

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

55° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 GIUGNO 1990

Presidenza del Presidente ELIA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Disposizioni in tema di giustizia amministrativa» (2299)

(Discussione e approvazione, con modificazione del titolo) (1)

PRESIDENTE	Pag. 2, 3, 4 e <i>passim</i>
ACONE (PSI)	6
GASPARI, ministro per la funzione pubblica ..	4, 5
MAFFIOLETTI (PCI)	3, 4, 5 e <i>passim</i>
MURMURA (DC), relatore alla Commissione ..	2, 3, 7 e <i>passim</i>
PASQUINO (Sin. Ind.)	7
TEDESCO TATÒ (PCI)	7

(1) Il disegno di legge, nel testo approvato, assume il seguente titolo: «Estensione dei benefici previsti dall'articolo 11, comma 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, al personale di cui alla legge 27 aprile 1982, n. 186».

I lavori hanno inizio alle ore 16.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Disposizioni in tema di giustizia amministrativa» (2299).

(Discussione e approvazione, con modificazione del titolo) (1)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Disposizioni in tema di giustizia amministrativa».

Ricordo che questo provvedimento è stato ricavato da una serie di disposizioni più complesse in tema di giustizia amministrativa, allo scopo di provvedere per ora alla approvazione delle singole disposizioni in esso contenute.

Prego il senatore Murmura di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

MURMURA, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, come si ricorderà, il contenuto di questo disegno di legge è stato più volte esaminato in una serie di altri provvedimenti legislativi, quasi tutti sottoposti al vaglio e al voto del Senato e rimasti fermi presso l'altro ramo del Parlamento. Il provvedimento riguarda l'equiparazione, sia pure per un tempo limitato, dei magistrati regionali amministrativi ai colleghi della Corte dei conti. Voglio ricordare che la norma concernente questi ultimi venne inserita, non so con quanta pertinenza, nella legge sulla responsabilità civile dei magistrati, e consente un miglioramento di carriera ed economico, che però non incide sull'ordine di anzianità previsto dalla legge 27 aprile 1982, n. 186.

Il provvedimento ha durata limitata ad un triennio, che decorre dalla data di entrata in vigore della legge 13 aprile 1988, n. 117 sulla responsabilità civile dei magistrati. Analogo principio è stato sancito con la legge sull'Avvocatura dello Stato approvata da noi in sede deliberante una ventina di giorni fa, mentre è anche prevista l'intera copertura dell'onere finanziario.

Certamente sarebbe stato meglio scrivere queste disposizioni, soprattutto per quanto riguarda il comma 1 dell'articolo unico, in maniera più intellegibile e chiara. Sembra un po' di avere a che fare con un orario ferroviario, tanti sono i numeri citati. Mi rendo però conto

(1) Il disegno di legge, nel testo approvato, assume il seguente titolo: «Estensione dei benefici previsti dall'articolo 11, comma 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, al personale di cui alla legge 27 aprile 1982, n. 186».

che inserire modificazioni significherebbe invertire una rotta non certamente molto bella ma che rappresenta sicuramente una prassi che ormai caratterizza la legislazione nel nostro paese.

Chiedo quindi che la Commissione, anche in coerenza con i propri precedenti deliberati, ma non solo per questo, approvi il disegno di legge che tende - ripeto - a confermare l'equiparazione tra i magistrati amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato.

PRESIDENTE. Voglio aggiungere per la cronaca che effettivamente l'inserimento nella legge sulla responsabilità civile dei magistrati della norma citata dal relatore ha costituito una situazione di disparità dando luogo a conseguenze paradossali. Vi è infatti del personale che ha optato per il passaggio dalla Corte dei conti ai TAR valutando che si sarebbe trovato in condizioni migliori. Invece, in base a questa norma di favore inserita nella legge sulla responsabilità civile dei magistrati, si sarebbe trovato meglio se fosse rimasto presso la Corte dei conti e non avesse sostenuto il concorso per il passaggio al TAR. Quindi, provvedere in questo senso non solo è giusto nei confronti delle persone che hanno subito questa vicenda, ma serve anche a risolvere la disincentivazione per i futuri concorsi, perchè è ovvio che si correrebbe il rischio di ridurre il bacino di coloro che possono avere interesse a concorrere per i ruoli del TAR e della giustizia amministrativa in relazione ad una crisi che ben conosciamo (abbiamo già assistito a scioperi e fenomeni molto gravi).

Dichiaro aperta la discussione generale.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, io capisco che vi possano essere ragioni di giustizia in questo provvedimento, e so che vi sono tanti problemi analoghi in Italia. Però, che tali ragioni di giustizia siano così macroscopiche da meritare un disegno di legge del Parlamento comunicato il 4 giugno e già discusso da noi il 13 giugno, saltando tutte le priorità che la Commissione ha già stabilito, a me sembra un po' strano. Quanto meno mi sembra che non vi sia proporzione nell'affrontare la materia. Io capisco la singola esigenza, ma poi si arriva sempre alle varie rincorse, alle inevitabili «catene di Sant'Antonio». Ragioniamo pure sul provvedimento, però ritengo di dover sollevare tale problema perchè abbiamo già al nostro esame provvedimenti altrettanto importanti (il disegno di legge sul procedimento amministrativo, quello sul segreto di Stato, eccetera) e farli precedere da questo tipo di «leggine» che appaiono un po' minori e che peraltro rischiano di provocare anche altre agitazioni non mi sembra opportuno. Sono infatti convinto che i magistrati della Corte dei conti riterranno poi ingiusto questo provvedimento perchè squilibrerà ancora i rapporti tra le varie «caste» della magistratura, quella giudiziaria ordinaria, quella amministrativa e quella contabile. È un andare avanti a corrente alternata: se si potesse mettere un punto fermo sarebbe bene, ma in questo modo mi sembra che la partita non si chiuda ma si dia soltanto vita ad un inseguimento continuo. D'altronde, la questione dell'anzianità rappresenta un problema di tutte le categorie: esiste negli enti pubblici e parastatali in confronto ai ruoli dello Stato, esiste nelle categorie degli enti locali, eccetera. Gli unici però che riescono a soddisfare in maniera

tempestiva, rapida ed immediata le proprie esigenze sono i magistrati! Io non capisco veramente perchè la questione non venga affrontata una volta per tutte in modo trasversale, paragonando categoria a categoria, predisponendo tabelle di equiparazione, valutando le carriere e gli accessi alle stesse (anche i modi di accesso alle varie categorie contano molto) e predisponendo quindi provvedimenti perequativi. Non ho intenzione di farne una questione di merito, ma ritengo che la considerazione delle priorità sia importante.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Comprendo le ragioni addotte dal senatore Maffioletti, ma vorrei chiarire il perchè di questo provvedimento. È noto che vi è stata una lunga vicenda riguardante i TAR, che peraltro non è finita. In questa vicenda, come per tante altre categorie di pubblici dipendenti, io ho ricevuto l'espressa delega del Presidente del Consiglio per ascoltare le categorie interessate. Naturalmente, la rappresentanza che ho ricevuto ha esposto una serie di problemi, alcuni più che giusti sui quali era possibile agire, e altri più complessi, anche se fondati, che richiedevano un'impostazione diversa. In questo quadro, sulla spinta delle richieste che venivano avanzate, si è ritenuto di enucleare alcuni argomenti immediatamente realizzabili, in attesa di provvedere successivamente in modo più complesso agli altri.

Circa il merito credo che tutti i senatori ne siano a conoscenza, perchè si tratta di cose scritte su tutti i giornali. L'argomento oggetto di questo provvedimento rappresenta una delle richieste più macroscopiche: la situazione attuale è indicata come una delle inaccettabili condizioni di inferiorità per questa magistratura. Veniva sviluppata una serie di argomenti che dimostrava come la disciplina vigente fosse veramente assurda nei confronti di questi magistrati. Peraltro, sullo specifico argomento, si chiedeva addirittura il ricorso ad un decreto-legge e non ad una legge ordinaria. Si è deciso invece di ricorrere alla legislazione ordinaria, sembrando che un provvedimento di mera e palese perequazione, ben conosciuto e più volte considerato dal Parlamento, non dovesse incontrare difficoltà, disattendendo l'originaria e pressante richiesta dei magistrati dei TAR ed enucleando un argomento che, per la sua natura, non avrebbe dovuto incontrare ostacoli.

Naturalmente questo criterio del Governo non è stato accettato e c'è stata anche delusione in seguito all'incontro.

PRESIDENTE. Si pretende il decreto-legge.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Si dice che il Parlamento non approva mai i disegni di legge, che si tratta quasi di una presa in giro, della volontà di non risolvere il problema. Sono tutte cose lette e scritte nei comunicati e nei commenti sulla stampa.

Ora, poichè non credo che nel merito vi possa essere dubbio sulla giustezza della richiesta, dare la dimostrazione che il Parlamento è capace in tempi brevissimi, quando non vi sono motivi ostativi seri, di approvare rapidamente un provvedimento, ritengo possa essere una

buona lezione da impartire a questi magistrati, anche per invitarli a fare altrettanto nel campo in cui sono chiamati ad operare. Prego pertanto il senatore Maffioletti di riconsiderare la situazione e di rendersi conto che una prova di efficienza del Parlamento nel riconoscere un giusto diritto, senza pregiudicare tutte le altre questioni che richiedono una maturazione diversa, possa essere utile affinché gli stessi magistrati comincino a far camminare un po' di più quella giustizia amministrativa che vede una richiesta sempre più impegnativa da parte della società civile. Occorre che anch'essi facciano qualche sacrificio, specialmente ora che, con i ricorsi elettorali, l'arretrato raddoppierà.

Sono questi i motivi per cui ritengo opportuno che il Parlamento dia una prova di sensibilità su tale problema che, ripeto, non incontra ostacoli giacchè si tratta di una norma perequativa. Occorre dare soluzione a situazioni macroscopiche che ben conosciamo. D'altronde sappiamo anche che quando si fanno i concorsi non si riesce mai a coprire tutti i posti e ritengo che questo sia un altro aspetto da valutare, evidentemente perchè gli elementi migliori preferiscono rivolgersi verso altre carriere: chi deve accedere ad un posto di lavoro compie le sue valutazioni e sceglie la situazione che gli fa più comodo; cerchiamo allora di fare in modo che vi siano degli incentivi perequando e dando il giusto.

Siamo tutti d'accordo sul fatto che il Governo non deve presentare decreti-legge se non in casi di effettiva e conclamata urgenza ed allora bisogna cercare di far procedere più speditamente la legislazione ordinaria. Questa è la preghiera che rivolgo alla Commissione.

MAFFIOLETTI. Al di là del merito, ho fatto riferimento ad una celerità inusitata e al fatto che la Commissione ha altre priorità, quale ad esempio quella relativa alla legge comunitaria.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Ho detto ai componenti del TAR che non è affatto vero che il Parlamento non legifera e che avrei fornito la dimostrazione di quanto affermavo. Spero, quindi, che mi vorrete aiutare in questo senso.

PRESIDENTE. Mi sono indotto a mettere all'ordine del giorno il presente provvedimento perchè quello relativo alla legge comunitaria è calendarizzato per il 4 luglio, anche se spero che possa essere esaminato prima. Occorre peraltro considerare che il disegno di legge in esame non è una cosa nuova, ma una «coda» di tutte le deliberazioni che avevamo già adottato sempre nello stesso senso. Solo per questo motivo mi sono indotto a iscrivere il disegno di legge all'ordine del giorno: mi sembrava un fatto bagattellare in confronto a quanto avvenuto in precedenza.

Quindi ritengo che se c'è un caso in cui la nostra procedura acceleratissima è alternativa al decreto-legge (evitando lo sconcio della moltiplicazione dei decreti) sia proprio questo. Si tratta di un articolo che chiude una vicenda nata - diciamo pure - da una nostra disattenzione, poichè dovevamo essere più accorti mentre si discuteva il provvedimento sulla responsabilità civile dei giudici.

MAFFIOLETTI. Vogliamo vedere la questione con calma, vogliamo studiarla in relazione a quella delle altre categorie.

PRESIDENTE. L'unico raffronto possibile è quello con la Corte dei conti.

ACONE. Nel momento in cui dettammo l'articolo 11, comma 2, della legge n. 117 del 1988, facemmo una certa equiparazione dei magistrati dei TAR a quelli della Corte dei conti, tuttavia tale equiparazione era solo apparente perchè nella sostanza il periodo, ai fini della promozione dei magistrati contabili, era più breve di quello dei magistrati dei TAR. Quindi nel compiere quella equiparazione sostanzialmente abbiamo creato una sperequazione ai danni dei giudici dei tribunali amministrativi.

È una questione di merito sulla quale ritengo che il senatore Maffioletti non abbia nulla da dire, giacchè si tratta di un fatto oggettivo.

Posso dire, per quella che è la mia esperienza professionale, che c'è una grande agitazione tra i magistrati dei TAR che sono sommersi di lavoro e si sono anche verificate manifestazioni di astensione. Ritengo, quindi, che non provocheremo una grave danno ai nostri principi se discutiamo in sede deliberante questo provvedimento.

Rilevo, comunque, che il titolo del disegno di legge è assolutamente inadeguato e pertanto si dovrà procedere alla sua modifica.

PRESIDENTE. Il vero precedente è rappresentato dal fatto che siamo intervenuti con la stessa deliberazione varie volte; in questo senso non si tratta di una novità. Vi prego, quindi, di consentire l'approvazione del testo in esame.

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

Passiamo all'esame e alla votazione dell'articolo unico.

Ne do lettura:

Art. 1.

1. La disposizione transitoria di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, trova applicazione nei confronti del personale di cui alla legge 27 aprile 1982, n. 186, limitatamente al biennio successivo alla data di entrata in vigore della stessa legge 13 aprile 1988, n. 117, senza peraltro modificare l'ordine di anzianità del medesimo personale ai fini dell'applicazione dell'articolo 21, primo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186.

2. Al relativo onere finanziario, valutato per gli anni 1990, 1991 e 1992, rispettivamente, in lire 41,8 milioni, in lire 66,3 milioni ed in lire 46,6 milioni, si provvede mediante l'indisponibilità di due posti per tre anni nelle qualifiche di consigliere, primo referendario e referendario di cui alla tabella A allegata alla legge 27 aprile 1982, n. 186.

TEDESCO TATÒ. Signor Presidente, l'osservazione del senatore Acone relativa al titolo del disegno di legge è quanto mai pertinente. Non credo infatti si possa denominare «Disposizioni in tema di giustizia amministrativa» un provvedimento come questo.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Credo che la dizione migliore potrebbe essere: «Estensione dei benefici previsti dall'articolo 11, comma 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, al personale di cui alla legge 27 aprile 1982, n. 186».

MAFFIOLETTI. Annuncio l'astensione del mio Gruppo.

PASQUINO. Anche la Sinistra indipendente si asterrà dalla votazione.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti il disegno di legge con il seguente nuovo titolo: «Estensione dei benefici previsti dall'articolo 11, comma 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, al personale di cui alla legge 27 aprile 1982, n. 186».

È approvato.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA