

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 3962}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TARABINI, VECCHIARELLI, GRASSI BERTAZZI, VITALE, SANZA, MEUCCI, CANESTRARI, LURASCHI, PUCCI, BORTOLANI, TESINI, ELKAN, RAUSA, MAROCCO, DALL'ARMELLINA, PREARO, RICCIO PIETRO, MIROGLIO, CAVALLIERE, BIANCHI FORTUNATO, CUMINETTI, BECCARIA, LINDNER, DE LEONARDIS, AMADEO, VAGHI, AIARDI, ALIVERTI, REALE GIUSEPPE, MAZZOLA, CALVETTI, REVELLI, ISGRO', LO BELLO, GARGANO, POSTAL, CAIAZZA, SGARLATA, BOLDRIN, ZOLLA

Presentata il 23 luglio 1975

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

ONOREVOLI COLLEGHI! — 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 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 per altro 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 (in ordine al quale la presente proposta di legge non contiene previsioni normative, ritenendosi che una soluzione per la regolamentazione del rapporto di lavoro di detto personale possa essere precisata mediante disposizione regolamentare).

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 amministrazio-

ne; per il comando invece si combina in via concorrente o alternativa il duplice aspetto dell'esclusivo interesse dell'amministrazione e della speciale competenza del comando.

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 escludere aprioristicamente 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 la presente proposta 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 di comando anche ai Gruppi parlamentari.

È doveroso quindi, per intendere la *ratio* della proposta di legge, soffermarsi sulla esatta collocazione dei Gruppi nell'ambito parlamentare.

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

Gli articoli 72 e 82 della Costituzione prevedono espressamente 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, allorché si dovette procedere all'indispensabile adeguamento dell'ordinamento interno « dell'Assemblea che esce dalla lotta dei partiti politici, che si costituiscono 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.

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 organi 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, mediatamente 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 dalla 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 inconfutabile 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 ad una succinta illustrazione degli articoli, si osserva che la proposta di legge prevede che presso i Gruppi parlamentari (articolo 1) può essere utilizzato personale dipendente dall'amministrazione dello Stato, degli enti territoriali e di altri enti pubblici nella misura che, in relazione alla consistenza dei Gruppi, sarà stabilita, per ciascun ramo del Parlamento, dall'Ufficio di Presidenza su proposta dei Presidenti dei Gruppi stessi (articolo 2).

Secondo l'esperienza dei proponenti, convalidata anche da studi fatti sull'argomento — e salve le competenze fissate dall'arti-

colo 2 della proposta 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: comando disposto dal Presidente del Consiglio dei ministri per i dipendenti dell'amministrazione dello Stato o dal capo della amministrazione per gli altri enti pubblici.

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

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 chiarificazione 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 comandante (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 (articolo 4) la corresponsione al personale comandato di una indennità per la durata del comando a carico del bilancio interno delle due Camere da corrispondere tramite i Gruppi che dovranno presentare il rendiconto documentato all'ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza.

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

Stante le 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 della presente proposta 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.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

ART. 2.

Gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, su proposta dei presidenti dei Gruppi parlamen-

VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

tari 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 al Presidente del Consiglio dei ministri la richiesta relativa al personale dipendente dallo Stato ed ai capi delle rispettive amministrazioni le richieste relative ai dipendenti degli altri enti, i quali dispongono i comandi.

ART. 4.

Gli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati fissano annualmente la misura del contributo, a carico del rispettivo bilancio, ed i criteri di ripartizione, da versare ai Gruppi parlamentari per la corresponsione al personale di cui all'articolo 1, di una indennità in aggiunta alla retribuzione per la durata del comando.

I Gruppi parlamentari presentano, entro il 31 dicembre di ogni anno, documentato rendiconto all'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza.

ART. 5.

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