

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE

(1^a - Affari costituzionali)

(2^a - Giustizia)

4° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 10 FEBBRAIO 1981

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione MURMURA

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

« Provvidenze per i magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali e per gli avvocati e procuratori dello Stato » (1268)

« Disposizioni sull'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei magistrati e degli avvocati dello Stato » (520), d'iniziativa dei senatori Rosi ed altri

(Seguito della discussione congiunta e approvazione, con modificazioni, degli articoli del disegno di legge n. 1268; rinvio del seguito della discussione del disegno di legge n. 520)

PRESIDENTE	Pag. 133, 137, 138 e <i>passim</i>
BONIFACIO (DC)	141, 143
DARIDA, <i>ministro senza portafoglio per la funzione pubblica</i>	139, 142, 143
FILETTI (MSI-DN)	135, 142
MAFFIOLETTI (PCI)	134, 142, 143 e <i>passim</i>
MANCINO (DC)	136, 137, 144
SAPORITO, <i>relatore alle Commissioni</i>	138, 142, 143 e <i>passim</i>
SCAMARCIO, <i>relatore alle Commissioni</i>	139

I lavori hanno inizio alle ore 18.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« Provvidenze per i magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali e per gli avvocati e procuratori dello Stato » (1268)

« Disposizioni sull'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei magistrati e degli avvocati dello Stato » (520) d'iniziativa dei senatori Rosi ed altri

(Seguito della discussione congiunta e approvazione, con modificazioni, degli articoli del disegno di legge n. 1268; rinvio del seguito della discussione del disegno di legge n. 520)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: « Provvidenze per i magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali e per gli avvocati e procuratori dello Stato »; e « Disposizioni sull'adeguamento delle retribuizio-

COMMISSIONI RIUNITE 1^a E 2^a4^o RESOCONTO STEN. (10 febbraio 1981)

ni e delle pensioni dei magistrati e degli avvocati dello Stato», d'iniziativa dei senatori Rosi, Bausi e De Carolis.

Riprendiamo la discussione generale, rinviata il 3 febbraio scorso.

M A F F I O L E T T I . Onorevole Presidente, condivido alcune osservazioni, che vorrei riprendere, del senatore Tropeano e condivido anche alcuni rilievi del senatore Bonifacio sugli indirizzi di politica legislativa in materia. I disegni di legge presentati tre anni orsono, e concernenti il trattamento economico dei magistrati ordinari, palesano un certo sforzo di dare una sistemazione organica, non occasionata dalle agitazioni e rivendicazioni, dando corpo alla indicazione costituzionale della collocazione dei magistrati nell'ordinamento; un tentativo di configurare un assetto economico retributivo o meglio uno *status* dei magistrati che, da un lato, scongiurasse il ricorso, da parte di questa categoria particolare, allo sciopero e dall'altro la collocasse fuori del sistema (che ha governato per lungo tempo in modo infausto la materia) degli agganci al trattamento economico della dirigenza amministrativa, fonte di continue dispute e anche di interpretazioni distorte delle leggi. Si veda la nota questione degli straordinari per i dirigenti, fonte di conflitti e di denunce, anche da parte della magistratura, dei trattamenti non onnicomprensivi e così via. Ma la logica e lo sforzo di progettualità, con i quali si voleva interrompere questo sistema degli agganciamenti e creare una configurazione adeguata allo *status* dei magistrati, a loro volta si sono interrotti per carenze politiche e si è di nuovo riproposto il tentativo di dare sistemazioni occasionali, o meglio sistemazioni confuse, come quella del famoso fondo speciale per i magistrati poi trasformata in indennità. Se la vera logica fosse stata quella di istituire un fondo speciale per distinguere il trattamento dei magistrati ordinari da quelli amministrativi ed equiparati, si sarebbe dovuto pensare ad una sistemazione organica, riprendendo anche parti di qualche disegno di legge riguardante il tratta-

mento economico dei magistrati nel tentativo di disciplinare la carriera dei magistrati ordinari, correggere alcune distorsioni e dare alla materia una sistemazione che tenesse conto della collocazione costituzionale della magistratura ordinaria. Soltanto dopo si sarebbe potuto tentare di sistemare, con pari sforzo di concettualità e di logica complessiva, le magistrature amministrative, pensando che queste hanno diritto ad un trattamento non inferiore, ma nell'ambito di normative specifiche di settore e di riforme degli organi riguardanti specificamente le magistrature amministrative stesse. Questo sforzo non si è voluto fare. Siamo al punto che l'indennità speciale, configurata in un certo modo, oggi viene estesa con questo disegno di legge al magistrato amministrativo e l'unica giustificazione è che non si tratta di una indennità pensionabile e che quindi non fa parte del trattamento tabellare. Si è persa, dunque, qualsiasi logica complessiva, qualsiasi strategia istituzionale e si tenta, con rigorismo « di ritorno », di sistemare in qualche modo le questioni aperte con il secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge n. 1268. Vi è poco da fare, tornano alla luce questioni irrisolte; qui la questione dell'attribuzione da parte della Corte dei conti di un certo numero di aumenti periodici, in base alla nota sentenza, viene risolta detraendo la differenza della somma di 4.400.000 lire dall'indennità di cui all'articolo 1; questo è un sistema criticabile, in quanto non tanto non esiste una comparabilità economica tra ordinamento delle carriere, sistema degli scatti, aumenti periodici e tabelle economiche, cioè trattamento stipendiale, ma non esiste un criterio di equità per tutto ciò che è accessorio rispetto al trattamento economico stipendiale di tutti i magistrati amministrativi. Se si fosse fatto un vero sforzo riguardo ai trattamenti economici esistenti di fatto in capo a tutti i settori della magistratura amministrativa, ci si sarebbe trovati di fronte alle « propine » dell'Avvocatura dello Stato, degli arbitrati dei consiglieri di Stato, si sarebbero dovuti esaminare gli effetti della legge che ha introdotto il trat-

tenimento di una certa quota ed esaminare una tabella complessiva; dopo tutto ciò si sarebbe dovuto agire per perequare la corresponsione di indennità con questi trattamenti complessivi. Questo si doveva fare; ma ancor prima si doveva fare quell'opera di risistemazione delle carriere dei magistrati amministrativi che oggi sono sperequate tra loro. Vi è, è vero, il problema del grado terzo dei magistrati della Corte dei conti, mentre per i magistrati ordinari vi è quello di una certa disciplina dello sviluppo di carriera, ma allora non bisognava ostacolare né abbandonare la riforma della Corte dei conti e dico questo perchè il disegno di legge relativo è già alla Camera, ma non vi è voglia di affrontarlo con coerenza e volontà. Comunque, a questo punto, per tutte le traversie passate, sappiamo che, per quel che riguarda le magistrature amministrative, i problemi posti vengono dal Consiglio di Stato che si è sentito minacciato nelle sue prerogative. Le autonomie di così alti consessi meritano rispetto, ma questi organi oggi non sono più solo di consulenza e di giurisdizione, ma sono anche organi di giurisdizione di appello per cui non vi è dubbio che nasce un problema di riordinamento delle carriere. Pertanto, ci si doveva chiedere cosa scaturisce da questo sistema di carriere differenziate per la Corte dei conti, per i magistrati amministrativi, per i magistrati del Consiglio di Stato e via di seguito. In base al sistema degli aumenti periodici nei vari ordinamenti bisognava, allora, esaminare le compatibilità, la comparabilità delle indennità. Fatta un'opera di questo genere si poteva anche detrarre, scomputare e fare, quindi, un'opera di perequazione. In questo modo, invece, si ricorre ad una misura tampone perchè, mancando le leggi di ordinamento della Corte dei conti ed altre leggi, si dà spazio alle sentenze, come quella a cui ho accennato, che sono di "autoattribuzione" nel senso più ristretto del termine. Quindi, a questo punto il secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge n. 1268 può avere una sua logica, però non resiste ad una critica più ampia, di carattere generale. Secondo noi, bisogna provvedere al riordinamento delle

carriere della magistratura amministrativa nel suo complesso, tenendo conto che occorre perequare, anche sotto questo punto di vista, facendo leggi chiare che non siano suscettibili di interpretazioni « a strappo ». Come è avvenuto in decisioni della Corte dei conti.

Oggi il disegno di legge governativo (che propone la estensione di indennità a favore dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Avvocatura dello Stato, eccetera) si presenta viziato da questa assenza di logica complessiva e quindi da una serie di omissioni legislative, per cui non può trovare favore anche se l'intento immediato non può che essere approvato, nel senso che non si può negare, in via di principio, l'estensione del trattamento economico alla magistratura amministrativa. Però, ripeto, rimane la contraddizione tra l'intento immediato del disegno di legge e la logica di una sistemazione complessiva. La nostra critica, dunque, non può che essere argomentata in questo modo, tenendo conto che per quanto riguarda l'indennità si comincia a configurare qualcosa di diverso da quello che formalmente è previsto nel disegno di legge. Non vi è dubbio che andando di questo passo si configura una vera e propria indennità che farà parte dello stipendio; la logica che ha presieduto alla istituzione di questa indennità a favore dei magistrati ordinari porta inevitabilmente alla pensionabilità e, quindi, alla configurazione di un vero e proprio stipendio e, quindi, ad un appiattimento degli stipendi. Poichè le cose bisogna vederle in un disegno di politica tributiva complessivo, sotto questo aspetto l'effetto sarà distorto: vi saranno tabelle che si verranno a configurare con questo inglobamento e, quindi, tabelle complessive che saranno appiattite da questo effetto derivante da una cifra uguale per tutti.

Queste sono le critiche del Gruppo comunista al provvedimento in esame che non ci consentono di esprimere voto favorevole.

F I L E T T I. Il disegno di legge governativo n. 1268 costituisce un tentativo di perequare il trattamento economico adotta-

to a favore dei magistrati ordinari al trattamento economico che si vuole adottare per gli altri magistrati del Consiglio di stato, della Corte dei conti, della giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali e degli avvocati e procuratori dello Stato. Non si fa riferimento, in detto disegno di legge, a retribuzione, ma si recepisce il principio della cosiddetta indennità speciale che è stata prevista nel disegno di legge relativo ai magistrati ordinari già approvato dal Senato. Si è già discusso sulla natura giuridica di tale indennità. Abbiamo detto che non si tratta di una indennità di rischio, bensì di una indennità speciale correlata alla specifica e speciale attività svolta dai magistrati ordinari. Al fine di evitare l'esodo dei magistrati, non si è voluto attribuire a tale indennità natura di retribuzione onde non renderla pensionabile, ma questa indennità oggi viene riprodotta nel nuovo disegno di legge. Se però viene riprodotta in un nuovo disegno di legge quella che è una indennità speciale, essa comincia a diventare una indennità ordinaria, comincia ad estendersi ad altre categorie diverse da quella per la quale era stata istituita in origine, pur essendo anche esse rappresentate da magistrati. Se non ho letto male, sembra che il problema sia stato ridiscusso nell'altro ramo del Parlamento, e che alcune parti politiche abbiano optato per la natura di indennità di rischio attribuibile a tale indennità. Non mi sembra condivisibile una tale decisione; come abbiamo detto altre volte, questa indennità dovrebbe essere estesa anche ad altri impiegati dello Stato che corrono gli stessi o anche maggiori rischi dei magistrati.

Ritengo pertanto che dobbiamo tornare sui nostri passi e qualificare tale indennità come una indennità speciale correlata alla particolare attività che svolgono i magistrati ordinari. Certamente questo non è un provvedimento — o provvidenza, come è chiamato nella intitolazione del disegno di legge — di carattere definitivo, ma è un accorgimento, vorrei dire, di carattere contingente per venire incontro a determinate richieste, o anche a determinate esigenze. Esso lascia comunque qualche perplessità per gli effetti che potrà produrre nei con-

fronti di altri impiegati dello Stato, che con molta probabilità reclameranno l'attribuzione di detta indennità.

Voglio soffermarmi particolarmente sull'emendamento presentato dal senatore Marchio, al quale aderisco, relativo alla estensione di questa cosiddetta provvidenza anche alle pensioni, particolarmente alle pensioni di reversibilità. Vi è il parere contrario della Commissione bilancio, programmazione economica e partecipazioni statali, ma a me pare che questo parere possa essere ribaltato, con una certa buona volontà, ove si tenga presente che i finanziamenti possono essere acquisiti, ad esempio, con un piccolissimo espediente quale potrebbe essere l'aumento della carta da bollo giudiziaria, che è ferma nella misura di lire 700 da tempo assai remoto. Elevare la carta da bollo a 1.000 lire credo possa essere sufficiente a coprire le esigenze derivanti dall'acquisizione di questo adeguamento anche per le pensioni di reversibilità. Mi permetto di avanzare questo suggerimento nella speranza che esso possa essere attentamente vagliato e ponderato.

M A N C I N O. Dirò qualcosa riferita all'emendamento presentato formalmente dal senatore Bonifacio in coda ad una brevissima riflessione che riguarda l'insieme del provvedimento governativo; esso, nonostante rilievi critici che sono stati mossi, va, tuttavia, inserito nel contesto in cui è stata discussa ed approvata da questo ramo del Parlamento la corrispondente indennità a favore della magistratura ordinaria.

Con un margine di ambiguità, la si è voluta definire « indennità di servizio » non pensionabile: da questo margine di ambiguità derivano tutte le conseguenze sia in ordine a quello, sia in ordine a questo provvedimento, conseguenza logica dell'ambiguità del primo. Infatti, se la motivazione è « corrispondere una indennità di servizio per la gravosa situazione di lavoro e di ambiente », in questa situazione gravosa di lavoro e di ambiente credo si trovino anche le altre magistrature, almeno quanto a gravosità della situazione di lavoro; intorno all'ambiente, si è formata tutta una ricca lettera-

tura fatta di silenzi ma non vi è dubbio che quella indennità è maturata in un certo contesto storico e alla luce anche di avvenimenti di carattere eccezionale che hanno interessato la magistratura, soprattutto quella ordinaria. Avessimo detto che quella era un'indennità di rischio, e l'avessimo corrisposta soltanto a chi potenzialmente, e non soltanto di fatto, corre questi rischi, avremmo potuto pervenire anche a differenti risultati pur all'interno della stessa magistratura ordinaria. Non avendo avuto il coraggio di fare ciò che avremmo dovuto e potuto — dovendo proprio far riferimento ad una « indennità di servizio » —, essa non può non essere richiamata tutte le volte in cui è richiamabile dopo una trentennale prassi seguita da questo nostro Parlamento: la equiparazione a tutti gli effetti della magistratura ordinaria rispetto ai magistrati contabili e amministrativi della giurisdizione speciale è nella prassi di questo Parlamento.

Purtroppo questa è la conseguenza di non attuate riforme, come per quanto riguarda il complesso delle magistrature amministrative e contabili ha rilevato poc'anzi il senatore Maffioletti. Ci sono sostanziali verità in detta lamentela. La mancata riforma ordinamentale e delle carriere, sia dei magistrati amministrativi che di quelli contabili, porta a risultati talvolta abnormi: di tanto in tanto si parla di equiparazione, col risultato di incidere su situazioni che non tengono conto di rapporti di fatto, come è avvenuto anche in occasione della disciplina dell'Avvocatura dello Stato; avverrà la stessa cosa con la magistratura amministrativa e con quella contabile. La riforma organica della Corte dei conti è esigenza che sottolineiamo, approfittando della presenza del signor Ministro.

Certamente, alcune conseguenze non sempre sono riconducibili alla equiparazione in parola; abbiamo abbandonato da parecchi anni il criterio della onnicomprensività. Se esso fosse rimasto punto fisso di riferimento, le conseguenze sarebbero state anche diverse per quanto riguarda la disciplina adottata anche nella passata legislatura per l'Avvocatura dello Stato, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Se si fosse fatta

valere l'onnicomprendività, probabilmente alcune distorsioni in sede di giurisdizione domestica sarebbero state evitate. Una volta approvata l'indennità di servizio, non vedo la ragione per la quale non la si debba estendere a tutti, superando così l'ambiguità che ha caratterizzato la normativa progressiva. Capisco d'altra parte che, una volta estesa a tutti, questa indennità sarebbe scarsamente sostenibile come *una tantum* con la conseguenza di non incidere sul pensionamento; entro breve tempo verrà senz'altro fuori la richiesta di conglobamento di questa indennità ai fini pensionistici.

Detto questo, ritengo che il provvedimento in esame non possa non essere approvato; fa parte di una strategia complessiva, sia pure ammantata di quella ambiguità di cui ho detto all'inizio del mio intervento.

Il senatore Bonifacio ha presentato un emendamento che mi sembra debba essere considerato attentamente, anche se allo stato la 5^a Commissione...

P R E S I D E N T E. Non lo ha esaminato.

M A N C I N O. L'orientamento che io conoscevo della Commissione bilancio era che la spesa è compatibile con gli stanziamenti, ma che ogni ulteriore modifica avrebbe dovuto comportare un nuovo esame. Mi sembra però giusto far rilevare che non vi è contrasto con la 1^a Commissione e che perciò sarebbe un non senso ammettere differenti posizioni nei confronti dei soli magistrati della Corte dei conti.

Ciò, a dire il vero, non può essere fatto anche se ho ben presenti le conseguenze della giurisdizione domestica: creeremmo situazioni abnormi dal punto di vista giuridico, perchè andremmo ad incidere su un tipo di giurisdizione che non è in discussione.

La situazione meriterebbe una riflessione ulteriore sull'Avvocatura dello Stato e sulla condizione dei magistrati del Consiglio di Stato con riferimento agli arbitrati; comunque, la raccomandazione che si può fare al Governo è quella di rivedere prontamente, in una strategia complessiva di riforma organica, la situazione del Consiglio di Stato,

dei magistrati amministrativi e della magistratura contabile attraverso un nuovo ordinamento che tenga conto non soltanto delle carriere, ma del trattamento economico: è, questa, una esigenza del nostro Gruppo, che rappresento al signor Ministro.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

SAPORITO, *relatore alle Commissioni.* Farò una replica brevissima, anche perchè i vari interventi, succedutisi oggi pomeriggio, hanno in parte affrontato quello che era il nodo del disegno di legge governativo.

Gli interventi dei senatori Maffioletti e Mancino, in fondo, hanno fatto superare in un'ottica di provvisorietà il problema che era stato posto dal senatore Tropeano in ordine al secondo comma dell'articolo 1. Infatti, i relatori, accettando gli orientamenti che sono emersi soprattutto oggi in questa riunione, ma anche accettando gli orientamenti e le giuste motivazioni di carattere giuridico espressi dal senatore Bonifacio nel corso della precedente seduta, si permettono di ribadire che il secondo comma dell'articolo 1 è eccessivamente punitivo rispetto ad una sola delle magistrature; che ci sono altre magistrature pure interessate e destinatarie del beneficio dell'indennità, che hanno altri accessori della retribuzione, e che, quindi, il problema può essere risolto eventualmente con la proposta, che i relatori ribadiscono, di sopprimere il secondo comma dell'articolo 1 e di presentare un ordine del giorno, che i relatori hanno già predisposto, in cui si impegna il Governo, in tempi brevi, ad approntare la normativa di carattere generale che riguarda vuoi l'ordinamento vuoi anche una sistematica generale di tutte le retribuzioni sulla base anche della valutazione degli accessori che tutte le magistrature hanno al momento, compresi chiaramente anche questi meccanismi agevolati di riscatto di carriera che sono previsti per la Corte dei conti.

Il parere espresso dalla 5^a Commissione non osta in questa direzione, in quanto l'at-

tuale copertura proposta dall'articolo 3 del disegno di legge comprende l'estensione dell'indennità ai magistrati della Corte dei conti anche con l'eliminazione del secondo comma dell'articolo 1 e anche senza il meccanismo di recupero previsto da tale comma. Quindi non c'è un aggravio di spesa ed emendamenti come quelli del senatore Bonifacio e del senatore Scamarcio non vanno contro il parere della 5^a Commissione.

Spiace al relatore che la stessa 5^a Commissione abbia espresso un parere completamente negativo per l'estensione dei benefici anche ai pensionati. Mi sembra che si tratti comunque di un parere che chiuda ogni discussione o, perlomeno, la sospenda al momento; io spero che si tratti di sospensione e non di chiusura assoluta della discussione sul problema (socialmente importante) di estendere anche ai pensionati i benefici previsti dal disegno di legge in discussione.

Per quanto concerne il disegno di legge n. 520 il parere negativo della Commissione bilancio non si estende a quella parte che prevede l'esenzione dalla tassazione delle indennità di buonuscita, in quanto ciò non comporta nessuna spesa.

PRESIDENTE. Si potrebbe dare anche questa a carico dello Stato.

SAPORITO, *relatore alle Commissioni.* L'ho già detto nella relazione: mentre rimane preclusa la discussione dell'estensione dei benefici ai pensionati e rimangono precluse le agevolazioni sotto forma di indennità, perchè assorbite dal disegno di legge governativo, rimane come unico problema quello di esonerare l'indennità di liquidazione dalle imposte. E questo noi potremmo farlo perchè non comporta alcun onere a carico dello Stato. Quindi, vorrei che su questo il rappresentante del Governo si esprimesse perchè in questo modo si verrebbe incontro ad una legittima richiesta e si darebbe una interpretazione corretta all'articolo 34 della legge del 1973. In questo modo, ripeto, si terrebbe conto delle legittime richieste avanzate dal senatore Rosi e dagli altri senatori proponenti del disegno di legge n. 520 che, già in sede di discussione del

COMMISSIONI RIUNITE 1^a E 2^a4^o RESOCONTO STEN. (10 febbraio 1981)

provvedimento sui magistrati ordinari, avevano fatto presente la necessità che in qualche modo alcune disposizioni del loro provvedimento venissero accolte in questa sede.

S C A M A R C I O , *relatore alle Commissioni*. Concordo pienamente con quanto espresso dal senatore Saporito.

D A R I D A , *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica*. Mi rendo conto della particolarità del disegno di legge n. 1268 nato — come giustamente è stato osservato dal senatore Mancino — dalla tipicità dell'altro disegno di legge sulle provvidenze relativo alla magistratura ordinaria: creato lo squilibrio, questo doveva in qualche modo essere superato. L'idea originaria era quella di predisporre un emendamento in sede di discussione del disegno di legge da ultimo richiamato — e di questo ha discusso anche il Consiglio dei ministri —, ma poi si è ritenuto necessario procedere su due binari paralleli per motivi di opportunità e non di tecnica legislativa, che invece avrebbe premiato l'altra soluzione. In quella sede è sorta anche l'ipotesi, poi abbandonata, di una delega generale al Governo per il riordinamento complessivo di tutte le qualifiche professionali, dell'equiparazione del trattamento economico, eccetera. Ma è sembrato un modo di eludere questo problema, che invece è stato posto dalle altre magistrature in termini molto vivaci e anche con argomenti — a proposito dell'indennità di rischio — abbastanza convincenti. Nel frattempo, la Corte dei conti ha provveduto « in proprio ». Originariamente, l'ipotesi era quella di dare facoltà di opzione ai magistrati della Corte dei conti di scegliere l'uno o l'altro trattamento. Mi rimetto, perciò, a quello che vorrà fare il Parlamento a proposito dell'emendamento Bonifacio, ma non c'è dubbio che, dal punto di vista del problema del trattamento economico, questo diventa il primo anello di una catena.

Per ogni altra questione, con oneri di carattere finanziario, è stato estremamente faticoso ottenere la copertura. Indubbiamente, il problema delle pensioni va riaffrontato; già si è pronunciata la Commis-

sione bilancio, ma sia il problema dell'anzianità pregressa, sia il problema delle pensioni, nei settori riservati alla contrattazione o anche nei settori in cui c'è una riserva legislativa, si cerca di risolverli per tappe. Molto più equo sarebbe risolvere complessivamente tutto in una volta, ma ciò comporterebbe problemi di carattere finanziario per i quali oggi non esiste la copertura.

Per quanto riguarda i disegni di legge generali di riforma, sia concernenti il Consiglio di Stato che la Corte dei conti (non ultimo quello di una modifica del sistema dei controlli sulle deliberazioni regionali, che è stato trasmesso al Senato in questi giorni), debbo dire che purtroppo si sta verificando un ingolfamento all'interno delle Commissioni competenti. Cito soltanto la legge-quadro che oltre tutto ostacola anche la programmazione. Ora, l'Esecutivo si rende conto dell'ingolfamento del Parlamento (questa settimana, ad esempio, essendoci sedute continue delle Assemblee, sono state sconvocate le Commissioni), ma non può che tornare a sollecitare la definizione dei provvedimenti in parola. Oggi, il Presidente del Consiglio di Stato, al momento del suo insediamento, ha raccomandato la presa in esame dei disegni di legge presentati già dal dicembre del 1979, ed il Governo, a sua volta, ha sollecitato le Commissioni competenti.

Per quanto riguarda l'emendamento Bonifacio, personalmente ho dei dubbi in quanto, praticamente, qui ci si è fatta giustizia da sè. Comunque, mi rimetto al Parlamento.

P R E S I D E N T E . Voglio assicurare il ministro Darida che la 1^a Commissione, che continua a svolgere come tutte le Commissioni del Senato e della Camera il proprio dovere, si è già posta il problema di iniziare l'esame di alcuni dei provvedimenti che riguardano il processo amministrativo. Speriamo, avendo definito alcuni importanti disegni di legge, di poter affrontare entro questo mese, con la relazione, uno di questi importanti argomenti.

Do, quindi, lettura dei pareri della Commissione bilancio.

Sul disegno di legge n. 1268, la Commissione comunica di non avere nulla da osservare per quanto di competenza.

In ordine agli emendamenti all'articolo 1 di detto disegno di legge, presentati dal Governo, fa presente che essi possono avere corso a condizione che l'articolo 3, primo comma, sia riformulato nel modo seguente, secondo quanto indicato dal rappresentante del Tesoro:

« All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato per l'anno 1980 in lire 2.400.000.000, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo n. 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario, all'uopo utilizzando la voce "Revisione del trattamento economico dei pubblici dipendenti".

All'onere per l'anno 1981, valutato in lire 5.400.000.000, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo n. 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario, utilizzando, quanto a lire 100 milioni, la voce "Semplificazione dei controlli da parte della Corte dei conti", quanto a lire 500.000.000, la voce "Ordinamento della giurisdizione del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali" e per la quota residua utilizzando la voce "Revisione del trattamento economico dei pubblici dipendenti" ».

Tale modifica alla clausola di copertura si rende necessaria in quanto l'eventuale accoglimento dell'emendamento proposto dal Governo, che estende anche ai magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali ed agli avvocati e procuratori dello Stato le medesime modalità ed i medesimi adeguamenti stabiliti per la corresponsione ai magistrati ordinari della indennità di cui all'articolo 1, primo comma, comporta un maggior onere di lire 600 milioni per il 1981.

La Commissione, in ordine all'emendamento volto ad introdurre dopo l'articolo 2 un ulteriore articolo, proposto dai senatori Marchio e Filetti, esprime parere contrario per difetto di copertura, nonchè per

le considerazioni di ordine generale contenute nel parere sul disegno di legge n. 520, contrario, emesso in pari data.

Comunico inoltre che sul disegno di legge: « Disposizioni sull'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei magistrati e degli avvocati dello Stato », n. 520, la Commissione bilancio ha espresso il seguente parere:

« La Commissione programmazione economica, bilancio e partecipazioni statali, esaminato il disegno di legge esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario sul meccanismo di estensione automatica ai magistrati in quiescenza, qualunque sia l'epoca di cessazione del rapporto di lavoro, degli aumenti disposti o che verranno disposti a favore dei magistrati ordinari ed amministrativi.

È di tutta evidenza che l'accoglimento di un siffatto meccanismo, oltre a comportare oneri sensibilissimi a carico del bilancio dello Stato, non quantificati, nè validamente coperti, inserisce nell'ordinamento dei trattamenti di quiescenza del pubblico impiego un precedente destinato, prima o poi, ad essere legittimamente invocato da altre categorie, con conseguente innesco di una spirale di oneri crescenti a dismisura, con prevedibili gravissime conseguenze sull'equilibrio della finanza statale.

Sulla base di tali considerazioni, sottolineate dal rappresentante del Tesoro e condivise dalla Commissione, il parere negativo si estende anche all'emendamento dei senatori Vitalone e De Carolis, sostitutivo dell'articolo 2 ».

Onorevoli senatori, tenuto conto degli orientamenti emersi nel corso del dibattito a favore di una sollecita approvazione del disegno di legge n. 1268, condivisi anche dai relatori e dal ministro Darida, nonchè del contenuto dei pareri espressi dalla Commissione bilancio sui due provvedimenti in discussione, proporrei di procedere all'esame ed alla votazione degli articoli del disegno di legge n. 1268, rinviando il seguito della discussione del disegno di legge n. 520 ad altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Do pertanto lettura dell'articolo 1 del disegno di legge n. 1268:

Art. 1.

È istituita, a favore dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali e degli avvocati e procuratori dello Stato, in relazione ad oneri incontrati nello svolgimento della loro attività, con decorrenza dal 1° luglio 1980, una speciale indennità di servizio non pensionabile pari a lire 4.400.000 annue da corrispondersi in rate mensili con esclusione dei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di assenza obbligatoria o facoltativa, previsti negli articoli 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa.

Ai magistrati della Corte dei conti l'indennità di cui al comma precedente è corrisposta in misura pari alla differenza tra la somma di lire 4.400.000 e quanto da ciascuno di essi eventualmente percepito in applicazione dell'articolo 10, ultimo comma, della legge 20 dicembre 1961, n. 1345, e dell'articolo 5, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080.

A questo articolo sono stati presentati due emendamenti da parte del Governo. Il primo, all'inizio del primo comma, tende a far precedere le parole: « È istituita, » dalle altre: « Fino all'approvazione di una nuova disciplina del trattamento economico del personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97 ».

Poichè nessuno chiede di parlare, metto ai voti l'emendamento aggiuntivo al primo comma presentato dal Governo.

È approvato.

Il secondo emendamento presentato dal Governo tende ad aggiungere dopo il primo comma il seguente:

« La predetta indennità viene corrisposta con le medesime modalità ed è soggetta ai medesimi adeguamenti stabiliti per i magistrati ordinari. Essa non è computabile nell'indennità prevista dall'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 ».

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento aggiuntivo presentato dal Governo.

È approvato.

Sempre a questo articolo è stato inoltre presentato un emendamento soppressivo dell'intero secondo comma da parte del senatore Bonifacio.

B O N I F A C I O . Per quanto riguarda il mio emendamento, vorrei dire solo due parole, perchè ho già fatto una lunga esposizione per richiedere la soppressione del secondo comma dell'articolo 1. Il rappresentante del Governo ci ha già detto qual era la finalità della disposizione contenuta nel secondo comma, ma certe finalità vanno perseguite con mezzi razionali e idonei al fine. Il Governo, nel fare tale proposta aveva, per la verità, la possibilità di imboccare una strada più comprensibile, vorrei dire più razionale: avrebbe potuto o abrogare le disposizioni a cui si fa riferimento, o dare una loro interpretazione autentica.

Nessuno può negare che non siano dati comparabili il trattamento di retribuzione e questa indennità, che è una configurazione completamente autonoma. D'altra parte, lo stesso Governo ammette che bisognerà rivedere l'intera materia del trattamento dei magistrati. Mi sembra indubbio, quindi, che la disposizione in esame non può non essere considerata di carattere punitivo nei confronti dei magistrati della Corte dei conti. Quando dovremo rivedere la situazione complessiva della Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato, dovremo tener conto di tutte le argomentazioni addotte in que-

sto dibattito, tenendo presente tutte le varie componenti che concorrono a determinare la retribuzione complessiva dei diversi gradi della Magistratura.

Vorrei spendere una sola parola per quanto riguarda la copertura finanziaria: la soppressione della citata disposizione non importa problemi in merito, giacchè del minore esborso che essa avrebbe determinato per l'erario non si è tenuto conto in sede di formulazione della disposizione relativa alla copertura.

Ad ogni modo, se il mio emendamento soppressivo sarà accolto, occorrerà che il Governo assuma l'impegno a riflettere sull'intero problema del trattamento economico dei magistrati, al fine di realizzare un regime stabile che ne assicuri lo sganciamento dalla disciplina generale del pubblico impiego e che, nello stesso tempo, sia uguale per tutti.

S A P O R I T O, *relatore alle Commissioni*. Mi dichiaro favorevole all'emendamento.

D A R I D A, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica*. Per quanto riguarda l'emendamento del senatore Bonifacio, il Governo si rimette al parere delle Commissioni.

P R E S I D E N T E. Passiamo ora alla votazione sull'emendamento soppressivo del secondo comma dell'articolo 1 presentato dal senatore Bonifacio.

M A F F I O L E T T I. La dichiarazione del senatore Bonifacio, anche se coincide su alcune osservazioni generali con la nostra posizione, diverge sotto un profilo basilare: noi non abbiamo criticato semplicemente una parzialità compiuta nei confronti dei magistrati della Corte dei conti. Abbiamo criticato e criticiamo che una compensazione attraverso trattamenti accessori non sia stata operata anche nei riguardi di tutti gli altri magistrati. Questo è il punto. Trattandosi, infatti, di indennità extratabellari, bisognerà comparare le carriere di tutti i magistrati amministrativi ed ope-

rare una compensazione. Non possiamo perciò votare a favore dell'emendamento proposto dal senatore Bonifacio anche perchè, in caso di accoglimento, quella revisione che il Governo ha preannunciato sarebbe non dico pregiudicata, ma quanto meno resa più difficile dalla concessione ai magistrati della Corte dei conti dell'intera indennità accessoria. Per queste considerazioni non possiamo appoggiare l'emendamento.

F I L E T T I. Esprimo parere contrario all'emendamento soppressivo del secondo comma dell'articolo 1 proposto dal senatore Bonifacio perchè, a mio avviso, verrebbe a creare una sperequazione proprio a favore dei magistrati della Corte dei conti.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti l'emendamento soppressivo del secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge in esame, proposto dal senatore Bonifacio.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 1 quale risulta con gli emendamenti testè approvati.

È approvato.

Comunico alle Commissioni che i senatori Saporito e Scamarcio hanno presentato il seguente ordine del giorno:

« Le Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia,

considerato che lo stralcio del secondo comma dell'articolo 1 del testo di disegno di legge ora approvato, corrisponde all'esigenza di consentire un generale ed organico riesame, per tutte le magistrature, della valutazione delle anzianità pregresse, quale strumento indispensabile per valorizzare la professionalità dei magistrati;

ritenuto che in tal senso si è ripetutamente espresso il Parlamento e che il principio ha trovato attuazione in occasione del rinnovo per il triennio 1979-81 degli accordi

COMMISSIONI RIUNITE 1^a E 2^a4^o RESOCONTO STEN. (10 febbraio 1981)

collettivi concernenti tutti i dipendenti dello Stato ed il personale insegnante,

impegnano il Governo:

a predisporre, entro tre mesi, un disegno di legge-delega, tenendo conto dei progetti di legge già all'esame del Parlamento, per provvedere con criteri di equilibrio comparativo ad un globale riesame delle diverse posizioni, allo scopo di realizzare una ristrutturazione della materia che persegua concretamente le esigenze di omogeneizzazione, ove possibile, e di valutazione perequativa delle anzianità pregresse, nel rispetto delle garanzie costituzionali e dei profili caratterizzanti le diverse posizioni ».

S A P O R I T O, *relatore alle Commissioni*. L'ordine del giorno, per venire incontro ad alcune istanze emerse nel corso della discussione, impegna il Governo a predisporre, entro tre mesi, un disegno di legge-delega, tenendo conto dei progetti di legge già all'esame del Parlamento, per provvedere con criteri di equilibrio comparativo ad un globale riesame delle diverse posizioni.

M A F F I O L E T T I. Con detto ordine del giorno, si chiede al Governo di presentare un disegno di legge *ad hoc*. Ma, oltre al fatto che esiste l'iniziativa parlamentare, abbiamo progetti di legge, già all'esame delle Camere, volti a disciplinare la materia. Perché, dunque, viene reputato necessario un disegno di legge apposta sulle carriere?

Sarebbe più logica una revisione delle carriere nell'ambito della revisione degli ordinamenti; questo si potrebbe capire. Poiché il problema è già all'esame del Parlamento (si pensi ai disegni di legge sui Tribunali amministrativi regionali e sulla Corte dei conti), tutto ciò mi sembra, ripeto, una emissione di puro suono!

B O N I F A C I O. Non vi è dubbio che queste Commissioni debbano autoimpegnarsi (ma ordini del giorno del genere non sono consentiti!) affinché il riordinamento com-

pletivo delle retribuzioni possa pervenire all'esame del Parlamento il più presto possibile. Molte volte abbiamo presentato ordini del giorno che si concludevano con l'invito al Governo a promuovere una iniziativa legislativa, iniziativa che ovviamente non esclude anche quella dei singoli parlamentari o dei singoli Gruppi. Però, se guardiamo alla storia delle nostre vicende legislative, vediamo che spesso si votano ordini del giorno che sollecitano il Governo; questo perché indubbiamente il Governo dispone di un quadro di valutazione complessivo di cui difficilmente noi, singolarmente, possiamo disporre. Che poi a quel disegno di legge concorrano altri disegni di legge, è chiaro che questo è un orizzonte sul quale possiamo spaziare. Questa è una delle materie in cui l'iniziativa legislativa del Governo a me pare sia molto importante. E, in fondo, l'ordine del giorno dà forza a quanto abbiamo scritto in questo disegno di legge, poichè siamo in attesa di un riordinamento generale della materia. Ora, noi indichiamo un termine, di cui speriamo che il Governo voglia tener conto. Se il Governo accetta l'ordine del giorno, prende un impegno che, anche se non ha carattere meramente giuridico, ha un'alta valenza politica.

D A R I D A, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica*. Tenete presente che la valutazione perequativa dell'anzianità pregressa, ad esempio, per questa parte è limitata alle compatibilità generali finanziarie per i contratti esaminati in questi ultimi sei mesi. Quindi, vi è un tetto di compatibilità finanziaria che arriva fino al 1981. L'*iter* qui prospettato è evidentemente ulteriore: scavalca, di fatto, il 1981. Il termine di tre mesi è troppo stretto, perchè siamo « ingolfati » con la riforma dei Ministeri, la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la riforma della dirigenza, e non vorremmo perciò poi essere inadempienti. Ci vorrebbero perciò almeno sei mesi. Tanto che, quando proponemmo noi stessi una iniziativa di delega su questa materia, prevedemmo una ipotesi semestrale. Questo,

COMMISSIONI RIUNITE 1^a E 2^a4^o RESOCONTO STEN. (10 febbraio 1981)

per essere realistici; altrimenti, già da ora ci preconstituamo inadempienti.

M A F F I O L E T T I . Forse sarebbe meglio soprassedere.

M A N C I N O . Io pregherei il senatore Saporito di fare insieme a noi questa valutazione. Comprendo il senso dell'ordine del giorno, ma comprendo anche che allo stato attuale il Parlamento è chiamato a discutere alcune riforme di grande importanza riguardanti il riordinamento della magistratura amministrativa. Vorrei ricordare a me stesso che in una situazione non del tutto diversa — come per la riforma delle autonomie — abbiamo preferito suggerire al Governo di evitare che attraverso una sua iniziativa si vanificassero i molteplici tentativi che, a livello parlamentare, hanno consentito di elaborare una bozza di riferimento per l'ulteriore *iter* parlamentare. La stessa valutazione dovrebbe essere fatta per l'ordinamento della magistratura amministrativa; non mi pare aiuti il già difficile cammino della riforma di quell'ordinamento un invito al Governo ad assumere una formale iniziativa legislativa. Il Governo potrebbe raggiungere il medesimo scopo attraverso i propri poteri di iniziativa affinché l'altro ramo del Parlamento esamini la materia e, per quanto riguarda la riforma dell'ordinamento della Corte dei conti, perchè consideri più attentamente il problema.

In questa direzione può esservi un'utile iniziativa del Governo; nel senso della proposta Saporito, invece, potrebbe esservi una perdita di tempo, anche se è da augurarsi una presa di posizione del Governo sempre più chiara. Sarebbe comunque preferibile rivedere tale posizione in un altro contesto, senza procedere nè all'approvazione nè all'accettazione dell'ordine del giorno come raccomandazione.

S A P O R I T O , *relatore alle Commissioni.* L'ordine del giorno intendeva venire incontro alle esigenze espresse soprattutto da quelle forze politiche che si sono dichia-

rate contrarie, in sede di voto, alla soppressione del secondo comma dell'articolo 1. Si era detto della necessità di rivedere tutta la materia. E a questa esigenza rispondeva l'ordine del giorno dei relatori. Poichè tale esigenza non viene condivisa in questa fase, i relatori ritirano l'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame e alla votazione dell'articolo 2. Ne do lettura:

Art. 2.

Al personale di cui al precedente articolo è corrisposta, alle medesime condizioni, l'indennità spettante ai magistrati ordinari in occasione di trasferimento di ufficio.

E approvato.

Art. 3.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato per l'anno 1980 in lire 2.400.000.000 e per l'anno 1981 in lire 4.800.000.000, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo n. 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per gli anni medesimi, alla voce « Revisione del trattamento economico dei pubblici dipendenti ».

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

Do lettura di un emendamento, proposto dai relatori, tendente a sostituire il primo comma dell'articolo 3 con i due seguenti commi, conformemente al parere espresso dalla 5^a Commissione permanente:

« All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato per l'anno 1980 in lire 2.400.000.000, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo n. 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario, all'uopo utilizzando la voce "Re-

visione del trattamento economico dei pubblici dipendenti”.

All'onere per l'anno 1981, valutato in lire 5.400.000.000, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo n. 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario, utilizzando, quanto a lire 100 milioni, la voce "Semplificazione dei controlli da parte della Corte dei conti", quanto a lire 500.000.000, la voce "Ordinamento della giurisdizione del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali" e per la quota residua utilizzando la voce "Revisione del trattamento economico dei pubblici dipendenti" ».

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti tale emendamento sostitutivo.

E approvato.

Metto ai voti l'articolo 3, nel testo modificato.

E approvato.

L'esame degli articoli del disegno di legge n. 1268 è così esaurito. Resta ora da conferire il mandato per la relazione all'Assemblea sul testo approvato.

Propongo che tale incarico sia conferito agli stessi relatori alle Commissioni. Se non si fanno osservazioni, il mandato a riferire, se necessario oralmente, resta dunque conferito ai senatori Saporito e Scamarcio.

Resta inteso che il seguito dell'esame del disegno di legge n. 520 è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Direttore: DOTT. CARLO GIANNUZZI