SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2177

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ARMANI, ROSSO, ELLERO, CAPPELLI, DELL'UOMO, PODESTÀ, GUGLIERI e GANDINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 OTTOBRE 1995

Modifiche alla legge 29 gennaio 1994, n. 87, in materia di riliquidazione dell'indennità di fine rapporto

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – La modifica dell'articolo 3 della legge 29 gennaio 1994, n. 87, corrisponde all'esigenza di riportare le situazioni createsi in vigore dell'attuale normativa ad una posizione paritetica di sostanziale equità; inoltre soddisfa le richieste di principio dirette a configurare un comportamento coerente da parte dell'erario, sia nel suo ruolo di creditore che di quello di debitore.

Il comma 2 dell'articolo 3 della legge n. 87 del 1994 prevede infatti che l'applicazione della medesima sia, in pratica, per i soggetti di cui al 1° comma del medesimo articolo, limitata solo a coloro i quali, entro il termine perentorio del 30 settembre 1994 abbiano presentato apposita domanda. La riliquidazione dell'indennità di fine rapporto, comprensiva della cosiddetta «contingenza», è cioè accordata solamente a chi, pur già cessato dal servizio anche da congruo lasso di tempo (fino a dieci anni), si sia attivato con istanza *ad hoc*, per ottenere dai vari enti il riconoscimento *tangibile* di un diritto riconosciuto come spettante in linea di principio.

Coloro i quali non l'abbiano presentata, o l'abbiano presentata successivamente al termine indicato, sono privati, pur se formalmente in modo corretto ma sostanzialmente in maniera indebita, del diritto soggettivo.

È censurabile che un diritto di tal fatta venga limitato ed anzi escluso dall'apposizione di «termini perentori», specialmente in presenza del normale sistema delle prescrizioni dei crediti, che di regola producono già di per sè un *aggiustamento* delle situazioni soggettive, operando la perdita di un diritto a fronte di «un'astensione *prolungata* del suo esercizio», cioè con implicita condanna dell'inerzia durevole dell'interessato.

Noi vedremmo piuttosto con favore la concessione d'ufficio dei benefici derivanti dal riconoscimento del diritto, perchè riteniamo che il legislatore, una volta fissata la norma che lo introduce, non possa esimersi dall'eliminare tutte le barriere che si frappongono alla materiale soddisfazione del suo titolare; principio diametralmente opposto a quello per cui si pongono invece – artificiosamente ed in ossequio a ragioni anacronistiche e non certo democratiche – degli ostacoli che intacchino la sua pienezza, fin tanto ad escluderne l'esplicazione.

Ma se proprio si vuole porre un termine a pena d'inammissibilità, tanto più ingiusto quanto più lontano da quello prescrittivo ordinario, almeno si metta l'interessato nella *condizione concreta di poter scegliere realmente* se rinunciare al suo diritto, mediante l'inerzia, oppure di esercitarlo.

Da qui la *ratio* della proposta di inserimento nella legge n. 87 del 1994, all'articolo 3, del comma 2-*bis*, che impone agli enti erogatori di rendere edotti gli ex-dipendenti (o comunque chi è subentrato nel diritto), che questi ultimi si trovano nella condizione di poter usufruire del ricalcolo della loro liquidazione.

E crediamo che ciò vada senz'altro nel senso dell'interpretazione più moderna dei compiti dello Stato in genere e del potere amministrativo in particolare, che non devono essere intesi come «Moloch» antagonisti dei soggetti privati, che invece li legittimano e sono in ultima analisi i beneficiari naturali della loro azione.

Compito precipuo dello Stato di diritto dev'essere non rivelarsi interlocutore indisponente o cattivo *padre-padrone* – come sovente purtroppo accade in casi che il legislatore trascura di valutare nella debita misura – ma dimostrare fattiva collaborazione e considerazione costruttiva dei diritti sog-

gettivi e degli interessi legittimi dei partecipanti al patto sociale che sorregge l'idea e l'organizzazione statale.

Ebbene, ora siamo in presenza di uno di quei casi, a cui è necessario rivolgere l'attenzione per attenersi almeno ad un minimo di rispetto di giustizia sostanziale, ribadendo il principio che una volta riconosciuto in dettaglio al soggetto (incidentalmente, in questo caso «lavoratore»), che egli può astrattamente ma legittimamente avanzare delle pretese, deve essergli data la *concreta possibilità* di essere edotto che lo stesso è titolare del diritto – ben al di là del principio, si sa puramente astratto, che l'ignoranza della legge non è scusata – tenuto anche conto del fatto che al contrario di altre occasioni, l'argomento specifico è un limite serio all'interessamento dei *mass-media* (normali veicoli effettivi di comunicazione delle modifiche legislative-amministrative).

In più, non è secondario osservare che la semplice notizia al soggetto, da parte dell'amministrazione, che si chiede di introdurre nella fattispecie come obbligo, è ben poco onerosa da tutti i punti di vista, da quello finanziario in primo luogo.

Per togliere comunque ogni valore a qualsiasi perplessità possa emergere sulla giustezza dei propositi e rilievi riportati nelle note suddette, appare opportuno rifarsi brevemente a quanto la giurisprudenza – amministrativa, civile e costituzionale – ha osservato sul punto.

Innumerevoli sono state le ordinanze con cui i vari tribuanli amministrativi regionali (per esempio TAR Puglia 17 ottobre 1989, TAR Lombardia 28 novembre 1990) e Consiglio di Stato (per esempio Consiglio di Stato 15 novembre 1991) avevano sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme che escludevano l'indennità integrativa speciale dalla retribuzione da assumere come base di calcolo per la determinazione dell'indennità di buonuscita spettante al personale civile e militare dello Stato, denunciando l'ingiustificata disparità di trattamento ... rispetto al regime generale vigente per il lavoro privato, ritenendo altresì (al contrario di quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato nelle sue difese, con impostazione restrittiva di seguito censurata dai giudici anche costituzionali) la natura retributiva dell'indennità integrativa speciale in parola.

Analoghe critiche erano poi condivise dalla giurisprudenza civile (si vedano per esempio le ordinanze del pretore di Roma 13 giugno 1991 e dalla Corte di Cassazione 4 giugno 1991), nei confronti del sistema normativo, che nel computo del trattamento di buonuscita non prevedeva l'indennità integrativa speciale (chiamata «contingenza» per i lavoratori del settore privato).

La Corte costituzionale, chiamata a rispondere sul punto, con l'illuminata sentenza n. 243 del 1993 ha chiarito oltre ogni dubbio i concetti sottesi ai problemi sollevati, affermando essenzialmente il diritto del dipendente pubblico a godere, nel calcolo della buonuscita, dell'indennità integrativa speciale.

Essa ha fra l'altro ben chiarito che l'indennità di buonuscita ha incontestabilmente natura di retribuzione differita (pur con eventuale funzione previdenziale), così come ha confermato il proprio precedente orientamento (già espresso con la sentenza n. 115 del 1990), sulla medesima natura anche dell'indennità integrativa speciale. Per cui potremmo ben concludere che privare la detta indennità di buonuscita di un elemento qualitativamente e quantitativamente importante quale l'indennità integrativa, non può che significare logicamente lesione del diritto alla retribuzione piena, con inclusione nel concetto di retribuzione di qualsiasi meccanismo economico atto a salvaguardare la stessa dai danni prodotti dall'inflazione (ordinanza del Consiglio di Stato 13 dicembre 1991).

In questo senso appariva anche il pretore di Roma (ordinanza n. 688 del 13 giugno 1991), secondo il quale l'eliminazione, dal trattamento accantonato e corrisposto in via differita, di una voce retributiva a carattere fisso e permanente, espressamente intesa a conservare il potere di acquisto reale dei salari e stipendi e che, progressivamente, è venuta a rappresentare una quota sempre maggiore, quando non maggiorita-

ria, della retribuzione effettiva, si risolve anche, necessariamente, in una violazione del principio di proporzionalità della retribuzione (differita) con la qualità e quantità del lavoro prestato.

Assodato perciò che il diritto del dipendente pubblico nei termini riportati, nella recente giurisprudenza è incontestato, discendeva con forza l'obbligo del legislatore di intervenire a sua tutela, per la realizzazione pratica di quanto stabilito in principio alla luce dei precetti costituzionali.

Pareva che con la legge n. 87 del 1994 ciò fosse stato raggiunto.

Senonchè, in forza di quanto qui riportato *ab initio*, non ci sembra che tutti gli squilibri siano stati superati.

È perciò nostro compito porre finalmente rimedio alle sperequazioni in essere, riconoscendo certamente, come è stato riconosciuto dalla legge, il diritto come sopra delineato; ma anche la possibilità reale, per tutti i facoltizzati, del suo esercizio, per non eludere in fatto quanto reso in sentenza dalla Corte costituzionale e recepito dalle Camere, e in ossequio ai principi di uguaglianza fra i lavoratori e proporzionalità lavoro/retribuzione, presenti nella nostra Carta fondamentale agli articoli 3 e 36.

Non dimentichiamo in effetti che la disciplina legale deve tendere comunque a non ledere il principio di proporzionalità rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; ed il legislatore non può nemmeno scordare quanto è già stato riconosciuto, che l'indennità integrativa speciale assolve anche ad un'ineliminabile funzione di conservare alla retribuzione reale quella capacità di assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, come disposto dall'articolo 36.

Per tutto quanto detto crediamo, in conclusione, che la sollecita approvazione del presente disegno di legge possa efficacemente soddisfare le legittime petizioni di uniformità dei parametri legislativi alle realtà concrete, cui dare seguito è nostro compito essenziale e gratificante, per il quale dobbiamo lavorare in vista del bene dei nostri connazionali, a cui in definitiva solo dobbiamo rispondere.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comma 2 dell'articolo 3 della legge 29 gennaio 1994, n. 87, è sostituito dal seguente:

«*2.* L'applicazione della presente legge ai dipendenti già cessati dal servizio avviene a domanda, che deve essere presentata all'ente erogatore su apposito modello nel termine perentorio del 1° gennaio 1996».

Art. 2.

1. Nell'articolo 3 della legge 29 gennaio 1994, n. 87, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«*2*-bis. Gli enti erogatori dovranno scopo comunicare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con lettera raccomandata a carico del destinatario, ai soggetti di cui al comma 1 che questi ultimi si trovano nelle condizioni di poter accedere alla riliquidazione di che trattasi, nonchè che tale riliquidazione è soggetta all'onere della presentazione, da parte dei medesimi, dell'apposita domanda prevista al comma.

2. Al relativo onere finanziario si provvede ai sensi dell'articolo 6».