

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI
DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 LUGLIO 1972

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE RIZ

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (<i>Discussione e approvazione</i>):	
Convalida di provvidenze deliberate in favore del personale degli enti pubblici non economici (542)	1
PRESIDENTE	1, 2, 4, 6
BALDASSI	3, 6
CARUSO	5
CATALDO	4
CONÇAS	3
IANNIELLO, <i>Relatore</i>	1, 4, 5
LUCIFREDI	3
TEDESCHI, <i>Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale</i>	5
TRANTINO	4
VETERE	2, 5
Votazione segreta:	
PRESIDENTE	6

La seduta comincia alle 9.

Discussione del disegno di legge: Convalida di provvidenze deliberate in favore del personale degli Enti pubblici non economici (542).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Convalida di provvidenze deliberate in favore del personale degli Enti pubblici non economici ».

L'onorevole Ianniello ha facoltà di svolgere la relazione.

IANNIELLO, *Relatore*. Il disegno di legge che il Governo ha predisposto per gli Enti pubblici non economici, è un provvedimento che tende a sanare delle grosse difficoltà che si sono venute a determinare nell'ambito di questi enti sia per il personale dipendente, sia per gli amministratori.

In particolare, vorrei ricordare che ci furono degli accordi tra Governo e sindacati che risalgono, rispettivamente, all'epoca dei ministri Bosco (quando resse per la prima volta il dicastero del lavoro), Brodolini (29 maggio 1969), del sottosegretario Rampa (26 maggio 1970) e, infine, una autorizzazione concessa su delibera del Consiglio dei ministri. Tutti i provvedimenti prevedevano la erogazione di alcuni benefici economici al personale dipendente dagli enti parastatali.

Bisogna ricordare che parte di questi provvedimenti, una volta assunti e deliberati ad opera degli enti parastatali stessi, sono stati bloccati dalla Corte dei conti.

Secondo la Corte dei conti questi accordi, tradotti in delibere da parte degli enti parastatali, praticamente altererebbero il trattamento economico del personale e, pertanto, violerebbero l'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale del 21 novembre 1945, n. 722, che prevede espressamente che il personale degli enti parastatali non può avere un trattamento economico maggiore del 20 per cento rispetto a quello del pari grado statale.

Il provvedimento oggi al nostro esame prevede la possibilità di convalidare in via legislativa le delibere bloccate da parte della Corte dei conti. È evidente che la convalida è un istituto tipicamente amministrativo, e su questo non credo necessario soffermarmi; ma ritengo cosa altrettanto ovvia che, per un contenuto di questo genere, la convalida possa essere assunta anche a disposizione di legge, non esistendo in proposito nessuna preclusione particolare.

La mia unica perplessità è quella della conformità costituzionale per quanto riguarda la scarsa determinatezza in ordine alla definizione del contenuto del provvedimento stesso. Infatti, se si legge attentamente l'articolo unico del disegno di legge in discussione, si vede molto chiaramente che la determinazione del contenuto, e quindi la individuazione delle singole delibere che vengono convalidate, viene in un certo senso rimessa alla discrezione della Corte dei conti. Comunque, mi rendo perfettamente conto che anche sotto il profilo pratico non esisteva e non esiste altro modo per ovviare a questi inconvenienti, in quanto non si potevano, in linea generale, avallare tutte le delibere assunte entro una certa epoca dagli enti parastatali perché potevano essere comprese anche delibere che non facevano parte degli accordi che prima ho ricordato.

Per concludere, pur con le difficoltà rilevate, ritengo che il disegno di legge meriti la nostra approvazione, ed è in questo senso che rivolgo un invito agli onorevoli colleghi.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

VETERE. Vorrei sottolineare che già per la seconda volta in breve tempo ci troviamo nella nostra Commissione di fronte ad uno stato di necessità; è evidente che in queste condizioni ci riesce molto difficile esprimere una opinione nei confronti di un provvedimento del quale, come l'onorevole relatore ha detto, non conosciamo in effetti il contenuto.

In questo modo approviamo il provvedimento a scatola chiusa, in quanto non sappiamo nemmeno in quale misura sia fondato il rilievo della Corte dei conti, secondo il quale gli accordi in una certa misura avrebbero superato il disposto dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale del 21 novembre 1945, n. 722.

Pertanto, da questo punto di vista, sarebbe molto opportuno avere qualche ulteriore elemento.

Però anche un provvedimento di questo genere può dare lo spunto ad una discussione più generale, che forse oggi non siamo in grado di affrontare. Il fatto è, come osservava il collega Caruso nel corso della precedente seduta, che ci si muove in una situazione nella quale questa Commissione potrà trovarsi, in breve volgere di tempo, di fronte a tutta una serie di proposte e di richieste, di diversa natura, provenienti dall'intero settore pubblico (comprendendo in esso, quindi, lo Stato, il parastato, gli enti locali, ecc.), senza però disporre di un sicuro quadro di riferimento da usare come parametro per la valutazione dei diversi provvedimenti.

Nella seduta di ieri, la Commissione ha espresso parere favorevole — e non poteva fare diversamente — sul disegno di legge concernente l'aumento di indennità e di compensi al personale insegnante delle scuole di diverso ordine e grado e la concessione di un compenso pari alla retribuzione di trenta ore di lavoro straordinario al personale non insegnante. Ora, un provvedimento di questo genere può comportare che si aprano capitoli analoghi per il personale di altre amministrazioni, specie laddove la tendenza alla forfeiture delle ore di lavoro straordinario — è questo un vecchio problema — esiste.

Oggi, invece, ci troviamo di fronte ad un provvedimento, che riguarda un settore diverso da quello della scuola, e che ha un contenuto normativo del quale non siamo pienamente a conoscenza. Si tratta di un provvedimento che, nella sua essenza, si basa su accordi sindacali, intervenuti nel passato, in epoche diverse. Ora, io capisco perfettamente che si tratta di un provvedimento necessario, se non si vuole « inceppare » il sistema tuttora in vigore; ma il Presidente ed i colleghi mi consentano di ripetere, in questa sede, quello che il collega Caruso diceva a proposito del disegno di legge esaminato ieri: non si può, cioè, procedere ulteriormente su questa strada, che ci porta ad approvare una serie di provvedimenti isolati e frammentari, senza la consapevolezza di quale sarà il risultato globale, e quindi la posizione legislativa elaborata dal Parlamento.

Mi sembra, pertanto, che nel riconoscere pienamente l'opportunità che il presente disegno di legge venga approvato, si debbano nel contempo ribadire alcuni presupposti di metodo. Io ricordo che, all'epoca in cui l'onorevole Lucifredi, qui presente, esercitava funzioni ministeriali, si discuteva già di questi problemi. Non è possibile, a mio avviso, prescindere dalla elaborazione di parametri co-

muni per i diversi settori dell'amministrazione, e varianti da certi minimi a certi massimi. Soltanto in questo modo si potrà evitare di incentivare tutta una serie di richieste eterogenee e difficilmente valutabili.

Queste considerazioni noi le sottoponiamo all'attenzione dei colleghi, nel momento stesso in cui riconosciamo che il provvedimento in esame sana una situazione di fatto che si è determinata e che, in alcuni casi, ha già dato luogo alla concreta erogazione di somme da parte dei vari enti interessati in favore dei propri dipendenti. Sarebbe, quindi, quanto meno una perdita di tempo pensare ad una soluzione diversa dall'accoglimento del disegno di legge. Ma non si può tacere che il metodo che ci viene proposto è il peggiore dei metodi possibili, giacché non ci offre alcun punto di riferimento che possa indicarci la strada per la quale ci incammineremo ed i risultati che potremo conseguire.

Certo, sappiamo bene che l'assumere una posizione contraria potrebbe prestarsi ad un intendimento errato e non condivisibile: cioè quello di voler fermare tutto in nome di una omogeneità e di una coerenza discutibili. Ma tra questo errore e quello opposto, di procedere senza sapere in quale direzione ci si muove, noi, come Commissione, dovremmo saper scegliere una strada diversa, con punti di riferimento sicuri, che ci consentano di discutere problemi non già indeterminati, bensì pienamente noti in tutti i loro elementi.

CONCAS. Anche noi, signor Presidente, non possiamo che concordare con quanto è stato testé affermato dall'onorevole Vetere. Anche noi, infatti, dobbiamo lamentare che si stia iniziando, da parte della Commissione, un certo lavoro, senza avere la consapevolezza di dove si vuole arrivare.

Per quanto riguarda il rilievo, accennato anche — se non erro — dal relatore, sull'indeterminatezza del contenuto di questo provvedimento, mi sembra evidente che esso discende dalla constatazione che la Commissione è chiamata oggi a convalidare tutte le delibere adottate dagli enti interessati, senza essere messa al corrente del contenuto di tali delibere, ed in particolare degli accordi intercorsi nelle diverse epoche tra gli enti in questione e le organizzazioni sindacali.

Un rilievo di questo genere noi intendiamo, in questa sede, evidenziare in modo particolare, poiché riteniamo che il Parlamento — ed in particolare la nostra Commissione — non possa assolutamente accettare un metodo

come quello che è stato inaugurato nella seduta di ieri e sta continuando oggi.

Comprendo perfettamente che è difficile poter dire « no » di fronte ad un provvedimento di questo tipo. Basta pensare che vi sono dipendenti che hanno già riscosso parte dei benefici in questione, mentre altri sono in attesa di poterli percepire. È evidente che, per un principio di equità e di giustizia, noi dobbiamo andare incontro a tali esigenze, e sanare la situazione che si è determinata. Voteremo, quindi, a favore del disegno di legge, ma, ovviamente, ribadiamo le riserve che alcuni colleghi hanno già manifestato e cogliamo l'occasione per invitare, una volta per sempre, il Governo a non voler insistere sulla strada che ha intrapreso, mettendo invece il Parlamento, ed in specie la nostra Commissione, in condizione di poter discutere ed esaminare tutto il problema nel suo complesso. Soltanto così si potrà evitare di giungere ad una situazione nella quale manchi una piena consapevolezza degli obiettivi da raggiungere, e che potrebbe anche far sorgere, in alcune categorie, pericolose illusioni.

Concludo, quindi, ribadendo il voto favorevole del mio gruppo sul provvedimento in esame, con tutte le riserve che ho brevemente enunciato.

LUCIFREDI. Ho ascoltato quanto hanno affermato i colleghi che mi hanno preceduto, e debbo dire che, in merito alla questione di metodo che essi hanno sollevato, non mi sento di dissentire molto dai loro rilievi. Io darò volentieri il mio voto favorevole al provvedimento soltanto sulla base della considerazione che il Parlamento, dal novembre dello scorso anno ad oggi, non ha praticamente più svolto attività legislativa. Questa è la ragione per cui ci troviamo oggi nella necessità di porre dei « tamponi » su situazioni spiacevoli. Sono il primo a riconoscere che questo sistema non dovrebbe essere generalizzato, perché certamente non si tratta di un sistema molto corretto.

BALDASSI. Condivido pienamente le riserve che i colleghi che mi hanno preceduto hanno avanzato, così come condivido il pensiero che è stato espresso relativamente alle funzioni che questa Commissione ed il Parlamento nel suo complesso debbono svolgere. Io penso che non dovremmo continuare a fare quello che abbastanza spesso è stato fatto: cioè ratificare semplicemente decisioni già sancite da organi ed enti anche di rilevante importanza, come il Governo ed i sindacati, ad esempio,

ma sulle quali noi non abbiamo neanche espresso un parere preventivo. Ora, a parte la questione di costituzionalità o meno della legge, sulla quale restano dei dubbi, anche se il relatore ha detto che il provvedimento può essere accettato, mi pare che la Presidenza debba prendere un impegno formale affinché non vengano più in discussione altri provvedimenti di questo tipo senza prima aver avuto il tempo di sviscerarli eventualmente nel merito. Questo perché non è vero che dobbiamo stabilire soltanto dei principi, ma, in realtà, noi saniamo delle situazioni per alcuni enti o categorie. Vi sono altri enti, però, che hanno preso degli accordi in questi anni, accordi respinti in molti casi, e su questi il Parlamento oggi non interviene, in quanto mi sembra che siano esclusi dall'ultimo comma.

TRANTINO. Il mio gruppo accoglie la sollecitazione dell'onorevole Lucifredi e considera la situazione di emergenza che si è venuta a creare in seguito alla paralisi del Parlamento.

Sono del parere che non si debba portare oltre questo costume, che diventa molto censurabile, perché non si tratta, come è stato detto, di approvare provvedimenti a scatola chiusa, ma di imporre il prezzo su una scatola già venduta.

CATALDO. Desidero rilevare alcuni aspetti, in quanto mi pare che i colleghi nei vari interventi non abbiano posto abbastanza in evidenza il fatto che nel primo comma dell'articolo unico, contrariamente a quanto viene sostenuto nella relazione — e cioè che sostanzialmente si vogliono convalidare con un provvedimento legislativo degli atti amministrativi già adottati in base ad accordi il cui contenuto è di carattere economico — si parla di provvidenze di contenuto normativo ed economico; di conseguenza l'urgenza alla quale ci si riferisce per il fatto che gli emolumenti sono stati già versati, mi pare che non sussista.

Si parla, inoltre, di determinazioni intervenute in sede governativa, e noi vorremmo sapere quali sono queste determinazioni e se si tratta di determinazioni intervenute in seguito ad accordi; in tal caso mi sembra superfluo parlare di queste, in quanto la fonte è costituita sempre dall'accordo. Ritengo che si tratti di qualcosa di diverso che va oltre l'accordo, per cui il rilievo sull'indeterminatezza effettuato dall'onorevole Vetere mi sembra appropriato.

Vorrei porre in rilievo un altro punto sul quale credo che il relatore ed il Governo ci dovranno dare dei chiarimenti. Nel provvedi-

mento si parla di delibere adottate dagli enti pubblici non economici, ma quegli enti che non hanno avuto il coraggio di adottarle, si vedono preclusa la possibilità di adottarle, in quanto il provvedimento non fa altro che convalidare quelle già adottate.

L'ultima preoccupazione è questa: approvando il disegno di legge in discussione noi precludiamo ogni autonoma iniziativa del Parlamento e della nostra Commissione in ordine al contenuto del provvedimento che, nel suo complesso, dovrebbe essere approvato. Non vorremmo sentirci dire, di qui a qualche mese, quando questi accordi dovrebbero essere trasformati in legge, che la Camera ha già approvato il provvedimento in base agli accordi che sono stati stipulati, per cui noi non potremmo modificare alcunché. Praticamente questo provvedimento deve rimanere qualcosa di eccezionale, senza pregiudicare le decisioni che potranno essere adottate dalla Camera.

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

IANNIELLO, *Relatore*. Ringrazio i colleghi che mi trovano consenziente in merito alle perplessità manifestate sulla procedura adottata. Ora vorrei fornire i chiarimenti che sono stati richiesti.

Lo stato di necessità è collegato anche a dei giudizi di responsabilità tuttora pendenti nei confronti dei consigli di amministrazione della maggior parte degli enti parastatali che, a suo tempo, sulla base di questi accordi intercorsi fra sindacati e Governo, avevano adottato le delibere. Non tutti gli enti sono stati incriminati, ma in maggioranza lo sono stati, e tuttora esiste presso la Corte dei conti un giudizio di responsabilità. Pertanto, si tratta di risolvere anche questo aspetto, vorrei dire non economico, ma normativo e che coinvolge la responsabilità diretta degli amministratori.

Se è vero che la procedura da seguire non deve essere più questa — ed io mi associo a quanti l'hanno sottolineato — è altrettanto vero che l'onorevole Lucifredi ha messo in rilievo l'aspetto del lungo periodo di carenza nell'attività legislativa del Parlamento che ha comportato il ricorso allo strumento dell'accordo.

Ora vorrei chiarire che il Governo ha dovuto dare, di sua iniziativa, nell'aprile scorso, un'autorizzazione agli enti in quanto il Parlamento non funzionava e l'ultimo accordo prevedeva un anticipo di 12.000 lire, considerato come premio incentivante per il superlavoro a causa dell'esodo degli ex combattenti in segui-

VI LEGISLATURA — PRIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 LUGLIO 1972

to all'entrata in vigore della legge 24 maggio 1970, n. 336, e per il blocco delle assunzioni determinato negli enti parastatali. Questa è stata l'unica iniziativa del Governo, mentre gli altri tre accordi, da me già citati, sono intervenuti tra Governo e sindacati, e più precisamente tra il Ministero del lavoro e le organizzazioni sindacali.

Il primo accordo fu fatto dal ministro Bosco quattro o cinque anni fa.

TEDESCHI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. L'11 luglio 1968.

CARUSO. Dov'è l'urgenza ?

IANNIELLO, *Relatore*. Le chiarirò dopo questo aspetto. Il primo accordo concedeva un acconto di 3.000 lire a tutto il personale degli enti parastatali.

Il secondo accordo, concluso con l'allora ministro Brodolini il 21 maggio 1969, stabiliva un ulteriore acconto di 10.000 lire a tutti i dipendenti parastatali.

Il terzo accordo, ed in questo vi è l'aspetto normativo, fatto dal sottosegretario Rampa il 26 maggio 1970, prevedeva il conglobamento della prima fascia di 10.000 lire nello stipendio.

CARUSO. Il Parlamento allora funzionava !

IANNIELLO, *Relatore*. Negli ultimi nove mesi, per quanto riguarda l'autorizzazione del Governo del 28 aprile 1972, il Parlamento non ha funzionato ed ora sto dando i chiarimenti chiesti sugli altri tre accordi. Il terzo accordo, ripeto, prevedeva anche degli aspetti normativi — e sono gli unici perché, come sapete, elevando lo stipendio si modifica il calcolo delle indennità, dello straordinario e così via — ed un ulteriore acconto di novemila lire. Tali acconti sono stati fissati perché, come tutti i colleghi ricordano, l'accordo per il riassetto normativo delle retribuzioni del personale parastatale ha accompagnato di pari passo quello per il riassetto normativo delle retribuzioni del personale statale subendo, come quest'ultimo, una serie di battute d'arresto e trascinandosi per interi anni fra il malcontento degli interessati, fino a tramutarsi nell'atto della Camera n. 303.

Desidero, inoltre, tranquillizzare quei colleghi che hanno espresso la preoccupazione che la Commissione stia per approvare a scatola chiusa il presente disegno di legge, dando ad essi assicurazione che non esistono altre delibere né enti che abbiano adottato altre delibe-

re, e che perciò non vi è esclusione di chiacchieria. Il disegno di legge in discussione non contrasta con le linee generali della legge-quadro sul riassetto normativo delle retribuzioni, predisposta sulla base dell'accordo con i sindacati, che discuteremo quando sarà assegnata all'ordine del giorno di questa Commissione.

L'unico punto che secondo il relatore va sottolineato è quello che riguarda non una convalida ma una eventuale abrogazione dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722.

VETERE. Bisogna però vedere con quali conseguenze.

IANNIELLO, *Relatore*. Certamente. La Corte dei conti, infatti, si è pronunciata contro la convalida di queste delibere perché ritiene che esse vadano al di là dell'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722. Ma, il giorno in cui tale articolo dovesse essere abrogato, sarà opportuno aver già definito una norma più adeguata.

TEDESCHI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Il Governo ha poco da aggiungere dopo le delucidazioni fornite dal relatore in risposta alle preoccupazioni espresse da taluni membri di questa Commissione. Esso intende comunque ribadire in questa circostanza un concetto fondamentale: che con il presente disegno di legge si vuole introdurre una disposizione in attesa dell'approvazione della legge generale sul riassetto normativo delle retribuzioni. Questa norma è stata stralciata dal disegno di legge il cui testo risulta nell'atto della Camera n. 303, presentato alla Presidenza della Camera il 26 giugno 1972. Purtroppo, gli enti pubblici sono ancora tenuti all'osservanza del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, il quale stabilisce che le retribuzioni e gli assegni del personale del parastato non possono superare di oltre il venti per cento l'importo complessivo annuale delle retribuzioni del corrispondente personale dello Stato. Non è stato molto facile trovare dei termini di comparazione fra le mansioni svolte dal personale del parastato e quelle svolte dal personale dello Stato, anche in termini di qualifiche. Fra l'altro, si è verificata una dinamica nei rapporti retributivi all'interno del personale dello Stato nei confronti di quello del parastato che ha reso più difficile la situazione. Da ciò l'intenzione del Governo di realizzare il riassetto generale del personale del parastato. Pertanto.

di fronte a questa esigenza di urgenza, il Governo raccomanda alla Commissione di approvare questo disegno di legge come sanatoria e prende atto delle preoccupazioni espresse da alcuni membri della Commissione, alle quali ha opportunamente risposto il relatore, affinché si possa legiferare in una situazione di piena normalità uscendo così da un periodo di paralisi che ha imposto l'adozione di strumenti legislativi che il Governo preferirebbe evitare.

BALDASSI. Desidero appellarmi ancora una volta alla Presidenza della Commissione affinché in futuro non si verifichino situazioni analoghe a quella odierna.

PRESIDENTE. Ritengo che le parole del rappresentante del Governo abbiano costituito esauriente risposta alle preoccupazioni dell'onorevole Baldassi.

Do lettura dell'articolo unico del disegno di legge:

ARTICOLO UNICO.

In attesa che si pervenga al riassetto del trattamento giuridico ed economico del personale degli enti pubblici non economici, le delibere adottate da detti enti — anche in eventuale deroga alle disposizioni legislative vigenti in materia — per la concessione al dipendente personale di talune provvidenze di contenuto normativo ed economico sono ad ogni effetto convalidate, sempreché le delibere stesse risultino assunte in attuazione degli accordi o determinazioni all'uopo intervenuti in sede governativa sino alla data del 30 aprile 1972 ed abbiano riportato o riportino la prescritta approvazione delle autorità di vigilanza.

Le disposizioni di cui al comma precedente non riguardano gli enti autonomi territoriali, le istituzioni pubbliche di beneficenza ed assistenza e gli enti ospedalieri.

Trattandosi di articolo unico, al quale non sono stati presentati emendamenti, il disegno di legge sarà votato direttamente a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto del disegno di legge oggi esaminato.

PRESIDENTE. Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Convalida di provvidenze deliberate in favore del personale degli enti pubblici non economici » (542).

Presenti e votanti	14
Maggioranza	8
Voti favorevoli	13
Voti contrari	1

Hanno dichiarato di astenersi 11 deputati.
(*La Commissione approva.*)

Hanno preso parte alla votazione:

Bressani, Codacci Pisanelli, Concas, Gerolimetto, Ianniello, Lucifredi, Maggioni, Magnani Noya Maria, Olivi, Riz, Salizzoni, Tozzi Condivi, Trantino e Vecchiarelli.

Si sono astenuti:

Baldassi, Bucciarelli Ducci, Caruso, Cataldo, Fracchia, Malagugini, Monti Renato, Sandomenico, Vania, Vetere e Vetrano.

La seduta termina alle 9,50.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI
