

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1219)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PREMOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 LUGLIO 1973

Norme per la iscrizione agli albi professionali dei dirigenti ed impiegati civili dello Stato in quiescenza per applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema che ci si onora presentare all'attenzione del Parlamento concerne alcune conseguenze in atto, prodotte dal recente esodo dei dirigenti statali, consentito dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748; evento che, per la consistenza qualitativa e quantitativa che lo ha caratterizzato, oggi evidenzia e moltiplica una situazione comunque non nuova: quella dell'insorgere di una attività operativa da parte dei pubblici funzionari, andati a riposo, che tende a svolgersi nei settori stessi in cui i medesimi hanno accumulato una vasta esperienza personale ed un'ampia rete di conoscenze, e che quindi è connaturalmente portata a realizzarsi proprio negli ambienti amministrativi di già precedente competenza.

Si è definito il fenomeno non nuovo: infatti, il collocamento postpensionistico è istanza che ha radici a volte sublimi nella convinzione del soggetto di voler essere ancora utile alla collettività nella quale ha operato, e a volte psicologico-sanitario nella esigenza per il soggetto stesso di non cadere di colpo in una inattività completa, derivan-

te dalla brusca estromissione dal mondo del lavoro.

È evidente, nel contempo, che il fenomeno stesso assuma ben altre proporzioni quando derivi da un esodo anticipato, per cui le forze dinamiche di capacità operativa presentino indici di potenzialità pressochè intatti; tanto più, poi, quando alla possibilità di esodo sia stata conferita una accessione così vasta da far assurgere le conseguenze derivanti a fatto di incidenza globale nell'equilibrio lavorativo del Paese.

Così è, infatti, avvenuto in occasione del recente esteso provvedimento di esodo, e non sia questa la sede per valutarne merito e sostanza, utilità e convenienza, genesi e risultati; mentre l'obiettivo della ricerca deve incentrarsi in una delle conseguenze connesse al fenomeno. Ed essa qui, dunque, ci si limiti ad indagare e specificare, e a reperirne i più opportuni correttivi.

Il fenomeno riguarda moltissimi dei funzionari dirigenziali andati recentemente a riposo, i quali, nel pieno della maturità e forti della preparazione acquisita, intendono ora mettere a frutto la vasta esperienza in atti-

vità professionali e paraprofessionali, entrando, con ciò, in concorrenza con i professionisti di estrazione tradizionale, la cui affermazione non ha avuto certo vita facile, ma è stata frutto di una dura lotta tra i colleghi di professione.

Dalla constatazione di alcuni effetti anormali di un provvedimento — che, peraltro, ha attuato principi di una delega conferita dal Parlamento al Governo (v. legge 18 marzo 1968, n. 249) — all'adozione di contromisure legislative il passo, tuttavia, non è facile; e ciò, per i seguenti motivi:

1) anzitutto si è ricordato che la situazione — che si è già presentata in precedenti occasioni — è oggi evidenziata e resa anormale da un provvedimento di massiccia portata. Anche in passato, infatti, si è verificato che impiegati pubblici, andati a riposo in certo numero, iniziassero una attività professionale o paraprofessionale, consona alla esperienza acquisita, o si rioccupassero presso enti o società come consulenti del settore amministrativo di provenienza. E che ciò non venga considerato anormale ricordano le stesse norme, che disciplinano la iscrizione all'Albo degli avvocati e procuratori e che prevedono la iscrizione di diritto degli ex magistrati con una certa anzianità, senza che gli stessi si debbano sottoporre a prove di esame;

2) le norme del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, nello stabilire alcune incompatibilità, fanno riferimento solo all'impiegato in attività in servizio; donde questi, quando sia andato a riposo, è libero di rioccuparsi, o di intraprendere attività economica o professionale, senza alcuna limitazione;

3) la legge delega e le norme delegate di cui alla fattispecie non prevedevano alcune limitazioni circa la attività futura del dirigente pensionato; il quale, altrimenti, avrebbe potuto fare una scelta diversa;

4) l'esodo dei dirigenti è stato preceduto da quello concesso agli ex combattenti (con scadenza al 30 maggio 1975), fossero essi dirigenti o non dirigenti, e una norma impeditiva nei confronti degli ex dirigenti

potrebbe essere discriminatoria, dato che ai non dirigenti, pensionati come ex combattenti, sarebbe consentito di effettuare pratiche vietate agli altri, pur avendo usufruito anche essi di benefici notevoli;

5) occorre distinguere i « faccendieri » dai « professionisti »; ove, nei confronti dei primi, dovrebbero valere i principi di buona amministrazione (a maggiore coerenza sollecitati da energiche circolari interne), per cui ogni pratica debba essere trattata direttamente dagli interessati o da chi legittimamente ne è incaricato (procuratore di affari, procuratore legale, dipendente o consulente di chi è diretto interessato). E in questi ultimi casi, evidentemente, se l'ex dirigente assume la veste di professionista, ogni limitazione alla sua attività va valutata con molta prudenza. (Come si potrebbe vietare, senza limiti di tempo, all'avvocato, al dottore commercialista, al perito, iscritto regolarmente al rispettivo Albo, di trattare pratiche, di cui è legittimamente investito, anche presso il Dicastero ove già era in servizio?);

6) va anche tenuta presente la furbizia « italica », che ad ogni divieto contrappone un « rimedio ». Basti ricordare che, a quanto si dice, ad esempio, avvocati e ingegneri in servizio presso lo Stato ed altre pubbliche amministrazioni riescono ugualmente a svolgere attività professionali, ad onta dei divieti stabiliti, situazione questa ben più inaccettabile dell'attività professionale di un funzionario andato in pensione.

* * *

Il problema — la cui impostazione è comunque sottile e si pone ai limiti della giuridicità e costituzionalità di una norma restrittiva, unico mezzo cogente a risolverlo — assume indubbiamente una consistente incidenza, ove si rifletta al danno — che ormai non è più eveniente (se la foresta già brucia) — procurabile a tutte le categorie dei liberi professionisti.

Ne consegue una disamina — che già da tempo dovrebbe essere stata fatta — di cosa rappresenti, oggi, il libero professionista nel contesto della società attuale. E definirlo lin-

fa connettiva indispensabile, elemento base per la interpretazione ed applicazione della legge, ausilio al giudice e all'amministrativo, custode di tradizioni nobilissime, fulcro di studi e di ricerche, tutela e salvaguardia del cittadino, al di fuori di ogni retorica si ritiene del tutto pleonastico.

Questo professionista, però, ha nella stessa società attuale vita dura e irta di ostacoli. Nel lavoro è condizionato dal sempre più difficoltoso esperimento di ogni *iter* procedurale, respinto dalla burocratizzazione sempre più imperante, arrestato da una legislazione mai coordinata e di sempre più difficile intuizione, colpito dalle tassazioni sempre più incidenti, soggetto ad un costo di lavoro che tende ad accrescersi, e per ultimo, ove riesca ad emergere, oggi aggredito da una concorrenza spietata — e che può definirsi sleale — da parte dell'ex burocrate, che si mette a fare il professionista e gli toglie facile desco e pane, perchè più sa, ha più introduzioni, trova collaborazioni interne (anche non certo graziose), arriva prima e (anche se è ovviamente da discutere) meglio.

Il problema di fondo è, dunque, questo: come difendere il libero professionista da tale concorrenza. E il campo è già a notevole rumore e la stessa stampa in quotidiani e periodici lo ha già affrontato da più visuali.

* * *

Tra le numerose argomentazioni apparse in vari articoli può citarsi una delle più incidenti.

Si è scritto che (A. PREMOLI, *Il Fiorino*, 15 giugno 1973) « Se lo Stato si svena per la pace degli "uscenti", debba poi garantirsi che costoro stiano al gioco e, cioè, si riposino davvero, o almeno non lucrino da ulteriori attività ingenti guadagni che sfuggono al fisco... E pur essendo noto quanto generalizzata sia la pratica del lavoro sussidiario post-quiescenza — peculiarità questa del nostro Paese, e situazione patologica che va corretta — è bene che, anche in questo settore, ci si metta al passo con l'Europa, onde evitare che si allunghi la lista delle dicotomie che ci separano dai nostri *partners*. In defi-

nitiva, se si può comprendere e giustificare il modesto sottufficiale in pensione che tenta, attraverso una piccola attività sussidiaria, di sovvenire alle esigenze della sua famiglia, analogo atteggiamento non è giustificabile da parte di chi beneficia di una pensione opulenta. Se continueremo a consentire al lavoro di insinuarsi nella stagione umana dell'ozio, sarà fatale che l'ozio si insinui nella stagione umana del lavoro. E questi sconfinamenti sono sempre forieri di disordine e, in definitiva, aprono il varco alla scomettezza. Il sostantivo è pesante, ma non lo si usa a caso, come sarà facile dimostrare. Se gli "alti dirigenti", a riposo, si indusieranno per occupare una nuova poltrona operativa, si tratterà di una conquista facile. Costoro, infatti, a tutto svantaggio del libero professionista, possono mettere a disposizione del nuovo datore di lavoro il capitale di una esperienza acquisita a spese della pubblica amministrazione, con la quale sopravvivono fruttuosi rapporti, tramite i colleghi e gli amici rimasti, tuttora, nei ruoli. A voler essere maliziosi (ma non troppo) si può perfino pensare all'insorgere di connessione tra l'alto dirigente e i "suoi" rimasti nel perimetro del suo ex ufficio statale, dei quali il neo-professionista o il neo-consulente ricorderà i più duttili, i più soccorrevoli, i più indulgenti nell'evadere "benevolmente" una pratica o per rendere più spedito l'*iter* delle "scartoffie" verso la scrivania dove si mettono i timbri e le firme. Senza escludere che l'alto dirigente non ha certo dimenticato chi era sensibile alle "attenzioni" e sa come doversi comportare. Lo Stato avrebbe, così, cresciuto nel suo grembo coloro che, a riposo raggiunto, saranno i più esperti nel danneggiarlo; il che ci sembra contrario ad un principio fondamentale dell'etica di un pubblico funzionario. Non si può tacere, infine, un'altra pesante voce passiva di questa operazione: il presumibile pericoloso contrarsi dell'area dei liberi professionisti, vere vittime di una concorrenza sleale da parte degli alti dirigenti. Chi ha speso una intiera esistenza, provvedendo da sé a farsi e ad aggiornare la propria cultura, conoscendo il sale del rischio, esposto alle insidie della vita e senza protezioni di sorta, non

disporrà, comunque, di chiavi, di "entrature", di cui si avvalgono gli alti dirigenti. Costoro, quindi, non faticeranno a scavalcare il libero professionista, ridotto ad assistere inerme al rattrappirsi della sua attività in una area sempre più angusta e irta di ostacoli ».

* * *

Fin qui, dunque, la impostazione del problema che ha sfondo morale e immensa risonanza sociale. Quale il rimedio? Non si vuole essere eccessivi, appunto perchè si comprende la istanza post-pensionistica dell'ex dirigente, la cui figura non deve, in alcun modo, uscirne toccata dalle argomentazioni suesposte, le quali, invece, vengono a tangere solo chi — trovandosi in detta posizione — mal si comporti; ex dirigente che merita ogni attestato di stima, per il molto che ha dato allo Stato, e quindi alla società, nel posto responsabile occupato nel rispettivo settore.

Il correttivo che si indica è dunque assai contenuto, e si collega alla norma vigente per la iscrizione degli ex magistrati all'Albo dei procuratori e degli avvocati (v. ultimo comma dell'articolo 26 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578), che così recita: « Coloro che siano stati magistrati dell'Ordine giudiziario non possono svolgere la professione di procuratore avanti l'autorità giudiziaria presso la quale abbiano esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, se non sia trascorso un biennio dalla cessazione dalle funzioni medesime ».

Si propone, pertanto, che coloro che siano stati impiegati civili dello Stato non possono iscriversi negli Albi professionali del circondario, nel quale hanno prestato servizio negli ultimi tre anni, se non sia trascorso un triennio dalla cessazione del servizio; mentre i Consigli circoscrizionali degli Ordini potrebbero, tuttavia, consentire l'iscrizione immediata, qualora non ci sia alcun nesso tra le funzioni prestate nella pubblica amministrazione e l'attività professionale.

E' circa la cogenza, contro gli inadempienti si dovrebbero applicare le sanzioni disciplinari previste da ciascun Ordine pro-

fessionale, e, in ogni caso, la cancellazione dall'Albo; mentre la nuova iscrizione potrà essere richiesta solo dopo tre anni dal provvedimento di cancellazione.

Logica, però, appare, infine, la esenzione dalle prescrizioni proposte nei confronti degli esercenti le professioni sanitarie.

La norma — salvo a verificare se sia sufficiente la indicazione di « circondario » — non dovrebbe incappare in critiche di ordine costituzionale, per il suo carattere transitorio e per la limitazione alla sede in cui il funzionario ha svolto per ultimo la sua attività di impiegato statale, in quanto che — come per i magistrati — si vuole impedire, non certamente la utilizzazione di una preparazione professionale che, qualunque sia la sua origine, ha sempre carattere positivo, ma, piuttosto, la utilizzazione della rete di conoscenze personali e della posizione di prestigio goduta nella località di ultimo servizio.

Si preferisce, inoltre, la indicazione più generica di « impiegato civile dello Stato » a quella di « dirigente », sia perchè la norma deve avere, per quanto possibile, carattere generale, sia perchè quello che si vuole impedire al « dottore commercialista » ex dirigente, deve essere impedito anche al « ragioniere » proveniente dalla carriera di concetto.

Si ritiene, inoltre, che la sospensione della iscrizione agli Albi non debba valere per gli esercenti le professioni sanitarie, date le caratteristiche della loro professione e la scarsa incidenza dei rapporti con l'Amministrazione.

In tali limiti, si è ritenuto proporre, a soluzione di problema così immanente, un correttivo non demagogico, non discriminatorio, bensì morale e sociale; che colpisca chi deborda e non chi voglia continuare ad operare, offrendo ancora al Paese la sua sempre apprezzata competenza ed esperienza, senza per questo ed in questo danneggiare od osteggiare altre categorie di lavoratori.

In tali visuali e con detti intendimenti, ci si augura che il disegno di legge incontri la attenzione dei colleghi e sia approvato dai due rami del Parlamento.

DISEGNO DI LEGGE
—*Articolo unico.*

Coloro che siano stati impiegati civili dello Stato non possono iscriversi negli Albi professionali del circondario, nel quale hanno prestato servizio negli ultimi tre anni, se non sia trascorso un triennio dalla cessazione del servizio.

I Consigli circoscrizionali degli Ordini possono, tuttavia, consentire la iscrizione immediata, qualora non vi sia alcun nesso tra le funzioni prestate nella pubblica amministrazione e l'attività professionale.

Contro gli inadempienti si applicano le sanzioni disciplinari previste da ciascun Ordine professionale e, in ogni caso, la cancellazione dall'Albo; mentre la nuova iscrizione potrà essere richiesta solo dopo tre anni dal provvedimento di cancellazione.

Le norme di cui alla presente legge non si applicano nei confronti degli esercenti le professioni sanitarie.