CAMERA DEI DEPUTATI

N. 4280
(*Urgenza*)

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(TREMELLONI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

E COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(BOSCO)

—

Norme per il personale delle Regioni

Seduta del 21 novembre 1962

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Dalla norma transitoria VIII della Costituzione e dall'articolo 65 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, recante disposizioni circa la costituzione ed il funzionamento degli organi regionali, trae spunto il presente disegno di legge, volto ad integrare ed a rendere praticamente ed immediatamente operative le norme citate.

Nella predisposizione del disegno di legge sono stati tenuti essenzialmente presenti due principî, ai quali si ispirano le disposizioni elaborate; un primo è quello stesso affermato dalla Carta costituzionale ed attiene alla ampia autonomia dell'organismo regionale, pur entro i limiti fissati dalla Costituzione e dalle norme dello Stato; un secondo consiste nella esigenza di assicurare alla regione la possibilità di un funzionamento immediato, al di là di ogni eventuale remora, ciò che costituisce in definitiva la riaffermazione della stessa autonomia regionale, destinata a restare vuota enunciazione ove all'Ente dovessero venire praticamente a mancare i mezzi per la realizzazione dei propri fini: nella specie, il personale occorrente per il funzionamento dei propri uffici.

La disposizione transitoria VIII della Costituzione, al 3° comma, reca: « Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle Amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici, le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli Enti locali ».

L'articolo 65 della legge del 1953, n. 62, recita tra l'altro: « Le Regioni provvederanno alla prima costituzione dei propri uffici esclusivamente con personale comandato degli Enti locali, degli uffici periferici dell'Amministrazione dello Stato nell'ambito della Regione e, in quanto sia necessario, degli altri uffici statali, centrali o periferici ».

Le disposizioni su riportate hanno evidentemente una portata generica, anche se ben determinata è la loro finalità. Esse affermano esplicitamente che le regioni debbono avvalersi per la prima costituzione dei propri uffici – ed anche in seguito, per la copertura dei posti di organico dei propri ruoli – di personale statale e degli Enti

locali. Non prevedono, tuttavia, la misura in cui il relativo onere debba far carico rispettivamente allo Stato ed agli Enti locali, né recano una disciplina che sia immediatamente operativa e che assicuri alle regioni la tempestiva disponibilità del personale occorrente.

Né, invero, una tal particolare quanto indispensabile disciplina potrebbe desumersi dalle norme ordinarie sul comando contenute negli articoli 56 e 57 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, le quali, per avere come presupposto esigenze meno generali e perciò stesso di diverso carattere ed immediatezza, mal si presterebbero, senza le occorrenti integrazioni, ad assicurare una rapida procedura, che garantisca alle regioni la disponibilità del personale statale occorrente per il funzionamento degli uffici regionali. Né varrebbero, comunque, le norme ordinarie sul comando, ad assicurare alle regioni la concreta disponibilità del personale degli Enti locali destinato pur esso a coprire una parte non indifferente delle esigenze degli uffici regionali.

Di qui il carattere e le ragioni delle norme contenute nel presente schema di disegno di legge, volto, come si è detto, ad integrare ed a rendere immediatamente operative le disposizioni di massima contenute sia nel precetto costituzionale che nella legge fondamentale del 1953.

* * *

L'*articolo 1* prevede che la regione determina i propri ruoli organici entro due anni dalla approvazione dello Statuto regionale. Il termine è di tale ampiezza da consentire sicuramente alla regione una adeguata valutazione delle esigenze dei propri servizi, una volta superata la prima fase dell'impianto e dellla organizzazione degli uffici.

Nel secondo comma si fa cenno alla dotazione organica complessiva dei ruoli regionali, con richiamo al successivo articolo 3, che sarà illustrato appresso diffusamente.

Il terzo comma dispone che la dotazione organica di tutti i ruoli direttivi del personale della regione non può prevedere più di un posto corrispondente alla qualifica di direttore generale e più di un posto, per ogni assessorato, corrispondente alla qualifica di ispettore generale.

La norma trova la sua giustificazione nella avvertita necessità di assicurare un concreto sviluppo di carriera a quegli impiegati – statali e degli Enti locali – che andranno a formare la classe direttiva della regione, pur senza trovare una inflazione nelle massime qualifiche; trae spunto, d'altra parte, dalla opportunità di evitare che i quadri direttivi regionali assumano, specie per quanto concerne le qualifiche più elevate, una consistenza sproporzionata rispetto ai quadri direttivi degli uffici statali nella Regione, dal ché conseguirebbe una disarmonia che occorre evitare ove si intenda porre lo Stato, la regione e gli altri Enti locali in una posizione di equilibrio effettivo sotto tutti gli aspetti.

L'*articolo 2* stabilisce innanzi tutto che la regione deve provvedere all'inquadramento del personale statale e degli Enti locali nei ruoli regionali entro un anno dalla entrata in vigore della legge istitutiva dei ruoli organici.

Il termine è sufficientemente ampio per consentire alla regione di disporre tutti gli adempimenti relativi; è, d'altro canto, ragionevole anche per quanto riflette gli interessi del personale, che non dovrà attendere a lungo la definizione della propria posizione.

Col secondo comma viene garantita al personale statale e degli Enti locali inquadrato nei ruoli regionali la conservazione della posizione di carriera e dell'anzianità maturata all'atto dell'inquadramento.

Il terzo comma precisa che al personale in questione compete un trattamento economico in ogni caso non inferiore a quello goduto presso l'Amministrazione di appartenenza. La norma ha evidente carattere equitativo ed è volta ad evitare che dall'inquadramento possa derivare all'impiegato un nocumento economico, ciò che finirebbe irrimediabilmente col costituire una remora alla copertura dei posti previsti dagli organici regionali.

L'ultimo comma dell'articolo 2 contiene, infine, una delega al Governo, da esercitare entro il termine di un anno a decorrere dall'inquadramento del personale statale nei ruoli regionali, per la correlativa riduzione degli organici dei ruoli statali.

L'articolo 3 ribadisce, al primo comma, un principio già affermato nella legge del 1953, n. 62, laddove stabilisce che fino a che non sono determinati i ruoli organici – e, pertanto, per i primi due anni, al massimo del sul funzionamento, – la regione si avvale, per le esigenze dei propri uffici, di personale comandato dallo Stato e dagli Enti locali.

Il secondo comma prevede che il contingente del personale dei ruoli statali e degli Enti locali da comandare presso ciascuna

regione, determinato dal Consiglio regionale, sia approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro, sentito il Commissario del Governo nella Regione.

La necessità di un provvedimento di approvazione del contingente – determinato, nella sua competenza, dal Consiglio regionale – emerge sol che si ponga mente alla evidente opportunità di garantire un metro comune di valutazione delle esigenze – pur diverse, ma indubbiamente comuni sotto molti aspetti – delle varie Regioni in ordine al personale.

La norma è intesa a conseguire l'eventuale dimensionamento delle determinazioni adottate dalle varie Regioni entro i limiti della concreta possibilità sia dello Stato che degli Enti locali di far fronte alle richieste delle Regioni. In definitiva, essa è voltà a garantire lo stesso interesse delle singole Regioni ad ottenere la immediata e concreta disponibilità del personale effettivamente occorrente al funzionamento dei propri uffici, disponibilità che sarebbe certo difficile garantire ove non venisse prevista una remora a quelle richieste delle Regioni che dovessero eventualmente risultare, nella comparazione, non proporzionate alle rispettive esigenze.

Allo scopo, è previsto che l'approvazione intervenga con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con i Ministri dell'interno e del tesoro, sentito il Commissario del Governo nella Regione, cui competerà di riferire superiormente circa la particolare situazione e le particolari esigenze locali.

Viene comunque stabilito (al terzo comma) che il contingente generale non può superare per ciascuna regione le 150 unità.

Nello stesso articolo, al terzo comma, vengono fissati i contigenti percentuali del personale – statale e degli Enti locali – da coprire con elementi appartenenti alle varie carriere.

Il quarto comma merita una più dettagliata illustrazione. Com'è noto, l'articolo 117 della Costituzione determina le materie per le quali la Regione emana norme legislative. Il successivo articolo 118 dispone poi che per le stesse materie spettano – salvo eccezioni – alla Regione anche le rispettive funzioni amministrative, da esercitare normalmente mediante delega agli Enti locali, o valendosi degli uffici di tali Enti.

Dalle norme esaminate è dato dedurre che, specie nella prima attuazione dell'ordinamento regionale, le regioni saranno impegnate in attività di carattere quasi esclusivamente normativo. Si può quindi fondatamente ritenere che la diversa popolazione delle varie Regioni degli impiegati occorrenti per il primo funzionamento degli uffici di ciascuna Regione.

Tale contingente è stato quindi fissato – come s'è appena detto – per ogni Regione in 150 unità, le quali vengono ad essere così ripartite tra le varie carriere:

carriere direttive amministrative e tecniche, 25 per cento pari a n. 38 unità;

carriere di concetto amministrative e tecniche, 20 per cento pari a n. 30 unità;

carriere esecutive amministrative e tecniche, 40 per cento pari a n. 60 unità;

carriere del personale ausiliario, 15 per cento, pari a n. 22 unità.

L'applicazione del contingente massimo come sopra determinato comporterà il comando presso le 14 istituende Regioni di un numero complessivo di impiegati non superiore a 2.100 unità.

È tuttavia da prevedere che, una volta superata la fase iniziale del funzionamento degli uffici regionali (limitata alla attività normativa da un canto ed organizzativa dall'altro) ed una volta puntualizzatasi nella Regione una serie di competenze di ordine amministrativo, le esigenze di personale si accresceranno notevolmente.

Sulla scorta di una analisi comparata delle competenze e degli organici delle Regioni a statuto speciale già da tempo in funzione, si è ritenuto opportuno stabilire che il contingente di 150 unità fissato per il primo funzionamento degli uffici di ciascuna regione possa essere elevato, a seguito del passaggio di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione. L'aumento non potrà comunque superare complessivamente il numero di unità pari allo 0,2 per mille della popolazione della Regione.

Dalla applicazione di tale norma consegue che, ove tutte le 14 Regioni intenderanno utilizzare l'aliquota massima di personale come sopra determinata, il numero complessivo di impiegati – statali e degli Enti locali – da comandare presso le Regioni ammonterà a 9.530 unità.

Nell'ultimo comma, viene infine precisato che la parte di aliquota delle carriere direttive e di concetto eventualmente non coperta può essere utilizzata in aggiunta all'aliquota delle carriere inferiori. L'integrazione dell'aliquota è quindi prevista solo per le carriere di concetto ed esecutive e non anche per quella del personale ausiliario, essendo ragionevole presumere che i compiti del personale delle

carriere superiori non possano comunque essere disimpegnati dal personale ausiliario.

Nell'*articolo 4* sono fissate norme intese a rendere concretamente possibili la ripartizione dell'onere del personale fra lo Stato e gli Enti locali.

Si è previsto che la ripartizione venga operata dal Commissario del Governo nella Regione, d'intesa con i prefetti delle province comprese nella circoscrizione regionale.

Nei limiti del contingente generale fissato a norma dell'articolo 1, sono determinate per ciascuna carriera le aliquote massime di personale da coprire con elementi tratti dagli Enti locali.

Le aliquote percentuali sono state diversamente commisurate per le varie carriere, seguendo il principio che competa allo Stato fornire la maggior parte del personale delle carriere direttive e di concetto.

Tale principio rispecchia in definitiva la portata della stessa norma costituzionale transitoria VIII, la quale prevede il passaggio alle Regioni di funzioni statali.

La ripartizione fra le varie province delle aliquote di personale da coprire con elementi degli Enti locali viene affidata al Commissario del Governo nella Regione, che anche a ciò provvede d'intesa con i prefetti delle province comprese nella Regione.

Nell'ambito di ciascuna provincia, l'ulteriore ripartizione è affidata al prefetto, che vi provvede con proprio decreto.

Nel terzo comma è poi stabilito che la determinazione del prefetto ha carattere vincolante per gli Enti locali, i quali sono tenuti a disporre il comando entro 15 giorni dalla notifica del decreto prefettizio con il quale è stata disposta la ripartizione. La norma è intesa ad assicurare la tempestività dei comandi, che, in casi di inadempienza da parte degli enti tenuti a provvedervi, saranno disposti a cura del prefetto, mediante l'esercizio del potere di sostituzione.

Nell'ultimo comma, e perseguendo analoga finalità, è anche stabilito il carattere vincolante per gli Enti locali della decorrenza dei comandi, decorrenza da stabilirsi d'intesa fra la Giunta regionale ed il Commissario del Governo nella Regione.

La illustrazione testé compiuta delle norme contenute negli articoli 3 e 4 può giovarsi dei seguenti cenni riassuntivi, concernenti l'onere massimo che allo Stato e, rispettivamente, agli Enti locali potrà derivare dal comando di proprio personale presso le Regioni.

Primo funzionamento degli uffici regionali (contingente complessivo massimo per ciascuna regione: 150 unità):

		Stato		Enti locali		Totale
Carriere direttive amministrative e tecniche	N.	420	N.	112	N.	532
Carriere di concetto amministrative e tecniche	»	294	»	126	»	420
Carriere esecutive amministrative e tecniche	»	420	»	420	»	840
Carriere del personale ausiliario. . .	»	154	»	154	»	308
Totali . .	N.	1.288	N.	812	N.	2.100

Normale funzionamento degli uffici regionali, a seguito del passaggio di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni (contingente complessivo massimo per ciascuna Regione pari a 150 unità, con un aumento non superiore al numero di unità corrispondente allo 0,2 per mille della popolazione della Regione):

		Stato		Enti locali		Totale
Carriere direttive amministrative e tecniche	N.	2.025	N.	357	N.	2.382
Carriere di concetto amministrative e tecniche	»	1.336	»	570	»	1.906
Carriere esecutive amministrative e tecniche	»	1.906	»	1.906	»	3.812
Carriere del personale ausiliario. . .	»	715	»	715	»	1.430
Totali	N.	5.982	N.	3.548	N.	9.530

L'*articolo 5* determina le modalità del comando del personale statale presso le Regioni.

È prevista la competenza del Commissario del Governo nella Regione per quanto attiene alla determinazione delle aliquote di personale da coprire con elementi appartenenti alle varie Amministrazioni dello Stato. Nel procedere alla determinazione, il Commissario del Governo dovrà ovviamente valutare le particolari esigenze dell'Amministrazione regionale interessata, onde assicurare a questa la disponibilità di elementi (peraltro non nominativamente determinati) già esperti nei vari rami dei servizi.

Compete quindi al Commissario del Governo promuovere dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il comando di proporzionate aliquote numeriche di personale appartenente alle varie Amministrazioni dello Stato.

Il comando viene quindi disposto – su designazione delle singole Amministrazioni, sentiti gli interessati – con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro.

Il terzo comma dispone che, salvi i casi nei quali si renda necessario provvedere alla sostituzione di singole unità del personale comandato, il comando presso ciascuna Regione viene contestualmente disposto per la intera aliquota di contingente relativa a ciascuna delle Amministrazioni dello Stato interessate e con la decorrenza stabilita ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 4.

Si intende così superare la difficoltà che le Regioni dovrebbero inevitabilmente affrontare nella prima organizzazione dei propri uffici ove il personale statale dovesse affluire alle Amministrazioni regionali in tempi successivi.

L'*articolo 6* integra il disposto dell'articolo 65 della legge del 1953, n. 62, e stabilisce che al personale comandato presso le Regioni spettano per tutta la durata del comando le indennità di cui alla legge 15 aprile 1961, n. 291, allorché il comando comporti trasferimento di sede.

L'*articolo 7* disciplina l'inquadramento del personale comandato nei ruoli regionali. Esso è subordinato al consenso degli interessati, sempre che non si tratti di personale statale appartenente a servizi od uffici trasferiti dallo Stato alla Regione.

L'*articolo 8* è volto – compatibilmente con le esigenze di servizio delle Amministrazioni dello Stato interessate – a consentire alle Regioni di far fronte alle esigenze dei propri uffici nelle more della copertura di quei posti di ruolo che non si siano potuti coprire col personale statale.

Viene previsto che il personale statale già comandato presso gli uffici della Regione e per il quale non sia seguito l'inquadramento nei ruoli regionali può essere mantenuto nella posizione di comando per una durata non superiore a 2 anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale istitutiva dei ruoli organici.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

La Regione determina i propri ruoli organici entro due anni dalla approvazione dello statuto regionale.

La dotazione organica complessiva non può superare, per ciascuna Regione, il contingente generale massimo di personale risultante dalla applicazione del successivo articolo 3.

La dotazione organica dei ruoli direttivi del personale di ciascuna Regione non può prevedere, nel complesso, più di un posto corrispondente alla qualifica di direttore generale e più di un posto. per ogni assessorato, corrispondente alla qualifica di ispettore generale.

ART. 2.

Entro un anno dall'entrata in vigore della legge regionale istitutiva dei ruoli organici, la Regione provvede all'inquadramento del personale di cui ai successivi articoli 4 e 5 nei ruoli stessi.

Il personale statale e degli Enti locali è inquadrato nei ruoli regionali sulla base della propria anzianità nella qualifica, conservando a tutti gli effetti l'anzianità di servizio acquisita nel ruolo di provenienza.

Qualora il trattamento economico attribuito dalla Regione sia inferiore a quello goduto presso l'amministrazione di provenienza, all'impiegato inquadrato nei ruoli regionali compete un assegno *ad personam* di importo pari alla differenza fra i due trattamenti economici. Tale assegno è riassorbibile con i successivi aumenti del trattamento economico, a qualsiasi titolo attribuiti.

Entro un anno dall'inquadramento del personale statale nei ruoli regionali, il Governo della Repubblica è delegato a provvedere alla riduzione dei ruoli organici delle Amministrazioni statali in misura corrispondente al trasferimento delle funzioni statali alle Regioni.

ART. 3.

Fino a che non sono determinati i ruoli regionali, la regione si avvale del comando di personale statale e degli enti locali per far fronte alle esigenze dei propri uffici.

Il contingente del personale dei ruoli statali e degli Enti locali da comandare presso ciascuna Regione, proposto dal Consiglio regionale, viene approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro, sentito il Commissario del Governo nella Regione.

Il contingente generale per ciascuna Regione non può superare le 150 unità.

Nei limiti del contingente generale sono fissati i seguenti contingenti percentuali per il personale delle varie carriere:

carriere direttive amministrative e tecniche, 25 per cento

carriere di concetto amministrative e tecniche, 20 per cento

carriere esecutive amministrative e tecniche, 40 per cento

carriere del personale ausiliario, 15 per cento.

Con le stesse modalità indicate nel primo comma, il contingente suddetto può essere aumentato a seguito del passaggio di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione. L'aumento non può complessivamente superare il numero di unità corrispondenti allo 0.2 per mille della popolazione della Regione.

Per le carriere direttive e di concetto, la parte del contingente percentuale eventualmente non coperta può essere utilizzata in aggiunta al contingente della carriera immediatamente inferiore.

ART. 4.

Il Commissario del Governo nella Regione, d'intesa con i prefetti delle province comprese nella circoscrizione regionale, determina le aliquote del contingente generale da coprire con personale degli Enti locali. Tali aliquote non possono comunque essere superiori alle seguenti percentuali calcolate su quelle indicate nel precedente articolo:

carriere direttive amministrative e tecniche, 15 per cento;

carriere di concetto amministrative e tecniche, 30 per cento;

carriere esecutive amministrative e tecniche, 50 per cento;

carriere del personale ausiliario, 50 per cento.

La ripartizione fra le varie province del personale degli Enti locali da comandare presso la Regione è determinata dal Commissario del Governo, d'intesa con i prefetti delle province comprese nella Regione.

La ripartizione nell'ambito di ciascuna provincia è disposta dal prefetto ed ha carattere vincolante per gli Enti locali, i quali sono tenuti a disporre il comando, sentiti gli interessati, entro quindici giorni della notifica del decreto prefettizio col quale è stata disposta la ripartizione.

La decorrenza dei comandi è stabilita d'intesa fra la Giunta regionale ed il Commissario del Governo nella Regione ed ha carattere vincolante per gli Enti locali.

ART. 5.

Il Commissario del Governo nella Regione, valutate le particolari esigenze dell'Amministrazione regionale interessata, propone alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le aliquote numeriche del personale statale da comandare, per singole Amministrazioni dello Stato.

Il comando è disposto – su designazione delle singole Amministrazioni, sentiti gli in-

teressati e la Giunta regionale – con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro.

Salvo i casi nei quali si rende necessario provvedere alla sostituzione di singole unità del personale comandato, il comando presso ciascuna Regione viene contestualmente disposto per la intera aliquota di contingente relativa a ciascuna delle Amministrazioni dello Stato interessate e con la decorrenza stabilita ai sensi dell'ultimo comma del precedente articolo.

ART. 6.

Al personale comandato presso le Regioni spettano per tutta la durata del comando le indennità di cui alla legge 15 aprile 1961, n. 291, allorché il comando comporti trasferimento di sede.

ART. 7.

L'inquadramento del personale comandato nei ruoli regionali è disposto con il consenso degli interessati.

Il consenso non è richiesto quando si tratti di personale appartenente a servizi od uffici trasferiti dallo Stato alle Regioni.

ART. 8.

Il personale statale non inquadrato nei ruoli regionali può essere mantenuto nella posizione di comando per una durata non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale che istituisce i ruoli organici.