

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

10° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 FEBBRAIO 1984

Presidenza del Presidente **BONIFACIO**,
indi del Vice Presidente **TARAMELLI**

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Adeguamento delle indennità degli assessori comunali» (71), d'iniziativa dei senatori Bozzello Verole ed altri

«Status degli amministratori locali» (142), d'iniziativa dei senatori Pavan ed altri

«Posizione e trattamento dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici chiamati a funzioni pubbliche elettive in seno alle unità sanitarie locali» (363), d'iniziativa dei senatori Santalco ed altri

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE (BONIFACIO-DC)	Pag. 2, 8, 10 e <i>passim</i>
BRUGGER (Misto-SVP)	23
CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno	12, 18, 19
DE SABBATA (PCI)	9, 10, 14 e <i>passim</i>
GARIBALDI (PSI)	9, 22
MAFFIOLETTI (PCI)	10
MANCINO (DC)	9, 10
MARCHIO (MSI-DN)	18, 19
MURMURA (DC), relatore alla Commissione	2, 6, 17 e <i>passim</i>

PAVAN (DC)	Pag. 9, 19, 20
SANDULLI (DC)	10, 17
SAPORITO (DC)	6
STEFANI (PCI)	20, 21
TARAMELLI (PCI)	23

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

Presidenza del Presidente
BONIFACIO

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Adeguamento delle indennità degli assessori comunali» (71), d'iniziativa dei senatori Bozzello Verole ed altri

«Status degli amministratori locali» (142), d'iniziativa dei senatori Pavan ed altri

«Posizione e trattamento dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici chiamati a funzioni pubbliche

elettive in seno alle unità sanitarie locali» (363), d'iniziativa dei senatori Santalco ed altri.

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei disegni di legge: «Adeguamento delle indennità degli assessori comunali», d'iniziativa dei senatori Bozzello Verole, Barsacchi, Della Briotta, Scevarolli e Di Nicola e «Status degli amministratori locali», d'iniziativa dei senatori Pavan, Triglia, Mancino, Murmura, Saporito, Stefani, De Sabbata, Pollini, Scevarolli, Garibaldi, Schietroma e Orciari.

Su materia connessa è iscritto all'ordine del giorno anche il seguente disegno di legge: «Posizione e trattamento dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici chiamati a funzioni pubbliche elettive in seno alle unità sanitarie locali», d'iniziativa dei senatori Santalco, Cengarle, Riggio e Fimognari.

Data la connessione delle materie, propongo che i tre disegni di legge siano discussi congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito. Prego il senatore Murmura di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

MURMURA, relatore dalla Commissione. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, non credo sia superfluo sottolineare l'importanza di una soluzione legislativa nuova e moderna per questa materia che ha dato luogo non solo ad una serie di controversie e dibattiti politici e giuridici, ma anche a procedimenti giudiziari pendenti ed a ripetute decisioni della Corte costituzionale che hanno posto l'esigenza di una riforma, conforme all'articolo 51 della Costituzione ed alla libertà di movimento concessa ai rappresentanti eletti nelle assemblee locali di ogni livello e dimensione.

Tale ispirazione fondamentale ha determinato i presentatori dei vari disegni di legge, in questa legislatura e nella precedente, a porre in essere un lavoro articolato e preciso, e credo anche completo e compiuto, ed ha informato gli indirizzi della apposita Sottocommissione, istituita ai sensi dell'articolo 43 del Regolamento, le cui conclusioni ora

illustrerò. La Sottocommissione è stata istituita nel corso dell'esame dei disegni di legge nn. 71 e 142, allora innanzi alla Commissione in sede referente.

Voglio ricordare che sul testo del disegno di legge n. 142, d'iniziativa dei senatori Pavan ed altri, la Commissione bilancio in sede plenaria aveva sollevato numerose obiezioni, formulando rilievi, se non addirittura opposizioni. Per tale ragione, il testo è stato profondamente rivisto dalla Sottocommissione, tant'è vero che il parere espresso ieri dalla Commissione bilancio è sostanzialmente favorevole.

Il parere espresso dalla Commissione bilancio, di cui è estensore il senatore Covi, è il seguente:

«La Commissione bilancio e programmazione economica, esaminati gli emendamenti al disegno di legge n. 142, trasmessi dalla Commissione di merito, non si oppone all'ulteriore corso degli stessi, a condizione che la Commissione di merito provveda alla quantificazione dell'onere ai sensi del disposto dell'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

La Commissione rileva l'opportunità di eliminare le parole "o per regolamento" nel terzo comma dell'articolo 11; di sostituire al primo comma dell'articolo 19 le parole "in relazione agli" con la parola "entro", e di eliminare l'ultimo comma del medesimo articolo».

Sono stati poi presentati alcune emendamenti dal senatore Mancino agli articoli 3, 4, 7, 11, 12, 14 e 16. Inoltre, ai provvedimenti inizialmente assegnati, disegni di legge nn. 71 e 142, si è aggiunto il disegno di legge n. 363 d'iniziativa del senatore Santalco ed altri, che concerne e disciplina il trattamento e la posizione dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici chiamati a funzioni pubbliche elettive in seno alle unità sanitarie locali.

Passerò ora ad illustrare il testo elaborato dalla Sottocommissione.

L'articolo 1 contiene una elencazione non esplicita, non articolata, di coloro i quali, chiamati a ricoprire cariche elettive presso comuni, province, unità sanitarie locali, comunità montane, eccetera, hanno diritto di

disporre del tempo necessario per l'esercizio del proprio mandato attraverso aspettative e permessi, nonchè di percepire indennità e rimborsi di spese così come previsto dal disegno di legge.

Si tratta, in fondo, di un'affermazione di principio che ha il suo valore e la sua giustificazione anche in ossequio all'articolo 51 della Costituzione.

All'articolo 2, in parte innovando e capovolgendo la filosofia del testo Pavan ed altri, si stabilisce che sono collocati in aspettativa non retribuita, anche se questa non è prevista dai rispettivi ordinamenti, i lavoratori dipendenti, pubblici o privati, che vengono eletti alle cariche indicate nell'articolo 1.

Questo periodo trascorso in aspettativa deve considerarsi come servizio effettivo. Viene, inoltre, sancito il principio che, per quanto riguarda gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi, provvede l'ente presso il quale il lavoratore posto in aspettativa esercita il mandato: ciò mi sembra anche in ossequio al contenuto della sentenza della Corte costituzionale n. 194 del dicembre 1981.

Si tratta di una norma certamente importante e qualificante che capovolge, relativamente ad alcuni lavoratori dipendenti, il principio sancito dallo stesso Statuto dei lavoratori, il quale invece prevede per gli eletti a cariche sindacali o a mandato elettivo che gli oneri continuino a fare carico all'ente di provenienza e non a quello del quale si è amministratori.

L'articolo 3 prevede non l'obbligo per l'ente locale di corrispondere le indennità, ma una facoltatività per la corresponsione della indennità mensile di carica, così confermando il principio che essa non debba essere meramente compensativa del lavoro svolto, ma debba essere una vera e propria indennità. I limiti massimi dell'indennità mensile di carica vengono previsti in una tabella allegata alla legge, tabella che non contiene cifre eccessive rispetto a quello che sappiamo essere il minimo indispensabile per lo svolgimento sollecito, puntuale e corretto di queste funzioni assai importanti e delicate.

Si dispone, inoltre, all'articolo 3, che ai sindaci dei comuni con popolazione superiore a

un determinato livello, i quali non siano lavoratori dipendenti o che, quali lavoratori dipendenti, siano collocati in aspettativa non retribuita, venga corrisposta un'indennità raddoppiata. Questo per venire incontro all'esigenza, ripetutamente manifestata, di non privilegiare i lavoratori pubblici o dipendenti da società, da imprese o da aziende private rispetto ai lavoratori autonomi i quali, ove si fosse usato il criterio di un'indennità fissa più alta, sarebbero stati indiscutibilmente discriminati, con la conseguenza della violazione del principio della parità di trattamento.

Gli articoli 4, 5 e 6 del testo precedente sono stati soppressi; l'articolo 7 (che diventa perciò articolo 4) prevede che tutti i lavoratori dipendenti, privati o pubblici, che siano eletti nei consigli comunali, provinciali o circoscrizionali aventi funzioni deliberative (che sono coloro che vengono eletti direttamente dagli elettori e non nominati dal consiglio comunale sulla base dei risultati elettorali a favore delle varie liste) nonchè (principio questo già affermato dalla legge di conversione del decreto-legge sulla finanza locale 1982-83) gli eletti di associazioni a rilevanza nazionale, hanno diritto ad assentarsi dal lavoro per l'intera giornata nella quale gli organi collegiali sono convocati.

Analogo principio viene stabilito anche per i lavoratori dipendenti privati o pubblici eletti nelle assemblee delle unità sanitarie locali o delle comunità montane, nei consorzi tra enti locali, nei consigli delle aziende municipali, provinciali o consortili, nei consigli circoscrizionali non aventi funzioni deliberative nonchè nelle commissioni consiliari o circoscrizionali formalmente istituite.

Al diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata nella quale sono riuniti questi organi collegiali si aggiunge il diritto di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di ventiquattro ore lavorative al mese, elevabili a quarantotto per i sindaci. Tali assenze sono retribuite.

Inoltre, si stabilisce che l'onere per le assenze dal servizio dei lavoratori dipendenti da privati o da soggetti pubblici economici è a carico dell'ente od organismo di cui sono amministratori che, su richiesta, è tenuto a

rimborsare al datore di lavoro quanto corrisposto per le ore o giornate di effettiva assenza.

Vi è poi un'altra possibilità: tutti i lavoratori dipendenti di cui sopra hanno diritto ad ulteriori permessi non retribuiti qualora risultino necessari per l'espletamento del mandato.

Gli articoli 8 e 9 del testo originario sono soppressi. L'articolo 10 diventa articolo 5 nel testo predisposto dalla Sottocommissione e prevede la corresponsione di un'indennità mensile di carica all'assessore delegato o anziano dei comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti nella misura del 50 per cento di quella determinata per il sindaco in base alla tabella allegata. Vorrei precisare che insieme all'assessore anziano può comunque esserci l'assessore delegato, il cosiddetto vice sindaco; quindi si può scegliere tra l'uno e l'altro, però ha priorità l'assessore delegato qualora coesistano entrambi.

Tale indennità mensile di carica viene corrisposta nella misura del 55 per cento di quella determinata per il sindaco, in base alla tabella allegata, all'assessore delegato o anziano dei comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 50.000 abitanti, e sale al 75 per cento per l'assessore delegato o anziano dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

Agli assessori effettivi e supplenti, cioè a tutti i componenti della Giunta, escluso l'assessore delegato o anziano di cui ho già parlato, dei comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 50.000 abitanti tale indennità viene corrisposta nella misura del 45 per cento di quella assegnata al sindaco in base alla tabella allegata e sale al 70 per cento nel caso di assessori effettivi e supplenti dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

Inoltre, nel penultimo comma dell'articolo 5 si stabilisce che le indennità di carica previste per i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti sono raddoppiate per gli assessori comunali che non siano lavoratori dipendenti ovvero, essendo soggetti a rapporto di lavoro dipendente, chiedano di essere collocati in aspettativa non retribuita.

Si sancisce infine che i relativi provvedimenti, come avviene anche attualmente, sono adottati dal consiglio comunale.

All'articolo 6, già articolo 11 del testo originario, si stabiliscono analoghe norme per i presidenti delle amministrazioni provinciali, che hanno diritto pertanto ad un'indennità mensile di carica in misura pari a quella prevista per il sindaco del rispettivo comune capoluogo.

Anche all'assessore anziano delle amministrazioni provinciali viene corrisposta un'indennità mensile di carica in misura pari al 75 per cento di quella attribuita al presidente, mentre per gli assessori effettivi e supplenti tale indennità è fissata in misura pari al 70 per cento di quella attribuita al presidente.

Fermo restando che i relativi provvedimenti sono adottati dal consiglio provinciale, al penultimo comma dell'articolo 6 del testo predisposto dalla Sottocommissione si stabilisce che agli amministratori provinciali che non siano lavoratori dipendenti o che, quali lavoratori dipendenti, siano collocati in aspettativa non retribuita, sia corrisposta tale indennità in misura raddoppiata, parificando in tal modo il trattamento indennitario degli amministratori provinciali con quello previsto per i sindaci e i componenti la giunta comunale.

L'articolo 7, già articolo 12, stabilisce l'indennità mensile di carica che compete ai presidenti delle comunità montane che deve essere pari al 50 per cento di quella spettante, ai sensi del precedente articolo 3, al sindaco di un comune avente popolazione pari a quella degli abitanti compresi nella comunità.

È prevista un'indennità mensile di carica anche per i componenti degli organi esecutivi delle comunità montane con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, entro il limite del 50 per cento di quella fissata per il presidente, che può essere elevato al 60 per cento per colui che svolge funzioni di vice presidente vicario.

Inoltre, ai presidenti delle comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti che non siano lavoratori dipendenti o che, quali lavoratori dipendenti, siano collocati in

aspettativa non retribuita, è corrisposta in misura raddoppiata l'indennità prevista al primo comma di questo articolo.

L'articolo 8, già articolo 13, stabilisce un'indennità mensile di carica per i presidenti dei comitati di gestione delle unità sanitarie locali entro i limiti dell'80 per cento di quella spettante al sindaco di un comune avente popolazione pari a quella degli abitanti compresi nel rispettivo bacino, di importo, comunque, non superiore a quello spettante al sindaco del comune capoluogo.

Ai componenti il comitato di gestione delle unità sanitarie locali è corrisposta un'indennità mensile di carica entro i limiti del 50 per cento di quella fissata per il presidente.

I relativi provvedimenti sono adottati dagli organi collegiali competenti, quindi rispettivamente dalle assemblee delle unità sanitarie locali o dai consigli di amministrazione.

Anche ai presidenti delle unità sanitarie locali che non siano lavoratori dipendenti o che, quali lavoratori dipendenti, siano collocati in aspettativa non retribuita è corrisposta l'indennità prevista al primo comma dell'articolo in misura raddoppiata, purchè nel territorio della unità sanitaria vi siano oltre 50.000 abitanti.

L'articolo 9 prevede un'indennità mensile di carica per i presidenti di enti ed aziende con amministrazione autonoma di enti territoriali non superiore all'80 per cento di quella spettante al sindaco o al presidente dell'ente territoriale da cui dipendono.

Anche ai componenti degli organi esecutivi dei predetti enti od aziende può essere corrisposta tale indennità in misura non superiore al 50 per cento di quella fissata per il presidente.

I relativi provvedimenti sono adottati dall'organo assembleare dell'ente territoriale da cui dipende l'ente o l'azienda.

Secondo l'articolo 10, ai presidenti di consorzi o di associazioni tra comuni e province può essere attribuita, in relazione alla popolazione servita e alla qualità ed entità dei servizi, una indennità mensile di carica entro i limiti dell'80 per cento di quella spettante al sindaco del comune più popoloso, facente parte del consorzio o della associazione.

Ai componenti degli organi esecutivi dei suddetti enti è corrisposta una indennità rapportata al 50 per cento di quella prevista per il presidente. Si stabilisce che all'adozione della deliberazione di concessione e di determinazione di queste indennità provvedono le rispettive assemblee, ma con una maggioranza qualificata di due terzi dei componenti, sentiti anche gli enti territoriali interessati.

Non si è voluto sancire il principio di una deliberazione degli enti territoriali che hanno dato vita al consorzio o all'associazione per evitare una eccessiva perdita di tempo, ma si è voluto stabilire una sostanziale concertazione tra i vari organi o enti che hanno determinato la nascita del consorzio o dell'associazione.

L'articolo 11, già articolo 14, non contiene alcuna innovazione rispetto alla legislazione vigente, se non quella del penultimo comma. Infatti il cosiddetto gettone di presenza è della stessa entità di quello attuale; e credo che la misura di questi gettoni non sia eccessiva, se si considera nella sostanza e nella realtà la situazione attuale di questi organismi.

Si prevede la concessione di una indennità di presenza, della stessa entità, per le sedute dei consigli tributari e delle commissioni comunali previste per legge o per regolamento in misura non superiore a quella prevista per i componenti dei rispettivi consigli ed alle medesime condizioni. La stessa indennità si prevede per le commissioni consiliari che siano formalmente istituite per regolamento, approvato anche dagli organi di controllo, che siano formalmente convocate. Si stabilisce il divieto di cumulare gettoni di presenza nello stesso giorno in capo allo stesso consigliere impegnato, ad esempio, la mattina in una commissione ed il pomeriggio in un consiglio o viceversa, perchè si parte dall'idea che questo gettone di presenza sia sufficiente a coprire l'intera perdita che per l'espletamento di tale mandato elettorale viene a subire colui che è eletto.

L'articolo 12, già articolo 15, sancisce il medesimo principio per le amministrazioni provinciali, con gli stessi criteri di cui all'articolo precedente relativo ai comuni. Debbo dire - perchè non tutti i presenti lo

sanno - che non vi è alcuna innovazione anche per queste commissioni provinciali o consigli tributari. Infatti già si concedono con atti deliberativi regolarmente approvati, come ho già detto, indennità e compensi di spesa. Quindi non è da paventarsi alcun onere, nuovo o superiore, nè è da nutrirsi alcuna preoccupazione per le conseguenze di questo articolo. Questa figura, forse, non era prevista esplicitamente nelle precedenti leggi sulle indennità agli amministratori locali, ma nasceva da altre disposizioni e norme.

All'articolo 13 viene prevista la corresponsione di una indennità per i componenti delle assemblee e delle unità sanitarie locali e delle comunità montane, sempre per una seduta al giorno, per ogni partecipazione effettiva all'assemblea; si stabilisce anche il divieto di cumulabilità di questa indennità con altre per riunioni o impegni prestati nella stessa giornata. Qui vi è una lieve discrepanza rispetto alle indennità e gettoni di presenza che competono agli amministratori locali. Infatti, mentre per gli amministratori di comuni con meno di 30.000 abitanti è prevista una indennità di 15.000 lire, per le unità sanitarie locali questo gettone è di 20.000 lire. È vero però che le unità sanitarie locali non dovrebbero comprendere circoscrizioni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti.

All'articolo 14 si stabilisce la possibilità di un gettone di presenza per la partecipazione alle assemblee di consorzio o di associazione di comuni e province.

L'articolo 15 dice che coloro i quali, componenti degli organi esecutivi degli enti indicati nell'articolo 1, non percepiscono alcuna indennità di carica, possono avere una indennità di presenza per l'effettiva partecipazione alle sedute degli organismi esecutivi di cui sono componenti.

Viene confermato, all'articolo 16, il principio dell'attribuzione di una indennità ai presidenti dei consigli circoscrizionali, quelli cioè che svolgono per espressa norma legislativa e per delega del consiglio comunale funzioni deliberative, che, in quanto tali, sono anch'essi eletti direttamente dai cittadini e non sono di nomina, come avviene per i consigli di quartiere o di circoscrizione cui non siano state attribuite funzioni deliberati-

ve. È stabilita anche una indennità di presenza e, per i soli comuni oltre i 500.000 abitanti, essa è attribuita anche per la partecipazione alle sedute delle commissioni che sono l'organo, lo strumento attraverso cui la circoscrizione effettivamente è presente e lavora. Dico questo perchè, come tutti sappiamo, le circoscrizioni hanno un solo organo esecutivo, cioè il presidente, non essendovi un organo più ristretto e limitato; non esiste, ad esempio, una giunta.

SAPORITO. Ci sono le commissioni.

MURMURA, *relatore*. Sì, però esse svolgono funzioni collegiali di supporto al consiglio e non al presidente; si tratta di uno strumento di collaborazione con l'assemblea. Per questo è previsto nelle grandi città che venga corrisposta una indennità, che rappresenta anche l'unica innovazione rispetto alla normativa vigente.

Tutte queste indennità, quella per i presidenti di circoscrizione, quella per i componenti delle assemblee, quella per i componenti delle commissioni consiliari, formalmente riunite e convocate, sono deliberate dal consiglio comunale contemporaneamente, anche se non con il medesimo atto deliberativo, alle deliberazioni dell'indennità per il sindaco, per gli assessori e per i consiglieri.

All'articolo 17 viene stabilito e disciplinato, in maniera più precisa di quanto lo sia ora, il sistema delle indennità di rimborso spese per gli amministratori locali, i quali, per ragioni del loro mandato, si rechino fuori dell'ambito territoriale cui si riferiscono le funzioni esercitate.

Carattere innovativo riveste il secondo comma dell'articolo, per il quale ai cittadini chiamati a ricoprire le cariche elettive di cui all'articolo 1, che risiedono fuori dal capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute entro i limiti del territorio provinciale, per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonchè per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate.

Ai sensi del terzo comma, inoltre, agli amministratori della provincia il rimborso per le spese di viaggio sostenute compete con riferimento al territorio della regione.

All'articolo 18 si prevede che tutte le indennità di carica previste da questa legge non sono cumulabili tra loro e che tutti i parlamentari nazionali od europei, nonché i consiglieri regionali, non possono percepire alcuna indennità, neanche il cosiddetto gettone di presenza, tranne il rimborso delle spese sostenute.

Ritengo che ciò non sia equo (anche se sono stato tra i più accesi sostenitori di questa norma) perchè il gettone di presenza è cosa diversa dall'indennità. Tuttavia, considerato l'organo da cui il provvedimento in esame promana, credo sia estremamente opportuno sancire espressamente il divieto di questa cumulabilità.

All'articolo 19 si prevede un aggiornamento triennale delle indennità, previsto con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, sulla base degli stessi criteri che servono a determinare l'indennità integrativa speciale. Si prevede, altresì, che questo aumento triennale non possa superare il 10 per cento per ciascun anno del triennio.

Al successivo articolo di copertura si riferisce la condizione posta dalla Commissione bilancio. Si prevede che l'onere finanziario derivante dall'attuazione della legge rientri tra le spese normali del comune; quindi non dovrebbe esserci a tal fine alcun incremento della spesa, o meglio non dovrebbe esserci alcun incremento dei contributi e delle compartecipazioni che il Ministero dell'interno opera, a carico del bilancio dello Stato, nei confronti degli enti locali interessati.

La Commissione bilancio, però, richiede una determinazione precisa della quantificazione di questo onere che il Governo credo dovrà presentare. Io non sono convinto della legittimità di questa condizione dettata dalla Commissione bilancio, perchè se questo principio fosse permanentemente valido bisognerebbe dire che sono illegittime tutte le imputazioni di nuove spese a carico degli enti locali, fatte ad esempio con decreto del Presidente della Repubblica, di attuazione

degli accordi di lavoro, e che nessuna previsione di maggior incremento a carico del bilancio dello Stato avviene relativamente a questi oneri.

Anche in qualche provvedimento approvato in questi giorni dal Parlamento si è stabilito analogo accollo degli oneri agli enti locali, ma nessuno è stato tanto scrupoloso tutore del bilancio degli enti locali da porre l'esigenza di una norma come quella qui richiamata.

Con successivo articolo si stabilisce una norma transitoria che trae origine dalla preoccupazione, che non è meramente teorica, che con questa nuova disciplina gli amministratori locali perdano qualcosa rispetto a quello di cui attualmente beneficiano. Si dice che fino al termine del mandato elettorale essi hanno diritto a mantenere il trattamento economico a loro favorevole, quello cioè previsto dall'articolo 3 della legge 12 dicembre 1966, n. 1078.

Un altro articolo concerne il trattamento fiscale e tributario, con la soppressione del secondo comma del testo originario.

Si prevede infine l'abrogazione di tutte le disposizioni contenute nelle leggi precedenti, dallo Statuto dei lavoratori a tutte le varie norme che sono seguite.

Quanto alla indennità corrisposta ai sindacati, vi è l'obbligo per i comuni di determinarla nella misura indicata: si tratta di un tetto non superabile. Vi sono molti comuni nei quali, in fondo, il sindaco è tutto; ha grandi responsabilità, poichè la giunta è composta il più delle volte da persone che hanno poco tempo libero a disposizione, soprattutto agricoltori, contadini, operai.

Nella tabella allegata, per i sindaci dei comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti viene proposta un'indennità di carica di lire 300.000 invece delle 100.000 attuali; per i comuni da 1.001 a 3.000 abitanti una indennità di lire 400.000; per i comuni da 3.001 a 5.000 abitanti di lire 500.000 rispetto alle 200.000 attuali; per i comuni da 5.001 a 10.000 abitanti di lire 600.000 rispetto alle 280.000 attuali; per i comuni da 10.001 a 30.000 abitanti di lire 700.000; per i comuni da 30.001 a 50.000 abitanti di lire 850.000 rispetto alle 400.000 attuali; per i comuni da 50.001 a 100.000 abitanti di lire 1.100.000

rispetto alle 560.000 attuali; per i comuni da 100.001 a 250.000 abitanti di lire 1.300.000 rispetto alle 740.000 attuali; per i comuni da 250.001 a 500.000 abitanti di lire 1.500.000 rispetto alle 900.000 attuali; per i comuni oltre 500.000 abitanti di lire 1.800.000 rispetto a cifre varie perchè prima le classi erano due, prevedendosi per i comuni da 500.000 a 1.000.000 abitanti un'indennità di lire 1.000.000 e per i comuni oltre un milione di abitanti un'indennità di lire 1.200.000.

Occorre ricordare che per coloro i quali non siano lavoratori dipendenti, non liberi professionisti o esercenti di attività mercantili, o se lavoratori dipendenti siano collocati in aspettativa non retribuita, tali indennità sono raddoppiate.

Ho fatto riferimento anche alla tabella al fine di rilevare come il maggiore aumento di queste indennità investa i piccoli e modesti centri; è vero che questi sono il maggior numero dei comuni, ma è anche vero che la triplicazione prevista per la prima classe di questi comuni rispetto al trattamento indennitario precedente non deve essere valutata nel coefficiente di tre ma nella sua quantificazione, nel *quantum*. Quindi, non bisogna spaventarsi se per le altre classi di comuni le indennità si sono moltiplicate per un coefficiente minore di tre. Per quanto riguarda i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, data la loro importanza, ritengo che sia necessario questo trattamento, che non è certamente sproporzionato.

Concludo confermando in ogni loro parte le precedenti relazioni, e in particolare la relazione svolta nella seduta del 30 novembre 1983 sul disegno di legge n. 142.

Ritengo che il testo elaborato in sede di Sottocommissione meriti il parere favorevole della Commissione, che eventualmente apporterà le modifiche che riterrà opportune.

Merita, inoltre, particolare apprezzamento l'autorevole contributo offerto dal Governo e dai componenti della Sottocommissione, che hanno lavorato intensamente per giungere all'elaborazione del testo del disegno di legge al nostro esame, particolarmente complesso, la cui predisposizione è stata resa ancora più difficile dalle molte incomprensioni che si sono create e dalle molte preoc-

cupazioni manifestate da quanti forse non sono perfettamente a conoscenza del ruolo delle autonomie nell'ordinamento complessivo del nostro Stato.

Credo che nessuno potrà accusare il Parlamento di avere trasformato gli amministratori locali in funzionari pubblici, visto che ad essi viene semplicemente accordato un modesto riconoscimento per il loro gravoso impegno. Essi, spesso incompresi, a volte perfino osteggiati, hanno svolto e continuano a svolgere correttamente il loro lavoro a tutela delle istituzioni del nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore Murmura per la sua ampia relazione.

Vorrei rivolgere un particolare ringraziamento anche ai componenti della Sottocommissione e al rappresentante del Governo per l'impegno da loro dedicato in questi giorni, al fine di consentire alla Commissione di attenersi al calendario dei lavori predisposto dall'Assemblea.

A questo punto, sarei del parere di aprire la discussione generale e di sospendere poi brevemente i nostri lavori per poter effettuare un primo vaglio degli emendamenti presentati al testo in discussione, tenendo presente che la Commissione bilancio ha dichiarato di non opporsi all'ulteriore corso del provvedimento purchè si provveda alla quantificazione dell'onere ai sensi del disposto dell'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, cioè della legge istitutiva dei meccanismi della legge finanziaria.

Do pertanto lettura del citato articolo 27, che dice: «Le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti di cui al precedente articolo 25 (comuni, province, altri enti) devono contenere la previsione dell'onere stesso nonchè l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci annuali e pluriennali».

MANCINO. Signor Presidente, vorrei intervenire in merito all'ulteriore corso dei lavori.

Sono latore di una richiesta del senatore Gualtieri, che è impegnato nel Comitato per i servizi di sicurezza, il quale mi ha pregato di prospettare l'opportunità di un breve dif-

ferimento dell'*iter* del provvedimento allo scopo di permettere anche al Gruppo repubblicano di manifestare il proprio orientamento in materia. Rivolgo, perciò, tale richiesta alla Commissione, anche se mi rendo conto che, tenendo presente il calendario dei lavori predisposto dall'Assemblea, non abbiamo molto tempo a disposizione. Tuttavia, ritengo che, trattandosi di una richiesta avanzata da parte di un senatore appartenente ad un Gruppo che fa parte della maggioranza di Governo, sarebbe opportuno dare la possibilità a questa parte politica di esprimere il proprio parere in merito al disegno di legge in discussione, sul quale potrebbe avere perplessità e sollevare obiezioni fondamentali.

Pregherei pertanto la Commissione di accogliere la richiesta avanzata dal senatore Gualtieri.

DE SABBATA. Signor Presidente, ci troviamo di fronte ad una situazione difficile, atteso che lo stesso senatore Gualtieri, in qualità di presidente di Gruppo, ha concorso all'approntamento del calendario dei lavori dell'Assemblea. Dico questo non perchè voglia impedire al senatore Gualtieri di prendere parte al nostro dibattito, ma perchè era stato stabilito che questa mattina era l'ultimo termine utile per poter giungere alla conclusione dell'*iter* del provvedimento nei tempi previsti.

Ritengo che dovremmo iniziare comunque la discussione generale, eventualmente senza chiuderla per consentire al senatore Gualtieri di prendere poi la parola.

In ogni caso, sia che si decida di rinviare tutto, sia che si svolga la discussione generale, sarei del parere di sospendere la seduta; in sede informale, si potrebbe attuare una «ripulitura» del testo per riportarlo in Commissione.

GARIBALDI. Signor Presidente, questo provvedimento ha una portata istituzionale. Non credo che sia corretto da parte di alcuno assumere posizioni defilate e comunque finalizzate a mietere facili successi politico-demagogici. Auspico quindi — e vengo alla sostanza della questione — il massimo di convergenza politica sul provvedimento al

nostro esame. La richiesta del senatore Gualtieri merita la massima considerazione, non soltanto perchè proviene da un collega autorevole e consapevole, ma anche perchè egli è, come sottolineava il collega Mancino, un esponente di una forza politica presente nella maggioranza e nel Governo. Credo che ciò debba essere tenuto presente, non come atto formale bensì come momento del dibattito generale che ci si ripropone di riprendere, sia pure per temi generali, dopo la relazione del senatore Murmura.

Sarei quindi dell'avviso di sospendere l'esame degli emendamenti per adeguarli al testo che la Sottocommissione ha portato al nostro esame. Oggi pomeriggio si potrà riprendere la discussione generale in modo che il senatore Gualtieri possa vivere dall'interno la complessa realtà in cui è cresciuto il dibattito. Al di là della partecipazione del senatore Gualtieri alla discussione generale, dovremo prendere atto che vi sono delle posizioni precostituite; e non è gradevole per nessuno soggiacere alla logica del prendere o lasciare.

La mia proposta, in conclusione, è la seguente: sospendere adesso, esaminare la congruità degli emendamenti e riprendere la discussione oggi pomeriggio con la presenza del collega Gualtieri.

MANCINO. Faccio presente che nel primo pomeriggio è previsto un incontro di esponenti della maggioranza su tale materia.

DE SABBATA. Ma allora, senatore Mancino, la richiesta di differimento non è dovuta solo alle esigenze del senatore Gualtieri.

PAVAN. Signor Presidente, ritengo che vadano tenute presenti tutte le osservazioni che sono emerse. Il collega, senatore Mancino, ha rappresentato l'esigenza di un altro collega, presidente di un Gruppo di maggioranza, il quale desidera esprimere il proprio parere in merito al testo che il Sottocomitato ha preparato, mentre il collega De Sabbata ha detto che si potrebbero intanto apportare alcune limature al testo medesimo.

Per rispettare la richiesta del collega Gualtieri, il quale non è presente in quanto è

1^a COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN (8 febbraio 1984)

impegnato in un'altra Commissione su temi molto importanti, si potrebbe rinviare la seduta al pomeriggio, e nel frattempo potremmo procedere a quella «ripulitura» tecnica che il collega De Sabbata richiedeva. Nel pomeriggio potrebbe farsi la discussione generale, che credo non sarà troppo lunga, affrontando in modo concreto anche il problema degli emendamenti.

PRESIDENTE. Comunico che sono stati presentati emendamenti da parte del Governo, del senatore Mancino e dei senatori del Gruppo comunista. Sugli emendamenti aventi conseguenze finanziarie occorrerà acquisire il parere della Commissione bilancio.

SANDULLI. Sono anch'io dell'opinione che bisognerà differire la discussione di alcune ore per consentire una pausa non dico di riflessione, ma di studio; infatti, solo questa mattina ho preso visione del testo elaborato dalla Sottocommissione e non sono quindi in grado di esprimere ora, *cognita causa*, la mia posizione in questa materia.

Quanto detto vale a maggior ragione per il fatto che l'articolo 20 non offre copertura al provvedimento. Inoltre tale articolo, così come formulato, non considera tutti gli aspetti della spesa, perchè vi sono enti che saranno tenuti a sopportare gli oneri contributivi, cioè enti diversi da quelli locali.

Si dice poi che alcuni enti, non operanti a carico del bilancio dello Stato, faranno fronte con le attività specifiche dei propri bilanci; ma non tutti gli enti sono attivi, ci sono anche quelli passivi. Questi aspetti ed altri ancora meritano, a mio giudizio, una riflessione più approfondita.

DE SABBATA. Ritengo che si debba procedere allo svolgimento della discussione generale; ciò peraltro non contrasta con l'esigenza espressa dalla maggioranza di incontrarsi nel primo pomeriggio.

Se la maggioranza si deve vedere, non saremo certo noi a negarlo, dal momento che ho sempre sostenuto, d'intesa con gli altri, che si tratta di una questione istituzionale.

MAFFIOLETTI. Sono d'accordo con il collega De Sabbata sulla necessità dell'immediato svolgimento della discussione generale.

Non si può, a mio avviso, sospendere la discussione generale perchè un Gruppo politico lo chiede.

PRESIDENTE. A questo punto, mi sembra opportuno convocare una riunione dell'Ufficio di presidenza allargata ai rappresentanti dei Gruppi.

Pertanto, se non si fanno osservazioni, sospendo brevemente la seduta.

I lavori vengono sospesi alle ore 11,15; in sede redigente vengono ripresi alle ore 11,30.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori. In base alle decisioni prese in seno all'Ufficio di presidenza, dichiaro aperta la discussione generale.

MANCINO. Vorrei ricordare anzitutto che per quanto riguarda lo *status* degli amministratori sono stato presentatore di un disegno di legge nella VIII legislatura; quindi rivendico a me e al mio Gruppo la priorità temporale nella presentazione di un testo che riguarda lo *status* degli amministratori. Non vi è pertanto in noi nessuna volontà dilatoria, bensì la ferma intenzione di arrivare ad una conclusione possibilmente unanime, non escludendo che si possa anche addivenire ad una larga maggioranza.

Non vi è dubbio che l'impianto delle attuali conclusioni sia diverso da quello che si era dato nella VIII legislatura e agli inizi della IX. Infatti, si risolve più organicamente la questione delle indennità agli amministratori, ma con una soluzione che rovescia, ripeto, il primitivo impianto, in quanto consente il collocamento in aspettativa dell'amministratore senza retribuzione; questa è una novità introdotta dalla Sottocommissione, ed è una novità rispetto alla quale vi è il diritto ad avere una considerazione attenta da parte dei Gruppi politici. Si risolvono in questo modo, prevalentemente, le note perplessità suscitate dal primitivo impianto nel settore del lavoro privato. Vale a dire che il problema viene risolto in maniera più organica perchè, invece di fare una serie di passaggi, partite di giro tra datore di lavoro privato e amministrazione degli enti locali, si stabili-

1^a COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN. (8 febbraio 1984)

sce che chi va in aspettativa non ha retribuzione, ma ha un'indennità adeguata anche alle funzioni svolte.

Non discuto il nuovo impianto, anzi dico di poterlo anche accettare; vorrei, però, lasciare alla libertà delle amministrazioni comunali uno spazio di valutazione autonoma. Il testo recepisce questa mia preoccupazione, che ho espresso in sede di Sottocommissione, ma credo che sia andato al di là della mia stessa intenzione. La disciplina prevista è la seguente: fino a 10.000 abitanti non vi è diritto di chiedere l'aspettativa; sopra i 10.000 abitanti vi è diritto all'aspettativa, con la conseguenza di raddoppiare l'indennità. Secondo quanto mi fa osservare l'onorevole Sottosegretario, è il caso di precisare che non manca mai il diritto all'aspettativa; ma essa sostanzialmente manca nei comuni al di sotto dei 10.000 abitanti perchè non è previsto il raddoppio della indennità.

Ora, se esiste una strategia diversa tra comuni al di sotto e comuni al di sopra dei 10.000 abitanti, io mi permetto di rivendicare una autonoma decisione, sia pure entro il tetto massimo stabilito dalle tabelle, per i consigli comunali dei comuni al di sotto dei 10.000 abitanti, consentendo a quelli al di sopra dei 10.000 abitanti di deliberare la indennità così come prevista della legge. Si può discutere sul fatto che vi sarebbe una diversa posizione dei comuni a seconda del numero degli abitanti. Come legislatori, però, dobbiamo comportarci in modo conseguente, e dopo aver creato lo spartiacque ai fini del raddoppio della indennità quando l'amministratore va in aspettativa, è chiaro che dobbiamo continuare a tenere presente tale differenza. Non mi sembra di allontanarmi dall'impianto del testo quando dico che al di sotto dei 10.000 abitanti dobbiamo lasciare alla libera determinazione dei consigli comunali la corresponsione di indennità secondo i tetti previsti dalla tabella, mentre al di sopra potremmo ripristinare il vecchio testo della Sottocommissione, ancora in atto fino a venerdì della scorsa settimana.

Ripeto, l'emendamento che intendo proporre è funzionale allo spartiacque tra i comuni con popolazione al di sopra e al di sotto dei 10.000 abitanti introdotto nella de-

terminazione delle indennità di cui alle tabelle.

In secondo luogo, io non ho difficoltà ad ammettere che la legge deve riguardare tutti, anche gli amministratori di «secondo livello», come per prassi si dice, anche gli amministratori di associazioni intercomunali, di consorzi, di unità sanitarie locali, di comunità montane, eletti dai consigli comunali. Credo che l'affermazione del principio del diritto ad esercitare la funzione sia da accettare con riferimento generale. D'altra parte la legge, in questo senso, non può che essere a carattere nazionale. Secondo la mia esperienza territoriale, nella regione Campania, l'affermazione di questo principio nei confronti degli amministratori delle unità sanitarie locali e delle comunità montane non ha trovato applicazione, come è inevitabile in territori estranei al territorio regionale. Infatti, vi sono funzionari che esercitano la loro attività in amministrazioni al di fuori del territorio della regione Campania che non possono godere dell'aspettativa e dei permessi, perchè la legge regionale opera nell'ambito del suo territorio. È pertanto giusto che l'articolo 1 precisi il diritto nei confronti di tutti quelli che amministrano a livello degli enti locali o di associazioni fra enti locali.

Al tempo stesso, dobbiamo tenere conto dell'articolo 3. La Sottocommissione ha stabilito di tener conto dei limiti fissati, e quindi assegna all'ente locale una autonomia di valutazione, sia pure con un limite massimo: al di sotto di quel limite, le amministrazioni possono liberamente deliberare. Quello che ci si domanda è: ponendo i limiti del tetto, chi delibera nei confronti delle unità sanitarie locali, delle comunità montane, e quale deve essere il livello di riferimento, in una legge di principio come questa?

Ho presentato alcuni emendamenti ritenendo che, data l'esistenza di interferenze con le attività delle Regioni, per le unità sanitarie locali e le comunità montane la disciplina concernente la determinazione delle indennità possa essere dettata dai consigli regionali. Si potrebbe anche omogeneizzare la normativa in materia, ma a livello delle singole Regioni poichè è peculiare il

1^a COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN. (8 febbraio 1984)

territorio regionale. Nè possiamo ritenere che una disciplina dettata dal Parlamento nazionale possa avere eguale rispondenza in territori diversi. La dicotomia c'è, le opinioni non sempre coincidono, e vi è una sorta di differente valutazione di cui dobbiamo tener conto come legislatori nazionali.

Ecco perchè affiderei la determinazione delle indennità ai consigli regionali, con legge regionale, per quanto riguarda i presidenti di unità sanitarie locali e di comunità montane. Affiderei alle assemblee delle associazioni intercomunali, obbligatorie o facoltative, la determinazione delle indennità nei limiti di quei tetti che vengono stabiliti dalla tabella o dal nostro articolato.

Certo, mi rendo conto che, così operando, l'impianto potrebbe essere imputato di incoerenza, perchè da una parte si ammette l'autonoma determinazione delle assemblee e dall'altra si delega in via legislativa alle Regioni la determinazione delle indennità per quanto riguarda amministratori che finiscono con l'essere espressione di associazioni intercomunali, sia pure obbligatorie come le unità sanitarie locali o le comunità montane.

Allora delle due l'una: o prendiamo la strada di una determinazione di tetti da parte del legislatore nazionale, consentendo a tutte le assemblee nei limiti di questi tetti di potersi adeguare in conseguenza (a seconda dell'importanza e della sensibilità di un sindacato della pubblica opinione su questo comportamento), oppure accettiamo le tripartizioni contenute nei miei emendamenti.

Sottolineo ancora una volta la volontà del mio Gruppo di arrivare a disciplinare la materia. Non vi è alcun tentativo dilatorio, non vi è alcuna volontà di rinviare la discussione di questo disegno di legge che, invece, si vuole concludere, anche in coerenza con posizioni assunte nella conferenza dei Capi-gruppo della settimana scorsa. La mia richiesta di aggiornare la conclusione della discussione ad oggi pomeriggio, con autorizzazione della Presidenza del Senato, risponde non soltanto ad un *fair play* tra Gruppi della stessa maggioranza, ma anche ad una esigenza di economia di tempo per consentire, dopo l'intervento del senatore Gualtieri, alcune repliche.

Sono infatti convinto che, qualora il senatore Gualtieri non fosse concorde con l'impianto di questo testo e dovesse fare delle osservazioni di carattere pregiudiziale, ci troveremmo al punto di partenza. La mia richiesta, quindi, è volta a realizzare un'economia di tempo nei lavori e non certo a creare condizioni dilatorie. Ho anche illustrato sommariamente il contenuto dei miei emendamenti. Mi scuso per non poter partecipare all'ulteriore corso della discussione, essendo presentatore di emendamenti anche in altra Commissione in cui dovrò recarmi dopo aver ascoltato l'intervento del rappresentante del Governo.

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, signori senatori, il mio intervento sarà estremamente sintetico.

Ringrazio anzitutto il Presidente che ci ha dato l'opportunità di svolgere questa discussione, che serve per comprendere meglio i principi informativi fissati per la predisposizione del testo.

Ieri, in sede di discussione in 5^a Commissione, il Governo ha avuto modo di rivedere, alla luce del nuovo testo, il suo atteggiamento soprattutto in ordine all'onere e agli indirizzi che il Ministro dell'interno espose in questa Commissione.

Vorrei brevemente riassumere i principi fondamentali seguiti nella definizione del testo, che a nostro parere sono importanti in quanto concretizzano il mandato che la stessa Commissione diede alla Sottocommissione, alla quale il rappresentante del Governo ha partecipato.

In primo luogo, è stato accolto il principio della rigorosa delimitazione dell'ambito applicativo della presente legge alla disciplina dello stato giuridico ed economico dei soli amministratori dei comuni, province ed altri enti od organismi che costituiscono comunque proiezione degli anzidetti enti territoriali (comunità montane, unità sanitarie locali, consorzi, eccetera), nella convinzione che, secondo i principi costituzionali, tale materia rientra nell'ambito della competenza legislativa statale data la peculiare natura giuridica dei comuni e delle province, su cui lo Stato ha il controllo, e quindi anche di

tutti gli altri enti o organismi che di essi costituiscono espressione. Gli enti strumentali della Regione non rientrano in questa competenza, ma rientrano nella nostra competenza legislativa - e lo ribadisco - anche le comunità montane, le unità sanitarie locali, eccetera, che riconosciamo come espressione dei comuni.

In secondo luogo, riconosciamo un'ampia autonomia agli enti locali, alle cui libere valutazioni è stato demandato il potere di determinazione dell'ammontare delle indennità di carica da attribuire ai propri amministratori. Questo non è in contraddizione con il terzo punto, che è quello da cui siamo partiti: cioè, l'attuazione, ai sensi dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione, del principio di uguaglianza fra tutti i cittadini chiamati a ricoprire cariche elettive presso gli enti locali, eliminando le attuali discriminazioni tra lavoratori dipendenti e non e, nell'ambito dei primi, tra la posizione attualmente più favorevole dei dipendenti pubblici e quella dei lavoratori privati; di qui, la revoca della norma relativa alla cumulabilità parziale tra indennità e quattro decimi dello stipendio, eccetera.

Un altro principio seguito nella predisposizione del testo in esame è l'attuazione del dettato costituzionale (articolo 51, ultimo comma, della Costituzione) che riconosce a tutti i cittadini chiamati a ricoprire cariche pubbliche elettive il diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il proprio posto di lavoro.

È stato poi accolto il principio della determinazione dell'indennità di carica con riferimento all'elemento oggettivo della funzione esercitata, modificando il testo originario che faceva riferimento all'elemento soggettivo dello stipendio percepito dall'amministratore prima della sua elezione, in caso di richiesta di aspettativa.

Un altro punto riguarda l'introduzione del principio del collocamento, a richiesta, in aspettativa non retribuita per tutti i lavoratori, pubblici o privati, chiamati a ricoprire cariche elettive ed esecutive presso gli enti locali e l'eliminazione quindi dell'aspettativa retribuita.

Inoltre, si prevede la limitazione dei permessi retribuiti al minimo indispensabile per

l'esercizio della funzione elettiva, al fine di non pregiudicare il buon andamento degli uffici pubblici o delle aziende private di cui gli amministratori locali siano dipendenti.

È poi prevista la possibilità di fruire di ulteriori permessi non retribuiti, la cui utilizzazione comporta, quindi, una riduzione dello stipendio, che consideriamo compensato dall'indennità di carica o di presenza percepita.

Si prevede la non cumulabilità dell'indennità di carica con i gettoni di presenza, considerando l'indennità di carica riconosciuta per le responsabilità esecutive come comprensiva dell'intero ammontare degli obblighi inerenti, e quindi anche della partecipazione alle riunioni degli organi collegiali, riservando il gettone di presenza solo ai membri degli organi deliberativi che, non avendo funzioni esecutive, non hanno indennità. Peraltro, il gettone di presenza è stato mantenuto, con grande riduzione di oneri, ai livelli di cui alle leggi precedenti, per le riunioni dei consigli comunali e provinciali e relative commissioni.

Presidenza del Vice Presidente TARAMELLI

(Segue CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno). È stata riaffermata, per una sistematica corretta, conforme alla lettera e allo spirito della legge sulla contabilità dello Stato, l'attribuzione a carico degli enti locali degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi gravanti sui datori di lavoro, sia pubblici che privati, per gli amministratori locali collocati in aspettativa. E questo sulla base del principio che chi fruisce della prestazione ne sopporta anche gli oneri. È un principio di correttezza amministrativa in questo ambito e che va affermato a tutti i livelli.

Infine, si prevede l'adeguamento triennale delle indennità previste dal provvedimento in esame invece dell'indicizzazione prevista dalla proposta d'iniziativa parlamentare. Anche questa è stata una richiesta sostenuta dal Governo per evitare un ulteriore incentivo inflazionante e per lasciare che questa indennità segua la sua logica, che non è la logica del salario.

Ho voluto ricapitolare questi punti perchè ritengo che siano di una certa utilità per rispondere ad obiezioni che ancora vengono sollevate o a preoccupazioni che vengono riproposte, ma che in gran parte dipendono dal fatto di non aver potuto percorrere insieme l'iter formativo del testo al quale, svolgendo un lavoro a mio avviso veramente apprezzabile, è giunta la Sottocommissione.

Di qui deriva l'ultimo punto, cioè la copertura dell'onere finanziario, alla luce del parere condizionato della Commissione bilancio.

È chiaro che, nel momento in cui si introducono - a proposito della quantificazione dell'indennità - le parole «nei limiti di», si individua un tetto entro cui si esercita l'autonomia del comune. Quindi, l'onere che ne consegue è, per certi versi, più determinabile perchè vi è la tabella relativa alla indennità di carica dei sindaci e, per altri versi, più indeterminato perchè è sottoposto all'esercizio di autonomia e discrezionalità del comune, il quale, dovendo operare nell'ambito della sua condizione specifica e dentro il tetto e lo spirito della legge sulle indennità, ha anche il vincolo delle risorse disponibili. Infatti, l'articolo di copertura prevede che le indennità dirette e indirette sono concesse nella misura sopportabile dalle risorse proprie e dal vincolo di pareggio del bilancio. Il Governo si permette di dichiarare, in ossequio all'osservazione della 5^a Commissione permanente, che la valutazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione del provvedimento, come riformulato, è di lire 90 miliardi, quindi con una riduzione enorme rispetto ai 207 miliardi del primo testo. Questo perchè non vi è più l'istituto dell'aspettativa retribuita con il vecchio stipendio percepito. Nel calcolo dei 90 miliardi (il maggior onere) abbiamo considerato una percentuale del 30 per cento di fruitori dell'aspettativa (perchè in questo caso scatta non solo l'indennità maggiorata, ma anche l'onere previdenziale); un aumento per le comunità montane di 6 miliardi e 500 milioni; per le unità sanitarie locali addirittura, in alcune regioni, il tetto è più basso di quello che oggi percepiscono; i gettoni di presenza restano uguali ai precedenti.

Ove si considerasse il massimo (ma ciò è diventato opinabile), l'onere per le unità sanitarie locali ammonterebbe a 36 miliardi e per le comunità montane a 6 miliardi e 500 milioni. Andremmo dai 55 miliardi circa (province 3,3, comuni 52) a 94.800 miliardi, qualora tutti applicassero il massimo e il 30 per cento degli amministratori godesse dell'aspettativa. Questo calcolo va riferito all'emendamento formulato.

L'onere non solo è ridotto, ma è ancor più opinabile nella quantità (non nell'an, ovviamente), perciò il Governo sarebbe propenso ad affermare per tutti che «è corrisposta una indennità» e non che «può essere corrisposta»; questo per riaffermare il diritto all'indennità, lasciando che l'autonomia comunale la determini nel *quantum*, al di sotto del tetto. Infatti negli emendamenti del Governo si propone di togliere i tetti minimi, cioè quelli che dicono: «comunque non meno di», proprio perchè ciascun comune possa concedere una indennità, anche figurativa, in relazione alle proprie volontà e disponibilità.

Questo è quanto volevo dire. Ritengo che la discussione possa fugare una serie di perplessità che giustamente in questa sede sono state sollevate, che il Governo ha fatto proprie e alla soluzione delle quali ha dato il suo contributo.

DE SABBATA. Credo che non si possa lasciar passare questo provvedimento senza riproporre le opinioni e gli argomenti portati nei suoi confronti; si tratta di un testo abbastanza importante che riflette la storia piuttosto tormentata, dall'inizio della Repubblica fino ad oggi, del problema delle indennità per gli amministratori locali.

Si deve dire che ancora oggi nella nostra Repubblica è faticoso affermare un comportamento che già era ampiamente presente nella Repubblica ateniese, quando i Buleuti ricevevano quasi una dracma al giorno, e ricevevano l'intera dracma quelli tra i Buleuti che erano di turno. Una dracma allora era il salario di un operaio. Voglio aggiungere che i Buleuti erano 500 su una popolazione che gli storici calcolano in 40-60.000 abitanti. Si trattava quindi di una notevole disponibilità concessa a chi era investito di fun-

zioni pubbliche, che erano molte; e non solo i Buleuti ricevevano questa dracma, ma vi erano compensi anche per coloro che andavano a teatro durante il periodo delle celebrazioni di Dioniso; dunque anche il pubblico teatrale era assistito da interventi del potere pubblico.

Sono questi gli strumenti che allora erano rivolti a sostenere la democrazia, proprio per consentire anche a coloro che non erano dotati di mezzi di interessarsi degli affari pubblici. Questi principi, che si sono affermati agli albori della democrazia, debbono ancora oggi essere sostenuti per arrivare a determinare condizioni effettive di impegno per gli eletti locali. Certo, oggi vi sono situazioni diverse e abbiamo settori di eletti ai quali è riconosciuta questa necessità e condizione; per gli eletti locali occorre invece ancora legiferare.

Ebbene, questo testo di legge, pur non raccogliendo tutte le aspirazioni e tutte le esigenze, rappresenta una novità per l'organicità dell'intervento che determina, per il tipo di intervento che propone e per l'ampiezza del sostegno economico che, se non è ancora a livello completo, tuttavia risponde ad un criterio e ad una valutazione nuovi rispetto a tutti i provvedimenti del passato. Credo che questo vada affermato senza mezzi termini, perchè nel momento in cui si fa un passo sostanziale in avanti per facilitare il funzionamento della democrazia in una materia che, ripeto, ha un significato istituzionale, non lo si deve nascondere ed occorre riaffermarlo e farlo valutare anche all'esterno di quest'Aula; tanto più che, proprio in occasione dell'esame di questo provvedimento, sono emersi attacchi di stampa, anche molto fermi. Bisognerà dire anche alla «Stampa» di Torino — non ricordo il nome del giornalista che scrisse sulla prima pagina qualche giorno fa — di andarsi a rileggere le costituzioni ateniesi e di usarci la gentilezza di farci conoscere il loro parere in proposito. È vero che ad Atene questa indennità fu estesa eccessivamente, poichè non fu riconosciuta soltanto alle cariche pubbliche elettive, ma fu concessa a tutti i militari, e ciò causò degli oneri eccessivi perchè i militari non erano più dei volontari, bensì erano tutti

pagati, opliti e marinai. Queste indennità, invece, da noi rientrano nel settore dei compensi dei dipendenti pubblici, e ne abbiamo discusso anche recentemente per altre situazioni. In qualche modo l'equilibrio economico della Repubblica può essere minato da una eccessiva presenza di personale non utile, da spese eccessive in tanti settori della vita pubblica. Bisogna riaffermare perciò che non da quanto stiamo discutendo viene un rischio per il riequilibrio del bilancio. Oltre tutto, quando si vanno a fare i conti, il complesso degli oneri rimane comunque, anche nella ipotesi meno favorevole, al di sotto dell'1 per cento di quanto lo Stato versa come mezzo di bilancio alle amministrazioni locali. Quindi, l'aspetto positivo del testo che stiamo esaminando, raggiunto attraverso un faticoso lavoro della Sottocommissione, è quello di consentire ai soggetti chiamati a ricoprire funzioni elettive il tempo necessario per svolgere le loro funzioni senza perdere i diritti derivanti dalla propria attività professionale, tranne per i dipendenti pubblici e privati di enti strettamente economici, i quali peraltro vengono compensati da un livello di indennizzo che, se non è ancora del tutto appagante, è tuttavia di livello diverso da quello che finora è stato determinato.

Non intendo dilungarmi sul testo, che è stato già ampiamente illustrato dal relatore e dal rappresentante del Governo. Indicherò soltanto i punti che, secondo me, devono ancora essere ricordati. A parte alcuni passaggi che ancora rendono possibile qualche indecisione e qualche pericolo di interpretazioni ambigue o poco chiare, mi sembra che possa riconoscersi già la possibilità di applicare il sistema per i centri maggiori a partire da quelli con più di 4.000 abitanti; mi riferisco al sistema con il quale, oltre a dare l'indennità, si provvede a raddoppiarla nei confronti di chi dal lavoro pubblico e privato va in aspettativa.

Ritengo, inoltre, che debba essere chiarito e migliorato il meccanismo di rimborso degli oneri previdenziali e che debba essere meglio chiarito nell'aspettativa il permanere degli effetti di servizio, tanto nella dipendenza pubblica che in quella privata, per lo sviluppo

della carriera; altrimenti, chi va in aspettativa si trova con la carriera bloccata, e alla fine del mandato si ritrova al punto di primìa. Io credo invece che debba essere riconosciuto il normale sviluppo della carriera, in modo che gli effetti si riflettano anche sul trattamento di quiescenza alla fine dell'attività lavorativa.

In linea generale, poi, occorre evitare che si deteriorino, che peggiorino le condizioni che sono già state conseguite da alcuni lavoratori dipendenti pubblici. È giusto, infatti, fare uno sforzo per determinare una situazione di equità, ma non è indispensabile ottenere o perseguire questa equità a tutti i costi, fino al punto di ridurre i livelli che già sono stati raggiunti. Piuttosto, ci si deve sforzare di far raggiungere agli altri i livelli già raggiunti da alcuni. L'articolo 3 della legge 12 dicembre 1966, n. 1078, deve essere conservato per i dipendenti pubblici, almeno per quello che riguarda l'assegno da aggiungere alla indennità, riducendone però al tempo stesso l'ammontare, perchè se l'assegno nel passato corrispondeva all'eventuale eccedenza tra i quattro decimi dell'indennità e lo stipendio, ora potrebbe corrispondere ad una eccedenza tra gli otto decimi dell'indennità e lo stipendio. Occorre però conservare almeno il livello degli stipendi, poichè non si tratta di un calcolo astratto, bensì del rischio che vari amministratori, i quali esercitano già la funzione elettiva, siano spinti indietro mettendo in crisi la loro candidatura.

Una questione che mi trova consenziente è quella dell'accollo da parte dell'ente presso cui si esercita la funzione elettiva degli oneri previdenziali. Ritengo che, essendosi raggiunta una intesa, questa intesa possa essere conservata onde evitare ulteriori discussioni, ad eccezione, naturalmente, di alcune precisazioni che forse sarà necessario fare sui meccanismi di attuazione. A questo proposito potrebbe essere opportuno un decreto ministeriale. E dico questo non per un'astratta esigenza derivante da incompletezze logiche del testo, ma perchè ho presente una circolare del Ministero del 3 luglio 1981 dalla quale emerge chiaramente che ci sono alcune difficoltà la cui interpretazione viene appunto affidata alle circolari. Sarebbe pertanto preferibile prevedere un decreto ministe-

riale attuativo che indichi i meccanismi di calcolo. Vi sono pubblici dipendenti che non hanno fondi a contribuzione. I dipendenti dello Stato hanno un fondo globale o comune, non so bene come venga chiamato; ma vi sono contribuzioni forfettarie da parte di singole amministrazioni per il complesso dei dipendenti. Allora, io domando: in questi casi come avviene il rimborso? È necessario che ciò sia ben specificato, secondo un meccanismo ben determinato. La stessa circolare, poi, precisa che le assenze non comportano progressione nella carriera. L'emendamento che ho già presentato mira a precisare che anche le assenze sono calcolate; altrimenti, se non si chiarisce che il relativo periodo è utile a tutti gli effetti, finisce che le aspettative vengono detratte anche ai fini della maturazione del periodo di pensione oltre che degli scatti.

Questi sono problemi importanti, secondari certo rispetto al significato complessivo del testo, ma che è necessario approfondire per raggiungere l'efficacia desiderata ed evitare vertenze giudiziarie che potrebbero sorgere, analogamente a quelle che già sono sorte in passato e che hanno dato luogo sia a giurisprudenza di Cassazione, sia a decisioni della Corte costituzionale.

Ciò mi sembra sufficiente a giustificare lo svolgimento di un dibattito generale nonchè la valutazione complessiva data dal nostro Gruppo sul testo in esame, attesa l'importanza che esso riveste anche in considerazione dell'essenziale riconoscimento che comporta per il funzionamento della democrazia.

Presidenza del Presidente BONIFACIO

SANDULLI. Intervengo brevemente, prima di tutto per affermare che condivido pienamente il principio per cui i pubblici amministratori hanno diritto di godere del tempo indispensabile per l'esercizio delle funzioni e di ricevere l'indennità commisurata ai permessi e al tempo dedicato alla carica.

Vorrei, inoltre, puntualizzare alcuni aspetti particolari; su uno di essi si sono già

soffermati il senatore Mancino ed il rappresentante del Governo, onorevole Ciaffi. Sono d'accordo con il Governo che tanto le unità sanitarie locali quanto le comunità montane devono essere considerate enti sub-comunali o intercomunali, e non enti sub-regionali, e che quindi le indennità devono essere determinate dai comuni, nell'ambito naturalmente della legge dello Stato.

Escluderei pertanto l'intervento di leggi regionali. Mi sembra particolarmente importante l'articolo 3 in tutta la filosofia di questa legge, quindi considero essenziale una esatta determinazione del contenuto di tale articolo.

Non voglio anticipare i tempi, ma ritengo che forse occorra formulare questo articolo in maniera migliore, se vogliamo consentire discrezionalità ai comuni nel determinare le indennità ma nello stesso tempo vogliamo che l'indennità sia contenuta nei limiti massimi fissati dalla tabella. Dico questo non perchè voglia approfondire ora questo articolo ma perchè, essendo esso la chiave di tutta la legge, può essere utile tenere presente ciò che ognuno di noi pensa al riguardo.

La formulazione più appropriata potrebbe essere, a mio avviso, la seguente: «Ai sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 10 mila abitanti è corrisposta un'indennità mensile di carica deliberata dal consiglio comunale entro il limite massimo previsto dalla tabella allegata alla presente legge e della capacità di bilancio». Il secondo comma dovrebbe così recitare: «Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 10 mila abitanti che non siano lavoratori dipendenti, o che quali lavoratori dipendenti siano collocati in aspettativa non retribuita, il limite massimo di cui al precedente comma è raddoppiato». L'attuale formulazione sembra che irrigidisca il sistema, ma in realtà lascia dei margini di discrezionalità.

Il Governo ha prospettato quale sarebbe l'onere per lo Stato. Non possiamo che accettare quanto ci è stato detto, non avendo possibilità di verifica a questo riguardo. Si tratta, infatti, di materia inerente alla responsabilità governativa.

Con riferimento a quanto affermato da alcuni circa la garanzia della carriera per

coloro che sono immessi nelle cariche elettive o derivate, *nulla quaestio* se si tratta semplicemente di scatti maturati in base all'anzianità; è ovvio, invece, che tali scatti non possono essere conseguiti sulla base di valutazioni discrezionali che non possono essere compiute là dove vi sia assenza dalla propria attività professionale per dedicarsi ad una diversa attività.

Occorrerebbe poi trovare una formula più rigorosa, se possibile, a proposito del regime dei permessi per svolgere attività negli enti di cui si tratta. Si potrebbe, ad esempio, fare riferimento alla convocazione delle sedute. Quando esamineremo i singoli articoli potremo studiare una formula per evitare che siano commessi abusi.

PRESIDENTE. Non è facile, senza toccare l'autonomia.

SANDULLI. Questa però è materia del giudice penale. Ritengo sia meglio precisare.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Vorrei un chiarimento da parte del senatore Sandulli. Per quanto riguarda gli organi dei consorzi e delle associazioni tra comuni, mi pare di aver capito che, non essendo organi sub-regionali ma sub-comunali, le indennità, i gettoni di presenza, eccetera, dovrebbero essere determinati dai comuni o dalle province e non dalle rispettive assemblee.

SANDULLI. Forse sono stato poco chiaro quando ho parlato di un «tetto» determinato dai comuni, ma volevo riferirmi all'organo rispettivamente competente, non all'organo regionale. Questo, in sostanza, intendevo dire.

PRESIDENTE. Vorrei far presente che talune proposte emendative pervenute attengono a problemi di revisione formale del testo. Pertanto, proporrei di sospendere i nostri lavori affinché, in sede ristretta, possano essere esaminati gli emendamenti fin qui presentati e venga altresì rielaborato, ove ritenuto opportuno, il testo a suo tempo predisposto.

1^a COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN. (8 febbraio 1984)

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori vengono sospesi alle ore 12,30; in sede redigente vengono ripresi alle ore 18.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, riprendiamo la discussione sospesa questa mattina.

MARCHIO. Signor Presidente, colleghi, sin dall'inizio dell'esame di questo disegno di legge il nostro Gruppo disse che sarebbe stato più opportuno vagliare questo provvedimento contestualmente a quelli concernenti la ristrutturazione e la modifica della legge sugli enti locali. Dicemmo questo fin d'allora perchè dar vita ad una legge che riguarda esclusivamente le indennità degli amministratori locali, senza tener presente tutta la vasta ed importante vicenda degli enti locali, ci sembra che si risolva nel dare in pasto alla pubblica opinione un provvedimento che osiamo definire di beneficio esclusivo di alcuni amministratori di enti locali.

Mi spiego. La legge, così come è formulata e sta per essere varata, riguarda esclusivamente i sindaci e gli assessori. Per quanto riguarda il trattamento dei consiglieri comunali tutto è fermo alla vecchia legge e nessuna modifica è apportata, almeno nella indennità, nè dalla proposta nè dalla modificazione attuata in Commissione. Ora, è grave fare un provvedimento ristretto solo ai sindaci e agli assessori, senza tener presenti, specie nelle grandi città come Roma, le esigenze dei vari tipi di consiglieri.

Essendo amministratore locale della città di Roma so quali sono le esigenze dei consiglieri comunali e circoscrizionali, cui è stato dato tanto potere e tanto lavoro che in maggioranza svolgono con coscienza ed ocularità e che godono del rimborso spese ridicolo (non trovo aggettivo migliore o più congruo) costituito dal gettone di presenza di 40.000 lire. Tra l'altro, è escluso che si possa cumulare nella stessa giornata la partecipazione ad una commissione, che normalmente, almeno nelle grandi città, si svolge di mattina quando gli uffici sono aperti, con le sedute di consiglio comunale che nelle grandi città si svolgono in generale due volte la settimana.

Questo comporta, seguendo la logica che informa la stessa stesura del provvedimento al nostro esame, che un consigliere comunale lavora tutto il giorno, dalla mattina alla sera, a tempo pieno e tutto per un rimborso spese complessivo di 40.000 lire.

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Che si aggiungono però allo stipendio.

MARCHIO. Ma è pur sempre una cifra irrisoria.

Porto l'esempio di me stesso, consigliere comunale in una città come Roma, anche se non parlo per interesse personale perchè come parlamentare sono escluso dall'indennità di cui si parla. Io abito sulla via Cassia, e per andare alle sedute di una commissione del Consiglio comunale che si svolge all'Eur devo usare una macchina, anche se non sempre di grossa cilindrata. Ebbene, considerando che torno per l'ora di pranzo per poi andare di nuovo al lavoro nel pomeriggio, a prescindere dal tempo che occorre, le 40.000 lire non bastano nemmeno per la benzina.

Allora è inutile chiamare questa indennità di presenza o rimborso, perchè non è neanche un rimborso delle spese; sarebbe stato più giusto dire che non è corrisposta alcuna indennità. Definire indennità queste 40.000 lire che non bastano neppure a pagare il trasporto del consigliere comunale in una grande città non è giusto. Ho citato il mio caso, ma ci sono molti altri amministratori locali che devono percorrere distanze maggiori e per i quali il costo del solo trasporto sarà anche più elevato. Se la volontà del legislatore è quella di venire incontro a queste che sono state ritenute da tutti esigenze reali degli amministratori locali, penso che sia il caso di modificare il provvedimento al nostro esame.

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Se un consigliere risiede fuori del capoluogo, il rimborso spese è maggiore delle 40.000 lire.

MARCHIO. Sto parlando di chi risiede in una delle sei grandi città previste dalla tabella 1 e di Roma in particolare. Nella mia

città oltretutto non ci sono mezzi pubblici adeguati; dalla via Cassia, per esempio, non c'è la metropolitana.

Intanto propongo di dar la possibilità di cumulare due indennità nella stessa giornata perchè in questa maniera si dà la possibilità, per due giorni, di non convocare le commissioni e di lasciar libero il dipendente pubblico o privato di andare a lavorare in ufficio; altrimenti può accadere che vengano convocate sedute per tutta la settimana per poter percepire il maggior numero di indennità.

Preannuncio dunque un emendamento che riguarda la soppressione del divieto di cumulabilità di più indennità di presenza nella stessa giornata proprio per evitare la possibilità di convocare le commissioni in giorni diversi da quelli in cui si convoca il consiglio comunale, dando così la possibilità ai dipendenti di enti pubblici o privati di portare come giustificazione, prevista dalla legge, all'impossibilità di andare al lavoro la necessità di recarsi alle sedute del consiglio comunale o delle commissioni.

Un secondo emendamento che intendo proporre tende ad elevare l'indennità di presenza dei consiglieri comunali da 40 a 80.000 lire per gli amministratori delle grandi città, come congruo ristoro per l'attività che devono compiere nella giornata. Mi riservo di presentare eventuali altri emendamenti, dichiarando fin d'ora che il fatto di non aver unificato le due proposte di legge comporta, da parte del mio Gruppo, l'impossibilità di votare a favore del provvedimento in esame.

PAVAN. Signor Presidente, ritengo di dover intervenire su questo argomento, anche perchè sono il primo firmatario di uno dei disegni di legge.

Dopo un lavoro intenso della Sottocommissione, dopo gli emendamenti che il Governo ha ritenuto opportuno presentare nella Sottocommissione stessa, il testo risulta abbastanza trasformato rispetto a quello che era il disegno originario.

Per la verità, prendo atto che un principio fondamentale, che era l'obiettivo che noi nel presentare il disegno di legge ci eravamo posti, è rimasto inalterato, ed è quello che sostanzialmente è rimasto nel nuovo testo dell'arti-

colo 1, e cioè quello di garantire agli eletti il tempo necessario per rispettare il proprio mandato elettorale. Questo era un punto importante, sancito anche precedentemente dallo Statuto dei lavoratori, nonchè da altre norme di legge sugli impiegati civili dello Stato; però tale principio in tanti casi finora è stato posto in modo tale da risultare inapplicabile, in quanto non si traduceva nella corresponsione di una indennità sufficiente a sopperire al mancato guadagno del dipendente, privato o pubblico, che si poneva in aspettativa.

Esaminando il nuovo testo, posso dire di essere soddisfatto perchè ho trovato dei meccanismi atti a salvaguardare ciò che noi avevamo previsto, ma che poteva dare adito ad interpretazioni o ad applicazioni non troppo corrette, sperequanti o dirompenti per le amministrazioni comunali. Il nuovo testo garantisce quello che noi volevamo inizialmente garantire, e cioè la possibilità, nei comuni con più di 10.000 abitanti, che il massimo responsabile, il sindaco, si ponga in aspettativa dietro un compenso equo e col sistema della indennità rivalutata: a questa impostazione sono correlate tutte le altre norme relative agli assessori, ai presidenti delle province, ai presidenti delle unità sanitarie locali e così via.

Mi trova consenziente anche l'altro principio fissato nel testo della Sottocommissione (che era presente già nel disegno di legge n. 142) per cui gli oneri relativi diretti o indiretti (quindi anche gli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi) devono far carico all'ente che usufruisce della prestazione di colui che è eletto. Sono quindi favorevole all'ultimo comma dell'articolo 2, anche se forse è opportuno riconsiderare l'ultimo periodo, laddove si tratta della quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto, perchè anche in questo caso potrebbe restare aperta una possibilità di non corretta applicazione. Mi sembra necessario porre un limite anche su questo punto, ed io stesso mi riservo di presentare un apposito emendamento.

Sulla parte rimanente del provvedimento, non ho altre osservazioni da fare: ho partecipato ai lavori della Sottocommissione e

quindi alla formulazione del testo, e in quella sede ho avuto modo di far presenti le mie argomentazioni. Desidero però ripetere quanto ho detto in sede di Sottocommissione riguardo all'articolo 4, laddove si prevedono, al terzo comma, 24 ore di assenza per gli eletti negli organi esecutivi e 48 ore per i sindaci: se manteniamo il limite dei 10.000 abitanti per l'aspettativa, qualche ora retribuita di permesso in più bisognerà forse prevederla. Comunque, in sede di esame degli articoli vedremo se varrà la pena di presentare un apposito emendamento.

Sul problema delle indennità ai presidenti delle unità sanitarie locali, e in generale agli eletti nelle stesse, mi trovo perfettamente concorde con quanto ha sostenuto il collega Sandulli, e pertanto non sono d'accordo con il collega Mancino sul fatto di demandare alle Regioni la determinazione delle indennità: si tratta di strumenti operativi dei comuni, quindi tale determinazione deve rimanere nell'ambito della legislazione nazionale e non è demandabile alla legislazione regionale.

Un'altra osservazione che mi permetto di fare è quella sull'indennità di presenza. Mi sembra che l'aver previsto all'articolo 11 l'indennità finora prevista dalla legislazione non sia sufficiente, tenuto conto del fatto che essa risale al 1979 e che sono già passati due anni dall'ultimo adeguamento. Mi ripropongo di presentare una proposta di adeguamento di queste indennità perchè mi sembra siano troppo modeste.

Dal momento che sono stati sollevati problemi da parte della Commissione bilancio e che qualsiasi variazione potrebbe bloccare il provvedimento, non ritengo opportuno fare proposte stravolgenti rispetto a quelle che sono state già presentate, proprio per non bloccare un provvedimento che è urgente e che è atteso con ansia dagli amministratori locali e da tutti coloro che rivestono cariche amministrative in sede locale.

Condivido con il senatore Sandulli l'idea di dare certezza al regime dei permessi, in modo che vi sia una documentazione a garanzia della serietà e del rigore. Ritengo che possa essere prevista una norma in base alla quale i consigli comunali devono documentare...

PRESIDENTE. La proposta del senatore Sandulli non si riferiva a questo.

PAVAN. Le due cose sono collegate. Vi è la necessità di una dichiarazione relativa alle riunioni effettivamente svolte.

Condivido infine quanto è stato detto circa la necessità di determinare dei criteri per il rimborso degli oneri finanziari e per gli eventuali emolumenti dell'ente presso il quale è stata effettuata l'assenza.

Non aggiungo altro, se non che nutro alcune perplessità su emendamenti presentati anche da senatori della mia parte politica.

Presidenza del Vice Presidente TARAMELLI

STEFANI. Vorrei scusarmi innanzitutto per non aver potuto partecipare a parte dei lavori della Sottocommissione per l'elaborazione di questo testo, che mi sembra sia a buon punto.

Il senatore Marchio ha prima accennato alla questione dell'opportunità o meno di collegare un provvedimento di questo tipo alla legge di riordino delle amministrazioni locali. Tale riflessione va presa in considerazione, perchè da più parti ci si domanda come mai, nel momento in cui ci accingiamo ad elaborare un testo di legge per le autonomie locali, non affrontiamo, all'interno di quella stessa normativa, il problema trattato nel provvedimento al nostro esame.

Vi è purtroppo una diversità di tempi tra i due provvedimenti. Quello di riordino delle autonomie locali comporterà, per tutti i problemi di carattere istituzionale, un esame particolarmente ampio e approfondito, ed otterremo già un notevole risultato se riusciremo ad approvarlo prima delle elezioni amministrative del 1985, come pare sia nelle intenzioni di tutti i Gruppi politici. Per quanto riguarda le indennità da corrispondere agli amministratori locali, la situazione, rimasta invariata dal 1979, è diventata ormai insostenibile. Ognuno di noi avverte pertanto l'esigenza di una sorta di atto riparatore verso gli amministratori locali.

Ho già affermato — e lo ribadisco ancora

1^a COMMISSIONE10^o RESOCONTO STEN (8 febbraio 1984)

una volta — che nessun eletto si trova nelle condizioni degli eletti locali, poichè in Parlamento e nell'amministrazione regionale esistono meccanismi che consentono un aggiornamento annuale del livello delle indennità. Già durante la scorsa legislatura avevamo tentato di pervenire all'approvazione di questo provvedimento, ma non ci siamo riusciti. Agganciare il provvedimento al nostro esame alla normativa di riordino delle autonomie locali significherebbe far perdurare la situazione attuale ancora per diversi mesi.

Vi è poi un'altra ragione per cui le considerazioni che ho ora fatto devono essere tenute nel debito conto: occorre mettere al riparo gli amministratori locali facendo i necessari aggiustamenti per definire il confine tra la responsabilità amministrativa di natura pubblica, per la quale l'amministratore risponde al proprio Consiglio, e la responsabilità penale. Avevamo già fatto presente tale questione al Presidente, il quale ci aveva suggerito di sottoporre all'attenzione dell'Aula, contestualmente al disegno di legge, un ordine del giorno della nostra Commissione. Il confine tra responsabilità amministrativa e responsabilità penale degli amministratori locali si è dimostrato, in una serie di episodi, talmente labile da suscitare numerose iniziative per l'approfondimento di questa tematica. Vorrei richiamare la sua attenzione, signor Presidente, sull'opportunità di investire l'Assemblea di questo problema.

PRESIDENTE. Il disegno di legge è stato assegnato alla Commissione in sede redigente, per cui in questa sede non possiamo sottoporre ordini del giorno all'esame dell'Assemblea.

STEFANI. È comunque importante, a mio avviso, presentare un ordine del giorno su tale questione in modo che essa trovi poi una sua compiuta definizione nell'ambito della normativa di riordino delle autonomie locali. Si tratta di un tema delicato che non possiamo affrontare in questa sede per problemi di tempo e che non è apertamente affrontato nel testo di legge per il riordino delle autonomie locali. Si impone l'esigenza di un'espressione di volontà in tal senso da parte della nostra Commissione.

C'è un punto all'interno di questo provvedimento, onorevole Sottosegretario, che mi lascia insoddisfatto, e sul quale ci eravamo ripromessi, in sede di Sottocommissione, opportuni approfondimenti. Abbiamo elaborato un meccanismo in base al quale l'amministratore, mettendosi in aspettativa non retribuita dal suo impiego, percepisce una indennità. Mi sembra giusto che questa indennità sia raddoppiata nel caso che l'amministratore sia un lavoratore autonomo. Questo principio, rispetto a quello prima delineato, è a mio avviso maggiormente garantista poichè pone i lavoratori che non sono pubblici dipendenti in condizioni migliori per l'aspettativa o per una riduzione della loro attività.

Ciò che mi lascia insoddisfatto è la barriera di partenza di questo meccanismo. Lo stesso senatore Murmura aveva riconosciuto che vi è una non sufficiente attenzione nei confronti dei piccoli comuni. Non vorrei che dessimo ancora una volta l'impressione che, essendo sollecitati dai sindaci più autorevoli dei comuni più importanti, non ci interessiamo dei comuni minori perchè li teniamo in minore considerazione. È noto, infatti, che tra gli impegni di un sindaco di un comune di 7-8.000 abitanti, con tutte le incombenze che gli competono oggi, e gli impegni di un sindaco di un comune di 10.000 abitanti non vi è grande differenza.

Faccio l'esempio di un comune con 5.000 abitanti, che si trova in quella fascia in cui scatta il meccanismo delle elezioni proporzionali. Con questo disegno di legge il sindaco si troverebbe ad avere, per assolvere il proprio mandato, un'indennità di 600.000 lire, mentre il sindaco di un comune con 8.000 abitanti, oppure 10.000, avrebbe un'indennità che arriva ad un milione e 400.000 lire. Ebbene, non c'è proporzione nè giustizia! Mi sembra che la cosa sia talmente evidente che solleverà certamente una reazione molto fondata da parte di tutti questi sindaci ai quali non viene adeguatamente riconosciuto un lavoro che, come tempo e qualità di impegno, non è diverso da quello degli amministratori di comuni che hanno 2-3.000 abitanti in più. La differenza è troppo grande.

Ho visto che i senatori De Sabbata, Taramelli e Maffioletti propongono un emenda-

mento affinché si porti questo meccanismo al livello dei 4.000 abitanti. Noi avevamo parlato l'altra volta di attestarsi al livello dei 5.000 abitanti; so che di questo all'interno degli altri Gruppi si è molto discusso, e può sembrare che si tratti di una questione da prendere o lasciare. Ma se ci dovessimo mettere su questo piano, non renderemmo un buon servizio: occorre riflettere attentamente su questo punto.

Vi è poi un'altra questione: bisogna ammettere che se siamo stati un po' troppo punitivi nei riguardi dei piccoli comuni, siamo troppo punitivi anche nei riguardi delle grandi città. Molti di noi sono stati amministratori comunali in una città e sanno bene qual è la realtà. Sembra quasi che si faccia un passo indietro rispetto a quella che era già una situazione acquisita. Ritengo che anche su questo punto si debba trovare il modo di fare un giusto e doveroso atto riparatorio.

GARIBALDI. Signor Presidente, il Gruppo socialista è convinto sostenitore dei principi a cui questo provvedimento si ispira. Semmai, lamenta il ritardo con cui è giunto a deliberazione. L'esame che abbiamo svolto in Sottocommissione con la fattiva e determinante collaborazione del Governo, che si è immedesimato in modo molto lodevole e con molta consapevolezza dell'importanza del problema, a mio giudizio ha consentito di migliorare l'impianto del provvedimento e di facilitarne la lettura, di renderlo meglio comprensibile. Questo ha anche consentito di chiarire fra di noi, in un dibattito che non è stato asettico nè formalista, ma che è stato anche emotivamente vissuto, le diverse perplessità che all'inizio, nell'originario testo e via via nel corso dell'esame dello stesso e della sua riformulazione, si sono presentate alla nostra attenzione. Quindi, abbiamo oggi di fronte un testo che, a mio giudizio (ma credo a giudizio unanime), è senz'altro più efficace, anche per il fatto di essere più facilmente leggibile, di quello precedente; di questo credo che possiamo essere soddisfatti.

I principi ispiratori di questo disegno di legge fondano la propria essenza in un postulato costituzionale che è quello dell'esigenza

di garantire ai pubblici amministratori (e anche questa è una condizione tutelata dalla Costituzione) di esercitare il proprio mandato per il tempo necessario.

Quindi, abbiamo fatto una scelta politica di assoluta legittimità morale, oltre che in piena coerenza con i principi costituzionali. Abbiamo formulato questo testo nella presunzione di rivolgerci ad una particolare categoria di cittadini - cioè coloro che pongono se stessi al servizio della cosa pubblica - la cui attività muove da presupposti di servizio, di dovere da compiere. Potranno esserci distorsioni, potranno esserci devianze, ma siamo legittimati a pensare che ci rivolgiamo a delle persone perbene, che come tali hanno diritto al massimo di attenzione da parte del legislatore per poter esercitare nel miglior modo possibile il proprio compito fondamentale, che è quello di concorrere alla buona amministrazione della cosa pubblica.

Presidenza del Presidente BONIFACIO

(Segue GARIBALDI). Abbiamo fatto, ne sono convinto, una legge giusta, una legge che ha una portata istituzionale; ed auspico che proprio per questo possa trovare, nella sua determinazione finale, il massimo di convergenza politica. L'argomento è molto serio, e sarebbe estremamente scorretto e disonesto tentare di fare su di esso delle speculazioni politiche.

TARAMELLI. Noi valuteremo con molta attenzione gli emendamenti che sono stati e che saranno presentati, ma dico subito che uno, presentato dal senatore Pavan, mi lascia molto perplesso e può mettere in forse anche il giudizio che questa mattina il senatore De Sabbata ha avuto modo di esprimere circa un apprezzamento complessivo di questo disegno di legge. Mi riferisco all'emendamento tendente a portare da 8.000 a 10.000 il numero degli abitanti per quanto riguarda le aspettative retribuite. Noi siamo del parere di scendere addirittura ai comuni con 4.000

1^a COMMISSIONE10^o RESOCONTO STEN (8 febbraio 1984)

abitanti, anche perchè siamo arrivati agli 8.000 in modo molto sofferto. Abbiamo ragionato su questo problema, abbiamo fatto molte riflessioni, e in modo unitario si era convenuto che il lavoro che viene svolto dai sindaci di comuni con queste dimensioni è tale da richiedere il tempo pieno. Occorre infatti tener presente che ci sono comuni che non hanno quelle strutture, quel livello di funzionari che possono garantire all'amministratore la piena tranquillità che tutto vada avanti. Tutti noi che abbiamo vissuto l'esperienza di amministratori sappiamo queste cose. Occorre quindi il tempo pieno, non le sole otto ore previste, se si vuole amministrare in modo adeguato questi comuni. Elevare il limite a 10.000 abitanti significa lasciar fuori una fascia importante di amministratori che hanno il diritto e il dovere di veder riconosciuta la loro funzione. Io vorrei conoscere le ragioni vere che hanno dettato questo emendamento, perchè ho l'impressione che non sia motivato da fatti oggettivi. Si vuole cambiare qualche cosa in una costruzione che eravamo riusciti faticosamente a portare avanti.

Non ci si può venire a dire che questa modifica manda in rovina la finanza pubblica. Allora, se non è questa la ragione (e non può essere questa, perchè l'entità della spesa è contenuta, ma sufficiente ad assicurare la possibilità di migliorare l'attività dei nostri comuni), mi permetto di insistere nell'invitare il senatore Pavan a riflettere sulla possibilità di ritirare il suo emendamento; altrimenti, pur se non si stravolge, certamente muta di segno il valore positivo che anche questa mattina il nostro Gruppo aveva sottolineato ed evidenziato nell'insieme di questo disegno di legge.

BRUGGER. Intervengo, signor Presidente, per chiedere un chiarimento.

So che alcune Regioni a statuto speciale hanno ormai provveduto con legge a regolare l'indennità di cui tratta ora questa legge statale. Tali Regioni hanno potestà legislativa in materia di ordinamento dei comuni e delle province. Non so se la legge dello Stato supera quelle delle singole Regioni che già esistono, oppure se queste stesse Regioni

possono mantenere le regolamentazioni in materia ormai adottate. Se non fosse così, noi dovremmo inserire un articolo nel quale dovrebbero essere salvaguardate esplicitamente le competenze di queste Regioni a statuto speciale in materia.

La mia domanda è: si ritiene necessaria questa salvaguardia oppure no? Se potessi avere a questo proposito una risposta quanto più chiara possibile, ne sarei molto soddisfatto.

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

MURMURA, relatore alla Commissione. In realtà, signor Presidente, onorevoli colleghi, non ho molto da aggiungere, anche perchè sono stati annunciati emendamenti e su ciascuno di essi, dopo l'illustrazione e quindi in sede di esame dell'articolato, esprimerò il mio parere.

Ritengo — e ribadisco questo punto — che attorno all'articolato della legge al nostro esame e ai riconoscimenti nei confronti degli amministratori vi siano pregiudizi e preoccupazioni, secondo me in buona parte infondati. Infatti, in direzione degli amministratori locali e dell'onere relativo, credo vengano fatte molte costruzioni che non hanno alcun raccordo preciso con la realtà, che è di difficile identificazione. Soprattutto, si tratta di oneri che, allo stato, non possiamo in parte quantificare.

Teniamo conto, però, che il lavoro della Sottocommissione è stato volto al massimo contenimento delle indennità, facendoci carico (ciascuno di noi e i rappresentanti delle forze politiche presenti nella Sottocommissione stessa) della difficile situazione economica generale. Questo non significa che dobbiamo vanificare il contenuto di una precisa norma costituzionale, quella attraverso la quale si vuole rendere effettiva la prestazione del mandato elettivo. Non dobbiamo dimenticare non solo il lavoro speciale che devono svolgere gli amministratori locali a tutti i livelli, nei piccoli come nei grandi centri, ma anche il lavoro di studio, di preparazione e di formazione dei provvedimenti

ti. Le molte azioni dell'autorità giudiziaria, ordinaria, cui ora si vanno e si andranno accompagnando quelle dei giudici contabili, non nascono da una volontà dolosa degli amministratori locali, dalla volontà di favoritismi o di peculati o di interessi privati, ma dalla complessità della legislazione e delle interpretazioni, le più varie e contrastanti, poste in essere non solo dalle autorità giudiziarie, ma anche dalla stessa dottrina e dalle circolari a livello amministrativo. Se confrontiamo le circolari in materia della Presidenza del Consiglio con quelle del Ministero delle finanze, ci accorgiamo di quante divergenze vi siano in esse, proprio sul tema dei permessi e delle aspettative degli amministratori locali.

Credo, perciò, che l'impianto sia da conservare, anche se per alcune norme sono d'accordo con gli emendamenti presentati, affinché non si contrabbandi il mandato elettivo per svolgere funzioni private, dato che nessuno credo voglia essere complice o sollecitatore di siffatti comportamenti illeciti ad opera degli amministratori locali. Anche se dobbiamo tener conto, vista la sede redigente, del parere della Commissione bilancio, che ci condiziona come un cappio, ci si può fin d'ora rendere conto che alcune delle soluzioni adottate in Sottocommissione sono valide, come ad esempio quella del tetto degli 8.000 abitanti. Infatti, si è visto che i comuni da 5.000 a 10.000 abitanti sono 1.124 e quelli da 8.000 a 10.000 meno di un centinaio (anche se non abbiamo statistiche aggiornate). Questo dovrebbe costituire un utile punto di contatto tra i rilievi mossi da alcuni di noi e le richieste degli altri (perchè vi sono anche pressioni per portare il livello al di sotto degli 8.000: potrebbe essere fissato a 4.000 o a 5.000) accennando anche al problema del sistema maggioritario. La cifra di 8.000 abitanti ha anche un riferimento preciso alla sottoposizione al controllo della Corte dei conti previsto per i comuni oltre gli 8.000 abitanti per quanto riguarda i consuntivi: si tratta quindi di un richiamo preciso ad un dato normativo preesistente per la maggiore responsabilità da parte degli amministratori locali.

Su questo punto vorrei pregare coloro che

sono di diverso avviso di riflettere per trovare un punto di mediazione compromissorio che abbia anche riferimento alla maggior responsabilità degli amministratori locali.

Circa altri emendamenti, alcuni volti a migliorare la stesura del testo, agli articoli 14, 15 e 20, ritornerò in sede di esame dei singoli articoli.

Sono state introdotte norme che ritengo rendano più chiaro il testo, più accettabile il provvedimento, più dignitosa la proposta che la 1^a Commissione rende all'Aula e alle istituzioni, non in favore, ma nel giusto riconoscimento di un mandato che non ha un valore inferiore a quello di altri livelli istituzionali: perchè fare il consigliere comunale, il sindaco, il consigliere provinciale, il presidente di consiglio provinciale, il presidente di una unità sanitaria locale o altro, significa rendere un servizio per la collettività e svolgere una funzione elettiva in enti fra i più prestigiosi dell'ordinamento complessivo della Repubblica italiana.

Fermo restando, perciò, che con questo provvedimento abbiamo seguito la strada migliore per attuare l'articolo 51 della Costituzione, mi riservo di esprimere il parere sui singoli emendamenti man mano che verranno illustrati e posti in votazione, ricordando che nessuno vuole chiudersi a riccio e respingere proposte, nessuno è chiuso nel proprio orgoglio pensando che solo con la Sottocommissione abbiamo fatto un buon lavoro e che altri contributi non possano essere apportati.

Con queste indicazioni e con queste valutazioni, ringrazio quanti hanno collaborato in Commissione e in Sottocommissione ad un lavoro che ritengo assai utile per la valorizzazione dello Stato e delle autonomie.

PRESIDENTE. Comunico che alcuni componenti della Commissione bilancio hanno chiesto che il parere sugli emendamenti al testo in discussione venga espresso in seduta plenaria, anzichè in sede ristretta. A seguito di questa richiesta la Commissione bilancio è stata convocata per domani, 9 febbraio, alle ore 15. Propongo pertanto che la nostra Commissione si riunisca anch'essa domani, dopo la formulazione del parere della 5^a Commissione.

1^a COMMISSIONE

10° RESOCONTO STEN (8 febbraio 1984)

DE SABBATA. Potremmo utilizzare il tempo disponibile da qui a domani per riunire la Sottocommissione e cercare di correggere e limare il testo, sciogliendo alcuni nodi.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Mi sembra opportuno riunire la Sottocommissione anche per approfondire alcuni suggerimenti che tendono alla modifica ed al miglioramento del testo originario e per poterne quindi informare tempestivamente la Commissione bilancio.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, si accoglie il suggerimento dei colleghi De Sabbata e Murmura di riunire la Sottocommissione in attesa del parere della Commissione bilancio. Il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge è pertanto rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 19,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale
e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO