SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 291

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa di senatori SAPORITO, COVI, FRANZA, CANDIOTO, CASTIGLIONE, MAFFIOLETTI, MARINUCCI MARIANI, SALERNO, COVIELLO e COVELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 LUGLIO 1987

Disposizioni relative agli appartenenti alla prima qualifica del ruolo professionale degli enti disciplinati dalla legge 20 marzo 1975, n. 70

ONOREVOLI SENATORI. – La legge 8 marzo 1985, n. 72, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 gennaio 1985, n. 2, recante l'adeguamento provvisorio del trattamento economico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, ha perequato al trattamento economico di questi dirigenti quello dei dirigenti degli enti parastatali di cui all'articolo 18 della legge 20 marzo 1975, n. 70, i quali, pertanto, hanno conseguito i relativi benefici retributivi, a decorrere dal 1° luglio 1985.

Il Senato, in sede di esame del testo approvato dalla Camera dei deputati, si era dimostrato propenso ad estendere ai professionisti la perequazione retributiva concessa alla dirigenza amministrativa del parastato; senonchè, il rischio che il rinvio del testo emendato all'altro ramo del Parlamento potesse impedire la conversione del decreto-legge ha responsabilmente indotto a ritirare gli emendamenti perequativi proposti e a trasfonderli nel seguente ordine del giorno, approvato all'unanimità, con il parere favorevole del rappresentante del Governo:

«Il Senato,

nell'approvare il disegno di legge n. 1215, considerato che con la legge 20 marzo 1975, n. 70, veniva istituito il ruolo professionale nella cui prima qualifica sono stati inseriti gli esercenti, alle dipendenze degli enti pubblici, attività analoghe a quelle delle corrispondenti libere professioni (avvocati, ingegneri, medici, attuari, eccetera);

che con tale innovativa strutturazione il personale suddetto, in precedenza ordinato in carriera gerarchica dirigenziale analoga a quella dei funzionari amministrativi, veniva regolato da qualifica unica professionale, più confacente al contenuto delle funzioni svolte, con progressione economica meramente legata all'anzianità ed esperienza;

che dette qualifiche professionali, nondimeno, per grado di autonomia, capacità decisionale, responsabilità, si pongono a livelli non inferiori a quelli della dirigenza amministrativa, tanto che nello Stato esse coincidono in gran parte con la carriera dirigenziale medesima o sono costituite in ordinamento autonomo come l'Avvocatura dello Stato;

impegna il Governo a disciplinare in maniera organica, in sede di riforma della dirigenza ed in armonia con i princìpi di cui in premessa, lo stato giuridico ed il trattamento economico dei professionisti dipendenti dagli enti pubblici, e comunque ad assicurare ai professionisti dipendenti da enti parastatali lo stesso trattamento stipendiale previsto per la dirigenza parastatale, con decorrenza dal 1° luglio 1985, secondo i rapporti parametrali stabiliti dall'allegato n. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411, intercorrenti tra il trattamento economico della dirigenza parastatale e quello della prima qualifica del ruolo professionale».

Sorge, quindi, la necessità di assicurare con autonomo provvedimento legislativo l'allineamento retributivo dei professionisti del parastato con la dirigenza amministrativa.

Storicamente, infatti, questi professionisti, prima del riassetto del parastato, costituivano la categoria direttiva tecnica avvantaggiata, rispetto alla categoria direttiva amministrativa, dall'inserimento iniziale in una qualifica superiore, da tempi di percorrenza della carriera più celeri, dal riconoscimento di specifiche indennità professionali.

La legge 20 marzo 1975, n. 70, ha mantenuto questo apprezzamento normativo ed economico. Infatti, questa legge ha trasformato la carriera direttiva tecnica in un'unica qualifica funzionale, la prima qualifica del ruolo professionale, non ordinata gerarchicamente al proprio interno, riconoscendole una preminenza di stato rispetto alla dirigenza amministrativa, tant'è che l'articolo 18, terzo comma, dispone che gli appartenenti al ruolo professionale possono essere incaricati della funzione dirigenziale per uffici particolarmente delicati, ove sia indispendabile l'utilizzazione della loro esperienza professionale, mentre, ovviamente, i dirigenti amministrativi non possono essere incaricati dell'esercizio di attività professionali.

C'è, poi, da aggiungere che gli appartenenti alla qualifica apicale del ruolo professionale del parastato sono dei veri e propri professionisti dipendenti che – secondo quanto dispone l'articolo 15, quinto comma, della richiamata legge n. 70 – mentre partecipano, in varia misura, al procedimento di formazione della volontà amministrativa degli enti, si assumono anche, nell'esercizio della loro attività, «a norma di legge, una personale responsabilità di natura professionale e per svolgere le loro mansioni debbono essere iscritti in albi professionali. Dell'esercizio dei singoli mandati professionali rispondono direttamente al legale rappresentante dell'ente».

Questa innovazione legislativa fu esattamente interpretata nella relazione alla prima ipotesi di accordo tra la delegazione degli enti pubblici e le organizzazioni sindacali per l'attuazione della legge n. 70, ove si legge: «Come si desume agevolmente dalla formulazione di questa norma e dall'esplicazione della sua *ratio* contenuta nella relazione parlamentare illustrativa del disegno di legge, il termine "professionale" non ha certo in questo caso il significato quanto mai ampio e generico di attività svolta in modo continuativo a scopo di guadagno ...ma proprio la precisa accezione che assume la parola quando questa la si consideri come l'aggettivo corrispondente al sostantivo "professionista". E proprio a ruoli organici di professionisti il legislatore ha inteso riferirsi per conferire una nuova disciplina giuridica ...a gruppi di operatori che, come ha avuto occasione di far notare il Consiglio di Stato nella motivazione di alcune sue decisioni giurisdizionali... "sono, per così dire, sulla linea di confine tra gli impiegati ed i professionisti", in quanto effettuano prestazioni di lavoro che hanno un peculiare contenuto, giacchè non soltanto si inseriscono nella

sfera organizzativa propria dell'ente, ma si proiettano nell'ambito di un'altra struttura giuridica, divenendo un elemento sia del rapporto di impiego sia dei vari rapporti professionali costituiti con altri soggetti e con le pubbliche autorità, con responsabilità personali e autonomia decisionale, tanto da potersi affermare che essi cumulano lo *status* di pubblici impiegati con quello di esercenti la professione ...Sicchè ...lo stesso articolo 15 della legge ...contiene implicitamente i criteri orientativi sul modo con cui va organizzata in futuro l'attività delle categorie di professionisti (non più in unità burocratiche, ma nella forma di studi professionali in cui le competenze individuali possono essere integrate solo dalla collaborazione di gruppo e dall'azione di coordinamento generale, senza vincoli di subordinazione gerarchica lungo la linea operativa dei servizi di istituto)».

Da questo inquadramento normativo derivano le necessarie conseguenze sul piano retributivo. E, infatti, conclude la su richiamata relazione: «Nei confronti del personale del nuovo ruolo professionale si è costruita una particolare tabella di stipendi che ...per i laureati ha stabilito un sistema di progressione economica che» ...assimila ...«la retribuzione finale a quella della più elevata qualifica dirigenziale, avuto riguardo alla duplice esigenza di agevolare, per quanto è possibile, il reclutamento di giovani professionisti adeguatamente preparati e di assicurare agli appartenenti al ruolo uno sviluppo di retribuzione parallelo, nelle posizioni più alte, a quello dei dirigenti amministrativi».

Questo sostanziale allineamento, rispettato in tutti gli accordi contrattuali che si sono succeduti nel tempo, è stato turbato dal fatto che soltanto la dirigenza amministrativa del parastato ha ottenuto la perequazione retributiva alla dirigenza dello Stato.

Per dare attuazione all'ordine del giorno approvato all'unanimità dal Senato e per ricondurre ad equità una situazione sperequata dall'ingiustificata omissione compiuta dalla legge n. 72 del 1985, nel corso della IX legislatura fu presentato il disegno di legge n. 1314, di iniziativa dei Senatori D'Onofrio ed altri, che, superate le eccezioni sollevate presso la Commissione bilancio nella seduta del 18 marzo 1986 in ordine all'esatta quantificazione dell'onere, è stato discusso nel merito presso la Commissione affari costituzionali nella seduta del 19 febbraio 1987.

Chiusa la discussione generale con espressioni ampiamente positive di tutti i Gruppi, l'esame articolo per articolo fu rinviato per acquisire il definitivo parere favorevole della Commisssione bilancio.

Senonchè, la fine anticipata della legislatura ha impedito l'ormai prossima approvazione del provvedimento.

Nel frattempo, l'esito della trattativa privata per il rinnovo del contratto collettivo del comparto degli enti pubblici non economici, molto deludente per i qualificati professionisti dipendenti da questi enti, ha ulteriormente dimostrato – qualora ve ne fosse bisogno – che professionalità così elevate non possono essere abbandonate alla contrattazione collettiva senza un idoneo sostegno legislativo.

Onorevoli senatori, con il disegno di legge che ora si sottopone alla vostra approvazione si intende tener fede ad un impegno che il Senato unanime ha assunto e si intende compiere un'opera di giustizia che i professionisti degli enti pubblici non economici attendono da quasi tre anni, eliminando così il diffuso stato di malessere e di sfiducia che le pervade, e consentendo, soprattutto, di arrestarne la fuga dagli enti, per anticipate dimissioni, provocata dalle poco gratificanti condizioni economiche che vengono loro offerte.

Il disegno di legge si propone, inoltre, di evitare che, come ingiustificatamente, ma di frequente, avviene nell'ambito del pubblico impiego, al regresso del trattamento retributivo di una categoria consegua la quasi automatica «svalutazione» dell'apprezzamento delle funzioni da essa svolte, come fa sospettare l'attuale inserimento di questi valorosi professionisti nel così detto «reticolo» dei livelli retributivo-funzionali, e non in una tabella collaterale a quella dei livelli dirigenziali.

Ciò premesso, il primo comma dell'articolo 1, dopo aver richiamato i criteri di inquadramento nei livelli retributivi della prima qualifica del ruolo professionale (l'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 346, contiene una norma di rinvio agli articoli 38 e 39 del decreto del

Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411, con i quali detto inquadramento si è effettuato per la prima volta), stabilisce, in armonia con l'impegno assunto con il su riferito ordine del giorno, che la perequazione retributiva tra dirigenti e professionisti del parastato deve avvenire secondo il rapporto tra i parametri risultanti dall'allegato 2 al decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411.

In questa tabella, nell'ambito del rapporto da 1 a 5 tra il livello stipendiale più basso (qualifica di commesso: parametro 100) e il più elevato (qualifica di dirigente generale: parametro 500), furono collocati i livelli stipendiali iniziali di tutte le qualifiche del parastato.

Agli appartenenti alla prima qualifica del ruolo professionale furono riconosciuti i seguenti parametri: 235,29 alla anzianità iniziale; 294,12 all'anzianità di tre anni; 352,94 all'anzianità di sei anni; 411,76 all'anzianità di dieci anni; 470,59 all'anzianità di quindici anni; 529,41 all'anzianità di venti anni.

Pertanto, l'allineamento del trattamento stipendiale dei professionisti ai nuovi livelli retributivi deve avvenire secondo il rapporto tra i suddetti parametri della progressione economica della prima qualifica professionale e il parametro iniziale del dirigente generale. E ciò, al fine di non alterare l'equilibrio tra i trattamenti stipendiali previsti da richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 411 per la prima qualifica del ruolo professionale e per la dirigenza.

È anche il caso di rilevare che la linea retributiva qui proposta risponde in pieno al principio della trasparenza dei trattamenti economici dettato dall'articolo 4 della legge 29 marzo 1983, n. 93, in quanto è una linea retributiva effettiva, non addizionata, cioè, da quei meccanismi di «trascinamento dei livelli», di «riconoscimento di anzianità pregresse», eccetera ...che falsano, o quanto meno rendono teoriche, altre progressioni economiche tabellari del pubblico impiego.

Il secondo comma dell'articolo 1, che qui si propone, si limita ad affermare che, anche dopo il ventesimo anno di anzianità, la progressione economica della prima qualifica del ruolo professionale deve essere disciplinata in armonia con le norme che vigono per la dirigenza: la mancanza di questa previsione, infatti, limiterebbe, paradossalmente, il riconoscimento della perequazione retributiva soltanto alle anzianità inferiori.

Si deve, infine, considerare che l'onere del presente provvedimento, comprensivo di oneri riflessi e di tredicesima mensilità, è pari, per l'anno 1986, a lire 5,3 miliardi, e diminuisce, per ciascuno degli anni 1987, 1988 e 1989 a lire 3,7 miliardi: infatti, i medici previdenziali, a decorrere dal 1° luglio 1986, non sono più inquadrati nel ruolo professionale previsto dall'articolo 15 della legge 20 marzo 1975, n. 70, e fruiscono del differente e più favorevole trattamento previsto dall'articolo 13 della legge 12 giugno 1984, n. 222.

La copertura di detto onere, certo non cospicuo, e, comunque, sostitutivo di quello che gli enti avrebbero dovuto sostenere ove la contrattazione collettiva avesse attuato l'ordine del giorno approvato all'unanimità dal Senato, è assicurata dal bilancio degli enti, come, in generale, tutte le spese per il personale, e, in particolare, gli oneri per gli incrementi retributivi attribuiti ai dirigenti del parastato con la su richiamata legge n. 72 del 1985.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. A decorrere dal 1° gennaio 1986, agli appartenenti alla prima qualifica del ruolo professionale degli enti disciplinati dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, inquadrati ai sensi dell'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 346, spetta il trattamento stipendiale della dirigenza dello Stato, secondo il rapporto, risultante dall'allegato 2 al decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411, tra i parametri della progressione economica della prima qualifica del ruolo professionale e il parametro iniziale del dirigente generale degli enti predetti.

2. Agli appartenenti alla prima qualifica del ruolo professionale degli enti di cui al comma 1 si applicano, a decorrere dal ventesimo anno di anzianità, le norme che disciplinano la progressione economica della dirigenza dello Stato.

3. Gli oneri conseguenti all'applicazione dei commi 1 e 2 rimangono a carico dei bilanci degli enti disciplinati dalla legge 20 marzo 1975, n. 70.