

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
(COSSIGA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 DICEMBRE 1979

Tutela giurisdizionale dei dipendenti del pubblico impiego

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, nella decorsa legislatura il Governo ha presentato il disegno di legge (Atti Camera n. 2709) concernente « legge-quadro sul pubblico impiego ».

Con gli articoli 29 e 34 di detto disegno di legge veniva disciplinata la tutela giurisdizionale dei dipendenti pubblici. Di recente il Consiglio dei ministri ha nuovamente deliberato la presentazione di una legge-quadro, dalla quale però sono stati stralciati i predetti articoli 29 e 34, in quanto è stato ritenuto opportuno che formassero oggetto di un separato provvedimento.

Il disegno di legge che si allega riproduce fedelmente la normativa precedente.

In concreto, si è adottato il criterio della estensione al giudizio innanzi al giudice amministrativo della sostanza delle nuove disposizioni sul rito speciale del lavoro, di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533, allo scopo di parificare la tutela giurisdizionale dei dipendenti a rapporto di pubblico impiego a quella di cui godono i lavoratori dipendenti da privati datori di lavoro di fronte al giudice ordinario. Naturalmente, nell'attuazione di tale criterio si sono introdotti gli adattamenti resi necessari dalla peculiare natura del giudizio amministrativo: in particolare, non si è ritenuta opportuna l'estensione del-

le disposizioni (vedansi gli articoli da 410 a 412 del codice di procedura civile come modificato dall'articolo 1 della legge 11 agosto 1973, n. 533), concernenti il tentativo facoltativo di conciliazione, nella duplice considerazione dell'inopportunità del deferimento ad amichevole composizione di una controversia in cui si contesti della legittimità di un provvedimento amministrativo nonché della partecipazione di esponenti delle organizzazioni sindacali dei pubblici dipendenti agli organi di governo delle pubbliche amministrazioni, circostanza, questa ultima, che comporta per le associazioni sindacali la possibilità di partecipare all'*iter* formativo delle determinazioni riguardanti il rapporto d'impiego dei dipendenti pubblici.

Ciò premesso si reputa opportuno evidenziare alcuni punti fondamentali:

1) l'estensione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alla piena cognizione del « fatto », con tutte le conseguenze che tale estensione comporta ai fini dei poteri di cognizione, di quelli istruttori e del contenuto della decisione (articolo 1, primo comma);

2) la emanazione di provvedimenti in corso di causa, adottati con ordinanza, allo scopo di anticipare la restaurazione patri-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

moniale del diritto leso, nonchè di rimuovere gli effetti degli atti che abbiano già avuto parziale o integrale esecuzione (articolo 4);

3) i maggiori poteri decisionali attribuiti al giudice amministrativo: vale a dire, cognizione e pronuncia anche sui diritti patrimoniali consequenziali, allo scopo di evitare duplicità di giudizi, nonchè possibilità per il giudice di determinare, oltre che gli interessi in misura legale, il maggior danno eventualmente subito dal dipendente per la diminuzione del valore del suo credito, condannando l'amministrazione al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno dell'inadempimento della pubblica amministrazione conseguente al decorso del termine di cui alla diffida che l'interessato può intimare all'impiegato o all'amministrazione ai sensi dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, ovvero con decorrenza dal giorno del ricorso.

La diversa disciplina rispetto a quella introdotta dalla legge 11 agosto 1973, n. 533, sulle controversie di lavoro, la quale, come è noto, fa decorrere la determinazione del maggior danno « dal giorno della maturazione del diritto » discende, come è comprensibile, dalla diversa natura e posizione giuridica del soggetto datore di lavoro nel rapporto di pubblico impiego.

È invero noto a quali articolate e formalistiche procedure, specie per quanto riguarda i controlli e altre forme di garanzie, è subordinato l'espletamento dell'attività di una pubblica amministrazione, di talchè anche l'adempimento dei suoi relativi obblighi può, per ragioni obiettive, ritardarsi. È noto, altresì, come i crediti nei confronti della pubblica amministrazione sono stati tradizionalmente ritenuti esigibili solo dopo il completamento delle procedure amministrative previste dalle leggi di contabilità. Pertanto, collegare la particolare forma di risarcimento previsto dall'articolo 429, ultimo comma, del codice di procedura civile,

al solo evento della maturazione del diritto avrebbe comportato un'alterazione troppo marcata — ed improvvisa — del vigente sistema di contabilità, con conseguenze distorsive per le casse dell'erario e sarebbe stato obiettivamente ingiusto, attesa la diversità di posizione giuridica in cui i due distinti datori di lavoro (pubblico nel caso di specie, privato nel caso della legge sulle controversie di lavoro) operano.

Tra le soluzioni adottabili, allo scopo di contemperare le due esigenze del rispetto delle garanzie della pubblica amministrazione e dei diritti del pubblico dipendente, la più congrua è apparsa quella che richiede, ai fini del sorgere del diritto del dipendente alla particolare forma del risarcimento del danno da svalutazione del suo credito, la mora della pubblica amministrazione. Questa si è ritenuto che potesse essere nella specie convenientemente accertata o attraverso la peculiare procedura del silenzio-rifiuto di cui all'articolo 25 del testo unico degli impiegati dello Stato contenente, peraltro, gli elementi per un eventuale accertamento di responsabilità implicite di questi, come di ogni altro agente della pubblica amministrazione, ovvero attraverso la proposizione del relativo ricorso. Di notevole rilievo anche le disposizioni relative ai poteri istruttori del collegio (articolo 3) che, sviluppando analiticamente quanto disposto dal precedente articolo 1 in materia di cognizione del giudice amministrativo, ammettono il ricorso ad ogni mezzo di prova con la sola esclusione della confessione giudiziale e del giuramento. È anche da sottolineare la possibilità per l'associazione sindacale indicata dal dipendente di rendere in giudizio, tramite un suo rappresentante, informazioni ed osservazioni orali o scritte. Infine, il disposto dell'articolo 5 estende al pubblico impiego la procedura d'urgenza delineata dall'articolo 28 dello statuto dei lavoratori per la repressione del comportamento antisindacale, recependo indirizzi emersi in sede giurisdizionale.

Le nuove disposizioni sulla giurisdizione vengono, dall'articolo 6, dichiarate applicabili anche innanzi alla Corte dei conti in sede di giurisdizione domestica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Ambito della giurisdizione amministrativa
in materia di pubblico impiego)*

Nella materia del pubblico impiego, ferma restando la giurisdizione esclusiva ai sensi del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, il giudice amministrativo ha la piena cognizione dei fatti e conosce inoltre delle questioni attinenti a diritti patrimoniali conseguenziali alla pronunzia di legittimità dell'atto o provvedimento contro cui si ricorre.

Il giudice amministrativo, con la sentenza che decide la causa, può condannare l'amministrazione al pagamento delle somme di denaro che risultino dovute a qualsiasi titolo. Il giudice con la sentenza deve determinare, oltre che gli interessi nella misura legale, il maggior danno eventualmente subito dal dipendente per la diminuzione di valore del suo credito, condannando l'amministrazione al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno dell'inadempimento della pubblica amministrazione conseguente al decorso dei termini di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, ovvero dal giorno della presentazione del ricorso.

Art. 2.

(Difesa in giudizio)

Dinanzi ai tribunali amministrativi regionali il dipendente può stare in giudizio personalmente quando il valore della causa non eccede le 250.000 lire.

L'errore in cui il dipendente sia incorso relativamente al valore della causa non costituisce motivo di inammissibilità del ricorso. Si applicano le disposizioni dell'articolo 24 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

Art. 3.

(Istruttoria)

Nel corso dell'istruttoria il giudice amministrativo può disporre tutti i mezzi di prova diretti al pieno accertamento dei fatti, compresa la prova testimoniale, ove non sia possibile pervenire altrimenti ad acquisire gli elementi probatori necessari per la decisione. Sono esclusi la confessione giudiziale e il giuramento.

Su istanza del dipendente l'associazione sindacale indicata dallo stesso ha facoltà di rendere in giudizio, tramite un suo rappresentante, informazioni e osservazioni orali o scritte.

Il presidente o il collegio, nell'ammettere i mezzi istruttori, stabilisce i termini da osservare ed i modi da seguire, applicando, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile. Per l'esecuzione è delegato uno dei componenti del collegio, il quale procede con l'assistenza del segretario, che redige i relativi verbali. Se il luogo in cui si deve eseguire il mezzo istruttorio è nell'ambito della circoscrizione di altro tribunale, il presidente o il collegio possono delegare il tribunale amministrativo regionale del luogo o la sezione staccata competenti. Qualora il Consiglio di Stato, nel corso del giudizio di appello, disponga la assunzione di prove testimoniali delega il tribunale regionale amministrativo o la sezione staccata del luogo in cui i testimoni da assumere dimorano.

Art. 4.

(Poteri di ordinanza)

Fermo restando quanto stabilito dalle norme in vigore in materia di sospensione dell'atto impugnato, il giudice amministrativo può disporre, con il procedimento e nelle forme di cui alle norme predette, anche la rimozione degli effetti degli atti che abbiano già avuto parziale o integrale esecuzione.

Il giudice amministrativo, su istanza di parte, in ogni stato del giudizio, dispone

con ordinanza il pagamento delle somme non contestate.

Eguualmente, in ogni stato del giudizio, il giudice amministrativo può, su istanza del dipendente, disporre con ordinanza il pagamento di una somma a titolo provvisorio quando ritenga il diritto accertato e nei limiti della quantità per cui ritiene già raggiunta la prova.

Le ordinanze di cui ai precedenti commi secondo e terzo costituiscono titolo esecutivo e vengono emesse con il procedimento previsto dalle norme vigenti per le domande incidentali.

Tali ordinanze sono revocabili solo con la sentenza che decide la causa e perdono automaticamente efficacia nel caso in cui il giudice riconosca il difetto di giurisdizione o di competenza o la nullità del ricorso introduttivo del giudizio o la esistenza di cause impeditive o estintive dello stesso.

Art. 5.

(Estensione al pubblico impiego dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300)

Ove dall'amministrazione vengano posti in essere i comportamenti non consentiti dalla legge diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonchè del diritto di sciopero, il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione si trova il luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, assunte sommarie informazioni e sentite personalmente le parti e i loro difensori in camera di consiglio, dispone con ordinanza immediatamente esecutiva, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti.

L'efficacia esecutiva dell'ordinanza di cui al comma precedente non può essere revocata fino alla sentenza con cui il tribunale

amministrativo regionale decide il giudizio instaurato a norma del comma successivo.

Contro l'ordinanza di cui ai commi precedenti è ammesso, entro quindici giorni dalla comunicazione della ordinanza alle parti, ricorso al tribunale amministrativo regionale.

Nelle controversie di cui al presente articolo il giudice amministrativo conosce anche del merito.

Art. 6.

(Estensione ai giudizi di cui all'articolo 65 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214)

Le disposizioni contenute nei precedenti articoli 1 e seguenti della presente legge si applicano anche ai giudizi di cui all'articolo 65 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.