

COMMISSIONE I

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

18.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 MAGGIO 1974

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE CONCAS

INDI

DEL PRESIDENTE RIZ

INDICE

	PAG.
Proposta di legge (Discussione e rinvio):	
LETTIERI ed altri: Norme per l'ammissione dei ciechi ai concorsi per la carriera direttiva della pubblica amministrazione e degli enti pubblici (1344)	205
PRESIDENTE	205, 206, 210
BRESSANI, <i>Relatore</i>	205, 208
CARUSO	207, 209
FRACCHIA	206
GUI, <i>Ministro senza portafoglio per l'organizzazione della pubblica amministrazione</i>	207, 208, 210
OLIVI	207
RESTIVO	209
RICCIO STEFANO	207, 208, 209
TOZZI CONDIVI	206, 208
TRANTINO	208

Discussione della proposta di legge Lettieri ed altri: Norme per l'ammissione dei ciechi ai concorsi per la carriera direttiva della pubblica amministrazione e degli enti pubblici (1344).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Lettieri, Nucci e Pisanu: « Norme per l'ammissione dei ciechi ai concorsi per la carriera direttiva della pubblica amministrazione e degli enti pubblici ».

L'onorevole Bressani ha facoltà di svolgere la relazione.

BRESSANI, *Relatore*. Riferirò brevemente sulla proposta di legge al nostro esame, dal momento che essa è già stata oggetto del nostro dibattito allorquando la esaminammo in sede referente ed avemmo occasione di valutare le ragioni in base alle quali alcuni nostri colleghi motivarono la loro richiesta per il passaggio alla sede legislativa. Quali sono queste ragioni? Si tratta di eliminare dal nostro ordinamento un impedimento che osta all'accesso dei ciechi alla magistratura ed alle carriere direttive amministrative della pubblica amministrazione. Si richiede, in sostanza, che i non vedenti siano in possesso di tutti

La seduta comincia alle 9,40.

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

(È approvato).

i requisiti prescritti dalle disposizioni di legge affinché possano partecipare ai concorsi relativi alla magistratura e alle carriere direttive delle pubbliche amministrazioni.

Già nel momento in cui esaminammo la proposta di legge in sede referente emersero alcuni rilievi che consigliavano una revisione del testo dell'articolo unico. In tal senso si è orientato il relatore, predisponendo la seguente nuova formulazione dell'articolo unico:

« I cittadini italiani in possesso dei requisiti prescritti dalle disposizioni di legge, anche se affetti da cecità assoluta o con un residuo visivo non superiore ad un decimo, sono ammessi ai concorsi relativi alla magistratura, nonché alle carriere direttive amministrative delle pubbliche amministrazioni.

Con regolamento da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge su iniziativa del ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, previo parere del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, saranno indicati i ruoli per i quali è consentito l'accesso dei non vedenti, nonché le particolari modalità da seguirsi nei concorsi di ammissione ».

Va precisato che la dizione « della pubblica amministrazione e degli enti pubblici » va corretta anche nel titolo della proposta di legge, in armonia con quanto avvenuto nell'articolo unico. È meglio, a mio avviso, far riferimento puramente e semplicemente alla pubblica amministrazione, senza distinguere tra pubblica amministrazione ed enti pubblici.

L'ingresso dei non vedenti nelle carriere direttive non comporta quegli inconvenienti che invece comporterebbe il loro accesso alle carriere esecutive o di concetto.

Perché il funzionario che appartiene alla carriera direttiva per espletare le sue mansioni deve avvalersi, secondo i modelli organizzativi della nostra amministrazione, del personale di concetto e del personale appartenente alla carriera esecutiva.

La precisazione dei ruoli cui può essere consentito l'accesso ai ciechi si riferisce all'amministrazione pubblica e statale. L'individuazione e la definizione specifica di tali ruoli, però, sembra difficile poterla fare direttamente con legge. Sarebbe opportuno, e a questo proposito vorrei sentire il parere del Governo, rinviare ad un altro strumento — subordinato alla legge — che può essere quello del regolamento.

Ciò premesso, raccomando vivamente alla Commissione l'approvazione di questo prov-

vedimento con le modifiche che mi sono permesso di indicare.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

TOZZI CONDIVI. L'immissione dei non vedenti nella pubblica amministrazione coinvolge problemi di sistemazione ed organizzazione dei servizi per i quali occorre trovare una formula più ampia. Non basta dire, infatti, che ad un certo servizio possono essere preposte determinate persone; bisogna anche dire come queste persone possano svolgere la loro attività; in che modo si debbano scegliere gli organi sussidiari (intendo i funzionari che debbono essere addetti ai ciechi per aiutarli nell'esplicazione della loro attività); si tratta di vedere quali documenti debbono essere trascritti in *Braille*, piuttosto che nell'alfabeto normale.

In sostanza il regolamento, a mio avviso, non dovrebbe riguardare soltanto alcune norme applicative della legge, ma anche norme specifiche che diano modo alle persone in questione (verso le quali non ho nessuna prevenzione) di poter svolgere il loro mandato in conformità alla responsabilità ad esse affidata.

FRACCHIA. A me sembra opportuno riformulare il primo comma dell'articolo unico che potrebbe dare adito ad equivoci. Chiedo al relatore se non pensa che sia il caso di adottare la seguente formulazione: « I cittadini italiani affetti da cecità assoluta o con un residuo visivo non superiore ad un decimo, sono ammessi ai concorsi relativi alla magistratura ed alle carriere direttive della pubblica amministrazione in quanto siano in possesso dei requisiti previsti dalle vigenti disposizioni di legge per le altre categorie ». Mi sembra che in questo modo si toglierebbe veramente quell'ostacolo che appunto il provvedimento al nostro esame si propone di abolire.

Desidero inoltre esprimere una perplessità per quanto riguarda l'ultimo comma, dove si parla del parere che il Consiglio superiore della pubblica amministrazione deve dare al ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione. Mi chiedo se sia possibile affidare al ministro, con norma regolamentare, il compito di individuare i ruoli per i quali è concesso l'accesso ai ciechi, tenendo presente che allo stato attuale si tratta di rimuovere degli ostacoli che debbono, appunto, essere rimossi completamente nelle forme che la

VI LEGISLATURA — PRIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 29 MAGGIO 1974

legge prevede. Al riguardo ho dei dubbi di natura giuridica; non vorrei che le norme regolamentari esorbitassero da quelli che sono i limiti propri di tale fonte normativa, come non vorrei che questa legge rimanesse lettera morta proprio perché lo strumento regolamentare non è idoneo a rimuovere gli ostacoli in questione.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE RIZ

OLIVI. Mi riallaccio a quanto detto dal collega Fracchia sia perché sono d'accordo sulla sua prima osservazione di carattere tecnico, sia perché il suo secondo rilievo mi fa sorgere ulteriori perplessità. Nella nuova formulazione dell'articolo unico, che è stata preannunciata dal relatore, si parla di carriere direttive della pubblica amministrazione, mentre nella proposta originaria si parlava solo di amministrazioni statali. Mi sembra quindi ancora più difficile che il regolamento ministeriale possa entrare nel merito dei ruoli degli enti pubblici, salvo poi specificarli ed indicarli in maniera precisa.

Non so se sia il caso di ripensare, quanto meno, a questa dizione così generica di « pubblica amministrazione »; infatti gli enti pubblici sono di una varietà piuttosto notevole nel nostro ordinamento. Eventualmente sarei propenso ad adottare la formula « amministrazioni statali »; in questo modo sarebbe più circoscritto il potere regolamentare.

CARUSO. Anche io ho delle perplessità circa il secondo comma dell'articolo in questione. Che significa, infatti, dire che « saranno indicati i ruoli per i quali è consentito l'accesso dei non vedenti »? Già con il progetto di legge si dà l'indicazione necessaria e, cioè, che è consentito l'accesso alla carriera direttiva delle pubbliche amministrazioni e della magistratura. Mi sembra quindi che si tratti di una formulazione equivoca. Se l'ostacolo per la categoria dei ciechi deve essere tolto, lo si deve fare per tutte le amministrazioni pubbliche, non solo per quelle statali. Vorrei capire che cosa significa l'espressione « accesso ai ruoli ». Sono già indicate la magistratura e la carriera amministrativa direttiva e nel regolamento si dice quali sono le amministrazioni che possono assumere i ciechi e quali no. Altrimenti ha ragione il collega Fracchia, quando dice che con il regolamento togliamo quanto abbiamo concesso con la legge. È un equivoco da sanare. Il regolamento si deve, puramente e semplicemente, limitare a dettare le modalità.

non per l'esercizio della funzione, che non può che essere quella conferita a tutti i dipendenti, ma per l'accertamento dei requisiti richiesti perché questi cittadini non vedenti possano essere idonei a svolgere il servizio; le modalità quindi riferentisi all'ammissione ai concorsi.

RICCIO STEFANO. Con questa leggina vogliamo eliminare delle condizioni negative per i ciechi dicendo che anch'essi, come cittadini italiani, indipendentemente dalla loro cecità, hanno diritto a partecipare ai concorsi che genericamente diciamo di carriera direttiva; quindi regoliamo il diritto di cittadini italiani dicendo che la cecità non osta alla partecipazione. Se poi il regolamento dispone che il Governo o il ministro diranno se questi cittadini possono o meno partecipare ai concorsi, facciamo rinascere una limitazione che vogliamo escludere. Se si volesse dire che il cieco, data la sua condizione fisica, non può partecipare a questo o altro concorso, dovremmo dirlo nella legge. Quindi le norme regolamentari valide per tutte le amministrazioni dovrebbero valere anche per i ciechi; e se vogliamo ammetterli a tutte le carriere non possiamo porre distinzioni fra lo Stato e altre amministrazioni pubbliche perché faremmo cosa non rispondente alla Costituzione, in quanto il cieco ha diritto a partecipare a tutti i concorsi, qualora se ne eccettuino alcuni, che peraltro non sono in grado di indicare al momento, ove le difficoltà sarebbero insuperabili. Sono quindi favorevole alla estensione delle norme in esame anche ai concorsi per tutte le pubbliche amministrazioni.

GUI, *Ministro senza portafoglio per l'organizzazione della pubblica amministrazione.* Trovo ragionevoli le osservazioni del relatore e mi pare anche il rilievo di ordine formale sollevato dal deputato Fracchia, in ordine al primo comma, di talché potrebbe accogliersi l'inversione di formulazione dallo stesso suggerita. Il quesito che si pone è se dobbiamo occuparci solo dell'amministrazione statale o anche delle altre pubbliche amministrazioni. È questione da esaminare, ma non credo che a seconda che si segua l'una o l'altra strada ne consegua la superfluità del regolamento.

In merito alle questioni sollevate relativamente alle funzioni da svolgere da parte dei non vedenti, non vi è dubbio che per quanto riguarda la carriera tecnica, la soluzione appare più difficile perché il non vedente deve necessariamente dipendere, per le informa-

zioni e relazioni, dai collaboratori che vedono e che di conseguenza possono influenzarlo nell'esercizio delle funzioni direttive. L'emendamento del relatore, peraltro, conserva la distinzione dalla carriera amministrativa non includendo quella tecnica. Credo che sia giusto perché in quest'ultima il condizionamento è più incidente sulla decisione finale.

L'eventuale estensione delle norme ai concorsi di altre pubbliche amministrazioni fa sorgere il problema dei ruoli perché ci possiamo pronunciare in via generale sull'ammissione dei non vedenti ma occorre poi regolamentare caso per caso in quali amministrazioni, in concreto, ciò possa realizzarsi. Se invece ci limitiamo all'amministrazione statale, poiché sono indicati tutti i Ministeri, dobbiamo prevedere una fase di approfondimento per una indagine particolare, e per questo la pausa del regolamento ha una sua ragione d'essere.

Quanto alla dizione, vorrei che si dicesse che l'iniziativa deve partire non dal ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, ma dal Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, perché la proposta abbia maggiore valore e non nasca il sospetto che sia iniziativa del ministro. Vi devono essere cautele e remore nel concorso e si deve stabilire questa esigenza, per cui mi pare giusta la proposta del relatore.

Il deputato Tozzi Condivi ha affacciato un'altra ipotesi, delicata e complessa, che si riferisce al momento dell'esercizio della funzione; ma in questa legge noi ci occupiamo solo dell'ammissione ai concorsi. Siccome il dirigente o magistrato non vedente, per le ragioni che ho esposto prima, è, sia pure parzialmente, condizionato dalla persona di fiducia che lo assiste (a meno che non siamo in grado di disporre la traduzione di tutti i documenti in *Braille*), si pone il problema dei requisiti che deve possedere questa persona, anche se in fondo questo problema non è strettamente legato alla proposta di legge in esame, dal momento che essa si occupa soltanto dei concorsi.

Pertanto la questione che è stata sollevata, pur apparendo sensata e degna di rilievo, per adesso non si pone.

RICCIO STEFANO. Ho l'impressione che l'onorevole ministro non abbia ben compreso le mie osservazioni. Infatti, pur riconoscendo che il regolamento ha un'indubbia validità ai fini dell'indicazione delle procedure e delle formalità dei concorsi, io sottolineavo l'esigen-

za che esso non si limitasse a disciplinare i concorsi per l'accesso alla carriera direttiva di alcuni ministeri soltanto. Non comprendo cioè perché alcuni cittadini italiani che si trovino in determinate condizioni possano accedere ad alcuni ministeri e ad altri no.

GÜI, Ministro senza portafoglio per l'organizzazione della pubblica amministrazione. Forse ella, onorevole Stefano Riccio, non ha ascoltato la nuova formulazione proposta dal relatore che estende la partecipazione dei non vedenti a tutti i concorsi delle pubbliche amministrazioni.

RICCIO STEFANO. Sì, ma non vorrei che con il regolamento siano consentite indagini dirette a stabilire a quali concorsi possano partecipare i non vedenti. Un'indicazione di questo genere deve essere stabilita con legge e non può essere deferita ad un regolamento ministeriale. Suggerirei, pertanto, di specificare che i non vedenti sono ammessi ai concorsi relativi « alle carriere direttive amministrative dei ministeri ».

TOZZI CONDIVI. In considerazione delle proposte e dei suggerimenti che sono stati da più parti avanzati io riterrei opportuno che la questione fosse fatta oggetto di una proposta concreta del relatore.

TRANTINO. Relativamente a questo punto io credo che, dovendo noi ubbidire al principio della certezza del diritto ed approvare delle buone leggi (che non lascino adito ad incertezze interpretative), la questione possa essere facilmente superata accogliendo l'osservazione dell'onorevole Stefano Riccio e cioè facendo riferimento a « tutti i ministeri ». In tal modo non creiamo delle discriminazioni e, al tempo stesso, non affidiamo all'interprete quella che è opera del legislatore.

BRESSANI, Relatore. Vorrei innanzitutto chiarire la mia posizione nei confronti delle considerazioni avanzate dai colleghi.

Trovo esatta l'osservazione avanzata dal deputato Fracchia circa una riformulazione del primo comma dell'articolo unico, nel testo da me presentato, nel senso di prevedere che il cittadino italiano affetto da cecità assoluta o con residuo visivo non superiore ad un decimo, sia ammesso ai concorsi relativi alla magistratura nonché a quelli relativi alle carriere direttive amministrative della pubblica amministrazione, in quanto in possesso o se in

possesto dei requisiti prescritti dalle disposizioni di legge.

Ritengo che la formulazione più ampia adottata (« pubblica amministrazione ») sia più congrua, nel senso che non possiamo affermare, per i non vedenti, un diritto ad accedere alle carriere direttive dello Stato ignorando che analogo problema si porrebbe per le carriere direttive degli enti pubblici, ivi compresi gli enti locali.

Per quanto riguarda gli enti pubblici, la regolamentazione dell'accesso alle carriere degli enti pubblici medesimi avverrà tramite gli strumenti di cui essi dispongono e che sono propri della loro facoltà di autorganizzarsi: cioè tramite i regolamenti. Circa i rilievi sollevati relativamente all'idoneità dei regolamenti a circoscrivere il diritto disposto nella prima parte dell'articolo unico, premetto che il termine deve intendersi nel senso di « regolamento di esecuzione della legge », da approvarsi da parte del Consiglio dei ministri sia pure su proposta (e la parola « proposta » andrebbe sostituita alla parola « iniziale », come è stato giustamente rilevato) del ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione e previo parere del Consiglio superiore della pubblica amministrazione. In questo senso ritengo che il testo possa essere opportunamente emendato.

L'esigenza pratica di scegliere e di determinare i ruoli specifici in cui possono essere ammessi i ciechi mi pare fondamentale: tant'è vero che nella proposta originaria si elencano solo alcune amministrazioni statali. Questo perché presso alcune altre amministrazioni le mansioni che si esercitano nell'ambito dei ruoli dirigenti necessitano di contatti con la realtà esterna cui i ciechi non sono fisicamente idonei.

I casi sono due: o riteniamo che il regolamento possa valere non soltanto a stabilire le modalità di concorso, ma anche ad individuare i ruoli nell'ambito dei diversi ministeri, oppure questa individuazione la dobbiamo fare per legge. In questo secondo caso la proposta del deputato Tozzi Condivi andrebbe esaminata e considerata, anzi si imporrebbe. In effetti non sono in condizione, oggi, di indicare quali sono i ruoli dei diversi ministeri per i quali concedere l'accesso ai ciechi.

RICCIO STEFANO. Se rinviemo la discussione, al fine di arrivare alla indicazione dei ruoli attraverso lo strumento legislativo, proporrei addirittura la nomina di un Comi-

tato ristretto per la elaborazione delle varie proposte.

RESTIVO. Sostanzialmente, nell'attuale ordinamento giuridico, vi sono delle norme costituzionali che sottolineano la posizione di uguaglianza di tutti i cittadini anche agli effetti della partecipazione ai concorsi per l'accesso alla pubblica amministrazione. Poi abbiamo una selva di norme che consentono ad ogni singola amministrazione di avere una sfera propria di autonomia; si può fare il caso dell'amministrazione militare che stabilisce dei requisiti particolari per l'ammissione alla carriera degli ufficiali dell'esercito (naturalmente non mi riferisco al servizio di leva, ma alla carriera del servizio permanente effettivo).

Noi dobbiamo cercare un raccordo tra un principio generale e delle esigenze particolari; è infatti giusto e devoto ampliare lo spirito di solidarietà verso una categoria di persone come quella dei non vedenti. Ma dobbiamo anche pensare alla posizione di tutti i cittadini. Con questo provvedimento ammettiamo l'ingresso in magistratura dei ciechi, ma dobbiamo anche chiederci se colui che sarà soggetto, per esempio, al giudizio penale di un cieco si sentirà egualmente tutelato. In questo caso, infatti, per esprimere il giudizio occorre un complesso di valutazioni in cui l'elemento visivo ha una sua importante componente. Il che non è argomento valido per quanto riguarda, invece, l'esercizio della magistratura nel campo delle controversie di diritto privato.

Ora, come facciamo noi a riaffermare questo principio in una nuova ampiezza di contenuti e a mantenere alle amministrazioni una certa sfera di autonomia che, a mio avviso, è necessaria? Facciamo riferimento allo strumento regolamentare, ma lo facciamo soltanto con riflessi marginali, mentre lo dovremmo fare in maniera estremamente precisa avendo riguardo alla tutela dell'efficiente svolgimento delle pubbliche funzioni, che costituisce l'oggetto primario di ogni disposizione che viene al nostro esame.

Per questi motivi mi permetto di suggerire che nella nuova formulazione dell'articolo si tenga presente questo principio di autonomia delle singole amministrazioni sia pure dando delle indicazioni precise circa la sfera stessa di autonomia. Comunque il problema è molto complesso e di non facile soluzione.

CARUSO. Aderisco alla proposta di rinvio perché la questione va valutata opportuna-

VI LEGISLATURA — PRIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 29 MAGGIO 1974

mente, ma il problema nei termini in cui è posto è mal posto perché se nel primo comma affermiamo legislativamente un diritto non possiamo, poi, nel secondo comma, consentire che esso sia limitato o soppresso ad opera del regolamento. Il vero problema è che si vuole togliere una condizione ostativa e precisamente quella per cui la cecità non costituisce più impedimento all'ammissione ai concorsi. Si può dire che la cecità non costituisce ostacolo alla carriera direttiva e che con il regolamento si fisseranno poi le carriere, ma se affermiamo che i cittadini italiani, anche se affetti da cecità assoluta, sono ammessi ai concorsi, il regolamento non può successivamente stabilire la loro non ammissione.

GUI, *Ministro senza portafoglio per l'organizzazione della pubblica amministrazione.* Studieremo la formula più opportuna.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta e che nel frattempo un gruppo di studio, composto dai deputati Bressani, Battaglia, Bozzi, Ciampaglia, Concas, Fracchia, Olivi, Restivo, Trantino e Vania, predisporrà una nuova formulazione dell'articolo che tenga conto dei rilievi emersi nel corso della discussione.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO