SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1779-A)

RELAZIONE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE GARIBALDI)

Comunicata alla Presidenza il 12 febbraio 1987

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Modifica della disciplina dell'indennità premio di servizio per i dipendenti degli enti locali

d'iniziativa dei senatori MANCINO, D'ONOFRIO, PINTO Michele e SAPORITO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 APRILE 1986

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1750)

(Enti locali - Pubblico impiego)

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge intende consentire ai pubblici dipendenti iscritti alla Cassa pensioni dipendenti degli enti locali (CPDL) di percepire l'indennità premio di fine servizio dopo un solo anno di iscrizione all'ente di previdenza, così come avviene per analoghi istituti e posizioni previdenziali. Con ciò, consentendo al dipendente, o ai suoi superstiti, di ottenere l'indennità commisurata al tempo dell'attività lavorativa ed a prescindere dalla durata o dalla causa risolutiva del rapporto d'impiego.

Lo stesso obiettivo si propone, all'articolo 28, 9° comma, il disegno di legge governativo n. 1589, sull'ordinamento della finanza locale, presentato a questo ramo del Parlamento il 25 novembre 1983. Come è noto, detto disegno di legge è tuttora in fase di esame presso la Commissione competente.

Il contenuto del comma citato, come del resto degli altri due che lo seguono, sono solo marginalmente omogenei al testo del presente disegno di legge, talchè toglierli da esso non ne turba l'impianto complessivo che conserva inalterata la sua struttura.

Per meglio comprendere le ragioni della proposta, è opportuna qualche notizia sulle genesi e degli sviluppi dell'indennità premio di servizio, e dell'interpretazione giurisprudenziale che si è andata formando al riguardo.

L'articolo 18 della legge 2 giugno 1930, n. 733, stabiliva che, a decorrere dal 1° gennaio 1931, l'INADEL (Istituto nazionale per l'assistenza ai dipendenti degli enti locali) avrebbe corrisposto, ai soggetti obbligatoriamente ad esso iscritti ai sensi del regio decreto 23 luglio 1925, n. 1605, una indennità, premio di servizio, in misura pari a tanti centesimi dell'ultimo stipendio annuo goduto quanti erano gli anni di servizio effettivamente prestato presso gli enti locali, sempre che il servizio stesso non fosse stato inferiore a 20 anni, e 5 quelli di iscrizione all'Istituto. Erano esclusi dall'indennità i dipendenti dimissionari, quelli radiati o comunque quelli che cessavano dall'impiego per provvedimenti disciplinari.

La legge 8 marzo 1968, n. 152 ha modificato le norme che ponevano le condizioni di cui sopra. Infatti, all'articolo 2, ha ridotto a due anni il periodo minimo di iscrizione, richiedendo rispettivamente 15, 20 e 25 anni di servizio, per coloro che cessano dal servizio per limiti di età, in ragione di diverse cause, dettagliatamente indicate, o che comunque cessano per cause diverse da quelle individuate. Allo stesso articolo 2 sono esentati dal limite minimo di durata del servizio e di iscrizione coloro che cessano per cause che comportano il diritto alla pensione privilegiata. L'articolo 3, inoltre, estende il diritto all'indennità premio alla vedova o al vedovo non separati legalmente, semprechè il dante causa avesse maturato almeno 15 anni di servizio, a meno che non concorressero le condizioni per la pensione privilegiata.

La giurisprudenza, al riguardo dell'indennità premio di servizio, ha ritenuto, in passato, che essa costituisce parte integrante della retribuzione, da corrispondersi *una tantum* all'atto della cessazione del servizio. (Cass. Civ., Sez. unite, 7 maggio 1974, numero 1265). Recentemente, invece, le ha riconosciuto carattere previdenziale non retributivo: analogo a quello dell'indennità di buonuscita dovuta agli impiegati dello Stato (Cass. Civ. Sez. unite 27 aprile 1983, numero 2879).

Vi è di più. Alcuni pretori, e il TAR della Lombardia, negli anni 1978-1980 avevano sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, 2° comma, della legge n. 152 del 1968, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione. Infatti, per tali giudici, le condiizoni previste da tale norma per il conseguimento dell'indennità premio di servizio e cioè il periodo minimo di iscrizione di due anni e quello di servizio effettivo variabile da 15 a 25 anni costituivano

discriminazione rispetto a quanto accade per i prestatori di lavoro del settore privato e di altre categorie del settore pubblico ai quali, al termine del rapporto comunque determinatosi, compete senza limitazioni l'indennità di anzianità e per i dipendenti statali l'indennità di buonuscita con un solo anno di iscrizione all'apposito fondo e senza altre condizioni.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 46 del 1983, ha dichiarato non fondata la questione, rilevando che « indennità di anzianità (con carattere di retribuzione differita) e indennità premio di servizio (con carattere previdenziale) non sono comparabili, nonostante l'elemento comune delle finalità assistenziali, inidonee a rendere omogenee prestazioni strutturalmente diverse, essendo l'indennità premio di servizio costituita in parte anche dal contributo del beneficiario ». Deve pertanto essere escluso « che si possa addivenire ad una valutazione comparativa, ed il pregiudizio dei beneficiari si risolve in un inconveniente rimuovibile solo dal legislatore, libero di variamente regolare discrezionalmente le indennità che non siano costituzionalmente garantite ... ». Continua la Corte: « Neppure indennità premio di servizio ed indennità di buonuscita, erogata dall'ENPAS, risultano comparibili, pur trattandosi di indennità equivalenti sia per finalità che per struttura, stante la diversità di regolamentazione dei rapporti cui esse accedono e la necessità di operare il raffronto globalmente, e non con riferimento a norme specifiche. L'evidenziata disparità di trattamento dovrà trovare rimedio, nel senso di una sostanziale perequazione, nel riordino legislativo ».

Il disegno di legge in esame, dunque, non contraddice la natura giuridica e le finalità assistenziali dell'indennità premio di servizio e, al contrario, si propone di renderne più equi i contenuti e più ragionevole la concreta applicazione. A questo fine supera quei profili di disuguaglianza che — pur non attingendo la soglia dell'illegittimità costituzionale — determinano effetti negativi per i dipendenti degli enti locali iscritti all'INADEL. È compito del Parlamento eliminare tali effetti, come ha espressamente affermato la Corte costituzionale.

Da ultimo, resta da osservare come il disegno di legge è coerente anche con gli indirizzi normativi che si sono consolidati in materia. Infatti il decreto del Presidente della Repubblica 7 novembre 1980, n. 810, sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali, all'articolo 31 (indennità di fine servizio), precisa che « in attesa della definzione di soluzioni uniformi da introdurre nell'ambito del pubblico impiego, le parti convengono sull'obiettivo di pervenire, nel comparto degli enti locali, ad un trattamento di fine servizio corrispondente a quanto previsto per il personale civile dello Stato ». A ciò si giungerebbe, approvando il progetto dei senatori Mancino ed altri, come modificato dalla Commissione, che ha inserito un apposito articolo, relativo alla copertura dei prevedibili oneri finanziari.

GARIBALDI, *relatore*

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore FERRARI-AGGRADI)

21 gennaio 1987

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole, a condizione che venga aggiunto il seguente articolo di copertura finanzaria: « All'onere finanziario derivante dall'applicazione dell'articolo 1, valutato in lire 2 miliardi in ragione d'anno, provvede l'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL), all'uopo parzialmente utilizzando o le disponibilità del proprio bilancio provenienti dai trasferimenti operati a carico del bilancio dello Stato o quelle affluite in bilancio in relazione alle specifiche attività svolte dal medesimo ».

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI MANCINO ED ALTRI

Art. 1.

1. In deroga a quanto stabilito in materia di indennità premio di servizio dalla legge 8 marzo 1968, n. 152, per il personale iscritto da almeno un anno all'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL), al momento della risoluzione del rapporto di lavoro, comunque motivata, e indipendentemente dal conseguimento del diritto alla pensione, spetta all'interessato o ai suoi superstiti l'indennità di fine servizio in relazione agli anni maturati.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. Per il personale iscritto da almeno un anno all'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL), al momento della risoluzione del rapporto di lavoro, comunque motivata, e indipendentemente dal conseguimento del diritto alla pensione, spetta all'interessato o ai suoi superstiti l'indennità di fine servizio in relazione agli anni maturati.

Art. 2.

1. All'onere finanziario derivante dall'applicazione dell'articolo 1, valutato in lire 2 miliardi in ragione d'anno, provvede l'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL), all'uopo parzialmente utilizzando o le disponibilità del proprio bilancio provenienti dai trasferimenti operati a carico del bilancio dello Stato o quelle affluite in bilancio in relazione alle specifiche attività svolte dal medesimo.