

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE

(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno)

MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 1961

(81^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BARACCO

INDICE

DISEGNO DI LEGGE:

« Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali » (1643) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 1068, 1089
BISORI, Sottosegretario di Stato per l'interno	1068, 1069, 1084, 1085, 1086, 1087, 1088
BUSONI	1072, 1073, 1080, 1081
CARUSO	1069, 1073, 1079, 1081, 1082, 1088
GIANQUINTO	1068, 1075, 1078, 1085, 1086, 1087, 1088
LEPORE	1069, 1080
MINIO	1068, 1070, 1072, 1073, 1074, 1075, 1076, 1083, 1086, 1087
NENNI Giuliana	1073
PAGNI	1069, 1072, 1078, 1079
PICARDI, relatore	1069, 1082, 1083,
SANSONE	1080, 1081

SCHIAVONE	Pag. 1070
TUPINI	1072, 1074, 1076, 1079, 1080, 1081
ZAMPIERI	1075

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Baracco, Busoni, Caruso, Cerabona, Gianquinto, Lepore, Minio, Nenni Giuliana, Pagni, Pellegrini, Picardi, Sansone, Schiavone, Secchia, Tupini, Zampieri e Zanoni.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Ferrari e Zotta sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Tirabassi e Piasenti.

Intervengono il Ministro per i rapporti tra Governo e Parlamento Codacci Pisanello e il Sottosegretario di Stato per l'interno Bisori.

PICARDI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali » (1643) (Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali », già approvato dalla Camera dei deputati.

B I S O R I , Sottosegretario di Stato per l'interno. Vorrei fare una premessa.

I casi (a mio modo di vedere) sono due: o siete tutti d'accordo sull'approvazione del disegno di legge nel testo pervenutoci dalla Camera dei deputati; o non siete d'accordo ed anzi (come ho sentito dire) le Sinistre intendono mandare il disegno di legge in Aula.

In ambedue i casi la discussione potrebbe essere esaurita in pochi minuti.

Infatti se siete tutti d'accordo nel voler approvare, per considerazioni d'ordine generale, il testo giunto dalla Camera, ogni discussione diventa evidentemente inutile.

Se invece non siete d'accordo nel voler approvare quel testo e alcuni invece intendono addirittura che il disegno di legge venga rimesso all'Assemblea mi parrebbe opportuno che la battaglia si svolgesse, con ogni ampiezza, in quella sede: e qui la discussione potrebb'esser ridotta al minimo.

Nel secondo caso, certamente, i segretari che da tanto tempo aspettano l'approvazione del disegno rimarranno delusi. Ma più delusi ancora rimarrebbero se avvenissero due ampie discussioni, che sarebbero l'una un doppione dell'altra: una qui ed una in Assemblea.

Chiarito questo, a me parrebbe che, per economia di tempo, la discussione potrebbe — in ambedue i casi che ho prospettati — venir esaurita in pochi minuti.

Ripeto anche in questa occasione che il Governo è favorevole all'approvazione del disegno di legge nel testo pervenuto dalla

Camera dei deputati e che sollecita ancora una volta quell'approvazione.

M I N I O . A me pare che, essendo il disegno di legge in sede deliberante, la discussione possa proseguire in questa sede prima di decidere se trasferirla in sede referente. Comunque, rimanendo in sede deliberante, ritengo che la proposta del Sottosegretario di approvare il provvedimento a tamburo battente, senza discussione e senza presentazione di emendamenti, non sia assolutamente accettabile. Si tratta, infatti, di un disegno di legge molto importante, poichè la sua portata non investe soltanto la categoria dei segretari comunali, ma investe i principi dell'autonomia comunale, e riguarda le amministrazioni comunali e gli altri impiegati. Di un provvedimento, inoltre, che riguarda la situazione finanziaria dei comuni, dal momento che con esso si viene ad accollare a questi ultimi un onere, senza l'indicazione di un'entrata corrispondente per farvi fronte. Pertanto, dal momento che si tratta di un problema molto vasto, che richiede un'ampia discussione, proporrei di dare inizio alla discussione e di decidere sul da farsi, dopo aver sentito il parere degli altri componenti della Commissione.

B I S O R I , Sottosegretario di Stato per l'interno. Dal momento che, in seguito all'intervento del senatore Minio, viene a cadere la prospettiva alla quale accennavo, vorrei che si seguisse l'ordine del giorno.

M I N I O . Mi pare che non sia la prima volta che in sede deliberante viene discusso un problema di notevole importanza. Si è, ad esempio, discusso per ben due sedute il disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati, che riguardava l'estensione della licenza degli alcoolici, e nessuno, in quell'occasione, ha proposto di approvarlo in pochi minuti. Mi sembra, quindi, ingiustificata la proposta di approvare il disegno di legge senza discussione.

G I A N Q U I N T O . Sarei anch'io dell'avviso di cominciare la discussione e di decidere il da farsi in seguito.

1^a COMMISSIONE (Affari Presidenza Consiglio e Interno) 81^a SEDUTA (6 dicembre 1961)

L E P O R E. Vorrei sapere se il provvedimento in esame è connesso al disegno di legge sulla riforma della legge comunale e provinciale, che è stato presentato alla Camera dei deputati. In caso affermativo, infatti, potrebbe darsi che, in seguito, fossimo costretti a riesaminare alcune delle norme contenute nel disegno di legge in discussione. Se il Sottosegretario ritiene che tra questi due provvedimenti non esista alcun rapporto, sono favorevole alla discussione; in caso contrario ritengo che sarebbe opportuno attendere che venisse portato alla nostra deliberazione l'altro disegno di legge, di carattere generale, per evitare di approvare disposizioni che in avvenire potrebbero contrastare con quelle contenute nel testo riguardante la riforma della legge comunale e provinciale. Nel caso in cui non esistesse alcun rapporto tra i due provvedimenti, sarei dell'avviso di approvare il disegno di legge in discussione nel testo pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento.

B I S O R I , Sottosegretario di Stato per l'interno. La connessione tra i due provvedimenti è ovvia; ma per i segretari comunali ci sono state anche in passato leggi speciali che hanno regolato il loro stato giuridico ed i loro diritti; ed è presumibile che ce ne saranno anche in avvenire, per ragioni di tecnica legislativa. In conseguenza, a parere del Governo, non esiste alcuna preclusione per l'esame del disegno di legge in questione, tanto più che il progetto di legge riguardante la riforma della legge provinciale e comunale non è stato ancora presentato al Parlamento.

P I C A R D I , relatore. Vorrei far rilevare che, nel corso della discussione sul provvedimento in esame, alla Camera dei deputati, furono affacciate queste perplessità, e proprio in attesa della nuova legge si operò lo stralcio del famoso articolo 8, con il quale veniva definita la situazione giuridica del nuovo segretario comunale. In quell'occasione si stabilì, appunto, che la soluzione del problema in questione era devoluta all'esame del provvedimento riguardante

la riforma della legge comunale e provinciale. Di conseguenza, ritengo che non vi debbano essere perplessità sull'opportunità della discussione del presente disegno di legge.

P A G N I . Ritengo che la discussione del disegno di legge non debba essere subordinata all'approvazione della nuova legge, perché, se anche vi sono degli argomenti che interferiscono, di massima il provvedimento in esame riguarda una materia che può essere trattata separatamente. Infatti, sia la progressione di carriera che il trattamento economico dei segretari comunali e provinciali non toccano affatto il loro stato giuridico. Naturalmente, in occasione della discussione dello stato giuridico di questi funzionari potranno essere eliminate varie lacune ed eliminati alcuni difetti attinenti al provvedimento in esame. Sarei, pertanto, dell'avviso di procedere alla discussione degli articoli, per rilevare alcune manchevolezze, in modo da farne oggetto di un ordine del giorno nel quale si auspichi che, in occasione della discussione dello stato giuridico dei segretari comunali e provinciali, tali manchevolezze vengano eliminate.

L E P O R E . La mia non era una proposta formale, ma una semplice domanda rivolta all'onorevole Sottosegretario.

C A R U S O . Ritengo che la segnalazione fatta dal senatore Lepore abbia un certo fondamento. Infatti, nel disegno di legge in discussione, non esaminiamo soltanto lo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali, ma interverremo anche nella materia riguardante le loro prerogative e la competenza dei Consigli comunali e provinciali. Di conseguenza, più che di connessione, si tratta di identità di materia e, pertanto, sarebbe opportuno discutere i due provvedimenti congiuntamente. Basti pensare che molte disposizioni contenute nel presente disegno di legge rimettono alcune questioni all'autorità del Prefetto, superando, quindi, la competenza dei Consigli comunali, che verrà trattata nella nuova leg-

1^a COMMISSIONE (Affari Presidenza Consiglio e Interno)81^a SEDUTA (6 dicembre 1961)

ge. È chiaro, pertanto, che i due provvedimenti debbano essere trattati congiuntamente.

S C H I A V O N E . Mi associo alla proposta di coloro che ritengono opportuno procedere all'esame degli articoli, per vedere se esistano delle interferenze. Alcune sere fa ho ascoltato le richieste di numerosi segretari comunali e provinciali, i quali hanno fatto presente l'urgenza di accordare loro alcuni benefici di carriera. Ora, se si rimandasce la discussione del provvedimento al momento dell'esame del progetto di legge riguardante la riforma della legge comunale e provinciale, si verrebbe a ritardare la concessione di questi benefici tanto attesi.

M I N I O . Ripeto che, a mio avviso, il provvedimento in esame deve essere discusso almeno quanto basta per permettere a tutti di esprimere la loro opinione.

Vorrei, ora, rifarmi all'obiezione fatta dal relatore quando ha affermato che le nostre osservazioni erano in contrasto con il voto favorevole che anche la nostra parte ha dato al provvedimento, alla Camera dei deputati. A tal riguardo faccio presente che, dalla nostra parte, è sempre stata rivendicata la massima libertà di opinione nei confronti di qualsiasi disegno di legge, anche se già approvato, con il voto della nostra parte, dall'altro ramo del Parlamento. Del resto, molte volte proprio la maggioranza democristiana e il Governo hanno preso delle posizioni completamente diverse da quelle assunte nell'altro ramo del Parlamento, e quindi, non si capisce perchè un diritto di questo genere debba essere contestato alla nostra parte. Mi basterebbe ricordare che, proprio in questa sede, la maggioranza ha respinto quel modestissimo disegno di legge, al quale facevo riferimento poc'anzi, malgrado che alla Camera dei deputati avesse ottenuto l'unanimità dei voti. Inoltre, lo stesso Sottosegretario Bisori ha affermato di non essere più impegnato dal voto espresso nell'altro ramo del Parlamento, dal momento che il Governo era cambiato. La maggioranza governativa, in questo campo, si è sempre riservata tutti i diritti, ed a volte

ne ha persino abusato. Basterebbe, qui, ricordare l'episodio della legge sulle aree fabbricabili, che dopo essere stata approvata al Senato quasi all'unanimità, e comunque con l'assenso della maggioranza governativa, ha fatto poi la fine che tutti conosciamo. Sono oramai passati cinque anni, verrà la crisi, finirà la legislatura, e i comuni si troveranno al punto di partenza e i proprietari delle aree continueranno ad arricchirsi! Vorrei in primo luogo richiamare la vostra attenzione sul fatto che un problema così grosso, che non investe solo gli interessi di una categoria, ma la funzione dei comuni, la loro autonomia e la loro situazione finanziaria, non può essere esaminato soltanto dal punto di vista dell'interesse di categoria.

E basterà qui ricordare la pregevole relazione del comitato esecutivo dell'A.N.C.I., nella quale lo stesso avvocato Riva Crugnola, democratico cristiano, scriveva che: « Un problema come questo non può essere solo esaminato dal punto di vista di una categoria. Non è ammissibile che una sia pure rispettabile richiesta sindacale possa ribadire e rinforzare l'annullamento di un principio basilare della Costituzione, quale è quello dell'autonomia comunale ».

Abbiamo quindi tutte le ragioni per affermare che la voce dei comuni deve essere ascoltata e che il problema deve essere affrontato da un punto di vista che abbracci un campo più ampio di quello degli interessi di una categoria. Fra l'altro, non si può ignorare, ripeto, che di fronte ai segretari comunali e provinciali ci sono i comuni e le provincie; peraltro, nella relazione del senatore Picardi, si è parlato di tante cose, fuorchè di questo. Le amministrazioni comunali e provinciali hanno la loro voce in capitolo, o dovrebbero averla in circostanze simili e quando, per esempio, attraverso la loro associazione, hanno fatto ripetutamente presente che sarebbe ora di finirla con il sistema, ormai introdotto nella nostra attività parlamentare, di caricare sempre di nuovi oneri le amministrazioni comunali e provinciali senza mai preoccuparci del come dovranno farvi fronte, hanno fatto, in sostanza, appello ad un diritto che non deve essere ignorato.

Tutte le volte che al Senato o alla Camera si discutono provvedimenti che importantano nuovi oneri per lo Stato, sempre si dice: esaminiamo il problema della copertura! Quando si tratta invece dei comuni, lo stesso problema non viene sfiorato. Potrei citare una serie di provvedimenti già approvati o ancora in discussione — in Aula si sta discutendo, per esempio, un provvedimento che si riferisce all'aumento dei contributi per l'assicurazione malattie — con i quali si è continuato a caricare di nuovi oneri le amministrazioni comunali e provinciali senza, non dico trovare la copertura, ma neppure preoccuparsene, senza avere neppure un'idea dell'ammontare di questi oneri per vedere come i comuni e le provincie possano fronteggiarli.

Questo sistema deve cessare e se noi oggi chiediamo questo, non chiediamo l'impossibile, ma intendiamo solo fare presente una esigenza dei comuni e delle provincie dal momento che, per legge, imponiamo loro dei maggiori oneri. D'altra parte, su questo disegno di legge abbiamo un parere della 5^a Commissione sul quale il relatore ha sorvolato troppo facilmente e che recita:

« La Commissione finanze e tesoro, riunitasi in seduta plenaria, conferma di non aver ravvisato, dal punto di vista della sua competenza, una questione di copertura finanziaria nei riguardi del bilancio dello Stato. »

Peraltro, esaminato il provvedimento anche sotto il profilo delle future prospettive, conferma e sottolinea il suo pensiero, più volte manifestato, che ogniqualvolta si propone o si attua un provvedimento che importi oneri ai comuni e alle provincie, senza loro intervento, lo Stato deve far sì che vengano indicati i mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri.

Tanto premesso, nulla osta per l'ulteriore corso del provvedimento presso la Commissione di merito ».

Ora, si tratta di un parere autorevole della 5^a Commissione, la quale conosce esattamente quali sono i problemi finanziari degli Enti locali e non può essere tenuto in non cale, così come ha fatto il relatore secondo il quale, dal momento che la 5^a Com-

missione stessa ha premesso che dal punto di vista della sua competenza qui non si pone il problema dell'articolo 81 della Costituzione e che, pertanto, non esiste una questione pregiudiziale, la cosa non deve preoccuparci.

Onorevoli colleghi, mi si perdoni se qualche volta, di fronte a queste questioni, partecipo al dibattito come un amministratore comunale che vive i problemi dell'amministrazione comunale di tutti i giorni, ma bisogna convenire che questo modo di procedere è veramente strano. Lo Stato, quando si trova di fronte a richieste di miglioramento economico da parte dei suoi dipendenti, alle quali deve fare fronte con nuovi oneri, è parte in causa; ed è giusto che sia così; qui invece si continuano ad attribuire nuovi oneri alle amministrazioni locali senza riconoscere loro il diritto che si riconosce a qualsiasi datore di lavoro che tratta con i propri dipendenti e discute prima di accogliere le loro richieste. Non dobbiamo dimenticare che anche le amministrazioni comunali hanno dei calcoli da fare, come li ha lo Stato e qualsiasi datore di lavoro, e mi pare, pertanto, che sia obbligo del Parlamento quello di dare ad esse la possibilità di provvedere alle maggiori spese.

Anche nel recente Congresso di Venezia, sull'ordine del giorno approvato per la finanza locale, l'A.N.C.I. ha ribadito che non debbano imporsi nuovi oneri senza indicare la necessaria copertura. La cosa è stata discussa anche alla Camera ed il Presidente della Commissione del bilancio ha dato un parere che non coincide affatto con quello della 5^a Commissione. È un poco azzardato dire che il bilancio dei comuni e delle provincie non fa parte del bilancio dello Stato; comunque, anche a volere sostenere che non esiste un problema costituzionale, esiste però un problema di responsabilità politica quando si impongono nuovi oneri ai comuni e alle provincie senza preoccuparsi della maniera in cui essi dovranno farvi fronte. Ma voglio fare presente, poi, che argomenti di questo genere, quando fanno comodo al Governo, alla maggioranza, vengono invocati, e mi permetto di citare in

1^a COMMISSIONE (Affari Presidenza Consiglio e Interno)81^a SEDUTA (6 dicembre 1961)

proposito un episodio con il quale, vi prego di credermi, non intendo assolutamente riferirmi a qualcosa di personale.

Pochi mesi fa è stato presentato dai compagni socialisti alla Camera dei deputati un progetto di legge concernente l'indennità degli amministratori comunali e provinciali e con il quale si proponeva un piccolo aumento. Non era un gran che, se si pensa che l'indennità dei sindaci dei comuni minori è una miseria, poche migliaia di lire, e arriva a cinquantamila lire per i comuni con oltre diecimila e fino a trentamila abitanti. L'aumento proposto faceva salire l'indennità al massimo di settantamila lire. Ciò nonostante, la maggioranza si è pronunciata in senso contrario con una relazione nella quale si dicono queste parole: « Non va sottovallutata l'attuale situazione fortemente deficitaria dei bilanci di quasi tutti gli Enti locali e l'incidenza dell'accoglimento delle proposte suddette sulle loro condizioni finanziarie ». Con questo argomento è stata respinta la proposta di legge che, come ho detto, comportava un onere alquanto modesto, ed è stata respinta, appunto, in considerazione delle condizioni finanziarie degli Enti locali. Da ciò si deduce che solo quando fa comodo ci si ricorda della situazione finanziaria degli Enti locali: in altri casi, invece, il problema non preoccupa. Perchè si deve adoperare il sistema dei due pesi e delle due misure?

Per un attimo vorrei fermarmi sulla questione dell'onere, dell'incidenza di questa spesa, anche perchè non se n'è parlato, oppure se n'è parlato troppo poco. Innanzitutto, che onere importa questo disegno di legge? Qui le cifre sono lontane come il cielo e la terra, perchè si è parlato di un miliardo, poi di 20 miliardi.

B U S O N I . Alla Camera si è parlato di 22 miliardi!

M I N I O . Onorevoli colleghi, anche adesso, se affronto questa questione, non lo faccio per dire un no pregiudiziale, ma per avere un'idea chiara della situazione, perchè tra la cifra di un miliardo e quella di 20 miliardi corre una grande distanza. Ora, ho

ricevuto una lettera da parte dell'associazione dei segretari comunali e provinciali la quale dice: « Non preoccupatevi di questa spesa perchè essa non supera il miliardo ». Parlando poi con me, gli esponenti della categoria hanno affermato che gli altri dipendenti dell'amministrazione comunale e provinciale non hanno diritto a miglioramenti e che, pertanto, possiamo stare tranquilli.

Faccio però presente che esiste l'articolo 228 sulla legge provinciale e comunale che noi non possiamo ignorare. Esso, infatti, fra l'altro, recita:

« Gli stipendi e i salari degli impiegati e salariati comunali devono essere fissati in equa proporzione con quello del segretario comunale; e quelli degli impiegati e salariati delle provincie in equa proporzione con quello del segretario provinciale ».

In base a questo articolo, non appena sarà stato approvato il disegno in discussione, gli altri dipendenti avanzeranno richieste di adeguamento, ed è inutile farsi illusioni, non vi saranno argomenti sufficienti per respingere le loro richieste.

P A G N I . Questo è stato già superato dall'applicazione della legge delega.

T U P I N I . L'articolo 8 del testo governativo diceva:

« I segretari comunali e i segretari provinciali sono funzionari dello Stato. Essi esercitano funzioni direttive e dipendono gerarchicamente dal Capo dell'amministrazione presso la quale prestano servizio tranne che nell'adempimento delle funzioni ad esse direttamente demandate dalla legge.

Lo Stato giuridico ed il trattamento economico dei segretari comunali e provinciali sono regolati dalle disposizioni della presente legge.

Gli stipendi, assegni ed indennità ad essi spettanti sono a totale carico, rispettivamente, dei comuni e delle provincie ».

Nell'articolo 8 del testo attuale, invece, la parte precitata non esiste più; come mai? Gradirei avere i resoconti stenografici per rendermi conto delle ragioni di questo cambiamento.

1^a COMMISSIONE (Affari Presidenza Consiglio e Interno)81^a SEDUTA (6 dicembre 1961)

B U S O N I . Nei resoconti stenografici mancano molti elementi, in quanto alla Camera fu nominato un Comitato ristretto il quale, senza alcun verbale, prese le sue deliberazioni su questo disegno di legge. Fu fatta una distinzione tra lo stato giuridico e la posizione giuridica e l'articolo 8 fu stralciato; dai verbali risulta, però, che furono stralciate altre disposizioni correlate.

M I N I O . Dicevo, dunque, che, secondo l'associazione dei segretari comunali e provinciali, noi non dovremmo preoccuparci in questo caso dell'applicazione della norma dell'articolo 228 della legge comunale e provinciale; ma questo non è vero e viene detto solo per raggiungere lo scopo voluto, tant'è che arrivano lettere anche dai dipendenti comunali che sollecitano l'approvazione del provvedimento concernente i segretari, appunto per i benefici che ritengono derivarne anche per essi, appunto a norma dell'articolo 228.

N E N N I G I U L I A N A . E ci sarebbe anche di più.

M I N I O . Non facciamoci illusioni, ripeto, e non inganniamo né le amministrazioni degli Enti locali, né noi stessi, perché, quando saremo di fronte alle richieste degli altri dipendenti, nessuno di noi avrà la forza di dire di no per poi non dover fronteggiare scioperi. È giusto che sia così, lo ribadisco, ma abbiamone la consapevolezza, ed allora non...

C A R U S O . Vi sono molti regolamenti organici del personale che prevedono questo atteggiamento. Infatti, oltre alla norma della legge comunale e provinciale, vi sono i regolamenti organici dei comuni.

M I N I O . In ogni caso, la discussione non è più di ordine giuridico, ma di ordine economico-finanziario. Dobbiamo avere la consapevolezza che l'onere si aggirerà su decine di miliardi. Non sono in grado di dare una cifra esatta, ma, tenendo presente quanto è accaduto in circostanze analoghe, credo di non andare errato nell'affermare che l'onere in questione supererà i 20 miliardi.

B U S O N I . Infatti, alla Camera dei deputati, il relatore precisò che, mentre per quanto riguarda i segretari comunali non si supererà il miliardo, con gli aumenti correlativi si andrà oltre i 20 miliardi.

M I N I O . Tale cifra, infatti, venne anche menzionata dal senatore Spagnoli alla Commissione finanze e tesoro, e devo pure supporre che non sia infondata. Comunque, è evidente che nessuno di noi può pensare che, dopo aver concesso gli adeguamenti ai segretari comunali, si possano negare gli stessi benefici agli altri dipendenti, andando incontro a proteste e ad agitazioni. In queste condizioni, non possiamo nemmeno dimenticare quale sia oggi la triste situazione delle finanze degli enti locali. Il senatore Tupini, che, come me, ha partecipato al Congresso dei comuni, sa quale è la tragedia della vita quotidiana delle nostre amministrazioni comunali. La situazione della finanza locale non potrebbe essere più grave, e per renderci conto di questo basta sapere che il disavanzo dei comuni, in questi ultimi tempi, non ha fatto che precipitare. Oggi, infatti, a un aumento annuale di entrate di circa 40 miliardi, corrisponde un aumento di spesa di oltre 90 miliardi, e quindi il disavanzo dei comuni si aggrava di circa 50 miliardi all'anno. Nella relazione dell'A.N.C.I., a Venezia, è stato fatto presente che, dal 1948 ad oggi, la percentuale delle spese coperte dalle entrate è passata dal 91 per cento al 66 per cento. Ora, con il provvedimento in esame, noi andiamo ad aggravare questa situazione, senza preoccuparci minimamente della maniera con la quale i comuni potranno far fronte a questo maggior carico. Inoltre (mi si consenta insistere su questo argomento) il sistema della finanza locale non consente più ai comuni alcun margine di manovra. Una volta, infatti, i comuni avevano ancora la possibilità di aumentare, entro i limiti autorizzati dall'autorità tutoria, le aliquote dei tributi, per poter far fronte all'aumento delle spese, mentre oggi anche questa possibilità è stata esclusa. Quindi, onorevoli colleghi, i comuni non hanno più alcuna possibilità di manovra tributaria per reperire i fondi necessari. L'imposta di famiglia, applicata a

dovere, potrebbe rendere un po' di più di quello che rende attualmente, ma gli accertamenti servono a poco quando basta un ricorso per fermare tutto e mettere in moto la macchina del contenzioso che funziona sempre a vantaggio degli evasori e non delle amministrazioni comunali. Ora, io mi domando come sia possibile, in queste condizioni, continuare ad aggravare le finanze comunali. Proprio ieri, alla Camera dei deputati è stato approvato il disegno di legge contro il quale si è pronunciato in Congresso dei comuni, e con il quale lo Stato, per coprire le sue maggiori spese, ha applicato un'addizionale del 5 per cento su tutti i tributi degli enti locali, a favore dell'erario. Questo vuol dire che tutti i comuni avranno la responsabilità del reperimento di questi fondi, mentre i fondi stessi verranno incamerati dallo Stato. Vi è anche di peggio, poiché, col 1º gennaio 1962, verrà eliminata l'imposta sul vino, e fino ad oggi il Governo non ha trovati i mezzi per far fronte a tale perdita. Il ministro Trabucchi, a quanto si dice, e sempre che non cambi idea, avrebbe escluso che, alla perdita derivata dall'abolizione della imposta sul vino, si possa far fronte con un contributo statale; e, intanto, i comuni stanno perdendo un'entrata di circa 30 miliardi.

T U P I N I : I miliardi sono 40: 20 nel primo semestre e 20 nel secondo.

M I N I O . Una falla da nulla! Comunque, di due cose dobbiamo essere ben certi, e precisamente che l'onere in questione si aggira su decine di miliardi e che i comuni non hanno alcun mezzo per farvi fronte. Aggiungo, inoltre, che a Venezia è stato denunciato da tutti che i risultati della legge stralcio sono stati rapidamente assorbiti da altre spese e che la situazione dei comuni è peggiore di quella di prima. I comuni, ad esempio, hanno dovuto far fronte all'onere derivante dall'estensione degli aumenti ai dipendenti comunali, senza che, naturalmente, fosse indicato alcun mezzo per reperire i fondi.

T U P I N I . L'estensione era facoltativa!

M I N I O . È facile dire facoltativa! Quando si approva una legge nella quale si stabilisce che sono concessi agli statali alcuni aumenti e che i comuni hanno la facoltà di fare lo stesso, è difficile per le amministrazioni comunali e provinciali negare tali aumenti, e fare fronte a malcontenti, agitazioni e scioperi.

Personalmente, ritengo che, per approvare il disegno di legge in esame, dobbiamo innanzitutto conoscere l'onere complessivo che ne deriva, e che non è certamente quello che si riferisce soltanto ai segretari e, in secondo luogo, indicare un mezzo per farvi fronte. I comuni, del resto, hanno dimostrato un sufficiente senso di responsabilità, perché non hanno chiesto di risolvere i loro problemi solo chiedendo contributi allo Stato, ma hanno chiesto uno strumento fiscale capace di consentire il reperimento dei mezzi necessari per far fronte alle loro maggiori spese. I nostri comuni devono funzionare, assolvere i loro compiti e far fronte alle spese crescenti derivanti dai loro servizi, perché dall'attività comunale dipende, in gran parte, la vita delle nostre collettività locali e lo sviluppo economico e sociale. Noi abbiamo un impegno da mantenere, e credo che anche il senatore Tupini lo voglia mantenere, se non altro perché dobbiamo rispondere di fronte agli altri comuni e di fronte agli amministratori che fanno parte della Associazione dei comuni italiani.

A questo punto, vorrei anche far rilevare che vi è da difendere il buon nome dei nostri comuni che sono stati accusati di far morire di fame i segretari. Innanzitutto, mi oppongo a questa accusa, perché, anche senza entrare nel merito delle rivendicazioni in se stesse, faccio presente che lo stipendio dei segretari comunali è, già adesso, agganciato a quello dei funzionari dello Stato e che, di conseguenza, non vi è stato alcun aumento concesso a questi ultimi, che non sia stato esteso automaticamente ai segretari comunali.

Vorrei, poi, fare un piccolo rilievo su una questione un po' generale, che viene alla luce anche dall'esame delle tabelle degli stipendi dei segretari comunali, annesse al progetto di legge. Non contesto assoluta-

mente il valore delle tabelle, ma vorrei far presente che non è accettabile il sistema instauratosi in Italia sia nel campo dell'Amministrazione dello Stato che di quelle degli enti locali, secondo il quale i funzionari e gli impiegati pubblici sono divisi in due categorie: alla prima appartengono coloro per i quali lo stipendio indicato dalla tabella rappresenta tutto il compenso percepito; alla seconda appartengono coloro per i quali lo stipendio indicato nella tabella costituisce soltanto una parte, e molte volte la parte minore, dei compensi percepiti. Credo che tutti i colleghi avranno presente la relazione del senatore Bertone fatta in occasione della discussione del bilancio dello Stato, che ha avuto una eco piuttosto ampia nell'opinione pubblica, poichè in essa appariva che molti alti funzionari dello Stato riescono, attraverso compensi, indennità e altri mezzi, a moltiplicare, e spesso di varie volte, il loro stipendio. Ora, dalle tabelle annesse al disegno di legge risultano delle cose molto strane, che se fossero vere dovrebbero notevolmente preoccuparci. Si legge, infatti, che lo stipendio del segretario comunale di una città come Roma è di 200.000 lire al mese, cifra che sarebbe irrisoria se non sapessimo che, in realtà, i compensi effettivi dei segretari dei grandi comuni superano abbondantemente il milione mensile. In questi giorni ho ricevuto da molte amministrazioni comunali delle note che si riferiscono ai compensi percepiti dai loro segretari, e vi assicuro che si tratta di compensi molto elevati. Questo naturalmente non vale per tutti, perchè nei comuni più piccoli gli stipendi sono minori, ma posso assicurarvi che già in un comune sui diecimila abitanti il segretario percepisce sulle 200.000 lire, fra stipendio e accessori. Pertanto, quando si fa un confronto fra un impiegato che percepisce 80.000 lire mensili, mentre il segretario comunale di una grande città ne percepisce 200.000, bisogna tener presente che mentre per il primo le 80.000 sono effettive, per il secondo le 200.000 lire diventano 1 milione o giù di lì. Per riferirmi a comuni che non sono fra i maggiori, il segretario di una città di circa centocinquemila abitanti ha percepito, in un anno,

compensi per un totale di 5.450.000 lire, oltre circa 700.000 lire per commissioni di concorso e altro. I segretari di altri due comuni simili hanno percepito in un anno circa 4 milioni e mezzo, rispettivamente. Mi pare che non sia la miseria.

GIANQUINTO. Il segretario comunale di Venezia riceve 8 milioni all'anno.

MINO. Anche per i piccoli Comuni, pur non contestando casi disagiati, le cose non stanno esattamente come si raccontano. Comunque, vorrei precisare il mio pensiero dichiarando che non penso minimamente che tali compensi non siano meritati, ma la verità dev'essere detta, e non si deve parlare di solo stipendio, quando lo stipendio è solo una parte, e spesso molto minore, dei reali compensi percepiti.

ZAMPIERI. L'ufficiale sanitario percepisce uno stipendio ancora maggiore di quello del segretario comunale!

MINO. Sono d'accordo, ma c'è una differenza, in quanto i sanitari esercitano anche la libera professione.

Detto questo e ribadito il fatto che dobbiamo preoccuparci del modo in cui i comuni dovranno far fronte all'onere della spesa, desidero soffermarmi un momento sull'aspetto giuridico in relazione, soprattutto, alla questione sollevata in rapporto alla nuova legge comunale e provinciale.

Il collega Lepore non ne ha fatto una questione pregiudiziale, in quanto non ha chiaramente proposto di rinviare l'intera questione alla nuova legge comunale e provinciale; però io ritengo che, approvato questo disegno di legge, sarà ben difficile tornare sulla materia in sede di esame del nuovo testo del ministro Scelba.

Ora, nessuno può contestare che questo problema concerne strettamente la funzione dei comuni e la loro autonomia e da questo punto di vista non posso che associarmi a quanto diceva, sempre all'A.N.C.I., l'avvocato Riva Crugnola allorchè affermava: « Si parla sempre di autonomia comunale; però,

la sfera di autonomia, nonostante una diversa affermazione, viene sempre più ridotta ».

Questo disegno di legge non fa che ribadire una norma voluta dal regime fascista in base alla quale i segretari comunali, che una volta erano funzionari del comune, sono divenuti funzionari dello Stato, sottratti, cioè, all'amministrazione comunale e accampati, direi, di fronte all'amministrazione comunale stessa come rappresentanti del potere centrale. Benchè io sappia che non tutti i segretari la pensino in questo modo, non contesto che molti di essi ritengono loro interesse stare in un comune e non dipendere dall'amministrazione comunale, opinione che non condivido, e che è la negazione del principio delle autonomie locali.

Non va dimenticato, onorevoli colleghi, che la legge con la quale i segretari comunali furono trasformati in funzionari dello Stato, venne definita dai suoi autori « legge tipica del regime fascista », e la cosa è spiegabile perchè solo un regime accentratore, che negava l'autonomia degli Enti locali, poteva concepire una legge del genere. Noi andiamo adesso a ribadire il principio di quella legge fascista.

T U P I N I . L'articolo 8 non dice più che i segretari comunali e provinciali sono funzionari dello Stato.

M I N I O . L'eliminazione dell'articolo 8 del testo governativo non conta niente, in quanto rimane sempre in vigore la norma giuridica esistente. A parte questo, esaminato il disegno di legge così come ci è pervenuto, senza cioè la precisazione « sono funzionari dello Stato », mi viene in mente una storiella che mi raccontavano quando ero fanciullo. Si diceva, infatti, che c'era un animale che aveva la testa di cavallo, ma non era un cavallo, aveva le gambe di cavallo, man non era un cavallo, aveva la coda di cavallo, ma non era un cavallo. Alla fine quell'animale era una cavalla! Ora, nel disegno di legge attuale non troviamo più la frase « sono funzionari dello Stato », tuttavia rimane sempre in vigore la vecchia legge fascista. Abbia pazienza, Presidente Tuppini, le cose stanno in questi termini: i se-

gretari comunali e provinciali sono scelti dallo Stato, inviati dallo Stato, dipendono dallo Stato e, pertanto, sono funzionari dello Stato e rimangono tali.

Alcuni colleghi hanno parlato di telegrammi e lettere dei segretari, però nessuno ha ricordato la lettera dell'ex sindaco di Milano, Ferrari, diretta all'A.N.C.I. e ad altri sindaci, nella quale il sindaco rilevava che un progetto di legge di questo genere è un progetto profondamente violatore dell'autonomia comunale e che non può essere ammesso che in un regime come il nostro, che è fondato sul decentramento e sull'autonomia comunale, si debba mantenere e rinforzare un principio introdotto dal regime fascista.

T U P I N I . Ma si riferiva alla formulazione primitiva del testo.

M I N I O . La sostanza della questione non è cambiata! Proprio l'Italia, dove esiste una Costituzione delle più democratiche, è il solo Paese in cui il segretario comunale è funzionario dello Stato, quando in Germania, Inghilterra, Svizzera, Lussemburgo eccetera — mi riferisco all'elenco citato dal sindaco di Milano — il consiglio comunale sceglie e nomina il suo segretario e, per quel che mi consta, in nessuno di questi Paesi i segretari comunali si sentono menomati e chiedono di divenire funzionari dello Stato. Solo in Italia si pretende di essere pagati dal comune, ma di non dipendere dal comune. La stessa pretesa avanzano i sanitari condotti, e non so se i colleghi sanno che i vice segretari comunali hanno rivendicato anche essi la qualifica di funzionari dello Stato! Dove si vuole arrivare?

In sostanza, noi non possiamo accogliere questo principio; dobbiamo andare incontro ai segretari quando le loro richieste sono giustificate; ma non possiamo accettare che in seno alla amministrazione locale vi sia un potere burocratico che si contrapponga all'organo elettivo e responsabile, senza violare un principio fondamentale di democrazia. Non ci si venga qui a dire che questa materia dovrebbe essere rivista in occasione della nuova legge comunale e provinciale,

perchè in quella sede non si rivedrà proprio niente e saremo i primi noi a ritenerlo impossibile.

D'altra parte, onorevoli colleghi, dal momento che siamo in argomento, voglio ricordarvi che questo problema del ritorno dei segretari comunali alla dipendenza del comune fu un problema lungamente discusso all'Assemblea Costituente e la relazione, presentata all'uopo, affermava che i segretari comunali, ispirandosi ad un più retto concetto di autonomia comunale, dovevano essere ricondotti alle dirette dipendenze del comune. Non a caso intendo ricordare i lavori della Commissione preparatoria della Assemblea Costituente, ma perchè a quei lavori e a quelle conclusioni s'ispirò il progetto di legge del Ministro dell'interno del 1947, con il quale, abrogando la vecchia legislazione fascista, si restituiva il segretario alla sua originaria posizione di primo funzionario dell'Amministrazione locale. Adesso si è fatto marcia indietro (come in tante altre cose) riportando i segretari comunali alla qualifica di funzionari dello Stato; ma dal momento che si è fatto questo, si riconosca, dunque, che non siamo stati noi a cambiare opinione su tale questione, bensì il Governo e la sua maggioranza. Anche per questo aspetto, al fine di non pregiudicare nulla, era nostra opinione che la questione dovesse esser rinviata alla nuova legge comunale e provinciale, in quanto non c'è da farsi illusione che, una volta approvato il disegno di legge, si possa ritornarvi sopra perchè, oltre tutto, avremmo contro la categoria.

Avrei esaurito tutti gli argomenti, ma vorrei aggiungere qualche altra parola sul contenuto di certe norme. Premetto che alcune di esse sono scomparse nel testo pervenuto dalla Camera, ed erano estremamente indicative dello spirito con cui il Governo aveva presentato il disegno di legge. Si veda, ad esempio, l'articolo 44 concernente il giudizio complessivo e il rapporto informativo. Voi sapete che ogni anno l'amministrazione interessata deve redigere un rapporto informativo, che si conclude con il giudizio complessivo, sul proprio segretario. Secondo il disegno di legge in esame, il rapporto in-

formativo è compilato e firmato dal sindaco o dal presidente della Giunta provinciale e riveduto dal Prefetto o dal vice prefetto a seconda dei casi, che può confermare o modificare il giudizio complessivo. In sostanza, perciò, è il prefetto che dà il giudizio complessivo, e per quanto la norma sia stata migliorata nel testo approvato dalla Camera, il fatto comunque rimane.

All'articolo 42 sono dettate le norme circa l'orario di servizio; si sa che oggi l'Amministrazione comunale stabilisce l'orario dei propri dipendenti secondo le norme dei regolamenti organici, ma in questo articolo è detto che tale orario, per i segretari comunali, dovrà essere quello stabilito dallo Stato per i suoi dipendenti, per cui vi saranno due orari: uno per gli impiegati e un altro per i segretari!

Ma è mai possibile accettare una cosa del genere? Le amministrazioni locali non avranno più nemmeno il diritto di stabilire l'orario di lavoro dei loro segretari!

Anche per quanto riguarda l'indennità di alloggio per i segretari di alcuni comuni, che sono poi molti, meglio sarebbe evitare queste vie traverse per aumentare il trattamento economico, e in ogni caso una norma precisa. Concedere alle amministrazioni una facoltà, vuol dire metterle in imbarazzo di fronte alle richieste che non mancheranno mai, e alla fine la facoltà diventerà un obbligo, come sanno bene gli amministratori. E i prefetti a loro volta, di fronte alla pressione e alle richieste, finiranno per dichiarare sedi disagiate tutti i comuni della classe prevista dalla norma.

La stessa osservazione vorrei fare per le spese di partecipazione dei segretari ai concorsi; va bene che il comune paghi lo stipendio al segretario che si assenta per partecipare ai concorsi e lo straordinario a chi lo sostituisce, ma ritengo che il comune non debba pagare anche le spese di viaggio e di permanenza, perchè la cosa potrebbe ripetersi frequentemente e dare luogo ad abusi.

Cerchiamo, ripeto, di fare in modo che i comuni paghino buoni stipendi, senza ricorrere ad espedienti, alla moltiplicazione dei pani, e così favorire gli abusi!

Non intendo prolungarmi nell'esame di altre norme particolari, cosa che mi riservo di fare nel corso dell'esame dei singoli articoli e degli emendamenti eventualmente presentati.

Mi si consenta solo un rilievo circa la concessione ferroviaria a tariffa ridotta, tanto per replicare al Sottosegretario senatore Bisori che si è proclamato così ardente patrocinatore dei segretari.

Patrocinatore sì, ma tutto a spese dei Comuni! Almeno, giacchè si tratta di suoi funzionari, lo Stato poteva assumersi l'onere di questa concessione, tanto per dare una prova concreta di effettivo interessamento!

Invece si scarica tutto sui disgraziati comuni, che già sostengono tante spese per conto dello Stato, e in che modo viene fatto!

È previsto che le somme occorrenti per detta concessione dovranno essere stanziate nei bilanci e versate entro il 31 agosto di ciascun anno « anticipatamente per l'anno successivo », ed in mancanza di fondi in cassa, l'esattore dovrà anticipare l'intera somma per conto del comune, che in questo modo deve fare un debito e pagarvi gli interessi! Il Governo, così generoso a parole con i segretari, vuole essere pagato in anticipo, e non si fida, non fa credito, ed i soldi li vuole subito dall'esattore, se la cassa comunale è vuota. È veramente il colmo!

Non è possibile andare avanti in questo modo, e considerare le Amministrazioni comunali e provinciali come soggetti passivi che devono accettare tutto ciò che si decide senza tenere conto delle loro condizioni finanziarie, del loro parere, e menomando anche la loro dignità, che pure dev'essere rispettata.

Ritengo pertanto che questo disegno di legge debba essere accuratamente esaminato e discusso prima di essere approvato.

P A G N I . Le osservazioni fatte dal senatore Minio sono basate su dati di fatto e dettate dalla sua esperienza di amministratore ma, a mio avviso, la questione di fondo di dissenso è costituita dal fatto di considerare i segretari comunali e provinciali alle dipendenze dei comuni e provincie o dello Stato.

Dobbiamo dire che questo disegno di legge non si pronuncia, lascia da parte la questione giuridica relativa ai segretari comunali, trattando solo quella della progressione di carriera e del trattamento economico; pertanto, dobbiamo limitare il nostro esame a questo aspetto del problema rinviando la discussione sullo stato giuridico alla sede più adatta.

L'aspetto preminente di questo provvedimento è costituito dall'aggravio finanziario a carico dei comuni e delle provincie, e il senatore Minio ha detto che sarebbe il caso di fare un'indagine approfondita in tal senso.

Ora, questa indagine è stata fatta alla Camera e si è rilevato che i segretari comunali e provinciali che beneficeranno di questo provvedimento sono circa 6 mila; pertanto, essendo la differenza dell'ammontare annuo tra i gradi XI e X di lire 81.000, tra i gradi X e IX di lire 126.000, tra quelli IX e VIII di lire 162.000, il totale di lire 369.000, diviso per tre, dà una media di lire 123 per ogni dipendente beneficiario, che, moltiplicata per circa 6 mila dipendenti, porta alla cifra di un miliardo.

Come far fronte a questa spesa?

Nel disegno di legge c'è un accenno alla modifica delle tabelle per quanto riguarda l'aliquota da devolvere agli enti locali per i diritti di segreteria che vengono maggiorati, ma effettivamente ciò che potrebbe gravare fortemente sui comuni sarebbero gli oneri riflessi.

Ci si rende infatti conto con facilità dell'atteggiamento psicologico degli altri dipendenti comunali che vedranno aumentare lo stipendio dei segretari ed è chiaro che i sindaci non potranno a lungo resistere alle loro richieste; pertanto, un onere riflesso vi sarà per forza, e la sua valutazione non è facile a farsi.

Ad ogni modo, ricorderò che, proprio per questa ragione, nella mia relazione sul bilancio del Ministero dell'interno auspicai che venissero accelerati i tempi per la riforma della legge comunale e provinciale.

G I A N Q U I N T O . Questi problemi sarebbero presto risolti con l'attuazione dell'ordinamento regionale!

P A G N I. Gradualmente si arriverà anche a questo, senatore Gianquinto.

Circa questo provvedimento, pur se la questione economica rimane aperta, credo che potremmo cominciare ad esaminarlo passando all'esame degli articoli per vedere quanti e quali emendamenti sarà opportuno accogliere, perchè bisogna non dimenticare che, se le modifiche saranno molte, alla Camera potrebbero anche non essere accettate e allora, una cosa sulla quale siamo sostanzialmente tutti concordi, la necessità, cioè, di approvare il disegno di legge, potrebbe diventare di molto laboriosa attuazione.

Intendiamo infatti andare incontro ai desideri dei segretari, condivisi dagli amministratori locali, perchè i sindaci hanno finito con il dire di fare approvare al più presto la revisione della carriera dei segretari.

Ritengo, pertanto, che si possa passare all'esame degli articoli e che possano essere messe in evidenza alcune osservazioni del senatore Minio che potrebbero formare oggetto di un ordine del giorno, sul quale richiamare l'attenzione del Governo, e che dovrebbe, in futuro, essere tenuto presente in sede di discussione dello stato giuridico dei segretari comunali e provinciali.

C A R U S O. Onorevole Presidente, mi permetto di dissentire dal senatore Pagni il quale è partito, nella sua esposizione, dalla premessa che in questo provvedimento è stato accantonato l'aspetto giuridico della questione.

Non tornerò a ripetere la storiella del senatore Minio sul quell'animale che ha tutto del cavallo e che cavallo non è, ma desidero portare altri elementi a sostegno della tesi secondo la quale invece, in questo disegno di legge, l'aspetto giuridico del problema, lungi dall'essere accantonato, risulta notevolmente rafforzato.

P A G N I. È confermato, non rafforzato!

C A R U S O. L'articolo 8 del provvedimento, che è stato abolito alla Camera dei deputati, nel suo spirito rivive nell'articolo 43, cui ha fatto cenno anche il senatore Mi-

nio, nel quale è detto che il segretario ha diritto di consegnare al sindaco plachi suggeriti diretti al prefetto o al Ministro dell'interno, esclusivamente per questioni attinenti al rapporto di impiego.

Allora, praticamente, le questioni attinenti al rapporto d'impiego si svolgeranno tra il segretario e il Ministro dell'interno, il che in sostanza, ripeto, conferma quanto voluto dall'articolo 8, ora scomparso.

Non intendo azzardare ipotesi su quella che potrebbe essere la natura di questi plachi, ma, a parte ciò, bisogna tener presente che il rapporto informativo su ogni segretario, compilato dal sindaco, non dovrà solo essere confermato dal prefetto, ma che questi avrà facoltà di modificarlo.

Praticamente, sarà solo il prefetto ad esprimere un giudizio sul segretario comunale, perchè le ultime parole del terzo comma dell'articolo 44 dicono chiaramente che il prefetto può confermare o modificare il giudizio complessivo.

T U P I N I. Ma si possono apportare delle modifiche!

C A R U S O. Caro Presidente Tupini, non è questione di emendamenti a determinati articoli, l'emendamento dovrebbe farsi a tutto il disegno di legge, in quanto è lo spirito del provvedimento in sè che non va.

L'articolo 47, nel terzo comma, dice: « Qualora ricorrono speciali motivi, il prefetto può, tuttavia, sentita l'amministrazione interessata, autorizzare il segretario comunale ed il segretario provinciale a prestare opera retributiva presso istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza o altri enti pubblici locali ». Quindi, è sempre il prefetto che dispone sull'impiego del segretario comunale. Il quinto comma del medesimo articolo recita: « I segretari possono, per altro, previa autorizzazione del prefetto, far parte dell'amministrazione di società cooperative costituite tra impiegati, o essere prescelti come periti, consulenti tecnici o arbitri ». Così noi distruggiamo persino il regolamento comunale, in quanto l'amministrazione non avrà più il diritto di chiedere che il proprio dipendente non venga

adibito ad altre funzioni, perchè ci sarà il prefetto il quale, al di sopra dell'amministrazione stessa, potrà autorizzare il segretario ad assumere un altro incarico.

L'articolo 48, poi dice: « Nei comuni aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, l'ufficio di segretario comunale è compatibile con quello di notaio ». Non so quale compatibilità potrà esserci tra questa norma e la legge sul notariato!

L'articolo 52, infine, dispone: « Il collocamento in aspettativa è disposto, su domanda del segretario, dal Ministro per l'interno per i segretari provinciali e per i segretari comunali del ruolo nazionale e dal prefetto per i segretari dei ruoli provinciali eccetera ». C'è di più, onorevoli colleghi: infatti, nel caso di un'assenza superiore a cinque giorni da parte del segretario, è il prefetto, ma non il comune, che può assegnare le mansioni al vice segretario! Ora, Presidente Tupini, appare evidente che noi non possiamo accettare una legge così concepita, animata da uno spirito veramente antidemocratico.

E vorrei aggiungere un'altra osservazione. In questo disegno di legge non si tiene conto delle regioni a statuto speciale: la Sicilia e la Valle d'Aosta. Per quanto riguarda la Valle d'Aosta, mi consta che essa ha già provveduto con legge a regolare il personale dipendente dagli Enti locali; per quanto concerne invece la Regione siciliana, potrei osservare, salvo un ulteriore, approfondito esame, che la legge comunale e provinciale per quella regione è ben diversa, in quanto, fra l'altro, dispone l'impossibilità di trasferimento di un segretario comunale senza l'accettazione, che è condizione essenziale, dell'amministrazione comunale. Come possiamo conciliare ciò con il disegno di legge in esame? Qui il prefetto ha il diritto di disporre su tutto mentre, invece, secondo la legge comunale e provinciale della Regione siciliana, esso non potrebbe farlo.

Aggiungo che c'è di più e, direi, di peggio. La Regione siciliana prevede, nella legge sui consorzi, l'esistenza di comuni al di fuori della provincia: cioè, prevede l'abolizione della provincia. Ora, il prefetto agisce in seno alla provincia concepita come provincia nazionale, oppure in seno alla provincia regio-

nale? Per la Regione siciliana non esiste la provincia nazionale, ma quella regionale, la quale ha una circoscrizione diversa, e ci sono dei comuni che non cadono sotto la sfera di competenza delle singole provincie.

È questo, pertanto, un altro motivo per cui il disegno di legge non può essere accettato. A mio avviso esso dovrebbe essere esaminato bene sotto tutti gli aspetti — si potrebbe nominare allo scopo una Sottocommissione —, ma soprattutto dovrebbe scomparire lo spirito che l'ha informato.

L E P O R E . Se siamo del parere di approvare il disegno di legge così come ci è pervenuto, è inutile fare delle discussioni; se riteniamo, invece, che esso debba essere rivisto, presenti allora ciascuno gli eventuali emendamenti e li sottoponga al voto della Commissione. È opportuno che ci mettiamo d'accordo nell'uno o nell'altro senso.

T U P I N I . Poichè è stato chiesto un mio intervento, non posso che confermare quanto ho già detto ai segretari comunali, e cioè che tutta la materia che riguarda il loro trattamento economico incontra da parte nostra il massimo favore; per quanto attiene al resto, invece, è soggetto di possibile discussione. Invito, pertanto, i colleghi a voler passare all'esame dei singoli articoli, perchè di volta in volta potremo rilevare le varie storture e cercare di modificarle.

S A N S O N E . Allora, se dobbiamo fare delle modifiche, ognuno prepari gli emendamenti.

T U P I N I . Dico che bisogna esaminare il disegno di legge. Sono riuscito, come Presidente dell'A.N.C.I., a far modificare l'articolo 8 nel quale si diceva che i segretari comunali e provinciali sono funzionari dello Stato; una volta ribadito questo concetto, mi pare che possiamo esaminare gli articoli.

B U S O N I . Da parte nostra esiste una notevole perplessità nei riguardi di questo disegno di legge. Siamo sensibili a quelle che sono le richieste della categoria interessata, come siamo sensibili, sempre, alle

I^a COMMISSIONE (Affari Presidenza Consiglio e Interno)81^a SEDUTA (6 dicembre 1961)

richieste di tutte le categorie, ma riteniamo gravissimi i motivi che ci spingerebbero ad essere contrari, motivi che sono stati denunciati dal collega Minio e sui quali concordiamo in modo assoluto.

Per noi, c'è anche il fatto che la 5^a Commissione, con il parere trasmessoci, in sostanza non ha fatto che liberare la sua coscienza da un peso per addossarlo sulla nostra. Infatti, la 5^a Commissione in belle parole dice: per noi il disegno di legge può andare avanti perchè non tocca le finanze dello Stato, ma dal momento che esso impone nuovi oneri ai comuni e alle provincie, riteniamo che lo Stato debba indicare i mezzi per far fronte a questo aggravio.

Ora, come dicevo, è molto elegante, da parte della 5^a Commissione, il sistema di lavarsene le mani, per riversare su di noi questa responsabilità; ma si tratta di un peso che non possiamo sostenere. Si potrebbe, forse, ovviare, per sollevare anche noi la nostra coscienza, con un ordine del giorno, ma con quale prospettiva? A che cosa servono gli ordini del giorno, onorevoli colleghi? Ogni qual volta ne votiamo uno, lo facciamo « per la platea », come per dire: abbiamo affermato questo in linea di principio.

TUPINI. Una cosa è l'impegno, preso dal Governo in seguito ad una votazione della Commissione, e una cosa è la raccomandazione: nel primo caso il Governo si impegna, nel secondo caso accetta l'ordine del giorno come una raccomandazione.

BUSONI. Cerchiamo di non seguire l'esempio della Commissione finanze e tesoro, sollevando la nostra coscienza con un voto platonico, che, quasi sempre, finisce per essere ignorato dal Governo. Molti Ministri, infatti, hanno dichiarato che anche gli ordini del giorno votati dall'Assemblea in seduta plenaria vengono tenuti dal Governo nel conto che crede.

TUPINI. Tutto dipende dal modo nel quale funziona il Parlamento. Quando un ordine del giorno viene votato e, da parte esecutiva, vi si trasgredisce, è dovere, oltre che diritto, di ogni parlamentare, insorgere.

CARUSO. Lo stesso Ministro Pastore, tre giorni fa, al Senato, ha dichiarato che gli ordini del giorno lasciano il tempo che trovano.

TUPINI. Non però quando sono votati!

BUSONI. Il Ministro Pastore non è il primo che ha fatto una dichiarazione di questo genere, perchè molti Ministri, in Aula, si sono espressi in questo senso.

TUPINI. Ogniqualvolta si presenta un ordine del giorno, il Ministro si fa scrupolo di chiedere se l'Assemblea intenda votarlo o no, perchè nel primo caso lo accetta, nel secondo l'accoglie come raccomandazione.

SANSONE. Se il senatore Tupini mi dà un solo esempio di un ordine del giorno che si sia tramutato in qualche cosa di consistente, mi arrendo!

BUSONI. Gli sfoghi fanno sempre bene, e anche questa specie di discussione riguardo agli ordini del giorno sta a sottolineare quanto prima affermavo, e precisamente che gli ordini del giorno valgono molto relativamente. Comunque, ritengo che purtroppo, o in Commissione, o in Aula, la conclusione di questa discussione non potrà essere che un ripiego su un, più o meno, platonico ordine del giorno.

Vi è, poi, un altro problema, riguardante lo stralcio dell'articolo 8, con tutte le implicazioni successive. Non ho avuto la pazienza di confrontare i due testi, e precisamente quello presentato dal Governo e quello pervenuto a noi dopo i lunghi lavori della Commissione della Camera dei deputati, ma è stato poco fa affermato dai senatori Minio e Caruso che, se alcune implicazioni sono state eliminate, altre, invece, sono rimaste. Ora, siccome credo sia desiderio di tutti che la condizione dello stato giuridico dei segretari comunali e provinciali rimanga quella che era in precedenza e non venga aggravata, ritengo opportuno passare all'esame dei singoli articoli per stralciare, eventualmente, alcuni strascichi che sono rimasti.

sti dallo stralcio precedente. Ritengo che, rimandando sollecitamente il disegno di legge alla Camera dei deputati, sia possibile arrivare ad un'approvazione abbastanza rapida.

Per quanto riguarda la nuova legge comunale e provinciale, il cui progetto non è stato ancora presentato al Parlamento, probabilmente a causa del mancato accordo in Consiglio dei Ministri, mi auguro che, in base agli aumenti che ora verranno stabiliti, sia a favore dei segretari comunali che, di conseguenza, a favore di tutti i dipendenti comunali, la situazione diventi tale da costringere il Governo a presentarlo sollecitamente.

P I C A R D I , relatore. Essendo stato messo quasi sotto accusa dal senatore Minio, desidererei chiarire alcuni punti. Innanzitutto, per quanto riguarda la mia proposta di approvare il disegno di legge nel testo pervenutoci dalla Camera dei deputati, vorrei rilevare che era mia intenzione far presente che il provvedimento aveva avuto alla Camera dei deputati una discussione molto lunga, sia in Commissione, sia in seno ad un Comitato ristretto riunito per l'occasione, che il testo definitivo, concordato, era stato approvato all'unanimità, e che, a mio avviso, esso meritava anche la nostra approvazione.

Per quanto, poi, riguarda il fatto che avrei sorvolato sul parere della Commissione finanze e tesoro, vorrei far presente che, se anche la mia esposizione non è stata particolarmente felice dato che vi era un po' di confusione, ricordo benissimo di aver letto due volte il parere della 5^a Commissione, aggiungendo che se era possibile, riguardo ai segretari comunali, calcolare esattamente in un miliardo l'onere derivante ai comuni ed alle provincie, non era possibile fare un calcolo esatto degli oneri riflessi, in quanto che, come giustamente osserva il senatore Pagni, molti comuni hanno già effettuato gli adeguamenti.

Per quanto riguarda i problemi esposti con molto calore dal senatore Minio, il quale ha portato qui tutta l'ansia dell'amministratore comunale, devo far rilevare che, se è vero che molti comuni versano in condizio-

ni disagiate per cui gli oneri in questione graveranno notevolmente sui loro bilanci, non bisogna d'altra parte dimenticare che alla categoria in questione deve essere assicurata una progressione di carriera.

C A R U S O . Intanto, così come è prospettata la questione, non c'è la progressione di carriera.

P I C A R D I , relatore. E invece la progressione di carriera c'è, e quindi non tanto per le sollecitazioni che abbiamo avuto, quanto per una ragione di giustizia, dobbiamo approvare il disegno di legge in esame, che tende ad assicurare a questa categoria la progressione di carriera.

Inoltre, l'esame di questo disegno di legge, svoltosi alla Camera, portò alla conclusione che si doveva accelerare la discussione della riforma della legge comunale e provinciale e furono presentati ordini del giorno da parte di numerosi deputati per sollecitare anche la discussione della riforma della finanza locale.

Qual'è l'onere che il presente disegno di legge comporta?

Come ho già detto, l'onere diretto è di un miliardo, mentre quello indiretto non è possibile stabilirlo, a meno di svolgere indagini lunghe, ed il cui definitivo risultato, per le ragioni già esposte anche da autorevoli colleghi, potrebbe non essere del tutto preciso.

I comuni si trovano nella situazione di dover fronteggiare la necessità di modificare l'ordinamento dei segretari comunali e provinciali che non si può pretendere restino ancora nella attuale posizione solo perchè non è possibile arrivare immediatamente alla copertura della spesa necessaria attraverso nuovi gettiti o entrate da assicurare ai comuni stessi.

Devo inoltre ricordare al senatore Minio, e mi pare che lo abbia già fatto il senatore Pagni, che per la ripartizione dei proventi dei diritti di segreteria c'è stato un cambiamento; infatti nella tabella E si diminuisce la quota spettante ai segretari comunali e si aumenta quella da devolversi agli enti locali perchè dal 30 per cento spettante ai segretari comunali di prima classe si arriva all'85

per cento per i segretari di prima e seconda classe, mentre le quote spettanti ai comuni vanno dal 50 per cento al 15 per cento.

Ritengo perciò che tutte le altre questioni sollevate si debbano affrontare allorquando si discuterà la riforma della legge comunale e provinciale, tanto è vero che, per quanto riguarda lo stato giuridico dei segretari comunali, anche alla Camera, se ne è rinviato l'esame in quella sede.

Aggiungo che non si trattò di un semplice rinvio, ma che fu presentato e approvato all'unanimità un ordine del giorno così formulato :

« La II Commissione della Camera, nello approvare il disegno di legge: « Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali », riafferma ancora una volta che essa ha voluto prendere in esame la norma relativa allo sviluppo della carriera e al trattamento economico dei segretari comunali e provinciali rinviando ad altra sede la definizione della loro posizione giuridica, e perciò impegna il Governo a porre in esame il problema in occasione della riforma della legge comunale e provinciale ».

Credo che dovremmo cedere di fronte ad una presa di posizione così precisa assunta dalla Camera e dovremmo tranquillizzarci.

Circa lo stralcio dell'articolo 8 il senatore Caruso ha detto che esso in realtà è rimasto nel dettato dell'articolo 45, ma anche questa è una questione di secondaria importanza, perchè in realtà sono riprodotte le norme della legislazione vigente.

M I N I O . Abbiamo una Costituzione repubblicana e tutta la legislazione rimane quella fascista.

P I C A R D I , *relatore*. Sto semplicemente illustrando quanto avvenuto alla Camera e ripeto, le altre questioni di secondaria importanza potranno essere, come dice il senatore Tupini, corrette quando esamineremo gli articoli.

Per ora la questione di fondo resta quella della copertura della spesa che comunque bisogna affrontare, perchè il disegno di leg-

ge per la riforma della legge comunale e provinciale dovrebbe essere presto presentato al Parlamento e ritengo che in quella sede potremmo apportare tutte le modifiche che si ritenessero opportune.

Pertanto, rispondendo al collega Caruso, vorrei fargli osservare che lo spirito antidi democratico da lui rilevato nel disegno di legge in realtà non esiste; potremmo dire che è rimasta in vigore, tutt'al più, la legislazione vigente in attesa delle modifiche che interverranno. Ora, per quanto riguarda i piccoli rilievi da lei fatti, senatore Caruso, come ho già detto, se si ritiene indispensabile possono anche correggersi alcune defezioni; per quanto riguarda invece l'articolo 44, relativamente al giudizio complessivo sui segretari generali o di qualifiche inferiori, c'è in proposito un inciso specifico, e cioè, « sentito il capo dell'amministrazione interessata », che fu oggetto e frutto di un emendamento presentato alla Camera dei deputati, e che offre tutte le garanzie.

Per quello che concerne le Regioni a statuto speciale — e mi riferisco alla sua ultima osservazione, senatore Caruso —, io ricordo che nel disegno di legge governativo furono presentate delle norme in questo senso, e precisamente negli articoli 164-165-166. (Disposizioni speciali per la Sicilia, per la Sardegna e per la Valle d'Aosta), che furono poi stralciate dal Comitato ristretto su richiesta dell'onorevole Sannicolò, il quale ritenne che quelle norme, così come erano state dettate, violassero l'autonomia di queste Regioni, le quali hanno la possibilità di operare per conto proprio in base alle loro leggi speciali che rappresentano una deroga alle leggi generali. Ecco, dunque, il motivo per cui le norme furono stralciate e non figurano più nel disegno di legge attuale. D'altra parte, per quanto riguarda la Sicilia, ricordo pure che la Regione siciliana, a proposito dei segretari comunali adottò, nel 1955, un provvedimento riferentesi alla legge del 1942.

Poichè le cose stanno in questi termini e dal momento che un certo accordo, in linea di massima, mi pare che vi sia, ritengo opportuno passare all'esame dei singoli articoli per le eventuali modifiche.

B I S O R I, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Rispondo ai vari oratori trattando anzitutto il problema dell'onere.

Il disegno di legge prevede miglioramenti di carriera solamente per i segretari dei comuni delle classi quinta, quarta, terza e seconda.

Per i segretari, invece, delle Province e per i segretari dei Comuni delle classi prima e seconda il disegno prevede solo un aumento da cinque a dodici dei posti cui è connesso il particolare trattamento economico corrispondente al coefficiente 759.

In relazione ai miglioramenti di carriera previsti nel disegno, e calcolandosi pure che a determinate categorie di segretari comunali verrà attribuito il trattamento economico della qualifica superiore, si può prevedere che i Comuni subiranno un aumento di spesa per circa un miliardo.

Osservo, dopo questo, che attualmente i Comuni sopportano, per gli assegni corrisposti ai segretari e pei relativi contributi assistenziali e previdenziali, una spesa di 9 miliardi e 278 milioni circa. Il previsto aumento, dunque, di un miliardo costituirà circa l'11 per cento della spesa attualmente sopportata dai Comuni pei segretari. Passo al resto del personale.

Forse qualcuno avrà pensato: se i miglioramenti ai segretari importano, sull'onere che i Comuni sopportano attualmente per loro, un aumento dell'11 per cento, bisognerà prevedere che gli aumenti dovuti, per contraccolpo, dai Comuni a tutto il restante personale importeranno pure un maggior onere dell'11 per cento rispetto alla spesa che attualmente sopportano per quel personale.

E avrà continuato: la spesa oggi gravante sui Comuni per il personale dipendente (impiegati e salariati di ruolo e non di ruolo), esclusi i segretari, è di circa 209 miliardi. Quindi i Comuni subiranno, per il resto del personale, un aumento di spesa di circa 23 miliardi.

Non condivido assolutamente questa previsione e dimostro perchè non la ritengo fondata.

Ripeto che non è previsto alcun miglioramento per i segretari delle Province nè al-

cun miglioramento per i segretari dei Comuni delle classi prima e seconda. C'è solo un aumento da cinque a dodici dei posti (come ho detto) cui è connesso il particolare trattamento economico corrispondente al coefficiente 759. Ciò importa che, pel personale delle Province e pel personale di tutti i Comuni delle classi prima e seconda, l'adeguamento del trattamento al personale avrà luogo solo in pochissimi luoghi ed avrà quindi portata modestissima.

Vengo ai Comuni della classe terza. A quei Comuni oggi può essere assegnato un segretario capo di prima o di seconda classe; secondo il disegno verrà attribuito un segretario capo di prima classe. Per quei Comuni, dunque, sembra teoricamente che per adeguare il trattamento del personale a quello del segretario i Comuni subiranno un onere notevole. Ma, praticamente, alcuni di quei Comuni hanno già un segretario capo di prima classe e al suo trattamento è già stato adeguato il trattamento del personale. Quindi l'onere risulterà, globalmente, assai minore di quello prevedibile in via teorica.

Passo ai Comuni delle classi quarta e quinta, cioè con popolazione inferiore, rispettivamente, a 8000 e a 4000 abitanti. In quei Comuni i dipendenti son pochi, hanno titoli di studio modestissimi, sono inquadrati in carriere che corrispondono a quella esecutiva ed a quella ausiliaria dello Stato. Ora l'articolo 228 della legge comunale e provinciale 27 giugno 1942, n. 851, dispone: « Nella fissazione degli stipendi e dei salari degli impiegati e salariati dei Comuni, delle Province e dei Consorzi, si deve tener conto delle condizioni finanziarie degli enti, delle condizioni economiche locali, dei requisiti richiesti per l'ammissione del personale, della natura ed importanza del servizio, dei rapporti tra i vari gradi dell'organico e di ogni altro elemento utile. Gli stipendi e i salari degli impiegati e salariati comunali devono essere fissati in equa proporzione con quello del segretario comunale ». Ne consegue che — per adeguare, nei Comunelli delle classi quinta e quarta, il trattamento dei pochi e modesti dipendenti a quello del segretario — bisognerà considerare la notevole differenza che intercorre, in quei

Comunelli, fra la posizione del segretario, che appartiene alla carriera direttiva, e quella dei dipendenti, che hanno mansioni inferiori: l'onere per quei Comuni, quindi, non risulterà di molto rilievo.

Tutto calcolato, quindi, l'aumento di onere che Comuni e Province globalmente subiranno per adeguare al trattamento dei segretari il trattamento del restante personale sarà, rispetto all'onere attuale, ben minore di quell'11 per cento che subiranno, rispetto all'attuale spesa pei segretari, in conseguenza dei miglioramenti che ai segretari il disegno accorda.

Vengo, ora, alla questione sollevata dal senatore Minio circa i diritti di segreteria. Leggo nell'articolo 98 del disegno che: « la quota massima dei diritti di segreteria annualmente spettante ai segretari comunali e provinciali è commisurata alla metà dello stipendio e degli assegni per carichi di famiglia percepiti dai segretari stessi ». Di conseguenza, non si può parlare dello stipendio come se fosse un'entità trascurabile rispetto ai diritti di segreteria.

Si è, poi, parlato dei rapporti fra i segretari, i Comuni, lo Stato. A questo proposito ritengo utili alcune precisazioni di carattere storico.

G I A N Q U I N T O. Più che di Stato, parlerei di potere esecutivo.

B I S O R I, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il senatore Gianquinto vedrà che non si tratta tanto del potere esecutivo quanto dello Stato.

Un tempo i Comuni liberamente sceglievano e disciplinavano i segretari comunali.

Senonchè già nel secolo XIX fu sentito che bisognava circondare di guarentigie la nomina e la carriera dei segretari: e ciò sia nell'interesse del servizio, per assicurare un tranquillo e sereno svolgimento delle loro funzioni; sia per ragioni di giustizia sociale, allo scopo di proteggere i segretari da persecuzioni che, passando il Comune da taluni amministratori ad altri, talora subivano per vendette e faziosità di neoeletti. Giustizia voleva invece che il democratico cambiare degli amministratori per effetto delle ele-

zioni non comportasse la possibilità, neppure astratta, di vendette politiche; e tuttora lo vuole, qualunque sia il partito che perde o acquista il Comune. Il rispetto dovuto alle autonomie non poteva spingersi fino a render possibile alle amministrazioni locali l'abuso, in danno dei segretari, di tali poteri discrezionali; nè può spingersi, neppure oggi, fino a questo punto.

Nei tempi andati, di cui parlavo, il problema delle guarentigie pei segretari fu dibattuto in convegni, in congressi, nelle aule parlamentari.

Si giunse all'emanazione, nella legge comunale e provinciale del 1915, di norme intese a disciplinare la nomina, la conferma, la stabilità dei segretari e ad introdurre in loro favore speciali guarentigie contro gli atti che le riguardavano. La posizione dei segretari cominciò così a differenziarsi da quella degli altri dipendenti comunali.

Ma i segretari, in loro successivi congressi, chiesero differenziazioni anche più profonde. Rilevarono che il segretario — come funzionario amministrativo, rogante, esecutivo, contabile — assolve funzioni specialissime, per alcune delle quali la legge direttamente gli impone responsabilità, e che altre funzioni la legge gli attribuisce d'interesse precipuamente statale. Rilevarono altresì che la loro carriera non può praticamente svilupparsi se il loro *status* non è disciplinato da un ordinamento nazionale che organicamente consenta il loro agevole salire da un Comune minore ad altri maggiori.

Fu anche per questo — e non solo per le direttive politiche del fascismo — che si giunse, in favore dei segretari, alla legge del 1928 ed a quella del 1942 secondo cui (articolo 173) essi « hanno la qualifica di funzionari dello Stato e sono equiparati, a tutti gli effetti, agli impiegati dello Stato »: il che importa, secondo la giurisprudenza, che sono dipendenti comunali, ma nominati ed amministrati dallo Stato, cui son quindi legati da un rapporto organico, mentre son legati agli enti dove lavorano da un rapporto di servizio.

Di questa situazione e delle ragioni — anche non politiche — che la determinarono fu tenuto conto allorchè fu presentato alla

I^a COMMISSIONE (Affari Presidenza Consiglio e Interno)81^a SEDUTA (6 dicembre 1961)

Camera il disegno di legge che oggi discutiamo. Si sentì la necessità di contemperare il rispetto a quelle che sono oggi le autonomie volute dalla Costituzione col rispetto a esigenze di giustizia e di tutela (diciamo pure) sociale verso i segretari che già da decenni son riconosciute e appagate, affinchè i segretari non possano esser vittime di soprusi e possano sviluppar equamente e tranquillamente la loro carriera. Forse che nella nostra Repubblica, fondata sul lavoro, si dovrebbe far tacere la nostra sensibilità sociale — e il nostro stesso senso di giustizia — di fronte alle ragioni di una categoria numerosa, preparatissima, benemerita, conscia della sua importanza, vigorosa nel far valere le sue aspirazioni com'è quella dei segretari, solo per restituire alle autonomie locali, verso quella categoria, possibilità che appaiono ormai arcaiche e che non sono comunque compatibili con la struttura e le effettive necessità di quella categoria?

Alla Camera poi — essendo state sollevate varie questioni — fu depennato dal disegno l'articolo 8, che imprimeva sui segretari, come desideravano, il « timbro » di funzionari dello Stato. La questione potrà esser riesaminata in sede di legge comunale e provinciale.

Dobbiamo però proteggere anche questi lavoratori come tutti gli altri: non possiamo deteriorare la posizione di cui godono.

G I A N Q U I N T O . Noi insorgiamo contro questo concetto!

B I S O R I , Sottosegretario di Stato per l'interno. Quando mai si va a spogliare i lavoratori di diritti che hanno acquisito da decenni?

M I N I O . Tutti gli altri dipendenti sono forse senza posizione, senza garanzie per il solo fatto che non sono funzionari dello Stato?

Ma se è più facile avere un sindaco che un Tupini!

B I S O R I , Sottosegretario di Stato per l'interno. La posizione degli altri dipendenti è diversa da quella del segretario. Con gli amministratori è più facile che si trovi

in contrasto il segretario, data la natura delle sue funzioni.

A differenza degli altri dipendenti, poi, i segretari sono al vertice del personale comunale sicchè posson far carriera solamente col passar da un Comune ad un altro, e necessita quindi che sien inseriti in un ordinamento nazionale.

Alla luce di queste premesse ritengo sia ben difficile il poter giungere a deteriorare (come dicevo) la posizione di cui i segretari attualmente godono.

Rapidamente passo anche a qualche cenno su taluni articoli del disegno che sono stati più criticati.

Articolo 44: « rapporto informativo ». La norma contenuta nell'articolo 44 esiste, quasi uguale, fin dal 1929. E si conforma al principio secondo cui le qualifiche annuali ai pubblici dipendenti implicano duplicità di giudizio: il superiore diretto del dipendente compila il rapporto informativo ed esprime il giudizio complessivo; questi son riveduti da altro funzionario che ha posizione gerarchica più elevata. Così si spiega come, pei segretari, il rapporto informativo debba essere compilato « dal sindaco o dal presidente della giunta provinciale », e che l'autorità prefettizia possa rivederlo o modificarlo « sentito il capo dell'amministrazione interessata ». È logico, giusto, conforme ai principî che non sia solo l'ente locale ad esprimere sul segretario un giudizio discrezionale — di tanta importanza! — come quello che emerge dal rapporto informativo. Il segretario è un dipendente locale (l'ho già detto), ma è anche legato da un rapporto organico allo Stato. Non può quindi venir abbandonato al solo giudizio dell'ente locale; tanto più che non può venir lasciato indifeso contro la possibilità, sia pur astratta, di abusi per parte di chi è capo di quell'ente in un momento tanto delicato come quello in cui si formulan le qualifiche annuali. Siamo su un terreno in cui, per la discrezionalità dei giudizi che vengono espressi, tutte le vendette sarebbero possibili.

G I A N Q U I N T O . Non è possibile partire da una presunzione così ingiusta verso qualsiasi cittadino!

B I S O R I, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* I partiti esistono, senatore Gianquinto, ed esiste anche la possibilità che esistano persone faziose. Le mie osservazioni non alludono ad un determinato partito.

Si è lamentato che pei segretari comunali debba aver vigore l'orario statale. Ma non si creino equivoci! L'articolo 42 del disegno stabilisce:

« Il segretario è tenuto ad osservare l'orario giornaliero di servizio stabilito dall'amministrazione presso la quale presta servizio.

« La durata dell'orario giornaliero non potrà eccedere quella massima stabilita per i dipendenti civili dello Stato.

« Qualora le esigenze dell'amministrazione lo richiedano, il segretario è tenuto a prestare servizio, con diritto alla retribuzione per il lavoro straordinario, anche in ore non comprese nell'orario normale ».

È l'amministrazione locale, dunque, che stabilisce in quali ore il segretario debba lavorare. Si è però sentita la necessità che anche pei segretari — come per quasi tutti i pubblici dipendenti — sia stabilito un orario massimo, salvo la prestazione di straordinari per particolari esigenze dell'Amministrazione. Mi meraviglio che una misura così sociale sia stata criticata in modo veramente asociale.

Il senatore Minio si è augurato che il senatore Tupini mantenga non so quale impegno che avrebbe assunto con l'A.N.C.I. Mi limito a ricordare al senatore Minio che non si può richiamare un membro del Parlamento, ad osservare vincoli di qualsiasi genere, perchè l'articolo 67 della Costituzione detta: « Ogni membro del Parlamento... esercita le sue funzioni senza vincoli di mandato ».

È stato criticato l'articolo 104 del disegno concernente « l'indennità alloggio ».

Già nel 1954 il legislatore facoltizzò i Comuni della classe quarta a fornir gratuitamente l'alloggio al segretario. Quella norma è stata poi interpretata nel senso che i Comuni son facoltati a concedere, quando

non sono in grado di fornir l'alloggio, una indennità sostitutiva al segretario. Di queste facoltà si è avvalsa la gran maggioranza dei piccoli Comuni, pur di avere continuamente in sede il segretario evitando che dovesse allontanarsene per la difficoltà di trovare un congruo alloggio.

Ebbene: nel primo comma dell'articolo 101 ci si è conformati alla situazione oggi esistente limitandosi l'indennità sostitutiva ad un massimo pari al quinto dello stipendio.

Nel secondo comma poi — per assicurare la permanenza dei segretari nelle sedi più disagiate — si è resa obbligatoria la concessione dell'alloggio o dell'indennità nei Comuni della classe quinta e per quelli della quarta classificati montani.

Non c'è in fatto innovazione notevole; e la ragionevolezza di queste norme è evidente.

M I N I O. Preferirei fosse elargito uno stipendio maggiore, piuttosto che mettere il sindaco nella incresciosa situazione di dover ricevere la richiesta di indennità da parte del segretario comunale!

B I S O R I, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Anche sulla « concessione ferroviaria » si è trovato da ridire.

Ma — se i segretari dipendono dai Comuni e sono « equiparati... agli impiegati dello Stato » — si presenta indubbiamente giusta la norma dell'articolo 102 secondo cui con decreto del Ministro dell'interno sono stabilite le quote fisse da corrispondersi dai Comuni e dalle Province per la costituzione di un fondo da erogarsi a cura del Ministero dell'interno stesso per il pagamento del contributo annuale dovuto al Ministero dei trasporti quale corrispettivo della concessione ferroviaria a tariffa ridotta ai segretari comunali e provinciali ».

G I A N Q U I N T O. È lo Stato che deve pagare!

B I S O R I, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* I segretari comunali dipendo-

no dal Comune e prestano la maggior parte dei loro servizi per conto del Comune: è giusto perciò che spetti al Comune pagare quanto va pagato al Ministero dei trasporti in corrispettivo delle facilitazioni ferroviarie che ai segretari spettano per la loro equiparazione ai funzionari dello Stato. L'articolo 102, del resto, non fa che riprodurre l'articolo 219 della legge 27 giugno 1942, n. 851, oggi vigente.

Il senatore Caruso ha criticato l'articolo 43 secondo comma pel quale « il segretario ha diritto di consegnare al capo dell'amministrazione pieghi suggellati diretti al prefetto o al Ministro dell'interno esclusivamente per questioni personali di particolare gravità e delicatezza attinenti al rapporto di impiego ». Questa norma — già esistente fin dal 1929 ed ora riproposta con ritocchi formali — è ricalcata su analoga norma vigente pei dipendenti statali: quella norma stabilisce, in favore dei dipendenti, un'eccezione al principio che ogni istanza o deduzione va presentata in via gerarchica. Perché i segretari non dovrebbero fruire più di questo vantaggio?

La norma (si noti) rende omaggio all'amministrazione locale presso la quale il segretario presta servizio stabilendo che al capo di quell'amministrazione il plico va consegnato perché sia inoltrato o al prefetto, o addirittura al vertice dell'amministrazione che si occupa degli affari interni, cioè al Ministro dell'interno...

G I A N Q U I N T O . Il vertice è il sindaco e non si deve andare oltre!

B I S O R I , Sottosegretario di Stato per l'interno. I segretari comunali sono inseriti (ripeto ancora una volta) in un ordinamento nazionale che fa capo al Ministro dell'interno; e non si può privarli del diritto di far giungere agli organi statali da cui sono amministrati quei pieghi suggellati che gli altri funzionari statali, cui sono equiparati, posson far pervenire fino al vertice del dicastero che li amministra.

G I A N Q U I N T O . Si ammette che il sindaco possa compiere delle vendette a ca-

rico del segretario comunale e si esclude, invece, che il segretario comunale possa patire tali vendette anche per ragioni politiche.

B I S O R I , Sottosegretario di Stato per l'interno. In tutte le amministrazioni dello Stato si ammette, in astratto, che il capo ufficio possa commettere un'ingiustizia nei confronti dell'impiegato e si ammette che questi possa rivolgersi direttamente, con piego suggellato, a chi vigila anche dal vertice dell'amministrazione. Perchè questo non dovrebbe ammettersi nei riguardi dei segretari?

C A R U S O . Ci troviamo sul terreno degli impiegati dello Stato!

G I A N Q U I N T O . Il segretario comunale è la spia occulta o palese del Ministro dell'interno!

B I S O R I , Sottosegretario di Stato per l'interno. Rispondo su un'ultima questione. Si è accennato alla necessità di rispettar le leggi delle Regioni a statuto speciale, nelle quali leggi son dettate particolari discipline per i segretari. Ma è ovvio che questo disegno non può scalfire, nè pretende certo di scalfire, competenze riservate a quelle regioni nè particolari norme da esse emanate. Si è dimenticato forse il principio *lex specialis per generalem non derogatur*?

Aggiungo che — se si fosse detto che questo disegno non innova a norme emanate, nella loro competenza, da Regioni a statuto speciale — si sarebbe detto qualcosa non solo d'inutile, ma anche di lesivo, almeno formalmente, di quella competenza perchè si sarebbe quasi concepita la possibilità che, senza quella esplicita riserva, una legge generale dello Stato potesse derogare a speciali leggi emanate, nell'esercizio di quella competenza, da Regioni a statuto speciale.

Ho, con tutto questo, risposto (sia pur succintamente) a tutte le molte e ampie questioni di dettaglio che stamani sono state

1^a COMMISSIONE (Affari Presidenza Consiglio e Interno)

81^a SEDUTA (6 dicembre 1961)

sollevate. Raccomando ora — per le ragioni, cui ho via via accennato, di sensibilità sociale e di riguardo al buon funzionamento delle amministrazioni locali — che il disegno di legge venga rapidamente approvato. È molto atteso dagli interessati, lo ricordo ancora una volta; fu profondamente vagliato dalla II Commissione della Camera dei deputati; vi ottenne, infine, 26 voti favorevoli su 26 votanti!

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

L'esame e la votazione dei singoli articoli sono rinviati alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 12,35.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari