

CAMERA DEI DEPUTATI N. 768

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LUSSIGNOLI, ANSELMI, ARMELLIN, BAMBI, BIANCHI, BROCCA, CACCIA, CASATI, COLONI, COMIS, CONTU, CRISTOFORI, FALCIER, FERRARI SILVESTRO, FIORI, FOTI, GARAVAGLIA, GAROCCHIO, GIGLIA, LATTANZIO, LIGATO, MALVESTIO, MELELEO, MEMMI, NAPOLI, NENNA D'ANTONIO, NUCCI, ORSENIGO, PATRIA, PICANO, PONTELLO, PORTATADINO, QUARENGHI, QUIETI, RABINO, RICCIUTI, RIGHI, RINALDI, ROCELLI, ROSSATTINI, ROSSI, RUSSO FERDINANDO, RUSSO GIUSEPPE, RUSSO RAFFAELE, SANTUZ, SANZA, SARTI ADOLFO, SCAIOLA, SENALDI, SILVESTRI, TANCREDI, TEDESCHI, URSO, VISCARDI, VITI, ZOLLA, ZOPPI, ZUECH

Presentata il 3 novembre 1983

Nuove norme in materia di trattamento di fine lavoro per i dipendenti degli enti locali e abrogazione di alcuni articoli della legge 8 marzo 1968, n. 152

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'indennità premio di servizio è l'unica prestazione economica alla quale abbiano diritto, per effetto della cessazione dal servizio, i dipendenti di ruolo e non di ruolo (impiegati, salariati, sanitari) degli enti locali (comuni, province, istituzioni pubbliche di beneficenza) iscritti all'INADEL ai fini del trattamento di previdenza (articolo 2 del regio decreto-legge 23 luglio 1925, n. 1605; articolo 23 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3239; articolo 3 della legge 2 giugno 1930, n. 733; articolo 2 del regio decreto-legge 2 novembre 1933, n. 2418; articolo 1 della legge 8 marzo 1968, n. 152), salvo i trattamenti supplementari istituiti anteriormente al 1° marzo 1966 per il personale in servizio a quella data (articolo 17 della legge 8 marzo 1968, n. 152).

Nessuna attribuzione patrimoniale sostitutiva dell'indennità premio di servizio

è dovuta dagli enti locali ai dipendenti che non abbiano diritto all'indennità erogata dall'INADEL, salvo che diversamente non dispongano le norme interne dell'ente, volontariamente emanate per altro nell'esercizio di un potere discrezionale insindacabile ed incoercibile, e condizionato alle disponibilità finanziarie di ciascun ente pubblico, disponibilità che notoriamente sono in genere tutt'altro che brillanti.

L'indennità in questione è dunque l'equivalente sul piano economico dell'indennità di anzianità alla quale hanno diritto i lavoratori che siano parti di un rapporto di lavoro regolato dalle norme di diritto privato. A differenza dell'indennità premio di servizio l'indennità di anzianità, prevista già dal regio decreto-legge 13 novembre 1924, n. 1825, ed ora regolata in via generale dall'articolo 2120 del codice civile, è dovuta in ogni caso di estinzione del rapporto di lavoro (Corte

costituzionale sentenza 27 giugno 1968, n. 75 e articolo 9 della legge 15 luglio 1966, n. 604) ed indipendentemente dalla durata del rapporto, dunque anche quando questo avesse avuto durata minima (articolo 1 della legge 18 dicembre 1960, n. 1561).

È sicura e palese pertanto la disparità di trattamento riservata ai dipendenti degli enti locali obbligatoriamente iscritti all'INADEL rispetto a quella dei prestatori d'opera subordinata dipendenti da privati datori di lavoro; a questi ultimi è sempre dovuta l'indennità di anzianità al termine di ogni rapporto di lavoro, ai primi spetta l'indennità premio di servizio solo se il rapporto di impiego sia durato, a seconda dei casi, non meno di quindici, venti o venticinque anni e solo se altresì almeno due anni sia durata l'iscrizione all'ente di previdenza.

Disparità di trattamento che, riguardando la comune qualità di prestatori d'opera subordinata, appare in contrasto con il principio di eguaglianza dettato dall'articolo 3, primo comma, della Costituzione che impone, in condizioni identiche od analoghe, un eguale trattamento legale di tutti i cittadini, senza alcuna distinzione dipendente da condizioni personali o sociali.

Né vale addurre, a ragione giustificatrice della rilevata differenziazione, la diversa natura delle due indennità, attribuendo natura retributiva a quella di anzianità e previdenziale a quella premio di servizio; ovvero sostenere la distinzione e la concettuale non paragonabilità del rapporto di impiego pubblico con il lavoro subordinato privato.

È conosciuta la funzione previdenziale tipica e nettamente prevalente sotto ogni riguardo della indennità di anzianità, funzione che, se si ritiene detta indennità retribuzione differita nel tempo, costituisce la causa del differimento, nella quale va rinvenuta in ogni caso la stessa ragione d'essere dell'istituto. Vi è dunque una completa corrispondenza finalistica tra l'indennità di anzianità e l'indennità premio di servizio, la natura previdenziale della quale è innegabile ed affermata dalla stessa legge, che definisce espressamente tratta-

mento di previdenza quello erogato dall'INADEL, nella concorrenza dei requisiti stabiliti, all'atto della cessazione dal servizio (articolo 1 della legge 8 marzo 1968, n. 152).

D'altra parte va riconosciuta all'indennità premio di servizio la finalità perequativa del trattamento economico complessivo dei dipendenti degli enti pubblici locali con quello stabilito dalla legge per gli altri prestatori d'opera subordinata e come essa sostituisca di fatto l'indennità di anzianità ed abbia dunque, oltre ad una funzione essenzialmente previdenziale, una chiara connotazione retributiva.

L'esclusione del diritto all'indennità in questione, e l'inesistenza dell'obbligo degli enti locali di corrispondere una attribuzione patrimoniale sostitutiva ove dal dipendente non sia stato acquisito il diritto alla prestazione previdenziale dell'INADEL, costituisce pertanto anche violazione del diritto del lavoro ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro (articolo 36, primo comma, della Costituzione) perché lo priva di una componente tanto importante, della retribuzione di fatto complessiva, retribuzione che ne risulta sensibilmente ridotta e per di più non produttiva degli effetti esaltanti del risparmio forzoso dovuto all'accumulazione di una quota della retribuzione che in costanza di rapporto viene differita alla fine dello stesso.

La distinzione e la diversità di disciplina tra il rapporto di impiego pubblico ed il rapporto di lavoro privato sono per contro divenuti via via sempre meno sensibili per la tendenza, nei fatti e nell'evoluzione legislativa, ad una sempre maggiore uniformità dei due rapporti. Tale tendenza trova riscontro nella costante, e progressivamente sempre più accentuata, assimilazione degli istituti giuridici propri di un rapporto con quelli tipici dell'altro, fino a dare ormai largo spazio nel rapporto di lavoro pubblico all'attività sindacale ed alla contrattazione collettiva.

Non solo dal raffronto con la disciplina del rapporto di lavoro privato, ma anche nell'ambito del rapporto di impiego pubblico la situazione dei dipendenti de-

gli enti locali, quanto ai diritti patrimoniali nascenti per la cessazione del rapporto, appare nettamente deteriore rispetto a quella di altri prestatori di opera, senza neppure la giustificazione formale, che sarebbe comunque insufficiente, della natura pubblica anziché privata del rapporto. È questo un secondo profilo con cui si manifesta la violazione del principio di eguaglianza che appare meritevole di essere portato all'esame della Corte costituzionale.

La legge 20 marzo 1975, n. 70, con la quale è stato attuato il riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del loro personale, ha stabilito (articolo 13) che ai dipendenti degli enti ai quali la nuova normativa sia applicabile è dovuta all'atto della cessazione del servizio una indennità di anzianità ragguagliata agli anni di servizio prestato, senza alcuna subordinazione del diritto all'indennità ad una durata minima del servizio ed anzi (articolo 13, terzo comma) con previsione espressa dell'adeguamento proporzionale dell'emolumento alla durata del servizio, come è del resto per l'indennità prevista dall'articolo 2120 del codice civile, alla quale la disciplina di quella prevista dall'articolo 13 della legge n. 70 del 1975 è sotto ogni riguardo assimilata.

Le nuove disposizioni in materia di rapporto di impiego non riguardano, per espressa volontà della legge (articolo 1 secondo comma), gli enti locali (enti territoriali, istituzioni pubbliche di beneficenza, enti ospedalieri) i cui dipendenti sono obbligatoriamente scritti all'INADEL.

Costoro dunque non solo non godono dell'indennità di anzianità a totale carico del datore di lavoro, come i lavoratori privati ed i dipendenti degli enti pubblici, ma a differenza degli uni e degli altri hanno diritto all'indennità premio di servizio solo se questo si è protratto per un tempo lunghissimo ed addirittura per un quarto di secolo nel caso che il rapporto di impiego sia cessato per loro dimissioni.

Né ad una siffatta situazione, fortemente discriminatoria, ha apportato una radicale modificazione la legge 7 febbraio

1979, n. 29 che con l'articolo 9 ha attribuito il diritto all'indennità premio di servizio, in deroga all'articolo 2 della legge 8 marzo 1968, n. 152, a coloro che si avvalgono della facoltà di ricongiungere ad altri i periodi di assicurazione presso la cassa di previdenza per i dipendenti degli enti locali che non abbiano dato luogo a pensione. La norma dimostra come il legislatore abbia avvertito l'ingiustizia del trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti locali, quale deriva dalla legge n. 152 del 1968, ed abbia sentito l'esigenza di modificarlo. Cosa che non ha fatto però nel modo drastico necessario per dare vera attuazione al principio di eguaglianza, ma ricorrendo ad un espediente che attenua ma non elimina la situazione ingiusta preesistente. Il diritto al premio di servizio è stato infatti condizionato alla volontà ed alla possibilità del pubblico dipendente di avvalersi della facoltà di ricongiunzione del periodo assicurativo ed ove tale facoltà non sia immediatamente possibile, o non sia immediatamente esercitata, il diritto alla prestazione previdenziale rimane soltanto eventuale o viene ad essere comunque indefinitivamente procrastinato.

Quanto sopra è stato volutamente ripreso in modo integrale da una ordinanza emessa il 19 dicembre 1979 dal Pretore di Modena dottor Gragnoli, quale giudice del lavoro, per invocare una decisione della Corte costituzionale sulla incostituzionalità della legge in oggetto. Anche sotto il profilo di rimediare ad una norma di legge chiaramente incostituzionale, si rende opportuna e necessaria l'approvazione di questa proposta di legge.

Per tutto quanto sopra esposto, sottoponiamo alla vostra approvazione una proposta di modifica della legge 8 marzo 1968, n. 152, intesa a contribuire a risolvere il problema sopra denunciato, conformemente alle aspirazioni dei lavoratori del settore, ritenuta dallo stesso Governo meritevole di accoglimento con dichiarazione esplicita contenuta anche, tra l'altro, nelle premesse del vigente Accordo Nazionale Unico di Lavoro del personale ospedaliero.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

Al personale, di ruolo e non di ruolo, iscritto all'INADEL è corrisposta, all'atto della risoluzione del rapporto di lavoro ad ogni titolo, una indennità di fine servizio pari all'80 per cento di un dodicesimo della retribuzione annua lorda per un anno di lavoro. I periodi lavorativi inferiori all'anno sono computati in proporzione.

Sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge e gli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 e 16 della legge 8 marzo 1968, n. 152, concernente nuove norme in materia previdenziale per il personale degli enti locali.