripercuotono sulla pelle dei cittadini italiani.

PRESIDENTE. Onorevole Garavaglia, lei sa bene che mi sono limitato a riferire fatti realmente accaduti il 9 gennaio 1991, e non può certo ignorare che in sede di riordino del servizio sanitario nazionale la norma in questione è stata estesa ai soggetti a cui lei si è riferita. In ogni caso, quando sul provvedimento in

esame avremo acquisito i prescritti pareri il Governo avrà modo di esercitare il suo diritto in questa sede, anche se fin d'ora mi auguro che vengano evitati termini quali « vergogna » o simili.

MARIA PIA GARAVAGLIA, *Sottosegretario di Stato per la sanità*. Quel termine l'ho usato solo per me.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta del deputato Cavicchioli di costituire il Comitato ristretto.

(È approvata).

Mi riservo di nominare i componenti il Comitato ristretto sulla base delle designazioni dei gruppi.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 16,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BIONDI

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni ed Organi Collegiali l'8 ottobre 1991.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO