CAMERA DEI DEPUTATI N. 290

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato IANNIELLO

Presentata il 9 agosto 1983

Riconoscimento del periodo del corso di reclutamento per i funzionari direttivi dello Stato

ONOREVOLI COLLEGHI ! — È da alcuni anni che l'eccentuarsi della crisi economica e produttiva del nostro paese e le analisi che sono state effettuate circa le cause di tale crisi hanno indotto a riscoprire i valori della professionalità e della meritocrazia individuando in essi gli elementi essenziali, se non unici, per un processo di rilancio dell'attività imprenditoriale e dell'efficienza dell'azione amministrativa in termini di produttività e di economicità gestionale.

Si è riconosciuto, quindi che era indispensabile modificare la linea di politica del personale basata sui princìpi dell'appiattimento, dell'egualitarismo e della massificazione che hanno portato a mortificare la dignità del lavoratore, provocando i ben noti fenomeni di deresponsabilizzazione e di demotivazione.

Senonché nonostante le molteplici convergenze registrate, sia sul piano politico sia sindacale, circa la necessità di modificare la linea politica seguita, in effetti nessuna variazione si è finora registrata, tanto che il processo di appiattimento si è andato accentuando non solo sul piano retributivo ma anche – fatto ancora più grave – su quello giuridico-funzionale. Né, ad onor del vero, il recente accordo fra organizzazioni sindacali ed imprenditoriali sui problemi del costo del lavoro – accordo che nei suoi contenuti investe anche il settore pubblico – sembra contenere elementi tali da far recepire segnali concreti per una valorizzazione delle professionalità ai diversi livelli, vale a dire, segnali verso l'attuazione di una linea di politica del personale diversa da quella che pure è stata oggetto di severe critiche, in quanto riconosciuta una delle cause dei mali che investono sia le imprese private e pubbliche, sia l'apparato amministrativo nel suo complesso.

Abbiamo voluto fornire questo quadro generale dell'attuale situazione del mondo del lavoro non già perché la presente proposta di legge abbia la finalità di affrontare e risolvere, sia pure in parte alcune di tali delicate e complesse problematiche, ma per avere un preciso punto di riferimento onde far risaltare lo spirito e le motivazioni che sono alla base dell'iniziativa assunta.

Il problema che viene affrontato con il provvedimento legislativo da noi proposto ha, invero, una portata ben limitata in quanto esso riguarda solo i funzionari direttivi delle amministrazioni statali ed è volto a far riconoscere quale servizio di ruolo il periodo di attività di studio svolto, dai vincitori dei concorsi banditi dalla Presidenza del Consiglio, durante i corsi di formazione tenuti presso la scuola superiore della pubblica amministrazione.

Trattasi, però, di un problema – è facile intuirlo – che, sotto vari profili, si riconnette alla professionalità dei funzionari appartenenti ai quadri direttivi delle varie amministrazioni dello Stato, comprese le aziende autonome.

In merito è opportuno rammentare che, in base alla vigente disciplina, il reclutamento del personale cui affidare la titolarità della funzione direttiva avviene attraverso due sistemi:

1) quello tradizionale per concorso pubblico, con un processo selettivo effettuato mediante prove scritte e orali, e la successiva nomina dei vincitori, sottoposti ad un periodo di prova di mesi sei ed alla frequenza di un corso di formazione espletato spesso dopo la nomina in ruolo, dalle singole amministrazioni o dalla scuola superiore della pubblica amministrazione;

2) quello del concorso-corso attuato tramite bando della Presidenza del Consiglio dei ministri e conseguenti prove scritte e orali, dirette ad individuare, mediante un processo selettivo, gli elementi da ammettere in qualità di allievi ai corsi di preparazione tenuti dalla scuola superiore della pubblica amministrazione.

È da precisare che il sistema di reclutamento mediante concorso e successivo corso è stato introdotto sin dal 1972 con decreto del Presidente della Repubblica n. 472 del 21 aprile dello stesso anno e che esso ha determinato un notevole salto di qualità in termine di selezione dei quadri direttivi della pubblica amministrazione.

Sarebbe auspicabile anzi che un ampliamento delle strutture della scuola superiore della pubblica amministrazione e una organica soluzione dei problemi del personale ai vari livelli necessario per il suo funzionamento (personale in atto prelevato dalle varie amministrazioni dello Stato con il ricorso all'istituto del comando ovvero al distacco in via di fatto) creassero i presupposti per eliminare il reclutamento diretto presso le singole amministrazioni, devolvendo interamente alla scuola anzidetta la funzione di procedere alle selezioni necessarie per l'assunzione di tutti i funzionari facenti parte dei quadri direttivi, salvo eventualmente concorsi riguardanti specifici profili professionali propri di alcuni ruoli di determinate amministrazioni.

Per fornire un quadro più preciso del sistema di selezione attuato tramite la scuola superiore della pubblica amministrazione, si fa presente che il bando di concorso investe una pluralità di amministrazioni e che esso viene emanato dalla Presidenza del Consiglio ai fini di porre in atto un procedimento di selezione finalizzato ad individuare gli elementi idonei da ammettere ai corsi di formazione presso la predetta scuola. Il concorso, che in qualche caso è stato bandito anche per i ruoli di una singola amministrazione – e precisamente su richiesta dell'Azienda delle poste e telecomunicazioni e del Ministero dei lavori pubblici – è « per titoli e per esami » consistenti in una prova scritta e in un colloquio.

La graduatoria di merito individua i vincitori del concorso che vengono ammessi, in qualità di allievi ed in un numero superiore del 20 per cento a quello dei posti da assegnare, al corso di prepa-

razione che, in base alla vigente disciplina, ha una durata di 8 mesi, ovvero, di 10 mesi, a secondo della qualifica nella quale avviene la nomina in relazione ai posti oggetto del bando.

Il corso è strutturato in due distinti periodi:

a) nel primo periodo gli allievi seguono insegnamenti destinati all'acquisizione delle conoscenze di base necessarie alla comprensione dei fenomeni amministrativi comuni a tutte le amministrazioni dello Stato e, al termine, sostengono un esame consistente in due prove scritte e in un colloquio. In seguito all'esito positivo di questo esame e della relativa graduatoria, gli allievi scelgono l'amministrazione nei cui ruoli intendono conseguire la nomina al termine del corso;

b) il secondo periodo è articolato secondo indirizzi specializzati ed è dedicato agli insegnamenti specifici, nonché a periodi di applicazione presso le amministrazioni prescelte.

L'esame di fine corso consiste in un colloquio e nella discussione di una tesi scritta a carattere interdisciplinare; la votazione complessiva riguarda infine anche il giudizio sull'impegno globale, l'assiduità, le doti di carattere e le capacità dimostrate durante lo svolgimento del corso. L'esito positivo dell'esame di fine corso comporta la nomina nei ruoli dell'amministrazione prescelta, tra i posti messi a concorso.

Appare evidente, da quanto detto, che il sistema è diretto a unire il momento selettivo a quello formativo e far acquisire non solo una conoscenza di tipo nozionistico di determinati aspetti giuridici, economici e gestionali della complessa realtà burocratica ed aziendale, ma anche una conoscenza interdisciplinare dei fenomeni amministrativi, idonei a creare o sviluppare nell'allievo una complessiva e specifica capacità culturale e professionale correlata ai compiti che sarà chiamato ad assolvere, quale titolare della funzione direttiva, nell'esercizio della potestà pubblica.

Ed è facile comprendere come il processo formativo, attuato prima della nomina in ruolo anziché dopo, impegni notevolmente e, comunque, maggiormente tutti gli allievi dato anche il sistema di verifica della concreta e completa acquisizione degli apprendimenti forniti dai docenti, attuato mediante due prove scritte ed orali.

È da aggiungere, inoltre, che gli allievi vengono distribuiti in una pluralità di sezioni ciascuna delle quali, con non più di 20-25 elementi e con un proprio corpo di insegnanti, per cui il corso consente un proficuo rapporto diretto tra discenti e docenti, indubbiamente molto più valido ai fini dei risultati del processo di formazione.

Il confronto di tale sistema con quello tradizionale di reclutamento operato dalle singole amministrazioni mette in luce le carenze di quest'ultimo sistema, nel quale il processo di formazione avviene invece *a posteriori*, quando cioè il funzionario ha già acquisito la nomina in ruolo. D'altronde, l'esperienza dimostra come rarissimi sono i casi in cui l'istituto del periodo di prova di mesi 6 determina l'esclusione o il ritardo del passaggio in pianta stabile del funzionario.

Va detto che dal 1972 in poi sono stati espletati 3 concorsi con i relativi corsi di reclutamento che hanno determinato l'assunzione in servizio di 591 elementi presso le varie amministrazioni comprese alcune aziende autonome, le quali, a quanto risulta, hanno ritenuto di esprimere giudizi positivi sulle capacità e le attitudini dei nuovi funzionari reclutati. Per completare il quadro vi è da dire inoltre:

1) che in atto sono in fase di espletamento altri due concorsi-corsi per complessivi 407 posti di varie amministrazioni statali, comprese alcune ad ordinamento autonomo;

2) che il sistema del corso di reclutamento della scuola superiore ha consentito l'immissione nei ruoli dei quadri direttivi di alcuni elementi giovanissimi, dato che ai relativi concorsi sono ammessi

anche i laureandi iscritti all'ultimo anno dei corsi universitari i quali possono conseguire la nomina solo se, avendo superato le selezioni con esito positivo, conseguono prima di tale nomina il diploma di laurea;

3) che agli allievi del corso viene corrisposta una borsa di studio pari al 70 per cento dello stipendio e degli altri assegni continuativi spettanti agli impiegati civili di prima nomina nella qualifica funzionale per la quale hanno concorso e che sull'ammontare dei ratei mensili della borsa di studio sono effettuate le ritenute solo erariali e per il trattamento assistenziale in favore degli impiegati civili dello Stato;

4) che gli allievi dei corsi i quali sono già dipendenti civili dello Stato, sono considerati durante tutta la durata dei corsi (8 ovvero 10 mesi) come se prestassero servizio nell'amministrazione nei cui ruoli sono inseriti, mantenendo per intero il diritto a percepire il trattamento economico proprio della qualifica rivestita, competenze accessorie comprese, salvo la integrazione da corrispondere nel caso in cui tale livello retributivo fosse di ammontare inferiore all'importo della borsa di studio prevista per gli estranei alla pubblica amministrazione;

5) che gli esami sostenuti dagli allievi al termine del corso possono essere ritenuti validi dai competenti consigli accademici delle varie università ai fini del conseguimento del diploma di laurea;

6) che nei confronti degli allievi possono essere adottate « sanzioni disciplinari » (articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 1980 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 12 settembre 1980) e provvedimenti di « decadenza », nei casi più gravi, dal diritto alla concessione alla borsa di studio;

7) che gli allievi hanno titolo ad un periodo di ferie determinato sulla base della durata del corso e delle norme vigenti in materia di congedo ordinario;

8) che gli allievi, inclusi nella graduatoria dei vincitori, vengono nominati direttamente in ruolo, senza essere sottoposti ad un periodo di prova, così come stabiliscono le disposizioni del quattordicesimo comma dell'articolo 5 del citato decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 1980.

Le caratteristiche dei corsi e l'analisi della disciplina normativa dei corsi stessi nonché del ruolo assolto dalla scuola superiore della pubblica amministrazione per il reclutamento dei titolari della funzione direttiva pongono in risalto come i corsi di tale scuola abbiano la identica finalità dei corsi di « formazione » espletati dalle varie amministrazioni dopo la nomina in ruolo dei vincitori dei concorsi da esse banditi.

La differenza, in pratica, è una sola e precisamente quella che con il sistema tradizionale di reclutamento effettuato dalle singole amministrazioni il corso viene tenuto dopo che si è regolarmente costituito il rapporto di pubblico impiego, con tutte le connesse conseguenze derivanti dalla già avvenuta nomina in ruolo. Invece, per quanto concerne il corso gestito dalla scuola superiore ai fini del reclutamento esso viene espletato prima della costituzione di tale rapporto, in quanto inserito, quale parte integrante e determinante, nello stesso processo selettivo finalizzato alla individuazione degli elementi più idonei a ottenere la nomina nei ruoli dei quadri direttivi.

Ma tale differenza, pur diretta a rendere, come già posto in risalto, più funzionale e oggettivo il procedimento di reclutamento determina una vera penalizzazione nonché un'assurda sperequazione e discriminazione a danno dei vincitori del concorso-corso attuato tramite la scuola superiore, rispetto a quelli del concorso tradizionale bandito dalle singole amministrazioni e non già dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Infatti, mentre il periodo di durata del corso di formazione è considerato servizio utile a tutti gli effetti per i vincitori del

concorso che hanno già ottenuto la nomina in ruolo, ciò non avviene per gli allievi dei corsi di reclutamento gestiti dalla scuola superiore della pubblica amministrazione.

Gli otto o dieci mesi di durata di quest'ultimi corsi non sono utili ai fini della progressione in carriera e di quella economica né ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza.

E ciò nonostante che il periodo di frequenza ai corsi sia stato considerato dallo stesso legislatore equiparabile al periodo di prova, tanto che nelle norme di cui al quattordicesimo comma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 1980 relativo alla disciplina dei corsi di preparazione per il reclutamento dei quadri direttivi, si prevede per i vincitori la loro nomina in ruolo, senza cioè alcun periodo di prova.

D'altro canto è da sottolineare come l'estensione dell'applicabilità agli allievi dei corsi, sia pure mediante una peculiare normativa, di determinati istituti propri dei dipendenti statali (ferie, trattamento assistenziale, sanzioni disciplinari, trattamento retributivo sotto forma di borsa di studio, mantenimento del rapporto pubblico per gli allievi già appartenenti ai ruoli della pubblica amministrazione) lasciano ritenere che per i vincitori del concorso di ammissione ai corsi della scuola sia configurabile un rapporto di lavoro, sia pure atipico. Un rapporto atipico in quanto finalizzato esclusivamente al processo di formazione e alla connessa attività di studio e sottoposto ad una condizione risolutiva, quella del mancato esito positivo degli esami di fine corso o del mancato inserimento degli allievi nella graduatoria di merito in posizione idonea a conseguire la nomina in ruolo.

Non va, peraltro, dimenticato che i corsi di preparazione vengono espletati nel prevalente, se non esclusivo, interesse dell'amministrazione pubblica ai fini di immettere nei quadri direttivi elementi che abbiano preventivamente acquisito una specifica preparazione in termine di qualificazione professionale idonea per l'esercizio delle funzioni che essi sono chiamati ad assolvere.

L'attuale situazione, quindi, comporta che la mancata valutazione degli otto o dieci mesi di frequenza del corso si ripercuota negativamente in termini sia di avanzamento alle qualifiche superiori, sia di progressione economica, vale a dire ai fini dell'attribuzione degli scatti di stipendio biennali, come classi retributive, ponendo quindi gli interessati in una posizione di inferiorità e di palese sperequazione rispetto ai vincitori dei concorsi espletati con il sistema tradizionale. E ciò si verifica anche sul piano del trattamento di quiescenza e di quello previdenziale corrisposto agli interessati all'atto della cessazione dal servizio.

L'iniziativa assunta con la presente proposta di legge è diretta ad eliminare tale anomala situazione, riconoscendo ai funzionari appartenenti ai quadri direttivi, assunti attraverso il procedimento del concorso-corso, il diritto a vedersi riconosciuto, quale servizio di ruolo utile a tutti gli effetti, un periodo di mesi pari a quello della durata dei corsi, vale a dire, a seconda la natura del corso e qualifica in cui avviene il reclutamento, otto ovvero dieci mesi.

Tale riconoscimento avverrà, secondo la disciplina dell'articolo 1 della proposta di legge, solo dopo l'avvenuta nomina dei vincitori. In pratica il beneficio si traduce in una anticipazione, di otto o di dieci mesi, della data di nomina in ruolo.

Nello stesso articolo 1 è stato previsto che il beneficio, applicabile a tutti i vincitori aventi titolo alla nomina, compresi quelli già appartenenti ai ruoli delle Amministrazioni statali, comporta l'applicazione delle ritenute per il fondo tesoro e l'opera di previdenza sugli stipendi attribuiti agli interessati, con la rateizzazione di quanto dovuto per il trattamento di quiescenza e di quello previdenziale per un numero di mesi pari a quello valutato come servizio di ruolo.

Al fine proprio di ridurre l'onere a carico del bilancio dello Stato è stato anche previsto che identica operazione venga

effettuata anche per coloro che già appartenevano ai ruoli dell'Amministrazione statale, limitatamente, in questo caso, alla eventuale differenza stipendiale tra il trattamento retributivo proprio della qualifica nella quale la nomina avviene e il trattamento economico goduto nella preesistente posizione giuridica rivestita dal dipendente statale.

Nell'articolo 2 è stato, inoltre, precisato che la nuova disciplina legislativa si applica anche ai funzionari direttivi già in servizio, vale a dire ai 591 funzionari assunti a seguito di concorsi banditi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. E ciò al fine di porre i predetti su un piano di *par condicio* rispetto sia ai nuovi elementi da reclutare mediante tali concorsi, sia ai funzionari a suo tempo assunti ed inseriti nei ruoli dei quadri direttivi a seguito dei concorsi indetti dalle varie Amministrazioni dello Stato.

Nell'articolo 3, infine, è stato previsto l'onere finanziario che, nonostante i contributi e le ritenute operate sugli stipendi dei funzionari interessati, in base alla disciplina di cui al precedente articolo 2, sarà a carico del bilancio dello Stato, per effetto sia della contribuzione dovuta all'ENPAS sia della anticipazione della classe retributiva dell'8 per cento.

Tale onere è stato determinato, tenendo presente che il personale interessato è composto da 591 elementi e che, ai fini dell'anticipazione della classe retributiva, i vincitori dei corsi che ne hanno titolo, durante l'esercizio finanziario 1983, sono complessivamente 396, vale a dire 142 allievi del primo corso assunti nel 1980 e 254 allievi del secondo corso assunti nel novembre del 1981. L'onere complessivo a carico del bilancio dello Stato è, pertanto, valutabile in lire 197 milioni (vedi tabella allegata).

La presente relazione ha voluto fornire un ampio quadro degli attuali sistemi di reclutamento del personale chiamato a far parte dei quadri direttivi ai quali, come è noto, è affidato l'esercizio della potestà pubblica. Tale quadro può, infatti, costituire un elemento conoscitivo utile ai fini di quel processo di riordinamento dell'apparato amministrativo, anche in termini di procedura selettiva per il reclutamento del personale statale.

Circa la proposta di legge mi auguro che essa sia condivisa da tutti i colleghi delle varie forze politiche in quanto diretta non già ad attribuire benefici e tanto meno privilegi, bensì a regolarizzare una posizione del tutto anomala, in cui, in atto, si vengono a trovare proprio i funzionari che si sottopongono ad un procedimento di reclutamento più rigoroso e più valido rispetto ad altri funzionari assunti con il tradizionale sistema dei concorsi indetti dalle varie Amministrazioni.

È opportuno, comunque, rammentare che per il personale militare il servizio prestato presso le accademie è considerato servizio utile a tutti gli effetti e come tale valutabile dopo l'avvenuta nomina ad ufficiale.

È da aggiungere anzi che al fine di evitare sperequazioni nei confronti degli ufficiali che non frequentano le accademie e che vengono reclutati direttamente dall'esterno, in quanto in possesso della laurea, gli anni relativi ai corsi universitari sono considerati utili, senza necessità di istanza da parte dell'interessato, ai fini anche del trattamento stipendiale. Ciò è previsto dall'ultimo comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1079.

TABELLA PER IL CALCOLO DELL'ONERE FINANZIARIO PER IL 1983

A) Contributo dello Stato all'ENPAS:

5,60 per cento sull'80 per cento dello stipendio della settima qualifica o anticipazione di lire 5.040.000;

80 per cento lorde di lire 5.040.000 annue = lire 4.032.000 annue 5,60 per cento di lire 4.032.000 = lire 225.792

vincitori assunti 591 per lire 225.792 = lire 133.443.070.

B) Anticipazione della classe biennale di un numero di mesi pari alla durata del corso.

Ammontare della classe biennale dell'8 per cento sullo stipendio di lire 5.040.000 annue lorde lire 403.200.

1) Durata del primo corso: mesi 12.

Vincitori del corso assunti in servizio nel 1980: n. 142.

Onere finanziario per il 1983 per anticipazione di un anno della classe retributiva: lire 201.600 (pari al 50 per cento di lire 403.200) per 142 = lire 28.627.200.

2) Durata del secondo corso: mesi 8.

Vincitori del corso assunti in servizio nel 1981: n. 254.

Onere finanziario per il 1983 per anticipazione di mesi 8 della classe retributiva: lire 403.200 : 24 mesi = lire 16.800; lire 16.800 × 8 mesi = lire 134.400; lire 134.400 × 254 vincitori = lire 34.137.600.

3) Durata del terzo corso: mesi 8.

vincitori del corso nell'agosto 1982: n. 195;

la prima classe retributiva verrà attribuita agli interessati nel 1984, per cui nella fattispecie nessun onere finanziario ne deriva a carico del bilancio statale per il 1983.

RIEPILOGO ONERE FINANZIARIO

A) Contributo dello Stato all'ENPAS	Lire	133.443.070
B) Anticipazione classe retributiva:		
1) di mesi 12 per il primo corso	»	28.627.200
2) di mesi 8 per il secondo corso	»	34.137.600
Totale . . .	Lire	196.207.870
arrotondate . . .	»	197.000.000

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

Ai funzionari direttivi delle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo, assunti in servizio mediante concorsi, banditi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, per l'ammissione ai corsi di preparazione per il reclutamento del personale, il periodo corrispondente alla durata dei corsi stessi, espletati presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, viene computato come servizio di ruolo proprio della qualifica o categoria nella quale è avvenuta la loro nomina in pianta stabile, utile ai fini sia della progressione in carriera e di quella economica, sia del trattamento di quiescenza e di previdenza.

Sugli stipendi attribuiti ai funzionari direttivi all'atto della loro nomina in ruolo vengono operate le ritenute previste dalla disciplina legislativa per il fondo tesoro e per l'opera di previdenza, con una rateizzazione di quanto dovuto per un numero di mesi pari a quello valutato in base alle norme di cui al precedente comma.

Le disposizioni della presente legge si applicano anche al personale che all'atto del concorso già apparteneva ai ruoli delle Amministrazioni dello Stato comprese quelle ad ordinamento autonomo. In tal caso le aliquote relative alle ritenute per il trattamento di quiescenza e per quello di previdenza si applicano sull'eventuale differenza tra il trattamento stipendiale attribuito a seguito della nomina in ruolo, avvenuta dopo l'esito positivo del corso, e quello relativo alla precedente posizione giuridica rivestita prima di tale nomina.

ART. 2.

Le norme del precedente articolo si applicano anche ai funzionari direttivi che, trovandosi nelle condizioni previste da

tali norme, abbiano conseguito la nomina nei ruoli delle varie Amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo, anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 3.

L'onere derivante dall'applicazione della presente legge per l'esercizio finanziario 1983 è valutato in complessive lire 197 milioni e alla relativa spesa si provvede mediante prelievo dal capitolo 6854 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario sopraindicato.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.