

COMMISSIONE II

AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO — AFFARI INTERNI
E DI CULTO — ENTI PUBBLICI

LVI.

SEDUTA DI VENERDÌ 27 GENNAIO 1961

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE RICCIO

INDICE

	PAG.
Comunicazioni del Presidente:	
PRESIDENTE	529
LAJOLO	529
Disegno di legge (Rinvio della discussione):	
Riordinamento dei ruoli del personale statale dei Servizi antincendi. (2329) . .	530
PRESIDENTE	530
Disegno e proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali (2343);	
Tozzi CONDIVI: Modifiche all'articolo 11 della legge 9 agosto 1954, n. 148, sullo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali. (1820)	530
PRESIDENTE, <i>Relatore</i>	530, 537
GREPPI	535
PINTUS	534
SANNICOLÒ	530
VERONESI	532
VESTRI	535
VILLA GIOVANNI	536

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che, a seguito della nostra insistenza, la Presidenza della Camera ha assegnato alla competenza primaria della II Commissione (Affari interni) la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Albarello e altri: « Disciplina delle informazioni politiche e legislative alla radio e alla televisione » (670) ed ha assegnato alla competenza delle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Affari interni) la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Albarello e altri: « Integrazione della legge 4 aprile 1956, n. 212, per la disciplina della propaganda elettorale a mezzo della radio e della televisione » (906), ambedue già assegnate alla competenza primaria della X Commissione (Poste e telecomunicazioni).

LAJOLO. Dando atto al nostro Presidente dei passi svolti al fine di veder riconosciuta la competenza della Commissione interni sulla propaganda radio-televisiva, invito i componenti di questa Commissione a dargli mandato per ottenere dalla Presidenza della Camera la assegnazione alla competenza primaria della II Commissione della proposta di legge di inchiesta parlamentare di iniziativa dei deputati la Malfa e Reale Oronzo: « Inchiesta parlamentare sulla R.A.I. e sui servizi di radioaudizione, televisione e telediffusione » (1826) attualmente assegnata alla competenza esclusiva della X Commissione (Poste e telecomunicazioni).

La seduta comincia alle 9,45.

VERONESI, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(È approvato).

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni ritengo che così possa restare stabilito.

(Così rimane stabilito).

Discussione del disegno di legge: Riordinamento dei ruoli del personale statale dei servizi antincendi (2329).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Riordinamento dei ruoli del personale statale dei servizi antincendi » (2329).

Il Relatore, onorevole Bisantis, mi ha comunicato di essere impegnato in altra commissione, per cui, non essendovi osservazioni, rinvio la discussione del disegno di legge ad altra seduta.

Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali (2343) e della proposta di legge di iniziativa del deputato Tozzi Condivi: Modifiche all'articolo 11 della legge 9 agosto 1954, n. 748, sullo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali (1820).

PRESIDENTE, *Relatore*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali » (2343) e della proposta di legge d'iniziativa del deputato Tozzi Condivi: « Modifiche all'articolo 11 della legge 9 agosto 1954, n. 748, sullo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali » (1820).

La relazione su questi provvedimenti venne da me svolta nella seduta del 14 novembre 1960. Successivamente, per quanto il disegno e la proposta di legge fossero stati iscritti all'ordine del giorno di parecchie sedute, non fu possibile procedere nell'esame. Dichiaro, pertanto, aperta la discussione generale.

SANNICOLÒ. Mi sia consentito precisare, innanzi tutto, che il gruppo del partito comunista d'accordo per un ampio e sollecito accoglimento delle norme di carattere economico e previdenziale che interessano la categoria dei segretari comunali e provinciali. Sotto questo aspetto, infatti, il disegno di legge corrisponde in modo abbastanza soddisfacente alle richieste degli interessati, anche se si renderà necessaria qualche modifica o integrazione che noi proporremo man mano che si arriverà al-

l'esame dei singoli articoli. Il provvedimento, però, non regola soltanto la carriera, il trattamento economico e tutti quegli aspetti che possiamo chiamare sindacali, ma disciplina anche i rapporti fra i segretari comunali e provinciali e le rispettive amministrazioni. Ed è, appunto, sotto questo aspetto che il disegno di legge ci sembra non assolvere i propri compiti in quanto non possiamo concordare con l'impostazione data dal Governo a tutto il provvedimento, soprattutto in relazione a quanto disposto dall'articolo 8.

Questo articolo dice, infatti, che: « I segretari comunali e i segretari provinciali sono funzionari dello Stato. Essi esercitano funzioni direttive e dipendono genericamente dal Capo dell'amministrazione presso la quale prestano servizio, tranne che nell'adempimento delle funzioni ad essi direttamente demandate dalla legge ».

Ciò significa che il processo di statizzazione, iniziato nel 1928, viene portato con questo disegno di legge alle sue estreme conseguenze. Ora, se il provvedimento del 1928 aveva una sua logica ed una sua ragion d'essere, sia per il clima nel quale era nato quanto per il regime allora vigente che propugnava una organizzazione dello Stato estremamente accentrata e negatrice di ogni libertà, il disegno di legge, oggi, al nostro esame, ripete quei principi e li aggrava e tutto questo avviene proprio nel nostro Stato democratico, in dispregio a quei principi di autonomia degli enti locali conclamati dalla Costituzione, per cui la norma dell'articolo 8 oltre che inconcepibile, diventa anche incostituzionale.

Leggerò, ora, alcuni brani della relazione che accompagnava il progetto di legge del 1928. Premesso che: « le riforme attuate in questi ultimi anni hanno profondamente migliorato gli ordinamenti municipali, rispondendo alle finalità di rendere più agile ed efficiente l'amministrazione dei comuni ed armonizzare l'attività di questi con la concezione fascista del loro carattere istituzionale, quali enti cioè che nell'organismo rigidamente unitario dello Stato, sono dallo Stato stesso investiti, sotto il suo controllo, nei limiti e nella norme di diritto obiettive, ecc. », la relazione continua affermando che: « il problema si inquadra nell'esigenza formale, che riguarda lo stato del personale dinanzi alla rinnovata organizzazione amministrativa degli enti, di disciplinare l'ordinamento in modo corrispondente all'indirizzo unitario impresso dal regime alle amministrazioni comunali ».

Come queste affermazioni possano andar d'accordo con i principi di autonomia che

sono i cardini basilari della nostra Costituzione, vorrei che mi venisse spiegato da coloro che sostengono lo spirito democratico di questo disegno di legge. La statizzazione ha sempre trovato una forte opposizione nelle organizzazioni nazionali degli enti locali che, ripetutamente, si sono pronunciate contro il mantenimento di questa posizione giuridica dei segretari comunali e provinciali. Illustri studiosi di diritto costituzionale ed amministrativo ci possono fornire una ricca argomentazione in questo senso: senza voler fare delle citazioni, desidero solo ricordare agli onorevoli colleghi della democrazia cristiana un'articolo che è apparso nel numero 10 della rivista *Diritto amministrativo italiano* del 1959, a firma del professor Benvenuti, ben noto studioso di problemi amministrativi. Questo scritto è intitolato « Per una nuova legge comunale e provinciale » e respinge in maniera assoluta l'idea della statizzazione dei segretari comunali e provinciali.

Del resto, anche coloro che appoggiano il presente disegno di legge, ed in particolar modo gli stessi segretari comunali e provinciali, sono certo che si renderanno conto della incostituzionalità dell'articolo 8. Scriveva il Segretario generale dell'amministrazione provinciale di Milano in un suo articolo che « i consensi con i quali la grande maggioranza dei segretari accoglierà la riconfermata statizzazione, non possono annullare l'obiettivo constatazione che un siffatto indirizzo si pone in antitesi con i principi dell'autonomia affermati dalla Costituzione in tema di governo e di enti locali. Alla scelta dei segretari è sicuramente connaturata una espressione autonoma di volontà: si cade, pertanto, in una contraddizione allorché si sottrae questa scelta agli enti definiti autonomi per deferirla ad un'altra sfera di poteri ».

Come lo scrittore giustifichi la sua posizione rispetto a questa legge, è qualche cosa che ha dell'offensivo nei confronti delle amministrazioni e di tutta la nostra vita nazionale. Dice, infatti, che, per assimilare quei perfetti istituti di autogoverno che caratterizzano alcuni paesi, gli italiani dovranno attendere che il costume democratico abbia a permeare maggiormente la nostra vita...

Se noi ci riferiamo alle legislazioni degli altri Stati, ci accorgiamo come solo in Italia i segretari comunali e provinciali abbiano una posizione giuridica diversa da quella dei loro colleghi di tutti gli altri paesi occidentali. Da una tabella che il sindaco di Milano ha allegato ad una lettera inviata tempo

fa all'A.N.C.I. su questo problema, e che anche i colleghi avranno senz'altro ricevuto, si può chiaramente rilevare come in Austria, Francia, Inghilterra, Lussemburgo, Olanda, Svizzera, la posizione dei segretari comunali e provinciali sia eguale a quella degli altri dipendenti comunali e provinciali; solo in Belgio tale posizione differisce sostanzialmente; però, si sottolinea, la nomina del segretario è fatta dal consiglio comunale.

L'A.N.C.I., messa in allarme dalle numerose sollecitazioni dei sindaci delle più diverse provenienze politiche, preoccupata da questo problema e dalla soluzione che ad esso si vuol dare, con grave offesa alle autonomie comunali, ha inviato una lettera a firma del suo presidente in cui, rilevando il legame che esiste tra questo provvedimento e la promessa riforma della legge comunale e provinciale, chiede che la Camera soprasseda all'esame del disegno di legge finché non sia stato affrontato il problema della riforma della legge comunale e provinciale.

In verità, il legame esiste. Noi, però, non vogliamo arrivare alle estreme posizioni dell'A.N.C.I. Non chiediamo tanto. Non domandiamo di aspettare che venga in discussione la riforma della legge comunale e provinciale per abbinare l'esame di questo progetto all'esame della riforma stessa; anche se vogliamo cogliere questa occasione per sollecitare il Governo a mantenere la promessa più volte fatta di presentare questa benedetta riforma. Ma, qualora ciò non avvenisse, preghiamo il Presidente di ricordare a tutti che all'ordine del giorno c'è una nostra proposta di legge che può benissimo servire di base per una discussione sulla riforma della legge comunale e provinciale.

Noi non vogliamo arrivare, come ho detto, ad accogliere in pieno la richiesta del presidente dell'A.N.C.I., però pensiamo che sarebbe doveroso attendere almeno le decisioni del Consiglio nazionale dell'A.N.C.I., dato che questo problema è all'ordine del giorno della prossima riunione. Credo che un certo riguardo, verso il massimo organismo rappresentativo dei comuni italiani si imponga. Ad ogni modo, a noi interessa ben precisare che il problema va affrontato tenendo presenti le esigenze delle autonomie comunali.

Abbiamo avuto notizia, in via del tutto personale, che ci sarebbe la possibilità di stralciare l'articolo 8, — togliendo cioè quel che più decisamente afferma la dipendenza del segretario comunale e provinciale dallo Stato, — ed approvare tutto il resto del disegno di legge con quelle modifiche di carattere, chia-

miamolo così, sindacale, che si riterranno opportune.

Ma questa soluzione non ci sembra risolvere la questione. Anche stralciando l'articolo 8 di questo disegno di legge, rimarrà sempre in vigore la legge del 1928, cioè quella legge che, per prima, ha dato origine alla statizzazione dei segretari comunali e provinciali.

Credo che si debba cogliere questa occasione per porre fine ad un ordinamento che è in netto contrasto con i principi e le esigenze delle autonomie degli enti locali, tanto più che in questo campo siamo nettamente in ritardo. La norma IX delle disposizioni transitorie della Costituzione stabilisce che entro tre anni la Repubblica avrebbe dovuto adattare le leggi alle nuove esigenze; non possiamo andare avanti ignorando tale disposizione o, addirittura, facendo qualche cosa in netto contrasto con quanto ivi indicato.

Occorre che tutti i provvedimenti che concernono i segretari comunali e provinciali siano di competenza degli organi comunali e provinciali e che ogni ingerenza dello Stato venga soppressa. Ciò significa non solo la modifica dell'articolo 8, ma la modifica sostanziale di tutta una serie di articoli: articoli riguardanti le missioni, le nomine in ruolo, i ruoli dei segretari comunali e provinciali, i trasferimenti d'ufficio, la dispensa dal servizio, le sanzioni, i consigli di amministrazione, le commissioni di disciplina, ecc.

Sono articoli questi che, così come formulati, non fanno altro che ribadire il legame di subordinazione e di dipendenza dei segretari comunali e provinciali dai prefetti e dal Ministro dell'interno.

Tutte queste disposizioni dovranno essere modificate in modo da garantire il pieno rispetto delle autonomie degli enti locali. A tale riguardo noi riteniamo che una riforma della legge riguardante lo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali debba seguire questa linea:

1°) affermazione esplicita che il segretario comunale e provinciale è un dipendente dell'amministrazione comunale e rispettivamente dell'amministrazione provinciale;

2°) le nomine, le missioni, le dispense sono di competenza esclusiva dei consigli comunali e provinciali;

3°) l'avanzamento di carriera ed i mutamenti di sede avvengono attraverso concorsi per titoli ed esami, indeiti dal comune — come per tutti gli altri suoi dipendenti — ed aperti a tutti i segretari d'Italia.

Noi crediamo che in questa direzione ci si debba muovere ed in questa direzione intende muoversi il nostro gruppo. Crediamo, altresì, che su questa base, la questione possa essere studiata da un comitato ristretto.

Noi siamo pronti a prendere in considerazione ogni proposta di soluzione e non poniamo pregiudiziali. Ciò che ci preme, è di approvare un testo di legge che rompa ogni rapporto fra i segretari comunali e provinciali da una parte ed i prefetti ed il Ministero dell'interno dall'altra; che stabilisca la piena subordinazione, nelle sue funzioni, del segretario all'amministrazione dell'ente.

Ripeto, comunque, che per quanto riguarda le rivendicazioni economiche, di sviluppo di carriera e di carattere sindacale, noi siamo per il pieno e rapido accoglimento delle relative norme. La soluzione che proponiamo ci sembra rispondere non soltanto ai principi di carattere costituzionale, ma anche agli stessi interessi della categoria. Naturalmente, si dirà che lo studio per attuare una soluzione di questo tipo porterebbe via troppo tempo: un po' di tempo, effettivamente, è necessario (come per tutte le cose, del resto,) ma ritengo che con la buona volontà di tutti il tempo necessario potrebbe essere ridotto al minimo. Se difficoltà ci sono, queste sono dovute proprio al fatto che il progetto è stato strutturato su una base anticostituzionale che noi assolutamente non possiamo accettare e contro la quale ci batteremo con tutti i mezzi che il regolamento ci consente e che la nostra coscienza ci impone. Sappiamo che la categoria fa delle pressioni, ha delle esigenze: noi siamo sensibili a tutto questo, e comprendiamo anche i malumori che esistono tra gli interessati; tuttavia riteniamo che, se è giusta la nostra preoccupazione per le aspirazioni della categoria, questa deve capire che a noi, meno che a qualunque altro cittadino, può essere chiesto di fare qualcosa che sia contrario ai principi della Costituzione, ai quali ogni uomo, ma in particolare il legislatore, deve uniformarsi.

Ho voluto esporre il pensiero del gruppo del partito comunista italiano e spero di averlo fatto abbastanza chiaramente.

VERONESI. Questo mio intervento nella discussione generale vuole soprattutto mettere in evidenza alcune perplessità che sorgono dall'esame dei 190 articoli del presente disegno di legge. Dirò, innanzitutto, che la grande maggioranza di questi articoli merita di essere approvata, in quanto estende alla categoria dei dipendenti da enti pubblici quelle norme che sono state stabilite per i dipen-

III LEGISLATURA — SECONDA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 GENNAIO 1961

denti dello Stato. Tuttavia, su alcuni articoli non ci troviamo d'accordo, e fra questi l'articolo 8, già ampiamente illustrato dall'onorevole Sannicolò, con il quale concordo. Intendiamoci, non è che l'articolo 8 dica cose molto diverse da quanto sancito dall'attuale legislazione: la legge del 1928 parlando, infatti, dei segretari comunali e provinciali, dice che essi « hanno la qualifica di funzionari e sono equiparati a tutti gli effetti agli impiegati dello Stato » mentre l'articolo in esame afferma più sinteticamente che « sono funzionari dello Stato ». Ora, a me sembra che con questa nuova e concisa norma si batta una via che non è quella desiderata dai comuni. In particolare ricordo di un voto dei comuni della provincia di Trento, cioè della mia provincia, che si sono interessati a fondo di questo disegno di legge, ed hanno ribadito la loro contrarietà al disposto dell'articolo 8 in quanto determinerebbe, se approvato, un peggioramento della situazione attuale. In sostanza, essi dicono, dato che indietro è difficile tornare, cerchiamo almeno di non andare avanti in una direzione non gradita. D'altra parte è comprensibile lo scopo, direi non tanto recondito, di questo articolo 8: il desiderio cioè dei segretari comunali e provinciali di avere garanzie concrete ed univoche a tutela del servizio prestato presso gli enti locali. Le richieste da parte degli interessati, di una adeguata salvaguardia sono pienamente legittime, ma non ritengo che siano altrettante legittimamente soddisfatte con il ricorso alla statizzazione.

Premessa, quindi, la legittimità delle richieste dei segretari comunali e provinciali, è necessario trovare tutta una serie di garanzie che non ledano l'autonomia degli enti pubblici minori. Questo è il punto fondamentale di tutto il provvedimento. Ritengo che la migliore soluzione, oggi, sarebbe quella di stralciare l'articolo 8, lasciando in vigore le norme attuali. Insomma, il primo nostro intendimento deve essere quello di non peggiorare la situazione; se non è possibile migliorarla, restiamo fermi dove siamo, in attesa che le idee maturino.

Un altro punto che non condivido è compreso nella norma che impone la laurea quale titolo di studio indispensabile per i segretari comunali — anzi, l'articolo 34 sembra addirittura volerla richiedere anche per i vice-segretari — e tutto questo viene giustificato dalla semplice affermazione che « i segretari sono funzionari di carriera direttiva ». Ma bisogna tenere presente che la massima parte dei nostri comuni sono dei piccoli centri: imporre la laurea a tutti i segretari vorrebbe di-

re giungere a degli estremi inaccettabili che determinerebbero, in molti casi, il ricorso a sotterfugi, come quello di consorzi comunali piuttosto estesi per cui, con qualche sacrificio, verrebbe assunto un laureato quale segretario consorziato. Questi, naturalmente, si servirebbe di tanti fiduciari, o altro, quanti sono i comuni del consorzio per le necessità di lavoro nei singoli centri e, praticamente, le funzioni del vero segretario sarebbero svolte da questi prestanome.

A me sembra più giusta la strada indicata, in sede di parere, dalla I Commissione (Affari costituzionali) che ha ammesso la possibilità di eccezioni alla norma. Garantiamo, insomma, un equo trattamento economico ai segretari, senza porre loro « sempre » l'obbligo della laurea.

Ci sarebbe, poi, da svolgere una serie di rilievi, su vari altri articoli, che non fanno altro, però, che ribadire in maniera esplicita quello che l'onorevole Riccio, nella sua relazione, ha messo in luce: cioè, il segretario comunale, secondo la dizione dell'articolo 8, è sempre un funzionario statale in servizio presso il comune. L'onorevole Riccio dice che la più recente dottrina fa distinzione tra il rapporto organico che lega il segretario comunale allo Stato ed il rapporto di servizio che lo lega al comune ed alla provincia. Rileva, inoltre, che nel provvedimento in esame i trasferimenti d'ufficio, che per la legge in vigore avvengono anche a richiesta dell'amministratore locale, ora avranno luogo soltanto ad iniziativa del prefetto, eventualmente sentite le autorità locali. Così, i rapporti informativi sono compilati dal sindaco ma possono essere riveduti dal prefetto il quale, in definitiva, dà l'ultimo giudizio che può anche essere difforme da quello dell'amministratore locale. Per le sanzioni, soltanto la censura resta di competenza del sindaco, mentre tutte le più gravi vengono inflitte dal Ministero dell'interno.

Naturalmente sono queste le conseguenze logiche data la premessa. Posto l'articolo 8, è evidente che tutto il resto del disegno di legge sia orientato in quella direzione: stabilito che il segretario è un dipendente statale, esso viene trattato conseguentemente come tutti gli altri dipendenti dello Stato.

Fissata la statizzazione dei segretari, un altro gruppo di norme stabilisce la estensione automatica dei provvedimenti generali di carattere finanziario in favore dei dipendenti statali anche ai segretari comunali e provinciali. Le modifiche, di carattere generale, del trattamento economico che fossero di-

sposte dallo Stato per i propri dipendenti civili, saranno applicate anche ai segretari. Questi non sono criteri nuovi, ma ciò non toglie, tuttavia, che non siano importanti.

Dal punto di vista della logica, tutto ciò è fondato ed è coerente. Se i segretari sono dipendenti statali, è giusto che dei provvedimenti economici, disposti dallo Stato per i propri dipendenti, beneficino anche loro. Ma, qui, desidero richiamare l'attenzione della Commissione e del Governo su di un punto, per me, di particolare importanza. Attraverso un articolo della legge comunale e provinciale, che in questo disegno di legge non è richiamato, tutti sappiamo che il trattamento economico degli altri dipendenti del comune è connesso a quello goduto dal segretario. Sicché, attraverso questo nuovo anello che congiunge il segretario comunale alla famiglia dei dipendenti statali, ogni modifica disposta in favore dei dipendenti dello Stato si ripercuoterà, automaticamente, su tutti i dipendenti comunali, con sempre nuovi oneri per i comuni. Tutto questo, osservato dal punto di vista del dipendente comunale, è perfettamente giusto: se viene disposto un miglioramento economico per la grande famiglia dei dipendenti pubblici, è giusto che anche la particolare famiglia degli impiegati degli enti locali ne benefici. Ma non dobbiamo nasconderci come tali nuovi oneri, a carico dei comuni, appesantiscano ulteriormente i bilanci già deficitari. Ho voluto appositamente portare il mio intervento su questo piano per dimostrare la connessione del disegno di legge che stiamo esaminando con gli altri provvedimenti che riguardano la finanza comunale e la riforma della legge provinciale e comunale. In conclusione, vorrei pregare di considerare — senza fare mia esplicitamente la proposta dell'A.N.C.I. — la possibilità di soprassedere alla discussione dal disegno di legge, perché riesce veramente difficile trattare questa materia avulsa dal complesso delle altre norme che riguardano gli enti locali.

Io capisco come l'esame congiunto di tutti i provvedimenti che interessano i comuni e le province renderà più difficoltoso il nostro lavoro, però dobbiamo riconoscere che costruendo, oggi, solo un angolo di questo nuovo edificio — che dovrebbe essere armonico — si corre il rischio di perdere la visione unitaria di quelle che debbono essere le strutture portanti dell'edificio stesso, oltre che della sua linea complessiva.

PINTUS. Il disegno di legge che stiamo esaminando ha suscitato vasta eco negli ambienti comunali ed in quello dei parlamen-

tari solleciti delle autonomie locali, tra i quali includo anche me stesso. Ha suscitato altresì, più che una eco, una forte aspettativa, che dura ormai da sei anni, nella categoria dei segretari comunali e provinciali. È una categoria strana, questa, maltrattata e maltenuta: e ciò, secondo me, non giova certo alle autonomie locali. L'autonomia locale è un bene che la democrazia deve difendere, ma la prima garanzia per l'attuazione di questa difesa è costituita dalla preparazione e dalla competenza del funzionario preposto al compito di segretario comunale o provinciale. Altro elemento di difesa è, poi, la sicurezza, che il segretario deve avere circa la propria posizione giuridica e la propria situazione economica.

Ecco perché, ad un certo momento, si è ritenuto, da parte del Ministero dell'interno — con il pieno assenso della categoria — di arrivare ad un disegno di legge per chiarire definitivamente la posizione giuridica dei segretari comunali e provinciali e, nel tempo stesso, per venire incontro alle necessità economiche della categoria.

D'altro lato, e giustamente, anche per rispetto alla garanzia di quel livello tecnico che un segretario comunale e provinciale non può non avere, si è ritenuto doveroso chiedere il possesso della laurea per questi dipendenti degli enti locali. Riconosco, anch'io, che una laurea non dà di per se stessa una competenza, ma è certo che, se in uno Stato civile si stabiliscono determinate condizioni per intraprendere una carriera — e se questa è impegnativa com'è quella dei segretari comunali e provinciali — è evidente che la condizione da porsi è il possesso del massimo titolo di studio. La laurea dà, quindi, alla categoria dei segretari comunali e provinciali la garanzia di possedere gli strumenti tecnico-culturali necessari per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Onorevoli colleghi, questo disegno di legge è in ritardo di molti anni, ed una infinità di rivendicazioni che in esso hanno trovato accoglimento sono da tempo, da troppo tempo, attese dalla categoria. I segretari comunali e provinciali non godevano del trattamento previsto dalla legge sullo stato giuridico dei dipendenti dello Stato in materia di congedi e di aspettative, mentre ne usufruivano non soltanto tutti i dipendenti dello Stato, ma anche — ed è giusto — i dipendenti degli enti locali con esclusione però dei segretari comunali. Ci volle una sentenza del Consiglio di Stato per arrivare ad una circolare del Ministero dell'interno che estese tale

trattamento, previsto oggi nel disegno di legge.

Un altro punto vorrei far presente: secondo me, si parte da un principio errato, quando si ritiene che per difendere l'autonomia locale occorra, assolutamente, che in tutto e per tutto, i segretari siano dipendenti dai comuni e dalle province. Non è vero, cioè, che la municipalizzazione e la provincializzazione del segretario comunale siano l'unica strada per difendere l'autonomia. Perché questo? Quando la categoria fosse formata da dipendenti esclusi da una carriera nazionale, è logico che il cittadino, fornito di una certa capacità tecnica e di una laurea, che volesse avviarsi ad una carriera, non sceglierebbe certo quella del segretario comunale. È giusto, infatti, che questa carriera sia regolata, che preveda degli sbocchi, con dei gradi abbastanza alti, così come avviene oggi. Ove ciò non fosse legislativamente sancito, sarebbe lo scarto dei diplomati ad avviarsi al servizio dei comuni e delle province, con quali conseguenze e svantaggi è facile immaginare.

Dunque, è evidente la necessità, se veramente vogliamo difendere l'autonomia degli enti locali, che il funzionario preposto sia fornito di doti tecniche e culturali tali da poter garantire proprio questa stessa autonomia.

Rifacendomi, ora, a quanto detto dall'onorevole Veronesi e, prima, dall'onorevole Sannicolò, che si potrebbe senz'altro stralciare l'articolo 8 del disegno di legge e procedere, così, all'approvazione degli altri articoli, dirò che anche questo può essere il mio punto di vista. Stralciato l'articolo 8, modificato qualche altro articolo eventualmente lesivo delle autonomie locali, e senza mutare gli altri articoli, penso si possa procedere all'approvazione dei miglioramenti di carriera e dei conseguenti miglioramenti finanziari previsti per la categoria. In tal modo faremo cosa utile non solo ai segretari comunali, ma anche alle autonomie degli enti locali, perché questi hanno interesse ad avere un segretario con una carriera giuridica, non rimessa all'arbitrio di prefetti o di capi di amministrazione, come purtroppo adesso accade.

Quindi, vorrei pregare i colleghi di fare uno sforzo di buona volontà per uscire comunque da queste secche e camminare in ogni caso.

GREPPI. Vorrei fare soltanto alcune osservazioni rapidissime, anche perché sono state finora dette cose con le quali concordo perfettamente.

Penso che non si possa stralciare — come è stato proprio adesso suggerito — l'articolo 8 e discutere il resto del disegno di legge. Questo articolo ha un carattere fondamentale. È vero che non tutte le disposizioni del provvedimento sono in stretta correlazione con esso, ma da questo articolo è informato tutto l'insieme del provvedimento per cui, non si può, evidentemente, trattare dei corollari senza aver risolto prima il presupposto fondamentale.

L'articolo 8 è un paradosso: arriva a noi strano e inattuale. Qualcuno ha parlato di ritardi, ecc.; no, esso viene proprio da un altro mondo, da quel mondo in cui, non solo il segretario comunale era equiparato al funzionario dello Stato — formula questa che è stata dichiarata comunque migliore di quella contenuta nell'articolo 8 —, ma funzionario statale era anche il podestà. Allora si poteva comprendere una certa posizione giuridica del segretario comunale; oggi non la comprendiamo più, e non per una ragione di applicazione puramente formale della Costituzione. Non la comprendiamo più in quanto viviamo in un'atmosfera che contrasta con tale impostazione.

Il segretario comunale si troverebbe nella condizione paradossale di un funzionario che, essendo l'elemento più qualificato, in quanto cardine dell'amministrazione locale, sarebbe prestato dallo Stato...

Ritengo, perciò, che non si possa accettare l'articolo 8 che, ripeto, viene da un altro mondo, né che si possano stralciare gli altri articoli del disegno di legge ad esso direttamente connessi perché si andrebbero a creare delle contraddizioni, delle incongruenze sulle quali dovremmo, poi, tornare di volta in volta.

Ritengo che, per far bene le cose, per agire secondo criteri di coerenza, si debba rivedere tutto il provvedimento. Qualcuno ha già proposto la nomina di un comitato di studio, di un comitato che, considerata la posizione giuridica ed amministrativa dei segretari, tragga da questa premessa tutte le conseguenze. Cerchiamo di arrivare ad una soluzione del genere e non commettiamo un errore che difficilmente, ci consentirebbe salvarci dalle conseguenze, sia pure attraverso le circolari del Ministero o attraverso delle particolari leggi per modifiche o integrazioni che avrebbero sempre un carattere empirico.

VESTRI. L'onorevole Pintus ha parlato della necessità che noi si esamini il disegno di legge con buona volontà. Egli stesso ha dato corpo concreto a questa buona volontà proponendo di stralciare l'articolo 8 e di appro-

vare le altre norme, al fine di soddisfare le aspettative della categoria in ordine alle proprie esigenze economiche e di carriera. Tali aspettative, lo ha già detto il collega Sannicolò, le consideriamo legittime e pensiamo che si possano soddisfare anche rapidamente, a patto che la buona volontà, di cui parlava l'onorevole Pintus, si manifesti su ben altri terreni.

L'onorevole Pintus ha parlato di una situazione ibrida che si è venuta a creare in seno a questa categoria per mancanza di chiarezza della sua posizione giuridica, e del danno che ne deriva allo stesso principio della autonomia degli enti locali. Però, l'onorevole Pintus non può pensare di risolvere questo problema di chiarezza in modo puramente formale, come accadrebbe con la definitiva sottrazione dei segretari comunali e provinciali da ogni rapporto di dipendenza e soggezione giuridica con gli enti locali.

Il problema dello stralcio dell'articolo 8, ove risolto, non accomoda, in realtà la questione in quanto, ai principi sanciti in questo articolo, fa riscontro tutta una serie di norme che a quello si ispirano. Noi non possiamo, quindi, legiferare in questa materia ignorando il disposto costituzionale, cioè l'obbligo dell'adeguamento delle leggi dello Stato al principio delle autonomie locali o, peggio ancora, contraddicendo a queste norme, a questo obbligo che per noi deve essere vincolante nel momento in cui affrontiamo qualsiasi problema. Quello dei segretari comunali non può, quindi, essere un problema che si affronta soltanto nelle sue estrinsecazioni di natura sindacale, per quanto legittime — per nostro unanime riconoscimento — esse siano; è, bensì, un problema di adeguamento alla Costituzione ed a nessuno di noi sfugge il fatto che se accedesimo alla tesi dell'accantonamento della norma dell'articolo 8, perderemmo un'occasione di fare il nostro dovere e, probabilmente, passerebbe molto tempo prima di poter riaffrontare in sede costruttiva la discussione in questione.

Ecco, quindi, che si pone il problema della buona volontà. Le esigenze e le pressioni della categoria a nessuno di noi sono sfuggite, ma bisogna che questa buona volontà si manifesti in altre direzioni. Del resto non è che non ci siano « idee » in proposito: v'è una proposta avanzata dal collega Sannicolò per la formazione di un comitato ristretto al fine di esaminare, alla luce del principio costituzionale, le questioni che formano materia del disegno di legge; esisteva un progetto del Ministero dell'interno elaborato dopo la guerra in cui si affermava che tutti i provvedimenti

concernenti i segretari comunali erano di competenza degli organi comunali; vi è il progetto di una Commissione paritetica che studiò la questione, in cui si prevede che le nomine, i trasferimenti di sede e tutti gli altri provvedimenti siano deliberati dai consigli comunali; vi è una mozione di segretari comunali per la istituzione di ruoli, la cui gestione non è data né allo Stato né ai comuni, ma ad appositi collegi, composti da un alto funzionario dello Stato, due sindaci, due segretari, con competenza per certi provvedimenti, come nomine, promozioni, trasferimenti, ecc.; un progetto di legge della democrazia cristiana che prevede, sempre partendo dal concetto dei colleghi, la gestione dei ruoli di segretari da parte di appositi consigli di amministrazione.

Vi è, insomma, materia per discutere e per trovare il contemperamento delle esigenze rivendicatrici della categoria con le esigenze costituzionali che non possono sfuggire a noi nella nostra veste di legislatori.

Mi permetto di insistere sulla nomina di un comitato ristretto con l'incarico di studiare il problema sotto il profilo della comprensione delle rivendicazioni della categoria da una parte, ma anche con piena valutazione dei problemi dell'amministrazione comunale dall'altra, traducendo i principi costituzionali nelle leggi ordinarie dello Stato.

VILLA GIOVANNI. Dopo l'intervento dell'onorevole Pintus che, apparentemente, si presenta in opposizione alla nostra tesi, credo sia possibile arrivare ad un accordo sollecito e rapido. Infatti egli, a sostegno della propria tesi, non ha portato delle argomentazioni di fondo in contrasto con le nostre obiezioni. Ci ha soltanto detto (almeno per ora) che, a suo avviso, è impossibile accogliere la nostra tesi, perché togliere l'attuale statizzazione al segretario comunale significa impedire o rendere molto difficile lo sviluppo delle carriere e, quindi, praticamente verrebbe a mancare l'incentivo per avviare i giovani a questi impieghi, per cui le amministrazioni comunali si troverebbero in serie difficoltà. A dire il vero queste osservazioni hanno l'aspetto di questioni di dettaglio, insomma. A meno che, invece, la posizione non sia un'altra, ma allora lo si dica con tutta chiarezza. Se si ritiene che sia indispensabile avere un dipendente dello Stato presso il comune, in tal caso ognuno si assuma le proprie responsabilità e lo si dica a chiare lettere; se, invece, non esistono queste ragioni e se veramente si è preoccupati soltanto di garantire ai comuni dei funzionari stabili,

questa preoccupazione noi la condividiamo perfettamente.

Quindi, per quale ragione dovremmo trovarci muro contro muro? Si tratta di metterci d'accordo su di un problema che è di natura secondaria e che non investe questioni di fondo. Dovremmo essere tutti d'accordo che non è più possibile lasciare le cose come stanno, giacché siamo tutti concordi nel constatare che il segretario comunale, per poter veramente assolvere bene i propri compiti, deve essere un dipendente comunale e così va statuito nella legge; non deve sentirsi estraneo all'amministrazione. Noi sappiamo cosa voglia significare avere un segretario che dice: « in fin dei conti io non dipendo dal sindaco. Devo rendere conto al prefetto, al Ministro dell'interno! Sono al di sopra dell'amministrazione... ». Anche se la buona educazione del segretario non lo porterà ad aperte dichiarazioni del genere, si sentirà che egli, in sostanza, è là con compiti che sono al di sopra e al di fuori dell'amministrazione che dirige.

Se siamo d'accordo che questa situazione non può essere perpetuata, vediamo di risolvere insieme il problema che sta a cuore all'onorevole Pintus ed a tutti noi. Noi vogliamo che il segretario possa sviluppare la sua carriera, noi vogliamo che a questa carriera possano accedere i funzionari più capaci, gli uomini più intelligenti, per tutto l'interesse che abbiamo al buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali.

Riuniamoci, come ha detto il collega Sannicolò; vediamo quali possano essere le nostre proposte per garantire la sicurezza e gli sviluppi di carriera e, se veramente non troveremo la soluzione, può darsi che saremo noi ad accedere alla tesi dell'onorevole Pintus. Ma se ci sarà della buona volontà, la soluzione la troveremo, perché c'è la possibilità di elaborare una soluzione che, sul piano tecnico, permetta ai segretari comunali e provinciali di godere di uno sviluppo normale di carriera, senza lasciarli nella ibrida situazione in cui sono.

Concludo, affermando che la proposta del collega Sannicolò, di nominare un comitato ristretto, è da accettare. Vuol dire che se sarà materialmente impossibile metterci d'accordo, la Commissione ne prenderà atto.

PRESIDENTE, *Relatore*. Se non vi sono osservazioni può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10,55.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI