COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI - DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

XXXI.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 LUGLIO 1965

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BALLARDINI**

INDICE

PAG.

Comunicazione del Presidente:

PRESIDENTE 229

Disegno di legge (*Discussione e rinvio*):

Posizione e trattamento dei dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici, eletti a cariche presso Enti autonomi territoriali (*Approvato dalla I Commissione permanente del Senato* (2313) 229

PRESIDENTE 229, 231, 233

BERLOFFA, *Relatore* 229

NANNUZZI 231

MAZZA, *Sottosegretario di Stato per gli interni*. 231, 233

CASTELLI 232

ACCREMAN. 232

ARMATO 232

La seduta comincia alle 9,35.

NANNUZZI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che i deputati Pitzalis e Servadei sostituiscono rispettivamente i deputati Cossiga e Iacometti.

Discussione del disegno di legge: Posizione e trattamento dei dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici, eletti a cariche presso enti autonomi territoriali (Approvato dalla I Commissione permanente del Senato) (2313).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Posizione e trattamento dei dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici, eletti a cariche presso enti autonomi territoriali », già approvato dalla I Commissione del Senato nella seduta del 28 aprile 1965. Il relatore, onorevole Berloffa, ha facoltà di svolgere la relazione.

BERLOFFA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, bisogna subito dire che questo disegno di legge ha superato l'*iter* parlamentare al Senato passando quasi inosservato; solo quando si è sparsa la notizia della sua approvazione nel testo originario presentato dal Governo, si sono cominciate ad avere le prime obiezioni e sono stati mossi i primi rilievi, che provengono da varie parti.

Esaminiamo prima il disegno di legge nel suo complesso. Esso riguarda i dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici eletti a cariche pubbliche ai fini della loro messa in aspettativa. Praticamente, il disegno di legge divide questi dipendenti pubblici in tre categorie; la prima categoria comprende coloro che sono messi d'ufficio in aspettativa allor-

ché sono eletti a cariche pubbliche; la seconda categoria comprende coloro che sono messi in aspettativa qualora ne facciano richiesta i consigli presso i quali essi sono stati eletti; la terza categoria, infine, comprende coloro che, essendo stati eletti, possono assentarsi dal lavoro presso l'amministrazione, nei limiti di tempo necessario allo svolgimento del loro mandato. Alla prima categoria appartengono i presidenti di consiglio regionale, i presidenti ed i membri di giunta regionale, i presidenti di giunta provinciale, i presidenti ed i membri di giunte provinciali a cui sono assegnati non meno di 36 consiglieri, i sindaci dei comuni cui siano assegnati non meno di 40 consiglieri, gli assessori dei comuni cui siano assegnati non meno di 50 consiglieri.

Alla seconda categoria appartengono i consiglieri regionali, gli assessori provinciali, i sindaci e gli assessori comunali in comuni o province cui siano assegnati non meno di 30 consiglieri.

Alla terza categoria, infine, appartengono tutti i dipendenti pubblici che siano eletti a cariche pubbliche diverse da quelle già indicate.

Desidero, ora, accennare brevemente a tutte le proposte che da più parti sono state fatte, come ho già detto precedentemente, riguardo a questo disegno di legge. Molte di queste proposte mirano ad allargare l'ambito della prima categoria, nel senso di includere in essa anche i consiglieri delle regioni a statuto speciale e i presidenti delle aziende municipalizzate. Si è rilevato, inoltre, come non sia giusto il criterio di considerare in maniera diversa gli assessori o i sindaci a secondo del numero dei componenti del consiglio, perché non sempre il loro lavoro è proporzionato ad esso. Altra osservazione riguarda la disparità di trattamento stabilita per alcune categorie di dipendenti pubblici nell'articolo 1. Nel secondo comma, infatti, si esenta il personale insegnante nelle università e negli istituti superiori dall'essere messo in aspettativa d'ufficio e si stabilisce che questi dipendenti pubblici sono messi in aspettativa solo qualora essi stessi ne facciano richiesta. Ora, in effetti, questa diversità di trattamento è evidente, perché gli insegnanti universitari o di istituti superiori verrebbero a percepire, oltre al compenso per la carica pubblica, anche il compenso per il loro lavoro ordinario di insegnanti.

In questa sede, io espongo le osservazioni che sono state fatte senza esprimere alcuna soluzione. Da alcuni è stato posto l'accento sulla condizione dell'eletto in relazione agli avanzamenti di carriera, possibili solo per anzianità. Alcune obiezioni sono state mosse anche al modo in cui verrebbe attuato il trattamento economico di questi dipendenti pubblici eletti a cariche pubbliche.

All'articolo 2 del disegno di legge si stabilisce che al personale collocato in aspettativa o autorizzato ad assentarsi dal servizio in base all'articolo 1, è corrisposto per tutta al durata del mandato lo stipendio più alto; compete, cioè, il trattamento più favorevole tra lo stipendio per l'impiego pubblico e l'indennità inerente alla carica elettiva, compresi gli assegni familiari. Qualora il trattamento inerente all'impiego sia più favorevole, l'Ente presso cui il dipendente pubblico ricopre la carica elettiva deve rimborsare l'amministrazione di appartenenza.

Secondo le obiezioni che sono state fatte, non sarebbe giusto che l'Ente debba sostenere queste spese. Altre obiezioni riguardano la messa in aspettativa d'ufficio, visto che questa messa in aspettativa non sussiste per il personale insegnante delle Università e degli istituti superiori. Ma bisogna ricordare che questa differenzazione è resa possibile dal fatto che gli insegnanti, pur assolvendo i loro compiti, hanno sempre a disposizione il tempo necessario per assolvere il mandato relativo alla carica pubblica elettiva, cosa non possibile per gli altri dipendenti pubblici.

Secondo la disciplina prevista dal disegno di legge, si crea per l'impiegato eletto a pubbliche cariche, uno sganciamento totale dalla sua posizione di impiegato, a differenza di quanto avviene per il professionista – che può continuare la sua attività e mantenere quindi un certo aggancio con i suoi impegni personali – dando quasi vita ad una specie di professionismo politico.

Davanti alla complessità delle obiezioni, e, tenuto conto che è la prima volta che si affronta in un modo organico la regolamentazione della materia, tenuto anche conto della discussione aperta alla Camera sul trattamento dei dipendenti statali che vengono eletti parlamentari, io ritengo che un rinvio della discussione su questa proposta di legge sarebbe opportuna, anche per rendere armonica la legislazione in materia.

Ma altri motivi mi consigliano a chiedere il rinvio. Il primo riguarda la proposta di inserire nella prima categoria, di cui abbiamo parlato, anche i presidenti delle aziende municipalizzate. Essa investe il problema della elezione di secondo grado, se, cioè, siano da considerarsi anche coloro che non sono investiti direttamente dal popolo, ma attraverso

una elezione di secondo grado, come, appunto, avviene per gli amministratori di aziende municipalizzate. È vero che anche il sindaco è eletto in base ad una elezione di secondo grado, che però possiamo considerare come l'ultimo atto di un unico procedimento, la elezione diretta ad assicurare l'amministrazione all'ente locale. Mentre gli amministratori di aziende municipalizzate sono sempre eletti in base ad una effettiva elezione di secondo grado, che, tuttavia, è concomitante alle elezioni generali, ne è anzi espressione, essendo, pur essa, rivolta all'amministrazione di una *res publica*, propria dell'Ente locale.

È necessario approfondire la valutazione di questo aspetto, in modo che nella prossima riunione si possano presentare delle proposte concrete. Proposte organiche dovranno essere presentate per tutti i punti.

Il giorno in cui decideremo, dovremo sentirci uomini che cercano di difendere il principio costituzionale nello spirito dello Stato, anche per una moralizzazione dei rapporti dello Stato con i dipendenti, che vanno ad assolvere ad un pubblico compito; dovremo, inoltre, mettere gli enti locali in condizioni di avere delle persone che sentano interamente il dovere di dedicarsi al loro lavoro.

PRESIDENTE. Ritengo che sia opportuno sentire l'opinione del Governo e quella dei componenti la Commissione, e nominare successivamente, per l'esame delle singole proposte, un comitato ristretto, che si è rivelato molte volte un organo abbastanza utile per superare le varie obiezioni.

Dichiaro aperta la discussione generale.

NANNUZZI. Signor Presidente, lei con il suo autorevole parere ha indicato ai componenti della Commissione la strada migliore da seguire, che è quella di nominare un comitato ristretto per esaminare la questione come merita. Il disegno di legge è stato presentato dal Governo con intenzioni apprezzabilissime, ma si è rivelato insufficiente a risolvere quei problemi di fondo, messi in luce dal relatore e che noi abbiamo sempre sostenuto, che sono quelli di permettere ai cittadini italiani di assolvere nel modo migliore i compiti che sono chiamati a svolgere mediante elezioni popolari. Noi abbiamo sempre sostenuto che il compito degli eletti va facilitato, soprattutto in relazione alla loro posizione economica, dovunque essi prestino la loro attività; questo, poi, in modo particolare per i dipendenti pubblici, di cui deve essere facilitata l'opera nello svolgimento del loro mandato. Per tutti questi motivi, pensiamo che le osservazioni del relatore debbano essere ben ponderate ed eventualmente integrate con altre osservazioni o proposte, in modo da rendere il più completo possibile questo disegno di legge governativo. Appunto per rendere più completo il disegno di legge, ho presentato un emendamento insieme al collega Accreman per inserire nella prima categoria i presidenti delle aziende municipalizzate. Nella società italiana le aziende municipalizzate costituiscono un cospicuo numero e svolgono una funzione di importanza primaria nella vita pubblica e nella economia del paese. Esse richiedono un grande impegno a coloro che hanno la responsabilità dell'amministrazione, tanto che, a mio avviso, è difficile per essi poter svolgere altra attività. Per quanto riguarda i consigli comunali e provinciali, posso parlare con cognizione di causa dato che ho fatto personalmente l'esperienza; sono stato, infatti, consigliere comunale di una grande città, com'è Roma, e posso dire che per fare bene il consigliere bisogna avere molto tempo a disposizione; non si può, infatti, arrivare all'assemblea non preparati sufficientemente sui problemi in discussione, perché si è dovuto svolgere la propria attività privata. È evidente che così non si può svolgere efficentemente il mandato ricevuto mediante le elezioni. A volte, si devono affrontare grossi problemi, che bisogna studiare a fondo.

Per tutte queste ragioni, sono favorevole alla proposta del presidente di nominare un comitato ristretto per esaminare in maniera approfondita le diverse questioni, tenendo conto delle osservazioni del relatore e dei singoli componenti della Commissione, come anche delle eventuali osservazioni del Governo, il quale credo che non si opponga ad un adeguamento e ad una eventuale dilatazione delle categorie.

MAZZA, *Sottosegretario di Stato per gli interni*. Purché questa dilatazione non si traduca in un danno per gli organi centrali della nazione, come avviene per il corpo umano.

NANNUZZI. Non credo che il paese possa essere danneggiato da una maggiore efficenza dello svolgimento dei mandati pubblici. In fondo, sono pochi i dipendenti pubblici eletti a cariche pubbliche e credo che il ministero degli interni sia a conoscenza del numero dei dipendenti statali che occupano cariche elettive; non credo che sia, dunque, un danno per lo Stato se dieci, venti o anche cento dipendenti statali siano messi in condizione di svolgere efficacemente il mandato loro affidato dalla popolazione. Per questo, ripeto, noi sia-

mo favorevoli alla costituzione di un comitato ristretto.

CASTELLI. Concordo perfettamente con il relatore sulla necessità di approfondire tutta la materia e sono d'accordo, quindi, sulla nomina del comitato ristretto dato che vi sono problemi che devono essere studiati molto attentamente: uno di questi problemi, a mio avviso, è rappresentato dal collocamento d'ufficio in aspettativa. Come pure, secondo me, è troppo generica la dizione dell'ultimo comma dell'articolo 1, là dove dice che i dipendenti pubblici sono a loro richiesta esentati dal servizio nei limiti necessari alla esplicazione del loro mandato. Questo comma va ulteriormente studiato, perché, e porto un esempio molto evidente, un ufficiale postale non può assentarsi se non vi è nessuno che lo sostituisca. Altre osservazioni possono essere fatte per quanto riguarda l'articolo 2, dato che bisogna mettere coloro che accettano queste cariche di responsabilità in condizioni economiche di tranquillità. Tutta la questione va studiata in maniera approfondita ed è per questo che sono favorevole ad un rinvio ed alla nomina di un comitato ristretto, che studi la questione e riferisca, poi, alla Commissione.

ACCREMAN. Io credo che il disegno di legge risenta un po' dell'*iter* alquanto difficile, che ha subìto nella discussione al Senato e che racchiuda in sé una serie di incongruenze. Mi risulta, infatti, che nella terza riunione fatta al Senato tutto il lavoro del comitato ristretto fu mandato a carte quarantotto.

Mentre i colleghi hanno rivelato che l'inserimento di alcune categorie è possibile ed auspicabile, io vorrei rilevare alcuni difetti presenti nello stesso schema di legge: per esempio, il terzo comma dell'articolo 1 riguarda coloro che potrebbero avere l'aspettativa su richiesta. Nella discussione che si è svolta al Senato, si è passata in rassegna tutta una gamma di incarichi più o meno onerosi, con il risultato di formulare questo terzo comma, che, a mio avviso, contiene una incongruenza, consistente nel fatto che la condizione di « ...non meno di trenta consiglieri » è stata indiscriminatamente posta e per i consigli comunali e per quelli provinciali.

Una provincia con 30 consiglieri non può essere messa sullo stesso piano di un comune con trenta consiglieri. Credo, quindi, che la distinzione tra assessore provinciale ed assessore comunale di province e comuni con non meno di 30 consiglieri debba essere eliminata, perché l'assessore provinciale ha una serie di incarichi, che non ammettono il verificarsi della situazione oggetto del terzo comma dell'art. 1.

Altro punto, che volevo sottolineare, è che le richieste degli interessati devono essere approvate dai rispettivi consigli al fine di ottenere l'aspettativa mentre, se questa non è prevista dai rispettivi ordinamenti essi sono autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza ad assentarsi dal servizio, per i periodi di tempo indispensabili all'adempimento delle funzioni inerenti alla carica elettiva. Ora, penso che sia inammissibile che siano le amministrazioni di appartenenza a dare l'autorizzazione agli eletti, perché ciò significherebbe porre un limite all'adempimento delle funzioni pubbliche alle quali si è chiamati.

È questo un aspetto della legge, che il Senato non ha valutato. Potremmo dire, semmai, che l'Ente pubblico del quale si è diventati amministratori stabilirà quanto sia il tempo necessario per esplicare le specifiche funzioni, alle quali si è stati eletti, ma attribuire all'amministrazione di provenienza la possibilità di stabilire quante ore occorrano per adempiere ai doveri inerenti alla carica di sindaco di un comune, mi sembra una aberrazione tale che avrebbe dovuto essere già evitata.

Veniamo all'ultimo comma dell'articolo 1: devo osservare che qui le parole « ...quando » e « ... nei limiti » danno un significato diverso a questo comma rispetto a quello del comma precedente, in cui si parla di periodi di tempo « ...indispensabili ». La dizione è talmente diversa, che temo possa generare confusione nell'interpretazione della legge.

Passando all'articolo 2, osservo che una incongruenza abbastanza evidente è quella contenuta nel primo comma. Si ripete, infatti, l'inconveniente del quale prima parlavo, ossia l'autorizzazione che, in base al dettato dell'articolo 1, può essere data *ad oras*. Anche la dizione del primo comma dell'articolo 2 non è affatto chiara; per tutti questi motivi ed incongruenze accolgo la proposta del Presidente di nominare un comitato ristretto, che ci metta in grado di riesaminare meglio e di approfondire la conoscenza del contenuto del disegno di legge.

ARMATO. Sono d'accordo con la proposta di rinvio perché, ogni volta che stiamo per varare una nuova legge, dobbiamo cercare nel modo più assoluto di eliminare ogni motivo di incompatibilità, anche sotto il profilo morale.

Vorrei solo chiedere una spiegazione al rappresentante del Governo. Non mi sembra che esista una norma che vieti il trasferimento da una provincia all'altra di dipendenti dello Stato o di enti pubblici eletti a cariche pubbliche.

Ora, io vorrei sapere se esista una circolare, che protegga il cittadino eletto ad una carica pubblica, in modo che egli non sia costretto a trasferirsi da una località all'altra sì che divenga impossibile l'esercizio dell'attività inerente alla carica. Auspico che questo importante problema possa essere appronfodito e che con una circolare si possa ad esso ovviare.

MAZZA, *Sottosegretario di Stato per gli interni*. Tutti i componenti della Commissione sono intervenuti in favore della nomina di un comitato ristretto; tale essendo il parere del relatore e tale essendo anche il parere autorevole del presidente, il Governo si rimette alla decisione della Commissione per quanto riguarda questa nomina e si riserva di fare in seguito le sue valutazioni, quando il comitato ristretto riferirà alla commissione.

Per quanto riguarda la richiesta, che è stata fatta dall'onorevole Armato, è evidente che io non posso fare altro che riferire al presidente del consiglio, perché una circolare come quella richiesta dall'onorevole Armato non può essere che una circolare del presidente del consiglio, o una circolare del ministero interessato. Credo, infatti, che l'onorevole Armato si riferisse all'amministrazione delle poste.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di nominare un Comitato ristretto per la formulazione degli articoli.

(*È approvata*).

Comunico che ho chiamato a far parte del Comitato ristretto, oltre al Relatore onorevole Berloffa, i deputati Colleselli, Pitzalis, Nannuzzi, Accreman, Almirante. Prenderò parte anch'io ai lavori del Comitato ristretto.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 11.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. ANTONIO MACCANICO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI