

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 879

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LENOCI, RUSSO VINCENZO, DELLA BRIOTTA, CAVALIERE

Presentata il 22 gennaio 1969

Norme a favore dei dipendenti civili dello Stato, degli enti ed istituti di diritto pubblico e delle aziende pubbliche e private, ex combattenti mutilati ed invalidi di guerra e categorie assimilate

ONOREVOLI COLLEGHI ! — I cosiddetti « benefici combattentistici » riconosciuti sotto la forma di facilitazioni nella carriera, ad alcune categorie di pubblici funzionari e di altri dipendenti dalla pubblica amministrazione, che siano ex combattenti o mutilati ed invalidi di guerra, hanno, nella legislazione italiana, una vasta tradizione la quale si apre, per gli ex combattenti della prima guerra mondiale, con i regi decreti 23 ottobre 1919, n. 1971, e 30 settembre 1922, n. 1290.

Ma a proposito di tali « benefici » — denominazione ormai tradizionale, ma logicamente e giuridicamente impropria — deve anzitutto chiarirsi che non si tratta di veri e propri benefici, termine che può avere l'interpretazione di gratuite concessioni o di favori indebiti accordati per considerazioni non pertinenti e comunque non logicamente o giuridicamente dovuti; sebbene di particolari remunerazioni o riparazioni dallo Stato a buona ragione dovute a coloro che il servizio civile nella pubblica amministrazione iniziarono

con ritardo sulle età normali, o videro interrotto o intralciato, per il fatto della loro partecipazione alla guerra, o svolgono in condizioni di disagio per il fatto della mutilazione o dell'invalidità in guerra riportata. Nulla di indebito, dunque, o di privilegiato o favorito — nei significati correnti di questi termini — nei confronti di coloro che combattenti non sono stati o mutilati ed invalidi di guerra non sono. Nulla, nei cosiddetti « benefici combattentistici », quando essi vengano stabiliti con norme oculatamente proporzionate e predisposte, che violi o diminuisca quella fondamentale eguaglianza nelle condizioni di carriera, vuoi come condizione di partenza, vuoi come condizione di sviluppo e di arrivo, che lo Stato preliminarmente deve a tutti i pubblici dipendenti. Ma, al contrario, riparazioni, remunerazioni ed aggiustamenti particolari, tutti intesi a garantire o a ripristinare questa eguaglianza di condizione, violata o turbata dalla partecipazione al fatto bellico, per coloro che ebbero la ventura o la sorte

di parteciparvi è tanto più violata o turbata quanto più, per i mutilati ed invalidi di guerra, le conseguenze attuali di quella partecipazione, durano nel tempo. Talché i cosiddetti « benefici combattentistici », lungi dal corrispondere ad una preferenziale discriminazione, forse indebita e comunque non pertinente, nella grande famiglia dei pubblici dipendenti, corrispondono in realtà ad un logico e giusto ristabilimento di quella eguaglianza di condizioni che il fatto bellico ha violato. E come tali, corrispondono ad un preciso dovere dello Stato verso i pubblici dipendenti ex combattenti o, più ancora, mutilati ed invalidi di guerra; dovere fondato non soltanto in ragioni logiche o di diritto naturale, che da sé sole basterebbero, ma su precisi principi di diritto positivo e, dopo il 1° gennaio 1948, su esplicite norme costituzionali.

Non può essere messo in dubbio, infatti, il preciso e diretto fondamento che i « benefici combattentistici » trovano nell'articolo 52 della Carta costituzionale. Tale norma — dopo aver proclamato in via di principio che « la difesa della patria è sacro dovere del cittadino » — sancisce l'obbligatorietà del servizio militare, ed esplicitamente dispone che « il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino ». E quale soggetto deve più di tutti vegliare a che tale pregiudizio non avvenga — o se avvenuto, sia riparato o giustamente remunerato — se non lo Stato? E quale più propria riparazione e remunerazione del pregiudizio avvenuto nella « posizione di lavoro del cittadino » che sia pubblico dipendente, per il fatto del servizio militare prestato nel compimento del « sacro dovere » della difesa della patria, che non quella che si esplica attraverso i « benefici combattentistici » dei quali è discorso?

Il loro fondamento giuridico, positivo, costituzionale è, dunque, indiscutibile, ed a stabilirlo è sufficiente la norma citata dall'articolo 52. Ma, più genericamente, allo stesso certo e positivo fondamento dei nostri « benefici » sovviene anche la norma dell'articolo 3 della Carta costituzionale, la quale attribuisce allo Stato, tra i suoi compiti fondamentali, quello di « rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese ». Anche se la sfera di applicabilità di questo fondamentale principio è assai più ampia del caso particolare che ci riguarda, non può essere dubbio sul

fatto che questo vi rientri, poiché qui si tratta appunto di rimuovere ostacoli ad una eguaglianza dovuta nelle condizioni di lavoro e nel suo sviluppo economico-sociale, ostacoli sopravvenuti per cause superiori alla libertà dell'individuo che dovrebbe subirne le conseguenze, se queste non venissero rimosse o riparate da opportune norme giuridiche, che nel caso particolare sono quelle che stabiliscono i « benefici combattentistici » di cui si discorre.

Senonché, pur così saldamente ancorati nella nostra tradizione legislativa con una successione di discendenza di norme che risale all'immediato domani della prima guerra mondiale, pur così logicamente giustificati, pur tanto esplicitamente confermati e fondati da esplicite norme costituzionali della Repubblica — ed esplicitamente e direttamente, come si è visto dall'articolo 52 della Carta — i « benefici combattentistici » stabiliti dalla nostra legislazione vennero limitati ai dipendenti dello Stato ed anche per questi vennero pretermessi, trascurati ed in gran parte furono fatti venir meno, in quel generale riordinamento della nostra legislazione burocratica che si espresse nel testo unico delle disposizioni sullo statuto giuridico del personale civile dello Stato pubblicato con il decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Tra le norme di questo testo unico — a prescindere dalla statuizione di una preferenza di parità di punteggio nei pubblici concorsi, in pratica facilmente superabile e di fatto quasi sempre evasa con il gioco dei punteggi e delle frazioni di punteggio, e quindi tale da non assicurare alcuna effettiva garanzia ai soggetti di quella preferenza — soltanto due « benefici » esplicitamente si salvarono: quello che assicurava la promovibilità ad archivista degli applicati che fossero invalidi di guerra (articolo 353) e quello che, a sua volta, assicurava la promovibilità ad usciere capo degli uscieri invalidi di guerra (articolo 355), « benefici » per altro resi privi di pratico contenuto dalla provvida disposizione generale che assicurava alle varie carriere la condizione dei ruoli aperti, fino alla terza qualifica.

Tanto grave fu l'incertezza generata in questa materia dal testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, e tanto gravi e giustificate le lagnanze che la Presidenza del Consiglio dei ministri credette di dover intervenire nella situazione con una propria iniziativa chiarificatrice. A proposito di tutta una serie di norme relative a « benefici combattentistici », che le amministrazioni avevano preso a ritenere tacitamente

abrogate dall'entrata in vigore del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, la Presidenza del Consiglio sollecitò l'alto parere del Consiglio di Stato. Si trattava, in particolare, degli articoli 20 e 21 del regio decreto-legge 23 ottobre 1919, n. 1971, degli articoli 43 e 46 del regio decreto 30 settembre 1922, n. 1290, e dell'articolo 22 del regio decreto 21 agosto 1937, n. 1542.

L'alto consesso, esaminato ampiamente il problema in adunanza generale, sia sotto il profilo dell'abrogazione espressa di queste norme, sia sotto il sistema di una loro tacita abrogazione per incompatibilità col nuovo sistema di attribuzione degli aumenti periodici di stipendio, ha ritenuto che nella specie fosse da escludere qualsiasi forma di abrogazione e che le accennate norme fossero tuttora in vigore. Di ciò la Presidenza del Consiglio si affrettava a dare comunicazione a tutte le amministrazioni dello Stato con circolare numero 100146/69731 in data 18 settembre 1958, perché l'applicazione di tali norme conservasse pieno vigore.

Una tale giusta rettifica delle immediate conseguenze degli errori compiuti con il testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, non escludeva, peraltro, l'esigenza di una riconsiderazione della materia dei « benefici combattentistici », cosicché ad essi si dette una sistemazione organica equilibrata quanto alle esigenze manifestate dagli interessati, organica rispetto al nuovo inquadramento della carriera dei dipendenti della pubblica amministrazione, tale da corrispondere, insomma a quella che è la natura morale e giuridica di questi « benefici » e tale — anche — di avere facile, generale e sicura applicazione. In tal senso, l'iniziativa parlamentare nella proposizione di nuove norme, dimostratesi già notevoli nella terza legislatura (vedi proposta di legge n. 2834), impegnò quasi tutti i partiti ed i gruppi parlamentari nel corso della IV legislatura con ben sedici proposte di legge presentate.

Le sollecitazioni degli interessati e delle associazioni che ne tutelano i diritti congiunte all'ammirevole opera di sintesi dei colleghi della precedente legislatura, il 29 novembre 1967, determinarono l'approvazione, in sede legislativa, da parte della prima Commissione permanente (Affari costituzionali) della Camera dei deputati di un testo unificato relativo alle « Norme a favore dei dipendenti civili dello Stato, ex combattenti ed assimilati ».

Senonché, quando la proposta venne discussa al Senato, l'atteggiamento del Governo cambiò sostanzialmente ed il provvedimento non venne approvato da quel ramo del Parla-

mento, con la conseguente acerba e rinnovata delusione di migliaia e migliaia di cittadini in attesa di un atto di doverosa giustizia riparatrice.

Nel sottoporre loro la presente proposta di legge dobbiamo subito avvertire gli onorevoli colleghi della primaria preoccupazione di eliminare il disagio provato da quasi tutti i parlamentari della passata legislatura per la limitazione della sfera di applicazione delle norme proposte. È sembrato cioè oltremodo giusto tener conto del danno subito da tutti gli ex combattenti e invalidi di guerra per le ragioni innanzi esposte, abbiano essi avuto la ventura di reinserirsi nel ciclo produttivo del paese alle dipendenze della pubblica amministrazione o delle imprese private, addebitando sempre allo Stato l'onere del beneficio o meglio del risarcimento proposto.

Il nostro progetto ci sembra quindi più completo di quelli anche in questa legislatura già presentati e nel mentre passiamo ad illustrarlo, preghiamo gli onorevoli colleghi di emendarlo nel caso che, nonostante le ricerche compiute, qualche categoria di lavoratori risultasse esclusa dal beneficio.

In questo panorama si inserisce, ora, la nostra proposta che sarà bene lumeggiare con le caratteristiche generali che la qualificano.

L'articolo 1 vuole consentire al personale dipendente dello Stato e delle pubbliche amministrazioni in genere, di partecipare ai normali scrutini e agli esami per le promozioni alla qualifica superiore o di fruire degli aumenti periodici di stipendio, calcolando come trascorso in servizio il tempo coperto dalle campagne di guerra.

L'articolo 2 prevede, in alternativa con tre aumenti periodici di stipendio, la promozione al grado superiore conferibile all'atto della cessazione del rapporto di impiego e quindi ai soli fini pensionistici e previdenziali.

L'articolo 3 consente, in alternativa con i benefici previsti dall'articolo 2 per il personale in possesso del titolo di studio richiesto per la carriera superiore a quella di appartenenza, di accedere ad essa qualora in possesso di determinati requisiti di servizio.

Con l'articolo 4 si dettano norme intese a favorire l'esodo volontario, in attuazione anche delle possibilità previste dall'articolo 19 della legge-delega 18 marzo 1968, n. 249, e con carattere di priorità nei confronti del restante personale, degli ex combattenti e mutilati di guerra i quali, in conseguenza del loro maggiore logorio fisico a causa dei disagi sopportati in guerra e delle minorazioni

riportate, avvertono più dei loro colleghi, la esigenza di un collocamento a riposo anticipato.

L'articolo 5 della proposta stabilisce l'estensione delle predette norme anche ai dipendenti dagli istituti ed enti di diritto pubblico, ivi compresi gli enti pubblici economici nonché al personale dipendente dagli enti locali e loro aziende, comprese quelle municipalizzate.

Provveduto con gli articoli precedenti al settore del pubblico impiego, degli enti pubblici economici e degli enti locali, restava da prendere in considerazione il settore dei privati datori di lavoro, completamente dimenticato dalle precedenti iniziative parlamentari.

A favore dei lavoratori ex combattenti e mutilati ed invalidi di guerra, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria di invalidità

e vecchiaia od a forme di previdenza sostitutive si è previsto l'anticipato pensionamento oppure l'aumento dell'anzianità contributiva per quei lavoratori che al 60° anno di età non abbiano effettuato contribuzioni in numero tale da determinare la concessione della percentuale massima della retribuzione pensionabile (articolo 6).

L'articolo 7 fissa la decorrenza del provvedimento agli effetti economici.

L'onere, di non notevole entità, dovrà far capo al bilancio dello Stato come previsto dall'articolo 8.

Per tutto quanto abbiamo innanzi esposto, per l'ansiosa aspettativa dei beneficiari e tenendo conto dell'impegno assunto dal Governo al termine della IV legislatura, siamo certi che non ci mancherà, onorevoli colleghi, il vostro incondizionato appoggio per la sollecita approvazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I dipendenti civili dello Stato, compresi quelli delle amministrazioni ed aziende con ordinamento autonomo, il personale della scuola di ogni ordine e grado ed i magistrati dell'ordine giudiziario ed amministrativo, con qualifica di ex combattenti, partigiani, patrioti, mutilati ed invalidi di guerra possono chiedere, una sola volta, nella qualifica o grado rivestiti all'atto dell'entrata in vigore della presente legge, la valutazione di due anni o, se più favorevole, il computo delle campagne di guerra o del periodo trascorso in prigionia o in internamento, o per ricovero in luoghi di cura, o in licenza di convalescenza per ferite o infermità contratte presso reparti combattenti, comunque non oltre la cessazione dello stato di guerra, ai fini della ammissione ai normali scrutini o agli esami per la promozione alla qualifica superiore, e per l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio, da riportarsi nei successivi gradi o qualifiche, ed il conferimento della successiva classe di stipendio.

ART. 2.

Ai soggetti indicati all'articolo 1, all'atto della cessazione dal servizio, sono attribuiti,

ai soli fini della liquidazione della pensione e della indennità di buonuscita e di previdenza, tre aumenti periodici di stipendio, o se più favorevole, un aumento periodico di stipendio per ogni anno o frazione superiore a sei mesi di servizio militare prestato in territorio dichiarato in stato di guerra o trascorso in prigionia, internamento, in ricovero in luoghi di cura o in licenza di convalescenza per ferite o infermità, come specificato nello stesso articolo 1. Tali aumenti sono cumulabili con quelli indicati nell'articolo 1.

Ai dipendenti di cui al precedente comma che siano risultati idonei negli scrutini o negli esami per il conferimento della qualifica superiore, all'atto della cessazione dal servizio può essere conferita, a loro richiesta, detta qualifica anziché l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio previsti dal presente articolo, ma fermi restando quelli derivanti dall'applicazione del precedente articolo 1.

ART. 3.

I soggetti di cui all'articolo 1, inquadrati nei ruoli organici delle carriere di concetto, esecutive ed ausiliarie, che siano forniti di un titolo di studio valido per accedere alla carriera superiore a quella nella quale siano impiegati, potranno conseguire, ove lo richiedano entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il passaggio alla carriera corrispondente al titolo di studio superiore, in luogo del beneficio indicato nel precedente articolo 2.

I consigli di amministrazione valuteranno le domande ed i titoli dei richiedenti e delibereranno sulla loro ammissione nei posti disponibili delle qualifiche iniziali di ciascuna carriera, nella misura del 20 per cento dei posti di ciascun ruolo, tenendo conto dell'anzianità e del lodevole servizio nel ruolo di appartenenza.

Nella nuova carriera, i soggetti di cui trattasi verranno inquadrati nella qualifica corrispondente alla classe di stipendio immediatamente superiore a quella di appartenenza.

ART. 4.

I dipendenti di cui all'articolo 1, i mutilati ed invalidi di guerra, le vittime civili di guerra, le vedove di guerra possono chiedere, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, qualunque sia la

loro anzianità di servizio, il collocamento a riposo, da disporsi, nei cinque anni, entro il limite non inferiore al 20 per cento annuo della consistenza numerica complessiva dei soggetti stessi, seguendo l'ordine di presentazione delle domande e, a parità di data, della anzianità di servizio pensionabile, con riguardo ai meno idonei per eventuali invalidità di guerra ed ai più anziani.

Al personale collocato a riposo ai sensi del precedente comma è concesso, sia ai fini del compimento dell'anzianità necessaria per conseguire il diritto a pensione, sia ai fini della liquidazione della pensione e dell'indennità di buonuscita o di previdenza, un aumento di servizio di sette o, se trattasi di mutilati o invalidi di guerra, di dieci anni.

I posti lasciati liberi dal personale collocato a riposo in applicazione del presente articolo, esclusi quelli lasciati liberi dal personale docente, sono portati in diminuzione nella qualifica iniziale del rispettivo ruolo organico.

Il personale collocato a riposo, che abbia usufruito del beneficio previsto dal secondo comma del presente articolo, non potrà essere riassunto alle dipendenze di amministrazioni pubbliche né di aziende private salvo che rinunci esplicitamente al beneficio stesso.

ART. 5.

Le norme di cui ai precedenti articoli si applicano anche al personale dipendente dagli istituti ed enti di diritto pubblico ivi compresi gli enti pubblici economici, ancorché regolati dai contratti collettivi di lavoro.

L'applicazione delle norme medesime è estesa altresì al personale dipendente dagli enti locali e loro aziende comprese quelle municipalizzate.

ART. 6.

I lavoratori ex combattenti e mutilati ed invalidi militari di guerra, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria di invalidità e vecchiaia od a forme di previdenza sostitutive ed integrative possono chiedere, al compimento del 57° anno di età, se ex combattenti, o del 55° anno di età, se mutilati ed invalidi militari di guerra, il trattamento di previdenza che spetterebbe loro al raggiungimento del 60° anno.

L'anzianità contributiva utile ai fini dell'applicazione della percentuale della retribu-

zione pensionabile, di cui all'articolo 5 del decreto del 27 aprile 1968, n. 488, è maggiorata rispettivamente di 3 e di 5 anni.

Un aumento di anzianità contributiva fino ad un massimo di 3 e di 5 anni viene concesso rispettivamente ai lavoratori ex combattenti ed ai lavoratori mutilati ed invalidi militari di guerra, che al compimento del 60° anno di età non raggiungano un numero di contribuzioni tali da dare loro titolo all'applicazione della percentuale massima della retribuzione pensionabile.

ART. 7.

Gli effetti economici della presente legge decorrono dal 4 novembre 1968.

ART. 8.

La maggiore spesa derivante dall'applicazione della presente legge sarà in parte compensata dalle economie derivanti dalla diminuzione di posti prevista dal precedente articolo 4 e in parte mediante la riduzione dello stanziamento iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'esercizio 1968, destinato a far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso.

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