

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la domanda di interpretazione autentica dell'art. 3
del decreto legislativo 1. febbraio 1951 (classificazione d'organico
degli impiegati dell'ordine fiscale) e dell'art. 4 del decreto legi-
slativo 1. febbraio 1951 (classificazione d'organico degli impiegati
del Dipartimento del lavoro)

(del 5 ottobre 1951)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Non è certo cosa usuale che il Consiglio di Stato chieda a codesto Gran Consiglio di procedere ad una interpretazione autentica della propria volontà legislativa, segnatamente nella materia che ci occupa: riteniamo tuttavia indispensabile, sia per chiarire le responsabilità, sia per chiarire le competenze, che tale interpretazione autentica avvenga, nel caso concreto, anche perchè l'opinione pubblica, invero molto unilateralmente informata, ha mostrato qualche interesse al problema che qui si dibatte.

1. Il 19 aprile 1950 il Consiglio di Stato proponeva a codesto Gran Consiglio una modificazione d'organico concernente il Dipartimento lavoro, industria e commercio; in data 22 settembre 1950 esso proponeva la modificazione e sistemazione organica degli impiegati dell'ordine fiscale.

Per entrambi i Dipartimenti il Consiglio di Stato proponeva che gli fosse, come d'uso, data la facoltà di fissare l'entrata in vigore delle nuove disposizioni. Contrariamente a tale proposta, la Commissione della Gestione prima, il Gran Consiglio poi, decretavano l'entrata in vigore delle leggi relative con effetto retroattivo al 1. luglio 1950.

Nel rapporto della Commissione della Gestione del 29 gennaio 1951 per il Dipartimento del lavoro e del medesimo giorno per il Dipartimento delle finanze, non v'è alcun accenno alla portata della retroattività di legge: nel primo rapporto infatti di tale variazione alle proposte governative neppure si parla; nel secondo rapporto si legge unicamente che «la Commissione ritiene inoltre, come del resto è stato fatto per altre categorie di funzionari, di fissare l'entrata in vigore delle leggi con effetto retroattivo al 1. luglio 1950».

Non conosciamo casi di retroattività di tal genere, se non si vuol alludere a quello creato con la legge sull'organico della Cassa di Compensazione, di cui parleremo più sotto.

2. I decreti legislativi in esame non sono a sè stanti, ma vanno inquadrati evidentemente nella legge fondamentale del 29 maggio 1946 sugli stipendi dei funzionari, impiegati e operai dello Stato.

Norma fondamentale di ogni legge organica è quella di stabilire intanto una pianta delle amministrazioni, oltre la quale il Consiglio di Stato non può assumere, se non nella forma straordinaria, personale in soprannumero e di stabilire per ogni singola organica funzione la categoria di stipendio.

Il modo di assunzione è regolato dalla legge: alla nomina deve necessariamente precedere la pubblicazione di un concorso, a seguito di che il Consiglio di Stato, nell'ambito delle sue competenze, procede alla designazione degli eletti e fissa la data dell'entrata in servizio.

In mancanza di pianta organica, non può crescere nè per il datore di lavoro (Stato) nè per l'impiegato il rapporto giuridico di cui la legge organica è di modello e la guida.

3. Presso il Dipartimento del lavoro, alcuni impiegati, previsti dall'organico del 1946, godevano fin da allora della nomina in pianta stabile. Altri, e più numerosi, erano stati via via assunti a titolo provvisorio e straordinario, fin che le mansioni che loro erano affidate vennero ad assumere oggettivamente e astrattamente valore di necessità continuativa, tale da rendere indispensabile la creazione legale delle funzioni nella pianta organica del rispettivo Dipartimento.

Nel Dipartimento delle finanze, ramo fiscale, erasi trascurata, nel 1946, la realtà: quella per cui i numerosi funzionari assunti in via provvisoria, in modo particolare per la prospettazione e amministrazione delle imposte federali, non avrebbero più potuto, permanendo quelle, essere considerati degli avventizi al servizio dello Stato, licenziabili in un periodo prevedibilmente breve.

Per gli impiegati dell'ordine fiscale si era sentito il bisogno persino — in attesa di una più concreta definizione — di allestire un organico straordinario per decreto esecutivo, che aveva costituita la base sia per l'assunzione, sia per le promozioni, sia per le decisioni relative e conseguenti all'anzianità.

4. Il giorno in cui il Gran Consiglio votò i due decreti legislativi in parola, vi era quindi una situazione legale di triplice natura:

- a) quella di impiegati già in pianta stabile secondo l'organico del 1946, le cui funzioni rimanevano inalterate, ma ai quali veniva mutata la classe di stipendio;
- b) quella di coloro che, assunti in pianta provvisoria, vedevano aprirsi la possibilità di concorrere e d'essere nominati alla medesima carica in una categoria di pianta stabile;
- c) quella di coloro che, funzionari in pianta provvisoria, si vedevano aperta la possibilità a concorrere ed essere nominati a funzioni superiori, sia per definizione sia per stipendio, a quelle fino allora loro attribuite.

5. Con una interrogazione 28 settembre 1951 l'on. consigliere Visani domanda i motivi per i quali alle nomine dei funzionari venne dato effetto dal 1. luglio 1951 anzichè dal 1. luglio 1950. Nel testo della interrogazione si legge: «E' chiaro che la inclusione della retroattività da parte del legislatore tendeva a rendere effettiva l'applicazione dei nuovi stipendi già a partire dal 1. luglio 1950 perchè, in caso contrario, riuscirebbe incomprensibile la fissazione di tale retroattività».

Pari opinione esprimono la Federazione svizzera personale servizi pubblici, Sezione Ticino, l'Associazione dell'ordine fiscale del Cantone Ticino in numerose corrispondenze: analoga opinione sostiene il patrocinatore legale di numerosi funzionari in una sua recente memoria.

Tale per noi ancora non data interpretazione della «volontà del legislatore» sembra urtare contro il principio fondamentale della suddivisione dei poteri, che assegna al Gran Consiglio il diritto di stabilire i limiti della classe d'organico e al Consiglio di Stato il diritto di nominare e di fissare la data d'entrata in servizio.

Su questo primo punto intenderemmo che il Gran Consiglio dica la sua opinione, poichè non ci sentiremmo certo di accettare una sovrapposizione di competenze contraria all'ordine costituito e alle mansioni che la Costituzione riserva ai singoli organismi dello Stato.

Poichè al di sopra dei casi singoli, che danno tuttavia la misura della difficoltà di agire equamente nei confronti di tutti gli impiegati, rispettando la norma legale, sta anche la questione di principio: i rapporti fra lo Stato e gli impiegati sono e rimangono di competenza del Consiglio di Stato, riservata

alla legge la norma fondamentale che non può essere violata *per estensione*. Ciò significa infatti che nell'ambito della pianta organica il Consiglio di Stato può nominare e può anche non nominare gli impiegati previsti, senza tuttavia poter superare, in pianta stabile, il numero degli impiegati concessi dalla legge.

Vi sono numerosi esempi di posti previsti dall'organico del 1946 che non sono mai stati messi a concorso e per i quali mai nomina alcuna venne fatta. Dovesse il Consiglio di Stato assumere in quelle cariche un funzionario, evidentemente il suo stipendio decorrerebbe dalla data della nuova entrata in servizio. Dovesse a quelle cariche essere trasferito un funzionario già al servizio dello Stato, varrebbe la medesima norma. Dovesse transitoriamente il lavoro attribuito a quella carica essere compiuto da funzionario assunto in via provvisoria e straordinaria, pur sempre decorrerebbe l'applicazione dell'organico dal giorno della avvenuta nomina o comunque dal giorno fissato dal Consiglio di Stato, tenuto conto di tutte le circostanze.

6. Abbiamo accennato al caso di un altro organico votato da codesto Gran Consiglio con una retroattività: quello regolante i rapporti dello Stato con i funzionari e impiegati della Cassa Cantonale di Compensazione AVS.

In quell'occasione il Gran Consiglio, a fine 1948, aveva stabilito la retroattività dell'organico al 1. gennaio 1948. Si trattava in quel caso esclusivamente di impiegati straordinari: il Consiglio di Stato, procedendo nei primi mesi del 1949 alle nomine, fissava la data d'inizio dei rapporti d'impiego secondo il nuovo organico al 1. gennaio 1949, resistendo poi alle pressioni degli impiegati e rispondendo esaurientemente ad analoghe interpellanze in Gran Consiglio, che lasciarono gli interpellanti soddisfatti.

Non è chi non veda come la situazione giuridica di quegli impiegati era e permane identica almeno alla situazione giuridica degli ex impiegati in pianta provvisoria del Dipartimento del lavoro e del Dipartimento delle finanze che, a seguito dei concorsi e delle nomine, vennero assunti in pianta stabile.

7. Affinchè codesto Gran Consiglio sciogla con la sua autorevole interpretazione i problemi che l'art. 3 ha creati senza risolverli, ci permettiamo definire la situazione come segue:

a) Vi sono impiegati, già in pianta stabile dal 1946, le cui mansioni non vennero mutate dal nuovo organico, bensì la classe di stipendio: citiamo, fra altri, i casi del capo dell'Ufficio del lavoro, dei capi-esattori, del segretario al Contenzioso dell'Ufficio cantonale delle pubbliche contribuzioni, ecc. Per questi funzionari, la nuova nomina avvenuta nel 1951 viene a sovrapporsi alla nomina quadriennale compiuta nel 1948, per cui si potrebbe ritenere che essa abbia costituito semplicemente una conferma fors'anche superflua fino alla fine del quadriennio.

La concessione della differenza di stipendio per l'anno decorso nell'ambito della retroattività potrebbe legittimamente essere sostenuta, se non vi si opponessero le ragioni di equità che appaiono dai raffronti che si impongono con gli impiegati precedentemente in pianta provvisoria.

b) Vi sono funzionari già in pianta provvisoria, attribuiti ad una classe d'organico straordinario, che vennero nominati a mansioni e in categorie identiche o simili a quelle già in realtà ricoperte, per i quali tuttavia la nomina costituisce un primo inizio di un regolare contratto di lavoro nell'ambito dell'organico. Alludiamo fra altri al caso dei tassatori, del sostituto al capo-ufficio dell'Ufficio cantonale del lavoro, ecc.

c) Vi sono impiegati già in pianta stabile in determinate categorie che, per le necessità della amministrazione, si erano visti attribuiti man mano compiti nuovi, che portarono a una creazione di nuovi posti d'organico, ai quali vennero poi nominati.

- d) Vi sono impiegati che vennero promossi da una categoria di organico straordinario e da mansioni inferiori a categorie di pianta stabile e a mansioni superiori.
- e) Vi sono infine impiegati già in pianta straordinaria che, senza aver fondamentalmente mutate le mansioni, hanno vista la loro attività classificata in una classe di stipendio superiore a quella che provvisoriamente godevano.

Questa elencazione delle diverse situazioni dice al Gran Consiglio come non possa essere condivisa la facile opinione di una indiscriminata retroattività al 1. luglio 1950 quale, secondo la interrogazione Visani, corrisponderebbe alla volontà del legislatore.

Nè sarebbe concepibile di procedere ad una discriminazione secondo cui l'uno o l'altro funzionario abbia a ricevere, nel periodo 1. luglio 1950 - 1. luglio 1951 o addirittura per una frazione del medesimo periodo, differenze di stipendio teoriche calcolate sulle diverse situazioni in funzione di un organico retroattivo.

Ci sembra pertanto logico di credere che codesto Gran Consiglio non ha voluto, con la nota clausola della retroattività, proiettare al 1. luglio 1950 in tutti i casi la *applicazione obbligatoria* dei nuovi salari, mutando ad oltre un anno di distanza le condizioni salariali precedentemente previste, ma abbia voluto piuttosto indicare al Consiglio di Stato aver esso diritto di far retroagire nell'ambito delle sue competenze amministrative *per tutti* la nomina entro limiti che non superassero nel tempo il 1. luglio 1950.

Se tale è la interpretazione autentica che codesto Gran Consiglio dà alla sua disposizione dell'art. 3, riteniamo che essa collimi con la nostra. Così il Consiglio di Stato infatti ha interpretato la legge per l'organico della Cassa di Compensazione, fissando per tutti la retroattività della nomina al 1. gennaio 1949; così il Consiglio di Stato ha deciso nei casi concreti che ci interessano, fissando per tutti la data d'inizio delle nuove condizioni salariali al 1. luglio 1951. Il Consiglio di Stato infatti ha ritenuto di dover procedere in modo uniforme per tutte le categorie di funzionari, evitando stridenti disparità di trattamento, quali verrebbero a crearsi qualora a coloro che già godevano di una nomina in pianta stabile si donasse un anno di retroattività di migliori condizioni, mentre analoga situazione si verificherebbe impossibile per gli impiegati straordinari che in realtà erano, nelle rispettive categorie, coloro che creavano il problema più urgente e umanamente più importante.

A titolo di informazione aggiungiamo che, qualora, contrariamente alla nostra interpretazione che ci sembra corretta, codesto Gran Consiglio dovesse ritenere di aver voluto in tutti i casi vincolare il Consiglio di Stato a compiere nomine con effetto retroattivo di un anno, altrettanto dovrebbe essere fatto per i funzionari della Cassa di Compensazione, per le ragioni dianzi enunciate.

Enunciamo parimenti, a titolo orientativo, la comunicazione della portata finanziaria della retroattività indiscriminata di un anno:

a) per la Cassa di compensazione	Fr. 31.659,05
b) per i funzionari dell'ordine fiscale	» 93.571,46
c) per i funzionari del Dipartimento lavoro	» 17.100,34

In totale Fr. 142.330,85

In attesa delle delucidazioni di codesto Gran Consiglio, ci è grato presentarvi, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente:
Lepori

Il Cons. Segr. di Stato:
Galli