

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

17° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 OTTOBRE 1995

Presidenza del presidente CORASANITI

### INDICE

#### INTERROGAZIONI

PRESIDENTE .....	Pag. 2
CASTELLANI (PPI) .....	5
FRATTINI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali ...	3, 5

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

*(1969) Modifica dell'articolo 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, in materia di sperimentazione finalizzata all'ampliamento dei punti di vendita dei giornali*  
(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE .....	5, 6
PASQUINO (Progr. Feder.), relatore alla Commissione .....	5, 8
VILLONE (Progr. Feder.) .....	7

*I lavori hanno inizio alle ore 10.*

#### INTERROGAZIONI

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca lo svolgimento della seguente interrogazione:

**CASTELLANI.** - *Al Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali.* - Premesso:

che la Corte dei conti con sentenza n. 62502 del 22 giugno 1989 riconobbe per la prima volta ai dipendenti del comparto scuola, collocati a riposo durante la vigenza del contratto 1982-1984, il diritto all'intero beneficio economico previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 345 del 1983, ai fini pensionistici;

che tutto questo avveniva perchè l'amministrazione nel liquidare le pensioni non ricomprendeva l'intero aumento economico stabilito dal contratto vigente all'epoca, ma solo le parti effettivamente maturate al momento del collocamento a riposo;

che successivamente, a seguito di contrasti giurisprudenziali tra diverse delegazioni regionali della Corte dei conti, le sezioni riunite hanno emesso la decisione n. 9-10-11/QM del 2 dicembre 1994 solo parzialmente favorevole alle richieste dei pensionati perchè, se da un lato viene riconosciuto il diritto ai pensionati in vigenza del decreto del Presidente della Repubblica n. 345 del 1983 anche nel caso siano stati collocati a riposo prima della fine del triennio 1982-1984, dall'altro viene limitato il diritto medesimo alla permanenza in servizio alla data di inizio degli effetti economici e cioè al 1° gennaio 1983;

che si tratta di una interpretazione non condivisibile perchè non assegna alcuna valenza alla decorrenza giuridica dell'accordo contrattuale che, in forza del decreto del Presidente della Repubblica n. 345 del 1983, è stabilito al 1° gennaio 1982, mentre la decorrenza economica è procrastinata al 1° gennaio 1983 soltanto per collegare senza soluzione di continuità l'accordo in questione con quello del 1981 (decreto del Presidente della Repubblica n. 271 del 1981) che aveva scagionato i miglioramenti economici al 1° febbraio 1981, al 1° febbraio 1982 e al 1° febbraio 1983;

che, del resto, il collocamento a riposo del personale della scuola, per esigenze connesse all'anno scolastico, viene sempre a cadere nel mese di settembre di ogni anno, per cui difficilmente può conciliarsi con le aspettative degli interessati che spesso vedono le decorrenze economiche degli aumenti contrattuali differite al 1° gennaio di ogni anno per evidenti esigenze contabili e finanziarie della pubblica amministrazione;

che, nel caso sopra prospettato, verrebbe anche ad evidenziarsi una profonda ed ingiusta disparità di trattamento tra coloro che, collo-

cati a riposo in vigenza giuridica del contratto, non traggono alcun beneficio rispetto a coloro che sono stati collocati a riposo in vigenza economica del medesimo contratto, quando la differenziazione tra il giuridico e l'economico è dovuta soltanto ai problemi di cassa dello Stato, e quindi in ogni caso non può incidere negativamente sugli interessi legittimi dei pubblici dipendenti, che insorgono evidentemente con la validità giuridica del contratto medesimo,

si chiede di conoscere:

quanto sia quantificabile in termini numerici ed economici il fenomeno sopra lamentato con riguardo ai collocati a riposo nell'anno 1982;

se sia nelle intenzioni del Governo porre rimedio alla disparità di trattamento sopra evidenziata anche con apposito provvedimento che chiarisca, in via definitiva, la portata complessiva della differenziazione della decorrenza giuridica da quella economica dei contratti dei pubblici dipendenti, che in ogni caso non può essere penalizzante soltanto per quanti vengono collocati a riposo nel periodo di sola vigenza giuridica del contratto.

(3-00936)

FRATTINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Signor Presidente, lascerò al senatore Castellani un appunto più documentato su tutta la vicenda.

In sostanza, questa interrogazione parlamentare lamenta una disparità di trattamento che si realizzerebbe tra varie categorie di dipendenti del comparto della scuola cessato dal servizio nel periodo di vigenza dell'accordo collettivo 1982-1993.

In effetti, questa interrogazione prende spunto da un preteso contrasto tra decisioni della Corte dei conti. Con una prima decisione n. 62502 del 22 giugno 1988, la terza sezione giurisdizionale della Corte dei conti ha riconosciuto al personale cessato dal servizio durante la vigenza dell'accordo collettivo, recepito con decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 345, il diritto alla riliquidazione del trattamento pensionistico, da calcolare in base a tutti gli incrementi stipendiali previsti complessivamente dal contratto nella sua globalità e non soltanto in base agli scaglionamenti eventualmente maturati entro la data di cessazione dal servizio.

Questa sentenza della Corte non pone in discussione la possibilità di applicare o meno il contratto di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 345 del 1983 al personale cessato dal servizio prima del 1983, quindi sostanzialmente non pone in discussione un principio, fermo nella giurisprudenza, per cui se un dipendente cessa dal servizio prima del *dies a quo* degli effetti giuridici di un determinato contratto, a quel dipendente gli effetti di quel contratto non si possono applicare. Questo è il quadro della prima decisione della Corte dei conti.

Poi vi è una successiva decisione delle sezioni unite della Corte dei conti del 2 dicembre 1994, n. 124376, con la quale si precisa soltanto che il decreto del Presidente della Repubblica n. 345 del 1983 si collega al precedente accordo collettivo e non ha inteso attribuire miglioramenti al personale della scuola a decorrere dal 1° gennaio 1982, in quanto ciò avrebbe comportato per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 1982

un doppio beneficio, cioè sia quello del vecchio contratto sia quello del nuovo.

In ogni caso, il punto fondamentale è che le sezioni riunite della Corte dei conti sottolineano che, siccome nel contratto di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 345 non sono stati previsti e quindi non sono stati corrisposti aumenti stipendiali per il 1982, ne deriva che le integrazioni non percepite dal personale cessato dal servizio prima della decorrenza economica del contratto non possono concorrere a costituire la base pensionabile. La sentenza in pratica dice che, se questi benefici giustamente non sono stati corrisposti, è chiaro che essi non possono concorrere a costituire la base pensionabile del personale cessato dal servizio.

Invece, al personale cessato dal servizio durante la vigenza dell'accordo, cioè nel 1983, nel 1984, o nel primo semestre del 1985, siccome spettavano le retribuzioni, spetta anche il computo di tali retribuzioni nella base pensionabile. È proprio un orientamento della Corte dei conti sostanzialmente coerente con una giurisprudenza che sostiene che chi è in servizio nel periodo di vigenza contrattuale ottiene sia i benefici contrattuali, sia il computo di tali benefici nella base pensionabile. Chi cessa dal servizio prima dell'entrata in vigore degli effetti contrattuali, così come non può avere i benefici contrattuali, non può avere neanche il calcolo di quei benefici nella base pensionabile.

Nel documento che lascerò al senatore Castellani ci sono ulteriori argomentazioni che praticamente sviluppano questo concetto e interessano sia la quantificazione del fenomeno del personale cessato nel 1982, quanto ai dati numerici, sia la quantificazione del contenzioso previdenziale presso il Ministero della pubblica istruzione. Posso anticipare che nel 1982 il fenomeno riguarda 34.235 unità, divise in varie categorie, e che sono stati presentati 1.800 ricorsi in materia previdenziale, di cui sembra ne siano stati accolti 933, cioè circa una metà.

Per quanto riguarda il provvedimento governativo chiesto dal senatore Castellani, volto ad impedire di utilizzare in modo penalizzante la distinzione tra effetti giuridici ed effetti economici, poiché queste distinzioni hanno un certo effetto, si deve sottolineare che, come in altre fattispecie, i contratti collettivi del pubblico impiego hanno distinto, come avviene anche in questa tornata contrattuale in corso, gli effetti giuridici da quelli economici. Infatti, articolando diversamente le decorrenze tra effetti giuridici ed economici, è stato possibile coprire l'interregno tra un contratto ed un altro. Questa è stata da sempre una prassi nella contrattazione collettiva per evitare le soluzioni di continuità che deriverebbero dalla coincidenza tra tali effetti giuridici ed economici.

È chiaro che, in linea di principio, sarebbe preferibile una contestualità tra i due effetti. In ogni caso, un riordino della contrattazione collettiva nel senso della contestualità si è avviato con questa tornata contrattuale in corso perché - come è noto - c'è un effetto giuridico che dura quattro anni al cui interno ci sono due bienni economici rinegoziabili. In questa maniera si spera, a partire dalla tornata contrattuale iniziata nel 1995, di identificare - come auspica il senatore Castellani - le decorrenze giuridiche e quelle economiche.

Comunque, vista anche la complessità della materia, per il resto mi rimetto al documento scritto che lascerò agli atti della Commissione.

CASTELLANI. Ringrazio il Ministro per la puntualità della risposta. Debbo, però, dichiarare la mia insoddisfazione perché comunque permane la differenziazione tra effetti giuridici ed economici; il che significa che gli effetti giuridici non hanno alcuna validità.

Debbo ancora segnalare al Ministro che nel comparto della scuola il fenomeno si aggrava perché i contratti hanno sempre effetto dall'inizio dell'anno solare, mentre i pensionamenti hanno effetto dall'inizio dell'anno scolastico, quindi non c'è mai una coincidenza. Il settore è veramente penalizzato ogni volta dalle nuove normative e quando si stipulano i contratti. Voglio segnalare questo aspetto particolare al fine di adottare un trattamento equo.

FRATTINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. In effetti, ho scritto al ministro Lombardi per segnalare, al di là dei dati che risultano dall'interrogazione, l'opportunità di una contrattazione separata, calibrata sull'anno scolastico e non sull'anno solare, che lei segnalava. Questo ho scritto al ministro Lombardi, il quale magari potrà interloquire con lei sull'argomento.

PRESIDENTE. Lo svolgimento dell'interrogazione è così esaurito.

*I lavori proseguono in altra sede dalle ore 10,10 alle ore 12,35.*

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1969) *Modifica dell'articolo 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, in materia di sperimentazione finalizzata all'ampliamento dei punti di vendita dei giornali*  
(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1969.

Riprendiamo l'esame interrotto nella seduta di ieri.

PASQUINO, *relatore alla Commissione*. La seduta di ieri pomeriggio è stata certamente «inquinata» da alcune mie responsabilità esplicative e i lavori si sono alla fine concentrati sul problema delle città nelle quali effettuare la sperimentazione. Porto a conoscenza della Commissione il fatto che è stato raggiunto un accordo su un certo numero di città, che tra poco menzionerò, rappresentative dell'intero contesto italiano. I colleghi presenti potranno trovare informazioni al riguardo nei fascicoli di documentazione, ma se lo riterranno opportuno potrò poi ulteriormente entrare nel merito. Delle quindici città previste dal disegno di legge, sarebbero state sinora individuate Verona, Pesaro, Teramo, Forlì, Foggia, Latina, Padova, Livorno, Sanremo e Bari, che già di per sé rappresentano adeguatamente il territorio nazionale e sono situate anche nell'area del Centro-Sud (come richiesto dall'emendamento 1.1, che avevo sottoscritto, ma che ora giudico pleonastico); per quanto concerne la grande distribuzione, era stata scelta la città di Firenze. La somma di queste città è undici, e ciò consentirà a chi effettuerà le sperimentazioni di poter individuare altre quattro, campionandole tra quelle sufficientemente rappresentative.

La discussione di ieri aveva fatto emergere alcune indicazioni, una delle quali è sintetizzata nell'emendamento 1.3, presentato dai senatori Villone e Contestabile. Credo che a questo punto sia opportuno che il senatore Villone ci illustri il suddetto emendamento, sul cui accoglimento potremo poi discutere, poiché con esso si suggeriva di sostituire le parole «non più di 15 comuni» con le parole «non più di 40 comuni». Credo che tale modifica sia recepitibile per una ragione molto semplice, e cioè che «in corso d'opera» gli sperimentatori si potrebbero render conto che è necessario individuare un certo numero di comuni superiore a 15. Accogliendolo, da una parte non obbligheremmo ad individuare tutti i 40 comuni (perché potrebbe rimanere invariata la decisione di limitarsi a 15), ma d'altro canto assicureremmo una maggiore discrezionalità operativa. Mi sembra si tratti di un emendamento elastico e recepitibile.

Non recepirei, invece, l'emendamento 1.1, che prevede che «almeno un terzo dei comuni scelti per la sperimentazione deve essere campionato nell'area geografica del Centro-Sud», poiché esso è già stato concretamente recepito nella scelta dei comuni.

Non sono nemmeno favorevole all'emendamento 1.2 perché, in base alle argomentazioni portate ieri dal ministro Frattini, mi sono persuaso sull'opportunità che a tale scelta sia preposto il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ha promosso tutta l'attività e che possiede una struttura adeguata a seguire questa sperimentazione.

**PRESIDENTE.** Ricordo che gli emendamenti 1.1 e 1.2 sono stati presentati dal senatore Rosso, che attualmente non è presente in Aula; se quindi nessuno intenderà farli propri, si intenderanno decaduti.

Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli:

#### Art. 1.

##### *(Nuove forme di vendita dei giornali)*

1. All'undicesimo comma dell'articolo 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, nel testo sostituito dall'articolo 7 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«*d-bis*) per la sperimentazione di nuove forme di vendita da effettuarsi in predeterminati esercizi commerciali secondo i criteri e con le modalità che seguono:

1) la sperimentazione avrà la finalità di acquisire elementi conoscitivi sulle variazioni provocate nel mercato della stampa quotidiana e periodica dalla messa in vendita dei giornali in esercizi diversi dalle rivendite fisse autorizzate ai sensi del comma quinto;

2) la sperimentazione avrà la durata massima di un anno e dovrà essere effettuata in non più di quindici comuni, che costituiscano un campione rappresentativo delle realtà socio-economiche del Paese, dei livelli di diffusione della stampa, delle densità delle rivendite esclusive;

3) la sperimentazione sarà effettuata in librerie, tabaccherie, distributori di carburanti, bar. Dovrà essere prevista, anche in un numero di comuni inferiore a quindici, la sperimentazione della vendita negli esercizi della grande distribuzione e quella di periodici specializzati in esercizi commerciali analogamente specializzati;

4) alla indicazione dei comuni, della modalità di rifornimento, degli esercizi nei quali effettuare la vendita sperimentale provvederà il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il parere della Commissione paritetica di cui all'articolo 29 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, integrata con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale dei rivenditori e dei distributori e con due rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI)».

2. Dopo l'undicesimo comma dell'articolo 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come sostituito dall'articolo 7 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria darà avviso dell'avvio della sperimentazione, di cui alla lettera *d-bis*) dell'undicesimo comma, sui giornali quotidiani maggiormente diffusi nei comuni in cui questa avrà luogo».

A questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 1, capoverso d-bis), aggiungere, in fine, le seguenti parole:* «almeno un terzo dei comuni scelti per la sperimentazione dev'essere campionato nell'area geografica del Centro-Sud».

1.1

Rosso

*Al comma 1, capoverso d-bis), n. 4, sostituire le parole:* «il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri» *con le altre:* «la direzione generale per il commercio interno del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato».

1.2

Rosso

*Al comma 1, lettera d-bis), n. 2, sostituire le parole da:* «non più di quindici comuni» *sino al termine del numero, con le seguenti:* «non più di quaranta comuni che costituiscano un campione rappresentativo delle realtà socio-economiche del paese, dei livelli di diffusione della stampa, delle densità delle rivendite esclusive, e siano distribuiti su tutto il territorio nazionale».

1.3

VILLONE, CONTESTABILE

VILLONE. Signor Presidente, il senatore Pasquino ha già illustrato il senso dell'emendamento 1.3, sottoscritto anche dal senatore Contestabile.

Sulla questione inerente alla distribuzione territoriale, vi si richiama solo la necessità che essa venga prevista per tutto il territorio nazionale, il che peraltro statuisce un principio direttivo già osservato: in sostanza, l'emendamento si limita a introdurre un ulteriore elemento di flessibilità.

PASQUINO, *relatore alla Commissione*. Esprimo parere favorevole sull'emendamento 1.3.

PRESIDENTE. Stante l'assenza del proponente, dichiaro decaduti gli emendamenti 1.1 e 1.2.

Metto ai voti l'emendamento 1.3, presentato dai senatori Villone e Contestabile.

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 1, nel testo emendato.

**È approvato.**

Art. 2.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

**È approvato.**

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

**È approvato.**

*I lavori terminano alle ore 12,40.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*  
DOTT. SSA GLORIA ABAGNALE