

(N. 1214)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore TRABUCCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 NOVEMBRE 1955

Interpretazione autentica dell'articolo 4 del decreto-legge 31 luglio 1954, n. 533, convertito, con modificazioni, nella legge 26 settembre 1954, n. 869.

ONOREVOLI SENATORI. — Com'è a voi noto, in dipendenza della soppressione, disposta con l'articolo 1, comma 1° del decreto-legge 31 luglio 1954, n. 533 (1), dei diritti e proventi casuali di cui il personale delle amministrazioni delle finanze, del tesoro e della Corte dei conti aveva beneficiato fino all'emanazione di tale decreto, è stato istituito, in virtù dell'articolo 4 dello stesso decreto, modificato dalla legge di conversione 26 settembre 1954, n. 869, un assegno sostitutivo dei diritti soppressi a favore del personale delle suddette amministrazioni già ammesso, alla data del 31 luglio

1954, al riparto dei diritti e compensi medesimi (1).

In applicazione delle norme anzicitate, furono, fra l'altro, emanati, dalle Amministrazioni del tesoro e delle finanze, provvedimenti per la corresponsione dall'assegno sostitutivo dei proventi in parola anche al dipendente personale distaccato presso il Ministero del bilancio, che fino al 31 luglio 1954 godette della ripartizione dei proventi medesimi.

Senonchè, in sede di registrazione di tali decreti, sono stati sollevati dubbi circa la possibilità di corrispondere l'assegno in questione anche al personale in servizio presso il sud-

(1) Decreto-legge 31 luglio 1954, n. 533, convertito, con modificazioni, nella legge 26 settembre 1954, n. 869.

Articolo 1, comma 1° - « Tutti i diritti, proventi e compensi, comunque denominati, istituiti a carico dei cittadini o di enti per essere erogati ai dipendenti delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono soppressi, ad eccezione di quelli previsti dalle tabelle A, B, C, D, E allegate al presente decreto ».

Articolo 4. - « Al personale che, in base alle disposizioni vigenti il 31 luglio 1954, è ammesso al riparto

dei diritti, proventi e compensi soppressi ai sensi del precedente articolo 1, è corrisposto, a decorrere dal 1° agosto 1954 ed in sostituzione di detto riparto, un assegno personale mensile pari ad un dodicesimo dei diritti, proventi e compensi riscossi o ad esso spettanti durante l'esercizio finanziario 1953-54, fermo restando il disposto dei commi 3° e 4° dell'articolo 10 della legge 11 aprile 1950, n. 130. Si applicano le disposizioni del 4° e 5° comma dell'articolo 3.

detto Ministero, eccedendosi, che, stando al contenuto letterale delle disposizioni vigenti al 31 luglio 1954 in materia di proventi casuali, quel personale non avrebbe avuto titolo per partecipare alla ripartizione di essi, non essendo in servizio presso le Direzioni generali o gli uffici indicati nei singoli provvedimenti legislativi sicchè sarebbe mancato il presupposto legale per l'attribuzione dell'assegno personale.

Sta di fatto, invece, che l'ammissione del personale di cui trattasi alla ripartizione dei proventi casuali venne accordata, non per erronea applicazione delle norme vigenti, bensì interpretando quelle norme in correlazione alla particolare situazione giuridica del personale medesimo.

Il Ministero del bilancio, infatti, non dispone, per la legge che lo ha istituito, di personale proprio, ma deve valersi, per l'adempimento dei propri fini, del personale di altre Amministrazioni all'uopo comandato (decreto legislativo 4 giugno 1947, n. 407, articolo 6(1)). In concreto, esso si vale di personale proveniente dalle Amministrazioni delle finanze e del tesoro, le cui funzioni si svolgono negli stessi settori di competenza del Ministero del bilancio. È perciò avvenuto che detto personale ha continuato nella sua totalità ad essere ammesso al riparto dei proventi casuali così come se fosse stato in servizio al Ministero delle finanze o a quello del tesoro nonostante fosse comandato presso il Ministero del bilancio: e ciò non soltanto perchè non sarebbe stato equo ridurre — a causa di un comando

(1) Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 giugno 1947, n. 407, concernente l'istituzione del Ministero del bilancio.

Articolo 6. — « Il Ministero del bilancio è costituito da due direzioni generali che assumono rispettivamente la denominazione di direzione generale per le entrate e di direzione generale per le spese.

Le funzioni di direttore generale sono esercitate da funzionari comandati presso il Ministero del bilancio da altre amministrazioni dello Stato. Presso il Ministero del bilancio sono altresì comandati da altre amministrazioni dello Stato dipendenti di ruolo e non di ruolo, in numero da determinarsi con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri del bilancio e del tesoro. È vietata ogni variazione in aumento degli organici del personale di ruolo e dei contingenti del personale non di ruolo in conseguenza dei comandi previsti nei due commi precedenti.

disposto, nella generalità dei casi, di ufficio e nell'esclusivo interesse dell'Amministrazione — il trattamento economico complessivo ad esso corrisposto, ma anche e soprattutto nella considerazione che il servizio reso presso il Ministero del bilancio, mentre non si differenzia, per il suo contenuto, da quello dei dipendenti delle Amministrazioni finanziarie (tra le quali si può classificare, sotto l'aspetto sostanziale, anche il Ministero anzidetto), si concreta sempre in un'attività di collaborazione con queste ultime, in conseguenza delle funzioni istituzionalmente ad esso attribuite per cui può veramente considerarsi che tale personale continui, pur comandato al Bilancio, a prestare servizio presso i singoli ministeri di provenienza (2).

Ora, siccome per il disposto del menzionato articolo 4, il titolo per fruire dell'assegno controverso è costituito dall'avvenuta ammissione al riparto dei soppressi diritti casuali « in base alle disposizioni vigenti il 31 luglio 1954 », per stabilire, se al personale in parola spetti o no tale assegno, dovrebbe accertarsi, non propriamente se esso prestasse servizio al 31 luglio 1954 presso i Ministeri delle finanze o del tesoro o presso la Corte dei conti, bensì se lo stesso personale fosse legalmente ammesso al riparto dei proventi casuali presso una di tali Amministrazioni, ai sensi di dette disposizioni.

Se si analizza la posizione del personale distaccato presso il Ministero del bilancio, quale sopra esposta, risulta anzitutto che fino al 31 luglio 1954 esso fu certamente ammesso in linea di fatto al riparto dei proventi casuali presso i Ministeri delle finanze e del tesoro, a seconda della provenienza, appunto in base alle disposizioni vigenti a quella data (decreti legislativi del Capo Provvisorio dello Stato 11

(2) In tal senso Luigi Einaudi (che fu il primo Ministro del Bilancio) nel suo « Sistema Tributario Italiano », pag. 3, dove testualmente dice: « Gli organi che curano l'applicazione delle norme attinenti all'attività finanziaria costituiscono l'organizzazione finanziaria, la quale è affidata al Ministero delle finanze, al Ministero del tesoro e al Ministero del bilancio. Il Ministero del bilancio, di recente istituzione (Decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 4 giugno 1947, n. 407), si può considerare come il supremo regolatore della pubblica finanza ».

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

maggio 1947, n. 378, e 28 gennaio 1948, n. 76, e relativa legge di ratifica 17 luglio 1951, n. 575 e leggi di proroga e modificazione 14 febbraio 1953, n. 49, e 27 dicembre 1953, n. 948) e che li percepiva inoltre dal 1° gennaio al 31 luglio 1954 in forza degli appositi decreti - regolarmente registrati dalla Corte dei conti - emessi dai predetti Ministeri a norma dell'articolo 2, secondo comma; della legge 27 dicembre 1953, n. 948, ma si deve ammettere anche che in linea di diritto era giusto ritenere che i personali comandati al Ministero del bilancio dovessero partecipare al riparto dei diritti casuali come se fossero stati in servizio presso il Ministero donde provenivano, data la stretta connessione dei compiti dei tre ministeri.

Il titolo originario per cui lo stesso personale è stato ammesso al riparto dei proventi appare e sempre apparve corrispondere a diritto fino al 31 luglio 1954 ma il fatto del pagamento si identificò poi con il titolo per cui, in base all'articolo 4 della legge n. 869 del 1954, compete oggi l'assegno personale quivi previsto. Da ciò consegue che tale assegno non può essere negato al personale in oggetto con la giustificazione che al 31 luglio 1954 esso non prestava servizio presso i Ministeri del tesoro e delle finanze dato che i dipendenti del Ministero del bilancio dovevano considerarsi come appartenenti ai suddetti ministeri e che la ripartizione avvenuta in base a tale equiparazione convalidata dall'avvenuta registrazione, da parte della Corte dei conti, dei relativi decreti emessi sotto il regime della legge n. 948 del 27 dicembre 1953 era ritenuta come legittimamente acquisita all'atto della emanazione del decreto legislativo 31 luglio 1954, n. 533.

Il riconoscimento del diritto del personale in oggetto all'assegno compensativo dei soppressi proventi casuali trova, altresì, piena rispondenza nella *ratio* della norma istitutiva di tale assegno, con il quale si è soprattutto inteso di non turbare la situazione economica dei dipendenti, che fino allora avevano partecipato al riparto dei proventi stessi, con una riduzione del trattamento economico di cui essi avevano complessivamente fruito fino al 31 luglio 1954. Se ora, pertanto, dopo avere ininterrottamente ammesso il personale di-

staccato presso il Ministero del bilancio al riparto dei proventi fino a quella data, gli si disconoscesse il diritto all'assegno in questione, si tradirebbe appieno lo spirito della legge, in quanto si verrebbe ad apportare, di fatto, una grave falcidia, nel complesso degli assegni percepiti da detto personale fino al 31 luglio 1954, falcidia valutabile - per i dipendenti di gruppo C e di grado inferiore - a circa il 20 per cento (pur tenendo conto della riduzione di cui è stato oggetto l'assegno personale per effetto dell'assorbimento dei 2/3 dei miglioramenti economici in corso di applicazione). Ancor più grave sarebbe, poi, la circostanza che tale falcidia verrebbe a colpire, nella generalità, impiegati i quali vennero distaccati come dicemmo presso il Ministero del bilancio dalle Amministrazioni delle finanze e del tesoro, cui appartengono, non su propria istanza, ma d'ufficio, a richiesta dello stesso Ministero, per le rilevate necessità funzionali di questo; essi, perciò, dovrebbero ora subire un irreparabile danno economico, di carattere continuativo, a causa di un fatto verificatosi, indipendentemente dalla loro iniziativa, per volontà e nell'interesse della Amministrazione; danno che non avrebbero subito se avessero continuato a prestare servizio presso le Amministrazioni di provenienza. Oltre tutto negandosi l'assegno compensativo a detto personale, si giungerebbe ad una iniqua sperequazione fra dipendenti delle stesse Amministrazioni delle finanze e del tesoro, dei quali quelli distaccati - sia pure per brevissimo tempo - intorno al 31 luglio 1954 presso il Ministero del bilancio percepirebbero assegni ridotti di circa il 20 per cento rispetto agli assegni complessivamente percepiti dai pari grado che hanno invece continuato a prestare servizio nelle Amministrazioni di provenienza. E tale sperequazione apparirebbe ancor più evidente ed assurda, allorchè, come è probabile, altri dipendenti delle dette Amministrazioni venissero distaccati presso il Ministero del bilancio, in quanto questi ultimi continuerebbero a percepire l'assegno personale, che invece dovrebbe essere negato ai loro colleghi che al 31 luglio 1954 erano distaccati presso lo stesso Ministero, anche se tornassero alle Amministrazioni di provenienza.

È quindi fuori dubbio che, pur se le disposizioni in oggetto potessero interpretarsi, per non concessa ipotesi, nel senso che il distacco presso il Ministero del bilancio al 31 luglio 1954 costituisse « titolo negativo » ai fini della corresponsione dell'assegno personale, tale interpretazione — che neppure si deduce dalla lettera della legge — sarebbe assolutamente contraria allo spirito di essa e darebbe luogo a situazioni di sì stridente e palese ingiustizia, che la legge stessa non può aver voluto creare: ciò, oltre tutto, in netto contrasto con le solenni dichiarazioni rese dal Governo, in sede di discussione della legge con cui vennero soppressi i proventi casuali (1).

* * *

Motivi d'ordine giuridico e considerazioni di carattere equitativo inducono, quindi, ad interpretare l'articolo 4 della legge 26 settembre 1954, n. 869, nel senso che l'assegno ivi istituito compete anche ai personali dell'Amministrazione delle finanze e del tesoro distaccati presso il Ministero del bilancio che hanno già fruito di fatto dei soppressi proventi casuali al 31 luglio 1954.

Stante, peraltro, la perplessità manifestata dall'organo di controllo favorevole ad una interpretazione formale della norma in questione e dato che la mancata esecuzione dei provvedimenti per l'attribuzione dell'assegno in oggetto al personale del Ministero del bilancio minaccia di privare per lungo tempo detto personale di legittime competenze — fino alla soluzione delle controversie giurisdizionali che necessariamente ne conseguirebbero — in piena antitesi con lo spirito della legge e con le assicurazioni del Governo, si rende quanto mai urgente ed opportuna la norma interpretativa della disposizione stessa.

A tale scopo, d'ordine giuridico ed equitativo, è appunto rivolta la proposta che ho l'onore di sottoporre al Vostro esame, con la

(1) In tale sede, infatti, il Sottosegretario di Stato per la Riforma dell'Amministrazione, onorevole Lucifredi, si è testualmente espresso nei seguenti termini: « Il Governo si è preoccupato di fare in modo che nessun dipendente dello Stato venisse a subire per effetto della legge il più piccolo danno economico... sicchè nel suo importo globale la busta-paga del mese di agosto non fosse inferiore a quella del mese di luglio ».

quale si dichiara che il trattamento previsto dal 1° comma dell'articolo 4 della legge 26 settembre 1954, n. 869, si applica anche al personale dei Ministeri delle finanze e del tesoro distaccato al Ministero del bilancio.

* * *

L'esiguo onere finanziario correlativo alla attuazione della disposizione proposta, valutabile a non oltre sette milioni di lire annue viene posto a carico delle stesse Amministrazioni dalle quali il personale anzidetto percepiva una quota di diritti casuali e trova capienza negli stanziamenti già previsti nei capitoli dei bilanci delle stesse Amministrazioni riservati alla copertura dell'onere inerente alla corresponsione a favore del dipendente personale dell'assegno sostitutivo dei soppressi proventi casuali, sicchè non è d'uopo reperire una nuova fonte d'entrata.

Il Ministero stesso infatti era assolutamente convinto che al personale distaccato del bilancio spettasse di partecipare al riparto — e di ciò ha tenuto conto nelle predisposizioni del preventivo.

Al riguardo giova rilevare che, con il provvedimento di approvazione delle variazioni al bilancio per l'esercizio finanziario 1954-55, già approvato dal Senato ed ora all'esame della Camera dei deputati, la intestazione del capitolo n. 408-bis del preventivo della spesa del Ministero del tesoro e quella del capitolo n. 12-bis del preventivo della spesa del Ministero delle finanze sono state integrate in guisa da riservare i relativi stanziamenti anche per la corresponsione dell'assegno in questione al personale di dette amministrazioni distaccato presso il Ministero del bilancio.

Tale variazione, oltre a regolarizzare dal punto di vista formale e delle coperture, la corresponsione dell'assegno anzidetto a favore del personale in questione, già di per se costituisce la convalida sia pure indiretta, della interpretazione sostenuta con la presente proposta, in quanto implica il riconoscimento del diritto del personale di cui trattasi all'assegno istituito con il menzionato articolo 4 della legge 26 settembre 1954, n. 869.

Per questi motivi, onorevoli colleghi, Vi invito a votare la modifica che corrisponde vera-

mente ad esigenze di giustizia e ad una serena visione della situazione.

È infatti indubbio che nella disposizione istitutiva dei diritti casuali, il legislatore ha certamente considerato il comando al Ministero del bilancio come avvenuto nei limiti della Amministrazione finanziaria concepita in senso latissimo e quindi con conseguenze ben diverse dal comando ad altro ministero avente proprio organico e propria autonomia burocratica, ed è altrettanto indubbio che

quando il Parlamento ha votato l'articolo 4 del decreto legislativo 31 luglio 1954, n. 533, modificato con la legge 26 settembre 1954, n. 869, ha voluto riferirsi a tutti i personali che in linea di fatto partecipavano al riparto dei proventi casuali senza contestazione in atto ed avrebbe espressamente sancito che fra questi dovevano trovarsi anche i comandati al Ministero del bilancio se mai fosse sorto il dubbio che neppure la Corte dei conti aveva sollevato fino ad allora.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico

Il trattamento previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 31 luglio 1954, n. 533, convertito con modificazioni nella legge 26 settembre 1954, n. 869, si applica, con la medesima decorrenza stabilita da tale disposizione, al personale dello Stato in servizio presso il Ministero del bilancio che, prima del distacco presso detto Ministero, percepiva una quota dei diritti, proventi e compensi soppressi ai sensi dell'articolo 1 dello stesso decreto-legge.

La corresponsione del trattamento di cui al precedente comma è posta a carico delle Amministrazioni che hanno corrisposto al predetto personale la quota dei diritti, proventi e compensi suindicati.