

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 447)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BARTOLOMEI, PARRI, ARIOSTO e BRUGGER

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 GENNAIO 1977

Norme in materia di comando del personale con rapporto di pubblico impiego

ONOREVOLI SENATORI. — L'espressa rilevanza che è data dalla Costituzione ai Gruppi parlamentari (artt. 72 e 82) è di per sé sufficiente ad evidenziare l'alto ruolo politico e tecnico che a tali strutture compete.

Di fatto la funzione stessa del Parlamento è data dalla efficienza dei Gruppi.

Il problema della funzionalità dei Gruppi parlamentari ha assunto particolare rilievo in relazione alla sempre maggiore ampiezza dei compiti che i Gruppi stessi sono chiamati ad assolvere nell'ambito dell'attività delle Assemblee legislative: si tratta di un dato di comune esperienza, maturata nel corso delle precedenti e dell'attuale legislatura, e non pare necessario soffermarvisi ulteriormente.

D'altra parte, l'esperienza ha avuto precisi e rilevanti riscontri istituzionali: così l'istituzione della Conferenza dei capigruppo ha dato ufficialità al ruolo dei Gruppi, riconoscendo ai medesimi un potere consultivo e decisionale da cui non si può prescindere se si vuole un corretto e regolare funzionamento delle Assemblee; così la funzione che i Gruppi parlamentari hanno assunto nell'ambito della normativa sul finanziamento pubblico dei partiti politici; così, soprattutto, il significativo rilievo politico-costituzionale che i Presidenti dei Gruppi parlamentari sono venuti assumendo nelle più salienti vicende dell'attività delle istituzioni democratiche.

Da queste brevissime osservazioni riceve evidente conforto la convinzione dei proponenti che sia utile e necessario dotare i Gruppi parlamentari di strumenti operativi idonei ad agevolare l'assolvimento delle accennate funzioni, tenendo altresì presente che la sempre crescente complessità della materia legislativa richiede competenze tecniche approfondite da mettere a disposizione degli appartenenti ai Gruppi parlamentari e, d'altro canto, che nell'ambito dei Gruppi stessi si svolge un'intensa attività riguardante i rapporti tra gli organi interni e i parlamentari, i rapporti con la stampa, con l'amministrazione pubblica, che pure richiede presenza di personale qualificato.

È ovvio che l'acquisizione delle collaborazioni necessarie da parte dei Gruppi pone, con rilevanza evidente, l'esigenza che la posizione giuridica dei dipendenti non incida in alcun modo sull'autonomia dei Gruppi stessi — sia per quanto riguarda l'attività legislativa, sia per quanto concerne l'attività politica — esigenza che sembra peraltro possibile salvaguardare predisponendo strumenti giuridici che facciano salvo, in maniera rigorosa, il principio della fiducia politica, attraverso il quale rimane fermo il riferimento dell'attività dei collaboratori al Gruppo parlamentare dal quale sono scelti e, in definitiva, la responsabilità politica esclusiva del Gruppo stesso.

Anche su questo punto, del resto, costituisce utile riferimento l'esperienza fatta dai Gruppi col personale già attualmente alle loro dipendenze.

Al fine di tradurre in normativa concreta i principi fin qui esposti, può essere utile ricordare che le disposizioni vigenti, concernenti gli impiegati civili dello Stato, prevedono espressamente, come derivazione del cosiddetto *ius variandi*, la potestà della pubblica amministrazione di incidere sul normale svolgimento del rapporto contrattuale di impiego mediante l'adozione di provvedimenti ricollegabili agli istituti del comando, del distacco e del collocamento fuori ruolo.

La dottrina (VIRGA, *Il pubblico impiego*; SEPE, *Ancora in tema di comando e di distacco degli impiegati*, in *Foro Amministrativo*, 1959; MORONE, *Impiegati dello Stato*) ha evidenziato che l'impiegato posto in una delle anzidette situazioni conserva inalterata la sua posizione giuridica, essendovi una modificazione solo dello svolgimento della prestazione.

Sono note le differenze sostanziali relative alle tre cennate posizioni. Per il collocamento fuori ruolo ha rilevanza l'interesse dell'Amministrazione per il disimpegno di compiti non istituzionali; nel distacco ha rilevanza la omogeneità delle attività degli enti pubblici, consistendo esso nello svolgimento da parte dell'impiegato delle proprie funzioni presso una diversa Amministrazione; per il comando invece si combina in via concorrente o alternativa il duplice aspetto dell'esclusivo interesse dell'Amministrazione e della speciale competenza del comandato.

Ai tre istituti si ricorre con frequenza nell'ambito della pubblica amministrazione, più precisamente nell'ambito del potere esecutivo.

La *ratio* di essi è tale però da non aprioristicamente escludere una loro applicabilità anche tra poteri diversi.

Tuttavia, ad evitare dubbi interpretativi e tenuto conto della distinzione storica e giuridica, avente rilevanza costituzionale,

esistente tra potere esecutivo (nel quale concetto abitualmente si identifica la pubblica amministrazione) e potere legislativo, è parso opportuno predisporre il presente disegno di legge al fine di consentire tra detti poteri il transito del personale.

Prima di addentrarci nell'esegesi dell'articolo sarà bene chiarire, sia pure brevemente, la motivazione per cui si propone l'applicazione dell'istituto del comando anche ai Gruppi parlamentari.

È doveroso, quindi, per intendere la *ratio* del disegno di legge, soffermarsi sull'esatta collocazione dei Gruppi nell'ambito parlamentare.

Non esiste alcun dubbio sulla loro obbligatoria formazione, quindi sulla rilevanza giuridica che essi hanno *ex lege* e non già per volontà degli aderenti.

Gli articoli 72 e 82 della Costituzione prevedono tali organismi, confermati nei Regolamenti della Camera e del Senato.

Siamo in presenza quindi di una previsione non derogabile che colloca i Gruppi tra gli organi interni della realtà giuridica a cui appartengono, in modo tale da riconoscere solo un legame genetico tra il Gruppo ed il partito politico.

Che esista una tale interconnessione appare evidente ed innegabile: essa trova chiaro ed inequivocabile riscontro nei lavori parlamentari, allorchè si dovette procedere all'indispensabile adeguamento dell'ordinamento interno « dell'Assemblea che esce dalla lotta dei partiti politici, che si costituisce dei Gruppi parlamentari di partito e che sulla designazione di questi Gruppi forma le sue Commissioni » (testualmente, confrontare *Atti parlamentari del Senato*, discussioni, intervento in Aula del senatore Persico, seduta del 3 giugno 1948).

Tuttavia l'indubbia esistenza di un legame istituzionale, che abbiamo definito « genetico », tra Gruppi parlamentari e partiti politici non contraddice con la teoria che identifica la natura giuridica dei Gruppi e li configura come organi delle Camere e non già, a causa della loro derivazione, come organi dei rispettivi partiti.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le considerazioni poste a base della tesi dell'identificazione dei Gruppi come organi dei partiti si sostanziano nel configurare, ad esempio, i Gruppi parlamentari come nuclei costituiti ancora prima delle elezioni, nel mentre tale impostazione risulta non condivisa nei lavori preparatori e nella relazione della Giunta del Regolamento per il Senato, che viceversa sottolinea che i Gruppi « sono configurati non come entità già esistenti, ma quali nuclei che sorgono *ex novo* ad ogni legislatura ».

Inoltre la presenza del Gruppo misto, costituito per riunire in un unico nucleo parlamentari che non siano legati a precise formazioni politiche o che realizzino una rappresentanza oltremodo esigua delle stesse, toglie ogni importanza anche ai richiami in materia contenuti negli statuti dei partiti politici (quale argomentazione composta), diretta ad identificare il Gruppo parlamentare in organo di partito.

Quindi, in ordine alla identificazione della natura giuridica dei Gruppi parlamentari, deve concludersi che questi, pur costituendo la proiezione parlamentare dei partiti, vanno qualificati ed identificati come organi interni delle Camere.

È in questo senso la dottrina più aggiornata ed autorevole. Virga, nel suo volume « Il partito politico nell'ordinamento giuridico », scrive molto chiaramente: « Considerare il Gruppo parlamentare come un semplice organo del partito politico significa non soltanto confondere figure giuridiche del tutto distinte, ma disconoscere la peculiare posizione che al deputato, quale membro di un organo statale, l'ordinamento costituzionale riserva ».

Tosi, nel suo volume di recente pubblicazione « Diritto parlamentare », parla del Gruppo parlamentare come di un organo costituzionale che consente ai movimenti politici di partecipare ad atti rilevanti nell'interno dello Stato democratico, quali la partecipazione alle consultazioni presidenziali, ed afferma appartenere « ai Gruppi parlamentari natura giuridica di organi delle Camere, mediamente riconducibili all'ordinamento dello Stato ».

Lo stesso autore, nel confutare tesi contrarie a quelle sopra esposte nel rapporto partito-gruppo, afferma ancora: « Non sembra ragionevolmente possibile, ormai, negare anche ai Gruppi parlamentari, giusto in quanto organi delle Camere, l'imputazione della totalità e dell'esercizio delle funzioni pubbliche assunte come proprie dall'ordinamento giuridico dello Stato ».

In questo senso è anche la giurisprudenza (v. Tribunale di Roma 29 aprile 1960, n. 89, e Corte di appello di Roma, 9 marzo 1962).

Un ulteriore elemento, non certo trascurabile, che rende difficile sostenere la tesi che afferma che i Gruppi parlamentari sono organi dei partiti politici, è costituito dall'autonomia contabile ed amministrativa dei Gruppi stessi nei confronti dei rispettivi partiti.

Il riconoscimento di tale autonomia, avvenuto già da anni ad opera delle Camere che hanno stanziato a favore dei Gruppi parlamentari — tenendo conto della loro consistenza numerica — contributi a carico del bilancio interno delle rispettive Assemblee (oltre alla disponibilità di locali e attrezzature), è stato ribadito in modo inconfondibile dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, relativa al finanziamento dei partiti politici, che prevede sia un finanziamento destinato ai partiti, sia un finanziamento destinato ai Gruppi parlamentari; ne discende pertanto che i Gruppi parlamentari anche sotto il profilo contabile ed amministrativo, oltre che giuridico, sono autonomi rispetto ai partiti di provenienza.

Per le esposte considerazioni sembra ai proponenti che sia possibile reperire il personale necessario alla maggiore funzionalità dei Gruppi parlamentari anche facendo ricorso ad istituti già noti al diritto pubblico e all'inizio richiamati.

Passando a una succinta illustrazione degli articoli, si osserva che il disegno di legge prevede che presso i Gruppi parlamentari (art. 1) può essere utilizzato personale dipendente dall'Amministrazione dello Stato, nella misura che, in relazione alla consistenza dei Gruppi, sarà stabilita per ciascun ramo del Parlamento dal Presidente d'intesa con i Presidenti dei Gruppi stessi (art. 2).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Secondo l'esperienza dei proponenti, convalidata anche da studi fatti sull'argomento — e salve le competenze fissate dall'articolo 2 del disegno di legge — per garantire un minimo di funzionalità al Gruppo di minima consistenza numerica prevista dai Regolamenti parlamentari, è possibile ipotizzare la collaborazione di almeno un funzionario, due impiegati d'ordine e un ausiliario.

All'articolo 3 si prevede il procedimento per la nomina, che avviene mediante comando.

Il ricorso a tale istituto trova fondamento nel fatto che il potere legislativo e il potere esecutivo costituiscono attività separate e diverse nell'ambito dello Stato, così come è espresso dal mondo giuridico: non ci si trova di fronte alla unicità del rapporto di impiego, essendo ben noto che quello del personale dipendente dal Parlamento è disciplinato da norme regolamentari interne della Camera e del Senato.

Con il ricorso all'istituto del comando, si è in allineamento con la tradizione giuridica e si consegue l'obiettivo voluto sulla base di una rigorosa e seria applicazione della normativa.

L'articolo 56 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, che si è preferito non modificare (ed all'uopo è stato predisposto il presente testo) al fine di mantenere separato ciò che attiene al potere esecutivo da ciò che riguarda il potere legislativo, può costituire una valida traccia per la intellegibilità della norma.

Il comando può avvenire per esigenze di servizio o quando, per lo svolgimento dei compiti ad esso attinenti, sia richiesta una particolare competenza.

È intuitiva e perciò superflua ogni dichiarazione in merito. Osserveremo ancora che in virtù del comando non si crea pro o contro il dipendente alcun vincolo particolare, se non quello derivante dalla prestazione lavorativa e dalla dipendenza gerarchica; vi è dunque il trasferimento in ambito parlamentare solo di alcuni elementi inerenti alla posizione giuridica del comando (PIRAINO, *Il contratto di pubblico impiego*). Non è stata prevista alcuna richiesta di consenso all'interessato, in quanto il provvedimento

è nell'esclusivo interesse dello Stato e non vi è modifica degli elementi sostanziali del rapporto di impiego.

È prevista (art. 4) la corresponsione al personale comandato di una indennità da determinarsi nell'ambito della Camera e del Senato.

Con l'articolo 5 viene determinato, in via legislativa, il termine massimo di durata della prestazione.

Stante la peculiarità dei compiti e soprattutto il particolare rapporto di lavoro che è sempre, e soprattutto, di natura squisitamente fiduciaria, è stata prevista la possibilità di interrompere detto rapporto in qualsiasi momento qualora questo presupposto venisse a mancare. Ne consegue che la posizione giuridica del personale, che presta la propria attività al servizio dei Gruppi parlamentari, non incide minimamente sull'autonomia politica ed amministrativa dei Gruppi stessi; tanto è vero che nulla vieta ai Gruppi parlamentari di avvalersi di collaborazioni anche al di fuori della quota attribuita a ciascun Gruppo dall'articolo 2, le quali però, in tal caso, non rientrano nella normativa del presente disegno di legge.

La necessità di salvaguardare il legame fiduciario che, in quanto tale, è di natura precaria, spiega le difficoltà che hanno finora impedito di dare un'adeguata difesa alla posizione giuridica di quanti concorrono, con un'opera la cui validità quotidianamente abbiamo occasione di sperimentare, al migliore funzionamento delle Assemblee legislative.

Con l'articolo 6 infine proponiamo una risoluzione definitiva dell'annoso problema costituito dai dipendenti dei Gruppi parlamentari, di cui già nel passato si è occupato il Parlamento con ordini del giorno e la costituzione di un Comitato *ad hoc*.

La soluzione proposta si inquadra nella sistematica del disegno di legge per il legame che si è creato tra la Presidenza del Consiglio e le Assemblee.

L'onere finanziario, di cui all'articolo 7, non è di rilevante entità per il numero esiguo degli attuali dipendenti dei Gruppi.

Confidiamo pertanto in una sollecita approvazione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Per esplicare la loro attività i Gruppi parlamentari possono avvalersi della collaborazione di personale dipendente dall'Amministrazione dello Stato, da enti territoriali o da enti pubblici in genere.

Art. 2.

Il Presidente del Senato della Repubblica ed il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con i Presidenti dei Gruppi parlamentari ed in relazione alla consistenza numerica degli stessi, stabiliscono l'organico del personale di cui ciascun Gruppo parlamentare può disporre ai sensi dell'articolo precedente.

Art. 3.

I Presidenti dei Gruppi parlamentari indicano nominativamente, nei limiti stabiliti dall'organico, al Presidente della rispettiva Assemblea, il personale di cui intendono avvalersi.

Il Presidente del Senato della Repubblica ed il Presidente della Camera dei deputati, ricevuta l'indicazione nominativa, trasmettono la richiesta al Presidente del Consiglio dei ministri che dispone il comando.

Art. 4.

Per tutta la durata del comando, al personale di cui agli articoli 1 e 6 della presente legge, utilizzato presso i Gruppi parlamentari, sarà corrisposta una indennità a carico del bilancio interno del Senato e della Camera.

Art. 5.

Il comando non può avere durata superiore al corso della legislatura e può essere rinnovato. Può essere revocato su richiesta del Presidente del Gruppo parlamentare o qualora intervengano modificazioni riguardanti i Gruppi parlamentari e la loro consistenza.

Art. 6.

Il personale assunto presso i Gruppi parlamentari ed in servizio alla data del 1° gennaio 1976 viene inquadrato in un ruolo speciale ad esaurimento all'uopo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e viene distaccato presso il Gruppo di appartenenza, per tutta la durata della legislatura in corso. Per le legislature successive si applica il disposto del precedente articolo 5.

Art. 7.

All'onere previsto per l'attuazione della presente legge si fa fronte mediante riduzione del capitolo 6855 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1977.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.