COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

14.

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 OTTOBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **VINCENZO MANCINI**

INDICE

PAG.

Proposta di legge (Discussione e rinvio):

Senatori De Rosa ed altri: Disciplina dei comandi e dei distacchi di dipendenti delle pubbliche amministrazioni e del settore privato presso i gruppi parlamentari (*Approvata dal Senato*) (3117) 111

Mancini Vincenzo, *Presidente* 111, 112, 115, 116

Cassese Sabino, *Ministro per la funzione pubblica* 114, 115, 116

Gelpi Luciano, (gruppo DC) 115, 116

Ghezzi Giorgio, (gruppo PDS) 113, 115

Innocenti Renzo, (gruppo PDS) 112, 113

Pizzinato Antonio, (gruppo PDS) 115, 116

Ratto Remo (gruppo repubblicano) 113

Sapienza Orazio (gruppo DC), *Relatore* 111, 113

La seduta comincia alle 17,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Discussione della proposta di legge senatori De Rosa ed altri: Disciplina dei comandi e dei distacchi di dipendenti delle pubbliche amministrazioni e del settore privato presso i gruppi parlamentari (Approvata dal Senato) (3117).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei senatori De Rosa, Chiarante, Acquaviva, Libertini, Pontone, Covi, Rocchi, Compagna, Bono Parrino e Speroni: « Disciplina dei comandi e dei distacchi di dipendenti delle pubbliche amministrazioni e del settore privato presso i gruppi parlamentari », già approvata dal Senato nella seduta del 16 settembre 1993.

Comunico che le Commissioni competenti per il parere non si sono ancora espresse sul testo.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

L'onorevole Sapienza, relatore, ha facoltà di svolgere la relazione.

ORAZIO SAPIENZA, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, il provvedimento al nostro esame, già approvato dall'altro ramo del Parlamento, detta norme in ordine ai comandi e ai distacchi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e del settore privato presso i gruppi parlamentari.

Rispetto all'attuale normativa sul comando da un'amministrazione ad un'altra avente le stesse caratteristiche siamo in presenza di un'innovazione, visto che i gruppi parlamentari non fanno parte della pubblica amministrazione; innovativo è anche il distacco rispetto alle aziende private, anche se solo parzialmente, visto che il gruppo è configurabile anch'esso come un'azienda privata.

Il comando e il distacco, che non possono avere durata superiore ai cinque anni, devono essere richiesti all'amministrazione da cui il personale dipende dal Presidente della Camera in cui il gruppo è stato costituito; occorre inoltre il consenso dell'interessato. Il personale comandato non può conseguire promozioni che non siano determinate dalla semplice anzianità (un istituto praticamente cancellato dalla riforma del pubblico impiego). I dipendenti comandati e distaccati non possono superare complessivamente le 150 unità.

Come relatore non condivido l'indicazione del periodo entro cui si può essere comandati o distaccati poiché, a mio avviso, questa limitazione temporale rappresenta una sorta di *deminutio*. Se una persona è valida e il gruppo ritiene opportuno utilizzarla oltre i cinque anni, non vedo perché non possa farlo in virtù di questo sbarramento.

Non condivido nemmeno l'impedimento alla progressione in carriera, mentre considero opportuna la previsione secondo cui questo servizio non deve valere come privilegio ai fini della progressione stessa.

Infatti, l'impossibilità di conseguire promozioni se non per anzianità finisce per mortificare il lavoro svolto al servizio di un gruppo parlamentare, quasi che non fosse valido o dovesse essere considerato di seconda categoria; sappiamo al con-

trario che all'interno dei gruppi viene svolta un'attività di grande rilievo, soprattutto sotto il profilo della formulazione delle proposte di legge presentate in Parlamento.

Non vedo perché si debba arrivare a questi eccessi quando il provvedimento risponde ad una scelta per cui l'utilizzo del personale da parte del gruppo è a carattere oneroso. Diversa sarebbe stata la situazione se gli oneri derivanti dalle prestazioni dei dipendenti comandati o distaccati fossero stati a carico della pubblica amministrazione e non dei gruppi che ne fanno richiesta.

Nel raccomandare l'approvazione del provvedimento in esame, suggerirei quindi di apportarvi alcune modifiche che considero utili ai fini di una migliore formulazione del testo.

PRESIDENTE. Ricordo che, ove fossero presentati emendamenti, gli stessi dovrebbero essere inviati alle Commissioni competenti per l'espressione del relativo parere.

RENZO INNOCENTI. Signor presidente, il provvedimento in esame, cercando di dare risposta ad un problema che indubbiamente esiste, introduce norme volte ad assicurare che il rapporto tra gruppi parlamentari e il personale da questi utilizzato sia improntato ad un criterio di trasparenza.

Il testo nel suo divenire ha assunto una configurazione diversa da quella originaria, che poteva indurre ad esprimere giudizi di perplessità o di vera e propria contrarietà; infatti, rischiava di tradursi in uno dei tanti provvedimenti di utilizzazione impropria di dipendenti pubblici ed anche in un elemento di privilegio per gli stessi.

Mi sembra che la previsione di cui all'articolo 4, per cui gli oneri derivanti dalle prestazioni dei dipendenti comandati o distaccati sono a carico del gruppo, l'indicazione di un tetto massimo di centocinquanta unità su cui operare l'istituto del comando e del distacco (su questo dirò qualcosa in proposito nel prosieguo del mio intervento), nonché l'impossibilità di considerare questa esperienza come un'occasione per esplicare la propria carriera professionale, tutte queste specificità costituiscono elementi importanti per evitare le incrostazioni o le aspettative che di solito emergono in tali casi, determinando anche le degenerazioni che spesso abbiamo visto in questo campo.

Considero anche positiva, contrariamente a quanto afferma il relatore, l'indicazione di un limite temporale, essendo previsto un uso specifico e temporaneo di una professionalità che può essere utilizzata dal gruppo parlamentare per lo svolgimento del suo lavoro; l'attività del dipendente comandato o distaccato non può essere considerata una professione, deve essere inserita in un rapporto che può essere visto anche in termini molto flessibili, può non essere basato su criteri di permanenza.

Credo sia giusto rammentare che l'istituto del comando non costituisce titolo di preferenza per la progressione in carriera, visto che purtroppo tante volte l'incarico di segretario particolare o di portaborse è stato utilizzato per fare carriera. In questa Commissione, non più tardi di qualche mese fa, ci siamo trovati di fronte ad alcuni tentativi – mi riferisco al decreto legislativo n. 29 del 1993 – di far passare come titolo per l'individuazione della qualifica dirigenziale anche il rapporto di portaborse; tutti noi giustamente abbiamo gridato allo scandalo, per cui ritengo che quando ci muoviamo su questo terreno debba essere precisato in modo netto e chiaro che il rapporto in questione è diverso da quello che qualcuno potrebbe immaginare.

Concludo il mio intervento esprimendo una perplessità relativa all'articolo 2 e al distacco. Nei confronti del personale della pubblica amministrazione di cui al decreto legislativo n. 29 opera il comando, un istituto conosciuto nel settore del pubblico impiego e giuridicamente disciplinato per cui sappiamo che cosa vuol dire; viceversa, l'istituto del distacco riferito ad un rapporto di lavoro privato –

non so se le mie conoscenze siano limitate – non è oggetto di una precisa disciplina legislativa, anche se impropriamente se ne parla in alcuni contratti nel settore privato.

Occorre quindi verificare se la normativa, soprattutto per quanto riguarda il rapporto previdenziale di cui all'articolo 4, non determini confusione. In altri termini, l'onere è a carico del gruppo parlamentare anche dal punto di vista contributivo ?

ORAZIO SAPIENZA, *Relatore*. Nel testo troviamo l'espressione « tutti gli oneri ».

GIORGIO GHEZZI. Si legge anche « e gli altri compensi »; e l'aspettativa ?

RENZO INNOCENTI. Non si parla di aspettativa perché ci stiamo occupando del distacco; l'aspettativa implicherebbe eventualmente un riferimento all'articolo 21 della legge n. 300 del 1970 e comporterebbe allora un problema di costi per la pubblica amministrazione.

Se il distacco comporta tutti gli oneri, anche quelli contributivi, a carico del gruppo parlamentare, dovremmo cercare di definire maggiormente il testo, il che ci consentirebbe di esprimere un voto favorevole.

REMO RATTO. Vorrei fare il pignolo, visto che le leggi approvate dovrebbero essere lo specchio della nazione anche dal punto di vista lessicale, del buon italiano.

Desidero dunque unire alle osservazioni di merito quelle di forma, a cominciare dal titolo dove si parla indistintamente di disciplina dei comandi e dei distacchi. Mi pare sia già stato precisato che il comando riguarda i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e il distacco quelli del settore privato, per cui sarebbe opportuno che leggendo il titolo fin dall'inizio ci si rendesse conto di questa distinzione. Altrimenti, si verseranno fiumi di inchiostro al riguardo ed è nostro dovere farci carico anche del lavoro successivo di interpretazione della legge.

La stessa osservazione si ripropone puntualmente all'articolo 2, dove sarebbe più opportuno parlare di distacchi di dipendenti da aziende del settore privato, visto che il settore non è un datore di lavoro.

Sempre sul piano formale, nello stesso articolo è scritto che il distacco è disposto previo consenso dell'interessato e del datore di lavoro, ma tale espressione può essere a ragione utilizzata nel comma 2 dell'articolo 1, non con riferimento al settore privato; non si può dimenticare che il distacco è disposto dal datore di lavoro, non da altri. Tutto viene messo assieme, come se si trattasse della stessa minestra, mentre abbiamo pietanze con condimenti diversi.

Quando si afferma che « Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano anche ai distacchi di dipendenti del settore privato presso i gruppi parlamentari » bisognerebbe aggiungere « per quanto compatibili ». Faccio un esempio: la previsione di cui al comma 4 dell'articolo 1 diventa di difficile applicazione rispetto al settore privato perché, se il datore di lavoro ritiene che l'esperienza maturata debba essere premiata, non c'è motivo per cui non possa farlo. Il settore pubblico ha le sue regole, le aziende private hanno le loro, per cui mi sembra che questa disposizione non possa essere estesa *tout court* al settore privato.

Lo stesso comma 2 dell'articolo 2 – « Il comando viene richiesto, all'amministrazione da cui il personale dipende, dal Presidente della Camera in cui gruppo è stato costituito, il quale verifica che sia rispettato il rapporto con la consistenza numerica del personale del gruppo richiedente di cui al comma 1. Il comando viene disposto con il consenso dell'interessato previo parere favorevole dell'amministrazione di appartenenza e del Dipartimento della funzione pubblica » – difficilmente può essere riferito al settore privato, non ha senso ! Ecco perché ritengo che il primo periodo del comma 1 dell'articolo 2 debba essere integrato con le parole « per quanto compatibili » o qualcosa di simile.

Non credo sia opportuno licenziare una legge redatta in modo così approssimativo, visto che gli uffici legislativi *non sono in grado di scrivere leggi come* Dio comanda!

Allo stesso modo, credo che la fissazione di un limite massimo di centocinquanta unità riguardi le due Camere. Allora, mi chiedo: chi stabilisce il rapporto tra le stesse, visto che il personale *dipende dal Presidente della Camera in* cui il gruppo è costituito? Si configurerà un conflitto tra i due rami del Parlamento? Se la Camera dei deputati chiede una unità in più rispetto, per esempio, ad una percentuale di due terzi ed un terzo, chi dirime tale contrasto? Vorrei conoscere *l'opinione del ministro al riguardo.* Tra l'altro il tetto di centocinquanta dipendenti non mi pare basso, anzi mi sembra decisamente alto.

Rispetto all'articolo 4, è già stato affrontato il problema del comando e del distacco. Mi chiedo: quando si afferma che tutti gli oneri sono a carico del gruppo richiedente, si tratta di una corresponsione diretta o di un addebito? Sarei per la seconda ipotesi, nel senso che il dipendente, sia esso pubblico o privato, rimane in forza presso l'amministrazione pubblica o privata le quali ovviamente gli corrispondono la retribuzione. Per questo, le parole « ivi compresi la retribuzione ... » mi fanno un po' ridere visto che il dipendente vuole subito lo stipendio!

A parte questo, il soggetto comandato o distaccato rimane in forza presso l'amministrazione o l'azienda di appartenenza, le quali addebitano al gruppo presso cui lavora tutti gli oneri, ivi compresi il trattamento di fine rapporto, gli oneri contributivi e stipendiali. Pertanto, il comma 1 dell'articolo 4 dovrebbe essere completato con le parole: « cui pertanto vengono fatturati gli oneri comunque sopportati dal datore di lavoro pubblico e privato ». Dico « fatturati » perché i gruppi non sono enti pubblici, sono privati, o comunque sono animali strani, visto che secondo alcuni hanno rilevanza costituzionale. Non entro in un argomento con cui ho scarsa dimestichezza, per cui lascio il compito al ministro.

Resta tuttavia fermo che il settore privato quando addebita fattura; pertanto, mensilmente, annualmente, il datore di lavoro deve fatturare gli oneri al gruppo presso cui è distaccato di dipendente, con tanto di IVA! Se non vogliamo questa imposta, bisogna dirlo, altrimenti il gruppo deve sopportare gli oneri con l'aggiunta dell'IVA!

Ho voluto evidenziare alcuni problemi, non per rallentare l'iter della proposta di legge, ma perché l'attuale formulazione dimostra che è stata concepita con molta fretta senza considerare tutte le problematiche.

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. A nome del Governo avevo espresso al Senato della Repubblica notevoli perplessità su questo provvedimento; con lo spirito collaborativo che il Governo deve sempre avere ho proposto una serie di emendamenti.

Le perplessità riguardano in primo luogo l'imparzialità del dipendente pubblico, che non è solamente un fatto oggettivo, ma anche di identificazione con una parte; il soggetto che abbia prestato servizio alle dipendenze di un gruppo parlamentare, evidentemente con un rapporto di fiducia,, e che ritorni alla pubblica amministrazione sarà pubblicamente identificato con una parte. Quindi, il profilo dell'imparzialità è certamente in qualche modo violato rispetto alla norma costituzionale.

Nello spirito di collaborazione che contraddistingue i rapporti con la Commissione affari costituzionali del Senato che ha esaminato questo problema, mi ero permesso di presentare una serie di emendamenti che sono stati accolti in grande misura. Mi permetterei di ricordarne solamente alcuni che non sono stati recepiti.

Ritengo che sarebbe meglio aggiungere all'articolo 1 « che prestano le attività connesse ai loro fini istituzionali esclusivamente nelle sedi dei gruppi par-

lamentari presso le Assemblee parlamentari ». La parola « presso » vuol dire che naturalmente il gruppo parlamentare può avere anche una sede a 300-400 metri o a 2 chilometri di distanza, ma l'attività deve essere svolta nella sede ufficiale; altrimenti nasce la possibilità di utilizzare il personale – che posso dire – per l'organizzazione di campagne elettorali e non per i fini istituzionali del gruppo.

Avevo anche proposto che il comando venisse richiesto all'amministrazione da cui il personale dipende in forma non nominativa, in modo da spezzare un legame fiduciario (perché qui si viene a creare un rapporto fiduciario). In tal caso, vi sarebbero persone messe a disposizione dei gruppi parlamentari, così come i segretari delle Commissioni parlamentari sono a disposizione in forma neutrale e imparziale ...

PRESIDENTE. Potremmo avere un piacevole scambio anche di tendenza politica alternata !

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Per la verità, questo parte dall'assunto che tutti i dipendenti della pubblica amministrazione siano politicamente schierati. Come è noto, questo non è vero e, qualora lo fossero, hanno un obbligo nei confronti degli stessi ministri.

ANTONIO PIZZINATO. I gruppi parlamentari sono schierati !

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì, ma se hanno bisogno per il *legal-drafting* di un collaboratore, questi lo può fare sulla base delle indicazioni che gli sono date.

GIORGIO GHEZZI. Siamo nel campo dell'organizzazione di tendenza !

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. In ordine al terzo punto – sarò brevissimo per non farvi perdere tempo – penso che la formulazione contenuta nel comma 3 dell'articolo 1 « può cessare anticipatamente per restituzione all'amministrazione di appartenenza » crea uno squilibrio nell'amministrazione. Se ci debbono essere delle regole, che siano tali; non si può accettare che da un momento all'altro i comandati vengano mandati indietro perché – capite bene – questo crea disordine nel gruppo, nell'amministrazione e costituisce una scarsa garanzia per il dipendente.

Concordo con gran parte delle osservazioni espresse dall'onorevole Ratto. Volevo solo precisare che, come voi sapete benissimo, la formulazione di cui al comma 4 dell'articolo 2 – « Il personale comandato non può conseguire promozioni se non per anzianità ... » – è la stessa utilizzata nella norma costituzionale – secondo comma dell'articolo 98 – riguardante i membri del Parlamento. La Commissione affari costituzionali, su mia proposta, ha ritenuto che fosse accettabile un'estensione per analogia ai dipendenti dei gruppi parlamentari nella misura in cui per la proprietà transitiva potrebbe essere influenzata la carriera dei dipendenti. In altre parole, il dipendente di un gruppo parlamentare può stabilire un rapporto privilegiato con un rappresentante del Governo facente parte del medesimo gruppo e trarne quindi benefici di carriera che potrebbero non essere obiettivi. Non credo di citare un caso ignoto quando parlo di una persona illustre che, entrata e rimasta un mese in un ministero, ha lasciato tale amministrazione come direttore generale; senza avervi mai lavorato ha fatto tutta la sua carriera, avendo conseguito promozioni non per anzianità. Non credo che questo debba essere consentito.

LUCIANO GELPI. Purché sia garantito che il comando non diventi un elemento di penalizzazione !

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. No, purché sia garantito che la promozione avviene solo per anzianità perché, se interviene anche sulla base dell'attività svolta all'interno

del gruppo, come è possibile valutarla nei confronti di una persona che nulla svolge all'interno dell'amministrazione?

LUCIANO GELPI. Ma non può essere considerato un demerito!

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. No, la norma è scritta ripetendo la previsione costituzionale.

ANTONIO PIZZINATO. Il Parlamento è un'istituzione di questa Repubblica!

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì, ma non i gruppi parlamentari. Secondo la migliore dottrina costituzionale, essi sono, come voi sapete, un organo nello stesso tempo sia del partito sia del Parlamento.

Comunque, queste sono osservazioni espresse nello spirito di collaborazione; gran parte degli emendamenti da me presentati, come si può vedere dal *dossier* relativo a questa proposta di legge, sono stati accolti; mi sono permesso di evidenziare la parte che non è stata recepita.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor ministro.

Onorevoli colleghi, per i concomitanti impegni in Assemblea rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 17,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 29 ottobre 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC11-11LG-14
Lire 500