

(N. 508)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori BITOSSÌ, MASSINI, ALBERTI, LUSSU, VALENZI, RAVAGNAN,
NEGRI, LEONE e FEDELI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 1954

Sistemazione del personale civile non di ruolo e del personale dei ruoli speciali transitori, in servizio nelle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, nei ruoli organici.

ONOREVOLI SENATORI. — Il provvedimento di legge, che viene presentato all'esame e alla approvazione del Senato, prevede la sistemazione del personale non di ruolo e di quello dei ruoli speciali transitori delle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo. La proposta risponde alla duplice necessità di porre l'Amministrazione nelle condizioni di poter assolvere ai suoi compiti, superando la crisi nella quale da tempo si dibatte, e di compiere un atto di giustizia, seppure tardivo, verso una categoria di dipendenti dello Stato, che si è formata contro e fuori della legge, a seguito di una errata politica amministrativa che è in atto da parecchi decenni.

La crisi dell'Amministrazione, se è stata accentuata da avvenimenti contingenti e di emergenza, si appalesa tuttavia come l'effetto ultimo di un costante indirizzo politico per cui, di fronte allo sviluppo dei rapporti sociali di ogni specie, si è sempre cercato di comprimere il corrispondente, logico, adeguato svi-

luppo amministrativo. A tal riguardo è significativa la relazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207, nella quale si legge che « *il personale avventizio ormai da decenni è entrato a far parte, con carattere di quasi stabilità, della burocrazia; mentre in origine fu consentita l'assunzione del personale non di ruolo per provvedere ad esigenze temporanee, in un secondo momento si ricorse largamente a questa forma per sopperire a nuovi compiti affidati alla pubblica Amministrazione, evitandosi allargamenti di organici* ».

Come si vede, la relazione governativa si è limitata a prendere atto del fatto, in sè e per sè, e, pur denunciandolo, non ha dettato le norme atte ad eliminare le conseguenze dannose che da quel fatto sono derivate. In altri termini, quella relazione ha preso atto che le leggi in vigore — la n. 182 dell'11 giugno 1897 e la n. 2395 dell'11 novembre 1923, le quali vietano il ricorso all'opera di personale

LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

straordinario per l'espletamento della normale attività amministrativa — sono state sistematicamente violate, ma alle violazioni denunciate non ha posto alcun riparo.

Gli impiegati costituenti l'apparato della Amministrazione, inquadrati nei ruoli organici, sono circa 75.000, mentre gli impiegati costituenti quello stesso apparato, ma non inquadrati nei ruoli organici, sono circa 85.000, suddivisi fra le varie Amministrazioni. È evidente l'assurdo in una Amministrazione, i cui servizi sono ordinati secondo un disegno giuridico che di fatto non esiste e che, anzi, è sistematicamente violato.

Questo contrasto fra norma giuridica e violazione amministrativa della norma giuridica stessa è la manifesta espressione di un sistema che non ha e non può avere fondamento e che, se applicato a tutti i costi, può portare soltanto ad effetti negativi.

Sta di fatto che i governi ed i ministri responsabili, come capi delle singole Amministrazioni, non hanno mai acceduto alla tesi di compiere gli sforzi necessari — senza dubbio non semplici e tanto meno facili — per attuare le conclusioni cui in astratto sono arrivati. I motivi sono molteplici, ma è sufficiente tenerne presente uno solo, e cioè *il basso costo del personale straordinario*.

Non sarà male a questo punto ricordare che la Costituzione ha già dato espressione scritta ad un principio — *a parità di lavoro, parità di trattamento economico e giuridico* — che era nella coscienza dei popoli e nel bisogno di giustizia delle genti. L'Amministrazione dello Stato, invece, non ha rispettato quel principio che, essendo costituzionale, è protetto anche contro le violazioni legislative e, ricorrendo ai più vari sistemi e alle più incredibili storture, ha voluto conservare apparentemente inalterato l'apparato burocratico, in contrasto con il continuo sviluppo delle esigenze sociali, senza accorgersi che in tal modo è stato, di fatto, costituito il ruolo del personale non di ruolo, con trattamento economico e giuridico inferiore, come tenore retributivo e come rapporto giuridico, a quello sempre inadeguato degli statali di ruolo.

Fino al 1947 il personale avventizio, chiamato a svolgere mansioni proprie del personale di ruolo di gruppo A (tanto per limitare l'esame

ad un solo esempio, estensibile del resto alle altre categorie), non aveva lo stesso trattamento economico, nemmeno dopo anni ed anni di servizio, non aveva sviluppo economico, non aveva uno stato giuridico, un riconoscimento al posto, alla carriera, al riposo, alla quiescenza; e ciò anche se gli era stato richiesto il possesso di una laurea e indipendentemente dalle capacità, dallo zelo e da qualsiasi elemento positivo di qualificazione professionale. Ne derivava una evidente situazione di sfruttamento ingiusto e disumano, sotto l'aspetto sia economico che giuridico, tanto più grave perchè, mentre da un lato si mantenevano i ruoli organici su schemi insufficienti, impedendo di fatto agli avventizi di trovare capienza nei ruoli attraverso i concorsi, dall'altro si faceva leva sul permanente fenomeno della disoccupazione generale per mantenere questo personale sottoposto alla continua apprensione di non riuscire a conservare nemmeno quel poco di cui era in possesso.

Questo permanente stato di depressione morale, di sfiducia, di avvillimento, di mancanza di prospettiva, di compressione economica, di palese ingiustizia, non poteva non creare un permanente dissidio interno fra il personale dei ruoli organici e quello non di ruolo. Il contrasto fra leggi in vigore e politica in atto creava, inevitabilmente, un contrasto interno, che era poi causa di una serie innumerevole di ulteriori gravissime conseguenze quale, ad esempio, quella di alcune retribuzioni inferiori a quelle di tabella, appunto per il tipo particolare di assunzione a cui si ricorre.

Con il decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207, si diede uno sviluppo economico al personale non di ruolo mediante la concessione di scatti, e si fissarono, in un embrionale stato giuridico, alcuni criteri di stabilità, sviluppo di carriera, riconoscendosi anche un trattamento economico di licenziamento.

Che il problema rimanesse tuttavia inalterato, specie in ordine all'adeguamento degli organici alle nuove esigenze dei servizi ed alla parità di trattamento economico e giuridico in corrispondenza con la quantità e la qualità del lavoro prestato, è dimostrato dal fatto che, ad appena un anno di distanza,

fu emanato il decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, che costituiva, per le fasi attraverso cui era giunto a soluzione, il più solenne impegno ad una graduale eliminazione dell'avventiziato.

In effetti, l'istituzione dei ruoli speciali transitori doveva servire a formare una graduatoria di transitabilità dalla posizione di non di ruolo a quella di ruolo ordinario, ma il fatto è che anche questo provvedimento ha disatteso ogni legittima aspettativa. Infatti, a parte che le norme integrative e di attuazione sono state emanate dopo ben tre anni di spasmodica attesa, è preminente la considerazione che oggi, a distanza di cinque anni, soltanto una parte del personale, che ne aveva titolo, ha ottenuto il passaggio nei ruoli speciali transitori e che non uno solo degli impiegati collocati nei predetti ruoli speciali transitori è riuscito a superare la soglia dei ruoli organici per effetto delle norme che avrebbero dovuto far luogo a questo graduale passaggio.

Le promesse, le reiterate assicurazioni che la situazione così affrontata sarebbe giunta a graduale soluzione, non sono state mantenute e, anzi, ci si trova oggi di fronte ad un indirizzo che aggrava il tradizionale comportamento sopra illustrato. Infatti, nel disegno di legge delega presentato al Senato, il Governo afferma il proposito di revisionare i ruoli organici al fine di ridurli a quelle che vengono indicate come le « effettive esigenze dei servizi ». Il Governo, cioè, afferma, in via pregiudiziale e dogmatica, che gli attuali organici sono esuberanti, dimostrando così di ignorare l'esistenza di una rilevante parte di personale, quella appunto non di ruolo e dei ruoli speciali transitori.

Con la progettata riduzione degli organici si riducono ulteriormente le possibilità di transitare a ruolo, già limitate dai ruoli esistenti, e si pongono delle premesse, con le nuove carriere prospettate, che ripropongono in pieno, anche dal punto di vista tecnico e procedurale, il problema del passaggio a ruolo che non potrebbe più essere attuato, secondo quanto è dato intuire, sulla base delle norme contenute nelle leggi n. 262 del 1948 e n. 376 del 1951.

Per converso, la situazione di crisi dell'Amministrazione, denunciata su dati di fatto da

tutte le istanze della popolazione italiana, e in primo luogo dalle stesse singole Amministrazioni per i servizi ad esse affidati, richiede innanzi tutto, e in via di assoluta urgenza, un ampliamento degli organici, i quali devono essere adeguati allo sviluppo che la funzione amministrativa ha avuto e che è giusto e logico che abbia, in correlazione allo sviluppo sociale della vita nazionale.

In attesa che la riforma della pubblica Amministrazione renda possibile l'auspicato e necessario ampliamento degli organici, vi è intanto un provvedimento — quello della sistemazione a ruolo del personale comunque non di ruolo e di quello dei ruoli speciali transitori — che si propone all'attenzione del Paese e del Parlamento con l'evidenza e la logica dei fatti. La proposta, di cui alla presente legge, pur non affrontando la risoluzione integrale del problema, intende, nel suo complesso, realizzare le premesse a ciò indispensabili, fra le quali è di carattere pregiudiziale quella di attuare nell'interno dell'Amministrazione una politica amministrativa fondata su principi di democrazia, di giustizia, di equo riconoscimento, di sviluppo qualitativo dei funzionari.

A tal fine l'articolo 1 affronta il problema alla base e, disponendo il passaggio a ruolo di tutto il personale non di ruolo e di quello già collocato nei ruoli speciali transitori, mira alla eliminazione di una duplicità di trattamento economico e giuridico tra personale adibito agli stessi servizi e alle stesse mansioni, mentre l'articolo 3 fa riferimento anche al personale di ruolo adibito a mansioni proprie del gruppo superiore.

L'articolo 4 è dettato dalla necessità di rendere operante la legge anche nei confronti del personale dei ruoli speciali transitori della Corte dei conti, che è retta da un ordinamento speciale, mentre gli articoli 2, 5, 6 e 7 stabiliscono le norme, le modalità e gli effetti della nomina in ruolo o del passaggio a gruppo superiore.

L'articolo 8 definisce la sfera di applicazione della legge, la quale deve essere la più larga possibile fino a comprendere ogni e qualsiasi personale non di ruolo, senza esclusioni di sorta.

L'articolo 9, infine, provvede alla necessaria copertura dell'onere finanziario, che non potrà

LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

essere che limitatissimo, avuto riguardo al fatto che la futura spesa deve necessariamente assorbire gli stanziamenti attuali per il personale in oggetto e che gli eventuali, ulteriori fabbisogni possono essere comodamente fronteggiati con l'utilizzazione dei residui passivi dei capitoli intestati al pagamento delle retribuzioni del personale, i quali residui passivi, per la esistente vacanza di circa il 50 per cento di personale nei ruoli organici, vengono restituiti al Tesoro.

Terminato in tal modo l'esame analitico delle singole disposizioni, di cui il disegno si compone, ci sia consentito rivolgere un vivo appello al Senato per l'integrale accoglimento della legge stessa, la quale, avendo presenti le necessità del Paese e dell'Amministrazione, non trascura quelle di una categoria, che ha tutti i titoli per essere considerata secondo principi di giustizia e di equità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il personale civile non di ruolo e quello dei ruoli speciali transitori, in servizio alla data della presente legge nelle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, è immesso al grado iniziale dei ruoli organici dei gruppi *A*, *B*, *C*, e del personale subalterno della propria Amministrazione, in corrispondenza alla categoria o al gruppo di appartenenza e al titolo di studio, tranne che per il collocamento nei ruoli di gruppo *C* e del personale subalterno, per i quali si prescinde dal titolo di studio.

Il personale indicato nel precedente comma, qualora sia fornito di un titolo di studio diverso da quello specificamente richiesto per l'appartenenza all'Amministrazione nella quale presta servizio, ha diritto di conseguire la nomina nei ruoli organici di altra Amministrazione, da esso prescelta, i cui ordinamenti prevedono quel titolo.

Art. 2.

Il personale di cui al precedente articolo 1 è compreso in apposita graduatoria sulla base dell'anzianità di servizio ed è nominato nei posti vacanti del grado iniziale del ruolo a cui è assegnato. A parità di anzianità si osserva l'ordine delle preferenze stabilito dall'articolo 1 del decreto-legge 5 luglio 1934, n. 1176, e successive variazioni.

Nel caso di indisponibilità di posti la nomina avviene in soprannumero salvo riassorbimento nelle successive vacanze.

Art. 3.

Salvo quanto disposto nel successivo articolo 4, il personale di cui al precedente articolo 1, il quale durante l'ultimo biennio di servizio abbia svolto mansioni proprie di categoria o di gruppo superiore a quello di appartenenza e che sia in possesso del prescritto titolo di studio, è immesso al grado iniziale del ruolo corrispondente alle mansioni esercitate.

La stessa norma si applica al personale di ruolo che nell'ultimo biennio abbia svolto con carattere continuativo mansioni proprie di gruppo superiore a quello di appartenenza e che sia in possesso del prescritto titolo di studio, fatta eccezione per la immissione nei ruoli di gruppo *C*, per i quali si prescinde dal titolo di studio.

Nei casi previsti dai precedenti commi si applicano, in quanto occorra, le norme di cui all'ultimo comma del precedente articolo 1 e al successivo articolo 2.

Art. 4.

Gli impiegati del ruolo speciale transitorio del gruppo *A*, della Corte dei conti e quelli non di ruolo appartenenti alla 1^a categoria, i quali siano in possesso dei requisiti prescritti dalla legge 21 marzo 1953, n. 161, possono prendere parte, prescindendo dal limite di età e dalla durata del servizio prestato, ai concorsi per l'ammissione nella carriera della

LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

magistratura della Corte dei conti banditi dopo la pubblicazione della presente legge.

Gli impiegati del ruolo speciale transitorio del gruppo *B* della Corte dei conti e quelli non di ruolo appartenenti alla 2ª categoria, i quali durante l'ultimo biennio di servizio abbiano svolto con carattere continuativo mansioni proprie della categoria superiore a quella di appartenenza, possono prendere parte, prescindendo dai limiti di età, al primo concorso bandito dopo la pubblicazione della presente legge per l'ammissione nella carriera della magistratura della Corte dei conti purchè siano muniti del titolo di studio richiesto dalla legge 21 marzo 1953, n. 161, e abbiano prestato otto anni di ininterrotto servizio qualificato lodevole alle dipendenze della Corte dei conti.

Gli impiegati indicati nel primo o nel secondo comma del presente articolo, che non sono in possesso dei requisiti voluti per l'ammissione al concorso della magistratura della Corte dei conti, e quelli che non risultano idonei nei concorsi previsti dai commi precedenti, hanno diritto di chiedere la nomina al grado iniziale di gruppo *A* nei ruoli organici di altra Amministrazione, i cui ordinamenti prevedono il titolo di studio da essi posseduto.

Art. 5.

Per conseguire la nomina nei ruoli organici ovvero il passaggio a gruppo superiore si prescinde dai limiti di età e il personale interessato deve presentare domanda all'Amministrazione di appartenenza entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

La domanda di cui al comma precedente deve essere corredata dal titolo di studio, per il quale si applicano le particolari norme vigenti anche di carattere eccezionale o transitorio; e, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Amministrazione provvede alla nomina in ruolo o al passaggio a gruppo superiore con decreto ministeriale, che indica anche l'ordine di ruolo.

Nel caso previsto dall'ultimo comma del

precedente articolo 1, la domanda è presentata, per il tramite dell'Amministrazione di appartenenza, all'Amministrazione nei cui ruoli l'impiegato intende passare, e questa deve provvedere entro il termine di un anno di cui al precedente comma.

Art. 6.

Fino a quando non sia provveduto all'adeguamento dei ruoli organici del personale dello Stato, il personale dei ruoli speciali transitori, che in virtù della presente legge sia stato nominato al grado iniziale dei ruoli organici, è ammesso a partecipare ai concorsi per il grado 8° di gruppo *A*, 9° di gruppo *B* e 11° di gruppo *C* ai sensi e con gli effetti delle disposizioni del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 7 aprile 1948, n. 262, e della legge 5 giugno 1951, n. 376, e successive variazioni.

Per il personale civile non di ruolo che, ai sensi della presente legge, sia stato nominato al grado iniziale dei ruoli organici e che abbia già un'anzianità di servizio comunque prestato di anni sei, ridotti a due per gli ex combattenti e categorie equiparate, il periodo di servizio richiesto per la partecipazione ai concorsi indicati nel precedente comma decorre dalla data di compimento della predetta anzianità di anni sei o due, la cui decorrenza non potrà però mai riferirsi a data anteriore al 1° maggio 1948.

Art. 7.

Al personale che, ai sensi della presente legge, consegue la nomina nei ruoli organici ovvero il passaggio a gruppo superiore, è attribuito il trattamento economico stabilito per il gruppo e grado nei quali è nominato, e la differenza fra questo trattamento e quello eventualmente superiore in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge è conservata a titolo di assegno personale, utile ai fini del trattamento di quiescenza, da assorbire nei successivi aumenti periodici di stipendio.

Art. 8.

Le disposizioni della presente legge si applicano a tutto il personale impiegatizio non di ruolo, maschile e femminile, comunque assunto e denominato, anche a contratto o a ferma temporanea, ed anche se assunto in base a disposizioni diverse da quelle del decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, ivi compresi i dipendenti degli Uffici del lavoro e delle Sezioni provinciali dell'alimentazione.

Art. 9.

All'onere finanziario derivante dall'attuazione della presente legge si provvederà con gli stanziamenti previsti per gli stipendi e le indennità accessorie relative al personale impiegatizio non di ruolo, e le eventuali integrazioni, in relazione ai fabbisogni, saranno fronteggiate con le economie dei bilanci delle singole Amministrazioni, ciascuna per la parte di sua competenza.