

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2031

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BORIN, VILLA RUGGERO, GUERRIERI FILIPPO, DURAND DE LA PENNE,
BELOTTI, MARENGHI, FORNALE, GAGLIARDI, PATRINI, SCIOLIS**

Presentata il 17 febbraio 1960

Provvedimenti relativi al personale dell'Opera nazionale invalidi di guerra

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il 6 giugno 1916 veniva presentata alla Camera dei Deputati dall'onorevole Salandra, Presidente del Consiglio, Ministro dell'interno, il disegno di legge: « Protezione ed assistenza degli invalidi di guerra ». Da quel progetto traeva origine e vita l'O. N. I. G. (Opera nazionale per gli invalidi di guerra) in virtù della legge 25 marzo 1917, n. 481, successivamente modificata dal regio decreto-legge 18 agosto 1942, n. 1175.

Durante l'ultimo drammatico quarantennio della nostra vita nazionale è stata compiuta dallo Stato, per mezzo dell'O. N. I. G., un'opera intensa, in quantità e qualità, a beneficio di centinaia di migliaia d'italiani di ambo i sessi e di tutte le età, travolti e resi invalidi dalle troppe guerre successivamente combattute. A tali cittadini l'Opera, prestando il conforto della comprensione e la guida competente e disinteressata, ha ridato speranza e sicurezza di vita a tal punto che, se da un lato è giustificato il riserbo con cui questa istituzione ha sempre operato — riserbo denso di comprensivo rispetto umano per un ambiente intriso di sangue e provato dal dolore — dall'altro sarebbe veramente doveroso ed opportuno che il pubblico italiano fosse, in maniera adeguata, informato

della meravigliosa opera compiuta dall'Ente in un'umanissima visione di socialità, che ha sempre trascorso la contingenza politica.

Oggi, malgrado siano trascorsi quasi tre lustri dal termine dell'ultimo conflitto, l'O. N. I. G. è un Ente ben lontano dall'aver esaurito il proprio compito; dovremmo anzi dire che, proprio in questo periodo, sta attraversando una vitalissima fase di intenso sviluppo e di delicatissime responsabilità. Quantitativamente non incidono i decessi conseguenti alle invalidità che, numerosissimi nel primo lustro post-bellico, oggi sono in continua diminuzione sia per le brillanti conquiste della scienza, sia per il consolidamento della salute degli invalidi a seguito della continua e completa assistenza sanitaria. Il numero poi di coloro che, ormai veterani della guerra 1915-1918, passano a miglior vita, è largamente compensato, agli effetti assistenziali, dal notevole quantitativo di cittadini che sono stati affidati all'O. N. I. G. dalle numerose leggi di alto contenuto sociale varate in questi ultimi anni. Cosicché l'O. N. I. G., che già aveva estesa la sua assistenza dagli invalidi di guerra ex-militari alle vittime civili di guerra, provvede ora anche all'assistenza sanitaria dei familiari a carico degli invalidi incollocabili ed all'assistenza degli invalidi

per servizio, per un numero complessivo di assistiti valutabile in 800.000 cittadini di entrambi i sessi e di tutte le età.

Inoltre, se da un punto di vista quantitativo si rileva, per il compenso fra i decessi e le nuove immissioni, che il numero degli assistiti è ancora in ascesa, sotto il profilo qualitativo in questi ultimissimi anni l'O. N. I. G. è stata chiamata ad un'azione incomparabilmente più impegnativa di quella in precedenza effettuata. Fra l'altro, si consideri come l'estensione dell'assistenza sanitaria ai familiari (legge 3 aprile 1958, n. 469) abbia avuto quale logica ed immediata conseguenza che, dal ben delimitato campo della patologia da causa bellica, l'attività sanitaria dell'O. N. I. G. ha dovuto con immediatezza estendersi ad ogni settore medico, comprendendo campi, come ad esempio l'ostetricia e la pediatria, mai prima d'ora trattati. Ma se questo esempio e i numerosi altri che si potrebbero addurre, sono effetto dell'attuazione di nuove provvidenze legislative, non è questo il motivo unico della maggiore e più delicata impegnativa attuale. Essa trae origine soprattutto dalla particolarissima fisionomia che ha l'Ente, in relazione a quello che è il carattere del tutto specifico dell'ambiente ove opera.

Invero, l'O. N. I. G. non è come la grandissima accezione degli organismi assistenziali di massa (ad esempio: l'Opera maternità ed infanzia, i Patronati scolastici, ecc.), che agiscono a beneficio del cittadino per una particolare esigenza e per un saltuario e limitato periodo della sua esistenza, e in cui, quindi, è il soggetto dell'assistenza che continuamente ruota e si rinnova, mentre non muta l'oggetto dell'assistenza, che, inquadrato in ben precisi compiti, si ripete identico nel tempo e per tutti. L'O. N. I. G. ha caratteristiche del tutto inverse: è il soggetto dell'assistenza che permane mentre ciò che varia è l'oggetto. A seguito di un fenomeno sociale di eccezione, la guerra, l'O. N. I. G. immette in unica soluzione le masse degli assistiti. Essi tali rimangono per l'intera loro vita, mentre è l'oggetto dell'assistenza, che non inquadrato in specifici e limitati aspetti, ma illimitato ed operante in ogni campo, continuamente muta per adeguarsi sia alla progressiva età degli interessati, sia alla mutevole situazione sociale generale.

Coloro che ieri erano i mutilati di guerra, per ricercare un esempio particolarmente evidente, oggi sono uomini. Essi furono assistiti ieri dall'O. N. I. G., lo sono oggi, lo saranno domani; ma, pur permanendo la loro entità

fisica e numerica, le loro necessità si evolvono, mutano e con esse le forme di assistenza che l'Ente è chiamato ad attuare.

Di qui una dinamica tutta propria di questa istituzione che comporta periodi, come gli immediati dopo guerra, ove l'aspetto finanziario e quantitativo sono particolarmente impegnativi, e periodi, come l'attuale in cui, per la caratteristica età raggiunta dai vari scaglioni di assistiti, e per il rivelarsi di una nuova fenomenologia sociale, l'impegnativa azione dell'O. N. I. G. si manifesta sul piano qualitativo. Infatti, solo oggi si profila il fenomeno di massa della cessazione dall'attività lavorativa degli invalidi della guerra 1915-1918 con la conseguente necessità di forme di assistenza proprie dell'età senile in soggetti fisicamente minorati, sino oggi non necessarie. D'altra parte, gli invalidi della guerra 1940-1945 hanno anch'essi cambiato fisionomia sul piano assistenziale. Ieri, sia per l'inesperienza, sia per le risorse dell'età ancor giovane, non valutavano sul piano economico e sociale il reale peso delle minorazioni riportate; erano in gran parte degli scapoli senza problemi familiari, e la forma idonea di assistenza fu per loro soprattutto la cura delle infermità ed il collocamento al lavoro. Oggi, ormai quarantenni e coniugati, con una esperienza di tre lustri sulla effettività del danno, sia per la minorazione che per gli anni utili lavorativi perduti in guerra, chiedono soprattutto l'assistenza familiare e la tutela sul posto di lavoro. Non solo le scadenze dell'età giocano oggi in questa esigenza dinamica dell'Ente; il vertiginoso progresso medico di questi ultimi anni non comporta unicamente necessità innovative ed adeguate dell'assistenza sanitaria, ma anche delicatissimi ed urgenti problemi nell'assistenza sociale. Diverse decine di migliaia di benemeriti cittadini tubercolotici, pazzi, parkinsoniani, giunti alla soglia dei quarant'anni ed oltre, senza speranza alcuna in un domani, vengono di giorno in giorno ridonati alla vita. Ma alla gioia immediata consegue l'amara constatazione d'essere, in età ormai avanzata e a quindici anni dal termine del conflitto, dei « reduci » quando le particolari provvidenze sono ormai tutte scadute. Tutte meno l'O. N. I. G. che deve provvedere, ideando, strutturando, attuando quanto necessita.

In questo continuo mutare di esigenze l'O. N. I. G. agisce articolando la sua attività dall'assistenza sanitaria, ortopedica e protetica, all'assistenza morale; dalla preparazione psicologica e materiale, alla rieducazione degli invalidi ed al loro collocamento al

lavoro; dall'assistenza materiale e giuridica, a tutti i provvedimenti di protezione, di vigilanza e di controllo ed alla esecuzione di ogni disposizione a favore degli invalidi di guerra.

A questa complessa e completa azione l'Opera provvede sia direttamente, a mezzo della Sede centrale e delle proprie Rappresentanze provinciali e all'estero, sia valendosi del concorso de « gli Enti pubblici, Associazioni, Comitati ed Istituti che hanno per iscopo la protezione, la rieducazione professionale, il ricovero o, comunque, l'assistenza degli invalidi di guerra », istituzioni che coordina, indirizza ed integra, « esercitando quindi, sovra di esse, poteri di controllo e di vigilanza » (articolo 10, lettera *a*) e articolo 11 del regio decreto-legge n. 1175 del 1942). In tal senso particolarmente continuo, operante e costruttivo è il rapporto con la grande e benemerita Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi di guerra che, per effetto del regio decreto 29 febbraio 1923, n. 850, ha la rappresentanza degli interessi morali e materiali degli invalidi di guerra. Rapporto successivamente esteso, con proficua collaborazione, all'Associazione nazionale vittime civili di guerra ed alla Unione nazionale mutilati per servizio.

Per consentire l'attuazione di questi suoi compiti, i Governi succedutisi alla direzione del Paese, compatibilmente con la situazione generale e con la disponibilità del Tesoro, hanno provveduto l'O. N. I. G. dei mezzi necessari con ogni possibile premura. In questo senso non vi sono preoccupazioni per il suo funzionamento, dato il contributo annuo dello Stato di circa otto miliardi, anche recentemente aumentato di 250 milioni per la comprensione dimostrata dal Ministero del tesoro verso l'attuale incremento dell'Ente.

Ma, se per il funzionamento dell'O. N. I. G. non vi sono particolari preoccupazioni di carattere finanziario, non così può dirsi sul piano strumentale. Ciò per la diffusa inadeguatezza dei dispositivi di legge e regolamentari e delle conseguenti prassi, nei confronti della peculiare ed eccezionale fisionomia dell'opera, della continua mutevolezza e complessità dei bisogni degli assistiti e di quelle che sono infine le odierne esigenze della politica assistenziale.

Nella diffusa e sentita necessità revisionistica dei dispositivi di legge che attengono all'O. N. I. G., ciò che ha preminente carattere di urgente intervento è quanto si riferisce all'apparato burocratico, con particolare riguardo al personale direttivo.

A questo mira la proposta di legge che si ha l'onore di presentare e che si riferisce soprattutto alle esigenze attuali ed effettive dell'Ente e quindi al benessere degli assistiti, pur tenendo nella dovuta considerazione le necessità proprie e le giuste aspirazioni del personale.

In ordine, appunto, al preminente scopo che si prefigge, cioè la funzionalità dell'Ente, la presente legge sottopone all'attenzione degli onorevoli colleghi anzitutto la modifica della norma specifica della legge istitutiva in materia di personale (articolo 8 del regio decreto-legge 18 agosto 1942, n. 1175), e successivamente alcune disposizioni di carattere attuativo tendenti a risolvere i maggiori inconvenienti che l'esperienza passata e le esigenze attuali fanno rilevare come indispensabili per una più idonea sistemazione normativa, qualitativa e quantitativa di quanto ha attinenza all'apparato burocratico dell'Ente.

Prima di passare ad un breve esame degli articoli, è comunque opportuno premettere alcune considerazioni sulla situazione di fatto del personale e sulle caratteristiche del tutto particolari che il personale dell'O. N. I. G., specie se direttivo, deve possedere.

La situazione di fatto del personale dell'O. N. I. G. è attualmente del tutto abnorme. Da dati recentissimi si può desumere, ad esempio, come nella carriera amministrativa del personale direttivo su 161 posti disponibili di organico (28 centrali e 133 periferici) ne sono ricoperti solo 82 (12 centrali e 70 periferici) e vi sono dei gradi completamente scoperti in tutti i ruoli, fra cui, essenziali, quelli di ispettore generale e di capo servizio.

Situazione di fatto che per quanto attiene al personale direttivo si rileva sia nel ruolo sanitario, ove sono totalmente scoperti i tre gradi più elevati della carriera, sia in quello di ragioneria, ove di tutto il personale previsto dall'organico è ricoperto unicamente il posto di capo servizio. Attualmente, su 857 posti di organico, solo 501 sono coperti e, quindi, ve ne sono vacanti 356.

Malgrado questa situazione abnorme, la Opera provvede alle proprie necessità, e ciò in quanto, pur senza alcuna chiara attribuzione in diritto, di fatto posizioni di notevole responsabilità vengono adempiute da funzionari appartenenti a ruoli inferiori, da avventizi o da dipendenti assunti con la figura non chiara di « incaricati », i quali, pur essendo esclusi dai più elementari diritti del lavoratore, come la liquidazione e la corre-

sponsione delle ore straordinarie, esplicano funzioni di preminenza come coloro — ed attualmente sono 14 — che in mancanza di Consiglieri delegati di ruolo, reggono le Rappresentanze provinciali dell'Opera.

Invero, una situazione del genere ha tratto origine dal fatto che, nella giusta preoccupazione di sistemare gerarchicamente il personale, si sono seguiti criteri d'identificazione con il personale dello Stato, non sempre opportuni. Così operando non si è tenuto conto sia della reale situazione del personale, che non consente soluzioni né con concorsi ai gradi iniziali né con accelerazione eccezionale delle carriere, come inutilmente si è tentato di fare; sia delle caratteristiche particolari che deve rivestire il personale dell'Ente per un idoneo funzionamento.

E su questo secondo concetto occorre essere particolarmente chiari. Mentre per il personale delle Amministrazioni dello Stato si richiedono soprattutto requisiti che garantiscano la continuità ed il controllo della funzione amministrativa — il che giustifica fra l'altro la richiesta di determinati titoli di studio — per il personale direttivo dell'O. N. I. G., che svolge essenzialmente attività tecnico-assistenziale e solo secondariamente attività amministrativa, è soprattutto elemento determinante la profonda conoscenza dell'ambiente ove deve operare. Di qui la necessità chiaramente additata dalla presente proposta, di risolvere la situazione del personale direttivo dell'O. N. I. G., con l'immissione nei ruoli — salvo le indispensabili cautele — di coloro che, appartenendo alle benemerite categorie assistite, le comprendono e le conoscono. Solo coloro che hanno ricoperto elettivamente posti di responsabilità negli organismi di categoria possono costituire il vivaio da cui trarre gli idonei elementi direttivi. Nelle loro mani il destino dell'O. N. I. G. sarà sicuro, perché mai faranno prevalere le necessità formali della pratica a quelle reali dell'assistito, il paternalismo amministrativo al sano concetto di solidarietà umana.

In sintesi la presente proposta di legge trae il suo fondamento dalle necessità strumentali di questo delicatissimo e importantissimo Ente che oggi — quale che sia la capacità e la ottima volontà degli amministratori — non è in grado di rispondere alla politica di solidarietà e di sviluppo sociale da essi voluta e da tutti auspicata, per la situazione del tutto abnorme del suo apparato burocratico, il quale necessita di una revisione, attuata con mezzi straordinari sul piano legislativo,

per divenire l'indispensabile strumento attuativo dei programmi impostati da chi ha la responsabilità amministrativa e politica dell'Ente stesso.

Per rispondere ad una esigenza di rispetto dell'autonomia degli Enti ed in conformità del principio comune in base al quale alla disciplina del personale si provvede con regolamentazione deliberata dai Consigli di amministrazione e resa esecutiva con l'approvazione degli Organi tutori, la presente proposta ha evitato accuratamente di subentrare nelle facoltà regolamentari dell'Ente — nel caso di specie stabilite dall'articolo 8 del regio decreto 18 agosto 1942, n. 1175 — ma provvede alla modifica di detto articolo, che ovviamente può farsi solo con provvedimento di legge, aggiornandolo agli odierni criteri legislativi ed adeguandolo alle effettive necessità attuali dell'Ente; nei successivi articoli tratta si di materia attuativa, ma non di quanto riflette il normale andamento dell'Ente; bensì solo di ciò che attiene a situazioni di fatto del tutto anormali che, come tali, richiedono appunto uno strumento straordinario per potervi mettere riparo.

La necessità della proposta emerge chiara in tutta la sua evidenza quando, anziché rimanere su una impostazione di carattere generale, si penetri nel dettaglio della situazione di fatto.

Non si ravvede infatti come con le normali disposizioni dei regolamenti possa provvedersi a ricoprire i 22 posti scoperti nei ruoli del personale direttivo di ragioneria ove l'unico posto ricoperto è quello di capo servizio (grado III) e tutti gli altri, dal grado IV al grado VIII sono vacanti. Parimenti, per quanto concerne il personale direttivo sanitario — di peculiare importanza in un Ente che assiste sanitarmente circa 800 mila cittadini — non si ravvede quando e come si possa, con le normali disposizioni, addivenire alla nomina di un ispettore generale di adeguata competenza (grado parificato all'ex grado V dello Stato, attualmente coefficiente 670) quando il funzionario più elevato in grado del ruolo, anch'esso scoperto per più del 50 per cento dei posti, è di ben tre gradi inferiore alla qualifica d'Ispettore sanitario; è chiaro quindi che non potendo attendere gli anni indispensabili per far percorrere una carriera, quanto si voglia accelerata, ai medici attualmente nei ruoli, necessita ricorrere a norme di carattere speciale e transitorio, quali quelle della proposta di esame.

Analoga situazione si riscontra anche ad un'analisi dei ruoli della carriera direttiva

del personale amministrativo in cui sono vacanti sia il posto di ispettore generale, sia tutti quelli di capo servizio. Anche qui un acceleramento delle carriere non è possibile quando si pensi che coloro che entrarono ai gradi iniziali dodici anni fa per la vacanza dei ruoli, hanno già avuto cinque promozioni. Occorrono quindi norme speciali di cui per primi, essendo meritevoli, beneficranno gli attuali funzionari.

I proponenti, nel prospettare soluzioni straordinarie come i concorsi speciali per vari gradi delle carriere direttive e come l'inquadramento del personale che a qualsiasi titolo abbia prestato meritevole servizio, hanno tenuto inoltre presente ciò che l'esperienza ha dimostrato circa l'unica facoltà sino ad oggi concessa all'Ente per rimediare alla situazione abnorme generatasi negli organici, e cioè quella di farsi comandare personale distaccato dalle Amministrazioni dello Stato. Di fatto questa possibilità si è rivelata assolutamente inidonea e inattuabile sia per la generale resistenza delle amministrazioni a questi distacchi di personale, sia perché il comando in altra amministrazione non è gradito dai funzionari dello Stato in quanto lesivo agli effetti della carriera, infine perché quando si possa faticosamente giungere al distacco di un funzionario, si deve constatare come, di norma, le Amministrazioni che lo rilasciano approfittino per liberarsi del personale qualitativamente più scarso e quindi non idoneo a svolgere i delicatissimi compiti direttivi che l'Opera nazionale dovrebbe affidargli per la tutela e l'assistenza di una categoria così altamente benemerita.

Dal complesso di questi criteri e dalle necessità esposte è nata la formulazione della presente proposta, che si reputa opportuno brevemente esaminare anche in forma analitica nella stesura dei suoi articoli.

A) MODIFICA DELL'ARTICOLO 8 DEL REGIO DECRETO-LEGGE 18 AGOSTO 1942, N. 1175.

Il nuovo testo contiene l'enunciazione programmatica di alcuni principi fondamentali che è indispensabile vengano solennemente affermati in un Ente come l'O. N. I. G. creato dalla riconoscenza nazionale per assistere materialmente e moralmente coloro che sui campi di battaglia sacrificarono la loro integrità fisica.

Esso dispone in primo luogo che il personale dell'Opera sia tratto preferenzialmente dalle file di coloro che dagli eventi bellici siano stati particolarmente colpiti o che negli stessi abbiano acquisito particolari benemeritenze. Questa preferenza è tanto più doverosa

per un Ente che vanta tra i suoi principali compiti il collocamento dei minorati di guerra e dovrebbe, quindi, incominciare con l'esaltare ed applicare nel suo seno quei principi e quelle norme che è chiamato a far rispettare dalle pubbliche e private Amministrazioni.

Così pure il terzo comma, ispirandosi all'articolo 10 della legge in cui sono citati gli Enti pubblici, le Associazioni, i Comitanti ed Istituti che hanno per scopo la protezione, la rieducazione professionale, il ricovero o comunque l'assistenza degli invalidi di guerra e concorrono, quindi, sostanzialmente all'azione dell'Opera, afferma il principio che l'Opera stessa per provvedere ai propri servizi possa avvalersi, secondo le norme da stabilirsi nel regolamento del personale, di esperti forniti di specifica competenza nelle materie attinenti agli scopi istituzionali e di coloro che abbiano avuto funzioni direttive, sia centrali che periferiche, negli Enti stessi.

È notorio che i migliori dirigenti, soprattutto periferici, quelli cioè che hanno saputo interpretare con la massima aderenza lo spirito dell'Opera ed informare la loro azione ad una profonda conoscenza dei problemi materiali e psicologici degli invalidi, provengono dalle sfere dei dirigenti dell'Associazione nazionale mutilati ed invalidi di guerra. Ancora oggi numerosi tra i più apprezzati delegati provinciali, di cui parecchi in posizione di incaricati, provengono dai dirigenti dell'Associazione, offrendo autorevole conferma del principio che con il comma in discussione si intende riaffermare.

Per quanto riguarda la necessità di servirsi di esperti, essa si impone senza discussione quando si ponga mente alla vastissima gamma di attività dell'O. N. I. G. che richiede una completa e sicura padronanza in campi specializatissimi quali quelli dell'assistenza sanitaria, ortopedica e protetica, della rieducazione professionale, del collocamento al lavoro, dell'assistenza giuridica e dall'assistenza dei minori alla risoluzione di delicati problemi geriatrici e gerontologici.

Da quelle dei clinici più illustri, a quelle delle semplici assistenti sanitarie e sociali (indispensabili per sostituire il sistema della assistenza a domanda con l'assistenza su accertamento delle reali necessità degli invalidi e delle loro famiglie) vi è tutta una gamma di competenze a cui l'Opera non potrebbe assolutamente sopperire, se non le fosse concesso di ricercare gli elementi più idonei in rapporto alle sue necessità, al di fuori di sé, secondo norme opportune da stabilirsi nel regolamento del personale.

Il 5° e l'ultimo comma riportano disposizioni già contenute nell'articolo che si propone di sostituire e dal quale sono state eliminate quelle parti attinenti a materia disciplinata dalle disposizioni di carattere generale per gli Enti di diritto pubblico.

B) SISTEMAZIONE DEI RUOLI DIRETTIVI.

Con l'articolo 2 si provvede innanzitutto alla necessità di adottare per il Direttore generale dell'Opera norme analoghe a quelle attuate dai più importanti Enti pubblici.

Si deve far rilevare che il direttore generale nell'ordinamento dell'O. N. I. G., in base al disposto dell'articolo 5 della legge istitutiva, non solo è il capo degli uffici tecnici ed amministrativi dell'Opera, ma « esercita i poteri e le funzioni che gli sono delegati dal presidente e lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento ».

Egli è, quindi, un vero e proprio organo dell'Ente e non un funzionario — sia pure il più alto in grado — e come tale non può essere inserito nell'organico e sottostare al regolamento del personale; ma il suo stato giuridico ed il suo trattamento economico e di previdenza vanno regolati in maniera particolare. Data la preminente rilevanza dei compiti e delle funzioni dalla legge conferitigli, si reputa indispensabile per la sua nomina richiedere una determinazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, su proposta del Consiglio di amministrazione dell'Opera.

Il secondo comma dell'articolo risponde ad un'ovvia esigenza determinata dalla necessità di porre nei maggiori gradi dell'organico attualmente scoperti, persone di altissima competenza o di chiarissima qualificazione professionale. Ciò anche in considerazione del fatto che, stante la già esposta situazione degli organici, non è possibile ricoprire detti gradi mediante promozioni interne.

La nomina di vice direttori generali è, inoltre, indispensabile per dare al direttore generale la possibilità di essere sostituito in caso di sua assenza o impedimento o quando egli assume, in virtù del già citato articolo 5 della legge istitutiva, le funzioni del presidente e per il coordinamento delle diverse branche di attività.

Con l'ultimo comma dell'articolo 2, al fine di eliminare notevoli vacanze nei ruoli direttivi dell'Ente, si prevede, in analogia a quanto già disposto altre volte per Enti similari, la possibilità di indire concorsi speciali per accedere direttamente ai vari gradi dei ruoli organici. Detta facoltà è pruden-

zialmente tenuta in forma del tutto transitoria e quindi limitata ai tre anni successivi alla entrata in vigore della legge.

C) ASSUNZIONI DEL PERSONALE.

Con l'articolo 3, primo comma, nel riaffermare il principio, del resto già consolidato e consacrato nei regolamenti di quasi tutte le pubbliche Amministrazioni, che il reclutamento del personale deve avvenire per pubblico concorso, si è inteso innanzitutto enunciare un alto principio, tanto più doveroso in un Ente dedicato all'assistenza degli invalidi di guerra, e cioè quello di dare la precedenza nella formazione della graduatoria degli idonei, a tutti coloro che alla Patria più hanno dato o che, per eventi bellici, più hanno sofferto. È parso così giusto e conforme, del resto, ad altre analoghe disposizioni legislative, formare l'ordine di precedenza nel seguente modo: invalidi di guerra, decorati al valor militare, orfani o congiunti di caduti o di invalidi di guerra, ex combattenti.

I successivi commi rappresentano la norma di attuazione del quarto comma dell'articolo 1 della presente proposta (che sostituisce l'articolo 8 della vigente legge istitutiva) già illustrato nella prima parte della relazione.

È da rilevare che la deroga al titolo di studio (laurea) è consentita soltanto in favore di quegli elementi che per avere fatto parte degli organi direttivi, sia centrali che periferici, degli Enti pubblici, Associazioni, Comitati ed Istituti che concorrono alla azione dell'Opera, previsti dall'articolo 10 della legge istitutiva e per avere, quindi, svolto mansioni analoghe a quelle che sono chiamati a ricoprire nell'O. N. I. G., danno pieno affidamento sulla efficacia dei compiti che verranno loro affidati.

La deroga viene, tuttavia, ovviamente limitata ai ruoli amministrativi, richiedendosi per quelli sanitari e di ragionieri rispettivamente la laurea in medicina ed il diploma di abilitazione in ragioneria.

D) INQUADRAMENTO NEI RUOLI.

La situazione del personale dell'Opera illustrata nelle premesse impone, da un lato, che vengano al più presto ricoperti i considerevoli vuoti esistenti soprattutto nelle carriere direttive per assicurare una piena funzionalità dell'Ente, dall'altro, che vengano senza indugio eliminate posizioni impiegate non ben definite, che si trascinano in molti casi da parecchi anni, lasciando gli interessati in una situazione di incertezza, che non giova certamente al buon andamento del lavoro.

La delicatezza del problema imponeva ai proponenti di studiare provvedimenti che conciliassero le giuste aspettative degli interessati con le superiori esigenze del servizio. È sembrato, quindi, opportuno conferire al Consiglio di amministrazione la, possibilità su domanda degli interessati, di procedere all'inquadramento del personale non di ruolo, immettendolo nei ruoli e nei gradi a cui possano adeguatamente farsi corrispondere le mansioni esercitate di fatto in maniera soddisfacente per almeno quattro anni consecutivi successivamente al 31 dicembre 1950. Si fa riferimento al 1950 perché in quell'anno, in applicazione di alcune modifiche apportate al regolamento del personale ed approvate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 giugno 1950, con la creazione dei nuovi ruoli amministrativi e di ragioneria del personale delle Rappresentanze provinciali e conseguente configurazione di ruoli transitori, venne dato un assetto sia pure non definitivo ed incompleto ad alcune categorie di personale.

Presso lo Stato ed altri Enti pubblici, per sistemare, come umanamente e socialmente si imponeva, il personale avventizio, si è addivenuti alla costituzione dei ruoli aggiunti. Ma ciò è stato necessario perché in detti Enti i ruoli ordinari erano sovraffollati! Presso l'O. N. I. G. invece, benché vi siano attualmente alcune centinaia di avventizi, sarebbe assurdo istituire dei ruoli aggiunti, quando in quelli ordinari sono scoperti più di 350 posti. Pertanto, invece di creare dei ruoli speciali, transitori o aggiunti, sull'esempio di quanto hanno operato altri Istituti od Enti, con conseguenze pratiche e finanziarie non soddisfacenti, si è ritenuto, data la particolare situazione dei ruoli, che fosse più giusto procedere ad un vero e proprio inquadramento con le seguenti limitazioni:

a) funzioni meritevolmente esercitate per almeno quattro anni consecutivi successivamente al 31 dicembre 1950 (prevalendo le abbreviazioni di legge per ex combattenti, decorati al valore, orfani di guerra e invalidi di guerra);

b) possesso di tutti i requisiti previsti dal regolamento del personale per accedere all'impiego presso l'Ente, eccezion fatta soltanto per il titolo di studio ed il limite di età;

c) idoneità da accertarsi mediante concorso speciale.

In sostanza, con il provvedimento che si propone, il Consiglio di amministrazione avrà la possibilità di collocare i dipendenti veramente meritevoli, di cui ha vagliato le possibilità, la competenza e la dedizione al lavoro

attraverso un periodo di servizio sufficientemente lungo, a posti di responsabilità, già ricoperti, sia pure in posizione non di ruolo, nella piramide burocratica, assicurando alla medesima quella stabilità e quella funzionalità che è giusto richiedere ad una ben congegnata amministrazione.

Un solo inconveniente potrebbe verificarsi, anche se i calcoli fatti danno questa eventualità come assai improbabile, e, cioè, quello che i posti vacanti in taluni gradi e categorie non possano essere sufficienti per sistemare in ruolo tutti gli aspiranti riconosciuti meritevoli ed idonei. A ciò si è ovviato con l'articolo 5 che conferisce al Consiglio di amministrazione la eccezionale possibilità di apportare modifiche alla dotazione dei posti di ruolo fissati dal vigente regolamento organico limitatamente ai provvedimenti disposti in applicazione della presente legge.

È ovvio aggiungere che su quanto sopra sarà esperito il controllo di vigilanza previsto dalla legge.

E) DISPOSIZIONI FINALI.

Tra le disposizioni finali il primo comma dell'articolo 5 è già stato illustrato sotto la lettera D).

Il secondo ed ultimo comma di detto articolo prescrive che alla attuazione dei provvedimenti contemplati dalla presente legge debba provvedersi con le normali disponibilità di bilancio. È questa una disposizione che — se pure non necessaria data la oculata prudenza con cui è condotta l'attuale amministrazione dell'Opera — si è voluto includere per confermare che l'assetto del personale non distrarrà fondi destinati alle provvidenze assistenziali elargite dall'Opera nazionale.

Alla stregua di quanto sopra, risulta evidente che la proposta di legge che si sottopone all'esame del Parlamento riunisce in sé i caratteri d'una norma rivolta alla definizione dei più importanti ed urgenti problemi del personale dell'O. N. I. G. e quelli di uno strumento giuridico destinato ad agevolare, accelerandolo, il riordinamento organizzativo e funzionale dell'Ente, sì da renderlo adeguato agli sviluppi, sul piano tecnico e sociale, della assistenza agli invalidi ed a quegli eventuali compiti che il Paese ritenesse opportuno affidargli, in considerazione della sua pluriennale esperienza.

È legittimo, quindi, l'auspicio che la proposta di legge possa, nel termine più breve, ottenere l'approvazione dei due rami del Parlamento e divenire, nel pubblico interesse, operante realtà.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 8 del regio decreto-legge 18 agosto 1942, n. 1175, è sostituito dal seguente:

« L'Opera nazionale provvede ai servizi della Sede centrale e delle Rappresentanze provinciali e all'estero mediante un proprio personale, in preferenza costituito da coloro che furono colpiti da eventi bellici o che in contingenze belliche acquisirono particolari benemerienze.

Le norme regolamentari relative al personale ed ai servizi della Sede centrale e delle Rappresentanze sono di competenza del Consiglio di amministrazione.

Con norme da stabilirsi nel regolamento di cui al precedente comma, l'Opera nazionale, istituendo ove occorra appositi ruoli tecnici, potrà avvalersi di esperti e di assistenti sociali che siano forniti di specifica competenza nelle materie attinenti agli scopi istituzionali.

Inoltre, sempre con norme da stabilirsi nel predetto regolamento l'Opera nazionale, per provvedere ai propri servizi, potrà avvalersi di coloro che esplichino od abbiano esplicito funzioni direttive, sia centrali che periferiche, nelle Organizzazioni che concorrono alla sua azione previste dall'articolo 10 della presente legge.

Ove necessari, le pubbliche Amministrazioni potranno fornire, in posizione di comando, loro funzionari all'Opera nazionale.

La qualità di dipendente dell'Opera nazionale è compatibile con quella di membro eletto degli organi direttivi delle Organizzazioni che concorrono alla azione dell'Opera stessa, di cui all'articolo 10 della presente legge.

I dirigenti ed il personale dell'Opera nazionale, nell'esercizio delle loro funzioni, sono considerati pubblici ufficiali ».

ART. 2.

Con apposito provvedimento del Consiglio di amministrazione saranno determinati sia lo stato giuridico che il trattamento economico e di previdenza del direttore generale, che è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Consiglio di amministrazione dell'O. N. I. G.

Quando sia richiesto dalle esigenze di servizio e sino alla metà dei posti previsti dal-

l'organico, computando per posto intero la frazione di posto, l'Opera nazionale potrà nominare vice direttori generali e ispettori generali, oltre che fra il personale idoneo, fra coloro che abbiano esercitato adeguate funzioni direttive, sia centrali che periferiche, nelle Organizzazioni che concorrono alla sua azione di cui all'articolo 10 del regio decreto-legge 18 agosto 1942, n. 1175, o fra i docenti universitari nelle materie attinenti agli scopi istituzionali dell'Opera stessa.

Qualora nell'organico vi siano posti vacanti, l'Opera Nazionale è autorizzata a indire speciali concorsi per accedere direttamente ai vari gradi dei ruoli organici del personale direttivo, limitatamente però al 35 per cento dei posti previsti da detti ruoli, computando per posto intero la frazione di posto. Il limite di età per partecipare a detti concorsi sarà aumentato in proporzione al grado a cui il concorso si riferisce, ma non potrà in alcun caso superare il 55° anno. I concorsi dovranno essere indetti entro 3 anni dalla entrata in vigore della presente legge.

ART. 3.

Nella formazione della graduatoria degli idonei, che sarà effettuata in occasione dei concorsi indetti dall'Opera nazionale, costituirà, nell'ordine titolo di precedenza, la qualità di invalido di guerra, di decorato al valor militare, di orfano o congiunto di caduto o di invalido di guerra, di ex combattente.

A coloro che non abbiano superato il 55° anno di età e che abbiano fatto parte degli organi direttivi, sia centrali che periferici, delle Organizzazioni che concorrono all'azione dell'Opera nazionale, prevista dall'articolo 10 del regio decreto-legge 18 agosto 1942, n. 1175, per essere immessi nei ruoli del personale direttivo dell'Opera stessa, nei casi contemplati dalla presente legge e per quanto disciplinato dal regolamento del personale, è richiesto, normalmente, il titolo di studio di istituto medio di istruzione di secondo grado.

Per i ruoli direttivi sanitari e di ragioneria è comunque richiesta, rispettivamente, la laurea in medicina e chirurgia e il diploma di abilitazione in ragioneria.

ART. 4.

Quando vi sia vacanza nei posti di organico, coloro i quali a qualsiasi titolo svolgano attività retribuita presso l'Opera nazionale, potranno, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, far domanda per essere immessi nei ruoli e nei gradi a cui pos-

sono adeguatamente farsi corrispondere le mansioni di fatto meritevolmente esercitate per almeno quattro anni consecutivi, successivamente al 31 dicembre 1950.

Detto periodo è ridotto a tre anni per gli ex combattenti, a due per i decorati al valor militare, per gli orfani di guerra e per i figli di invalidi di guerra, ad un anno per gli invalidi di guerra.

Per coloro che non abbiano ancora compiuto detto periodo si potrà procedere, sempre a domanda, non oltre un mese dal compimento del periodo medesimo.

Salvo casi eccezionalmente meritevoli, su cui di volta in volta delibererà il Consiglio di amministrazione, l'immissione in ruolo è condizionata al conseguimento dell'idoneità, da accertarsi mediante concorso speciale consistente in un colloquio.

Per essere ammessi a detti concorsi gli interessati dovranno essere in possesso di tutti i requisiti previsti dal regolamento per il personale, eccezione fatta per il limite di età e per il titolo di studio, che potrà essere anche di grado immediatamente inferiore a quello di norma previsto per l'accesso iniziale nella carriera a cui si riferisce la domanda dell'interessato.

Le Commissioni presso le quali saranno svolti i colloqui sono nominate dal presidente dell'Opera nazionale, che con suo provvedimento stabilisce di volta in volta la materia del colloquio e le modalità con cui esso dovrà svolgersi.

I procedimenti relativi all'attuazione del presente articolo dovranno essere espletati entro sei mesi dalle domande degli interessati, sulla ammissibilità delle quali si pronunzia il Consiglio di amministrazione.

ART. 5.

L'Opera nazionale è autorizzata con provvedimento del proprio Consiglio di amministrazione ad adeguare alle proprie necessità la dotazione organica dei posti di ruolo fissata nel regolamento, tenuto anche conto dei provvedimenti che saranno disposti in applicazione della presente legge.

All'attuazione dei provvedimenti contemplati dalla presente legge dovrà provvedersi con le normali disponibilità di bilancio, senza che ne derivi alcun aumento del contributo corrisposto all'Opera nazionale invalidi di guerra a carico del bilancio dello Stato.

ART. 6.

È abrogata ogni norma contraria o non compatibile con la presente legge.