**(N. 232-A)**

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## Relazione di maggioranza della 1ª Commissione permanente

**(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno)**

(RELATORE ZOTTA)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

**presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri**

**di concerto con tutti i Ministri**

**NELLA SEDUTA DEL 4 DICEMBRE 1953**

**Comunicata alla Presidenza il 23 giugno 1954**

Delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato.

INDICE

§ 1. QUESTIONI PREGIUDIZIALI.
1. Sulla costituzionalità della delega *Pag.* 2
2. Sulla opportunità di ricorrere alla delega 4
3. Esame della possibilità di stralcio della parte economica . . . . . 5
4. Esame della costituzionalità sotto il profilo dell'articolo 81 della Costituzione . . 5

§ 2. ORDINAMENTO DELLE CARRIERE . . . . . 6

§ 3. GRADO FUNZIONALE E RESPONSABILITÀ . . 7

§ 4. AMMISSIONE ALL'IMPIEGO E PROMOZIONI . . 9

§ 5. ALTRI ASPETTI DELLO STATO GIURIDICO E DELL'ORDINAMENTO GERARCHICO . . . . . 12

§ 6. PROGRESSIONE ECONOMICA . . . . . *Pag.* 13

§ 7. LA RETRIBUZIONE FONDAMENTALE UNICA . . 13

§ 8. IL MIGLIORAMENTO DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA . . . . . 15

§ 9. IL MIGLIORAMENTO ECONOMICO A TUTTI GLI IMPIEGATI STATALI . . . . . 16

§ 10. STATO GIURIDICO E TRATTAMENTO ECONOMICO DEI DIPENDENTI DELLO STATO CON STATUTI SPECIALI . . . . . 17

§ 11. IL MAGGIOR PRESTIGIO DEI FUNZIONARI . . 19

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500)

ONOREVOLI SENATORI. — La riforma dell'Amministrazione, intesa ad assicurare una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, deve partire da una più razionale disciplina delle carriere, dello stato giuridico, del trattamento economico degli impiegati dello Stato.

A tale finalità mira l'odierno disegno di legge, il quale si presenta al Senato nella forma di una legge-delega.

La discussione in Commissione è stata laboriosa ed ha impegnato quattordici sedute. Le questioni trattate sono di due ordini: pregiudiziali e di merito.

## § 1.

## QUESTIONI PREGIUDIZIALI.

1. *Sulla costituzionalità della delega.*

Oggi la fonte, da cui prende norma il rapporto di impiego pubblico, è la legge. L'articolo 97 della Costituzione, comma primo, stabilisce che « i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge » (1).

Poichè le leggi delegate hanno valore di legge ordinaria, non può sorgere dubbio sulla costituzionalità del disegno di legge in esame col quale si propone di concedere al Governo la delega per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati della Stato.

Ma sono state osservate le prescrizioni dell'articolo 76 della Costituzione? Tale norma dispone che l'esercizio della funzione legislativa può essere delegata al Governo a condizione che:

siano determinati i princìpi e i criteri direttivi;

la delega sia concessa per un tempo limitato;

la stessa abbia un oggetto definito.

Non può dubitarsi che la durata della delega sia stata stabilita, con la prefissione del termine di un anno. L'opposizione ha osservato che tale lasso di tempo è insufficiente. Non sembra fondata la preoccupazione, come vedremo. Comunque ai fini della costituzionalità, genererebbe perplessità un termine che peccasse in abbondanza e non in difetto, potendo l'eccesso essere inteso come tempo illimitato.

È altresì difficile contestare che la richiesta di delega non ottemperi alla condizione dell'oggetto definito. Esso è individuato nel nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato. Non può essere motivo di invalidità la vastità della materia, anzi è proprio questa circostanza che, come vedremo subito, suggerisce l'opportunità della delega.

L'essenziale è che non vi sia quella imprecisione o genericità, che consentano al potere esecutivo di spaziare a discrezione nel campo legislativo. E qui per statuto dei dipendenti dello Stato, così come si individua negli otto articoli del disegno di legge, si sa bene che si vuole comprendere tutte e soltanto le norme che concernono l'ordinamento gerarchico, lo stato giuridico, il trattamento economico del personale statale.

I rilievi si concentrano soprattutto sui « criteri direttivi ».

L'opposizione li ritiene insufficienti.

Per giudicare su questa eccezione, giova chiarire il pensiero del Costituente. Si è voluto evitare che attraverso lo strumento della delega si togliesse alle Camere la possibilità di giudicare sulla opportunità di emanare alcune norme aventi valore di legge ordinaria. È riservato, dunque, al Parlamento il potere di determinare i princìpi e i criteri direttivi. Ma la misura e i limiti dei medesimi sono stabiliti dal Parlamento stesso in relazione ad una valutazione politica, la quale già in linea generale riflette la posizione di fiducia o meno dei vari

(1) I regi decreti 11 novembre 1923, n. 2395, per l'ordinamento gerarchico e 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati civili, furono emanati dal Governo in virtù della legge sui pieni poteri. Si riteneva anche allora che lo stato giuridico degli impiegati dovesse essere disciplinato per legge (legge formale o delegata). Al principio innovò profondamente la legge 31 gennaio 1926, n. 100 (art. 1, n. 3), la quale stabilì che potessero essere emanate con regolamenti le norme giuridiche necessarie per disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato e l'ordinamento del personale ad esse addetto. Essendosi così affermata la competenza governativa, le norme sull'ordinamento gerarchico e sullo stato giuridico potettero essere modificate per precetto regolamentare. La Costituzione ha riaffermato la competenza legislativa. Resta oggi escluso che la materia possa essere disciplinata da norme non aventi forza di legge.

Partiti nei confronti del Governo. Resta fermo che a stabilire la estensione e la portata dei princìpi e dei criteri direttivi da imporre il Parlamento è libero di discutere con ogni possibile larghezza, sicchè, per ipotesi estrema, esso può anche analizzare a tal punto i princìpi e i criteri stessi da lasciare al Governo poco più che la formulazione tecnica della norma. Nessuna accusa pertanto di incostituzionalità può essere aprioristicamente formulata sulla ampiezza dei princìpi e dei criteri. Interessante è che essi sussistano qualunque sia la loro misura.

In concreto, l'articolo 2 contiene ben quattordici criteri direttivi: altri sono enunciati nell'articolo 5, altri ancora nell'articolo 7 a proposito dell'Azienda delle ferrovie e nell'articolo 8 nei riguardi dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici. Tali criteri sono il risultato ultimo di una lunga, coscienziosa e profonda elaborazione. La quale ha inizio subito dopo la Liberazione. Parve fin d'allora necessario provvedere alla riforma degli ordinamenti burocratici, come uno dei capitoli fondamentali della riforma dell'Amministrazione, affidata alla Commissione Forti. Fu istituita una Sottocommissione per lo studio della riforma della « burocrazia ». Ne venne fuori un progetto, che fu inviato per l'esame al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti, ai Ministeri, alle associazioni sindacali, ai più noti cultori di scienze amministrative: furono raccolte e rielaborate osservazioni e critiche, e si predispose così il materiale per un disegno di legge. Alla Commissione Forti seguì quella Giovannini costituita nell'ottobre 1948 e composta di rappresentanti delle due Camere, del Governo e delle organizzazioni sindacali: la quale esaurì i suoi lavori due mesi dopo, limitandosi alle proposte di maglioramenti economici. Gli studi furono ripresi con alacrità, impegno e perspicacia dall'onorevole Petrilli, Ministro senza portafoglio e proseguiti senza sosta, sempre con impulso ed acume dal Sottosegretario onorevole Lucifredi. Tali studi hanno condotto alla presentazione il 21 febbrario 1953, del disegno di legge per la « Delega al Governo del potere di emanare le norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato » (Atto Senato n. 2822). La fine della legislatura ha impedito l'approvazione del medesimo, che ora si ripresenta con alcune modifiche, che si ritengono necessarie per attuare più sollecitamente la riforma.

Il lungo ed ampio cammino mette in evidenza non solo l'esistenza dei criteri direttivi, nel senso richiesto dalla Costituzione, ma anche la loro rispondenza alla coscienza giuridica del Paese, come è lecito desumere dal fatto che essi sono scaturiti da una elaborazione lenta e minuta, cui hanno partecipato supremi consessi amministrativi, ministeri, parlamentari, studiosi, associazioni sindacali. Ed oggi al termine di questo paziente e coscenzioso *iter* vengono presentati al Parlamento per riceverne il crisma. Nulla dunque di imprecisato e di imprevisto. Il Parlameto dirà se e in quale misura essi od altri eventuali rispondano meglio alle esigenze del Paese. Sovrano in codesta prerogativa, non abdica minimamente alla sua funzione: la lunga serie dei criteri direttivi — in nessuna delle leggi-deleghe emanate dopo l'entrata in vigore della Costituzione se ne è avuta una così particolareggiata — fa sì che, in realtà, le linee fondamentali della riforma le delibererà il Parlamento ed esso solo quando approverà la legge-delega.

Si aggiunga, poi, che è previsto (articolo 3) il parere — e il Senato sa quale peso esso abbia avuto finora in circostanze analoghe — di una Commissione parlamentare costituita da sette senatori e sette deputati designati dai Presidenti dei due rami del Parlamento. La Commissione, per conferire una maggiore rappresentanza parlamentare, *ha elevato da cinque a sette il numero.*

Il discorso apparrà più evidente quando si esamineranno i princìpi fondamentali della riforma. Così, ad esempio, sono bene precisati i concetti relativi al riordinamento delle carriere, alla organizzazione dei gradi in base alla funzione, alla determinazione delle responsabilità, al reclutamento, alla progressione in carriera, alla progressione economica, all'unificazione delle voci della retribuzione, alla formazione di una tabella unica di classificazione delle retribuzioni, all'agganciamento della pensione allo stipendio così unificato. S'intende che in quanto si lascia un margine di discrezionalità — altrimenti l'attività governativa nel caso in esame, non è più legislativa, ma rego-

lamentare, e non occorre allora una legge-delega — vi è sempre la possibilità di rilevare la mancanza di un dettame in ordine a questo o quell'altro aspetto. Ma ciò non importa violazione dell'articolo 76 della Costituzione, il quale esige che i criteri direttivi siano fissati. E qui non può disconoscersi che essi figurano in esauriente misura.

In particolare si è detto dagli oppositori che non sono criteri direttivi quelli fissati nel numero 14 (la regolamentazione di ogni altro aspetto dello stato giuridico e dell'ordinamento degli impiegati, ecc.), ove si fa un puro e semplice elenco delle materie, cioè degli oggetti, ma non si stabilisce alcun principio sulla disciplina dei medesimi. L'osservazione sarebbe esatta se si esaminasse il numero in sè, senza collegamento con gli altri. Bisogna a questo punto considerare che la riforma non importa un totale sconvolgimento dell'ordinamento giuridico esistente: nei numeri precedenti sono segnati i princìpi innovatori, in questo si considera soltanto la esigenza di armonizzare tali princìpi con gli istituti esistenti, ma non si intende innovare ad ogni costo.

Si comprende così il fatto che non vi sia una elencazione in dettaglio dei minimi o dei massimi, delle percentuali o di altre misure in ordine al trattamento economico: senza considerare inoltre che ciò non sarebbe neppure possibile, non avendosi ancora gli elementi precisi per la determinazione della somma complessiva, di cui il Tesoro dovrà disporre per fronteggiare la nuova spesa.

2. *Sulla opportunità di ricorrere alla delega.*

La Commissione si è anche pronunciata sulla opportunità della delega. Si sosteneva in contrario che non vi fosse la necessità di una delega: meglio avrebbe operato il Governo presentando alle Camere un disegno di legge organico, senza — si diceva — norme in bianco e l'implicita riserva di una certa discrezionalità del Governo sui limiti dei princìpi e criteri fissati dal Parlamento.

Le obbiezioni non sembrano convincenti.

Il numero e la portata dei criteri direttivi denotano che si vuole innovare nella struttura fondamentale del sistema. Non si tratta di emendamenti. È un'opera delicata, che comporta una visione di sintesi ed un lavoro di analisi, in un quadro armonico, ove ogni precetto abbia la sua precisa formulazione, il suo posto e il suo valore in relazione agli altri precetti, presi singolarmente e nel loro insieme. È un lavoro minuto che può essere compiuto solo da un'unica mente direttiva ed operativa. Non si vuol disconoscere una tale idoneità ad una grande Assemblea, qual'è l'uno e l'altro ramo del Parlamento. Ma bisogna arrendersi alla realtà e riconoscere che codesta unicità opera più agevolmente e con maggior rapidità in un Corpo ristretto anzichè in un grande Consesso. Si immagini quanto tempo, tra l'altro, importerebbe secondo la normale procedura legislativa la discussione di tutto un *corpus juris*, qual'è lo statuto degli impiegati. Occorrerebbe forse l'intera legislatura solo per questo, lasciando appena un margine per i bilanci.

Bisogna dunque considerare da un lato l'esigenza di armonia: una riforma dello statuto degli impiegati importa la elaborazione di una grande quantità di precetti, che debbono disciplinare i vari aspetti del rapporto d'impiego dalla costituzione alla estinzione con norme tra di loro collegate; dall'altro la necessità di provvedere d'urgenza ad una sistemazione che è vivamente reclamata dal Paese, oltrechè dagli interessati, mentre il Parlamento, se vi si dedicasse per intero, sottrarrebbe tempo alla approvazione di altre norme, anche costituzionali, alle quali è impegnato.

Deriva da queste considerazioni, valide per tutti i tempi e per tutti i Paesi, che per costante tradizione non solo in Italia ma in ogni Stato civile, si è sempre provveduto con delega al Governo tutte le volte che si è dovuto legiferare in materia tecnica e complessa. Con legge delegate furono emanati i vari Codici e la maggior parte delle più importanti leggi amministrative.

La sollecita e ben curata emanazione dello statuto dei pubblici dipendenti, quale può ragionevolmente attendersi per effetto della delega legislativa, risponde agli interessi del Paese, poichè costituisce il presupposto di ogni riforma amministrativa, che miri seriamente alla maggiore efficienza dell'attività statale, e

risponde altresì agli interessi degli impiegati, per gli indiscutibili vantaggi che le nuove norme assicureranno loro.

3. *Esame della possibilità di stralcio della parte economica.*

Nè si voglia qui sostenere la utilità dello stralcio della parte economica, come con insistenza è stato chiesto dalla opposizione: quasi che agli impiegati, per non dire al Paese, interessasse solo e comunque un qualsiasi miglioramento economico indiscriminato. Si è detto infatti che, dal momento che si deve far presto — gli impiegati non possono ulteriormente attendere — si provveda intanto a concedere un aumento sulle retribuzioni, salvo poi ad esaminare con la normale procedura legislativa innanzi al Parlamento le norme sullo stato giuridico e sull'ordinamento gerarchico. Al che la maggioranza della Commissione risponde: che è d'accordo nel far presto, ma ritiene necessario far bene nel contempo. Senza ulteriore perdita di tempo. Proprio in virtù della legge-delega. Intanto gli aumenti sono già assicurati con decorrenza dal 1° gennaio 1954. La misura sarà stabilita in relazione alle norme sullo *status* di ciascun impiegato, le quali verranno fissate, e per sempre, eliminando tutti gli aspetti odiosi della sperequazione, su un piano di semplicità e di chiarezza, con l'emanazione delle leggi delegate.

Perchè temere il ritardo, quando ragionevolmente, calcolando il tempo occorrente per la discussione e l'approvazione dei criteri direttivi della legge-delega nei due rami del Parlamento, si può giungere senza indugio a mutare le basi per una ordinata, sana ed esauriente legislazione?

È noto — la relazione al precedente disegno di legge (atto Senato n. 2822) ne fa esplicita menzione — che sono stati predisposti in base ad accurati studi di apposite Commissioni, progetti preliminari concernenti la qualificazione delle carriere direttive, lo stato giuridico del personale, l'unificazione delle retribuzioni, la progressione economica indipendentemente dalla carriera e varie altre materie. Si tratta — è vero — di schemi che intanto potranno tradursi in provvedimenti normativi, in quanto risultino conformi alle linee direttive della riforma, su cui il Parlamento dovrà deliberare, e andranno perciò riveduti ed aggiornati alla stregua degli orientamenti definitivi che dal Parlamento saranno fissati nella legge di delega. Ma il fatto di aver già a disposizione il materiale, sia pur con le necessarie integrazioni e modificazioni che il Parlamento detterà, mostra che la emanazione delle leggi-delegate potrà essere effettuata con la maggiore rapidità.

Il grave difetto delle disposizioni emanate dal dopoguerra in poi, specie in materia economica, sta proprio nella empiricità e nell'assenza di ogni visione organica. Si deve appunto a codesto disordinato modo di legiferare che ha operato sotto la spinta di situazioni e bisogni contingenti, se oggi la retribuzione degli impiegati dello Stato si sia venuta frazionando in una serie di assegni, indennità, trattamenti speciali, che variano di numero e di entità da categoria a categoria.

4. *Esame della costituzionalità sotto il profilo dell'articolo 81 della Costituzione.*

Ma, a questo punto, gli oppositori del disegno di legge sostengono la incostituzionalità per violazione dell'articolo 81 della Costituzione. Essi formulano un dilemma: o la legge-delega non apporta alcun miglioramento economico, e allora il Governo apertamente vien meno all'impegno assunto di fronte al Parlamento: o essa si traduce in un miglioramento, e allora vi è la violazione dell'articolo 81, non essendo indicata la copertura.

Al che la Commissione nella sua maggioranza risponde brevemente.

Il miglioramento agli impiegati statali è indiscutibile. Esso è stato già deliberato dal Parlamento con la legge, che ha concesso un anticipo sul medesimo nel mese di aprile del corrente anno: l'anticipo è stato assegnato a tutti gli impiegati indistintamente.

Per quanto concerne l'articolo 81, si potrebbe anche aggiungere che non è la legge-delega, ma la legge-delegata che conferisce l'aumento e quindi al momento della emanazione della seconda e non della prima deve essere indicata la copertura.

In ogni caso, va dato atto dello sforzo compiuto dal Governo per reperire i necessari mez-

zi finanziari. Si sa ormai che tre sono i canali di alimentazione della somma globale, che sarà messa a disposizione per l'applicazione della legge-delega: lire ventisette miliardi già segnati sul bilancio 1954-55, il gettito della emananda imposta sulla pubblicità, e quello della imposta sulle società, il cui disegno di legge, approvato dal Senato, è ora all'esame della Camera.

Possono farsi delle induzioni. Ma non può fissarsi una cifra precisa, poichè i provvedimenti sono ancora in corso di perfezionamento o di discussione. Certo è che al momento in cui il presente disegno di legge sarà approvato dal Parlamento, il Governo sarà in grado di determinare con precisione la somma e la copertura, poichè l'*iter* soprannunziato sarà terminato.

§ 2.

ORDINAMENTO DELLE CARRIERE.

Per quanto riguarda le carriere, si ritiene che l'attuale ripartizione del personale in quattro grandi categorie possa essere mantenuta, poichè essa rispecchia la concreta distribuzione dei compiti nella generalità delle Amministrazioni. Si stabilisce una nuova nomenclatura. Il personale oggi è distinto nei gruppi *A*, *B*, *C* e nel personale subalterno. La classificazione viene sostituita dalla distinzione in carriere direttive, di concetto, esecutive, del personale ausiliario (art. 2, n. 1).

La Commissione reputa che la sostituzione della nomenclatura non debba avere un mero valore formale.

a) *Linea orizzontale.*

Bisogna anzitutto intendere tale sostituzione sotto un aspetto sostanziale, mettendola in relazione con il disposto dei nn. 2 e 4 del medesimo articolo 2, ove viene prevista la organizzazione dei gradi secondo le funzioni e l'attribuzione della responsabilità per l'esercizio delle funzioni. Qui è la base dell'intero disegno di legge: *trasformare l'impiegato in funzionario,* anche l'impiegato meno elevato esplica una funzione: egli impersona lo Stato.

Il punto di partenza è l'articolo 97, comma secondo della Costituzione: « Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari ».

Le attribuzioni sono diverse secondo le carriere: le funzioni diverse secondo i gradi. Direttamente connessa alla funzione è la responsabilità. *Grado, competenza, responsabilità sono su di un piano orizzontale. Ciascun ufficio assume intera la responsabilità del proprio operato.* Vi è dunque una trasformazione dell'apparato burocratico da ordinamento a tipo di irresponsabilità ed anonimo, ove il gerente responsabile è il Ministro, in un sistema di distribuzione di competenze, di funzioni, di responsabilità. Si attua così un decentramento funzionale che accanto a quello territoriale, previsto anch'esso dalla Costituzione, costituisce la condizione fondamentale per lo snellimento dell'azione amministrativa, che oggi è torpida e macchinosa.

Con la nuova terminologia le carriere si distinguono secondo le attribuzioni. Oggi invece vengono classificate secondo il titolo di studio (diploma di laurea per il gruppo *A*, di scuola media di secondo grado per il gruppo *B*, di scuola media inferiore per il gruppo *C*, il compimento degli studi d'istruzione obbligatoria per il personale ausiliario). Vero che il titolo di studio richiesto è in relazione con l'importanza delle funzioni. Ma l'abbandono di una fredda e meccanica classificazione e l'adozione di una nomenclatura, che metta in risalto l'essenza delle attribuzioni proprie di ciascuna categoria, giovano ad intendere il valore della innovazione, che pone l'ufficio su nuove basi.

b) *Linea verticale.*

La Commissione ritiene di dover mettere in evidenza un altro aspetto sostanziale.

Quale criterio distingue le diverse carriere?

Sarebbe un errore assumere ad elemento discretivo quello per cui si debba identificare come appartenente alle carriere direttive il personale che più direttamente coopera alla formazione della volontà della pubblica Amministrazione o che, in quanto preposto ad organi esterni, rappresenta lo Stato stesso e direttamente ne esprime la volontà. Una tale enucleazione peccherebbe per difetto, in quanto vi è personale la cui attività in linea nor-

male non si estrinseca nella formazione o nella manifestazione della volontà della pubblica Amministrazione e tuttavia appartiene alle carriere direttive, qual'è in gran parte il personale tecnico; per eccesso, poichè non mancano casi in cui la formazione o la dichiarazione di volontà della pubblica Amministrazione è commessa a personale, che appartiene a carriere non direttive.

Più esatto sembra il criterio di identificare le carriere direttive in quelle che, sia negli uffici centrali che periferici, sono chiamate a svolgere le funzioni di più alto rilievo nella vita amministrativa dello Stato. Accanto al personale direttivo e a titolo di collaborazione con esse vi sono le carriere di concetto, che, a differenza delle prime, non hanno funzioni direttive. Vengono poi le carriere esecutive, che, come la denominazione espone, sono addette agli uffici di protocollo, di archivio, scritturazione o anche a mansioni tecniche (assistenti, sorveglianti, ecc.).

Ora se si esamina attentamente, si nota che non vi è una distinzione netta, un solco invalicabile tra l'una e l'altra carriera: il personale di concetto è un elemento di collaborazione del personale direttivo, e questo si distingue da quello per una maggiore importanza di funzioni; il personale tecnico esecutivo si distingue dal personale tecnico di concetto non per la funzione — tecnica in entrambe le sfere — ma per l'importanza.

Se dunque un significato sostanziale si vuole attribuire alla nuova nomenclatura, *la Commissione ritiene che bisogna innovare anche nei criteri di ammissione alle diverse carriere e nel senso cioè di aprirne le porte non solo a chi è fornito del prescritto titolo di studio, ma anche, con le debite garanzie, a chi appartiene alla carriera immediatamente inferiore.* In modo che non venga posto limite, e nella progressione dei gradi e nei passaggi da carriera a carriera, stimolando così il senso del dovere e lo spirito di emulazione dei funzionari.

## § 3.

### GRADO FUNZIONALE E RESPONSABILITÀ.

Da che è sorto il problema di un nuovo statuto dei pubblici impiegati, è stata sempre univocamente segnalata l'incongruenza dell'attuale sistema dei gradi. Con l'ordinamento gerarchico del 1923 si è stabilita una correlazione tra gerarchia militare e gerarchia civile: il che ha dato luogo, tra l'altro, a due inconvenienti: la istituzione di unica classificazione per categorie di personale appartenenti a gruppi diversi e non identificabili sul piano delle funzioni; la creazione di una molteplicità di gradi che non hanno rispondenza con l'effettiva specificazione delle funzioni. Peraltro non è stato neppure raggiunta la finalità che si voleva conseguire, cioè la parificazione economica, poichè, risultando chiara l'artificiosità della classificazione sotto il profilo del trattamento economico, si è andato via via creando indennità, assegni ed emolumenti particolari, che hanno finito col sovvertire attraverso notevoli differenziazioni i rapporti e le parità, su cui il sistema poggiava.

Il disegno di legge odierno abbandona completamente l'ordinamento gerarchico del 1923 e fonda la diversificazione dei gradi sulla distinzione delle funzioni e delle responsabilità. Due innovazioni dunque: da un lato la creazione del grado funzionale, dall'altro il collegamento della responsabilità al titolare della funzione.

a) *Grado funzionale.*

In linea preliminare va rilevato che non sembra idoneo arrestarsi al concetto di gradi. La distinzione per qualifica può rendersi necessaria, per specifiche funzioni, in talune Amministrazioni: per esempio per il personale di carriere tecniche (ingegneri, chimici, ecc.). *La Commissione pertanto propone di aggiungere il termine « qualifica » a quello di « grado » tutte le volte che quest'ultimo ricorre sul disegno di legge.* Ciò vale tra l'altro a dissipare la preoccupazione, manifestata da alcune categorie interessate, che la nuova disciplina non tenga presente quelle situazioni in cui è la qualifica che predomina e non il grado.

Si è discusso in seno alla Commissione sul numero dei gradi.

Come si rileva anche dalla relazione al citato disegno di legge n. 2822, gli studi compiuti si orientano verso l'accoglimento di una classificazione tipo per le carriere direttive (segretario - capo sezione - capo divisione - direttore generale) rispondente ad un modello generale

di ripartizione di servizi ministeriali, che trova riscontro anche nell'attuale organizzazione delle Amministrazioni centrali.

*La Commissione reputa che questo debba solo costituire un orientamento di massima. Nulla dovrà impedire che si possa giungere al numero di cinque gradi, includendo, ad esempio, quello di ispettore generale,* che, per le sue funzioni, deve avere un grado superiore all'ufficio ispezionato (da capo divisione in giù) ed inferiore all'ufficio cui si riferisce per i necessari provvedimenti (direttore generale). In ogni caso dovrà aversi cura di non creare un numero superiore a cinque gradi: per tenersi quanto mai lontani dalla infausta esperienza della lunga colonna dei gradi alla maniera della gerarchia militare.

La Commissione non riesce a comprendere perchè è stata aggiunta nel disegno di legge la distinzione del grado in classi. « Col n. 2 — è detto nella relazione — si stabilisce che in ciascuna carriera i gradi siano determinati in base ad una differenziazione di funzioni o di responsabilità (grado funzionale), mentre là dove questa differenziazione non sussista, potrà procedersi alla istituzione di eventuali classi nei gradi ». Occorre qui chiarire le idee. O esiste una differenziazione di grado funzionale, e allora dividere inoltre i gradi in classi significa mantenere in vita, con diversa terminologia, l'ordinamento che si vuole sopprimere, il quale mostra proprio questa incongruenza, che i gradi siano diversificati per trattamento economico e non per funzione: vien meno quindi la base su cui si erige il nuovo sistema. O non esiste la possibilità di differenziazione di funzione, come avviene per gli insegnanti, e allora bisogna ricorrere ad un particolare ordinamento giuridico, che il disegno di legge stesso contempla nell'articolo 6, con riferimento ai dipendenti dello Stato il cui rapporto di impiego è disciplinato con ordinamenti autonomi: tra essi vanno annoverati appunto quegli impiegati la cui attività non consenta una diversificazione di funzioni. *La Commissione pertanto, per la chiarezza e la linearità, è d'avviso che debba essere soppressa la distinzione per classi dall'articolo 2,* ove appunto è basilare il concetto della distinzione di gradi in base ad una distinzione di funzioni.

Ma il ragionamento fin qui condotto sulla distinzione dei gradi parte dal modello di ripartizione dei servizi ministeriali. E tale modello non può costituire norma assoluta per tutte le forme di organizzazione amministrativa. Occorre ancora tener conto del personale delle Amministrazioni centrali non ripartite in direzioni generali, del personale dei ruoli periferici, del personale appartenente ad unico ruolo stabilito per uffici centrali e periferici, del personale ispettivo.

Si è voluto — e non si poteva diversamente, senza addentrarsi in una specificazione in cui deve estrinsecarsi l'attività normativa del Governo in sede di legge-delegata — prospettare il modello tipico di ripartizione di funzioni, lasciando agli ordinamenti particolari la possibilità di adeguarsi alla varietà di tipi di organizzazione amministrativa.

Per le carriere di concetto, può, secondo gli studi compiuti, essere adottato il criterio di massima della ripartizione in tre gradi. La varietà di funzioni sarà pure la guida nella distribuzione dei gradi per le carriere esecutive e per il personale ausiliario.

*In ogni caso, la Commissione è di avviso che occorre attenersi ad un numero possibilmente rigido, con precise denominazioni.*

b) *Responsabilità.*

*L'ufficio* — ad avviso della Commissione — *deve costituire il nucleo elementare della organizzazione amministrativa.* All'ufficio corrisponde il grado: al grado la funzione: alla funzione la responsabilità. Ciascun ufficio assume interamente la responsabilità del proprio operato. Occorre bandire come deleterio e demolarizzante l'odierno sistema basato sul concetto della diffidenza, il quale impone che una pratica partendo dal basso debba percorrere tutti i gradi della gerarchia per andare a finire normalmente nell'ufficio del Ministro, ove si scaricano come in un parafulmine tutte le responsabilità. È, oltretutto, un sistema che, basato sulla preoccupazione di uno scrupolo non mai sufficientemente appagato finisce col raggiungere l'effetto opposto a quello che si riproponeva, poichè a furia di trasmettere ad altri la responsabilità dell'operato, ciascun ufficio si lava scrupolosamente le mani e l'unico a

dover rispondere di tutti sarebbe il Ministro, il quale, come è ovvio, si trova nella assoluta impossibilità di rendersi conto delle decine di migliaia di pratiche che passano per il suo controllo.

*La Commissione fa voto che in modo particolare il Governo si fermi su questo punto, in cui si sostanzia il nuovo sistema burocratico ed amministrativo.* Occorre fin d'ora porre l'accento sul tema, che sarà ripreso e sviluppato con precisa disciplina, proseguendosi sul cammino della riforma della pubblica Amministrazione, in occasione della emanazione delle norme sul procedimento amministrativo e sui controlli, le quali rappresentano un necessario e vitale complemento alla legge presente e perciò debbono essere predisposte senza lasso di tempo.

Occorre però chiarire che la distribuzione delle competenze e quindi delle funzioni per uffici e la corrispondente localizzazione delle responsabilità non importano attenuazione od eliminazione del vincolo gerarchico. Anzi ne riaffermano la esigenza, sotto l'ulteriore profilo della distribuzione in linea verticale delle attribuzioni al fine di mantenere quella unità amministrativa, che è la base di ogni sano organismo.

Non è parso pertanto accettabile l'emendamento presentato dalla minoranza, col quale si chiedeva che fossero esclusi gli istituti della avocazione e della delega. La maggioranza della Commissione ha respinto l'emendamento, ritenendo che è proprio il sistema della distribuzione di funzioni e di responsabilità che rafforza la necessità di mantenere in vita questi istituti tradizionali, che costituiscono la base dell'ordinamento gerarchico, altrimenti si creerebbe un sistema troppo rigido di localizzazione, il quale oltre a non consentire la elasticità di movimento amministrativo tra i vari gradi finirebbe con l'allontanare la visione della stessa unità amministrativa. Le preoccupazioni, da cui sono stati mossi i presentatori dell'emendamento, che cioè il superiore avocando o delegando possa commettere irregolarità od abusi debbono essere fugate, come norma, dal convincimento di una sana amministrazione, in cui le irregolarità e gli abusi non hanno possibilità di allignare di fronte al concetto della responsabilità ribadito dalla Costituzione e preso a base della presente legge, al sistema della organizzazione amministrativa, fondata sul vincolo gerarchico, ai controlli interni ed esterni, amministrativi e giurisdizionali e soprattutto di fronte al senso dello Stato che verrà particolarmente rinvigorito nei pubblici impiegati per effetto di questa legge, la quale è destinata a rafforzare il prestigio del funzionario nel momento stesso in cui ne migliora lo stato giuridico ed economico.

## § 4.

### AMMISSIONE ALL'IMPIEGO E PROMOZIONI.

Si è parlato nel paragrafo precedente di grado funzionale e di responsabilità. Ora si parlerà di accesso alle carriere e di svolgimento delle medesime attraverso le promozioni (1).

Quanto all'ammissione al pubblico impiego (*nel testo la Commissione sostituisce al termine « reclutamento » quello di « accesso », usato dalla Costituzione, articolo 97, comma 3*) è fissato il principio ch'essa non possa effettuarsi che ai gradi o qualifiche iniziali e mediante concorso, che, con eccezione per il solo personale ausiliario, deve essere per esami. Il sistema moderno, già adottato nei nostri ordinamenti, è quello di richiedere come regola determinati requisiti di studio: *la Commissione perciò ha ritenuto di aggiungere a questo punto il criterio della « determinazione del titolo di studio per l'accesso al grado o qualifica iniziale delle singole carriere »*. Il titolo di studio e il principio del concorso per esami garantiscono la scelta imparziale dei candidati, in base al merito ed alla capacità, e quindi in condizioni di effettiva eguaglianza come prescrive l'articolo 51 della Costituzione.

Questo è il sistema normale. Lo stesso articolo 97, comma terzo, fissa il principio della

(1) Sembra logico operare in sede di coordinamento una inversione nei numeri 3 e 4 dell'articolo in esame. Il numero 4 che parla della responsabilità rappresenta lo svolgimento del numero 3 che fissa il principio del grado funzionale: il numero 4 dovrebbe dunque diventare numero 3 e il numero 3, che parla dell'accesso agli impieghi, diventando numero 4, troverebbe poi il suo svolgimento nel numero 5 che parla delle promozioni.

selezione mediante la prova di un concorso, lasciando una riserva per i casi stabiliti dalla legge. È noto come al sistema del concorso, già adottato nei nostri ordinamenti per gli impieghi civili, non manchino critiche, che non sono prive di un certo fondamento perchè si basa più sulla presunzione di una capacità tecnica speciale che sull'accertamento del carattere e delle altre doti morali degli aspiranti: ma esso appare l'unico possibile, dato l'immenso numero dei posti da ricoprire e la difficoltà di una scelta diretta degli aspiranti; inoltre il sistema stesso dà garanzia contro gli arbitrî ed i favoritismi, con cui l'Amministrazione potrebbe procedere nella relativa scelta. E perciò la Commissione formula i seguenti rilievi:

a) *Criteri di valutazione dei titoli.* Anzitutto nell'attuazione delle direttive in materia, va considerata — come fu già accennato nella relazione al disegno di legge n. 2822 — *l'opportunità di dare una migliore disciplina ai criteri di valutazione dei titoli, come pure di chiamare a presiedere le Commissioni giudicatrici un magistrato del Consiglio di Stato,* analogamente a quanto già è previsto negli ordinamenti vigenti.

b) *Ammissione ai gradi iniziali.* L'ammissione non deve essere consentita se non ai gradi o qualifiche iniziali e per concorso, per non sottrarre posti nei gradi superiori a coloro che sono già in carriera, concedendoli ad estranei senza alcuna obbiettiva garanzia di selezione e di imparzialità. Su questo principio la Commissione è stata unanime. Alcuni membri hanno proposto che il sistema non subisse eccezione alcuna e pertanto hanno proposto la soppressione dell'inciso, con cui ha inizio il n. 15: « ferme restando le norme in vigore per le nomine di competenza del Consiglio dei ministri ». La maggioranza non è stata di questo avviso. Già, come si è ricordato, l'articolo 97, comma terzo, nel fissare il principio del concorso, fa salvi i casi stabiliti dalla legge. Il che mostra che possono esservi speciali situazioni che consiglino la nomina per scelta diretta nei gradi più elevati anche fra chi non entri per concorso nel grado iniziale della carriera, pur normalmente provvedendosi a coprire tali posti mediante promozione dai gradi inferiori. Non si vede, ad esempio, la ragione per cui debba escludersi la possibilità della nomina di professori universitari di ruolo al di fuori del concorso, se si è di fronte a persona, che per opere, scoperte od insegnamenti sia venuta in sì alta fama di singolare perizia nella materia da essere considerato maestro insigne della medesima. Le considerazioni valgono anche per la nomina a Consigliere di Stato e della Corte dei conti e in genere per coprire i posti di grado superiore al quinto nella gerarchia civile dello Stato (art. 19 regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 2960). Occorre, però, mettere l'accento, come è stato riconosciuto nella discussione, *sulla necessità di circondare anche questo potere del Consiglio dei ministri di tutte le cautele atte a garantire la massima obbiettività nella scelta, sì che essa cada su persone che posseggano davvero eccezionali requisiti di capacità e di cultura.* Nulla più offende il funzionario, che il vedersi sottrarre il posto nella promozione da estranei; occorre proprio a giustificare tale norma eccezionale un eccezionale ricorso di requisiti. Pertanto, nell'attuazione delle direttive in tale delicata materia, va considerata l'opportunità di richiedere, ad esempio, il voto favorevole della Facoltà e quello del Consiglio superiore della pubblica istruzione, per la nomina a professore universitario di ruolo, il voto favorevole del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, rispettivamente per la nomina a Consigliere di Stato o a Consigliere della Corte dei conti.

c) *Promozioni: selezione dei migliori.* I sistemi per la valutazione dei requisiti e delle attitudini professionali per le promozioni, in linea di massima, sono quelli attuali. Considerando, però, che il passaggio di grado importa mutamento di funzioni e di responsabilità e quindi esige l'accertamento della idoneità ad essere investito di attribuzioni più delicate e complesse, il disegno di legge pone l'accento sulla necessità che essi siano tali da consentire la selezione dei migliori.

Così sono apparse del tutto inutili, se non spesso nocive per un giudizio obiettivo e com-

pleto le *note annuali di qualifica,* che vengono per lo più espresse al superlativo ponendo sullo stesso piano meritevoli ed immeritevoli. *La Commissione esprime unanimemente il voto che esse siano abolite.* Si impone la necessità di un sistema che offra maggiori garanzie di obbiettività e di precisione sia nell'interesse dell'impiegato che della Amministrazione.

Esatto appare inoltre il criterio di limitare la promozione per merito assoluto al personale ausiliario: « merito assoluto » significa in sostanza dare la preferenza a chi abbia, indubbiamente con merito, più a lungo servito nel grado inferiore. È un metodo che può ben tenersi presente per le carriere meno elevate. Tuttavia, anche per queste, giova non fondarsi soltanto su di un criterio meramente estrinseco, quale il decorso del tempo: il sistema deve essere contemperato con quello della scelta, nel senso di riservare un certo numero di promozioni ai più anziani meritevoli ed il rimanente ai migliori. Invece per le altre carriere deve imperare soltanto il criterio della selezione dei migliori. La scelta può effettuarsi per concorso, che a sua volta può essere per titoli, per esami o per titoli ed esami; ovvero per merito comparativo. *Il concorso per esami, specie quello per merito distinto, sia largamente praticato.* Si è constatato che esso, pur nella ristretta misura in cui finora è stato praticato, ha dato splendidi risultati, consentendo ai giovani di valore di raggiungere presto alti gradi della gerarchia con grande vantaggio dell'Amministrazione. La prospettiva di una rapida progressione in carriera stimola l'impiegato, generando un senso di viva emulazione, e fa sì ch'egli nella pratica e negli studi si sforzi sempre di eccellere.

A proposito delle promozioni, cade opportuno riferire qui sulla questione della partecipazione o meno dei rappresentanti sindacali ai Consigli di amministrazione. La questione, con lievi varianti, si è presentata varie volte, in relazione ai diversi punti del disegno di legge.

La maggioranza ha respinto la proposta. Occorre tener presente che del Consiglio di amministrazione fanno parte i capi dei vari servizi, cioè a dire i funzionari di grado IV e talvolta anche di grado V che hanno la direzione di uno dei rami in cui l'Amministrazione è ripartita. Ne fa parte altresì, alla pari con i capi servizi, il capo del personale. La richiesta di integrazione, con rappresentanti sindacali, dei Consigli di amministrazione verrebbe motivata principalmente dalla esigenza di assicurare la tutela della categoria attraverso una sua rappresentanza diretta. Al capo del personale, in particolare, si volge l'accusa di fare e disfare ogni cosa, con l'acquiescenza o la tolleranza dei capi servizio, i quali parteciperebbero al Consiglio di amministrazione, per il maggior numero dei casi, ignari persino delle note di qualifica degli scrutinandi. Occorre rettificare questo giudizio. Ai capi di servizio, in un congruo periodo di tempo precedente la riunione del Consiglio di amministrazione, vengono date in visione le note di qualifica di tutti gli impiegati da scrutinare e spesso gli stessi capi servizio compilano per proprio conto una graduatoria desunta da un attento esame comparativo generale.

Ciò premesso in linea di fatto, è da domandarsi: perchè ricercare una rappresentanza di categoria?

Forse che a giudicare gli impiegati sono degli estranei alla categoria?

Sono, in verità, gli stessi impiegati e cioè elementi della stessa categoria; i quali, però, per il grado elevato che rivestono, sono i più idonei ad esprimere un giudizio obiettivo e completo. Cosa difficile per il rappresentante sindacale, il quale, di grado inferiore al direttore generale (se rivestisse tale grado farebbe parte, come capo servizio, del Consiglio d'amministrazione), si troverebbe nella condizione di giudicare dei superiori, con il più dannoso sovvertimento del principio di gerarchia; ovvero dei pari grado, in una posizione, quindi, di personale concorrenza.

E che dire, poi, dell'elemento politico che s'introdurrebbe in un campo, in cui è necessario assicurare il massimo di indipendenza, poichè non bisogna anche qui negligere la norma costituzionale che pone gli impiegati dello Stato al servizio della Nazione e non dei Partiti di cui le organizzazioni sindacali sono di fatto emanazioni?

Come potrebbe, infatti, essere evitata l'influenza del rappresentante sindacale a favore

degli appartenenti alla propria corrente sindacale e quindi al proprio Partito?

E chi tutelerebbe poi gli impiegati — e sono la maggior parte — che non sono iscritti ad alcun sindacato?

Da quanto si è detto, si può trarre la conclusione che l'inserzione del rappresentante sindacale nel Consiglio di amministrazione, lungi dall'assicurare una più ampia tutela e dell'interesse pubblico e dell'interesse del singolo funzionario, finirebbe col togliere ogni garanzia di giustizia.

d) *Corsi di perfezionamento e borse di studio.* Allo scopo di far partecipare i funzionari al progresso tecnico della organizzazione e della amministrazione degli uffici si prevede l'istituzione di idonei corsi per la formazione — la Commissione ha aggiunto — *del personale di prima nomina,* nonchè per il perfezionamento e l'aggiornamento professionale — la Commissione ha aggiunto — *del personale già in servizio,* la frequenza dei quali può essere richiesta per la promozione al grado o qualifica superiore.

La Commissione ha approvato all'unanimità un emendamento aggiuntivo, col quale si intende concedere *agli impiegati, che abbiano dato prova di particolare rendimento in servizio e di spiccata attitudine agli studi, facilitazioni per il compimento di corsi di studi diretti al conseguimento di un titolo superiore, con le modalità da determinarsi eventualmente anno per anno dalle singole Amministrazioni.*

## § 5.

### ALTRI ASPETTI DELLO STATO GIURIDICO E DELL'ORDINAMENTO GERARCHICO.

Dopo il n. 7, al quale si è giunti con la presente esposizione, il disegno di legge fissa i criteri per il trattamento economico nei numeri 8, 9, 10, 11, per riprendere poi fino al n. 15, che chiude l'articolo dedicato ai criteri direttivi, la materia dell'ordinamento gerarchico e dello stato giuridico. Parrebbe che i primi sette numeri debbano essere compresi sotto il titolo di ordinamento gerarchico e gli altri quattro sotto il titolo di stato giuridico. Ma la distinzione non è così netta, ammesso che una netta distinzione in via teorica sia possibile tra le due materie. E allora conviene parlare qui degli ultimi quattro numeri per completare il quadro dell'ordinamento gerarchico e dello stato giuridico, prima di affrontare il tema del trattamento economico. È opinione del Relatore che in sede di coordinamento del disegno di legge si segua questa falsariga, come più logica nello svolgimento della materia.

Il n. 12 sostanzialmente non aggiunge nulla di nuovo, neanche nella modificata formulazione proposta dalla Commissione. L'articolo 98 della Costituzione, primo comma, dice: « I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione ». Il disegno di legge governativo esprime il medesimo concetto: « il dovere di ogni impiegato di adempiere le funzioni di ufficio al servizio esclusivo dello Stato ». La Commissione ha creduto di operare qualche modifica ed aggiunta, puramente formali, presentando il seguente testo: « *il diritto* e il dovere di ogni impiegato di adempiere le funzioni di ufficio al servizio esclusivo della *Nazione, nel pieno godimento dei diritti e delle libertà costituzionali* ».

*Per quanto riguarda la tutela degli interessi individuali e collettivi degli impiegati dello Stato, il Governo ha dichiarato che sarà provveduto a parte e perciò ha ritirato il n. 13, che tratta la materia.*

Il n. 14 parla della regolamentazione di ogni altro aspetto dello stato giuridico e dell'ordinamento gerarchico, in particolare dei comandi, aspettative, collocamenti a disposizione, incompatibilità, disciplina della cessazione del rapporto di impiego ed in genere dei diritti e dei doveri degli impiegati. Si è discusso in Commissione — come già è stato accennato — sulla idoneità di codesti criteri ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione. La maggioranza ha ritenuto che in ordine a questi istituti giuridici, così enunciati, non vi sia sostanzialmente altra direttiva da dare al Governo che quella di aggiornarli e metterli in armonia con le disposizioni che saranno emanate in applicazione dei criteri enunciati negli altri numeri dello stesso articolo.

« In questa materia — è detto anche nella relazione governativa — pur dovendosi prevedere aggiornamenti, anche per il coordinamento con le nuove norme da emanare in base

ai precedenti criteri direttivi, non sembra debbano apportarsi molte radicali modificazioni ». La Commissione ha creduto di aggiungere soltanto la menzione di altri titoli, quali: « *rapporti informativi, congedi, ferie, diritti delle donne impiegate in istato di gravidanza o di puerperio* ».

Il n. 15 chiude la serie dei criteri direttivi; il passaggio dal vecchio al nuovo regolamento importa la necessità di inquadrare il personale nelle varie carriere e nei gradi o qualifiche delle stesse: e per il rispetto del principio dei diritti quesiti, impone di salvare comunque, con norme transitorie, la piena valutazione del servizio prestato e le posizioni giuridiche ed economiche acquisiti. A tal'uopo nell'articolo 5 è prevista la concessione di una delega al Governo perchè entro due anni proceda anche alla revisione degli organici, al fine di adeguarli alle effettive esigenze di servizio. A sgombrare il terreno dal dubbio che codesta revisione potesse avere per effetto il licenziamento di una parte del personale, *la Commissione ha sostituito il verbo « adeguare » a « ridurre », sia nell'articolo 5, sia nel successivo ove si parla di tutti gli altri dipendenti statali.*

## § 6.

### PROGRESSIONE ECONOMICA.

Accanto ad una progressione di carriera è prevista una progressione economica.

Qui si inserisce il problema dei ruoli chiusi o dei ruoli aperti: dibattuta questione che, come l'esperienza dell'ultimo cinquantennio dimostra, non può essere risoluta con un taglio netto.

Nel sistema del ruolo rigorosamente chiuso è assegnato per ciascun grado un numero di posti, e quindi l'impiegato non può essere promosso se non si fa vacanza nei posti immediatamente superiori. V'è il vantaggio che gli impiegati sono spronati a migliorare la propria opera per aspirare in concorrenza con i colleghi all'apprezzabile miglioramento di posizione. Non bisogna però dissimularsi che dinanzi ad una scala gerarchica troppo rigida v'è anche l'inconveniente di una continua corsa ad ampliamenti di organico nei gradi più elevati.

Nel sistema dei ruoli aperti non v'è un numero prefisso di posti per ciascun grado e i passaggi di grado sono quindi concessi col semplice decorso dell'anzianità. Anche questo sistema ha i suoi inconvenienti, di cui notevole quello della mancanza di selezione dei migliori per i posti più importanti.

Sembra che il criterio adottato dal disegno di legge dia modo di cogliere i pregi dell'uno e dell'altro sistema, eliminandone i difetti. È un sistema intermedio, con il quale in ogni ruolo organico vengono istituiti i gradi in base alla differenziazione di funzioni e di responsabilità. I migliori saranno chiamati a ricoprire i gradi superiori, gli altri, purchè non siano riconosciuti immeritevoli, godranno di una progressione periodica di stipendio. Il n. 8 pertanto stabilisce che, contrariamente a quanto si verifica attualmente, il numero degli scatti possa essere illimitato e che un impiegato cumulando vari scatti possa conseguire un trattamento economico anche superiore a quello dell'impiegato di grado superiore.

Quanto tempo occorra per maturare uno scatto e la misura di questo, non può dirsi oggi, ma potrà determinarsi solo in relazione alle singole carriere. La Commissione all'unanimità ha introdotto due emendamenti: *l'uno sostituisce al criterio del merito quello della mancanza di demerito, consentendo anticipazioni a chi si distingue per merito*: mentre il testo governativo richiedeva in ogni caso un accertamento di merito. L'altro stabilisce che all'*atto della promozione al grado o qualifica superiore deve essere corrisposta la retribuzione di scatto immediatamente più elevata rispetto a quella in godimento al momento dell'avanzamento.*

## § 7.

### LA RETRIBUZIONE FONDAMENTALE UNICA.

La più viva, sentita e diffusa aspirazione degli impiegati dello Stato è rappresentata dal principio della retribuzione fondamentale unica. Una quantità di voci diverse dallo stipendio, dalle varie denominazioni, di cui qualcuna

addirittura grottesca, come l'indennità di presenza, dà luogo ad un corrispettivo, che non ha per nulla i caratteri della perequazione tra impiegati delle diverse Amministrazioni e talora anche della medesima Amministrazione. La nuova retribuzione assorbirà l'indennità di carovita, l'indennità di funzione o l'assegno perequativo, il premio di presenza e le altre indennità che non corrispondano a speciali servizi di carattere particolare o a prestazioni straordinarie. In aggiunta alla retribuzione fondamentale unica resterà salva la corresponsione di assegni per carichi di famiglia e di compensi per servizi particolari e per prestazioni di lavoro straordinario.

Così conglobato lo stipendio, vi sarà la formazione di una unica tabella di classificazione, la quale consentirà la equiparazione e la perequazione del trattamento economico di tutte le categorie di dipendenti statali, in modo che a parità di funzioni e di responsabilità abbia a corrispondere parità di retribuzione.

L'adozione del criterio della retribuzione fondamentale unica importa da un lato la necessità del conglobamento, dall'altro quella della revisione di tutti gli altri assegni, proventi ed indennità comunque denominati ed a qualsiasi titolo attualmente percepiti dai dipendenti dello Stato. Il criterio sarà di conservare, in tutto o in parte, a favore degli impiegati che ne usufruiscono, quelli che, per costante tradizione, risultino giustificati da prestazioni o funzioni di carattere speciale, quali i cosidetti diritti casuali dell'ufficio del Registro, del Catasto, della Conservatoria dei registri immobiliari. Vi è stata discussione in proposito, in seno alla Commissione, la quale a grande maggioranza ha respinto una proposta di soppressione di tutti i proventi speciali senza eccezione alcuna.

La Relazione Riassuntiva dei lavori per la riforma della Pubblica Amministrazione (Vol. I, pag. 47) mette in evidenza un secondo aspetto dell'unificazione delle voci delle retribuzioni: « quello di ovviare non solo, come si è accennato, alle attuali sperequazioni tra personali appartenenti ad Amministrazioni diverse, ma anche di evitare, se non proprio le sperequazioni, almeno le cattive perequazioni fra grado e grado. Si vuole, cioè, accennare al cosidetto " appiattimento " delle retribuzioni, che si risolve in una vera ingiustizia nei confronti del personale appartenente ai gradi più elevati e in un danno dell'Aministrazione. Si è detto *danno*, perchè è noto che i migliori funzionari o i candidati più promettenti, attirati dalle vistose retribuzioni che le imprese private riservano ai loro dirigenti, disertano spesso i pubblici impieghi, rendendo più anemiche ed insufficienti le strutture amministrative dello Stato ». Il Governo, innanzi alla Commissione, ha confermato tale proposito, osservando che in tutti gli Stati del mondo vi sono distanze molto notevoli tra il grado più alto e quello più basso. In Francia di otto volte. In Italia non si giunge a sei volte. Ne deriva una diserzione preoccupante dai concorsi dello Stato nelle carriere direttive (1).

(1) Perchè il Senato abbia conoscenza del fenomeno si presentano, a titolo di esempio, i dati relativi ai concorsi espletati dal gennaio 1952 ad oggi presso il Ministero del tesoro.

RUOLI DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE DEL TESORO.

| RUOLI | Posti messi a concorso | Numero dei partecipanti | Numero degli assunti |
|---|---|---|---|
| *A* . . . . . | 427 | 486 | 71 |
| *B* . . . . . | 94 | 107 | 85 |
| *C* . . . . . | 46 | 749 | 46 |
| Subalterni . . . . . | 107 | 362 | 106 |

§ 8.

IL MIGLIORAMENTO DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA.

La formazione di una tabella fondamentale unica attraverso l'unificazione delle voci di retribuzione oltre ad ovviare alle sperequazioni, che attualmente si verificano tra impiegati delle varie o della medesima Amministrazione, semplificherà e migliorerà il trattamento di quiescenza con la fissazione di una opportuna aliquota della retribuzione fondamentale da assumere per base, riducendo la distanza tra il trattamento di quiescenza e quello di attività di servizio. La differenza tra i due trattamenti, che ha indotto finora alcune Amministrazioni a ritardare il collocamento a riposo dei propri dipendenti, è dovuta in gran parte al fatto che alcune voci dell'attuale re-

RUOLI DEL PERSONALE DELLA RAGIONERIA GENERALE E DELLE RAGIONERIE DELLE INTENDENZE DI FINANZA.

| RUOLI | Posti messi a concorso | Numero dei partecipanti | Numero degli assunti |
|---|---|---|---|
| *A* . . . . . | 370 | 667 | 206 |
| *B* . . . . . | 224 | 976 | 224 |
| *C* . . . . . | — | — | — |
| Subalterni . . . . . | — | — | — |

RUOLI DELL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DEL TESORO

(UFFICIO PROVINCIALE DEL TESORO).

| RUOLI | Posti messi a concorso | Numero dei partecipanti | Numero degli assunti |
|---|---|---|---|
| *A* . . . . . | — | — | — |
| *B* . . . . . | a volontario . . . . 114 | 1806 | 114 |
| | a volontario . . . . 184 | 3119 | (*) |
| | a capo-tecnico Zecca 5 | 170 | 5 |
| | a incisori Zecca . 4 | 2 | 2 |
| *C* . . . . . | — | — | — |
| Subalterni . . . . . | — | — | — |

(*) I vincitori del concorso a n. 184 posti di grado *B* degli Uffici provinciali del tesoro debbono assumere servizio il 1° luglio 1954.

tribuzione, che pur fanno parte del trattamento economico fondamentale, non sono considerate pensionabili.

Sono state già concesse ai pensionati la tredicesima mensilità e l'assistenza E.N.P.A.S. È in corso di esame innanzi al Senato la proposta di legge Cappugi, De Martino ed altri, già approvata dalla Camera, sulla perequazione automatica dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti statali. Con queste e con le provvidenze derivanti dal presente disegno di legge, si attenuerà di molto la distanza fra il trattamento di servizio attivo e quello di quiescenza pur tenendo presente che, fin dal 1923, una parte del trattamento fondamentale e generale — il supplemento di servizio attivo — fu reso non pensionabile.

La forte distanza, attualmente in atto è causa di grande disagio nella categoria dei pensionati e di comprensibile apprensione nella sfera dei pensionandi, i quali ultimi perciò considerano come il momento della maggiore iattura della loro carriera impiegatizia quello in cui se ne dovranno allontanare ... per godersi il riposo dopo una vita di lavoro e di dedizione completa al servizio della Nazione.

## § 9.

### Il miglioramento economico a tutti gli impiegati statali.

È stato affermato dalla opposizione che la legge-delega non prevede alcun miglioramento anzi contiene una concreta minaccia di abbassamento retributivo.

La maggioranza della Commissione esclude tale interpretazione, ritenendola del tutto arbitraria.

Il testo di legge si preoccupa di stabilire una base razionale, sulla quale si dovrà operare sulla scorta delle disponibilità di bilancio. Al momento in cui il testo è stato compilato ed anche al momento attuale nessuno è in grado di stabilire con la precisione dovuta l'entità di tali disponibilità. Si conoscono soltanto le fonti: 27 miliardi stanziati in bilancio, utilizzazione dell'imposta sulla pubblicità (la legge di delega è stata approvata: il provvedimento governativo è in corso), utilizzazione dei maggiori proventi derivanti dalla imposta sulle società, già approvata dal Senato in corso di esame presso la Camera.

*Certo è che vi sarà un miglioramento: e tutti gli impiegati, senza distinzione alcuna, fruiranno di codesto miglioramento.* Certo è che a tale miglioramento corrisponderà un onere ragguardevole nel bilancio.

Nessun dubbio poteva sorgere al riguardo.

La relazione governativa, che accompagna il disegno di legge, dice testualmente in proposito:

« Insieme con questo problema generale di riordinamento del trattamento economico degli impiegati e degli altri dipendenti dello Stato il Governo ha avuto presente l'altro problema dei miglioramenti economici; ma non ha potuto non considerare che, essendo il riordinamento generale ormai improcastinabile, i miglioramenti economici, se si vuole raggiungere un assetto definitivo, possono essere considerati solo nel quadro di tale riordinamento. Al riguardo deve tenersi conto dell'esperienza di questo dopoguerra, nel quale i provvedimenti disposti per far fronte a miglioramenti economici hanno reso sempre più difficile e allontanato nel tempo il riordinamento generale.

« Non può, infatti, non osservarsi che per raggiungere i fini, cui tende la riforma, i nuovi miglioramenti economici vanno considerati sotto un duplice aspetto e, cioè, in senso assoluto come miglioramento generale della retribuzione e, in senso relativo, sia come riassestamento della retribuzione di ciascun grado, sia come nuovo criterio di progressione economica ».

Una riprova inconfutabile è data dalla legge che ha concesso nell'aprile un anticipo sui miglioramenti da deliberare a tutti gli impiegati, senza distinzione alcuna.

E nella stessa legge, che porta la data del 10 aprile 1954 è stata anche fissata la decorrenza del nuovo trattamento economico nel 1° gennaio 1954. Ivi debbono considerarsi soppesati tutti gli elementi. Senza che sia intervenuto alcun elemento nuovo, non si può fissare una data diversa a distanza di soli due mesi.

§ 10.

STATO GIURIDICO E TRATTAMENTO ECONOMICO DEI DIPENDENTI DELLO STATO CON STATUTI SPECIALI.

I criteri elencati nell'articolo 2 non sono tutti applicabili a particolari categorie di dipendenti dello Stato, il cui rapporto d'impiego è disciplinato con ordinamenti autonomi, come ad esempio gli ufficiali, i magistrati, il personale dell'Azienda ferroviaria, quello dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, gli avventizi.

In linea generale, l'articolo 6 fissa il principio che i relativi ordinamenti siano adeguati ai criteri indicati nei numeri da 7 a 12 (*così modificato dalla Commissione per effetto dello stralcio del n. 13*), nel senso che sono validi anche per essi i criteri relativi alla istituzione di corsi, alla concessione di facilitazioni per il compimento degli studi, alla progressione periodica del trattamento economico, alla retribuzione fondamentale unica, al trattamento di quiescenza, alla formazione di una tabella unica di classificazione delle retribuzioni, alla revisione di tutti gli assegni e proventi, al miglioramento economico, al diritto e dovere di ogni impiegato di adempiere le funzioni di ufficio al servizio esclusivo della Nazione.

Le ragioni per cui costoro non sono sottoposti alla disciplina generale sull'ordinamento gerarchico e sullo stato giuridico, cioè ai criteri indicati negli altri numeri dell'articolo 2, sono connesse alla particolare struttura della funzione, che non si presta ad esempio alla differenziazione in gradi, come avviene per gli insegnanti, o che impone una lunga colonna di gradi, com'è per la gerarchia militare; o può dipendere da una particolare regolamentazione giuridica, che distingue il rapporto d'impiego da quello comune, com'è per gli avventizi.

a) *Personale di Magistratura.*

Per quanto concerne il personale di Magistratura, è stabilito che la delega non si estende al medesimo. Operato lo sganciamento con la legge 24 maggio 1951, n. 392, *si provvederà ai necessari aggiornamenti con provvedimento a parte.*

b) *Insegnanti.*

La Commissione ha ritenuto di doversi soffermare in particolare sull'ordinamento del personale insegnante, direttivo ed ispettivo, delle scuole di ogni ordine e grado. Ed ha proposto un comma aggiuntivo all'articolo 2 (che potrà meglio trovar collocamento in un articolo a sè dopo l'articolo 6): *oltre l'adeguamento ai criteri indicati nel n. 3-*bis *numeri da 8 a 15, il nuovo statuto dovrà conformarsi ai seguenti*: 1) *accesso ai gradi iniziali delle carriere docente, direttiva ed ispettiva, mediante concorso per esami e per titoli, salve le eccezioni previste dalle norme in vigore;* 2) *mantenimento della facoltà di esercitare libere professioni, nei limiti delle norme in vigore;* 3) *tutela della libertà di insegnamento con riguardo ai singoli gradi dell'istruzione.*

Gli insegnanti non hanno una carriera per gradi. La loro funzione è invariabile. Un insegnante di lettere delle scuole medie avrà un compito da esercitare al quarantesimo anno di insegnamento che non sarà per nulla dissimile da quello del primo giorno. Le sue attribuzioni non aumentano nè si differenziano col tempo. La sua funzione e la sua responsabilità restano immutate. Egli non ha dunque la prospettiva di una carirera per gradi. Non ha promozioni.

Non è pensabile tuttavia che egli debba fruire soltanto della carriera economica nella misura in cui questa è predisposta per gli altri funzionari, i quali ne godono quando non abbiano acceduto a quella per gradi, ove in una continua gara si opera la selezione dei migliori. Sarebbe una aprioristica ed ingiusta discriminazione: tanto più nociva agli interessi della scuola, in quanto l'insegnamento esige continuo allenamento dell'intelletto ed una dedizione che sa di missione. *L'ordinamento giuridico ed economico deve, dunque, trovare per questa categoria una forma di carriera economica, che, nella impossibilità della scelta di quella per gradi, ne riassuma i benefici.*

c) *Avventizi.*

Qui cade il discorso sugli avventizi, per chiudere l'esame dell'articolo 6. È parso ad alcuni che la legge-delega trascurasse gli avventizi. Ciò è inesatto. L'articolo 6 parla dell'adegua-

mento dello stato giuridico e del trattamento economico di tutti gli altri dipendenti dello Stato ai criteri direttivi contenuti nei numeri da 7 a 12 dell'articolo 2, e cioè al criterio della progressione economica, della retribuzione fondamentale unica, della formazione di una tabella fondamentale unica, insomma al trattamento economico, e quindi ai miglioramenti che ne conseguiranno. *Tra questo personale va compresa la categoria degli avventizi.*

Quanto allo stato giuridico, gli avventizi hanno un loro statuto nel decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, che istituisce i ruoli speciali transitori, e nella legge 5 giugno 1951, n. 376, che contiene norme integrative e di attuazione del precedente decreto legislativo. È stato proposto di passare gli avventizi nei gradi iniziali dei corrispondenti ruoli organici. La maggioranza ha riconosciuto esatte le osservazioni in contrario fatte dal Governo. Non vi sono che due soluzioni: o si allargano i ruoli, ma ciò contrasta con i princìpi elementari di buona amministrazione, per cui i ruoli si formano in relazione alle esigenze di servizio, e non per ottemperare alle richieste di coloro che aspirano ad entrarvi; o si assegnano i posti, che si rendono vuoti, agli avventizi, ma in tal caso restano fuori e per lungo tempo i giovani che pur hanno diritto ad una sistemazione.

Il problema indubbiamente è molto delicato. Sono gravi le ragioni addotte dal Governo. Ma non sono — ad avviso del Relatore — meno gravi le ragioni che possono addursi dalla categoria interessata. La principale è questa: d'ordine logico e pratico. Non si può pensare che tale situazione abbia a durare all'infinito, cioè fino alla scomparsa dell'ultimo avventizio. Se ciò fosse, sarebbe anche inesatto il termine « transitorio » che contraddistingue questo ruolo. « Transitorio » vuole solo significare un punto di sosta per il passaggio nella normalità giuridica, offerta dai ruoli organici. Nessuno penserebbe che codesto personale possa essere licenziato prima del compimento del ciclo fissato per il personale di ruolo. Per altro tale garanzia è già offerta dall'articolo 4 del citato decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, il quale stabilisce che per gli impiegati collocati nei ruoli speciali transitori si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti sullo stato giuridico degli impiegati di ruolo, nonchè quelle sul trattamento di quiescenza, previdenza ed assistenza. Se, dunque, gli avventizi fruiscono della progressione periodica del trattamento economico (articolo 6, che richiama i criteri dell'articolo 2 sul trattamento economico), se hanno uno stato giuridico identico agli impiegati di ruolo, se godono del medesimo trattamento di quiescenza, in che consiste la differenza tra gli impiegati del ruolo transitorio e quelli del ruolo organico? I primi hanno solo una carriera economica, i secondi hanno anche una carriera di gradi. E allora, il Relatore si domanda: se la carriera di gradi è di sprone all'impiegato nell'adempimento del suo dovere, con la prospettiva di migliorare la propria posizione, perchè si toglie questo incentivo ad una considerevole categoria di funzionari, che pur sono al servizio esclusivo della Nazione e che in nulla differiscono dagli altri funzionari, se non nella circostanza ch'essi sono entrati nella Amministrazione, senza concorso, quando concorsi non vi erano? Vero che un immediato ingresso in massa darebbe luogo agli inconvenienti, prospettati dal Governo. *Si potrebbe però* — a giudizio del Relatore — *esaminare le forme acconce perchè un ruolo che perciò si chiama transitorio, trapassi nella normalità giuridica, allargando la sfera delle immissioni nei ruoli organici,* che per ora sono contenuti negli stretti limiti fissati dagli articoli 5 e 6 del citato decreto legislativo 1948, n. 262 (1).

---

(1) *Art. 5.* — Gli impiegati collocati nei ruoli speciali, i quali abbiano compiuto in questi ruoli il prescritto periodo di servizio, sono ammessi a partecipare rispettivamente gli esami di concorso e di idoneità per le promozioni ai gradi ottavo di gruppo *A* e nono di gruppo *B* ed agli esami di concorso per la promozione al grado undecimo di gruppo *C* nei ruoli corrispondenti ove esistano.

*Art. 6.* — Salva l'osservanza delle disposizioni per le assunzioni degli invalidi di guerra, i posti disponibili nei gradi iniziali dei ruoli organici del personale subalterno sono conferiti al personale dei ruoli speciali, nell'ordine in cui è collocato in questi ruoli, semprechè ne sia ritenuto meritevole, con giudizio o insindacabile del Consiglio di Amministrazione, per operosità, diligenza e condotta lodevoli.

Con le modalità previste nel precedente comma è conferito al personale dei ruoli speciali di gruppo *C* un terzo dei posti disponibili nel grado iniziale dei corrispondenti ruoli organici di gruppo *C*.

d) *Personale dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici.*

Il personale delle Ferrovie, delle Poste e telecomunicazioni, dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, doveva, ovviamente, essere preso in considerazione in questo disegno di legge, che detta le norme del nuovo statuto dei dipendenti dello Stato. Tali personali hanno ordinamenti autonomi.

Gli ordinamenti, per quanto riguarda la revisione dello stato giuridico e il riordinamento delle carriere, devono osservare i princìpi e i criteri direttivi finora esaminati.

Per quanto concerne il trattamento economico, essi, in linea fandamentale, dovranno osservare i criteri fissati per tutti gli altri impiegati (articolo 6) che richiamano i numeri da 7 a 12 dell'articolo 2): inoltre procederanno alla revisione delle competenze accessorie.

Poichè la condizione del personale va considerata in rapporto alle particolari esigenze di servizio, per l'Azienda autonoma delle Ferrovio dello Stato, è stata ampliata la delega comprendendovi il riordinamento dell'Azienda e l'ammodernamento dei servizi. Per l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e per l'Azienda di Stato per i servizi telefonici, viene prorogata la delega già concessa con legge 8 maggio 1952, n. 427 per il coordinamento in testi unici delle norme vigenti in materia di organizzazione dei servizi.

*La Commissione ha sostituito la dizione dell'articolo 8 che riguarda queste ultime aziende, con una forma che segue la falsariga dell'articolo 7 che riguarda l'Azienda delle ferrovie. Il problema è perfettamente identico. Nel testo governativo era stata omessa la parte relativa alle competenze accessorie. Nel nuovo testo essa è menzionata come per l'Azienda delle ferrovie.*

## § 41.

### Il maggior prestigio dei funzionari.

La Commissione non può non rilevare che la legge-delega è destinata a conferire un maggiore prestigio ai funzionari.

Noi assistiamo alla estensione continua delle attribuzioni statali e alla instaurazione di metodi e mezzi moderni di lavoro. Urge dunque un programma di rinnovamento dell'Amministrazione. Aver posto la pietra miliare di codesto rinnovamento sulla creazione del grado funzionale, cui è connessa una sfera ben determinata di competenza e di responsabilità, significa dare rilievo alla dignità delle funzioni che, anche nei gradi meno elevati, gli impiegati dello Stato sono chiamati ad assolvere: trasformare, come si è detto, nelle pagine precedenti, in modo vivo e concreto l'impiegato in funzionario.

E il prestigio sarà tanto maggiore, quanto più spontanea, operosa ed intelligente sarà l'attività del funzionario nell'esplicazione del suo compito, oggi, in cui lo Stato, attraverso il provvedimento in esame, risolve finalmente un angoscioso problema di sistemazione giuridica ed economica. Come è stato finora esposto, si intende qui procedere sia al riordinamento del trattamento economico, sia ai miglioramenti economici. Vi sarà cioè non solo un miglioramento generale della retribuzione, in senso assoluto: ma anche un miglioramento economico, in senso relativo, sia come riassestamento della retribuzione di ciascun grado, sia come nuovo criterio di progressione economica. Va aggiunto infine la maggiore tranquillità per il momento del collocamento a riposo.

Il tutto, in un quadro di perequazione e di giustizia.

La legge-delega intende conferire serenità e prestigio ai funzionari. Il che si traduce in maggiore rendimento e quindi in aumento della efficienza amministrativa dello Stato, a tutto vantaggio dei cittadini, che, per le quotidiane necessità, vengono a trovarsi in contatto con l'apparato amministrativo e tanti danni debbono sopportare se questo non funziona in modo soddisfacente.

Opporsi, dunque, alla legge-delega o volerne ritardare il corso, significa pregiudicare gli interessi degli impiegati statali e gli interessi del Paese.

È per queste considerazioni che la Commissione, nella sua maggioranza, si onora raccomandare vivamente il presente provvedimento all'approvazione dell'Assemblea.

ZOTTA, *relatore per la maggioranza.*

## DISEGNO DI LEGGE

TESTO PRESENTATO DAL GOVERNO.

### Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti, aventi valore di legge ordinaria, disciplinanti il nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato, con l'osservanza dei princìpi della Costituzione e dei criteri direttivi stabiliti nell'articolo seguente.

### Art. 2.

Il nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato dovrà prevedere:

1) il riordinamento delle carriere, distinguendole, in base alla natura ed alla importanza dei compiti ed ai requisiti richiesti per disimpegnarli, in:

*a*) carriere direttive,
*b*) carriere di concetto,
*c*) carriere esecutive,
*d*) carriere del personale ausiliario;

2) la organizzazione dei gradi, con l'adozione del criterio che a ciascun grado corrispondano diverse funzioni o responsabilità, nonchè la determinazione di eventuali classi nei gradi;

3) il reclutamento nei gradi iniziali mediante concorso, che, fatta eccezione per il personale ausiliario, deve essere per esami;

4) la determinazione delle attribuzioni degli impiegati dei vari gradi, nonchè della loro responsabilità per l'esercizio delle funzioni sia proprie che delegate;

5) ferme restando le norme in vigore per le nomine di competenza del Consiglio dei Ministri e per le promozioni a scelta di com-

## DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE.

### Art. 1.

*Identico.*

### Art. 2.

Salvo quanto previsto nei successivi articoli 7 e 8, il nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato dovrà prevedere:

1) *identico;*

2) la organizzazione dei gradi o qualifiche, con l'adozione del criterio che a ciascun grado o qualifica corrispondano diverse funzioni o responsabilità;

3) l'accesso agli impieghi nei gradi o nelle qualifiche iniziali delle pubbliche amministrazioni mediante concorso che, fatta eccezione per il personale ausiliario, deve essere per esami;

3-*bis*) la determinazione del titolo di studio per l'accesso al grado o qualifica iniziale delle singole carriere;

4) la determinazione delle attribuzioni degli impiegati dei vari gradi o qualifiche, nonchè della loro responsabilità per l'esercizio delle funzioni sia proprie che delegate;

5) ferme restando le norme in vigore per le nomine di competenza del Consiglio dei ministri, l'accesso ai gradi superiori delle car-

petenza dei singoli Ministri, la determinazione di obiettivi criteri di valutazione dei requisiti e delle attitudini professionali per le promozioni, mediante concorso per titoli, per esami o per titoli ed esami, ovvero mediante scrutinio di merito comparativo, salvo per il personale ausiliario, le cui promozioni dovranno conferirsi mediante scrutinio di merito assoluto o a scelta;

riere mediante promozione, in base ad obiettivi criteri di valutazione dei requisiti e delle attitudini professionali, da effettuarsi previo concorso per titoli, per esami o per titoli ed esami, ovvero mediante scrutinio di merito comparativo, salvo per il personale ausiliario, le cui promozioni dovranno conferirsi mediante scrutinio di merito assoluto o a scelta;

6) il passaggio di classe per scrutinio di merito comparativo o di merito assoluto;

6) *soppresso;*

7) l'istituzione di idonei corsi per la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento professionale del personale, la frequenza dei quali, con risultato favorevole, può essere richiesta per la promozione al grado superiore;

7) l'istituzione di idonei corsi per la formazione del personale di prima nomina nonchè per il perfezionamento e l'aggiornamento professionale del personale già in servizio, la frequenza dei quali può essere richiesta per la promozione al grado o qualifica superiore ed il cui risultato favorevole costituisce a tal fine titolo di merito;

7-*bis*) la concessione agli impiegati, che abbiano dato prova di particolare rendimento in servizio e di spiccata attitudine agli studi, di facilitazioni per il compimento di corsi di studio diretti al conseguimento di un titolo superiore, con le modalità da determinarsi, eventualmente anno per anno, dalle singole Amministrazioni;

8) la progressione periodica del trattamento economico in base al merito, non limitata nè nel numero degli scatti nè dalla misura della retribuzione del grado o della classe superiore;

8) la progressione periodica del trattamento economico mediante scatti, in base all'anzianità senza demerito, con anticipazione in base al merito, non limitati nè nel numero nè dalla misura della retribuzione del grado o qualifica superiore, con avvertenza che, all'atto della promozione al grado o categoria superiore, deve essere corrisposta la retribuzione di scatto immediatamente più elevata rispetto a quella in godimento al momento dell'avanzamento;

9) la fissazione del trattamento economico, decorrente dal 1° gennaio 1954, in base al criterio di una retribuzione fondamentale unica, salvi gli assegni per carichi di famiglia, per servizi o funzioni di carattere speciale e per prestazioni di lavoro straordinario, con determinazione della aliquota di detta retribuzione fondamentale unica da assumere a base della liquidazione del trattamento di quiescenza e di previdenza, conservandosi eventualmente a favore dei pensionati gli assegni

9) *identico;*

di caroviveri e ferme restando le disposizioni vigenti sulla pensionabilità di particolari competenze;

10) la formazione di una tabella unica di classificazione delle retribuzioni;

10) *identico;*

11) la revisione di tutti gli assegni, proventi ed indennità, comunque denominati ed a qualsiasi titolo attualmente percepiti dai dipendenti dello Stato, adottando il criterio di conservare, in tutto o in parte, quelle, che, per costante tradizione, risultino giustificate da prestazioni o funzioni di carattere speciale;

11) *identico;*

12) il dovere di ogni impiegato di adempiere le funzioni di ufficio al servizio esclusivo dello Stato;

12) il diritto e il dovere di ogni impiegato di adempiere le funzioni di ufficio al servizio esclusivo della Nazione, nel pieno godimento dei diritti e delle libertà costituzionali;

13) la tutela degli interessi individuali e collettivi nelle forme compatibili con la natura del rapporto d'impiego pubblico e con la esigenza di garantire il continuo e regolare andamento dell'attività amministrativa e dei servizi statali;

13) *soppresso;*

14) la regolamentazione di ogni altro aspetto dello stato giuridico e dell'ordinamento gerarchico degli impiegati civili dello Stato ed in particolare dei comandi, delle aspettative, dei collocamenti a disposizione, delle incompatibilità, della disciplina della cessazione del rapporto d'impiego ed in genere dei diritti e dei doveri degli impiegati, nell'interesse dell'amministrazione e per il pubblico bene;

14) la regolamentazione di ogni altro aspetto dello stato giuridico e dell'ordinamento gerarchico degli impiegati civili dello Stato ed in particolare dei comandi, delle aspettative, dei collocamenti a disposizione, delle incompatibilità, dei rapporti informativi, dei congedi e delle ferie, dei diritti della donna impiegata, in istato di gravidanza o puerperio, della disciplina della cessazione del rapporto d'impiego ed in genere dei diritti e dei doveri degli impiegati, nell'interesse dell'amministrazione e per il pubblico bene;

15) l'inquadramento del personale nelle varie carriere e nei gradi e nelle classi delle stesse, con le opportune norme transitorie dirette ad attuare il graduale passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, garantendo comunque agli impiegati la piena valutazione del servizio prestato e la conservazione delle posizioni giuridiche ed economiche acquisite.

15) l'inquadramento del personale nelle varie carriere e nei gradi o qualifiche delle stesse, con le opportune norme transitorie dirette ad attuare il graduale passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, garantendo comunque agli impiegati la piena valutazione del servizio prestato e la conservazione delle posizioni giuridiche ed economiche acquisite.

Per il personale insegnante, direttivo ed ispettivo, delle scuole di ogni ordine e grado, il nuovo statuto dovrà adeguarsi ai criteri in-

dicati nel numero 4) e nei numeri da 8) a 15) del precedente comma, nonchè ai seguenti:

*a*) accesso ai gradi iniziali delle carriere docente, direttiva ed ispettiva mediante concorso per esami e per titoli, salve le eccezioni previste dalle norme in vigore;

*b*) mantenimento della facoltà di esercitare libere professioni nei limiti delle norme in vigore;

*c*) tutela della libertà di insegnamento con riguardo ai singoli gradi dell'istruzione.

Art. 3.

Le norme di cui all'articolo 1 saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro per il tesoro, previo parere di una Commissione parlamentare composta di cinque senatori e di cinque deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere.

Art. 3.

Le norme di cui all'articolo 1 saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro per il tesoro, previo parere di una Commissione parlamentare composta di sette senatori e di sette deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere.

Per il personale contemplato nel secondo comma dell'articolo precedente le norme saranno emanate su proposta del Ministro per la pubblica istruzione, di concerto con il Ministro per il tesoro, previo parere della Commissione suddetta.

Art. 4.

Entro il termine di due anni dall'entrata in vigore della presente legge e con le modalità previste dall'articolo precedente, il Governo della Repubblica è delegato a raccogliere in testo unico, con le modificazioni richieste dal loro coordinamento, le norme emanate ai sensi dell'articolo 1, con le preesistenti disposizioni sullo stato giuridico e l'ordinamento gerarchico del personale civile dello Stato, che siano con esse compatibili.

Art. 4.

Entro il termine di due anni dall'entrata in vigore della presente legge e con le modalità previste dall'articolo precedente, il Governo della Repubblica è delegato a raccogliere in testo unico, con le modificazioni richieste dal loro coordinamento, le norme emanate ai sensi dell'articolo 1, con le preesistenti disposizioni sullo stato giuridico e l'ordinamento gerarchico del personale civile dello Stato, che siano con esse compatibili, restando escluso quanto concerne la tutela degli interessi collettivi ed individuali degli impiegati dello Stato, per cui sarà provveduto a parte.

Art. 5.

Entro lo stesso termine di cui all'articolo precedente, il Governo della Repubblica è delegato a procedere alla revisione degli orga-

Art. 5.

Entro lo stesso termine di cui all'articolo precedente, il Governo della Repubblica è delegato a procedere alla revisione degli organici

nici degli impiegati civili dello Stato, al fine di ridurli nella misura rispondente alle effettive esigenze del servizio.

Le norme, di cui al precedente comma, saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro competente e con il Ministro per il tesoro.

degli impiegati civili dello Stato, al fine di adeguarli alle effettive esigenze del servizio.

*Identico.*

Art. 6.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, nei termini e con le modalità degli articoli 1 e 3 della presente legge, le norme necessarie per adeguare lo stato giuridico ed il trattamento economico di tutti gli altri dipendenti statali ai criteri direttivi contenuti nei numeri da 7 a 13 dell'articolo 2, in quanto ad essi applicabili; ed a procedere, nei termini e con le modalità del precedente articolo 5, alla revisione dei relativi organici al fine di ridurli nella misura corrispondente alle effettive esigenze del servizio.

La delega di cui al comma precedente non concerne il personale di cui alla legge 24 maggio 1951, n. 392.

Art. 6.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, nei termini e con le modalità degli articoli 1 e 3 della presente legge, le norme necessarie per adeguare lo stato giuridico ed il trattamento economico di tutti gli altri dipendenti statali ai criteri direttivi contenuti nei numeri da 7) a 12) dell'articolo 2, in quanto ad essi applicabili; ed a procedere, nei termini e con le modalità del precedente articolo 5, alla revisione dei relativi organici al fine di adeguarli alle effettive esigenze del servizio.

*Identico.*

Art. 7.

Il Governo della Repubblica è delegato a modificare ed a coordinare in testo unico, con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro per i trasporti di concerto con il Ministro per il tesoro, nel termine di un anno dalla entrata in vigore della presente legge, le norme vigenti in materia di ordinamento dell'esercizio delle ferrovie non concesse all'industria privata, prevedendo:

*a*) la riforma della struttura dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato con il conferimento di adeguati poteri agli organi centrali, da esplicare sotto la direzione e la responsabilità del Ministro per i trasporti, in relazione alle esigenze particolari del pubblico servizio ed al carattere prevalentemente industriale dell'Azienda stessa;

*b*) l'ammodernamento dei servizi e degli uffici, lo snellimento e l'acceleramento delle

Art. 7.

*Identico.*

procedure, anche attraverso il decentramento di funzioni.

Il Governo della Repubblica è altresì delegato a provvedere con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per i trasporti e del Ministro per il tesoro, nel termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, alla revisione dello stato giuridico ed al riordinamento delle carriere del personale dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, osservando i princìpi e i criteri direttivi di cui agli articoli 1 e 2, in relazione alle esigenze particolari del pubblico servizio.

Ferma, per quanto riguarda il trattamento economico fondamentale, l'osservanza del primo comma del precedente articolo 6, il Governo della Repubblica è inoltre delegato a provvedere, con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro per i trasporti di concerto con il Ministro per il tesoro e nello stesso termine previsto dal comma precedente, alla revisione delle competenze accessorie del personale ferroviario, in rapporto alle esigenze particolari dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato.

Art. 8.

Ferma, per quanto riguarda il trattamento economico, l'osservanza del primo comma del precedente articolo 6, il Governo è delegato a provvedere, nel termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro per le poste e telecomunicazioni e del Ministro per il tesoro, alla revisione dello stato giuridico ed al riordinamento delle carriere del personale dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, osservando i princìpi e i criteri direttivi di cui agli articoli 1 e 2, in relazione alle esigenze particolari del pubblico servizio.

Fermo restando quanto disposto nel comma precedente, è prorogata di due anni a partire dalla data della presente legge, la delega conferita al Governo con la legge 8 maggio 1952, n. 427, per il coordinamento in testi unici delle norme vigenti in materia di organizzazione e di servizi dell'Amministrazione delle poste e

Art. 8.

Il Governo della Repubblica è delegato a provvedere con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per le poste e telecomunicazioni e del Ministro per il tesoro, nel termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, alla revisione dello stato giuridico ed al riordinamento delle carriere del personale dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, osservando i princìpi e i criteri direttivi di cui agli articoli 1 e 2, in relazione alle esigenze particolari del pubblico servizio.

Ferma, per quanto riguarda il trattamento economico fondamentale, l'osservanza del primo comma del precedente articolo 6, il Governo della Repubblica è altresì delegato a provvedere, con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro per le poste e telecomunicazioni di concerto

dei telegrafi e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, con potere di modificazioni ed integrazioni in relazione ai nuovi princìpi organizzativi ed alle nuove esigenze dei servizi allo scopo di realizzare l'ammodernamento di questi e dei relativi uffici sulla base dei perfezionamenti tecnici e dei criteri industriali acquisiti nel campo dei servizi postali e delle telecomunicazioni.

con il Ministro per il tesoro e nello stesso termine previsto dal comma precedente, alla revisione delle competenze accessorie del personale dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, in rapporto alle esigenze particolari delle Aziende stesse.

Fermo restando quanto disposto nei comma precedenti, è prorogata di due anni a partire dalla data della presente legge, la delega conferita al Governo con la legge 8 maggio 1952, n. 427, per il coordinamento in testi unici delle norme vigenti in materia di organizzazione e di servizi dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, con potere di modificazioni ed integrazioni in relazione ai nuovi princìpi organizzativi ed alle nuove esigenze dei servizi allo scopo di realizzare l'ammodernamento di questi e dei relativi uffici sulla base dei perfezionamenti tecnici e dei criteri industriali acquisiti nel campo dei servizi postali e delle telecomunicazioni.