



I collaboratori parlamentari nel diritto pubblico italiano e comparato

Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione
Corso di laurea in Scienze delle Amministrazioni e delle Politiche Pubbliche
Cattedra di Diritto Pubblico corso avanzato
Davide Cima
n° matricola 1461454

Relatore
Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Correlatore
Prof. Stefano Ceccanti

A/A 2017/2018

Alla AICP (Associazione italiana collaboratori parlamentari), di cui mi piacerebbe diventare socio un giorno, che nella persona della Presidentessa Valentina Tonti mi ha supportato dall'inizio della stesura fornendomi indicazioni e materiali necessari.

Indice

<i>Introduzione</i>	1
 <i>Capitolo 1</i>	
<i>L'autodichia delle Camere e l'argine posto dalla sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale</i>	3
1.1 La sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella giurisprudenza precedente.....	15
 <i>Capitolo 2</i>	
<i>Il collaboratore parlamentare italiano</i>	28
2.1 Excursus storico sulle modifiche disciplinari.....	30
 <i>Capitolo 3</i>	
<i>Il profilo soggettivo e le caratteristiche del collaboratore parlamentare italiano</i>	39
3.1 Le funzioni e le attività: selezione,attribuzioni e compiti.....	43
3.1.1 Criteri selettivi oggettivi (merito, titoli, CV, esperienze politiche) e soggettivi (fiducia, affiliazione politica, conoscenza personale).....	43
3.1.2 L'attività.....	44
3.1.3 Trattamento economico.....	45
3.1.4 Inquadramento contrattuale.....	45
 <i>Capitolo 4</i>	
<i>Il rapporto di lavoro intercorrente tra parlamentare e collaboratore</i>	47
4.1 Il caso Bernini-Andraghetti.....	54
4.2 Considerazioni.....	56
 <i>Capitolo 5</i>	
<i>La figura del collaboratore parlamentare nelle principali democrazie occidentali</i>	59
5.1 Il modello del Parlamento europeo.....	74
 <i>Capitolo 6</i>	
<i>Le proposte di legge</i>	81
6.1 Considerazioni.....	87
6.2 La proposta dei deputati Questori.....	89
6.3 La possibile soluzione.....	92

Prefazione

Il laureando Davide Cima mi ha affettuosamente coinvolto con questa mia Prefazione nella sua tesi di laurea concernente la figura del collaboratore parlamentare, assegnatagli da due autorevoli costituzionalisti e docenti dell'Università “La Sapienza” di Roma, prof. Beniamino Caravita di Toritto e prof. Stefano Ceccanti. Ho trovato di notevole pregio gli argomenti sviluppati puntigliosamente e con fondamento giuridico ineccepibile dal candidato in questa tesi inedita e dal considerevole valore sperimentale, mirata ad indicare una possibile soluzione alla pluriannosa sistemazione del lavoro del collaboratore parlamentare, rimasta del tutto inattuata nonostante la presentazione di numerosi disegni di legge in materia nel corso di svariate legislature. A tal proposito, mi soccorre l'illuminante detto popolare dell'eminente professore Massimo Severo Giannini, che “in illo tempore” ebbi la fortuna di avere come docente di diritto amministrativo presso l'Università “La Sapienza” di Roma, e riportato nella sua Prefazione al libro recante il seguente titolo: “I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali” - Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382 (a cura di A. Barbera e F. Bassanini), il Mulino-Bologna, 1979; il detto in questione è del seguente tenore: “Del lavare la testa all'asino si perde tempo e sapone”, e questo per dire semplicemente che, anche alla luce del pregevole lavoro di ricerca svolto dal candidato, non ci sarebbe bisogno di ulteriore tempo affinché il Parlamento italiano possa dare una svolta risolutiva alla tutela giuridica ed economica dell'importante lavoro svolto dal collaboratore parlamentare.

*Cav. Dottor Dante Faiola
già Dirigente pubblico regionale*

Introduzione

La nascita della AICP (Associazione italiana collaboratori parlamentari), che svolge di fatto una funzione di sindacato e di rappresentanza della categoria, nonché lo scoppio di alcuni scandali portati alla luce dalle più svariate testate giornalistiche nazionali, hanno dato slancio ad una nuova stagione di rivendicazioni da parte dei collaboratori parlamentari (c.d. “portaborse”). Secondo le rimostranze dell’associazione infatti, quella dei collaboratori parlamentari sarebbe una professione bistrattata dalla politica, ma senza la quale la politica non potrebbe esistere; la battaglia portata avanti dall’associazione è quella di giungere finalmente ad una regolamentazione della professione.

Ad oggi infatti, è pacifico che la normativa in materia sia inesistente, e la dimostrazione è rinvenibile nei contratti di lavoro depositati presso gli Uffici di presidenza delle due Assemblee parlamentari. Gli Onorevoli, infatti, hanno trovato i modi più assurdi per assumere i loro collaboratori: contratti precari, co.co.co., co.co.pro., finanche al pagamento in nero delle prestazioni lavorative.

L’obiettivo della seguente ricerca consiste nel partire dalle disposizioni degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato per capire come il problema sia stato affrontato (o evitato) dalla politica. Si analizzerà la tipologia di rapporto di lavoro intercorrente tra parlamentare e collaboratore, tenendo come punto fermo la recente sentenza del Tribunale di Roma sulla controversia tra il deputato Paolo Bernini e il suo ex collaboratore Lorenzo Andraghetti, la quale ha storicamente riconosciuto la natura subordinata del rapporto di lavoro tra parlamentari e collaboratori. Si valuteranno le varie proposte di legge depositate in entrambi i rami del Parlamento, analizzandone i benefici e le eventuali criticità. Inoltre, in una prospettiva comparativistica, si confronterà il

nostro modello con quelli di Regno Unito, Francia, Spagna, Stati Uniti e Germania, fino ad arrivare al Parlamento europeo, riconosciuto da più parti come il modello di riferimento.

Si tenterà infine di proporre una soluzione definitiva, tenendo conto del nostro particolare periodo storico che impone di limitare il più possibile l'aumento della spesa pubblica.

1. L'autodichia delle Camere e l'argine posto dalla sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale

Gli Uffici di Presidenza di entrambe le Camere, oltre ad emanare le norme ed a prendere i provvedimenti relativi allo *status* giuridico ed economico dei propri dipendenti, esercitano la cosiddetta “autodichia”¹ o “giurisdizione

¹ Cfr.: *Voci di un dizionario parlamentare*, p. 189: “Si definisce autodichia il potere, conferito ad alcuni organi supremi dello Stato, di giudicare presso di sé i ricorsi presentati avverso gli atti d'amministrazione da essi medesimi posti in essere, in deroga alle norme che disciplinano in via generale le competenze degli organi giurisdizionali. Tale prerogativa - denominata anche giurisdizione domestica - è riconosciuta, nel vigente ordinamento italiano, ad alcuni organi costituzionali: le Camere del Parlamento e la Corte costituzionale; non, invece, all'organo costituzionale Governo, né alla Presidenza della Repubblica (così come già non era riconosciuto potere di autodichia all'Amministrazione della Real Casa). [...] Mentre alla Corte costituzionale la prerogativa è attribuita con legge ordinaria (legge 11 marzo 1953, n. 87, articolo 14, terzo comma, come sostituito dall'articolo 4 della legge 18 marzo 1958, n. 265), il fondamento del suo esercizio da parte delle Camere risiede nelle norme regolamentari (articolo 12, comma 3, Reg. Cam., e - indirettamente - articolo 12, comma 1, Reg. Sen.) da esse poste in forza dell'autonomia loro riconosciuta dall'art. 64, primo comma, della Costituzione. La prerogativa, criticata in particolare con riguardo agli articoli 24 (diritto di agire in giudizio) e 113 (tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica amministrazione) della Costituzione, poggia in realtà su un duplice fondamento. In primo luogo, il principio della divisione dei poteri impedisce di considerare atti di una pubblica amministrazione gli atti (materialmente) amministrativi di una Camera legislativa: pertanto, lesioni ad interessi legittimi che si assumano con essi prodotte nell'esercizio di poteri discrezionali non sono sottoposte alla cognizione del giudice amministrativo; né - in forza degli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, abolitiva del contenzioso amministrativo - pretese di tale natura possono essere fatte valere dinanzi al giudice ordinario, competente soltanto in materia di diritti soggettivi. In secondo luogo, discende dall'autonomia che l'ordinamento costituzionale riconosce alle Assemblee parlamentari la potestà di porre, nel solo rispetto dei principi costituzionali, proprie norme di auto-organizzazione, di darvi applicazione e, quindi, di decidere circa le impugnazioni contro gli atti da esse in tale ambito adottati, fuori di qualsiasi ingerenza di organi appartenenti ad altro potere dello Stato. Sussiste infatti uno stretto, necessario legame tra il momento della posizione delle norme e quello della loro applicazione, che risulterebbe insufficiente ad assicurare effettiva autonomia e indipendenza qualora sui modi di tale applicazione avesse a giudicare un organo terzo inserito in altro potere. Successivamente al 1985, il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati provvidero, ciascuno per la propria competenza, a disciplinare - anche in relazione con il preesistente sistema di ricorsi amministrativi interni - la tutela giurisdizionale dei diritti (nei casi di esclusiva giurisdizione amministrativa) e degli interessi legittimi contro gli atti e provvedimenti delle rispettive amministrazioni, nonché i modi d'esercizio della giurisdizione domestica[...].”; P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in *Lineamenti di diritto pubblico*, seconda edizione (a cura di F. Modugno), Torino, 2010, p. 293: “L'autodichia o giurisdizione domestica consiste nella potestà assegnata a ciascuna Camera di decidere sulle controversie relative allo stato giuridico ed economico dei propri dipendenti. Spetta, infatti, agli uffici di Presidenza di ambo le Camere di pronunciarsi sui ricorsi presentati dai propri funzionari ed impiegati avverso ai provvedimenti relativi alla loro carriera adottati dagli stessi Uffici di Presidenza; competenza che si estende anche nei confronti di soggetti estranei eventualmente destinatari di atti adottati dall'amministrazione delle Camere (artt. 12 RC e RS)”.

domestica”. Spetta a questi organi infatti il giudizio sui ricorsi presentati dai funzionari e dagli impiegati di entrambe le Camere avverso i provvedimenti riguardanti la loro condizione giuridica ed economica, adottati dai medesimi Uffici di Presidenza.

Storicamente, vigente lo Statuto Albertino del 1848, anche la dottrina tradizionale dell'epoca, vale a dire quella del c.d. “Stato liberale”, considerava tale forma di autonomia come una prerogativa del Parlamento, necessaria a garantire l'indipendenza dello stesso organo.

Vi era, però, anche in epoca statutaria, chi aveva affermato² che le Camere sono irresponsabili e onnipotenti solo nell'esercizio delle loro funzioni politiche e legislative, mentre nei diritti civili la “grande regola” è quella della competenza giudiziaria cui non possono darsi eccezioni, se non per giustificati motivi.

Nella Costituzione repubblicana del 1948, che garantisce a tutti la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24), anche nei confronti della Pubblica amministrazione (art. 113), prevedendo che la difesa avvenga dinanzi ad un giudice (art. 101), le norme sull'”autodichia” delle Camere nei confronti dei propri dipendenti prevista dai soli regolamenti parlamentari (art. 12), a parere di chi scrive, appaiono in evidente contrasto con detti principi costituzionali. Proprio per chiarire questa ambiguità, la Corte costituzionale si è pronunciata in diverse occasioni, tutelando l'indipendenza delle assemblee parlamentari dagli altri poteri dello Stato repubblicano; la Corte si è quindi pronunciata sull'autodichia delle Camere e sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari.

La sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale ha confermato l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, dichiarando di conseguenza

² Cfr. sul punto: M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, terza ed. aggiornata, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 190-191, ove riporta le opinioni in merito di S. Romano e Lessona.

inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di Cassazione, ma allo stesso tempo ha posto un argine alla prerogativa dell'autodichia delle assemblee parlamentari.

Nello specifico, il giudizio di legittimità costituzionale aveva ad oggetto l'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, nella parte in cui attribuisce al “Consiglio di Presidenza” una serie di poteri, tra i quali quello di adottare i provvedimenti relativi al personale nei casi ivi previsti, ed esamina tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal Presidente. Secondo la remittente Corte di Cassazione esso si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 24, 102, comma 2, 111, commi 1,2 e 7, e 113, comma 1, della Costituzione. Il giudizio ha riguardato quindi l'art. 12 del regolamento, che attribuisce al Senato i poteri di giudice domestico, ossia l'autodichia, sui propri dipendenti. La questione si è rivelata piuttosto spinosa per la Corte, che ha dovuto fronteggiare sia la problematica riguardante la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, che quella più specifica riguardante l'autodichia.

Nelle motivazioni della decisione in commento³, il giudice delle leggi afferma che i regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate dall'art. 134 Cost., vale a dire che non rientrano tra le “leggi e atti aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni”⁴ che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso alla Corte stessa. Infatti, nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale pertanto neppure questa è abilitata ad intervenire. Secondo la Corte, risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti

³ Cfr: considerato in diritto punto 4.2, sentenza 120/2014 Corte cost..

⁴ Articolo 134, comma 2, Costituzione.

tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

Per le ragioni sopra elencate, la Corte conferma la sua precedente e consolidata giurisprudenza⁵ con la quale ha escluso che i regolamenti in questione possano essere ricondotti tra gli atti aventi forza di legge. E se, tuttavia, adesso come allora, la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita, sul piano sistematico, dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta, secondo la Corte, che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne⁶. I regolamenti sono quindi fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza⁷. Nell'affermare che i regolamenti parlamentari non sono più norme interne, la Corte sembra quindi respingere, definitivamente, la teoria di essi come “*interna corporis acta*” risalente allo Statuto Albertino (art. 61)⁸, che li

5 Cfr.: sentenza Corte costituzionale n. 154/1985 e le successive ordinanze n. 444/1993 e n. 445/1993.

6 S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in Archivio giuridico “Filippo Serafini”, 1905, n. 75, p. 4-58.

7 Cfr.: considerato in diritto, punto 4.2 sentenza n. 120/2014 Corte cost..

8 S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, manoscritto del 1914 rimasto inedito fino al 1988 e pubblicato su sollecitazione di Sabino Cassese, Milano, 1988. A proposito dell'art. 61 contenuto nello Statuto Albertino del Regno d'Italia, l'origine dell'insindacabilità degli “*interna corporis*” è legata all'affermazione del Parlamento nel sistema politico della monarchia costituzionale parlamentare, instaurata nel 1848 in Italia col Regno di Sardegna dal re Carlo Alberto, con la “concessione” unilaterale dello Statuto definito “legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia”. Concedendo lo Statuto si volle stabilire un Governo monarchico rappresentativo in cui la Corona fosse titolare della funzione esecutiva, ma che partecipasse anche all'attività del potere legislativo e di quello giurisdizionale. Nella nuova articolazione del regime statutario, le Camere erano suddivise in un Senato vitalizio di nomina regia, e in una Camera dei Deputati elettiva, i cui membri erano scelti sulla base del requisito patrimoniale del censo e quindi con un suffragio elettorale ristretto. Quindi le due Camere erano considerate organi dello Stato a sé stanti, indipendenti verso la Corona, senza intenzione di ridurle ad unità giuridica. L'indipendenza delle Camere parlamentari si traduce, secondo la dottrina, positivamente nella loro c.d. “autonomia”, che implica tutta una serie di poteri, di prerogative e di immunità dei loro membri. Ed è sulla base di questo principio che le Camere hanno facoltà di determinare per mezzo di regolamenti interni il modo di esercizio delle proprie competenze (art. 61 St.). In base a detti regolamenti interni, tutte le

qualificava espressamente come “regolamenti interni”.

Attualmente invece la Corte costituzionale fonda l'estensione e la legittimità della giurisdizione domestica, quindi dell'autodichia, negli artt. 64 e 72 Cost., che assolvono alla funzione di definire e delimitare, contestualmente, lo “Statuto di garanzia” delle Camere come già essa aveva deciso nella sentenza n. 379/1996⁹. E' in questo ambito costituzionale che l'area della indipendenza e libertà fondamentale, nonché le vicende e i rapporti che ineriscono alle “funzioni primarie” delle Camere incidono, sicuramente, nella competenza riservata ai regolamenti parlamentari, e l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata, in via esclusiva, alle Camere stesse. Infatti, nella precedente sentenza n. 129/1981, la

leggi, gli atti e i procedimenti amministrativi che si svolgevano all'interno delle Camere erano sottratti al sindacato di qualsiasi organo esterno, anche perchè lo Statuto Albertino oltre che Costituzione ottriatra era anche flessibile, potendosi modificare solo per mezzo di leggi ordinarie, e proprio per questo non esisteva alcun organo di controllo delle leggi e degli atti parlamentari. Tali regolamenti, secondo la dottrina già citata, non avendo propria personalità, costituiscono sempre atti dello Stato, che però derivano non dalla potestà generale di quest'ultimo, ma da poteri speciali esercitati dalle Camere sui loro uffici, sui loro membri, e sulle persone (Ministri, coloro che partecipano alle funzioni giudiziarie del Senato ecc.), con cui esse vengono in particolare rapporto di supremazia. Da ciò la conseguenza che detti regolamenti non fanno parte integrante del sistema generale del diritto dello Stato, cui non solo non derogano, ma nemmeno aggiungono. Pertanto, un'importante conseguenza del principio di autonomia è l'insindacabilità, da parte degli altri organi dello Stato, del procedimento con cui gli atti delle Camere vengono deliberati. Quindi rientrano fra gli “interna corporis”, sottratti ad ogni investigazione esterna, non solo quelle procedure che sono regolate da norme dettate dalle Camere stesse, ma anche quelle cui si riferiscono norme contenute in leggi generali. La giustificazione di tale principio si rinveniva, perciò, nella necessità di garantire l'indipendenza e autonomia delle Camere, nel rispetto di altri due principi che sarebbero stati altrimenti violati: il principio di separazione dei poteri e quello della sovranità parlamentare, che diverrà “sovranità popolare” nella nostra Costituzione repubblicana (art. 1).

- 9 Tale sentenza è stata emessa a seguito di un conflitto di attribuzione tra la Camera dei Deputati e il tribunale di Roma, sezione del GIP, circa la inapplicabilità dell'art. 68 Cost. -concernente l'immunità parlamentare- a carico di due deputati che al momento del voto in aula attestavano falsamente la presenza di altri deputati non presenti per la votazione. E' in questa sentenza (come nella precedente n. 129/1981) che ancora la Corte parla di “Statuto di garanzia” per le Assemblee parlamentari, sottolineando che all'interno di questo le disposizioni degli artt. 64 e 72 Cost. definiscono e delimitano, quanto alla loro operatività, un “unitario e sistematico insieme di disposizioni costituzionali” che riservano ai regolamenti parlamentari, votati a maggioranza assoluta in ciascuna Camera, “l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata in Costituzione”. In particolare, la formula di cui al comma 1 dell'art. 64 Cost., sostiene la Corte, “non riguarda soltanto l'autonomia normativa, ma si estende al momento operativo delle norme regolamentari e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti volti a garantire il rispetto del diritto parlamentare”.

stessa Corte asserisce che le assemblee parlamentari sono collocate “a livello di Sovranità” e da ciò ne ha ricavato che deroghe alla giurisdizione sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò soltanto al vertice dell'ordinamento in posizione di assoluta indipendenza, pur precisando la Corte che deroghe del genere sono “sempre di stretta interpretazione”.

Relativamente alle assemblee parlamentari, è dunque in tal senso che va inteso il comma 1 dell'art. 64 Cost., per cui “ogni Camera adotta il proprio regolamento”; ed è questa, sostiene il giudice delle leggi, la chiave del problema concernente il regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, la cui disciplina non è dettata dalla Costituzione. L'autonomia delle Camere si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che ad esse compete la produzione di apposite norme giuridiche per disciplinare l'assetto e il funzionamento, ma comprende anche il momento applicativo delle norme stesse ivi comprese le scelte per adottare in concreto le misure atte ad assicurarne l'osservanza.

Appurata quindi la delimitazione della sfera di competenza, operata dagli artt. 64 e 72 Cost., bisogna necessariamente ammettere la sottrazione a qualsiasi giurisdizione del giudice comune, per garantire il rispetto dell'autonomia parlamentare; ma sostenere che ciò valga per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi “è questione controversa” sostiene la Corte, la quale, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto tra poteri¹⁰. Infatti, anche le “norme non sindacabili” potrebbero, scrive la Corte, essere fonte di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e d'altra parte deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità.

¹⁰ Cfr.: considerato in diritto, punto 4.4 sentenza n. 120/2014 Corte cost..

L'indipendenza delle Camere non può, infatti, “*compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili*”¹¹.

Affermata, quindi, una sfera di autonomia garantita alle Camere, si tratta, ora, di definirne i contorni. Dalla riserva di competenza normativa, ex artt. 64 e 72 Cost., che include anche il momento applicativo dei regolamenti parlamentari (a favore di ciascuna Camera), si può dire che l'essenza della loro garanzia e autonomia (c.d. Statuto di garanzia) contro l'interferenza di altri poteri, è data proprio dal fatto che il regolamento parlamentare possiede una sua esclusiva capacità classificatoria, allorchè disciplina sia l'organizzazione interna di ciascuna Camera che i procedimenti parlamentari concernenti le fasi della produzione delle leggi. Se, viceversa, un qualche aspetto del comportamento delle Camere esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare, e non sia rinvenibile sotto la disciplina di questo (perchè coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengono a terzi), deve prevalere la grande regola dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti, in ossequio a quanto stabilito dagli artt. 24, 112, 113 Cost. . Quindi, per la Corte ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune, vale a dire sotto il sindacato esterno da parte dell'autorità giudiziaria, i comportamenti estranei alla tutela dell'autonomia delle istituzioni parlamentari. Sono pertanto da ritenere del tutto sconosciuti al peculiare regime di insindacabilità degli atti o dei comportamenti interni, le attività dei parlamentari poste in essere in violazione dei diritti della persona, i quali conservano integro il loro regime e comprendono il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali troviamo il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), come anche l'attuazione di principi

¹¹ Cfr: sentenza 120/2014 della Corte costituzionale.

inderogabili (art. 108 Cost., concernente le norme sull'ordinamento giudiziario) che sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale¹².

Il confine tra i due distinti valori, autonomia delle Camere da un lato, e legalità-giurisdizione dall'altro, è quindi posto sotto la tutela della Corte costituzionale, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione¹³, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro potere. Con questo ragionamento, la Corte riprende, nella sentenza n. 120/2014, quanto già detto nella sentenza n. 379/1996, ribadendo, ancora una volta, che la “sede naturale” in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto tra i poteri dello Stato¹⁴. In tale sede, il rispetto dei diritti fondamentali e l'attuazione dei principi inderogabili, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia ex art. 24 Cost., sono assicurati dalla funzione di garanzia della Corte medesima, la quale può ristabilire il confine -ove questo sia violato- tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere, e quelli che competono ad altri, assicurando così il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità.

12 Cfr.: considerato in diritto, punto 4.4 sentenza n. 120/2014 Corte cost..

13 P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, p. 290, afferma: “[...] se pure le norme regolamentari si sottraggono al giudizio di legittimità costituzionale, non pare assolutamente escluso che la Corte possa esercitare il proprio controllo di conformità a Costituzione in una sede diversa, vale a dire nell'ambito del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato”.

14 Questa scelta della Corte ha suscitato nella dottrina alcune perplessità. Vedi: A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *federalismi.it*, 2014, p. 15: “Il rinvio al conflitto di attribuzioni lascia aperto più di un dubbio: di fronte ad una norma regolamentare che affida espressamente l'adozione dei provvedimenti relativi al personale ad organi interni alle Camere la possibilità di sollevare conflitto non verrà sfruttata tanto dai giudici comuni, quanto piuttosto dagli organi camerale di fronte alle decisioni dei primi, essendo comunque esistente una norma attributiva di una determinata funzione. Al giudice, infatti, basterà respingere l'eccezione di carenza di giurisdizione decidendo nel merito la questione controversa (come non aveva mancato di fare già in passato: cfr. Cass., S.U., ord. 23 aprile 2012, n. 6331, in CED Cassazione). In secondo luogo, ammettendo la possibilità di conflitto tra giudici e organi di autodichia, la Corte non contraddice implicitamente il carattere giurisdizionale degli organi interni di giustizia che si voleva riconosciuta sulla scorta della decisione della Corte EDU del 28 aprile 2009 nel caso Savino? [...]”

La Corte non manca di precisare, nel motivare la decisione, che negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini, l'autodichia sui rapporti di lavoro con i propri dipendenti e con i terzi non è più prevista¹⁵.

Il giudice costituzionale ha confermato l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ma sottolinea un cambiamento in ordine ad una interpretazione più restrittiva delle prerogative parlamentari, nella visione di un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, istanze che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, legalità, rimozione di ogni privilegio, diritto di difesa) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare, sottratti al diritto comune, che volgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indifettibile spazio di libertà, per cui la Corte parla di “Statuto di garanzia” delle Assemblee parlamentari, definito e delimitato dagli artt. 64 e 72 Cost.¹⁶. Quindi è la stessa Corte che indica la strada, che non è più quella di sollevare la questione di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari, ma è la strada “indiretta”¹⁷ di sottoporre gli stessi al vaglio di costituzionalità, attivando eventuali giudizi per conflitti di attribuzione. Con la sentenza n. 120/2014, la Corte prende di nuovo una posizione netta, discostandosi dal pensiero proprio della dottrina¹⁸

15 Cfr.: considerato in diritto, punto 4.4 sentenza n. 120/2014. Gli ordinamenti citati sono quelli di Francia, Spagna, Germania e Regno Unito.

16 Cfr.: considerato in diritto, punto 4, sentenza n. 379/1996 Corte cost..

17 Cfr.: T. GIUPPONI, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, www.forumcostituzionale.it; R. LUGARA', *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in RIV. AIC, n. 1/2014.

18 Cfr.: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, quarta edizione riveduta, Padova, 1976, p. 110-127; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, p. 200: [...]”La mancata menzione dei regolamenti delle Camere nell'art. 134 Cost. (diversamente da ciò che si riscontra nelle Costituzioni europee contemporanee) e l’<<indipendenza guarentigata>> che spetta alle Camere medesime, verrebbero infatti ad escludere la pretesa assimilazione alle leggi formali ed agli atti governativi equiparati, dimostrando così l'incompetenza della Corte ad esplicitare il relativo sindacato. Ma nulla vieta che i regolamenti parlamentari siano invece impugnabili per la via del <<conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato>>, costituzionalmente indicato dallo stesso art. 134 Cost.; ed è in ciò che va fatta consistere la necessaria garanzia di rispetto della Costituzione, da parte di fonti normative pur sempre subordinate come quelle regolamentari delle Camere”; S. TOSI- A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 109: ”Il regolamento parlamentare

maggioritaria, e afferma, perentoriamente, che i regolamenti parlamentari non rientrano tra le fonti-atto indicate nell'art. 134 Cost., negandone così la forza ed il valore di legge.

Certo è che l'interesse concreto ed attuale richiesto dal conflitto di attribuzione permetterebbe al giudice “*a quo*”, nell'ambito di un giudizio instaurato presso di sé, di superare la conclamata insindacabilità dei regolamenti parlamentari ex art. 134, primo alinea, Cost., già espressa dalla Corte con la sentenza n. 154/1985. Questo perchè, come già accennato, la Corte ha dato ragione alle tesi della insindacabilità proposta da parte della dottrina minoritaria¹⁹, degli

potrebbe inoltre divenire conoscibile dalla Corte, senza pregiudizio degli interna corporis, non attraverso il giudizio di legittimità costituzionale ma in sede di conflitto di attribuzioni. In quella sede il giudizio verterebbe sul regolamento parlamentare per l'invasione della propria sfera costituzionale di competenza che un altro potere dello Stato lamentasse a motivo di una disposizione regolamentare”; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in Tratt. Dir. Privato (a cura di P. ZATTI e G. IUDICA), Milano, 1993, p. 251; M. MANETTI, voce “*regolamenti parlamentari*”, in Enc. Dir., vol. XXXIX, 1988, p. 660; S. M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, 2010, p. 37-39; Id.: S. M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, 2010.

- 19 Sul punto: A. M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in Giur. it., 1977, I, p.1931 ss.; Id., *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, 1984, p.9. Sostiene, appunto, la tesi della insindacabilità dei regolamenti parlamentari, nel giudizio di costituzionalità, in quanto essi non hanno “forza di legge” simile alle leggi ordinarie, e, quindi, non rientrano tra le “fonti primarie di diritto oggettivo”, perchè sono atti ai quali la Costituzione riserva una autonomia e indipendenza organizzatoria, subordinata cioè, solo alla Costituzione stessa. I regolamenti parlamentari non sono, perciò, fondati sulla legge, e non sono quindi subordinati alla legge medesima, e neppure sovraordinati ad essa. I regolamenti parlamentari sono quindi atti che esercitano competenza limitata e riservata, pur se colgono alcune valenze implicite delle norme di legge. Ad essi si deve riconoscere, sostiene l'autore, una strumentalità rispetto alla tutela delle Camere, e quindi, una estrinsecazione di poteri di giustizia “autonoma” nei confronti dei propri membri e dei propri dipendenti; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, prima edizione, 1957; seconda edizione (riveduta e ampliata), Milano, 1985; Id., *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti con forza di legge, di cui all'art 134 Cost.*, in Giur. Cost., 1981, I, p. 1111 ss., sul tema sostiene che: “i regolamenti non sono atti con forza di legge ai sensi dell'art. 134 Cost.”, ma che “le norme poste dalla fonte dei regolamenti, di ciascuna Camera, sono norme giuridiche riconducibili al sistema dell'ordinamento giuridico dello Stato.[...]” che a favore della fonte che si origina dalla potestà regolamentare propria di ciascuna Camera si sia operata nella nuova Costituzione una << riserva costituzionale >>, quantomeno nelle materie che attengono alla disciplina dell'esame e dell'approvazione di ogni disegno di legge presentato alle Camere: [...]” Il regolamento delle Camere, si pone, oggi, con tutta sicurezza come atto normativo strutturalmente distinto e separato dalla legge”; [...]”Principi di logica giuridica, desumibili dal sistema gerarchico, fanno ritenere che le due parti si pongono come materialmente separate; tra le stesse non è dunque possibile istituire un rapporto di prevalenza o di subordinazione sotto il profilo

anni '70 e '80, sulla complessa tematica della natura giuridica dei regolamenti parlamentari -nell'ambito delle “fonti” dell'ordinamento italiano- considerati come “fonti non primarie”²⁰. Pertanto, dopo che la Corte costituzionale ha, definitivamente, affermato la insindacabilità dei regolamenti parlamentari in via incidentale (già prima asserita con la sentenza n. 154/1985), a suo dire, la strada del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, resta, ai sensi dell'art.

della rispettiva potenzialità di produzione giuridica. Esse sono entrambe subordinate alla Costituzione e da tal punto di vista si presentano come coordinate”. [...]”Le norme del regolamento delle Camere che attengono al procedimento legislativo volgono e spiegano la loro rilevanza nell'ordinamento statale come norme di diritto oggettivo”. [...] “Ma quando si è aperta una breccia nella concezione che potremmo definire internistica delle norme regolamentari delle Camere [...], tutto il sistema di norme posto da codesta fonte deve riconoscersi dotato della medesima natura, cioè che determinano conseguenze giuridiche nella sfera dell'ordinamento generale”. [...]”Ammesso dunque il valore e l'efficacia esterna di una porzione più o meno ampia di norme regolamentari, nel senso che esse si configurano giuridicamente rilevanti e produttive di effetti per la sfera dell'ordinamento statale, il sigillo della stessa giuridicità deve essere riconosciuto logicamente anche per tutte le altre che promanano dalla stessa fonte. Nulla rileva contro questa soluzione, cioè la soluzione che si dia al problema della sindacabilità della violazione di codeste norme, da parte di autorità giurisdizionali ordinarie e speciali, in particolare da parte della stessa Corte Costituzionale. [...]”Anche se si sostenesse che la garanzia dell'osservanza di codeste norme sfugga al sindacato della Corte Costituzionale o comunque di autorità esterne a quelle proprie dello stesso collegio parlamentare, il fatto non offrirebbe alcun argomento per negare valore di norme di diritto oggettivo ai regolamenti parlamentari”. [...]”Sarebbe infatti inesatto argomentare dall'insindacabilità di tali norme per negarne la giuridicità poiché se la sindacabilità sempre corrisponde alla giuridicità delle norme, non pare sia vera la reciproca”.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 227, sottolinea che nella sua famosa sentenza 9/1959, la Corte ha escluso, di blocco, il controllo costituzionale sui regolamenti parlamentari <<senza indulgere alle distinzioni che si sono accennate alla specifica forza di legge, o meno, delle norme regolamentari>>; Id., *Il Parlamento*, in *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, quinta edizione (a cura di G. Amato e A. Barbera), Bologna, 1997, p. 120, ove l'autore riporta la sentenza n. 154/1985 con la quale la Corte ha negato la possibilità di sottoporre i regolamenti parlamentari al sindacato costituzionale, non ritenendoli atti aventi forza di legge; G. F. CIAURRO, *Le prerogative costituzionali*, in “voce” *Enc. Dir.* Vol XXXV, 1986, p. 9-10, scrive: “si possono considerare come prerogative di tipo organizzatorio quelle che attribuiscono all'organo costituzionale che ne è titolare una autonomia rafforzata in materia di organizzazione interna, tale da consentirgli di definire le regole o di gestirne l'applicazione restando istituzionalmente al riparo dall'intervento di altri soggetti dell'ordinamento. Questa forma di autonomia è attribuita a ciascuna delle Camere del Parlamento dalla riserva di regolamento di cui all'art. 64 Cost., da cui deriva anche una autonomia di organizzazione degli uffici e del personale che collaborano all'assolvimento delle funzioni parlamentari disciplinate da appositi regolamenti interni e, pertanto, vincolata dalle norme sugli uffici e sul personale dell'amministrazione dello Stato; su queste materie non può influire né direttamente né indirettamente alcun organo esterno, in particolare non vi può influire la Corte Costituzionale -nonostante qualche incertezza dottrina- e neppure lo stesso Parlamento, nella sua composizione bicamerale con lo strumento della legge. Il dissenso della dottrina prevalente (cfr. CRISAFULLI) verte soprattutto sull'ipotesi di ricomprendere i regolamenti parlamentari tra gli atti aventi forza di legge sulla cui legittimità costituzionale la Corte possa essere chiamata a giudicare ai sensi dell'art. 134 Cost. .Sotto il profilo teorico, malgrado la diversa opinione di una

134 secondo alinea, Cost., lo strumento residuale²¹ per poter sindacare le norme a competenza costituzionale “riservata”, dei regolamenti parlamentari, nelle controversie per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi. Ma in questa sede, si tratterebbe di un controllo indiretto per il quale la Corte medesima si è già pronunciata in alcuni casi sottoposti al suo giudizio²². Per quanto concerne invece l'individuazione delle parti ricorrenti, ossia dei

autorevole dottrina (vedi per tutti: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, p. 142 e 341) si resta del parere che il sindacato della Corte non possa investire le norme dei regolamenti parlamentari come tali, nè farne venir meno la vigenza con una pronuncia di illegittimità costituzionale perchè le disposizioni che disciplinano il funzionamento dell'organizzazione interna delle camere non sono norme dell'ordinamento generale dello Stato, che siano inserite nella gerarchia delle fonti al livello della legge ed abbiano per destinatari la generalità dei cittadini: sono norme di un ordinamento distinto da quello statale, cioè dell'ordinamento particolare di ciascuna Camera, come istituzione alla quale l'ordinamento statale riconosce piena autonomia al riguardo (art. 64 Cost.), salvo i punti direttamente ed espressamente disciplinati dalla Costituzione. Queste norme dei regolamenti hanno per destinatari i membri di ciascuna Camera e i cittadini che vengono a trovarsi con essa in uno speciale rapporto di soggezione; e la loro applicazione non è di competenza del giudice ordinario o di altri organi dell'ordinamento statale, bensì degli organi interni delle Camere cui gli stessi regolamenti parlamentari demandano tale funzione. Ne consegue che neppure la Corte costituzionale, come organo del distinto ordinamento statale, può farne oggetto della propria giurisdizione di costituzionalità. La prassi costituzionale ha, infatti, finora confermato tale prerogativa: la Corte costituzionale infatti, pur senza pronunciarsi sulla questione di principio, si è sempre astenuta dall'esercitare un sindacato diretto sulle norme dei regolamenti parlamentari, anche quando ha affermato nella sentenza n. 9/1959 la propria competenza a controllare la legalità costituzionale del procedimento legislativo. L'interpretazione e l'applicazione del pensiero del Costituente, entro l'ambito sopra delineato, sono infatti di esclusiva spettanza di ciascuna Camera, così la Corte ha stabilito nella sentenza n. 78/1984. La Corte, secondo la sentenza n. 9/1959, potrà soltanto dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge se viziata sotto il profilo procedurale, cioè soltanto se viola disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo o le norme dei regolamenti parlamentari a contenuto costituzionalmente vincolato”.

20 Dottrina sui regolamenti come “fonti primarie”: A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale generale*, Milano, 2012, p. 422; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, I, quinta edizione (a cura di G. AMATO – A. BARBERA), Bologna, 1987, p. 175; G. G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Torino, 1991, vol. XIII, p. 82; Id., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, p.261 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, p.199; A. PIZZORUSSO-S. FERRERI, *Le fonti del diritto italiano*, I, Le fonti scritte, in *Tratt. Di dir. Civile* (diretto da R. SACCO), Torino, 1998, p. 135-138; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, quarta edizione, II (l'ordinamento costituzionale italiano), Padova, 1976, p. 120-127; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, ed. 1995/1996, Bologna, p.270; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, I, t. 1, in *Tratt. Di diritto civile e commerciale*, Milano, 1998, p. 625-635; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

21 L'espressione è di: L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2014*, in *Federalismi.it*, Riv. Dir. Pubbl. Italiano, comunitario e comparato, n. 10/2014.

22 Vedi sentenze Corte costituzionale n. 10/2000, n. 11/2000, n. 98/2011, n. 4/2013, n. 313/2013; In

poteri giurisdizionali legittimati ad agire nel giudizio per conflitto di attribuzione, non si può non rilevare che già la Corte costituzionale, in più occasioni, ha riconosciuto che la legittimazione ad essere parte di un giudizio per conflitto di attribuzione spetta alle Camere come istituzioni, e non agli organi di autodichia (quali sono gli Uffici di Presidenza) perchè questi ultimi non hanno né l'indipendenza, né l'imparzialità²³ che compete, ai sensi dell'art. 55 Cost., solo alle due Camere, che compongono il Parlamento²⁴. Solo le Camere, quindi, costituendosi nel giudizio per conflitto di attribuzione con ricorso introduttivo, possono far valere l'applicabilità e l'esclusività della prerogativa dell'autodichia, in una controversia con i propri dipendenti o dei soggetti terzi, o con i propri membri, eccependo l'eventuale difetto di giurisdizione del giudice ordinario o amministrativo. In definitiva, nella prospettiva dei conflitti di attribuzione conta che gli “organi confliggenti” appartengano a due poteri diversi sotto il profilo soggettivo, e non che svolgano attività funzionalmente differenti, ed è proprio ciò che si verifica nel caso degli organi di autodichia e dell'autorità giudiziaria, che, pur svolgendo entrambi funzioni giurisdizionali²⁵, sono poteri soggettivamente diversi.

1.1 La sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella giurisprudenza precedente

I regolamenti parlamentari in vigore sono: a) Regolamento del Senato della Repubblica approvato il 17 Febbraio 1971 (e successive modifiche); b)

dottrina: A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, p. 35; L. GIANNITTI- N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 46, scrivono: “La Corte, dopo aver sbarrato la via del giudizio sulle leggi, ha lasciato aperta quella del controllo tra i poteri dello Stato”.

23 Cfr.: sentenza della Corte EDU, SAVINO ED ALTRI C. ITALIA del 2009.

24 Cfr.: sentenza n. 379/1996 della Corte costituzionale.

25 R. LUGARA', *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in RIV. AIC 1/2014.

Regolamento della Camera dei Deputati approvato il 18 Febbraio 1971 (e successive modifiche).

Il fondamento giuridico del regolamento parlamentare è rinvenibile nell'art. 64 Cost.²⁶; sulla natura giuridica e sul valore di detti regolamenti, all'interno del sistema delle fonti, si è molto dibattuto, e spesso si è affermato²⁷ che essi contengano norme dotate di valore giuridico per l'ordinamento dello Stato repubblicano.

Ma nell'ordinamento italiano, l'art. 64 Cost. è una norma puntuale, poiché prescrive la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera per la loro approvazione. Sarebbe quindi contraddittorio che il regolamento, una volta emanato con le prescritte formalità, e nei dovuti limiti di competenza, fosse sprovvisto di ogni valore agli occhi proprio dell'ordinamento, quello statale, che lo prevede e lo disciplina.

In primis, occorre premettere che il termine “regolamento”, nel diritto positivo vigente, ha un significato generico, giacché è usato per riferirsi a fonti del diritto eterogenee²⁸. Tipicamente, si dicono regolamenti gli atti normativi del

26 L'articolo citato recita al comma 1: “Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei propri componenti [...]”.

27 G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, undicesima edizione, Milano, 1976, p. 161-165, scrive: “L'opinione ci sembra infondata, perchè sarebbe contraddittorio che il regolamento una volta emanato con prescritte formalità e nei dovuti limiti di competenza fosse sprovvisto di ogni valore agli occhi proprio dell'ordinamento, quello statale, che lo prevede e lo disciplina, ai sensi dell'art.64 Cost. . In secondo luogo, per quanto riguarda il contenuto, i regolamenti delle Camere appaiono tipicamente quali regolamenti di esecuzione e cioè atti che per comune consenso contengono norme giuridiche. I regolamenti delle Camere sono regolamenti di esecuzione della Costituzione, con i quali si precisano ulteriormente alcune delle norme di cui questa è composta”. [...]”Grave errore ci sembra, inoltre, il ritenere che i regolamenti delle Camere non abbiano natura giuridica per ciò che essi contemplan solo rapporti interni di ciascuna Camera”. [...]”Le norme contenute nei regolamenti delle Camere sono dunque vere e proprie norme per l'ordinamento dello Stato, ed anzi, secondo la prevalente e corretta opinione, esse attengono a materie per cui sussiste una vera e propria riserva in favore delle Camere, nel senso che nemmeno la legge ordinaria può provvedere al riguardo. Esatta è anche la assimilazione di questi regolamenti, per quanto riguarda il loro valore formale, alle leggi ordinarie (hanno anch'essi cioè forza di legge) con la conseguenza della loro impugnabilità dinanzi alla Corte costituzionale e alla loro eventuale applicazione da parte del magistrato ordinario”.

28 R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in Tratt. Dir. Civile e Commerciale, I, Milano,

potere esecutivo, emanati dal Governo, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1988 (legge di riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ma emanati anche dalle più svariate autorità pubbliche, come il Presidente del Consiglio dei Ministri, i ministri, gli enti territoriali (Regioni , Province , Comuni), gli enti pubblici istituzionali ex lege 70/1975, le Autorità amministrative indipendenti. Tutti questi regolamenti costituiscono normazione secondaria rispetto alle leggi o agli atti a loro equiparati, poiché sono atti di esecuzione o attuazione delle leggi (fonti primarie) e non possono né derogare, né modificare, né abrogare le norme di legge, salvo quando tali regolamenti siano autorizzati dalla stessa legge per operare modifiche o integrazioni a sé stessa (c.d. Regolamenti delegati o autorizzati). Tuttavia, lo stesso termine è utilizzato per riferirsi anche ad atti normativi adottati, autonomamente, da taluni organi costituzionali per disciplinare la loro organizzazione ed il loro funzionamento interno, e tra questi vi sono i regolamenti parlamentari. Infatti, la fonte normativa che la Costituzione non definisce, ma che chiama “regolamento”, in forza dell'art. 64 Cost., ha soltanto una finalità specifica: disciplinare i modi concreti della organizzazione interna di ciascuna Camera e le funzioni parlamentari nel sistema dell'ordinamento dello Stato. Ciascuno di questi regolamenti è imputabile all'una o all'altra Camera, e non al Parlamento nel suo complesso.

Questo scopo che gli è riservato dalla Costituzione, fa sì che, nei confronti della legge, il regolamento parlamentare non sia in posizione gerarchica inferiore, cioè subordinata alla legge, ma in posizione di separazione: cioè il regolamento, essendo coperto da una *riserva di competenza* dall'art. 64 Cost., non può essere né abrogato, né modificato da una legge, non essendo ad essa subordinato. Vale a dire che nell'autonomia tra la norma legislativa e quella del regolamento parlamentare la soluzione è a favore di quest'ultimo, perchè,

1998, p. 625 ss.

appunto, l'art. 64 Cost. ne disciplina la sfera di competenza, ed è questa una norma costituzionale di rango superiore alla legge. Infatti, il regolamento parlamentare non contiene solo norme sul procedimento legislativo, ma anche norme integrative di quelle che sono già contenute nella Costituzione quali ad esempio: le norme sulla validità del quorum delle deliberazioni assunte, ex art. 64 comma 3; oppure l'art. 66 Cost., per mezzo del quale ciascuna Camera giudica sui titoli di ammissione dei suoi componenti o sulle sopraggiunte cause di incompatibilità e di ineleggibilità; ovvero ancora l'art. 68 Cost. concernente l'immunità parlamentare. Ma il regolamento parlamentare esercita anche una funzione innovativa, quando disciplina istituti e procedure che non hanno uno specifico quadro normativo costituzionale, come ad esempio: tutta l'organizzazione interna del Parlamento nonché le funzioni ispettive sul Governo (mozioni, interrogazioni, interpellanze), ad eccezione dell'inchiesta parlamentare prevista dall'art. 82 Cost. e di quella della mozione di fiducia prevista nell'art. 94 Cost. .

Questa complessa funzione (integratrice, attuativa ed esplicativa) dei regolamenti parlamentari, rispetto al quadro delle norme costituzionali sul Parlamento, riguarda anche rapporti (come il rapporto di impiego dei dipendenti) che sono poi affidati ai regolamenti parlamentari minori²⁹, la cui legittimità deriva da quello generale. Tuttavia, alla luce di quanto fin qui illustrato, la questione relativa alla collocazione nel sistema delle fonti dei regolamenti parlamentari è da sempre controversa: si discute cioè se essi abbiano forza di legge, e quindi se nel loro ambito prendano il posto della legge. Ma tale questione non è meramente teorica, in quanto, il riconoscimento della “forza di legge” ad un atto normativo, implicherebbe la sua sottoposizione al controllo della Corte costituzionale ex art. 134, primo

²⁹ La corte costituzionale, nella sentenza n. 120/2014, li definisce come “sub-regolamenti”.

alinea, Cost., che recita: "La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni". Su tale problema, v'è quindi una vasta letteratura in cui la dottrina³⁰ risulta fundamentalmente divisa in diverse posizioni teoriche: se i regolamenti parlamentari siano da considerare atti interni (c.d. *Interna corporis*) insindacabili dal giudice delle leggi, in virtù

30 In questo senso: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, quarta edizione, II (l'ordinamento costituzionale italiano), Padova, 1976, p. 120 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, scritto in onore di Gaspare Ambrosini, vol. II, Milano, 1970, p. 1404-1410; A. PIZZORUSSO-S. FERRERI (con la collaborazione di Antonio Gambaro e Rodolfo Sacco), *Le fonti del diritto italiano-Le fonti scritte*, vol. I, Torino, in Tratt. Dir. Civile, 1998, p. 136 ss, così scrivono: "Le scarse indicazioni costituzionali che li riguardano consentono di ritenere che essi abbiano forza normativa pari a quella della legge ordinaria, della quale si distinguono per il diverso ambito loro assegnato. Nonostante ciò, la Corte costituzionale ha discutibilmente escluso che essi siano da includere fra gli atti aventi forza di legge della cui costituzionalità essa può giudicare ai sensi dell'art. 134 Cost. (Cfr. sentenza 154/1985)"; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in "Manuale di diritto pubblico", vol. I, quinta edizione, Bologna, 1997, scrive: "Tra le fonti primarie di origine statale sono da ricomprendere, infine, i c.d. regolamenti di autonomia degli organi costituzionali.[...] Da tale autonomia la Corte ha poi tratto l'ulteriore e, forse, non necessaria illazione dell'insindacabilità degli atti che ne sono esercizio (cfr. sentenza 154/1985), quali sono i regolamenti parlamentari"; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, p. 122-124, scrive: "Quanto ai regolamenti parlamentari appare ormai del tutto superata anche per essi quella concezione (tradizionale) che ne affermava la natura meramente interna (Santi Romano) sostituita da più moderne tesi, che, nella varietà delle accezioni, convergono nell'intento comune di rilevarne la natura di fonti costitutive dell'ordinamento generale (T.MARTINES-TESAURO-MODUGNO). Una volta superato lo scoglio del preconcetto della insindacabilità degli interna corporis acta, la dottrina più attenta ha decisamente affermato il valore legislativo di siffatti regolamenti, disegnandone dunque la sottoponibilità al giudizio di legittimità costituzionale della Corte, ritenuti vere fonti sostitutive della legge formale, volendosi con ciò appunto evidenziare la riserva di competenza operata nei loro confronti dalla Costituzione"; alle pagine 93 e 94, IBIDEM, l'autore inserisce appunto tra le fonti primarie oltre alle leggi statali ed agli atti a questa equiparati nella efficacia, i regolamenti parlamentari, statuendo che hanno "altresì forza di legge", nonchè quelli della Corte costituzionale, la legge e lo Statuto delle Regioni ordinarie ecc.; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, edizione 1995/1996, p. 270, così scrive: "I regolamenti parlamentari nell'ordine delle fonti, si comportano come gli Statuti regionali (o come i regolamenti della CE) e in generale come quegli atti a competenza esclusiva ai quali nel rapporto con tutte le altre fonti, si applica il criterio della competenza e non quello gerarchico. Anche i regolamenti parlamentari sono immediatamente subordinati alla Costituzione (e alle leggi costituzionali) e a nessun altro atto, e dunque per questo aspetto vanno posti sullo stesso piano delle leggi; ma né le leggi possono in nessun caso disciplinare la materia propria dei regolamenti parlamentari, né i regolamenti parlamentari possono disciplinare materie al di fuori di quella relativa all'organizzazione e alla attività interna di ciascuna Camera". Quindi oggi i regolamenti parlamentari per una parte sono esecutivi di norme costituzionali, e cioè sviluppano, interpretano e specificano regole costituzionali senza poterle contraddire, e per un'altra parte dettano regole in piena autonomia conformemente alla volontà della stessa Camera interessata, ex art. 64 Cost.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, quarta edizione, Torino, 1979, p. 1070,

delle prerogative che spettano al Parlamento in qualità di organo centrale e sovrano dell'ordinamento repubblicano, oppure se essi siano da considerare atti con forza di legge sindacabili dalla Corte costituzionale sulla base dell'art. 134 Cost. .

Quando la Corte costituzionale inizia a giudicare, nel 1956, sulla legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, tra le questioni che il giudice “a

scrive: ”Qualcuno dubita che i regolamenti parlamentari siano fonti del diritto, riducendoli a mere norme interne, in quanto insuscettibili di applicazione giudiziaria. Ma l'affermazione è tanto logica oltre che imprecisa. La loro inapplicabilità da parte dei giudici è infatti una mera conseguenza -e nemmeno assoluta- delle materie regolate che, di norma, non offrono occasione di controversia, e non della loro natura formale. Tant'è che esistono disposizioni rilevanti anche in sede giudiziaria, come quella che riserva alla Presidenza della Camera le controversie con gli impiegati, quella che sottrae ai giudici di conoscere delle questioni incidentali relative alla regolare costituzione delle Commissioni di inchiesta, ed in genere quelle che possono servire a rilevare violazioni della Costituzione da parte del legislatore. Deve quindi ritenersi che si tratti di vere e proprie fonti di diritto, in prevalenza operanti nella sfera interna parlamentare sulla base della riserva di competenza normativa introdotta dall'art. 64 Cost., e ribadita all'art. 72 Cost.”; S. M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, 2010, p. 15, accetta la tesi dei regolamenti parlamentari come atti aventi forza di legge alla luce della riserva stabilita dall'art. 64 Cost., perché sostiene, con una espressione più semplice, che potrebbe anche dirsi che gli atti autorizzati prendono il posto della legge e dunque vanno considerati come equivalenti ad essa. Tuttavia, prosegue l'autore, la Corte costituzionale non ha mai compiuto una scelta netta in ordine alle varie tesi esistenti sul tema, nè ha tantomeno mai proceduto ad una autonoma elaborazione del concetto di “atto avente forza di legge”, essendosi limitata invece, caso per caso, e non sempre con motivazioni convincenti, a negare o ad ammettere singoli atti normativi come oggetto del proprio giudizio di legittimità; G. G. FLORIDIA, voce “Regolamenti parlamentari”, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1991, p. 70-104, ”attribuisce ai regolamenti parlamentari <<rango primario della fonte>> allo stesso modo che per tutti gli atti normativi dotati di diretto fondamento costituzionale (con o senza ambiti riservati o con espresse indicazioni sulla loro forza di legge) alla cui previsione si attribuisce l'effetto di aprire in loro favore il forziere altrimenti chiuso delle fonti primarie; nel senso che le fonti primarie costituiscono una serie chiusa, in quanto la loro istituzione, portando deroga all'art. 70 Cost., può dipendere solo da norme formalmente costituzionali”; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, dodicesima edizione, Milano, 2003, p. 240, considera anch'egli i regolamenti parlamentari come “fonti costitutive di diritto oggettivo”, ma si pongono in posizione subordinata alla sola Costituzione e che a loro favore è fissata una riserva che non potrebbe essere violata con disposizioni di legge ordinaria; V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, seconda edizione ampliata, Milano, 1987, p. 230. Anche per questo autore i regolamenti parlamentari hanno l'efficacia di “norme primarie”, cioè di vere e proprie norme giuridiche; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in Tratt. Dir. Priv. (a cura di P. ZATTI e G. IUDICA), Milano, 1993, p. 245-254; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, undicesima edizione, Milano, Giuffrè, 1976, p. 165; R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, decima edizione, Torino, 2012, p. 348, così scrivono:”I regolamenti parlamentari sono fonti primarie inferiori soltanto alla Costituzione e dotati di un ambito di competenza riservata, attraverso cui si manifesta l'autonomia che caratterizza le Camere, in quanto Organi costituzionali, e la loro indipendenza. L'indipendenza che a ciascuna Camera deve essere assicurata rispetto agli altri poteri dello Stato, ed anche dall'altra Camera, comporta che la riserva di regolamento rappresenti anzitutto un limite alla sfera di applicazione delle leggi e delle altre fonti

quo” via via le sottopone, in concreto, figura anche la prima questione incidentale di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari (anche se relativa solo alla parametricità dei suddetti regolamenti); nella specie, trattavasi della legittimità del regolamento della Camera dei Deputati (art. 40 , ante riforma del 1971).

Riportiamo qui sommariamente la vicenda processuale iniziata a metà del secolo scorso. Giudice “*a quo*” del giudizio incidentale instaurato dinanzi alla Corte costituzionale sono le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, che con due ordinanze (una del 1957 e una del 1958) sollevano la questione di costituzionalità della legge n. 168/1956 concernente “provvidenze per la stampa”; mentre una terza ordinanza è del Tribunale di Bergamo del 1958, nella causa civile vertente tra l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, istituito nel 1935, e la società per azioni Cartiere Paolo Pigna. La Corte riunì le tre ordinanze (sopra menzionate) di legittimità costituzionale per il giudizio e discussione, fissando l'udienza al 21 Gennaio 1959. Il nocciolo della questione, riguardò in particolare l'art. 40 dell'allora regolamento della Camera dei Deputati, il quale escludeva l'utilizzo del procedimento legislativo in forma decentrata per l'approvazione delle leggi di natura tributaria, come in

primarie dell'ordinamento in generale. In questi termini si spiega la posizione assunta dalla Corte costituzionale, a proposito della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, che ha negato di poterne sindacare la legittimità poiché questi non rientrano fra le leggi o gli atti aventi forza di legge della cui sola legittimità la Corte si deve occupare ai sensi dell'art. 134, comma 1, Cost.”; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo primo, ottava edizione aggiornata, Padova, 1969, p. 493-494, scrive:”I regolamenti in parola contengono vere norme giuridiche, che solo impropriamente potrebbero chiamarsi norme interne perchè larga parte della materia che ne forma il contenuto (come quella relativa al procedimento di formazione delle leggi) ha diretto rilievo verso l'esterno, e, come tale, potrebbe essere sindacabile in sede giurisdizionale [...]. I regolamenti stessi [...] costituiscono le fonti del c.d. diritto parlamentare”; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, p. 199, scrive: ”I regolamenti parlamentari, possono dirsi atti aventi la posizione della legge (nel senso di fonte primaria), con l'avvertenza però che, in conseguenza del principio di competenza, non esiste la possibilità di reciproci interscambi tra le fonti che occupano tale posizione. Come le altre fonti primarie, anche ai regolamenti parlamentari è dunque precluso di disporre contro la Costituzione (Corte Cost. n. 9/1959)”.

concreto era considerata la legge n. 168/1956, approvata dalle commissioni parlamentari in sede deliberante anziché in Aula, come doveva essere. Da ciò scaturì la violazione, secondo il Tribunale di Bergamo, degli artt. 64 , 72 e 73 della Costituzione, da parte della legge n. 168/1956. Giunta la questione di legittimità alla decisione finale, la Corte costituzionale esaminò fondamentalmente l'art. 40 del regolamento citato. Sul punto, l'art. 72 Cost., riservando ai regolamenti parlamentari la disciplina del procedimento legislativo, portò all'attenzione della Corte costituzionale un grande problema nel 1959: cioè se le norme dei detti regolamenti potessero costituire un parametro, al fine del giudizio di legittimità costituzionale. Perciò, quando la Corte nel 1959 affronta il problema di giudicare della costituzionalità della legge n. 168/1956, trova questa dicotomia: una parte del procedimento legislativo è regolata da norme costituzionali (artt. 64 e 72 Cost.), e un'altra parte è regolata da norme regolamentari, cioè dall'art. 40 del regolamento della Camera dei Deputati³¹. A tal proposito, la Corte afferma che nella competenza di giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, attribuitale dall'art. 134 Cost., rientra senza dubbio ed anzi, in primo luogo, quella di controllare l'osservanza delle norme sul procedimento di formazione delle leggi: in tal senso si era già affermato l'orientamento della stessa Corte nelle precedenti sentenze n. 3 e n. 57 del 1957.

L'affermazione di tale competenza, nella sentenza n. 9/1959 è netta, per la prima parte: cioè quella di giudicare che la legittimità delle leggi comprende, secondo la Corte, il controllo dell'osservanza delle norme costituzionali sul procedimento di formazione di una legge; mentre, per la seconda parte del problema, la Corte nega la propria competenza a sindacare le violazioni di norme dei regolamenti avvenute nel corso del procedimento legislativo,

31 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 230.

perchè queste non rappresentano “norme interposte”. La Corte si ritiene, pertanto, competente a decidere del significato delle disposizioni costituzionali, ma non del senso e della portata delle disposizioni regolamentari, attinenti al procedimento di formazione della legge, per le quali “è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera stessa”. Quindi la Corte, con la decisione n. 9/1959, seppur implicitamente, con questo ragionamento respinge la tesi secondo la quale le norme dei regolamenti rappresentano “norme interposte” (interposte tra la Costituzione e la legge, nel senso che la violazione del regolamento si risolverebbe nella violazione dell'art. 72 Cost.), negandone così la parametricità. Le norme interposte condizionano di regola, allo stesso modo delle norme costituzionali, la legittimità costituzionale delle leggi o degli atti aventi forza di legge cui si riferiscono (ad esempio, la legge di delegazione legislativa è norma interposta rispetto alla sua attuazione con i decreti legislativi, sindacabili dalla Corte costituzionale per “eccesso di delega”)³². La negazione della qualifica di “norme interposte” relative ai regolamenti parlamentari, da parte della sentenza n. 9/1959, è condivisa anche dalla dottrina³³ se non altro perchè la sua affermazione produrrebbe

32 Vedi sul punto: S. M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, 2010, p. 37-39; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, terza edizione aggiornata, Torino, 1999, p. 181; M. MANETTI, Voce “*regolamento parlamentare*”, in Enc. Dir., vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 657; in dottrina, favorevoli alla tesi del valore di “parametro” del regolamento parlamentare sono: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, quarta edizione interamente riveduta, vol. II (l'ordinamento costituzionali italiano, le fonti normative, la Corte costituzionale), Padova, 1976, p. 123 e p. 324-325; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in Giur. Cost., 1959, p. 622 ss, che muove critiche alla decisione 9/1959 della Corte costituzionale, sostenendo (al pari di Crisafulli), che la Corte si è arrestata a metà cammino, adottando una decisione intrinsecamente contraddittoria, poichè, una volta superato (e giustamente, in un ordinamento a Costituzione rigida che limita anche il Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa) l'“antico feticcio” della insindacabilità degli “interna corporis” (come è stato definito da Paolo Barile, in Giur. Cost. del 1959, p. 257), la conclusione avrebbe dovuto essere la piena sindacabilità di tutto il procedimento legislativo, anche sotto il profilo della osservanza delle norme dei regolamenti parlamentari; F. MODUGNO, *Legge (diritto costituzionale) (vizi della)*, in Enc. Dir., vol. XXIII, 1973, p. 1013 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, p. 1070, passato alla storia per aver coniato l'espressione di “norme interposte”, utilizzata poi dalla dottrina.

33 Cfr.: S. M. CICCONE, *op. ult. cit.*, p. 37-39; M. MANETTI, *op. ult. cit.*, p. 657.

conseguenze troppo drastiche. Infatti, stante il rinvio generico compiuto dall'art. 72 Cost., la violazione di qualsiasi norma dei regolamenti parlamentari, relativa al procedimento legislativo, determinerebbe l'incostituzionalità della legge, con la conseguenza pratica di un aumento verticale dei casi di leggi dichiarate incostituzionali per “vizi di forma”. Del resto, il reale significato dell'art. 72 Cost. non è quello di attribuire valore di norme interposte alle norme dei regolamenti parlamentari, bensì quello di ribadire, per la specifica materia del procedimento legislativo, la “riserva” di regolamento già affermata, in via di principio, dall'art. 64 Cost. . Pertanto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 9/1959, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse con le due sopra citate ordinanze della Cassazione, Sezioni Unite civili, ed in particolare di quella, che qui più da vicino interessa, sollevata dal Tribunale di Bergamo che si incentrava proprio sull'art. 40 del previgente regolamento della Camera dei Deputati, che ammetteva una procedura legislativa decentrata (attraverso le commissioni deliberanti), in deroga alla procedura ordinaria prevista dallo stesso art. 72 Cost. .

Secondo autorevole dottrina, la disapplicazione di una norma regolamentare, nel caso concreto, “è possibile, per prassi parlamentare italiana, soltanto all'unanimità, cioè qualora non vi sia opposizione da parte di qualcuno”³⁴. Questo aspetto, evidenzia il carattere potenzialmente cedevole di alcune norme dei regolamenti parlamentari, e ciò rappresenta l'elemento fondamentale che esclude la possibilità di ricomprendere le norme di questi regolamenti tra le norme parametro, costituzionali o “interposte”, del giudizio di legittimità costituzionale.

34 S. M. CICCONE, *op. ult. cit.*, p. 37-39.

Riassumendo: nella decisione n. 9/1959, la Corte si è dichiarata competente a verificare soltanto il rispetto delle norme formalmente costituzionali nel corso del procedimento legislativo, ex art. 72 Cost., escludendo da questo controllo il rispetto delle norme regolamentari del procedimento citato. Con questo ragionamento, la Corte costituzionale finisce per arretrare dinanzi all'“antico feticcio”³⁵ dell'insindacabilità degli “interna corporis” che, in parte, però, la stessa Corte supera con la sua decisione n. 9/1959, ma “si arresta a metà cammino”, adottando una decisione contraddittoria, non potendo cioè esprimersi sulle norme dei regolamenti sul procedimento di formazione delle leggi, perchè non sono “norme parametro” di legittimità costituzionale, e, in tal modo, fa combaciare la “zona franca”³⁶ regolamentare con ciò che residua ancora degli “interna corporis acta”.

Alla luce della sentenza n. 9/1959, spetterebbe quindi alle assemblee parlamentari, non solo la determinazione della portata delle norme regolamentari ma anche la discrezionalità sulla loro osservanza. Pertanto, ogni successiva critica a tale decisione “si muoverà sempre all'interno della sua logica: cioè che nell'organizzazione del procedimento di decisione parlamentare la “cesura” passi tra norme costituzionali e norme regolamentari”³⁷.

La discussione sulla sindacabilità degli “interna corporis”, dal punto di vista della giurisprudenza della Corte costituzionale, ha quindi inizio proprio con la sentenza n. 9/1959; alla luce di quanto dichiarato fin qui, la Corte, quindi, ha ritenuto inutile addentrarsi nella problematica della “forza di legge”³⁸ per

35 P. BARILE, *Il crollo di un “antico feticcio” (gli interna corporis), in una sentenza “storica” ma insoddisfacente*, in Giur. Cost., 1959, p. 242-257.

36 G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari, una “zona franca” nella giustizia costituzionale*, in Giur. Cost., 1985, I, p. 1787 ss.

37 A. MANZELLA, *op. ult. cit.*, p. 231.

38 La Corte costituzionale non affronta la problematica della forza di legge dei regolamenti parlamentari neanche nella successiva sentenza n. 154/1985.

risolvere il quesito circa la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, e ciò risulta ulteriormente dall'argomento per cui tale sindacabilità, secondo parte della dottrina, “urterebbe contro il sistema”³⁹.

E' nella logica di tale sistema, ed è questo il nocciolo della questione, come afferma la Corte nella sentenza 154/1985, che alle Camere spetti, e vada riconosciuta, una “*indipendenza guarentigiata*” nei confronti di qualsiasi altro potere, e pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64 Cost. . Le guarentigie non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme; ed infatti, attengano esse all'immunità dei membri delle Camere ovvero all'immunità delle rispettive sedi, è evidente la loro univocità, mirando pur sempre ad assicurare la piena indipendenza degli organi. Ne è conferma il divieto alla forza pubblica ed a qualsiasi persona estranea -sia pure esso il Presidente della Repubblica- di entrare nell'Aula parlamentare, che discende dall'art. 64, ultimo comma, Cost., prima ancora che dagli artt. 62.2 e 64.1 del regolamento della Camera, e 69.3 e 70.1 del regolamento del Senato.

Il Parlamento, insomma, in quanto espressione più elevata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità; ed i regolamenti di ciascuna Camera, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una loro “peculiarità e dimensione” (perchè emanati dalle Camere, che godono di autonomia normativa⁴⁰), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la “riserva costituzionale” di competenza nei confronti dei regolamenti parlamentari rientri fra le guarentigie disposte dalla Costituzione, volte ad assicurare l'indipendenza del Parlamento da ogni potere.

Il riconoscimento delle *guarentigie* costituzionali alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, oltre ad aver assicurato l'indipendenza da ogni altro

39 S. M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, 2010.

40 La Corte costituzionale si è espressa in questo modo nella sentenza n. 78/1984

potere, ha fatto sì che si sviluppassero situazioni *borderline* come, appunto, quella dei collaboratori parlamentari; ma, l'indipendenza delle Camere non può “*compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili*”, come finalmente la sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale ha sottolineato, e quindi la speranza è che la situazione venga riportata ben presto nell'alveo della legalità.

2. Il collaboratore parlamentare italiano

“Il collaboratore parlamentare è colei o colui che presta il proprio servizio intellettuale per lo svolgimento di specifiche mansioni all'interno delle segreterie dei singoli eletti e dei gruppi parlamentari”⁴¹. E' questa la definizione più attinente a questa figura centrale all'interno della programmazione e dell'andamento dei lavori parlamentari.

Secondo l'Istituto per le ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA)⁴², autore del rapporto di cui tratteremo più avanti, esistono tre macro-aree di competenza, all'interno delle quali questi soggetti prestano il loro servizio: legislativo, comunicazione, segreteria e rapporto con gli elettori. Per ognuna delle attività poc'anzi elencate, sono richieste specifiche competenze ed abilità, che rendono i collaboratori essenziali per l'attività parlamentare, svolgendo la funzione di “fusibili”⁴³ dell'intero sistema, e la cui assenza rischierebbe di rallentare alquanto l'attività politica all'interno delle due assemblee parlamentari.

Questa categoria di soggetti è ormai proliferata a tal punto da meritare maggiore considerazione, possibilmente trovando un riconoscimento all'interno dei regolamenti parlamentari, ma anche da parte dell'opinione pubblica, la quale continua a sminuirne l'importanza definendoli “portaborse”, e tralasciando quindi l'alta professionalità di questi addetti alla politica.

Il fatto che questa professione non sia disciplinata né prevista in alcun modo è sicuramente questione significativa, se non altro per le conseguenze che lo *status quo* comporta: irrilevanza e invisibilità.

Sia alla Camera dei Deputati che al Senato della Repubblica, gli Onorevoli

41 H. CAROLI CASAVOLA, Rapporto IRPA 1/2014, *I collaboratori dei parlamentari. Il personale addetto alla politica*, Napoli, editoriale scientifica, 2014, p. 97.

42 Istituto fondato nel 2004 da Sabino Cassese, tra gli altri, con la *mission* di studiare l'andamento e l'attività della pubblica amministrazione.

43 L'autrice definisce in questo modo i collaboratori parlamentari.

ricevono mensilmente un contributo per la retribuzione dei collaboratori, e quindi provvedono personalmente alla selezione, all'assunzione e alla risoluzione del rapporto di lavoro. Di fatto quindi i collaboratori parlamentari sono retribuiti con fondi pubblici, ma lo stesso ente che eroga i fondi è del tutto estraneo al rapporto giuridico che essi instaurano con i parlamentari, venendo così a mancare ogni potere di controllo e sanzionatorio.

Probabilmente è tutto qui il “peccato originale”, con le Camere che non hanno contezza del numero di questi lavoratori e non sono a conoscenza delle retribuzioni e delle forme contrattuali utilizzate dai parlamentari per la loro assunzione. Grazie a questo terreno fertile, i datori di lavoro hanno potuto utilizzare forme contrattuali precarie (co.co.co., co.co.pro., oltre alle partite IVA), anche se il lavoro è svolto per lo più in condizioni di subordinazione, mantenendo oltretutto i livelli retributivi molto al di sotto della media degli omologhi di altri Paesi appartenenti all'Unione europea.

Fino ad oggi ogni tentativo di favorire la categoria è stato aggirato: emblematico fu il caso dell'entrata in vigore della disposizione voluta dal Presidente della Camera Fausto Bertinotti, la quale prevedeva l'accesso ai palazzi dell'istituzione solo con il deposito di un regolare contratto di lavoro. Ebbene, quel giorno tutti i collaboratori senza contratto si recarono all'ingresso riservato ai visitatori⁴⁴, ed entrarono in questa veste.

Ciò detto, bisogna precisare che le categorie di lavoratori addetti alla politica sono essenzialmente quattro⁴⁵:

1. dipendenti e collaboratori di partito: personale impiegato con contratti di lavoro subordinato o di collaborazione, al servizio dei partiti;
2. dipendenti e collaboratori di quotidiani od emittenti radiotelevisive

44 Accade tutt'oggi che il collaboratore acceda alle Camere come “ospite” del parlamentare con accesso esclusivo al piano al quale deve recarsi. Per l'accesso è necessaria la richiesta scritta del parlamentare e l'accettazione da parte degli uffici per la sicurezza interna.

45 H. CAROLI CASAVOLA, Rapporto IRPA 1/2014, *I collaboratori dei parlamentari. Il personale addetto alla politica*, Napoli, editoriale scientifica, 2014, p. 11.

- organi di partito: lavoratori con contratti prevalentemente di tipo “giornalistico”;
3. dipendenti e collaboratori di fondazioni politiche: non esistendo norme puntuali di trasparenza non è dato conoscere numero e contratti degli addetti;
 4. collaboratori dei gruppi e dei singoli parlamentari: i primi sono selezionati da un organo ben preciso e i relativi contratti sono sottoposti a una puntuale disciplina, mentre i secondi sono selezionati e impiegati a discrezione del parlamentare, in assenza totale di norme di rango primario o regolamentare in materia.

L'oggetto del rapporto IRPA, così come quello della presente dissertazione, riguarda esclusivamente l'ultima categoria appena citata, in quanto tuttora penalizzata.

2.1 Excursus storico sulle modifiche disciplinari

In questo paragrafo verranno analizzati tutti i tentativi di disciplina operati dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati, e vedremo come questi tentativi fossero direttamente collegati a proposte di riforma relative all'indennità parlamentare, in quanto, appunto, il rapporto di lavoro riguardava, e riguarda tutt'oggi, solo il parlamentare e il collaboratore, con le Camere a fare semplicemente da spettatore (pagante). In sostanza verrà fatta una ricognizione dei dibattiti svoltisi nell'Ufficio di presidenza in occasione dell'approvazione del bilancio interno; l'Ufficio di presidenza rappresenta il massimo organo amministrativo di entrambe le assemblee parlamentari, e preposto all'adozione delle delibere, cioè “norme di rango primario”⁴⁶ a tutti gli effetti. Prenderemo in considerazione solamente quanto accaduto alla

46 P. LOMBARDI, *La disciplina del collaboratore parlamentare in Italia*, Mondoperaio.net, 2016.

Camera dei Deputati, a causa della irreperibilità delle delibere adottate all'interno dell'Ufficio di Presidenza del Senato; detto ciò bisogna comunque precisare, per chiarezza, che Senato e Camera hanno adottato i medesimi provvedimenti.

Il dibattito iniziò ad accendersi con l'approvazione della legge n. 1102 del 1948, la quale andò a riformare le competenze degli Uffici di Presidenza in materia di indennità e rimborsi, concedendo a questi ultimi una discrezionalità fino a quel momento sconosciuta, e dalla dubbia costituzionalità⁴⁷. Questa legge prevedeva un'indennità fissa pari a 65.000 lire, e una diaria stabilita dagli Uffici di Presidenza; la libertà concessa dalla legge nella determinazione della diaria aveva portato quest'ultima a valori che superavano abbondantemente quelli dell'indennità.

L'aumento della sensibilità dell'opinione pubblica spinse le forze politiche a riformare l'istituto dell'indennità parlamentare negli anni 60: venne così approvata la legge 1261/65, che di fatto è ancora in vigore. Questa legge introdusse il concetto di “spese di segreteria e rappresentanza”⁴⁸, necessità spesso denunciata dai parlamentari. Tuttavia, quello appena citato non fu l'unico effetto: infatti, “funzione latente” della medesima legge fu l'equiparazione dell'indennità parlamentare a quella spettante ai Presidenti di sezione della Corte di Cassazione⁴⁹. L'indennità parlamentare diventa quindi

47 La legge 9 agosto 1948, n. 1102, recante “Determinazioni dell'indennità spettante ai membri del Parlamento”, andò a riformare una materia sulla quale vigeva, e vige tuttora, una riserva di legge ex art. 69 Cost., introdotta dai padri costituenti per evitare che le stesse Camere potessero approvare aumenti degli emolumenti dei propri membri senza un dibattito parlamentare, e quindi in assenza di un controllo diretto o indiretto da parte del popolo sovrano.

48 La legge 31 ottobre 1965, n. 1261, recante “Determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento”, all'art. 1 recita: “L'indennità spettante ai membri del Parlamento [...] è regolata dalla presente legge ed è costituita da quote mensili comprensive anche delle spese di segreteria e rappresentanza. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere determinano l'ammontare di dette quote in misura tale che non superino il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzione di Presidente di sezione della Corte di Cassazione ed equiparate”.

49 Sub. nota 48.

comprensiva delle “spese di segreteria e rappresentanza”, una dicitura generica e poco chiara; non era chiaro infatti, se all'interno dell'indennità fosse compreso anche il compenso del collaboratore, tant'è vero che i parlamentari iniziarono ben presto a chiedere una nuova voce di spesa all'interno del bilancio per il reclutamento di un assistente personale.

All'inizio degli anni 80, il collaboratore era ormai riconosciuto come un “supporto ineludibile per l'adempimento del mandato parlamentare”⁵⁰, ma nonostante l'acclarata importanza, persistevano alcune difficoltà normative e regolamentari al riconoscimento. Di questo, tra le altre cose, si discusse nel Comitato Interparlamentare presieduto dal senatore Giovanni Malagodi, arrivando alla conclusione che questa problematica doveva essere affrontata a livello regolamentare, per aggirare le difficoltà del dibattito all'interno dell'Aula.

L'ostacolo maggiore era derivante dalla legge 1261/65, nello specifico nella parte in cui stabiliva che l'indennità parlamentare comprendeva anche le spese di segreteria e rappresentanza. Un chiarimento su questo arriverà nella relazione al progetto di bilancio del 1986, in cui i deputati questori dell'epoca (Rodi, Seppia e Fracchia) specificarono: “[...] l'indennità parlamentare è comprensiva delle spese di segreteria. Affinchè possa validamente escludersi una sovrapposizione di interventi finanziari, occorre infatti che il livello di collaborazione prestata dagli assistenti sia obiettivamente diverso e superiore rispetto a quello proprio alle attività esecutive alle quali ha riguardato la legge citata”⁵¹. Non appaiono quindi esservi dubbi di sorta sull'interpretazione del dettato dell'art. 1 della legge 1261/65: i Questori ammettono la possibilità di

50 P. LOMBARDI, *La disciplina del collaboratore parlamentare in Italia*, Mondoperaio.net, 2016, pp. 2-3.

51 Doc. VIII n.8 “Progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei Deputati per l'anno finanziario dal 01 gennaio al 31 dicembre 1986 e per il triennio 1986-1988”, deliberato dall'Ufficio di presidenza il 10 luglio 1985, pag. 16.

istituire per via regolamentare un rimborso per le spese del collaboratore, a patto che questi svolga funzioni di concetto tipiche dei dipendenti degli studi professionali⁵² (applicando quindi il relativo CCNL) e non semplici funzioni di segreteria, che secondo la medesima legge sono interamente coperte dall'indennità parlamentare.

Questo dibattito arriva a compimento nel 1986, quando il 4 novembre la Presidente Nilde Iotti firmerà il Decreto del Presidente della Camera n. 2048⁵³, che istituisce e regola il rimborso delle spese per il lavoro del collaboratore parlamentare. Gli stessi Questori poc'anzi citati, nella relazione al progetto di bilancio del 1987, descrivono la “delibera collaboratori”: “[...] Le caratteristiche più importanti possono essere individuate nella possibilità da parte di ogni deputato di stipulare contratti di lavoro subordinato (a tempo pieno o parziale e comunque non più di due contemporaneamente), collaborazione continuativa e coordinata e consulenza. E di essere rimborsato per la spesa effettivamente sostenuta fino all'importo massimo di lire 3.000.000 mensile o lire 9.000.000 nel trimestre per i soli contratti di lavoro autonomo. Un altro aspetto della normativa che appare opportuno rilevare è quello relativo allo specifico ruolo dell'amministrazione della Camera che in questa materia non ha rapporti diretti con i singoli deputati, ma soltanto con i Gruppi parlamentari ai quali spetta verificare le spese sostenute conservandone la documentazione e quindi rimborsare i deputati aventi diritto alle somme erogate dall'amministrazione”⁵⁴. Questa delibera, con tutte le sue criticità,

52 Nella relazione al progetto di bilancio del 1986, con riferimento al CCNL degli studi professionali, i Questori specificano: “[...] Il personale assistente dei parlamentari, nell'ambito della classificazione del personale sancita dal contratto stesso, dovrebbe rientrare nel II livello, cui appartengono soggetti che svolgono mansioni di concetto con specifiche ed elevate capacità tecnico-professionali e/o creative, con autonomia di iniziativa nell'ambito delle direttive generali del datore di lavoro nonché con eventuale responsabilità di uno o più settori dell'attività che implichi coordinamento o controllo dell'attività di altri dipendenti”.

53 Atto esecutivo della delibera dell'Ufficio di Presidenza del 21 ottobre 1986, denominata “Delibera collaboratori”.

54 Doc. VIII n.10 “Progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei Deputati per l'anno finanziario dal 01 gennaio al 31 dicembre 1987 e per il triennio 1987-1989”, deliberato dall'Ufficio

aveva portato a un enorme passo avanti sulla materia dei collaboratori, ma venne apertamente osteggiata dal Partito Comunista (PCI) che utilizzò quelle somme come finanziamento aggiuntivo per il Gruppo parlamentare e per l'attività sul territorio. Nonostante l'ostracismo del PCI, in sede di approvazione del bilancio del 1987, venne approvato un “ordine del giorno” a prima firma Usellini (deputato DC) che prevedeva l'equiparazione degli scatti retributivi dei collaboratori a quelli del personale della Camera.

La professione vede quindi negli anni immediatamente successivi al 1987, un notevole miglioramento delle condizioni di lavoro, con tanto di schemi contrattuali e scatti retributivi pari ai dipendenti della Camera; lo stesso modello venne adottato anche al Senato della Repubblica.

Occorre in questa sede ripercorrere anche quanto accadde dalla XI legislatura in avanti, quindi partendo dai primi anni 90, in quanto, come vedremo, la “Delibera collaboratori” venne smontata poco alla volta, fino ad arrivare alla definitiva abrogazione.

Nella XII legislatura, sotto la presidenza di Irene Pivetti, viene riformata la disciplina del contributo per l'opera dei collaboratori dei deputati. La nuova disciplina⁵⁵, prevede che il rimborso non sia più esclusivamente erogato per la retribuzione del collaboratore, ma vengono ammesse a rimborso anche le spese per l'attività di ricerca e la fornitura di beni e servizi di supporto all'attività inerente al mandato parlamentare.

Nella XIII legislatura, sotto la presidenza di Luciano Violante, viene definitivamente abrogata la “Delibera collaboratori”, che viene sostituita con

di Presidenza il 27 marzo 1986, pag. 19.

55 Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 7 maggio 1996.

un rimborso forfettario inerente al rapporto eletto-elettori⁵⁶.

La XIV legislatura, presidenza Casini, ha improntato la propria strategia alla continuità rispetto alla precedente.

Un cambiamento degno di nota arriva nella XV legislatura, presidenza Bertinotti, che si ritrova a dover fronteggiare il caso dei “portaborse in nero” scoppiato in seguito a diverse inchieste giornalistiche. La nuova disciplina⁵⁷ prevedeva la concessione del badge per l'accesso ai locali della Camera solo ai collaboratori dei deputati che attestavano l'onerosità del rapporto di collaborazione, tramite il deposito di un regolare contratto di lavoro vistato da un consulente del lavoro. Ma dopo qualche mese, una nuova delibera⁵⁸ ha ripristinato l'accesso anche ai collaboratori sprovvisti di regolare contratto.

Una inversione di tendenza, seppur parziale, si ha nella XVI legislatura, sotto la presidenza di Gianfranco Fini. In questa legislatura viene abrogata la precedente Delibera n. 69/2007, e viene adottata una nuova disciplina⁵⁹, che prevede la sostituzione del rimborso forfettario delle spese sostenute per mantenere il rapporto tra eletto ed elettori, con il rimborso delle spese per l'esercizio del mandato, ridotto di €500, e con l'obbligo di rendicontazione con dichiarazioni quadrimestrali di almeno il 50% delle somme stabilite nella medesima delibera⁶⁰. Non di minore importanza è la previsione nella stessa delibera di assegnare direttamente all'amministrazione della Camera,

56 Istituito con delibera dell'Ufficio di Presidenza del 17 ottobre 1996, n. 24, che prevede: “[...] un rimborso forfettario delle spese di segreteria e rappresentanza finalizzato a rendere possibile l'esercizio del mandato parlamentare, nonché a mantenere il rapporto tra eletto ed elettori, restando escluso ogni vincolo di mandato”.

57 Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 17 marzo 2007, n. 58.

58 Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 5 luglio 2007, n. 69.

59 Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 2012, n. 185.

60 Il rimborso previsto alla Camera dei Deputati è pari a €3640 per ogni deputato. Al Senato della Repubblica, lo stesso rimborso è pari a €4180 per ogni senatore.

superando quindi l'intermediazione dei Gruppi parlamentari, la verifica delle spese rendicontate, tramite controlli a campione sulle dichiarazioni quadrimestrali dei deputati.

La legislatura appena citata ha visto anche la nascita delle prime associazioni di categoria: AN.CO.PARL. (Associazione nazionale dei collaboratori parlamentari) e CO.CO.PARL. (Coordinamento dei collaboratori parlamentari), ma quest'ultima è stata sciolta. L'associazione di categoria è oggi la A.I.C.P. (Associazione italiana collaboratori parlamentari), che porta avanti una forte attività di “moral suasion” sulla politica, in attesa di un giusto riconoscimento.

Nella XVII legislatura, presidenza Laura Boldrini, la situazione è rimasta pressoché invariata; l'unico atto degno di nota è stata l'approvazione di un “ordine del giorno”⁶¹, accolto con riformulazione, a prima firma del deputato Paolo Nicolò Romano, presentato nel corso della votazione del 5 agosto 2015 sul “Conto consuntivo della Camera dei Deputati per l'anno finanziario 2015”. L'o.d.g. poc'anzi citato aveva l'obiettivo di promuovere il dialogo tra l'Istituzione e i collaboratori, prevedendo la consultazione dei rappresentanti della categoria sulle decisioni che potessero riguardarli direttamente o indirettamente.

Proprio di recente, un'inchiesta giornalistica ha riportato a galla questa problematica, raccontando la disavventura dell'assistente di un deputato. Nello specifico, la ragazza racconta di aver iniziato a lavorare nello *staff* del parlamentare tramite uno stage trimestrale (non retribuito), e di aver continuato a lavorare per un anno e mezzo in nero, senza alcun contratto e

⁶¹ ODG 9/Doc. VIII, n. 6/022 invitava “[...] l'Ufficio di Presidenza e il Collegio dei Questori a valutare modalità di interlocuzione con i rappresentanti della categoria dei collaboratori parlamentari, ai fini di un confronto sulle problematiche connesse alla loro professione e per un migliore funzionamento delle attività e dei servizi da essi offerti”.

senza ricevere alcun compenso per l'attività lavorativa prestata. Solo in seguito a questo clamore mediatico, la Presidente ha deciso di incontrare una delegazione di collaboratori parlamentari, definendo “assolutamente inaccettabile, vergognoso, imbarazzante per tutti” quanto accaduto, e promettendo provvedimenti. Nel pieno della polemica, i collaboratori hanno manifestato il 5 ottobre 2017 con un “flash mob” in Piazza Montecitorio, per protestare in modo pacifico contro lo *status quo*.

Attualmente risultano diverse proposte di legge depositate in entrambi i rami del Parlamento, tra cui possiamo menzionare sicuramente l'AC1105, a prima firma della deputata Marialuisa Gnechi, bloccata in Commissione lavoro alla Camera; non resta che attendere la nuova legislatura per capire se verrà affrontata e risolta questa annosa questione.

Con questa rassegna, si è cercato di sottolineare l'importanza della volontà politica nello svolgimento dei lavori parlamentari e nelle decisioni prese. Bisogna pur dire che diversi sono i segnali inviati alle Camere: la pronuncia del Tribunale di Roma sul caso Bernini-Andraghetti, la sentenza della Corte EDU “Savino ed altri c. Italia”⁶² del 28 aprile 2009, e la sentenza n. 120 del

62 G. MALINCONICO, “La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sent. n. 14/2009 della C. EDU – ricorsi 17214/05, 20239/05, 42113/05)”, in *Federalismi.it*, n. 9/2009, scrive: “[...] gli organi di giurisdizione interna della Camera rispondono all'esigenza di avere un fondamento legislativo nel diritto interno, di cui all'articolo 6 della Convenzione. Sono invece differenti le conclusioni cui perviene la Corte europea circa le caratteristiche di imparzialità ed indipendenza del giudice interno, doverosa da parte dei tribunali di una società democratica, nella quale perfino le apparenze rivestono la loro importanza. La circostanza che i collegi giudicanti di primo grado e d'appello siano composti da deputati in carica non pone in dubbio, di per sé, l'indipendenza della relativa giurisdizione. Ma sotto il profilo delle garanzie oggettive rileva la circostanza che la Sezione giurisdizionale, organo d'appello competente alla definitiva statuizione delle controversie ad essa sottoposte, è interamente formata da membri dell'Ufficio di presidenza. In queste condizioni, le doglianze dei ricorrenti sono fondate, perchè la coincidenza nello stesso organo di funzioni amministrative e giurisdizionali è sufficiente ad indurre dubbi circa l'imparzialità della giurisdizione. In riferimento a tale profilo, quindi la Corte conclude nel senso della sussistenza di una violazione della Convenzione, e condanna lo Stato residente al pagamento di un'indennità in favore dei ricorrenti”.

2014⁶³ della Corte costituzionale, trattata nel precedente capitolo, rappresentano i simboli di un mondo in movimento e di una politica che non riesce a tenere il passo. Negli anni infatti sono tantissimi i lavoratori che si sono avvicinati prestando servizio all'interno delle Istituzioni parlamentari “senza godere dei diritti garantiti alla generalità dei lavoratori, pertanto subendo una grave e continuata discriminazione”⁶⁴.

63 La sentenza ha deciso sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, confermandone la natura di fonte primaria “a competenza riservata”. La stessa però stabilisce che “l'indipendenza delle Camere non può compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili”, ammettendo in questi casi un giudizio per conflitto di attribuzione.

64 P. LOMBARDI, *La disciplina del collaboratore parlamentare in Italia*, Mondoperaio.net, 2016, p. 10.

3. Il profilo soggettivo e le caratteristiche del collaboratore parlamentare italiano: il rapporto IRPA del 2014

L'indagine portata avanti dall'istituto IRPA⁶⁵ nel 2014, ci permette di comprendere diversi dettagli sulla figura del collaboratore parlamentare italiano, come ad esempio il profilo soggettivo di questi lavoratori (età, sesso, Regione di provenienza, formazione e canali di accesso), le funzioni e le attività che svolgono, oltre alle modalità con le quali vengono selezionati e successivamente assunti dai parlamentari. In questo capitolo effettueremo quindi una rassegna dei dati raccolti dall'istituto, che possono essere considerati validi in quanto riguardano la XVII legislatura, ancora in corso; è da premettere che i dati riguardano uno stretto campione⁶⁶ di soggetti, e quindi risultano utili per fini puramente statistici.

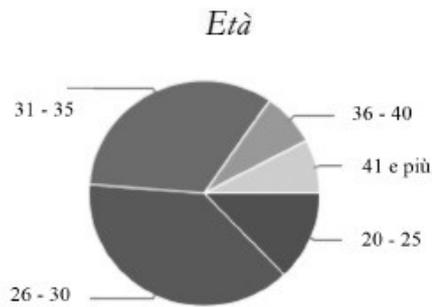
a) Età

Secondo i dati raccolti, si evidenzia una prevalenza di lavoratori al di sotto dei 30 anni, ma la presenza di personale con età superiore è comunque molto rilevante.

Nello specifico, il 43% degli intervistati ha un'età uguale o superiore ai 30 anni; all'interno di questa categoria, il 33% dichiara un'età compresa tra i 31 e i 35 anni, mentre il 10% supera i 36 anni. Il 55% degli intervistati ha dichiarato invece tra i 25 e i 30 anni di età.

⁶⁵ Sub. nota 2

⁶⁶ Hanno partecipato 47 individui, alcuni tramite intervista ed altri tramite la compilazione di un questionario in forma anonima.

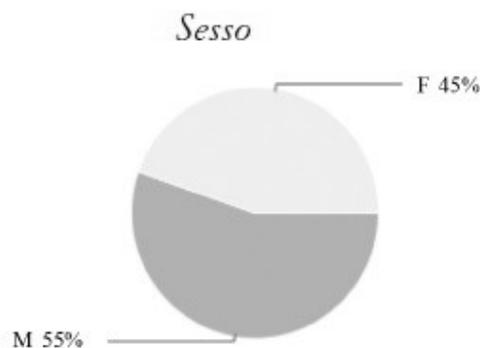


b) Sesso

Dai dati raccolti si evidenzia una prevalenza di collaboratori di sesso maschile (55%), mentre le collaboratrici si sono fermate a una percentuale inferiore.

“Al netto della inferiorità numerica delle collaboratrici, tra le due categorie non si registrano differenze marcate di reddito, età o provenienza geografica”⁶⁷. Si evidenzia il fatto che, nonostante l'inferiorità numerica, le donne possiedono più lauree magistrali rispetto agli uomini.

Nonostante la maggiore specializzazione delle donne, non vi sono differenze sostanziali dal punto di vista delle mansioni svolte.



c) Regione di provenienza

Iniziamo col dire che il 21% degli intervistati non ha precisato il luogo di

⁶⁷ Rapporto IRPA 2014, pag. 42.

provenienza; la restante parte del campione risulta piuttosto eterogenea, con collaboratori provenienti da ogni parte della penisola.

“La distribuzione uniforme sul territorio rivela, sotto questo punto di vista, una tendenza equivalente tra zone a vocazione industriale (tipicamente al nord) e non”⁶⁸.

d) Formazione e canali d'accesso

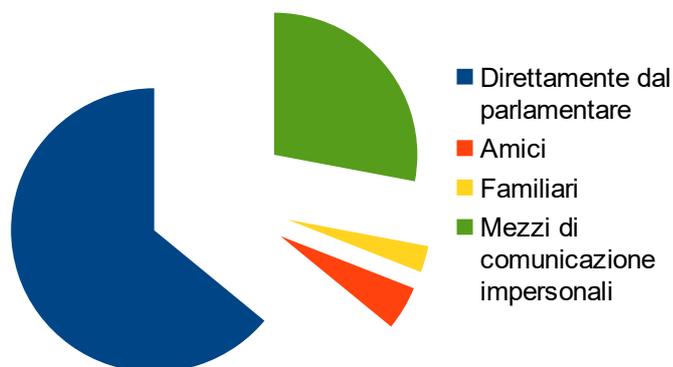
Nel recente passato, i partiti politici avevano al proprio interno delle scuole, le quali, insieme all'impegno attivo sul territorio, servivano a reclutare e selezionare i più adatti a ricoprire cariche politiche a livello nazionale e locale; mentre per i collaboratori parlamentari non esisteva alcun canale di formazione particolare, e ancora oggi la formazione di questi soggetti è affidata all'iniziativa privata.

Negli ultimi anni però abbiamo assistito alla nascita di diversi corsi di formazione per gli interessati a questo tipo di carriera, che presentano un taglio generalista con nozioni di diritto costituzionale, parlamentare, e comunicazione pubblica.

Per quanto riguarda il *placement*, dai dati raccolti si evince che la maggioranza (64%) è stata informata dell'opportunità direttamente dal parlamentare; per il resto il reclutamento è affidato a canali informali: il 5% dichiara di aver appreso dell'opportunità tramite amici, il 3% tramite familiari, mentre il 28% da mezzi di comunicazione impersonali come ad esempio annunci su siti internet o in bacheche virtuali.

Dai dati si evidenzia la frequente conoscenza individuale tra il politico e il collaboratore.

⁶⁸ Rapporto IRPA 2014, pag. 43.



Dai metodi di selezione si comprende quanto sia marcata la differenza tra i collaboratori dei singoli parlamentari e quelli dei gruppi parlamentari. Nel primo caso, la selezione non è molto rigorosa, non essendo previsti controlli da parte delle istituzioni parlamentari; questi soggetti si trovano in una condizione di debolezza negoziale e sono più a rischio irregolarità. Nel secondo caso invece, la selezione è basata su criteri oggettivi e rigorosi, per via dei controlli previsti: i contratti di questi lavoratori sono depositati e sottoposti al vaglio della Camera di appartenenza. Si tratta però in questo caso di persone già avviate professionalmente (ad esempio giornalisti a cui è affidato l'ufficio stampa, o esperti nel settore legislativo) e con un ampio *background* di esperienze, e in quanto tali hanno accesso a contratti a lungo termine e molto remunerativi.

e) Titolo di studio

Tutti gli intervistati hanno conseguito un diploma di laurea, triennale o specialistica; alcuni posseggono anche un titolo di studio più elevato.

Oltre il 60% degli intervistati possiede una laurea specialistica, mentre il 19% possiede la laurea triennale.

Laurea triennale	19,00%
Laurea specialistica	63,00%
Diploma di specializzazione	18,00%

Per quel che concerne gli indirizzi di laurea possiamo dire che nella lauree magistrali il dato è omogeneo, con la maggioranza di titoli in giurisprudenza e scienze politiche; per le lauree triennali risultano diversi indirizzi tra cui lettere e comunicazione.

3.1 Le funzioni e le attività: selezione, attribuzioni e compiti

3.1.1. Criteri selettivi oggettivi (merito, titoli, CV, esperienze politiche) e soggettivi (fiducia, affiliazione politica, conoscenza personale)

Dai dati emerge l'importanza del merito nella selezione dei collaboratori: la maggioranza possiede infatti una laurea magistrale, e spesso titoli post-universitari come dottorati di ricerca e master.

“Il merito rappresenta, dunque, un criterio selettivo importante per il reclutamento dei collaboratori parlamentari. Ciò è confermato anche dal

giudizio degli intervistati: il 35% sostiene che il curriculum vitae, e in particolare gli studi compiuti, sono fondamentali ai fini della selezione. La maggioranza ritiene, tuttavia, prevalente il criterio della fiducia personale del politico. Inoltre, risulta importante il possesso di esperienza politica”⁶⁹.

3.1.2. L'attività

Anche per quanto riguarda l'attività svolta è importante distinguere tra i collaboratori dei singoli parlamentari e quelli dei gruppi. I primi infatti svolgono in prevalenza funzioni di segreteria e comunicazione, mentre i secondi svolgono l'attività per la quale sono specializzati. Tra le attività svolte prevale l'elaborazione di atti parlamentari (proposte di legge, atti di sindacato ispettivo), seguito da attività di assistenza al parlamentare, e da altre voci.

Elaborazione di testi scritti	30,00%
Assistenza al parlamentare	29,00%
Raccolta materiale bibliografico	19,00%
Coordinamento con altri collaboratori	16,00%
Altro	7,00%

69 Rapporto IRPA 2014, pag. 50.

3.1.3. *Trattamento economico*

Per quanto riguarda il trattamento economico, la maggioranza degli intervistati (36%) dichiara di ricevere un compenso superiore ai 1500€ mensili, il 33% dichiara tra i 1000€ e i 1500€, mentre il 22% dichiara un compenso compreso tra i 500€ e i 1000€ mensili.

Oltre 1500€	36,00%
Tra 1000€ e 1500€	33,00%
Tra 500€ e 1000€	22,00%
Altro	8,00%

Da questi dati risulta evidente che, nonostante le cifre considerevoli messe a disposizione dalle Camere, la retribuzione di questi lavoratori, in un terzo dei casi, sia inadeguata rispetto alle competenze richieste e ai compiti svolti.

3.1.4. *Inquadramento contrattuale*

Analizzando le tipologie contrattuali utilizzate, si comprende in pieno la debolezza negoziale di questi soggetti. In assenza di un modello contrattuale di riferimento, si può comunque affermare che questo si configuri come un rapporto di diritto privato, a prescindere dalla forma contrattuale utilizzata,

con conseguente devoluzione delle controversie alla giurisdizione ordinaria: l'autodichia parlamentare è quindi esclusa in questi casi⁷⁰.

Esaminando i contratti depositati, si nota una prevalenza di forme di lavoro para-subordinato (collaborazioni continuative e a progetto), che anche quando non incidono sulla retribuzione, determinano comunque un trattamento normativo sfavorevole per il lavoratore (mancato riconoscimento di straordinari, ferie, malattia); questo anche se il lavoro è svolto prevalentemente in regime di subordinazione⁷¹.

La durata del rapporto solitamente corrisponde a quella della legislatura, ma non mancano collaborazioni di durata inferiore.

70 Sull'autodichia e i suoi limiti vedi sentenze nn. 120/2014 e 262/2017 della Corte costituzionale.

71 Non mancano, in tal senso, le pronunce del giudice del lavoro che riconducono le mansioni assegnate dai parlamentari ai collaboratori, secondo i casi, ai vari livelli di inquadramento del personale con contratto di lavoro subordinato, disciplinati dal contratto collettivo nazionale. In particolare, la sentenza del Tribunale di Roma, sez. lav., del 10 luglio 2009, relativa all'attività alle dipendenze di un membro del Parlamento, evidenzia che «il criterio discriminatore fra rapporto di lavoro autonomo e subordinato è dato precipuamente dall'elemento della subordinazione inteso come vincolo di soggezione personale del prestatore d'opera al potere direttivo del soggetto a cui favore è prestata l'opera stessa: tale soggezione inerisce alle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative e non già soltanto al loro risultato» (pubblicata in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*). In tal senso rilevano gli indici del carattere subordinato del rapporto di lavoro, formulati dalla Corte di Cassazione con riferimento ai dipendenti dei gruppi parlamentari: «ai fini della distinzione tra lavoro autonomo e subordinato, quando l'elemento dell'assoggettamento del lavoratore alle direttive altrui non sia agevolmente apprezzabile a causa della peculiare struttura organizzativa del datore di lavoro e del relativo atteggiarsi del rapporto (prestato, nella specie, a favore di gruppi parlamentari della Camera dei deputati), occorre fare completo riferimento a criteri sintomatici e sussidiari - quali la qualificazione della ricorrente come dipendente del gruppo parlamentare, il pagamento con cadenza mensile di un corrispettivo, la corresponsione della tredicesima mensilità e del compenso per le ferie non godute, l'inserimento della stessa nell'organizzazione del gruppo parlamentare al fine di assicurare la presenza di un addetto alla segreteria anche in giorni festivi, la qualificazione della cessazione del rapporto come licenziamento, la costituzione di una posizione assicurativa-previdenziale quale impiegata, nonché, ove il rapporto nel suo concreto esplicitarsi presenti elementi tali da essere compatibile sia con l'autonomia che con la subordinazione del lavoratore, la volontà delle parti come espressasi sia nel momento genetico che, eventualmente, nei momenti successivi - che, privi ciascuno di valore decisivo, possono essere valutati globalmente come indizi probatori della subordinazione, assumendo il giudizio relativo alla qualificazione del rapporto carattere sintetico in relazione all'insieme degli indici significativi e alle specificità del caso concreto» (sent. C. Cass., sez. lav., 14 maggio 2009, n. 11207, rv. 608157).

4. Il rapporto di lavoro intercorrente tra parlamentare e collaboratore

Il diritto del lavoro italiano riconosce e disciplina tre categorie di rapporti di lavoro.

1) Lavoro subordinato: l'art. 2094 del codice civile stabilisce che: "è prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore"⁷². Il dettato dell'art. 2094 c.c., chiarisce quindi quelli che sono i requisiti caratterizzanti del lavoro subordinato: eterodirezione e dipendenza⁷³.

72 M. APREA, *Diritto del lavoro*, Sunti, Ariano irpino, 2009, cap. 2.1: "Questa definizione la troviamo nel libro V del codice civile, dedicato al lavoro, e non nel libro IV che si occupa di contratti e obbligazioni. Il legislatore ha voluto, infatti, differenziare il contratto di lavoro subordinato da tutti gli altri chemi contrattuali"

73 E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 1998, pp. 47-48, scrive: "[...] L'art. 2094 c.c. non fornisce la definizione del contratto bensì quella del prestatore di lavoro subordinato, qualificando come tale colui che si obbliga a collaborare all'impresa prestando il proprio lavoro manuale o intellettuale alle dipendenze e, perciò, sotto la direzione dell'imprenditore. Da tale disposizione legislativa è, tuttavia, chiaramente desumibile la nozione della subordinazione come dipendenza del prestatore dalla direzione del datore nell'esecuzione dell'attività di lavoro nell'impresa. E questo concetto della subordinazione tecnico-funzionale, è riaffermato in negativo anche dalla norma dell'art. 2222 c.c. in certo modo simmetrica a quella dell'art. 2094 c.c.: nella definizione del contratto d'opera il legislatore ha infatti messo in rilievo la assenza, dal rapporto di lavoro autonomo che ne scaturisce, del vincolo della subordinazione. Da qui l'esigenza di precisare il ruolo specifico e, quindi, la rilevanza della subordinazione del prestatore nel rapporto di lavoro. In questa prospettiva, la subordinazione è stata identificata con la dipendenza o sottoposizione del debitore al potere del creditore del lavoro e, in particolare, alla autorità dell'imprenditore (art. 2086 c.c.): ed infatti il prestatore è vincolato alla osservanza delle direttive e delle altre disposizioni per la disciplina e la esecuzione del lavoro impartite dal datore nella sua qualità di titolare del potere direttivo (art. 20104 c.c.) e disciplinare (art. 2106 c.c.); E. GHERA-A. GARILLI-D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 46: "[...] il concetto di subordinazione comunemente richiamato in dottrina e giurisprudenza ai fini della qualificazione del contratto di lavoro subordinato, si ricava direttamente e testualmente dall'art. 2094 c.c. . Questo fornisce la definizione di prestatore di lavoro subordinato, qualificando come tale colui che si obbliga a collaborare all'impresa prestando il proprio lavoro manuale o intellettuale alle dipendenze e, perciò, sotto la direzione dell'imprenditore."; O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro*, in Tratt. di dir. privato (a cura di G. Iudica e P. Zatti), quinta ed., Giuffrè, 2013, p. 46: "Barassi, pur aderendo alla prospettiva che collocava il contratto di lavoro nell'ambito dello schema della locazione, sostituisce al criterio distintivo fra le due specie di locazione basato sulla distinzione tra attività e risultato, il diverso criterio che si basa sulla circostanza della direzione della prestazione lavorativa

- A) Il concetto di *eterodirezione* è stato definito dalla Corte di Cassazione come “[...] vincolo di carattere personale che assoggetta il prestatore d'opera al potere direttivo del datore di lavoro”⁷⁴. L'eterodirezione va quindi intesa come sottoposizione del prestatore di lavoro alle direttive del datore, nello svolgimento delle prestazioni stabilite contrattualmente. Va tuttavia precisato che spesso le direttive del datore di lavoro sono meno chiare e stringenti di quanto si possa pensare: è il caso ad esempio dei lavori non qualificati, che essendo attività poco complesse non necessitano di una direzione stringente da parte del datore di lavoro. Per questo motivo, la giurisprudenza e la dottrina hanno idealizzato la nozione di “subordinazione attenuata”⁷⁵.
- B) Quello della *dipendenza* è un elemento meno centrale rispetto alla eterodirezione, anzi potrebbe quasi sembrare un suo sinonimo. Al contrario, una parte della dottrina, sulla scia di una pronuncia della Corte costituzionale⁷⁶, ritiene che l'elemento della dipendenza sia determinante nella qualificazione del rapporto di lavoro, ponendo in essere una condizione di “doppia alienità”⁷⁷ che si esplica in una prestazione lavorativa svolta in un contesto organizzativo o produttivo altrui (del datore di lavoro), volta a raggiungere un risultato di cui il

(nella quale si risolve la subordinazione del lavoratore). Alla luce di tale criterio per Barassi la prestazione di lavoro subordinato si caratterizza per il fatto di essere eterodiretta dal datore di lavoro, a differenza della prestazione di lavoro autonomo che è invece auto-organizzata dal lavoratore stesso. In secondo luogo e soprattutto, egli ritiene che, una volta individuata la fattispecie del lavoro subordinato, ad essa si debba collegare, quale effetto, l'applicazione della legislazione sociale, cioè della normativa lavoristica”.

74 Cfr.: sent. Cass. S.U., 30 giugno 1999, n. 379.

75 Cfr.: sent. Cass. Civ. sez. lav. n. 9599/2013; Cass. Civ. sez. lav. n. 2931/2013; o ancora Cass. Civ. sez. lav. n. 21540/2008 dove si chiarisce la fattispecie: “Con riferimento all’attività giornalistica in cui la subordinazione risulta attenuata per la creatività e la particolare autonomia che caratterizzano le prestazioni di lavoro, la sussistenza di connotati normalmente propri del rapporto di lavoro subordinato quali la collaborazione, l’osservanza di un determinato orario, la forma della retribuzione non sono decisivi ai fini dell’individuazione del rapporto di lavoro subordinato giornalistico”.

76 Cfr. sent. n. 30/1996 Corte cost.

77 M. ROCCELLA, *Manuale di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004.

titolare può legittimamente appropriarsi.

In concreto, per il giudice del lavoro è molto difficoltoso individuare la natura subordinata di un rapporto di lavoro avvalendosi degli elementi classificatori dell'art. 2094 c.c., e quindi la giurisprudenza ha elaborato i seguenti indici pratici che rappresentano “indizi” di subordinazione; tali elementi, che non sono però né tassativi né esaustivi, sono:

- sottoposizione al potere direttivo, di controllo e disciplinare del datore di lavoro;
- inserimento nell'organizzazione aziendale;
- utilizzo di strumenti professionali messi a disposizione dal datore di lavoro;
- insussistenza del rischio di impresa;
- retribuzione;
- obbligo di comunicazione di assenze e presenze;
- orario di lavoro;
- necessità di concordare con il datore di lavoro i periodi di ferie e gli eventuali permessi retribuiti previsti contrattualmente.

Va precisato comunque che per la giurisprudenza di merito assume una notevole importanza la sostanza rispetto alla forma del contratto; è quindi il concreto svolgimento della prestazione lavorativa a qualificare il rapporto di lavoro, e non il *nomen juris*⁷⁸ (denominazione del contratto) adottato dalle

78 Cfr. sent. Cass. Civ., sez. lavoro, n. 22289 del 21 aprile 2014, la quale afferma che: “ai fini della qualificazione del rapporto di lavoro come subordinato o autonomo, poiché l’iniziale contratto dà vita ad un rapporto che si protrae nel tempo, la volontà che esso esprime ed il “*nomen iuris*” non costituiscono fattori assorbenti, diventando viceversa il comportamento delle parti posteriore alla conclusione del contratto elemento necessario non solo ai fini della sua interpretazione, ma anche utilizzabile per l’accertamento di una nuova diversa volontà eventualmente intervenuta nel corso dell’attuazione del rapporto e diretta a modificare singole clausole contrattuali e talora la stessa natura del rapporto inizialmente prevista”.

parti al momento della stipulazione⁷⁹. Quindi, nei casi in cui in concreto siano individuabili gli elementi della eterodirezione e della dipendenza, ci si troverà di fronte a un rapporto di lavoro subordinato, anche se nella redazione del contratto si fosse espressamente utilizzata la formula di lavoro parasubordinato o autonomo; in questi casi il lavoratore potrà avvalersi della tutela giurisdizionale, chiedendo al giudice l'accertamento della natura subordinata del rapporto di lavoro, con tutte le conseguenze che ciò comporta in tema di tutele, previdenza e retribuzione.

2) Lavoro autonomo: il lavoro autonomo⁸⁰ è disciplinato nel titolo III del libro V del codice civile. Al pari del lavoro subordinato, anche per il lavoro autonomo non viene fornita una definizione specifica, quindi ancora oggi si fa riferimento al contratto d'opera disciplinato dall'art. 2222 c.c.⁸¹. Le disposizioni contenute all'art. 2222 c.c. e ss. disciplinano le numerose tipologie di lavoro autonomo, ma solo nelle ipotesi in cui non sia prevista una disciplina

79 Esempio lampante è il fenomeno delle c.d. false partite IVA, alle quali si è cercato di porre rimedio dapprima con la legge n. 92/2012 (legge Fornero) e poi con il d.lgs. n. 81/2015 (Jobs Act)

80 O. MAZZOTTA, *op. ult. cit.*, p. 86: “Dei suoi contorni non è facile rinvenire un disegno preciso, non foss'altro perché l'attenzione di giudici e studiosi si è sempre concentrata su di una distinzione generica tra autonomia e subordinazione, in cui il lavoro autonomo emerge a contrario dall'esclusione del requisito della subordinazione. [...] Non esiste quindi una definizione normativa del lavoro autonomo, ma solo del contratto d'opera (art. 2222 c.c.). L'unico dato formulato in positivo nella definizione di contratto d'opera è dunque quello del «lavoro prevalentemente personale», laddove contestualmente emerge un profilo proposto in negativo (l'assenza di subordinazione). [...] Come si vede dunque la nozione di lavoratore autonomo vive come schiacciata nell'interstizio fra imprenditorialità e subordinazione. Per esprimersi come gli scolaretti delle elementari interrogati in geografia, si può dire che il lavoro autonomo confina a nord con l'impresa e a sud con il lavoro subordinato”; G. LASPINA, *Compendio di diritto del lavoro*, Primiceri, Padova, 2017, p. 29: “L'oggetto della prestazione lavorativa è rappresentato dall'*opus perfectum*, ossia dal risultato finale dell'attività organizzata dallo stesso prestatore. In ciò sta la differenza tra tale fattispecie e il rapporto di lavoro subordinato, in quanto l'obbligo del prestatore è assunto senza vincolo di subordinazione, avendo ad oggetto il compimento di un'opera o di un servizio, mentre nel rapporto di lavoro subordinato il prestatore mette a disposizione la propria prestazione lavorativa. Infatti, nel rapporto di lavoro dipendente oggetto della prestazione non è il risultato, ma le *operae* (pertanto si parla di *locatio operarum*), ossia le energie lavorative che il datore impiega per conseguire un risultato utile a proprio rischio”.

81 L'articolo in questione stabilisce che: “Si può parlare di contratto di prestazione occasionale d'opera quando un soggetto, verso un corrispettivo, si impegna a compiere un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente”.

specifica nel libro IV⁸². In origine, per i lavoratori autonomi non era prevista alcuna particolare tutela, al contrario di quanto accaduto per i lavoratori subordinati; per ovviare a questa disparità di trattamento il legislatore è recentemente intervenuto⁸³, riconoscendo diversi diritti tra cui la tutela della maternità e della paternità.

3) Lavoro parasubordinato: è una tipologia particolare di lavoro autonomo⁸⁴, caratterizzata dalla presenza degli elementi della continuità e della collaborazione.

A livello normativo, questa tipologia di lavoro è stata accolta nell'ordinamento

82 O. MAZZOTTA, *op. ult. cit.*, p. 89: “Secondo l'art. 2222 c.c., come si è detto, allo specifico contratto si applicano le regole di cui agli artt. 2223-2228, solo nell'ipotesi in cui la specie non sia inquadrabile in uno schema tipico del libro delle obbligazioni. La disciplina sul contratto d'opera manifesta così la sua evidente residualità a fronte di quella dei contratti tipici. In tal modo il lavoro autonomo esce dal riferimento al contratto d'opera per rinvenire una serie di regolamentazioni differenziate nelle varie fattispecie del libro delle obbligazioni. Non esiste quindi una nozione unica di lavoro autonomo, ma una serie di nozioni a seconda della specifica funzione che il contratto intende perseguire e dei modi della sua realizzazione”; A. DI STASI, *Manuale di diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 28: “[...] Il legislatore del codice civile prende in considerazione, senza lasciare grandi margini di incertezza interpretativa, il contenuto dell'esatta esecuzione dell'opera, i mezzi di reazione all'inadempimento, la ripartizione del rischio in caso di impossibilità sopravvenuta dell'esecuzione dell'opera per fatto non imputabile ad alcuna delle parti, il compenso (artt. 2223-2228 c.c.). Queste regole, peraltro, si applicano solo nell'ipotesi in cui la specie non sia inquadrabile in uno schema tipico del libro IV delle obbligazioni (per cui si dovrebbe parlare di residualità della disciplina sul contratto d'opera)”.

83 Legge 22 maggio 2017, n.81, denominata “Jobs Act del lavoro autonomo”.

84 A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 191: “Proprio nella zona di confine tra lavoro subordinato e lavoro autonomo si colloca la fattispecie del lavoro autonomo c.d. parasubordinato, che trova la sua definizione non nel codice civile, bensì in disposizioni di altre leggi, come quella sui minimi di trattamento (art. 2, legge n. 741/1959), quella sul processo del lavoro (art. 409, n. 3, cod. proc. Civ.), e quelle sulla imposizione fiscale e previdenziale (art. 50, comma 1, lett. C bis, TUIR; art. 2, comma 26, legge n. 335/1995). Le varie definizioni non sono identiche, ma emerge un nucleo essenziale comune, consistente nella collaborazione continuativa e coordinata senza vincolo di subordinazione cui si può tranquillamente aggiungere anche l'elemento della prevalenza dell'attività personale. [...] L'elemento della continuità non richiede necessariamente una ripetizione ininterrotta di incarichi, potendo bastare anche un unico contratto di apprezzabile durata, poiché quel che conta è la permanenza nel tempo della collaborazione”; F. ROTONDI, *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, IPSOA Manuali, 2017, pp. 15-16, scrive: “[...] avendo a mente le disposizioni codicistiche, l'elemento distintivo delle due fattispecie è rappresentato dalla sussistenza del requisito della subordinazione. In questo contesto si inseriscono le forme di collaborazione c.d. parasubordinate ovvero quelle forme di collaborazione autonoma in cui la prestazione è resa in stretto coordinamento con l'organizzazione del committente”.

grazie all'art. 409 del codice di procedura civile, dove si stabilisce che il rito del lavoro si applica anche ai rapporti fondamentalmente riconducibili nell'area del lavoro autonomo, ma connotati dallo svolgimento di una “prestazione continuativa e coordinata prevalentemente personale”. Le forme tipiche di lavoro parasubordinato erano due: co. co. co. (contratto di collaborazione continuativa) e co. co. pro. (contratto di collaborazione a progetto). Queste tipologie contrattuali, caratterizzate da tutele molto più deboli rispetto al lavoro subordinato, sono spesso state utilizzate in modo elusivo (anche dai parlamentari nei confronti dei collaboratori), per ottenere un risparmio sugli oneri previsti per il lavoro subordinato (TFR, malattia, previdenza, infortunio).

Si è quindi reso necessario un intervento del legislatore, dapprima tramite il d. lgs. n. 81/2015⁸⁵ (c.d. Jobs Act) che ha abolito definitivamente il co. co. pro., lasciando in vita solamente il co. co. co., e successivamente tramite la legge n. 81/2017⁸⁶ (c.d. Jobs Act del lavoro autonomo); entrambi gli atti legislativi citati sono stati emanati per la riforma generale del mercato del lavoro, in un lungo *iter* iniziato con l'approvazione della legge delega n. 183 del 2014⁸⁷. La

85 F. ROTONDI, *op. ult. cit.*, pp. 24-25, scrive: “[...] Tale lavoro di riordino ha portato non solo all'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro a progetto (artt. 61-69 d. lgs. n. 276/2003) ma anche all'abrogazione della disposizione introdotta dalla riforma Fornero (art. 69-*bis* d. lgs. n. 276/2003) che aveva individuato un sistema di verifica con presunzione di subordinazione della prestazione lavorativa in presenza di determinati requisiti (o indici) determinando, in sostanza, un inasprimento dei criteri per la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative -non a progetto- con soggetti titolari di partita IVA. Prestazioni lavorative comunque caratterizzate da forme di collaborazione personale e da una attività di coordinamento con il committente, ma intraviste comunque dal legislatore come forme di elusione della disciplina in materia di lavoro subordinato e, conseguentemente, delle tutele tipiche del rapporto di lavoro subordinato”.

86 A. VALLEBONA, *op. ult. cit.*, p. 191: “La legge n. 61 del 2017 appresta qualche tutela per il lavoro autonomo continuativo, a prescindere dal coordinamento: il committente se vuole recedere deve dare al lavoratore un congruo preavviso (art. 3, comma 1); la gravidanza, la malattia e l'infortunio non comportano l'estinzione del rapporto se il lavoratore richiede una sospensione non superiore a 150 giorni per anno solare, fatto salvo il venir meno dell'interesse del committente (art. 14, comma 1).

87 G. LASPINA, *op. ult. cit.*, p. 11: “Poichè la riforma Fornero non ha prodotto incrementi significativi dell'occupazione e in risposta alle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea, è stato avanzato

legge n. 81 del 2017, tra le altre cose, ha ricondotto le collaborazioni continuative e coordinate all'interno del lavoro autonomo, dandone una definizione: una collaborazione può dirsi coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo tra le parti, il collaboratore organizza autonomamente la propria attività lavorativa. Data questa definizione, è lecito affermare che tutte le collaborazioni in cui l'organizzazione dell'attività lavorativa sia riservata al lavoratore non potranno essere ricondotte al lavoro subordinato.

Svolta questa necessaria ricognizione, bisogna ora precisare che in assenza di un modello contrattuale di riferimento i parlamentari hanno utilizzato nel corso del tempo le tipologie più disparate di inquadramento: un esempio per tutti, tempo fa balzò agli onori della cronaca la storia di alcuni collaboratori parlamentari inquadrati come *colf* (collaboratori domestici).

In virtù di quanto finora affermato, si può ammettere anche la difficoltà della tutela giurisdizionale.

In assenza di una regolamentazione specifica infatti, il giudice del lavoro può solamente svolgere una attività induttiva *iuxta casus*, volta ad accertare il vincolo di subordinazione. Proprio questo è stato il lavoro svolto dal Tribunale di Roma, sezione lavoro, in una sentenza del 12 aprile 2017, relativa ad una controversia di lavoro tra il dott. Lorenzo Andraghetti e il deputato On. Paolo Bernini, di cui parleremo nel successivo paragrafo.

in Italia un vasto programma di riforme strutturali del lavoro, che hanno preso il nome di Jobs Act. Nello specifico, le basi della riforma complessiva sono state poste con la legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante «Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e delle attività ispettive e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro».

4.1 Il caso Bernini – Andraghetti

Occorre in questo paragrafo riportare l'intera vicenda processuale, che permetterà di capire come quanto finora esposto si applichi al caso concreto.

Il dott. Lorenzo Andraghetti (attore) ha stipulato in data 12/06/2013 un contratto di lavoro a tempo determinato con il deputato Paolo Bernini (convenuto) per lo svolgimento delle mansioni di collaboratore parlamentare, con scadenza al termine della legislatura. Con il ricorso depositato il 08/02/2016, l'attore ha impugnato il licenziamento decorrente dal 10/10/2015, ritenendolo privo di motivazione.

La richiesta dell'attore era la condanna del convenuto al risarcimento del danno, pari alle mensilità dovute dal licenziamento fino alla scadenza naturale del contratto e dunque fino al marzo 2018; in subordine, ha chiesto la reintegra nel posto di lavoro e la condanna del datore di lavoro al pagamento delle mensilità maturate dal licenziamento fino al momento dell'effettiva reintegra; in ulteriore subordine, la condanna del convenuto alla riassunzione oppure al pagamento dell'indennità di cui all'art. 8 della legge n. 604/1966 nella misura massima.

Il convenuto si è costituito, eccependo preliminarmente la decadenza dell'impugnazione del licenziamento per violazione del termine di cui all'art 6 della legge n. 604/1966; l'eccezione preliminare è stata ritenuta infondata⁸⁸ dal

⁸⁸ L'art. 6 della legge n. 604/1966 (e successive modifiche) stabilisce che: “L'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di 180 giorni, dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, ferma restando la possibilità di produrre nuovi documenti formati dopo il deposito del ricorso. Qualora la conciliazione o l'arbitrato richiesti siano rifiutati o non sia raggiunto l'accordo necessario al relativo espletamento, il ricorso al giudice deve essere depositato a pena di decadenza entro sessanta giorni dal rifiuto o dal

tribunale per le seguenti motivazioni: dagli atti è emerso che risulta impugnato tempestivamente il ricorso in data 05/10/2015, e la richiesta di conciliazione è del 04/11/2015. Il tentativo di conciliazione è stato rifiutato, così il convenuto ha depositato il ricorso giudiziario in data 25/01/2016, rientrando nei termini di legge (60 giorni a partire dalla scadenza dei 20 giorni necessari al convenuto per rispondere alla richiesta di conciliazione ricevuta il 10/11/2015, quindi 60 giorni dal 30/11/2015).

Nel merito il convenuto ha contestato la domanda dell'attore, chiedendone il rigetto, deducendo che il contratto di lavoro non avesse natura subordinata ma autonoma, ed evidenziando la giusta causa del recesso datoriale avendo il ricorrente in diverse occasioni redatto scritti per emergenti formazioni politiche in contrasto con le posizioni del deputato convenuto.

Esposte queste premesse, il giudice va dunque nel merito della questione.

In primis, va evidenziato che il contratto di lavoro in questione ha chiaramente natura subordinata, in quanto indica sia le mansioni che l'inquadramento, oltre ai richiami a ferie, permessi retribuiti, straordinari, provvedimenti disciplinari, ed essendo stato stipulato ai sensi del d. lgs. 368/2001.

In secundis, si evidenzia come nella missiva del 05/08/2015 con la quale il convenuto comunicava al ricorrente la cessazione del rapporto di lavoro a decorrere dal 10/10/2015, non fosse specificata alcuna motivazione⁸⁹, in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 604/1966, modificato dall'art. 1, comma 37, della legge n. 92/2012, il quale stabilisce che “la comunicazione del licenziamento deve contenere la specificazione dei motivi che lo hanno determinato. Il successivo art. 3 prevede l'inefficacia del licenziamento intimato senza l'indicazione delle motivazioni.

mancato accordo”.

⁸⁹ Il testo della missiva era il seguente: “Con la presente le comunichiamo la decisione di procedere alla risoluzione del suo rapporto di lavoro a far data dal 10/10/2015”.

Si prende atto del fatto che la retribuzione pattuita, risultante dalla busta paga di settembre 2015 depositata agli atti, è pari a €2333 lordi.

Per queste motivazioni, il giudice di merito ha dichiarato l'inefficacia del licenziamento, condannando il convenuto al risarcimento del danno, pari alle retribuzioni maturate dal 05/10/2015 fino alla fine della legislatura.

Ha condannato inoltre il convenuto alla rifusione delle spese di lite liquidate in €2000 oltre al rimborso delle spese generali.

4.2 Considerazioni

Il Tribunale di Roma ha seguito l'*iter* stabilito dalla Corte di Cassazione⁹⁰, nella sua funzione nomofilattica⁹¹, in materia di identificazione e di qualificazione delle fattispecie di lavoro subordinato.

Nel caso di specie, secondo il giudice romano, è dimostrata la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra le parti, sia formalmente (forma del contratto, il quale indicava gli elementi elencati nel capitolo 4.1) che sostanzialmente.

In ogni caso, quello che risulta immediatamente visibile leggendo il testo della sentenza è il fatto che il giudice ha scelto di non addentrarsi in una difficile qualificazione della figura del collaboratore parlamentare, ed evitando quindi di utilizzare lo strumento giurisprudenziale per inserirsi all'interno del vuoto normativo in materia.

90 Sent. Cass. Civ. sez. VI, 6 aprile 2017, n. 8883.

91 Vedi art. 65 R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, denominato "legge sull'ordinamento giudiziario italiano", in cui si afferma che: "La corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni; regola i conflitti di competenza e di attribuzioni, ed adempie gli altri compiti ad essa conferiti dalla legge. La corte suprema di cassazione ha sede in Roma ed ha giurisdizione su tutto il territorio del regno, dell'impero e su ogni altro territorio soggetto alla sovranità dello Stato".

In via generale e teorica l'obiettivo di un saggio legislatore, in una situazione del genere, dovrebbe essere solo e soltanto uno, vale a dire “l'emersione dal baratro dell'inesistenza ordinamentale di questi rapporti di collaborazione, favorendone il ritorno nei binari della legalità, poco importando se questi binari corrano verso una vera e propria fuga dal diritto del lavoro”⁹². La risoluzione della *vexata quaestio* è fondamentale in quanto l'analisi *latu sensu* induttiva del giudice del lavoro, per quanto accurata, non può garantire la certezza del diritto in luogo di una disposizione legislativa, col rischio concreto di vedere trattati diversamente lavoratori che in concreto operano alle medesime condizioni; va in questa sede precisato, inoltre, che ogni reclamo relativo all'autodichia risulta essere infondato, come ben chiarito dalla Corte di Cassazione⁹³.

Come più avanti vedremo, diverse sono le proposte di disciplina depositate negli anni in entrambi i rami del Parlamento, anche se permangono dubbi sulla idoneità della fonte: fino ad oggi infatti, ogni atto volto a regolamentare alcuni aspetti della professione è stato adottato all'interno degli Uffici di Presidenza (tramite delibere). Sicuramente, l'utilizzo del mezzo legislativo ordinario garantirebbe l'uniformità di trattamento tra i collaboratori di Camera e Senato; ma il particolare regime cui sono sottoposte le due Camere permette di procedere in modo celere tramite deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza, risparmiando quindi il ritualismo e le tempistiche necessarie per l'approvazione di una legge ordinaria (dovute al relativo procedimento

92 A. MARANGONI, *Ancora sulla subordinazione e sul rapporto di lavoro degli «assistenti parlamentari»*, in Riv. Giur. del lavoro e della previdenza sociale, parte II, 2010, p. 165.

93 Cfr.: sent. Cass. S.U., 26 maggio 1998, n. 5234: “[...] A questo tipo di rapporto non può applicarsi l'art. 12, terzo comma, del regolamento della Camera dei deputati del 18 febbraio 1971, che sottrae alla competente autorità giudiziaria ordinaria le controversie relative ai rapporti di impiego del personale dipendente e le devolve alla giurisdizione della Camera stessa. Questa norma, avendo carattere eccezionale, non può essere applicata fuori degli ambiti e dai casi da essa positivamente stabiliti. Tra questi casi pertanto non può rientrare il rapporto fra il singolo parlamentare ed il collaboratore esterno, nettamente distinto da quello fra la Camera e i propri dipendenti”.

legislativo ex artt. 71-73 Cost.⁹⁴), rimettendo *ex adverso* alla volontà politica l'adeguamento di una Camera all'altra. Per esempio, qualora l'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati decidesse di procedere ad una regolamentazione tramite delibera, non sarebbe così scontato l'adeguamento del Senato a tale disciplina (essendo l'Ufficio di Presidenza composto in modo differente), o viceversa. La realizzazione di una prospettiva del genere sarebbe paradossale: i collaboratori vorrebbero lavorare a quel punto solo nella Camera che garantirebbe le adeguate tutele anziché nell'altra con l'inesistente regime previgente.

Oltretutto, l'utilizzo della legge ordinaria per la regolamentazione non permetterebbe l'attuazione immediata delle norme approvate: infatti, qualsiasi norma di rango primario in materia dovrebbe comunque rimandare a successive delibere degli Uffici di Presidenza, atte a disciplinare i modi concreti di attuazione della norma principale, e questo dilaterrebbe moltissimo i tempi.

Sicuramente, l'intervento con legge si renderebbe necessario qualora si prevedessero deroghe alla disciplina civilistica. In particolare, solo con legge può essere introdotta una nuova fattispecie di recesso *ad nutum* e può essere previsto che la titolarità del rapporto di lavoro resti in capo al parlamentare (con la conseguenza che le eventuali controversie sono devolute al giudice ordinario e non alla giurisdizione domestica) anche nel caso in cui la retribuzione al collaboratore sia versata dalla Camera di appartenenza⁹⁵.

94 Gli articoli in questione dettano principi generali per il procedimento legislativo ordinario, rimandando ai regolamenti di ciascuna camera la statuizione di norme specifiche; viene concessa altresì ai regolamenti interni la facoltà di prevedere procedimenti abbreviati per l'approvazione di proposte di legge dichiarate urgenti.

95 Cfr.: dossier n. 204, servizio studi della Camera dei Deputati, sulla proposta di legge A.C. 1105.

5. La figura del collaboratore parlamentare nelle principali democrazie occidentali

In questo capitolo vedremo come la figura del collaboratore parlamentare sia stata regolamentata nelle maggiori democrazie occidentali. In ordine, tratteremo dei collaboratori parlamentari di: Francia, Spagna, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America⁹⁶.

- ***Francia***

Il Parlamento della Repubblica francese è l'organo costituzionale titolare della funzione legislativa e del potere di indirizzo e controllo sul Governo. Ha una struttura bicamerale, ed è composto da: Assemblée nationale (Camera dei Deputati) e Sénat (Senato).

*Assemblée nationale*⁹⁷

L'Assemblea nazionale consente ai deputati la possibilità di reclutare dei collaboratori che li assistano nell'esercizio del loro mandato.

L'istituzione della funzione dell'assistente parlamentare (o collaboratore) risale al 1975⁹⁸, ma già nel 1953 era stata riconosciuta ai deputati un'indennità di compensazione per le spese di segreteria; detta indennità è stata poi soppressa nel 1958 con una successiva delibera dell'Ufficio di presidenza.

96 I dati sui diversi Paesi (ad eccezione della Germania) sono stati raccolti dall'ufficio studi del Senato della Repubblica, e pubblicati nel dossier n. 399 dell'ottobre 2012, XVI legislatura. Essendo dati quindi risalenti a diversi anni fa, è stato necessario un lavoro di aggiornamento delle fonti.

97 <http://www.assemblee-nationale.fr/>

98 Decreto n. 65 del 15 novembre 1975 dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea Nazionale.

Nel 1970 viene introdotta l'indennità di aiuto dattilografico, che verrà a più riprese modificata fino alla sua sostituzione, nel 1997, con l'indennità rappresentativa delle spese di mandato (IRFM), volta a coprire le spese legate all'esercizio del mandato parlamentare che non siano direttamente a carico (o rimborsate) dell'Assemblea Nazionale. La sua natura di sussidio speciale per le spese la rende non soggetta all'imposta sul reddito, ma è sottoposta alla contribuzione sociale generale nella misura dell'8%; l'entità di questa indennità è attualmente di 6412€ lordi.

Gli assistenti sono legati al deputato datore di lavoro da un contratto di lavoro di diritto privato; al rapporto si applicano dunque le norme civilistiche in materia.

L'elemento principale è quello del deputato come datore di lavoro: il collaboratore infatti viene retribuito direttamente dal parlamentare e non dall'istituzione.

L'Unione sindacale dei Collaboratori parlamentari (USCP), associazione di categoria, alcuni anni fa provò a mettere in discussione il principio del deputato-datore di lavoro, chiedendo formalmente alla Pretura del settimo *arrondissement* di Parigi il riconoscimento di una unità economica e sociale tra i deputati come datori di lavoro⁹⁹. Tale richiesta venne respinta, così il Sindacato ricorse in Cassazione, la quale confermò il verdetto precedente, stabilendo che “i deputati dell'Assemblea Nazionale, presi in qualità di datori di lavoro dei collaboratori parlamentari, non costituiscono un'unità economica e sociale, non essendoci alcuna attività di direzione su tali collaboratori”.

⁹⁹ L'Unione sindacale dei collaboratori parlamentari (USCP) addusse diverse argomentazioni, tra cui: l'autorizzazione dell'Assemblea ai deputati per l'assunzione dei collaboratori; i licenziamenti che intervengono direttamente su decisione dell'Assemblea in caso di mancato rinnovo del mandato parlamentare; il fatto che la stessa Assemblea avesse negoziato direttamente con i rappresentanti dei collaboratori e deciso, senza l'accordo dei deputati, in merito allo studio di un regime previdenziale, all'istituzione di una tredicesima mensilità, di una indennità di precarietà e alla riduzione dell'orario di lavoro.

Per quanto riguarda i compiti che i collaboratori parlamentari svolgono, il più delle volte si tratta di attività di segreteria; i soggetti maggiormente qualificati invece partecipano direttamente all'esercizio del mandato parlamentare tramite la redazione di discorsi e atti da presentare in aula.

Ogni deputato dispone di un credito mensile di circa 9000€ (che si rivaluta annualmente sulla base degli aumenti concessi ai dipendenti della pubblica amministrazione) erogato dall'Assemblea Nazionale, che gli permette di assumere fino a un massimo di cinque collaboratori. Questa indennità non rappresenta per il parlamentare un'entrata fissa, e quindi qualora non venga sfruttata (o sfruttata parzialmente) torna nella disponibilità del bilancio dell'Assemblea.

Attualmente, l'Assemblea Nazionale francese gestisce circa 2100 contratti di lavoro relativi ai collaboratori parlamentari; nel bilancio dell'Assemblea la voce relativa alle indennità dei collaboratori risulta addirittura maggiore rispetto a quella dei deputati stessi.

Come già accennato in precedenza, il datore di lavoro è il parlamentare, e le relazioni tra il deputato e il suo *staff* sono regolate dalle disposizioni contenute all'interno del codice del lavoro. I contratti stipulati sono in genere a tempo indeterminato, che perdura nel caso di rielezione del deputato, mentre si interrompe nel caso di mancata rielezione e di scioglimento anticipato delle Camere.

Il “Servizio degli affari finanziari e sociali” (SAF) mette a disposizione dei deputati alcuni modelli contrattuali, e in caso di controversia tra deputato e collaboratore l'unico organo competente è il Collegio dei probiviri. Il SAF è incaricato dell'erogazione delle retribuzioni ai collaboratori, e svolge per conto dei deputati alcuni servizi come ad esempio la redazione della busta paga e delle dichiarazioni fiscali.

I collaboratori sono quindi reclutati direttamente dal deputato e sono legati al loro datore di lavoro da un contratto di diritto privato. Nell'Assemblea Nazionale i collaboratori possono accedere al ruolo di “quadro”, qualora posseggano determinati requisiti di anzianità e di titolo, richiedendolo per iscritto al deputato per il quale lavorano.

Dal 1975 ebbe inizio una nuova stagione per i collaboratori parlamentari, che videro migliorare le proprie condizioni lavorative. Oltre alla rivalutazione delle retribuzioni sulla base di quelle della pubblica amministrazione infatti, vennero finanziate separatamente dal “credito-collaboratore” spettante ai deputati diverse voci di spesa, tra cui: contributi fiscali e previdenziali (che incidavano per circa il 50% sul lordo spettante al collaboratore), le indennità di fine mandato (erogate in caso di interruzione anticipata del mandato) e le spese per la formazione e l'aggiornamento.

Diversi furono anche i benefit concessi ai collaboratori, come ad esempio la tredicesima mensilità, il sussidio per le cure dei figli minori di tre anni, il premio di previdenza e l'indennità per il pasto giornaliero.

I collaboratori parlamentari, come figura professionale, rientrano nel regime di sicurezza sociale che lo Stato garantisce a tutti i lavoratori, siano essi del settore pubblico o del settore privato. Queste tutele coprono i rischi derivanti da: maternità, invalidità, malattia, morte, vecchiaia e incidenti sul lavoro.

*Senat*¹⁰⁰

Per quanto riguarda il Senato, bisogna dire che nel 1976 l'Ufficio di

100 <https://www.senat.fr/lng/it/index.html>

presidenza, tramite l'adozione di un decreto¹⁰¹, consentì a ciascun senatore di assumere un collaboratore. Nel 1996 questa figura viene disciplinata integralmente, e la nuova normativa consente ai senatori di avvalersi delle prestazioni lavorative di tre collaboratori assunti a tempo pieno, oppure di sei collaboratori assunti a tempo parziale. Secondo quanto stabilito dall'Ufficio di presidenza, i senatori hanno a disposizione un budget di circa 7500€ mensili, a cui vanno aggiunti gli oneri fiscali e previdenziali. Anche per i collaboratori parlamentari che prestano la propria attività lavorativa al Senato è prevista l'indicizzazione delle retribuzioni sulla base di quanto avviene per il pubblico impiego.

Il senatore è il datore di lavoro dei collaboratori, con tutti gli oneri, diritti e doveri che discendono dalle norme del Codice del lavoro francese.

A differenza di quanto accade nell'altro ramo del Parlamento, al Senato la gestione delle buste paga e l'adempimento degli obblighi fiscali e previdenziali è affidata all'AGAS (Associazione per la gestione degli assistenti dei senatori). Anche se la scelta dell'assistente è completamente discrezionale, la normativa prevede l'obbligatorietà del possesso del diploma di scuola superiore come requisito di accesso. Per quanto riguarda la durata del rapporto e le misure di assistenza e previdenza, i collaboratori del Senato sono equiparati agli omologhi "di stanza" all'Assemblea Nazionale, e quindi vale quanto già detto per questi ultimi.

Sia all'Assemblea Nazionale che al Senato sono presenti diversi sindacati dei collaboratori parlamentari, i quali svolgono la funzione di rappresentanza sindacale della categoria, lavorando a stretto contatto con i parlamentari Questori di entrambe le Camere.

101 Decreto dell'Ufficio di presidenza n. 73 del 29 giugno 1976.

- *Spagna*

La Costituzione spagnola, entrata in vigore nel 1979, ha assegnato il potere legislativo alle “Corti generali” (*Cortes generales*); con questa locuzione si indicano i due rami del Parlamento del Regno di Spagna, che sono: Congresso dei Deputati¹⁰² (camera bassa) e Senato¹⁰³ (camera alta).

La disciplina del ruolo del collaboratore parlamentare è contenuta nello “Statuto del personale delle Corti generali”, all'articolo 2; detto Statuto, è stato adottato in seduta congiunta dagli Uffici di presidenza del Congresso dei Deputati e del Senato, con un accordo che risale al 27 marzo del 2006¹⁰⁴, e ha subito diverse modifiche nel corso degli anni.

L'articolo appena citato stabilisce che: “l'assistenza diretta e fiduciaria ai membri dell'Ufficio di presidenza e ad altri parlamentari [...], spetta al *Personal eventual*; anche i gruppi parlamentari possono avvalersi di personale eventuale, nei limiti fissati dagli Uffici di presidenza”.

Il “Personale eventuale” viene nominato dal Presidente di ciascuna Camera, su proposta dell'organo che voglia assumerlo (quindi Gruppi parlamentari e singoli parlamentari), e allo stesso Presidente compete la revoca dell'incarico. A questi collaboratori si applica il regime previsto per i funzionari delle “*Cortes generales*”, compresa la retribuzione, che in base agli articoli 30-31-32 dello Statuto si compone di diverse voci: stipendio base, contingenza di anzianità, indennità di giornata, indennità di destinazione, indennità specifica (erogata per condizioni di lavoro particolari, difficoltà tecniche ecc.); vengono

102 www.congreso.es

103 www.senado.es

104 Pubblicato sul “*Boletín oficial de los Cortes generales*”, n. 73, del 31 marzo 2006.

riconosciute inoltre la tredicesima e la quattordicesima mensilità.

Le “*Cortes generales*” hanno al loro interno due organi di raccordo e contrattazione con il personale: il “Tavolo negoziale” e la “Giunta per il personale”. Tutto il personale delle due Camere, compresi quindi i collaboratori parlamentari, partecipa attivamente alla vita parlamentare.

- ***Germania***

Il “Deutscher Bundestag”¹⁰⁵ è il massimo organo costituzionale della Repubblica federale di Germania, ed è l'unico organo ad essere eletto direttamente dal popolo. Nell'ambito della iterazione tra i tre poteri fondamentali dello Stato (legislativo, esecutivo e giudiziario), il Bundestag assume il ruolo del legislatore. Soltanto il Bundestag quindi è autorizzato dalla Costituzione ad approvare, a livello federale, norme vincolanti per tutti i cittadini. A livello federale, la Costituzione tedesca ha istituito una seconda Camera, il Bundesrat, con l'obiettivo di consentire la partecipazione dei *Länder* al procedimento legislativo. “Bundesrat” significa letteralmente “Consiglio federale”; questo organo costituzionale ha competenze residuali rispetto al Bundestag, elencate dall'articolo 50 della Costituzione. Tuttavia, vengono assegnate a questo organo costituzionale le medesime prerogative del Bundestag nella trattazione di questioni riguardanti l'Unione europea.

La disciplina del collaboratore parlamentare al Bundestag è puntuale e ben articolata. È prevista la facoltà per ogni deputato di assumere dei collaboratori, i cui costi sono sostenuti direttamente dall'istituzione fino ad un ammontare massimo fissato anno per anno tramite la legge di bilancio; l'entità di questo

¹⁰⁵ www.bundestag.de/en/ ; per ulteriori informazioni consultare il documento al seguente indirizzo: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140300.pdf>

contributo è rimasta stabile negli ultimi anni, rimanendo sempre intorno ai 15000€ mensili. In aggiunta, sono a carico dell'amministrazione i contributi sociali e previdenziali, le indennità previste dalla legge e le spese per i premi di produzione. Non sono previsti limiti numerici né retribuzioni minime, fino al raggiungimento del tetto massimo poc'anzi citato. L'amministrazione del Bundestag provvede al pagamento delle retribuzioni e agli adempimenti fiscali e previdenziali dei collaboratori.

I deputati hanno l'obbligo di depositare il contratto di lavoro presso gli uffici competenti dell'amministrazione, accompagnato da una dichiarazione che attesti l'insussistenza di vincoli di parentela naturale, o acquisita, con i collaboratori. Ai deputati spetta inoltre una indennità (diaria) pari a 4300€ al mese con la quale possono finanziare: un ufficio nel territorio di provenienza, un collaboratore territoriale o l'affitto della seconda casa a Berlino, sede del Bundestag.

Questa indennità va ad aggiungersi a quella principale, denominata “dieta”, pari a 9300€ mensili lordi, come stabilito dalla legge.

- ***Regno Unito***

*House of Commons*¹⁰⁶

Ad ogni eletto nella Camera dei Comuni spetta una indennità specifica per il pagamento delle retribuzioni dei collaboratori. La materia è stata oggetto di riforma nel 2001, quando sono state recepite le raccomandazioni del “*Senior Salaries Review Body*”¹⁰⁷ (SSRB), e se è quindi proceduto alla modifica della

106 <http://www.parliament.uk/business/commons/>

107 Organismo consultivo costituito per il monitoraggio delle spese per i compensi dei funzionari pubblici e delle varie cariche dello Stato. Il lavoro effettuato si estrinseca in un rapporto annuale,

“*Office cost allowance*” che è stata sostituita a sua volta con la nuova “*Staffing cost allowance*”, (parzialmente) modificata ulteriormente nel 2009. La differenza principale tra la disciplina del 2001 e quella post-riforma è l'introduzione di una specifica indennità per le retribuzioni dei collaboratori, mentre precedentemente l'indennità andava a coprire la generalità delle spese dell'ufficio. La modifica attuata nel 2009 ha creato la “*Staffing expenditure*”, ed ha attribuito il potere di vigilanza e l'erogazione dei pagamenti ad un apposito organismo terzo, la “*Independent Parliamentary Standards Authority*” (IPSA).

L'indennità “*Staffing expenditure*” copre diverse voci di spesa¹⁰⁸, tra cui:

1. retribuzione dei collaboratori (con eventuali straordinari);
2. assicurazione sanitaria e previdenza sociale dello staff;
3. acquisti di servizio (computer, tablet, smartphones, materiale di cancelleria);
4. spese occasionali per i tirocinanti.

Quindi, le spese sostenute per i collaboratori e il collegio, così come quelli per affitto, allestimento e staff degli uffici dei parlamentari, sono distinte e separate dalle spese dirette dei parlamentari relative ai costi di soggiorno e di viaggio.

La Camera dei Comuni autorizza l'assunzione dei collaboratori con diverse formule contrattuali, e mettendo a disposizione degli eletti una serie di modelli standard, che possono essere:

1. a tempo indeterminato (*permanent contract*): l'impiego è su base

contenente anche raccomandazioni.

108 Ulteriori informazioni sono disponibili all'interno dell'ultimo rapporto pubblicato dall'IPSA, all'indirizzo: <https://www.theipsa.org.uk/media/1608/9-mps-scheme-of-business-costs-and-expenses-2017-18.pdf>, al capitolo 7.4

permanente e presuppone un impegno per un numero di giorni e di ore settimanali predeterminato;

2. a tempo determinato (*fixed term contract*): ha una durata predefinita ed è rinnovabile al massimo fino a 4 anni, trascorsi i quali il rapporto di lavoro dovrà necessariamente essere convertito in tempo indeterminato, salvo casi particolari che consentono il prolungamento del tempo determinato oltre i 4 anni. Alla scadenza del contratto, il parlamentare può proporre anche un rinnovo a condizioni meno favorevoli per il collaboratore, che comunque conserva il proprio diritto di rifiutare tale proposta;
3. lavoro occasionale (*casual contract*): lavoro non continuativo che prevede una retribuzione per lavori svolti *ad hoc* e in base alle presenze registrate (su moduli messi a disposizione dall'IPSA);
4. praticantato retribuito (*intern*): prevede una retribuzione, e può essere assimilato al contratto a tempo determinato (qualora stabilisca orario di lavoro e un termine), oppure al lavoro occasionale.

Il collaboratore è un dipendente del parlamentare e non della Camera dei Comuni. Fino al 2009 lo stipendio dei collaboratori veniva erogato direttamente dalla Camera, tramite il Dipartimento finanze; con la riforma del 2009 e l'istituzione dell'IPSA¹⁰⁹, ogni competenza sulle spese relative al personale di supporto dei membri della Camera dei Comuni è divenuta di tale organo.

L'indennità "*Staffing expenditure*" costituisce il limite massimo di spesa per il

¹⁰⁹ Vedi "Parliamentary Standards Act" del 2009. Secondo quanto si legge nel sito istituzionale (<http://www.theipsa.org.uk/>), l'"Independent Parliamentary Standards Authority" è stato istituito per garantire trasparenza nell'erogazione dei fondi per attività di supporto ai parlamentari; ogni richiesta di spesa è vagliata e valutata sul fronte contabile e se rispetta determinati parametri viene approvata.

reclutamento di collaboratori. Per l'anno 2017 l'indennità di base ha il limite prefissato di 161.550 sterline (183.496,83€) per i parlamentari dell'area di Londra, e di 150.900 sterline (171.399,51€) per i parlamentari al di fuori dell'area di Londra¹¹⁰. All'interno di questi limiti prefissati, il parlamentare datore di lavoro detiene la massima discrezionalità sul numero dei collaboratori e delle relative retribuzioni. Sia il contratto a tempo indeterminato che quello a tempo determinato, prevedono l'adeguamento annuale della retribuzione sulla base delle indicazioni fornite dall'IPSA per le varie figure di collaboratore.

I contratti standard forniti dall'IPSA ai parlamentari rispettano tutte le norme previste per la materia¹¹¹, tra cui le mansioni svolte dal collaboratore, che vengono ricondotte a tre tipologie di figure professionali:

1. office manager: personale di segreteria e gestione degli impegni del parlamentare;
2. case worker: personale che cura i rapporti con soggetti terzi e svolge funzioni di consulenza sulla legislazione;
3. parliamentary assistant: personale addetto a studi e ricerche.

Ogni contratto standard prevede un periodo di prova della durata di sei mesi, durante il quale ciascuna delle parti può recedere dal rapporto di lavoro; l'orario di lavoro è compreso tra le 37 e le 42 ore settimanali per il contratto a tempo pieno, ma non si possono oltrepassare in nessun caso le 48 ore settimanali¹¹².

Per quel che concerne la previdenza, tutti i collaboratori assunti per più di tre

110 <https://www.theipsa.org.uk/media/1608/9-mps-scheme-of-business-costs-and-expenses-2017-18.pdf>, al capitolo 7.12-7.13.

111 Vedi "Employment Rights Act" del 1996, Section I, che prevede per i contratti di lavoro: forma scritta, nomi dei contraenti, data di stipulazione e di inizio del rapporto, sede di lavoro, ammontare della retribuzione, ferie e congedi, indicazioni per la risoluzione.

112 Limite stabilito dal "Working Time Regulations" del 1998.

mesi vengono inseriti nel piano pensionistico “*Portcullis Pension Plan*”, vale a dire un fondo gestito da due compagnie assicurative nel quale l'IPSA versa mensilmente il 10% delle retribuzioni.

I collaboratori, oltre al diritto alle ferie e alla malattia, hanno garanzie che riguardano direttamente il rapporto di lavoro: il contratto prevede infatti una specifica procedura per i reclami da parte del dipendente (c.d. “*grievance procedure*”). La procedura prevede un tentativo di risoluzione informale della questione sorta; in caso di esito negativo il reclamo va presentato in forma scritta al datore di lavoro, che fissa un incontro al quale il collaboratore può presentarsi assistito da un rappresentante sindacale. Successivamente all'incontro il datore di lavoro deve fornire una risposta scritta entro 5 giorni.

Il contratto contiene, come già accennato, la data di inizio del rapporto di lavoro; durante i periodi di scioglimento delle Camere sia il parlamentare che i collaboratori continuano a percepire le indennità loro spettanti. In caso di rielezione del parlamentare, i collaboratori mantengono il proprio posto di lavoro, in caso contrario possono essere licenziati per giusta causa.

Oltre le categorie di lavoratori fin qui descritte, meritano un cenno anche i tirocinanti volontari (interns) che in molti casi non percepiscono una retribuzione; quello degli “interns” è il metodo più utilizzato per la selezione di quelli che saranno i futuri collaboratori.

Nella tabella di seguito¹¹³ sono riassunti i limiti di spesa per le diverse indennità a disposizione dei membri della Camera dei Comuni.

113 Consultabile per maggiori informazioni all'indirizzo: <https://www.theipsa.org.uk/media/1608/9-mps-scheme-of-business-costs-and-expenses-2017-18.pdf>, pag. 51, allegato A.

ANNEX A. SUMMARY OF BUDGETS FOR 2017-18

Budget heading	Area	Annual budget
Accommodation costs (for MPs claiming for rental payments)	Renting in the London Area	£22,760
	Non-London Area	£15,850
Accommodation costs – associated costs only (for MPs who own their own homes)	N/A	£8,850
Office costs	London Area	£27,550
	Non-London Area	£24,850
Staffing costs	London Area	£161,550
	Non-London Area	£150,900
Winding-up costs	London Area	£57,150
	Non-London Area	£53,950
Start-up supplement	N/A	£6,000
London Area Living Payment (LALP)	For eligible MPs on a monthly basis	£3,820
Additional London Area Living Payment	For eligible MPs on a monthly basis	£1,350
Accommodation costs - uplift for MPs with dependants (for MPs claiming for rent). Maximum of 3 uplifts allowed.	Per eligible dependant per year	£5,435

- *Stati Uniti*

Il Parlamento degli Stati Uniti d'America (c.d. Congresso), secondo quanto stabilito dalla Costituzione¹¹⁴, è l'organo legislativo del Governo federale, e si compone di due Camere: Camera dei Rappresentanti (*House of Representatives*¹¹⁵) e Senato (*Senate*¹¹⁶). Le fonti che disciplinano il rapporto tra parlamentari e collaboratori sono sia norme di tipo federale (*“Uninformed Services Employment and Reemployment Rights Act”* e *“Federal labor-*

114 L'articolo I della Costituzione americana stabilisce la branca legislativa del governo, il Congresso degli Stati Uniti d'America, che comprende la Camera dei Rappresentanti e il Senato. L'articolo fissa il metodo di elezione e la qualifica dei membri di ciascuna camera. Inoltre, delinea le procedure legislative e indica i poteri del ramo legislativo. Infine, stabilisce i limiti del potere legislativo federale e di stato. L'articolo I è il più lungo dei sette articoli. Gli emendamenti all'articolo I, contrariamente agli emendamenti agli altri articoli, sono limitati dalla Costituzione.

115 <https://www.house.gov/>

116 <https://www.senate.gov/>

management relations”, U.S Code cap. 4 “*Officers and Employèes of Senate and House of Representatives*”), che regolamentari (“*Rules*” della Camera dei Rappresentanti e del Senato).

Secondo quanto è possibile recepire dal “*Member's Handbook*”¹¹⁷ della Camera dei Rappresentanti, i dipendenti pubblici in servizio presso le due Camere sono in numero inferiore rispetto ai collaboratori dei singoli parlamentari: questi ultimi, a differenza dei primi, sono legati da un contratto di lavoro di tipo privatistico al parlamentare, anche se le retribuzioni sono interamente a carico del bilancio federale.

Il parlamentare-datore di lavoro¹¹⁸ ha la massima discrezionalità nella scelta dei collaboratori, che deve essere fatta nel rispetto delle norme federali e statali; le Commissioni parlamentari, al pari dei singoli parlamentari, possono nominare dei collaboratori ma anche dei consulenti esterni, nel numero massimo di sei unità (“*Professional staff members*”).

Presso il Senato è stato istituito un ufficio (“*Placement office*”) che si occupa del reclutamento dei collaboratori per i singoli senatori e per le Commissioni¹¹⁹, vagliando i *curriculum* che tutti gli interessati a questo tipo di professione possono inviare.

Nella Camera dei Rappresentanti e nel Senato, i parlamentari godono di ampi spazi di manovra nella costituzione dei propri gabinetti, potendo nominare ben 18 impiegati permanenti, e 4 impiegati aggiuntivi da scegliere all'interno delle seguenti categorie:

117 Sito istituzionale che elenca le norme di interesse per i membri della Camera dei Rappresentanti, tra cui è possibile consultare anche quelle relative ai membri degli staff, al seguente indirizzo: <https://cha.house.gov/handbooks/members-congressional-handbook#Members-Handbook-Staff>

118 La legge in materia, definisce i parlamentari, nella loro veste di datori di lavoro, come “autorità di impiego”.

119 Ulteriori informazioni sul “*Placement office*” sono disponibili al seguente indirizzo: https://www.senate.gov/visiting/common/generic/placement_office.htm

1. Stagisti (*Interns*): praticanti retribuiti o anche non retribuiti. Svolgono mansioni prestabilite tramite la predisposizione di un piano formativo, della cui corretta esecuzione il parlamentare è direttamente responsabile. Gli stagisti non possono essere occupati per oltre 120 giorni annui;
2. Lavoratori a tempo parziale (*Part-time employèès*): lavoratori la cui prestazione lavorativa non può superare i 15 giorni mensili;
3. Lavoratori temporanei (*Temporary employèès*): la peculiarità di questa tipologia di lavoratori è lo svolgimento di un compito prefissato, da eseguire entro il termine di 90 giorni, prorogabili a discrezione del parlamentare;
4. Lavoratori condivisi (*Shared employèès*): impiegati che lavorano per più di un membro del Congresso contemporaneamente.

Alle categorie degli “*interns*” e dei “*temporary employèès*” non si applicano i regimi previdenziali e di assicurazione sanitaria previsti per la totalità dei dipendenti pubblici federali.

Lo strumento con cui si provvede agli stanziamenti necessari per l'assunzione e le retribuzioni è la legge di bilancio degli organi legislativi, denominata “*Legislative Branch appropriations*”¹²⁰; ogni anno infatti vengono adeguati gli stanziamenti sulla base di appositi *report* redatti da ciascuna Camera.

La nomina ufficiale del collaboratore richiede la firma del membro del Congresso per il quale lavoreranno sul modulo che autorizza l'emissione mensile della busta paga (“*Payroll certification form*”). L'istituzione autorizza la remunerazione del collaboratore solamente per i servizi di supporto

¹²⁰ Il testo contenente gli stanziamenti per l'anno 2018, e il dettaglio dell'iter parlamentare seguito è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1648/all-info>

all'attività del parlamentare per cui presta servizio (quindi attività ufficiali e istituzionali); non possono dunque essere retribuiti con fondi pubblici quei collaboratori che prestano il loro servizio per lo svolgimento di prestazioni in attività non ufficiali, come possono essere, ad esempio, le campagne elettorali. I parlamentari sono tenuti al rispetto delle norme sul salario minimo¹²¹, e i collaboratori usufruiscono di periodi di ferie e aspettativa che dovranno concordare con le proprie “autorità di impiego”. Il rapporto di lavoro può essere interrotto senza preavviso da ambo le parti.

5.1 Il modello del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo¹²² (detto anche Europarlamento) è un'istituzione di tipo parlamentare dell'Unione europea. Esso rappresenta i popoli europei ed è l'unica istituzione dell'Unione ad essere direttamente eletta dai cittadini. Esercita la funzione legislativa assieme al Consiglio dell'Unione europea e, in deroga alla regola generale che assegna tale prerogativa alla Commissione, possiede anche il potere di iniziativa legislativa nelle materie prefissate dai Trattati.

Lo status degli assistenti dei parlamentari europei è disciplinato da diverse fonti regolatrici.

La prima di queste fonti è il regolamento interno del Parlamento europeo, che all'articolo 11, comma 6, riconosce indirettamente questa figura professionale, prescrivendo che “i Questori stabiliscono il numero massimo di assistenti che ciascun deputato può accreditare”.

121 Cfr.: “*Fair labor standards Act*” del 1938.

122 <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>

La seconda fonte è l'articolo 166-*bis* del medesimo regolamento, facente parte del Titolo IV sulla trasparenza dei lavori, e che disciplina i titoli e le modalità per l'accesso al Parlamento europeo.

La terza fonte è rappresentata dallo “Statuto dei deputati del Parlamento europeo”¹²³, adottato il 28 settembre 2005, il quale all'articolo 21 stabilisce alcune norme in materia di assistenti parlamentari:

1. I deputati hanno diritto ad essere assistiti da collaboratori personali da loro liberamente scelti;
2. Il Parlamento copre le spese effettivamente sostenute per l'impiego degli assistenti;
3. Il Parlamento fissa le condizioni per l'esercizio di questo diritto.

Successivamente all'entrata in vigore dello Statuto sono arrivate le delibere dell'Ufficio di presidenza che hanno dato attuazione alle misure ivi stabilite.

La quarta ed ultima fonte è il regolamento CE n. 160/2009¹²⁴, il quale ha riformato lo status degli “assistenti accreditati”, che divengono dipendenti del Parlamento e quindi assimilati giuridicamente agli “altri agenti delle Comunità europee”, i quali rientrano nella disciplina prevista dal regolamento CE n. 259/1968; resta fermo comunque il rapporto fiduciario tra parlamentare ed assistente.

Ciascun deputato può quindi assumere uno o più assistenti, liberamente scelti, con un budget messo a disposizione per l'anno 2017 pari a 24164€. Le figure a

123 (2005/684/CE, Euratom), entrato in vigore a partire dalla VIII legislatura iniziata nel 2009. La versione definitiva di detto Statuto, ancora in vigore, è consultabile in tutte le lingue degli Stati dell'Unione al seguente indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32005Q0684>.

124 Questo regolamento nasce da una proposta del Consiglio UE, volta a riformare il regime applicabile agli “agenti delle Comunità europee”, per creare una nuova categoria di personale specifica per il Parlamento europeo.

disposizione del deputato possono essere essenzialmente due:

1. assistenti parlamentari accreditati¹²⁵: prestano servizio in una delle tre sedi del Parlamento europeo (Bruxelles, Strasburgo, Lussemburgo), sono sottoposti a uno specifico regime giuridico, e i loro contratti sono stipulati e gestiti direttamente dall'istituzione;
2. assistenti locali¹²⁶: persone fisiche che assistono il deputato nello Stato membro di elezione, e con cui hanno stipulato un contratto nel rispetto della normativa nazionale.

Queste due categorie¹²⁷ sono molto differenti tra loro. Gli “assistenti accreditati” prestano servizio presso le sedi del Parlamento; per garantire trasparenza e omogeneità di trattamento costituiscono una specifica categoria professionale e sono soggetti alle norme applicabili agli “altri agenti delle Comunità europee”. Vengono assunti direttamente dal Parlamento europeo e il loro contratto è sempre a tempo determinato¹²⁸ per 5 anni, collegato quindi alla durata della legislatura.

Gli assistenti vengono retribuiti direttamente dal Parlamento europeo, che per far fronte a queste spese attinge alle risorse stanziare nel bilancio per i costi del personale. Va comunque precisato che anche se gli assistenti sono direttamente

125 Gli assistenti accreditati, assunti a Bruxelles (o a Lussemburgo/Strasburgo), dipendono direttamente dall'amministrazione del Parlamento. I deputati possono assumere tre assistenti accreditati o, a certe condizioni, addirittura quattro. Almeno il 25% della dotazione per l'assistenza parlamentare è riservata agli assistenti accreditati.

126 Gli assistenti locali assistono il deputato nel suo Stato membro di elezione. Tali contratti sono gestiti da un terzo erogatore riconosciuto che garantisce il rispetto delle disposizioni in materia di previdenza sociale e regime fiscale. I contratti degli assistenti locali sono contratti di lavoro o contratti di prestazioni di servizio.

127 Il sito ufficiale del parlamento europeo chiarisce: “L'assistente accreditato è basato in uno dei tre luoghi di lavoro del Parlamento europeo (Bruxelles, Lussemburgo o Strasburgo) e dispone di un contratto di lavoro ai sensi del diritto europeo concluso direttamente con il Parlamento. L'assistente locale è basato in uno degli Stati membri UE e dispone di un contratto di lavoro o di un contratto di prestazione di servizi disciplinato dal diritto privato, concluso direttamente con il deputato e soggetto al diritto nazionale. Inoltre, i deputati possono anche accogliere i tirocinanti negli edifici del PE e negli Stati membri”.

128 Cfr.: regolamento CE n. 160/2009.

dipendenti del Parlamento, questi ultimi non hanno alcun accesso privilegiato ai posti messi a concorso dalle istituzioni europee, per quel che concerne le carriere da funzionario e da agente.

Gli assistenti locali invece non godono delle innovazioni introdotte dal regolamento CE n. 160/2009, e restano sottoposti al precedente regime.

I contratti di lavoro stipulati dai deputati con questi lavoratori devono essere obbligatoriamente gestiti da un “terzo erogatore”, stabilito in uno Stato membro, e abilitato all'esercizio di un'attività professionale nel campo tributario e previdenziale.

Il deputato stipula un contratto¹²⁹ con il terzo erogatore (liberamente) scelto, mediante il quale quest'ultimo si obbliga alla corretta applicazione della normativa fiscale e previdenziale nazionale per i contratti di cui assume la gestione. Il Parlamento quindi provvederà al pagamento delle spettanze al terzo erogatore, ma solo dopo che quest'ultimo avrà prodotto i necessari documenti giustificativi.

I nomi degli assistenti accreditati e locali di ogni deputato sono resi pubblici e conoscibili, tramite pubblicazione nella pagina internet istituzionale del Parlamento europeo, in apposita sezione¹³⁰.

Attualmente, il numero massimo di assistenti accreditabili per ogni deputato è pari a tre, secondo quanto stabilito dai Questori per la legislatura corrente. Nel bilancio generale delle Comunità europee, all'interno della sezione dedicata al Parlamento europeo, sono rinvenibili gli stanziamenti destinati a coprire l'assistenza parlamentare (stabiliti tramite la legge di bilancio annuale); questi stanziamenti coprono interamente i costi connessi agli assistenti dei

129 Il contratto consiste in un modello standard predisposto dall'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo.

130 L'elenco di tutti gli assistenti, accreditati e locali, attualmente sotto contratto con il Parlamento europeo è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/assistants.html>

parlamentari, sia accreditati che locali.

I requisiti per accedere a questo tipo di carriera sono: cittadinanza europea, conoscenza delle lingue di lavoro delle istituzioni europee (inglese, francese), titolo di studio adeguato (almeno il diploma di scuola superiore), idoneità fisica allo svolgimento di quella tipologia di mansioni.

Il contratto degli assistenti accreditati è sempre a tempo determinato, di durata pari o inferiore alla legislatura, a tempo pieno o a tempo parziale, e deve indicare il grado in cui l'assistente viene inquadrato. Ogni deputato ha la facoltà di stabilire l'orario settimanale dei propri assistenti accreditati, che non può in ogni caso superare le 42 ore settimanali; in periodi di particolare abbondanza di lavoro, agli assistenti può essere richiesto di effettuare ore di lavoro straordinario, che però non danno luogo a maggiorazioni di retribuzione.

Peculiarità del modello europeo è la previsione di un sussidio di disoccupazione, spettante agli assistenti accreditati alla scadenza naturale del contratto. Gli assistenti sono inquadrati per gradi¹³¹, ad ognuno dei quali corrisponde uno stipendio base, a partire da circa 1600€ mensili per il grado 1 (il più basso), fino ad arrivare ai massimali elencati nella tabella di seguito.

La retribuzione degli assistenti è fissata dallo Statuto dei funzionari e degli altri agenti sulla base di una griglia di 19 gradi, indicizzata annualmente sulla base dell'inflazione.

Le retribuzioni massime degli assistenti locali (stipendio lordo per i dipendenti o onorari al netto di IVA per i prestatori persone fisiche) non possono superare in media mensile i seguenti massimali per un tempo pieno:

¹³¹ Il regolamento CE n. 160/2009 fissa 19 gradi, ad ognuno dei quali spetta un predeterminato stipendio base.

Austria	8 253 €	Germania	8 253 €	Polonia	2 937 €
Belgio	8 253 €	Grecia	5 283 €	Portogallo	4 641 €
Bulgaria	2 885 €	Ungheria	2 885 €	Romania	2 885 €
Croazia	3 387 €	Irlanda	8 253 €	Slovacchia	3 045 €
Cipro	6 483 €	Italia	8 253 €	Slovenia	5 751 €
Repubblica ceca	3 186 €	Lettonia	2 885 €	Spagna	6 654 €
Danimarca	8 253 €	Lituania	2 885 €	Svezia	8 253 €
Estonia	3 324 €	Lussemburgo	8 253 €	Regno Unito	8 253 €
Finlandia	8 253 €	Malta	5 580 €		
Francia	8 253 €	Paesi Bassi	8 253 €		

Di seguito i valori espressi in valuta locale:

Bulgaria	5 642 BGN	Polonia	13 010 PLN
Croazia	25 527 HRK	Romania	13 032 RON
Repubblica ceca	86 165 CZK	Svezia	80 605 SEK
Danimarca	61 394 DKK	Regno Unito	6 999 GBP
Ungheria	898 619 HUF		

Per quel che concerne gli assistenti locali invece, come già accennato, il datore di lavoro è direttamente il parlamentare (tramite il terzo erogatore), e quindi non esiste alcun vincolo giuridico tra l'assistente ed il Parlamento europeo. Gli assistenti locali vengono retribuiti dal terzo erogatore con cui il deputato stipula un contratto, il quale serve a definire le modalità di pagamento, l'ammontare della retribuzione e le responsabilità che ricadono su questo soggetto terzo.

Il Parlamento versa al terzo erogatore i pagamenti dovuti in esecuzione dei contratti di cui ha ricevuto in affidamento la gestione (tra cui anche le convenzioni di tirocinio), previa presentazione dei documenti giustificativi necessari.

Per documenti giustificativi si intende:

- a) in caso di un assistente locale: copia del contratto di lavoro, certificato di iscrizione a un regime di previdenza sociale in cui figura il nome del deputato come datore di lavoro, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, scheda dettagliata di retribuzione e oneri contrattuali, copia del contratto stipulato tra il deputato e il terzo erogatore;
- b) in caso di un prestatore di servizi: copia del contratto di prestazione di servizi tra lavoratore e deputato specificante la natura dei servizi prestati, attestato contenente il numero di partita IVA, copia del contratto stipulato tra deputato e terzo erogatore.

6. Le proposte di legge

Come già accennato in precedenza, l'annosa questione dei collaboratori parlamentari non è stata affrontata con la giusta serietà, o semplicemente non è mai esistita la volontà politica di approntare una normazione in materia. Diverse sono state le proposte di legge depositate sia al Senato della Repubblica che alla Camera dei Deputati, ma l'*iter* di queste proposte è sempre stato bloccato prima di giungere a qualsiasi tipo di risultato. In questo capitolo illustreremo le diverse proposte presentate nei due rami del Parlamento, iniziando dal Senato per poi arrivare alla Camera.

Senato della Repubblica

- ***A.S. 1355 (XVI legislatura)***

Denominato “Disciplina delle funzioni di collaboratore parlamentare”. Si compone di otto articoli ed è stato presentato il 3 febbraio 2009, a firma dei senatori: Bianchi, Astore, Del Vecchio, D'Ubaldo, Fosson, Garavaglia e Serra. L'articolo 1 istituisce e disciplina la figura professionale del collaboratore parlamentare, elencando le mansioni che questi soggetti possono svolgere per il parlamentare.

L'articolo 2 modifica in parte la legge n. 1261 del 1965, stabilendo che gli Uffici di Presidenza delle Camere determinano il numero massimo di collaboratori accreditabili e l'ammontare del fondo destinato esclusivamente alla retribuzione di questi ultimi. Quindi le somme non impegnate dal parlamentare rientrano nella disponibilità del bilancio della Camera di appartenenza.

L'articolo 3 stabilisce la natura privatistica del contratto di lavoro, che può

essere a tempo indeterminato (con rescissione automatica al termine della legislatura), determinato o a progetto.

L'articolo 4 disciplina titoli e compatibilità. Stabilisce in dettaglio i titoli di studio necessari allo svolgimento delle mansioni di cui all'articolo 1, e l'incompatibilità con l'incarico per i congiunti fino al terzo grado dei parlamentari.

L'articolo 5 stabilisce che al collaboratore spettano tutte le competenze previste dalla tipologia di contratto prescelto, e che la retribuzione va stabilita nel contratto.

L'articolo 6 istituisce l'Albo dei collaboratori parlamentari, la cui iscrizione è *conditio sine qua non* per l'accesso ai locali delle Camere. Prevede inoltre la firma, unitamente al contratto di lavoro, di un codice etico, le cui violazioni comportano sanzioni di vario genere, fino alla rescissione del contratto.

- ***A.S. 1515 (XVI legislatura)***

Denominato “Regolamentazione del rapporto di lavoro dei collaboratori parlamentari). Si compone di un solo articolo ed otto commi, ed è stato presentato il 21 aprile 2009, a firma dei senatori: Comincioli, Franco e Adragna.

Il comma 1 prevede la possibilità per i parlamentari di avvalersi di personale esterno alle amministrazioni di Camera e Senato in qualità di collaboratori.

Il comma 2 sancisce la natura fiduciaria del rapporto di lavoro, e che ad esso si applica la disciplina privatistica specifica per la tipologia contrattuale scelta¹³².

Il comma 3 qualifica i parlamentari come sostituti di imposta, nel caso di sottoscrizione di contratti di lavoro di tipo subordinato.

¹³² Si ricorda che il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 16 marzo 1987, pubblicato in G.U. n. 89 del 16 aprile 1987, ha dato le opportune specificazioni al fine dell'inquadramento previdenziale dei collaboratori dei parlamentari.

Il comma 4 disciplina la durata dei contratti di lavoro, facendola coincidere con la durata della legislatura. In caso di scioglimento anticipato delle Camere il contratto è risolto di diritto.

Il comma 5 stabilisce la possibilità per i parlamentari di avvalersi di altre forme di supporto, in aggiunta o in alternativa al lavoro dei collaboratori parlamentari.

Il comma 6 rinvia agli Uffici di Presidenza l'adozione di provvedimenti che consentano l'individuazione dei documenti idonei per ottenere il rilascio dell'attestazione qualificante il personale di collaborazione.

Il comma 7 precisa che i rapporti di lavoro dei collaboratori non danno luogo ad alcun rapporto di impiego tra i collaboratori stessi e le amministrazioni delle Camere.

Il comma 8 estende la disciplina del presente disegno di legge al personale dei Gruppi parlamentari.

- ***A.S. 3508 (XVI legislatura)***

Denominato “Disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori”. Si compone di tre articoli, ed è stato trasmesso alla Presidenza del Senato dal Presidente della Camera dei Deputati il 4 ottobre 2012. Il testo infatti è stato approvato dalla Camera, unificando i disegni di legge nn. 2438 e 5383, a firma dei deputati: Cadurelli, Gneccchi, Schinu, Bellanova e Rampi (2438); Cazzola, Gneccchi, Poli, Muro, Mottola e Fabbri (5383).

L'articolo 1 istituisce la figura del collaboratore parlamentare, prevedendo la possibilità per i parlamentari di essere assistiti da collaboratori liberamente scelti tra il personale esterno alle amministrazioni delle Camere.

L'articolo 2 sancisce la natura fiduciaria dell'incarico, e l'applicazione delle

norme del codice civile per la tipologia contrattuale scelta. La durata dell'incarico è al massimo pari a quella della legislatura, e in caso di cessazione anticipata del mandato del parlamentare il contratto si risolve di diritto. È vietato stipulare contratti con parenti e affini entro il secondo grado. I rapporti di lavoro dei collaboratori parlamentari non danno luogo ad alcun rapporto di impiego con le amministrazioni di Camera e Senato, e la risoluzione delle controversie è devoluta all'autorità giudiziaria ordinaria.

L'articolo 3 devolve a un'intesa tra gli Uffici di Presidenza la disciplina del pagamento diretto delle retribuzioni e degli adempimenti fiscali e previdenziali, che non possono essere inferiori ai minimi contrattuali o a un equo compenso commisurato alla natura e all'orario della prestazione. La Camera di appartenenza vigila sul corretto svolgimento delle attività indicate nel contratto di lavoro. Il parlamentare può avvalersi delle prestazioni di ulteriori collaboratori nel rispetto dei contratti collettivi e della legislazione in materia di diritto del lavoro, con retribuzione ed oneri a proprio carico.

- *A.S. 821 (XVII legislatura)*

Denominato “Disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori”. Si compone di tre articoli, ed è stato presentato l'11 giugno 2013, a firma dei senatori: Battista, Puglia, Bencini, Catalfo, Paglini, Bignami, Blundo, Bocchino, Campanella, Donno, Giarrusso, Lezzi e Montevecchi.

L'articolo 1 stabilisce che i parlamentari possono essere assistiti nelle attività connesse al proprio mandato da un massimo di due collaboratori, scelti tra persone esterne alle amministrazioni delle Camere¹³³.

¹³³ Come si evince dalla relazione tecnica al disegno di legge, il limite di due collaboratori nasce dall'esigenza di retribuire adeguatamente i collaboratori, considerato l'ammontare complessivo della somma a disposizione del singolo parlamentare alla voce «rimborso delle spese per l'esercizio del mandato».

L'articolo 2 tratta la disciplina del rapporto di lavoro, e prescrive la possibilità di stipulare contratti sia di tipo subordinato (con l'applicazione dell'art. 2118 c.c. in caso di recesso *ad nutum*) che autonomo. Il rapporto di lavoro ha natura fiduciaria e cessa con la conclusione della legislatura oppure con la cessazione anticipata del mandato del parlamentare. Non possono svolgere le mansioni di collaboratore il coniuge del parlamentare e i parenti ed affini entro il secondo grado, nonché i parenti o affini di un altro parlamentare appartenente allo stesso Gruppo. Devolve infine la risoluzione delle controversie alla giurisdizione ordinaria.

L'articolo 3 rinvia a delibere degli Uffici di Presidenza la regolamentazione delle modalità del pagamento diretto delle retribuzioni dei collaboratori, e i relativi adempimenti fiscali e previdenziali. La Camera di appartenenza vigila sulla compatibilità delle attività indicate nel contratto e sulla tipologia contrattuale scelta, con le attività svolte dal collaboratore. L'ultimo comma consente al parlamentare di attivare tirocini formativi, nel limite di una unità.

Camera dei Deputati

- ***A.C. 1105 (XVII legislatura)***

Denominato “Disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori”. Si compone di tre articoli, ed è stato presentato il 30 maggio 2013, a firma dei deputati: Gneccchi, Damiano, Bellanova, Casellato, Fontana, Incerti, Madia, Maestri, Martelli, Miccoli.

L'articolo 1 istituisce la figura del collaboratore parlamentare, prevedendo la facoltà per i parlamentari di essere assistiti da collaboratori liberamente scelti, non appartenenti alle amministrazioni delle Camere.

L'articolo 2 sancisce la natura fiduciaria del rapporto di lavoro, e stabilisce la

sua estinzione al termine della legislatura in cui è sorto oppure in caso di cessazione anticipata del mandato da parte del parlamentare. Inoltre rimanda la competenza delle controversie all'autorità giudiziaria ordinaria.

L'articolo 3 rinvia a intese tra gli Uffici di Presidenza delle Camere la disciplina delle modalità di pagamento diretto delle retribuzioni dei collaboratori e dell'assolvimento degli adempimenti fiscali e previdenziali. Attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di vigilanza sul corretto svolgimento del rapporto di lavoro, nonché la disciplina per lo svolgimento delle attività dei collaboratori presso le sedi e gli uffici parlamentari.

- ***A.C. 3515 (XVII legislatura)***

Denominato “Modifica all'articolo 2 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, e altre disposizioni in materia di disciplina del rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori”. Si compone di sei articoli ed è stato presentato il 7 gennaio 2016, a firma della deputata Bianchi.

L'articolo 1 istituisce e disciplina la figura del collaboratore parlamentare, elencando le mansioni che essi possono svolgere stabilisce che possono essere accreditati sia presso le Camere che presso l'ufficio del parlamentare nel luogo di elezione.

L'articolo 2 modifica in parte la legge n. 1261 del 1965, rimandando a decisioni degli uffici di Presidenza la determinazione del numero massimo di collaboratori accreditabili e l'ammontare del fondo a disposizione dei parlamentari per la retribuzione dei collaboratori.

L'articolo 3 stabilisce la natura privatistica del contratto di lavoro, che può essere sia a tempo determinato che indeterminato; il comma 2 chiarisce che i contratti a tempo indeterminato si risolvono di diritto con la fine, naturale o anticipata, della legislatura.

L'articolo 4 disciplina titoli e incompatibilità, stabilendo come titolo minimo per le mansioni meno complesse il diploma di istruzione superiore, e per le altre il diploma di laurea. Vieta inoltre lo svolgimento dell'incarico ai congiunti fino al terzo grado, e ai funzionari della Camera di appartenenza del parlamentare.

L'articolo 5 stabilisce che la retribuzione del collaboratore è sancita dal contratto di lavoro ed è erogata utilizzando il fondo appositamente costituito.

L'articolo 6 istituisce l'albo dei collaboratori parlamentari, la cui iscrizione consente l'accesso ai palazzi e la possibilità di usufruire dei corsi di perfezionamento e aggiornamento promossi dalle pubbliche amministrazioni. Unitamente al contratto di lavoro i collaboratori sottoscrivono un codice etico approvato, d'intesa, dal Consiglio di Presidenza del Senato e dall'Ufficio di Presidenza della Camera.

6.1 Considerazioni

I progetti di legge elencati nel precedente paragrafo, volti a disciplinare lo *status* giuridico dei collaboratori parlamentari, presentano una insolita affinità ed una comune architettura, spiegabile con il fatto che probabilmente tutte tendevano ad accogliere le istanze della categoria. Diversi sono quindi i punti di contatto.

Il primo punto di contatto è sicuramente il fatto che ogni disegno di legge tenta di fornire una definizione della figura professionale, che, sintetizzando, è quella di un soggetto che svolge attività connesse all'espletamento del mandato parlamentare. Non tutti i disegni di legge però (ad eccezione dell'A.S. 1355 e dell'A.C. 3515), si avventurano nella definizione delle mansioni svolte da questi soggetti; a parere di chi scrive, la scelta di non elencare le mansioni è migliore in quanto non si limitano le interpretazioni della norma e quindi le

mansioni assegnabili. Oltretutto, l'avanzare della tecnologia e con essa il cambiamento delle modalità in cui si estrinseca lo svolgimento dell'incarico di collaborazione richiederebbe, probabilmente, un aggiornamento periodico dell'elenco delle mansioni, che negli altri casi non sarebbe necessario.

Il secondo punto di contatto tra i vari disegni di legge è rappresentato dalla enfattizzazione della natura fiduciaria del rapporto tra il parlamentare e il proprio collaboratore. Effetto inevitabile di questo stretto legame è la durata prestabilita del contratto di lavoro, che tutti i disegni di legge sopra elencati fanno coincidere con la scadenza del mandato parlamentare, naturale o anticipata che sia. Nel caso in cui venga sottoscritto un contratto a tempo indeterminato questi si risolve automaticamente alla fine della legislatura.

Il terzo punto di contatto è la volontà di far emergere questi rapporti di collaborazione tramite il deposito dei contratti, per favorire la crescita professionale. Alcuni disegni di legge infatti (A.S. 3508 e A.C. 3515) suggeriscono la creazione di un albo dei collaboratori parlamentari, la cui iscrizione costituisce il titolo per l'accesso ai palazzi delle Camere e a corsi di aggiornamento professionale promossi dalle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche.

Ultimo elemento che accomuna tutte le proposte di legge è il fatto di essere rimaste tali. Nonostante i ripetuti scandali infatti, la classe politica non ha mai portato a compimento questa necessaria riforma. Non è tollerabile che l'illegalità possa regnare proprio nei luoghi direttamente partecipi della sovranità popolare, quali sono le due Camere. Ma bisogna partire da un assunto: sanare questa situazione avrà dei costi che i bilanci delle Camere dovranno necessariamente sostenere, giacché, come tutti i diritti, anche quello di questi lavoratori di poter lavorare regolarmente e di usufruire delle tutele riconosciute dall'ordinamento alla generalità dei lavoratori ha un costo.

Le due Camere devono quindi arrivare un punto di svolta abolendo il “limbo”

nel quale questi soggetti sono reclusi da anni: regolarizzare tutti oppure rinunciare definitivamente ai servizi da essi offerti, questo ovviamente a totale discapito della qualità dei lavori parlamentari. È una scelta che però deve essere fatta alla luce del sole, evitando di approntare regolamentazioni che rimettano all'arbitrio dei parlamentari l'utilizzo delle risorse a disposizione, come vedremo analizzando la proposta dei deputati Questori presentata nell'Ufficio di Presidenza del 13 dicembre 2017.

6.2 La proposta dei deputati Questori

Riportiamo qui la proposta avanzata dal Collegio dei Questori, estraendo alcune parti direttamente dal testo presentato.

Dopo una breve analisi comparativa, e dopo aver precisato che qualsiasi regolamentazione venga attuata prevede oneri aggiuntivi a carico del bilancio della Camera dei Deputati, il documento procede sciorinando la proposta, la quale prevede che: “[...] i deputati che intendano avvalersi di un collaboratore debbono destinare alla sua retribuzione l'intera quota del contributo mensile per le spese connesse all'esercizio del mandato soggetta a rendicontazione (pari a euro 1845¹³⁴), quota che costituirebbe l'ammontare lordo fiscale della retribuzione. Ove essi non intendano avvalersi di un collaboratore, resterebbe disponibile la medesima somma a titolo di rimborso delle spese per l'esercizio del mandato. Tale somma, sempre soggetta a rendicontazione, non potrebbe tuttavia essere più utilizzata, come accade oggi, per la remunerazione di collaborazioni, studi e ricerche ma solo per le restanti finalità previste dalle disposizioni vigenti. Secondo l'ipotesi in questione, assumendo a riferimento un contratto di lavoro a tempo pieno, il collaboratore sarebbe retribuito con uno stipendio mensile netto pari a circa 1340 euro, per 12 mensilità. Il bilancio

134 La cifra è pari al 50% dell'attuale entità del “rimborso delle spese per l'esercizio del mandato”.

della Camera assumerebbe gli oneri di carattere previdenziale e assicurativo, che rappresenterebbero la maggiore spesa rispetto a quella determinata dalla normativa vigente. Complessivamente, tale simulazione determinerebbe un maggior onere per il bilancio della Camera pari a circa 6 milioni di euro annui. Sulla base della medesima ipotesi di principio, è stata anche effettuata una simulazione nel presupposto che il lordo fiscale della retribuzione sia pari ad euro 2100. Tale somma corrisponde alla quota del citato contributo soggetta a rendicontazione, nella misura precedente alla sua riduzione disposta dall'Ufficio di Presidenza a decorrere dal 2011, ferma restando l'assunzione a carico della Camera degli oneri previdenziali e assicurativi. In questo caso, la retribuzione netta risulterebbe di poco inferiore ai 1500 euro mensili, sempre per 12 mensilità. I maggiori oneri complessivi per il bilancio della Camera ammonterebbero a circa 8 milioni di euro annui. Nel caso in cui si intendesse ricondurre anche la quota forfetaria del contributo in esame al livello antecedente al 2011 (dunque alla somma complessiva di 4190 euro mensili), l'onere aggiuntivo per il bilancio della Camera sarebbe pari a circa 10 milioni di euro. È bene precisare in proposito che l'ipotesi descritta presuppone che il rapporto di lavoro intercorra direttamente tra parlamentare e collaboratore e che, rispetto ad esso, la Camera dei Deputati svolga nella materia esclusivamente il ruolo di ente pagatore e di sostituto di imposta. [...] Trattandosi di materia disciplinata in modo analogo presso i due rami del Parlamento, il Collegio è dell'avviso che alla definizione di un'eventuale nuova disciplina sia opportuno procedere d'intesa con il Senato della Repubblica”.

Questa proposta ha suscitato la reazione dell'associazione di categoria, la AICP, che tramite un comunicato stampa¹³⁵ ha esplicitato tutte le

135 http://www.collaboratoriparlamento.it/single_post/camera-collaboratori-parlamentari-regolamento-con-troppi-punti-oscuri

preoccupazioni relative alla sua eventuale approvazione, adducendo diverse motivazioni. Innanzitutto, ciò che viene contestato è il mancato coinvolgimento della categoria nell'approntamento della proposta di delibera; non viene inoltre istituita una voce di bilancio *ad hoc* per il pagamento delle retribuzioni dei collaboratori, lasciando la possibilità al deputato di continuare con il sistema attuale senza il dimezzamento del rimborso delle “spese per l'esercizio del mandato”, che a rigor di logica sarebbe più che ragionevole in virtù della volontà espressa del deputato di non avvalersi di un collaboratore. Il pericolo di una regolamentazione che preveda la facoltatività della contrattualizzazione da parte della Camera potrebbe diventare un boomerang contro i collaboratori in quanto i deputati, non vedendosi intaccata la parte di rimborso soggetta a rendicontazione, potrebbero alimentare forme alternative di collaborazione, destinando ad esempio i fondi ai Gruppi parlamentari, i quali, avendo questo finanziamento aggiuntivo, potrebbero “appaltare” all'esterno alcuni servizi di cui i deputati potrebbero poi usufruire; tutto ciò a discapito del vincolo fiduciario che lega il parlamentare al proprio collaboratore e della qualità dei servizi offerti.

Resta da capire se in un tempo come il nostro, caratterizzato da una forte disaffezione verso la politica e le istituzioni, sia opportuno dare questa ennesima dimostrazione di ignavia. Operare una regolamentazione, seppur costosa, è un dovere, e se ancora non si è riusciti a farlo il motivo è, a parere di chi scrive, molto semplice: l'obbligo della rendicontazione al 50% delle “spese per l'esercizio del mandato” ha regalato ai parlamentari una indennità aggiuntiva che considerano ormai parte integrante della loro retribuzione, e a cui non hanno alcuna intenzione di rinunciare. La proposta presentata dai Questori, implicitamente, rispecchia proprio questa volontà di versare ancora nelle tasche dei deputati una indennità che avrebbe dei fini ben precisi, ma che

viene utilizzata di fatto come retribuzione aggiuntiva o finanziamento indiretto ai partiti politici e ai Gruppi parlamentari, senza tenere conto di quei “fantasmi” che si aggirano nei corridoi di Palazzo Montecitorio (e di Palazzo Madama).

6.3 La possibile soluzione

Per quanto riguarda il modello a cui fare riferimento, chi scrive si pone parzialmente in contrasto con le rivendicazioni della AICP. Il modello in vigore al Parlamento europeo è sicuramente il migliore per quel che concerne attribuzioni, retribuzione, benefit e riconoscimento professionale; bisogna però essere anche realisti ed ammettere l'eccessiva onerosità di tale modello: gli oltre 24.000€ mensili che l'Europarlamento mette a disposizione dei deputati sono irraggiungibili per il nostro Parlamento nazionale, in particolar modo in un periodo di *spending review*¹³⁶ come quello attuale.

Per le ragioni appena esposte, il modello migliore da imporre potrebbe essere quello in vigore presso l'Assemblea Nazionale francese, seppure con alcuni elementi di novità, come descritto nel capitolo precedente della presente dissertazione. La completa ed esplicita devoluzione al diritto privato del rapporto di lavoro tra parlamentare e collaboratore, con l'assegnazione di un potere di vigilanza e sanzionatorio alla Camera di appartenenza, risponderebbero appieno alle esigenze esposte a gran voce dalla AICP e alla volontà delle Camere di non intaccare i risparmi ottenuti in questi anni di crisi,

136 Cfr. comunicato stampa Camera dei Deputati n. 4668 del 24/07/2017, “Restituzioni e risparmi. La relazione del Questore Dambroso sul bilancio interno della Camera”, ove si evince: “[...] Nel 2017 la Camera restituirà al bilancio dello Stato 80 milioni di euro. Si tratta della restituzione più consistente mai operata dalla Camera dei Deputati. Le restituzioni complessivamente operate a favore del bilancio dello Stato nella legislatura in corso ammonteranno in tal modo a 200 milioni di euro. Aggiungendo a tale somma i 150 milioni di euro di minore dotazione richiesta al bilancio dello Stato nel triennio 2013-2015 rispetto all'entità della dotazione richiesta nel 2012, i contribuenti avranno risparmiato per il funzionamento della Camera, dal 2013 al 2017, 350 milioni di euro”.

sovraccaricando i bilanci con nuove voci di spesa che neutralizzerebbero ogni sforzo. L'applicazione del modello francese sarebbe possibile, tecnicamente, con un impatto molto limitato sui bilanci di Camera e Senato, applicando il “CCNL Studi professionali” e collocando i collaboratori nell’”Area-E, Altre attività professionali intellettuali”, livello II¹³⁷, dell'appena citato contratto collettivo.

Tenendo ben presente l'entità complessiva dell'attuale “rimborso delle spese per l'esercizio del mandato” in entrambe le Camere, si potrebbe procedere in tal modo:

- istituzione dell'Albo dei collaboratori parlamentari, da tenere presso gli Uffici di Presidenza delle Camere;
- istituzione di un ufficio presso le amministrazioni centrali delle Camere cui affidare la gestione dei contratti, il pagamento delle retribuzioni e delle imposte, il versamento dei contributi previdenziali e assicurativi, e la vigilanza sul corretto svolgimento del rapporto di lavoro. Tramite questo ufficio, la Camera e il Senato svolgerebbero quindi la funzione di enti pagatori e di sostituti di imposta (fermo restando il principio del parlamentare come datore di lavoro);
- diminuzione del “rimborso delle spese per l'esercizio del mandato” a 1300€ mensili, da rendicontare al 100%;
- creazione di una voce di bilancio destinata esclusivamente alle retribuzioni dei collaboratori;

137 Cfr.: CCNL Studi professionali 2017, Area E, livello II, pag. 31: “Appartengono al livello secondo i lavoratori che, muniti di diploma di laurea o di diploma di scuola media superiore nello specifico settore di competenza dello studio ed in possesso di approfondite conoscenze tecniche e pratiche, svolgono mansioni di concetto caratterizzate da alto contenuto professionale ed autonomia di iniziativa nell'ambito delle direttive ricevute dal titolare dello studio professionale, con funzioni di coordinamento e controllo sull'attività di altri lavoratori. Appartengono allo stesso livello i lavoratori che operano nell'ambito amministrativo, assicurando la corretta gestione amministrativa e contabile (raccolta ed analisi di dati per la redazione ed il controllo dei corrispondenti documenti).

- istituzione di un tavolo negoziale periodico per l'attiva partecipazione dei collaboratori alla vita parlamentare.

Come si evince dall'ultimo rendiconto disponibile, vale a dire quello dell'anno 2016, la spesa per i “rimborsi delle spese per l'esercizio del mandato” ammonta a 27.900.000€ alla Camera e a 16.150.000€ al Senato¹³⁸; in base alla proposta complessiva qui presentata, verrebbe ridotto a 9.828.000€ alla Camera e a 4.914.000€ al Senato.

A questo punto, ipotizzando per i collaboratori l'applicazione del “CCNL Studi professionali” e avvalendosi della facoltà di attribuire condizioni di miglior favore rispetto ai minimi tabellari ivi prevista¹³⁹, potremmo optare per una retribuzione netta mensile di 1553€ per 14 mensilità¹⁴⁰, corrispondente a un reddito lordo annuo pari a 26.262,32€. Stabilendo il limite di un solo collaboratore per ogni parlamentare (con la possibilità di assumerne altri a proprie spese), la voce di bilancio istituita per il pagamento delle spettanze dei collaboratori ammonterebbe a 16.545.261,60€ alla Camera e a 8.272.630,80€ al Senato; sommando questi valori all'ammontare del riformato rimborso, otterremmo una spesa complessiva di 26.373.261,60€ alla Camera e di 13.186.630,80€ al Senato, rimanendo quindi al di sotto della spesa attuale in entrambe le Camere.

La soluzione ipotizzata permette innanzitutto di porre fine a una situazione incresciosa, a tutto vantaggio dell'immagine delle istituzioni di fronte all'opinione pubblica; inoltre, col nuovo sistema, verrebbero generati risparmi per 1.526.738,40€ alla Camera e 2.963.369,20€ al Senato, da reinvestire a copertura (totale o parziale) degli oneri amministrativi derivanti dalla gestione

138 Cfr.: conto consuntivo 2016 Camera dei Deputati, tabella riepilogativa pag. 22; conto consuntivo Senato della Repubblica, tabella riepilogativa pag. 29.

139 Cfr.: CCNL Studi professionali 2017, art. 51.

140 Vedi Allegato A.

dei contratti e del *payrolling* direttamente dalle due Camere, oltre che le maggiorazioni dei costi dovute a spettanze ulteriori dei collaboratori (ad es. assegni familiari) ed eventuali addizionali tributarie¹⁴¹.

Per i parlamentari che decidano di non avvalersi delle prestazioni di un collaboratore si può ipotizzare un aumento del “rimborso delle spese per l'esercizio del mandato” fino a 3000€ mensili, da rendicontare integralmente (prevenendo così la possibilità del pagamento in nero di collaborazioni), utilizzabili per gli scopi previsti dalla legge attualmente in vigore, ad eccezione dell'assunzione di collaboratori e del pagamento di consulenze esterne (onde evitare il proliferare di collaborazioni surrettizie).

Sempre utilizzando i risparmi ottenuti, o al limite incrementando di pochissimo la spesa per le due Camere, si potrebbero prevedere dei meccanismi di incentivazione economica per quei collaboratori con più anni di esperienza e più qualificati, per differenziare leggermente la loro posizione da quella della generalità dei colleghi, sulla scia di quanto accade nell'Assemblea Nazionale francese, dove i collaboratori che posseggono determinati requisiti possono accedere alla posizione di “quadro”; sarebbe assurdo pensare che un collaboratore con esperienza ventennale possa guadagnare come un collega alla prima legislatura.

Inutile chiarire che tutto ciò presuppone un passo indietro da parte dei parlamentari, da ratificare in Ufficio di Presidenza¹⁴², per riportare il “rimborso delle spese per l'esercizio del mandato” al suo vero ruolo.

Come abbiamo avuto modo di constatare in questo lavoro di ricerca, gli ostacoli al riconoscimento della categoria dei collaboratori parlamentari non

141 Il calcolo dei costi è stato effettuato sulla base di un soggetto non avente coniugi e figli a carico e residente in Regione Lazio. La spesa potrebbe essere quindi più alta di quella ipotizzata, ma rende l'idea riguardo la piena sostenibilità economica della riforma.

142 Lo strumento migliore per intervenire, a parere di chi scrive, rimane comunque la legge ordinaria, per le motivazioni esposte nel paragrafo 4.2. Constatata però la difficoltà di pervenire ad una soluzione con lo strumento legislativo, è apprezzabile anche un intervento dell'Ufficio di Presidenza. Permangono comunque dubbi sull'idoneità della fonte.

sono poi del tutto insormontabili: un piccolo sforzo economico da parte degli Onorevoli potrebbe porre fine a una questione annosa e indegna per un Paese che voglia definirsi “civile”.

Allegato A

LIBRO UNICO DEL LAVORO L. 133/2008

		CODICE FISCALE VRdGPP75D01D662M VOCE INAL 4011588524		PERIODO DI RENDICONTAZIONE DICEMBRE 2017 PARTITA IVA 02357540594 POSIZIONE INAL			
REFERIMENTO 1 COGNOME E NOME ROSSI Mario		DATA E LUOGO DI NASCITA 31/07/1959 FONDI (LT)		CODICE FISCALE RSSMRA59L31D662M MEZZO DI PAGAMENTO AssBanc. DATA DI FINE RAPPORTO 0			
IDENTIFICAZIONE 04022 FONDI (LT) VIA a. BIANCHINI n. 2 DATA DI ASSUNZIONE 01/01/2017 QUALIFICA E CAT. LIV. Impieg 2 IMP.AMMIN.		MANICAN STUDI PROFESSIONALI Consilp		RAPPORTO SPECIALE SCATTI 0 06/2018			
ELEMENTI RETRIBUZIONE LORDA MINIMO CONTRATT. 1568,21 SUPERMINIMO 330,00		DETRAZIONI TOTALE giorni 31 LAVORO DIPEND. 159,67		TOTALE ANNO CORRENTE IMPONIB. PREVID. 1876,00 L O R D O 1875,88			
SCATTI Co. Fig F-c3 Ha. Alt % CONIUGE FIGLI e ALTRE		ALTRE RITENUTE ENTI 172,40 IMPFISC. DETASSATO IMPONIB. FISCALE 1703,48		SITUAZIONE FERIE SPETTANTI per ANNO 176,00 RES. ANNI PRECED. 0,59 ANNO CORRENTE 14,67 GODUTE RESIDUE 14,67			
DATI A.N.F. RETRIB. GIORNAL. 73,01 RETRIB. ORARIA 11,16594 PERC. PART-TIME RETRIB. PART-TIME		IRPEF LORDA 391,80 DETRAZIONI 159,67 IRPEF PAGATA 232,13 ALTRE 81,53 NETTO 1553,00		SITUAZIONE RIPOSI RETR. SPETTANTI per ANNO 72,00 RES. ANNI PRECED. 0,00 ANNO CORRENTE 6,00 GODUTI RESIDUI 6,00			
TOTALE RETRIBUZ. 1898,21		T.F.R. TOTALE 724,55		ANTIICIPI T.F.R. IRPEF SU ANTIICIPI Saldo BANCA ORE ORE INAIL 144 ORE INPS GG. PRES. 18 GG. INPS 25 SET INPS 4 GG. A.N.F. 26 GG. IRPEF 31			
NOTE		GG. LAVORO ORDINARIO STRAORDIN. COD.		DESCRIZIONE VOCE RETRIBUTIVA TEMPO VALORE IMPORTO			
SG	1	8,00	1	LAVORO ORDINARIO	H 144,00	11,16594	1.607,90
RS	2		2	FESTIVITA`	H 24,00	11,16594	267,98
	3						
	4	8,00					
	5	8,00					
	6	8,00					
	7	8,00					
FS	8	8,00					
SG	9						
RS	10						
	11	8,00					
	12	8,00					
	13	8,00					
	14	8,00					
	15	8,00					
SG	16			IMPONIBILE PREVIDENZIALE			1.875,88
RS	17			Ritenute INPS	% 9,19	1876,00	172,40-
	18	8,00					
	19	8,00					
	20	8,00					
	21	8,00					
	22	8,00					
SG	23			IMPONIBILE FISCALE			1.703,48
RS	24			IRPEF lorda		391,80	
FS	25	8,00		Detrazioni		-159,67	
FS	26	8,00		IRPEF pagata			232,13-
	27	8,00		Credito x cuneo fiscale			81,53+
	28	8,00		Add. Reg. da trattener		29,47	
	29	8,00		Add. Com. da trattener		10,22	
SG	30			Add. Com. Acconto da tra.		3,07	
RS	31						
ARROTI PRECED.		ARROTI ATTUALE 0,12		NETTO 1.553,00		Letto, confermo, riasc. imp.	

Spedite Alla Direzione - SILVERPACHE - Indirizzo Inail n. 138 del 15.01.2008



BIBLIOGRAFIA

- **Aprèa M.** , Diritto del lavoro , Sunti , Ariano Irpino , 2009
- **Balladore Pallieri G.** , Diritto costituzionale , undicesima edizione , Milano, Giuffrè , 1976
- **Barile P.** , “Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) , in una sentenza storica ma insoddisfacente” , in Giur. Cost. , 1959 , p. 242-257
- **Brunetti L.** , “Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere , nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari” , ricercatore presso l'Università Cattolica di Milano
- **Carnevale P.** , Il Parlamento , in Lineamenti di diritto pubblico , seconda edizione (a cura di F. Modugno) , Torino , Giappichelli , 2010
- **Caroli Casavola H.** , Rapporto IRPA 1/2014 , I collaboratori dei parlamentari. Il personale addetto alla politica, Napoli , ed. scientifica , 2014
- **Cerri A.** , Corso di giustizia costituzionale generale , Milano , Giuffrè , 2012
- **Ciaurro G. F.** , voce “Le prerogative costituzionali” , in Enc. dir. , vol. XXXV , 1986 , p. 9-10
- **Cicconetti S. M.** , Lezioni di giustizia costituzionale , Torino , Giappichelli , 2010
- **Cicconetti S. M.** , Diritto parlamentare , Torino , Giappichelli , 2010
- **Crisafulli V.** , Lezioni di diritto costituzionale , quarta edizione riveduta , Padova , CEDAM , 1976
- **Di Ciolo V.** , Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica , seconda edizione ampliata , Milano , Giuffrè , 1987
- **Di Stasi** , Manuale di diritto del lavoro e della previdenza sociale , Giuffrè , Milano , 2011
- **Esposito C.** , La Corte costituzionale in Parlamento , in Giur. Cost. , 1959 , p. 622 ss.

- **Florida G. G.** , Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti , Milano , Giuffrè , 1986
- **Florida G. G.** , Regolamenti parlamentari , in Dig. disc. pubb. , vol. XIII , Torino , 1991 , p. 70-104
- **Galeotti S.** , “Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti con forza di legge di cui all'art. 134 Cost.” , in Giur. Cost. , 1981 , p. 1111 ss.
- **Galeotti S.** , Contributo alla teoria del procedimento legislativo , seconda edizione riveduta e ampliata , Milano , Giuffrè , 1985
- **Gemma G.** , Regolamenti parlamentari , una “zona franca” nella giustizia costituzionale , in Giur. Cost. , 1985 , p. 1787
- **Ghera E.** , Diritto del lavoro, Cacucci, Bari, 1998
- **Ghera E. - Garilli A. - Garofalo D.** , Diritto del lavoro , Giappichelli , Torino , 2013
- **Giannitti L. - Lupo N.** , Corso di diritto parlamentare , Bologna , Il Mulino , 2008
- **Giupponi T.** , “La Corte e la sindacabilità indiretta dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia” , 2014
- **Guastini R.** , Le fonti del diritto e l'interpretazione , in Tratt. dir. priv. (a cura di P. Zatti e G. Iudica)
- **Guastini R.** , Teoria e dogmatica delle fonti , tomo 1 , in Tratt. dir. civile e commerciale (diretto da A. Cicu e F. Messineo) , Milano , 1998
- **Laspina G.** , Compendio di diritto del lavoro , Primiceri , Padova , 2017
- **Lavagna C.** , Istituzioni di diritto pubblico , quarta edizione , UTET , Torino , 1979
- **Lombardi P.** , La disciplina del collaboratore parlamentare in Italia , Mondoperaio.net. , 2016
- **Lugarà R.** , “I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Corte indica la strada” , in Riv. AIC , n. 1/2014 , p.1-17

- **Malinconico G.** , La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sent. n. 14/2009 della C. EDU – ricorsi n. 17214/05, 20239/05, 42113/05), infederalismi.it, n. 9/2009
- **Manetti M.** , voce “Regolamenti parlamentari” , in Enc. dir. , vol. XXXIX , 1988 , p. 660
- **Mannino A.** , Diritto parlamentare , Milano , Giuffrè , 2010
- **Manzella A.** , Il Parlamento , Bologna , Il Mulino , 1977
- **Manzella A.** , Il Parlamento , in Manuale di diritto pubblico ,vol. II , quinta edizione (a cura di G. Amato e A. Barbera), Bologna , Il Mulino , 1997
- **Marangoni A.** , Ancora sulla subordinazione e sul rapporto di lavoro degli «assistenti parlamentari» , in Riv. Giur. del lavoro e della previdenza sociale , parte II , 2010
- **Mazzoni Honorati M. L.** , Lezioni di diritto parlamentare , terza edizione aggiornata , Torino , Giappichelli , 1999
- **Mazzotta O.** , Diritto del lavoro , in Tratt. di dir. privato (a cura di G. Iudica e P. Zatti) , quinta edizione , Giuffrè, 2013
- **Modugno F.** , Legge (vizi della) (legge costituzionale) , in Enc. dir. , vol. XXIII , 1973
- **Modugno F.** , In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere , scritto in onore di Gaspare Ambrosini , vol. II , Milano , 1970
- **Mortati C.** , Istituzioni di diritto pubblico , tomo 1 , ottava edizione aggiornata , Padova , 1969
- **Paladin L.** , Diritto costituzionale , Padova , CEDAM , 1991
- **Paladin L.** , Le fonti del diritto italiano , Bologna , Il Mulino , 1996
- **Pizzorusso A. - Ferreri S.** , Le fonti del diritto italiano-le fonti scritte (con la collaborazione di A. Gambaro e R. Sacco), vol. I , Torino , UTET , in Tratt. dir. civile , 1998
- **Rescigno G. U.** , Corso di diritto pubblico , Bologna , Zanichelli , edizione

1995/1996

- **Roccella M.** , Manuale di diritto del lavoro , Giappichelli , Torino , 2004
- **Romano S.** , Il diritto pubblico italiano , manoscritto del 1914 rimasto inedito fino al 1988 pubblicato su sollecitazione di Sabino Cassese , Milano , Giuffrè , 1988
- **Romano S.** , Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari , in Archivio giuridico Filippo Serafini , 1905
- **Rotondi F.** , Diritto del lavoro e delle relazioni industriali , IPSOA manuali , 2017
- **Ruggeri A.** , Gerarchia , competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative , Milano , Giuffrè , 1977
- **Sandulli A. M.** , Manuale di diritto amministrativo , quattordicesima edizione , Napoli , Jovene , 1984
- **Sandulli A. M.** , “Spunti problematici in tema di autonomia degli organi di giustizia domestica nei confronti del loro personale” , in Giur.it , I , 1977 , p. 1931 ss.
- **Sorrentino F.** , Le fonti del diritto , in Manuale di diritto pubblico (a cura di G. Amato e A. Barbera) , quinta edizione , Bologna , Il Mulino , 1987
- **Sorrentino F.** , Le fonti del diritto , ECIG edizioni culturali internazionali Genova , 1987
- **Testa L.** , “La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sentenza della Corte Costituzionale 120/2014” , in Federalismi.it , Riv. dir. pubb. Italiano , comunitario e comparato , n. 10/2014
- **Tosi S. - Mannino A.** , Diritto parlamentare , nuova edizione , Milano , Giuffrè , 1999
- **Vallebona A.** , Breviario di diritto del lavoro , Giappichelli , Torino , 2017
- **Zagrebel'sky G.** , Il sistema costituzionale delle fonti del diritto , Torino , UTET , 1984

GIURISPRUDENZA

- *C. EDU 28 aprile 2009 (SAVINO ED ALTRI C. ITALIA)*
- *Cass. S.U., 26 maggio 1998, n. 5234*
- *Cass. S.U., 30 giugno 1999, n. 379*
- *Cass. Civ., sez. lavoro, n. 21540/2008*
- *Cass. Civ., sez. lavoro, n. 11207/2009*
- *Cass. Civ., sez. lavoro, n. 9599/2013*
- *Cass. Civ., sez. lavoro, n. 2931/2013*
- *Cass. Civ., sez. lavoro, n. 22289/2014*
- *Cass. Civ., sez. IV, 6 aprile 2017, n. 8883*
- *Corte Cost. n. 9/1959*
- *Corte Cost. n. 129/1981*
- *Corte Cost. n. 78/1984*
- *Corte Cost. n. 154/1985*
- *Corte Cost. n. 30/1996*
- *Corte Cost. n. 379/1996*
- *Corte Cost. n. 10/2000*
- *Corte Cost. n. 11/2000*
- *Corte Cost. n. 98/2011*
- *Corte Cost. n. 4/2013*
- *Corte Cost. n. 313/2013*
- *Corte Cost. n. 120/2014*
- *Corte Cost. n. 262/2017*

- *Trib. Roma, sez. lavoro, 10 luglio 2009*
- *Trib. Roma, sez. lavoro, 12 aprile 2017*