

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

## 342ª SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 5 DICEMBRE 1978

Presidenza del vice presidente VALORI,  
indi del vice presidente CARRARO  
e del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

#### INDICE

##### AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Deliberazione su domanda:

PRESIDENTE . . . . . Pag. 1506  
GUARINO (Sin. Ind.), relatore . . . . . 15016

CONGEDI . . . . . 14951

##### CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti . . . . . 14953

##### DISEGNI DI LEGGE

Annuncio di presentazione . . . . . 14951

Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 1423:

PRESIDENTE . . . . . 14953  
MIROGLIO (DC) . . . . . 14953

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante . . . . . 14952

Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente . . . . . Pag. 14952

Presentazione del testo degli articoli proposto dalla 8ª Commissione permanente per il disegno di legge n. 1423 . . . . . 14953

Presentazione di relazione . . . . . 14952

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 14951

##### Discussione:

« Modifiche alla legge 10 dicembre 1973, n. 804, e successive modificazioni, per quanto riguarda gli ufficiali a disposizione e in aspettativa per riduzione di quadri dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e dei Corpi di polizia » (1296);

« Modifiche all'articolo 20 della legge 5 maggio 1976, n. 187, concernente la promozione prima dei limiti di età per gli ufficiali delle Forze Armate e dei Corpi di polizia » (1130), d'iniziativa del senatore Schietroma;

« Nuove norme per la valutazione e promozione degli ufficiali delle Forze armate, al raggiungimento del limite di età » (1049), d'iniziativa del senatore Della Porta e di altri senatori;

« Proroga del termine previsto dagli articoli 15 e 17 della legge 10 dicembre 1973, n. 804, riguardante il collocamento in aspettativa degli ufficiali delle Forze armate » (1463), d'iniziativa del senatore Giust.

Approvazione, con modificazioni, del disegno di legge n. 1296:

CAROLI, sottosegretario di Stato per la difesa . . . . . Pag. 15004 e *passim*  
 DE ZAN (DC) . . . . . 15014  
 GIUST (DC), relatore . . . . . 15002 e *passim*  
 MARGOTTO (PCI) . . . . . 14998, 15015  
 PASTI (Sin. Ind.) . . . . . 15008, 15013

#### Discussione:

« Interpretazione autentica della legge 11 marzo 1958, n. 208, e della legge 26 aprile 1974, n. 169, sull'indennità agli amministratori delle province e dei comuni; modificazione della legge 26 aprile 1974, n. 169 » (1387), d'iniziativa del senatore De Sabbata e di altri senatori.

Approvazione con il seguente titolo: « Integrazione della legge 26 aprile 1974, n. 169; interpretazione autentica delle leggi 11 marzo 1958, n. 208, 9 febbraio 1963, n. 148, 2 aprile 1968, n. 491, e 26 aprile 1974, n. 169, sull'indennità agli amministratori delle province e dei comuni »:

ANDÒ (DC), relatore . . . . . 14995  
 DARIDA, sottosegretario di Stato per l'interno . . . . . 14996  
 DE SABBATA (PCI) . . . . . 14990, 14997  
 RUFFINO (DC) . . . . . 14993

#### Discussione e approvazione con modificazioni:

« Interventi per alcune zone del territorio nazionale colpite da calamità naturali » (1423) (*Relazione orale*):

PRESIDENTE . . . . . Pag. 14953 e *passim*  
 ALBERTINI (PSI) . . . . . 14957  
 ANDERLINI (Sin. Ind.) . . . . . 14989  
 BALBO (Misto-PLI) . . . . . 14988  
 BENAGLIA (DC) . . . . . 14972  
 BOLLINI (PCI) . . . . . 14971, 14980  
 DEL PONTE (DC) . . . . . 14963 e *passim*  
 FONTANA, sottosegretario di Stato per i lavori pubblici . . . . . 14967 e *passim*  
 MIROGLIO (DC), relatore . . . . . 14954 e *passim*  
 OTTAVIANI (PCI) . . . . . 14960, 14975  
 PRODI, ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato . . . . . 14980, 14981  
 SANTALCO (DC) . . . . . 14975, 14984

#### Rinvio della discussione:

« Conversione in legge del decreto-legge 13 novembre 1978, n. 703, concernente l'insediamento della centrale elettronucleare del Molise » (1464):

PRESIDENTE . . . . . 14998  
 de' COCCI (DC) . . . . . 14998

#### ENTI PUBBLICI

Annuncio di richiesta di parere parlamentare su proposta di nomina . . . . . 14953

#### INTERROGAZIONI

Annuncio . . . . . 15016  
 Da svolgere in Commissione . . . . . 15020

#### ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE

DI MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 1978 . . . . . 15020

lunque spesa amministrativa e tempera il limite di territorialità, posto dall'articolo 312 del testo unico del 1934, come limite relativo solo a servizi ed uffici di pubblica utilità e non ad altri tipi di spese.

Di questo stesso parere è il giudice istruttore di Forlì che sulla stessa materia si è pronunciato il 10 febbraio 1976, considerando la spesa utile anche quando determina solo un arricchimento spirituale. Si trattava, nella specie, di spese disposte per alleviare le condizioni drammatiche di altre popolazioni. Ricordo che i comuni italiani di queste spese ne hanno fatte in diverse occasioni, dal Vajont al Biafra, al Vietnam, al Friuli.

Il giudice istruttore di Forlì ha richiamato anche l'esclusione fatta dalla Cassazione (sezione terza, 12 dicembre 1966, riportata dal massimario del 1968 al n. 1094, colonna 738) del reato di peculato — tale era l'imputazione — quando al danno corrisponde un vantaggio. Questo vantaggio — aggiunge il giudice — può essere anche un vantaggio spirituale.

In queste condizioni, di fronte alla vertenza che si è aperta e all'incertezza che si è determinata, perchè parecchie amministrazioni, in rari casi sostenute anche da accordi regionali, hanno deliberato indennità oltre i limiti previsti dalla legge, mi pare che le esigenze emerse siano due: in una fase come l'attuale, nella quale elevata è la sensibilità per le questioni di correttezza amministrativa, bisogna dare certezza alla norma e a questo fine appare opportuno togliere ai consigli comunali e provinciali, vale a dire ad organi amministrativi, la discrezionalità sull'ammontare delle indennità; appare cioè opportuno scegliere la via del divieto moralizzatore e a questo si provvede con l'articolo 1. La seconda esigenza nasce dall'incertezza dell'interpretazione fra organi tanto dell'amministrazione attiva e di controllo quanto della magistratura, che pone gli amministratori persino di fronte alla giustizia penale, nel dubbio fra una conclusione assolutoria di proscioglimento oppure di condanna. Ciò ha spinto i proponenti a chiedere che fosse il Parlamento ad esprimere un intervento chiarificatore con una norma interpretativa nel senso che ci è sembrato più corretto e che ho

cercato di illustrare. A questa seconda esigenza si propone di far fronte con la disposizione dell'articolo 2.

Resta aperto un problema. Il divieto rappresenta in qualche modo una limitazione dell'autonomia ed un sacrificio per gli amministratori. L'indennità è al limite minimo di osservanza della Costituzione: questo minimo si è raggiunto solo nel 1974, in quanto la legge del 1974 prevede un minimo di indennità per tutti i consiglieri, il che in passato non era. Se questo limite minimo non si potesse considerare rispettato, il divieto potrebbe non essere costituzionale. Rimane comunque da riconoscere che per una più corretta ed ampia attuazione della Costituzione occorre una norma più adeguata. Per questo, nel raccomandare all'Assemblea l'approvazione del progetto, così come è esteso, vorrei chiedere al relatore di esprimersi sulla opportunità di far procedere la revisione delle indennità degli amministratori locali che sono rimaste ad un livello intollerabile, inaccettabile e di prendere perciò in esame i progetti che sono già stati presentati a questa Assemblea. Analoga richiesta mi permetto di fare al rappresentante del Governo con l'auspicio di sentire una favorevole opinione circa l'opportunità di rivedere nel senso dell'aumento le indennità degli amministratori locali.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Ruffino. Ne ha facoltà.

**R U F F I N O**. Onorevole Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, debbo confessare un certo mio imbarazzo nell'affrontare l'esame e la discussione del disegno di legge n. 1387. Ho concorso, per la verità, con altri colleghi ad apportare alcuni emendamenti al disegno di legge di iniziativa parlamentare e in questo sta la ragione del mio intervento. Non vi è dubbio, infatti, che nonostante ogni lodevole tentativo da noi operato, la legge al nostro esame presenta alcuni elementi di contraddittorietà. Ho ascoltato con grande interesse l'intervento del collega De Sabbata. Mi chiedo però se dopo questo intervento il Parlamento dovesse esprimere un voto favorevole su

questa legge oppure dovesse modificarla sostanzialmente dando non solo una sanatoria per il passato, ma proponendo anche una sanatoria per l'avvenire. L'attuale disegno di legge, infatti — a mio avviso — vieta ed autorizza al tempo stesso, dice e disdice, afferma una cosa e ne sostiene ed autorizza una contraria, sia pure limitatamente al momento di entrata in vigore della nuova normativa.

Che cosa è successo in fatto? Alcuni consigli comunali e provinciali hanno deliberato indennità agli amministratori in misura superiore ai limiti previsti dalla legge 26 aprile 1974, n. 169, sul presupposto che le indennità disposte nei limiti indicati dalla legge predetta avessero il carattere di spese obbligatorie e quelle disposte oltre i detti limiti rivestissero il carattere di spese facoltative. Tali decisioni per la verità vennero non solo adottate con il consenso delle forze politiche ma legittimate anche con decisioni favorevoli dei comitati di controllo.

La magistratura invece ha dato una diversa interpretazione, più restrittiva, di queste norme, ed è pervenuta ad affermare la penale responsabilità degli amministratori che quelle deliberazioni avevano adottato secondo la magistratura in contrasto con la legge.

Vero è, quindi, che occorre sanare una difficile e delicata situazione che si è venuta a determinare a seguito di queste decisioni della magistratura. Non credo che si debba parlare di amnistia propria od impropria che il Parlamento oggi viene ad approvare. Non mi parrebbe, tutto sommato, neppure giusto sostenerlo.

La Commissione affari costituzionali ha valutato opportunamente l'attività intensa che gli amministratori dei comuni e delle province svolgono e il crescente impegno che tale attività richiede. Su questo punto vi è la puntuale relazione del senatore Andò che desidero ringraziare. Lo stesso relatore, attraverso una chiara disamina del disegno di legge ed una efficace sintesi della normativa che ha orientato nel nostro paese il problema relativo alle indennità, osserva giustamente come si sia passati dalla legge del 1958, che prevedeva come mera facoltà la concessione di una indennità di carica agli amministratori, alla legge del 1974, la legge

n. 169, con la quale si passa alla prescrizione della corresponsione dell'indennità di carica e di presenza e dei rimborsi spese.

E un'evoluzione che risponde, non vi è dubbio, ad una corretta visione degli impegni crescenti che incombono sugli amministratori, siano essi comunali o provinciali. Ma proprio per questo — e desidero sottolineare tale aspetto — penso che forse sarebbe stato opportuno affrontare compiutamente il problema relativo alle indennità, in considerazione, ripeto, dell'aumentato impegno degli amministratori e tenuto conto dei compiti, delle attribuzioni, delle funzioni che leggi dello Stato e leggi delle regioni hanno ancora recentemente, in questi ultimi anni, affidato agli amministratori dei comuni e delle stesse province.

La limitatezza, invece, del nostro intervento legislativo non solo è riduttiva, ma si presta anche a delle interpretazioni non esatte. Basti pensare che all'articolo 1 del disegno di legge affermiamo, in modo solenne, che è vietata dall'entrata in vigore della presente legge la liquidazione di indennità di carica e di presenza nonché di rimborsi spese a favore degli amministratori comunali e provinciali eccedenti i limiti indicati dalla legge 26 aprile 1974, n. 169. Affermiamo, cioè, un principio di rigore; e diciamo che gli amministratori non possono andare oltre le indennità indicate dalla legge. Poi nell'articolo 2 affermiamo, in modo altrettanto solenne, che le indennità di carica, di presenza ed i rimborsi di spese stabiliti dai consigli comunali e provinciali oltre i limiti indicati dalle leggi precedenti hanno carattere di spese facoltative e comunque, per non addentrarci in quella delicata discussione in cui si è addentrato il collega De Sabbata sulle spese facoltative e sulle spese obbligatorie, sono considerati — noi diciamo — a tutti gli effetti validamente deliberati, purchè ritenuti legittimi da parte dei comitati di controllo. Per quanto riguarda i comitati di controllo si è osservato in Commissione che vi sono anche delle delibere approvate dalle giunte provinciali amministrative per cui si è ritenuto di dire più correttamente e più opportunamente « purchè ritenute legittime da parte degli organi di controllo ».

Nell'ultimo comma dell'articolo 2 poi si dice: « Le relative deliberazioni conservano efficacia fino alla data di entrata in vigore della presente legge ».

Ecco, onorevoli colleghi, alcune ragioni che non possono non rendere perplessi, per la presenza di elementi di contraddittorietà e soprattutto per il fatto che non si sia dato corso al provvedimento più ampio di adeguamento delle indennità su cui richiamava la nostra attenzione anche il collega De Sabbata. Tali motivi di perplessità, tuttavia, non sono di così grande portata da far mancare al provvedimento il voto favorevole del Gruppo della democrazia cristiana anche perchè non vi è dubbio — ed è questo l'argomento decisivo — che con tale normativa si pongono comunque dei limiti precisi e tassativi, senza possibilità di deroga, agli amministratori comunali e provinciali. Siamo favorevoli a che questi limiti vengano in qualche misura allargati tenendo conto del maggior impegno, della maggiore attività e dei maggiori compiti che sono riservati ai consiglieri comunali e provinciali, ma sempre nell'ambito della legge e nei limiti precisi da questa fissati. Questa affermazione di rigore ci convince ulteriormente della opportunità di dare il voto favorevole del Gruppo della democrazia cristiana al provvedimento al nostro esame.

**P R E S I D E N T E .** Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

**A N D Ò , relatore.** Non avrei nulla da aggiungere alla mia relazione se non sottolineare la precisione dei due interventi del senatore De Sabbata e del senatore Ruffino, che hanno voluto chiarire ancora i termini della questione.

Il senatore De Sabbata si è intrattenuto sull'esame storico di queste vicende ed era necessario che una tale indagine venisse acquisita agli atti per giustificare le conclusioni cui è pervenuta la Commissione. Da parte sua, il senatore Ruffino ha evidenziato, a mio avviso molto bene, l'impostazione della Commissione. Egli ha parlato di imbarazzo e di perplessità, ma l'imbarazzo e le perples-

sità potrebbero dirsi comuni sia al relatore che alla Commissione, nella sua generalità. L'imbarazzo deriva da tanti motivi; non certamente da motivi moralistici, come apparentemente potrebbe sembrare, ma da una confusione di linguaggio che c'è nella stessa legge e nell'interpretazione che ne è stata data.

Dobbiamo ricordare che molte amministrazioni comunali e provinciali hanno deliberato considerando la possibilità di inserire tra le spese facoltative delle maggiorazioni alle indennità di presenza ed ai rimborsi di spese. Il fatto che non sia stata una sola amministrazione a dare una interpretazione estensiva ma molte ed in parecchie regioni, significa che si trattava di una interpretazione ritenuta legittima, che deve però essere chiarita.

Una perplessità esiste anche nella magistratura, se vogliamo avere riguardo ad alcune sentenze di condanna che sono state emesse nei confronti di amministratori che hanno liquidato tali maggiorazioni; a fronte di queste sentenze ne esistono invece altre che, quanto meno, hanno esplicitato motivi di incertezza. Quindi credo che fosse dovere del legislatore dare una sistemazione alla materia, dire una parola di chiarezza di fronte a queste manifeste incertezze. E l'interpretazione del senatore Ruffino mi pare che non abbia bisogno di essere commentata perchè la Commissione ha inteso pronunciarsi intorno ad un dubbio legislativo affermando che le spese devono essere considerate come obbligatorie e che quel divieto che non esiste esplicitamente nella legge, va fissato. In questo senso è stato approvato un emendamento dalla Commissione, che ha modificato il disegno di legge De Sabbata esplicitando in maniera precisa e categoria tale divieto.

D'altra parte, il senatore Ruffino non ha avuto esitazioni a parlare di una sanatoria. Indubbiamente la norma che ritiene valide le deliberazioni in contrasto con questo divieto ha proprio il carattere di una sanatoria che la Commissione ha inteso proporre all'Assemblea, che, però, ha la sua motivazione, la sua giustificazione nell'incertezza che mi pare di aver appunto illustrato. Per questi motivi ritengo che il disegno di legge, nella for-