

PROPOSTE EMENDATIVE ALL'AS 1522 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RAPPRESENTANZA DI INTERESSI PRESSO I DECISORI PUBBLICI) VOLTE AD INTRODURRE UNA DISCIPLINA MINIMA DEL RAPPORTO DI LAVORO TRA I MEMBRI DEL PARLAMENTO E I LORO COLLABORATORI

PREMESSA

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 in Parlamento. In via ricognitiva, paiono potersi individuare tre macro aree di competenza (legislativa, comunicazione, segreteria e rapporto con gli elettori) per ognuna delle quali sono richieste specifiche conoscenze e abilità, acquisite nel corso della carriera accademica e professionale, tali che, secondo l'indagine svolta dall'Istituto di ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA), nel recente rapporto 2014 dedicato al "Personale addetto alla politica" e curato da Hilde Caroli Casavola, non è possibile esimersi dal considerare i collaboratori parlamentari quali «“fusibili” del sistema: in assenza, la macchina politica si ferma».

Categoria negletta e non a caso genericamente appellata dal connotato spregiativo “portaborse”, i collaboratori parlamentari sono una parte di quegli “addetti alla politica” che assistono i membri del Parlamento nella rappresentanza degli interessi degli elettori, esercitando competenze ed assolvendo funzioni diverse e di gran lunga più importanti di quelle attribuite loro nell’opinione comune, come il citato rapporto dimostra.

Sebbene l'esigenza di regolamentare tali rapporti di lavoro sia emersa in tempi recenti anche a seguito di alcune iniziative dell’amministrazione parlamentare (si pensi all'obbligo del deposito del contratto di lavoro per il rilascio al collaboratore del *pass* di accesso ai palazzi e all'introduzione dell'obbligo di rendicontazione, almeno parziale, delle spese per collaboratori), la lacuna normativa che caratterizza l'ordinamento italiano in materia è tale per cui, «pur usufruendo in via principale ed esclusiva dei servizi di tale categoria di lavoratori, gli eletti hanno il potere di decidere i profili materiali più rilevanti in ordine al fenomeno, vale a dire quelli finanziari (lo stanziamento di risorse pubbliche nei bilanci di Camera e Senato) e organizzativi (quali, il regime giuridico, il numero e i controlli)».

E non sorprende allora la distanza dal livello europeo e dei principali Stati membri dove il contraente nel rapporto di lavoro è sempre l’amministrazione parlamentare, che riceve le richieste dei suoi appartenenti, conclude e gestisce i contratti secondo le indicazioni ricevute (senza pregiudizio per la natura fiduciaria del rapporto), ed assicura altresì uno *standard* minimo di trasparenza e conoscibilità di destinazione collegato all’impiego di risorse pubbliche: vale a dire, l’indicazione in bilancio del numero preciso dei contratti depositati e del volume complessivo di spesa. Diversamente, nel nostro Paese, in tale ambito perdurante è l'assenza di una regolamentazione così come, conseguentemente, la trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche. Ciò rischia di generare il paradosso del venir meno di tutti quegli elementi di certezza di diritti e doveri, previsti dalla legislazione vigente in materia di lavoro, proprio nella più autorevole delle sedi istituzionali quale il Parlamento. E se diffuso e sistematico è l’impiego delle forme di collaborazione a progetto e coordinata e continuativa per un rapporto di lavoro svolto prevalentemente in condizioni di subordinazione, ciò dipende proprio dalla mancanza di una disciplina organica ed effettiva della materia che, costruita sulla base di dati ufficiali circa la natura, le dimensioni e le caratteristiche del fenomeno, senza necessariamente prescindere da decisioni concernenti il finanziamento alla politica, possa scongiurare l'esposizione dei collaboratori parlamentari italiani ad abusi, malversazioni e pratiche di *patronage*.

SPIEGAZIONE

L'esigenza di regolamentare la figura del collaboratore parlamentare risponde alla domanda di trasparenza che l'opinione pubblica chiede da sempre al mondo politico, anche alla luce dell'iter legis che concerne la disciplina della rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici, nell'ambito della quale evidentemente rientrano anche i collaboratori parlamentari, assistenti nella rappresentanza degli interessi dei decisori pubblici stessi.

Per tale ragione, al fine di scongiurare eventuali conflitti di interesse nell'attività di rappresentanza che si svolge in Parlamento, la proposta emendativa 1) mira ad introdurre una ulteriore clausola di esclusione dall'applicazione della disciplina prevista dall'AS 1522 concernente appunto la figura del collaboratore parlamentare e solo per questa parte si differenzia dall'emendamento 2).

In conseguenza di ciò, le proposte emendative 1) e 2) all'AS 1522 (Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici) mirano ad introdurre alcune disposizioni fondamentali al fine di regolamentare il rapporto di lavoro tra membro del Parlamento e suo collaboratore e colmare così la lacuna normativa che caratterizza il nostro ordinamento al pari di quanto si prevede nei Capi I e II dell'AS 1522 in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici.

Nel merito, gli emendamenti 1) e 2) si prefiggono di regolamentare la figura del collaboratore parlamentare, ossia quella persona che non appartiene né all'amministrazione della Camera dei deputati, né del Senato della Repubblica, che coadiuva il parlamentare nell'espletamento del mandato attraverso lo svolgimento di diversi compiti che vanno dalla gestione della segreteria politica del parlamentare, alla collaborazione all'attività legislativa vera e propria, dalla gestione delle pubbliche relazioni, alla preparazione di atti di sindacato ispettivo (articolo 13-bis).

Il rapporto di lavoro tra parlamentare e collaboratore ha natura fiduciaria e subordinata e la sua cessazione può avvenire nel momento in cui tale fiducia venga a mancare, a causa della fine della legislatura o per la cessazione anticipata del mandato parlamentare. Si tratta, quindi, di un rapporto di lavoro soggetto alla disciplina privatistica in materia di contratti di lavoro subordinato, per le cui controversie è competente l'autorità giudiziaria ordinaria, che prevede l'impossibilità per il coniuge ovvero parenti o affini entro il secondo grado del parlamentare di essere assunti quali collaboratori del medesimo e che, soprattutto, non istituisce alcun rapporto lavorativo tra collaboratore e amministrazioni delle Camere (articolo 13-ter).

Per evitare il rischio di condizioni di incertezza giuridica nel rapporto di lavoro tra parlamentare e collaboratore, nonché per evitare che in un luogo come il Parlamento possano esistere forme contrattuali irregolari, le presenti proposte emendative prevedono l'attribuzione direttamente agli Uffici di Presidenza delle Camere, con proprie delibere, del compito di pagare lo stipendio e i contributi dei collaboratori parlamentari e di predisporre la documentazione relativa a tali operazioni. La funzione attribuita agli Uffici di Presidenza non inficia la natura privatistica del rapporto di lavoro suddetto, poiché essi compiono le operazioni enunciate, per conto, per nome e su dichiarazione dei parlamentari. Inoltre, si stabilisce che il pagamento della retribuzione e dei relativi oneri fiscali e previdenziali da parte dell'amministrazione della Camera alla quale appartiene il membro del Parlamento datore di lavoro, debba avvenire nei limiti delle somme destinate a titolo di rimborso delle spese per l'esercizio del mandato per tali specifiche finalità a ciascun membro del Parlamento dalle deliberazioni degli Uffici di Presidenza medesimi, con ciò garantendo la copertura degli oneri senza ulteriore aggravio per i bilanci interni delle Camere del Parlamento (articolo 13-quater, commi 1 e 2).

Si prevede altresì che la Camera di appartenenza vigili affinché le attività indicate nel contratto di lavoro siano connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari e la tipologia contrattuale prescelta dalle parti risulti compatibile e coerente con l'attività svolta, oltretutto la pubblicazione delle informazioni circa l'esistenza di un rapporto di lavoro tra il membro del Parlamento ed il suo collaboratore sulla scheda personale del parlamentare consultabile sul sito web istituzionale della Camera di appartenenza (articolo 13-quater, comma 3).

Infine, è fatta salva la possibilità da parte degli Uffici di Presidenza delle Camere, d'intesa tra loro, di disciplinare ulteriori condizioni per lo svolgimento dell'attività dei collaboratori presso le sedi e gli uffici del Parlamento (articolo 13-quater, comma 4), nonché la facoltà del parlamentare di stipulare contratti oltre i limiti finanziari previsti, purché nel rispetto dei contratti collettivi e della legislazione vigente in materia di diritto del lavoro, e con retribuzione e oneri accessori a proprio esclusivo carico (articolo 13-quater, comma 5).

N.B. Si noti che il merito delle disposizioni contenute nelle proposte emendative si attiene prevalentemente al testo unificato dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Codurelli, Gnechi, Schirru, Bellanova e Rampi (2438); Cazzola, Gnechi, Poli, Muro, Mottola e Fabbri (5382), approvato dalla Camera dei deputati il 3 ottobre 2012 e trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza del senato il 4 ottobre 2012 (AS 3508).

PROPOSTA EMENDATIVA 1)

A.S. 1522

(Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici)

EMENDAMENTO

Art. 12

Al comma 1, dopo le parole "attività di rappresentanza degli interessi svolta da" aggiungere le seguenti "collaboratori parlamentari".

Conseguentemente, dopo il Capo II, aggiungere il seguente:

«CAPO II-bis.

DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI LAVORO TRA I MEMBRI DEL PARLAMENTO E I LORO COLLABORATORI

Art. 13-bis.

(Collaboratori parlamentari)

1. I membri del Parlamento possono essere assistiti, per le attività connesse al proprio mandato, da collaboratori da loro liberamente scelti tra personale esterno alle amministrazioni delle Camere, secondo le disposizioni previste dalla presente legge.

Art. 13-ter.

(Disciplina del rapporto di lavoro e normativa applicabile)

1. Il rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori è fondato sull'accordo delle parti, ha natura fiduciaria e subordinata e ad esso si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2118 del codice civile.

2. Salvo diverso accordo tra le parti, i contratti concernenti i rapporti di lavoro di cui al comma 1 hanno durata commisurata a quella della legislatura nel corso della quale sono instaurati e possono essere rinnovati. Gli stessi contratti si risolvono di diritto in caso di cessazione anticipata del mandato del membro del Parlamento rispetto alla conclusione della legislatura. I membri del Parlamento, ove intendano avvalersi dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 13-*quater*, comma 1, non possono stipulare contratti di lavoro ai sensi del presente articolo con il coniuge ovvero con propri parenti o affini entro il secondo grado.

3. I rapporti di lavoro di cui alla presente legge non danno luogo ad alcun rapporto di impiego o di servizio tra i collaboratori e le amministrazioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

4. Per le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui alla presente legge è competente l'autorità giudiziaria ordinaria.

Art. 13-*quater*.

(Retribuzione dei collaboratori parlamentari)

1. Gli Uffici di Presidenza delle Camere, con proprie delibere adottate d'intesa tra loro, tenendo presente l'esigenza che la nuova disciplina entri in vigore a partire dal 1° gennaio 2016, disciplinano le modalità del pagamento diretto della retribuzione dei collaboratori nonché le modalità dell'assolvimento dei relativi oneri fiscali e previdenziali da parte dell'amministrazione della Camera alla quale appartiene il membro del Parlamento datore di lavoro, nei limiti delle somme destinate a titolo di rimborso delle spese per l'esercizio del mandato per tali specifiche finalità a ciascun membro del Parlamento dalle deliberazioni degli Uffici di Presidenza medesimi. Ferma restando la titolarità del rapporto di lavoro tra le parti contraenti, la responsabilità della Camera di appartenenza è limitata all'erogazione della retribuzione, in base al contratto stipulato tra il singolo membro del Parlamento e il proprio collaboratore, nonché all'assolvimento degli oneri accessori, nei limiti stabiliti, d'intesa tra loro, dagli Uffici di Presidenza delle Camere. La retribuzione del collaboratore non può essere inferiore ai minimi contrattuali o definiti dalla legge ovvero ad un equo compenso commisurato alla natura e all'orario della prestazione concordata tra le parti.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 13-*ter*, comma 3, e dal comma 1 del presente articolo, all'assolvimento degli oneri fiscali e previdenziali provvede l'amministrazione della Camera alla quale appartiene il membro del Parlamento, secondo le modalità definite ai sensi del citato comma 1.

3. La Camera di appartenenza vigila affinché le attività indicate nel contratto di lavoro siano connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari e la tipologia contrattuale prescelta dalle parti risulti compatibile e coerente con l'attività svolta. In ossequio al principio di trasparenza, i rapporti di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori sono pubblicati sulla scheda personale del parlamentare consultabile sul sito web istituzionale della Camera di appartenenza.

4. Gli Uffici di Presidenza delle Camere, d'intesa tra loro, possono altresì disciplinare ulteriori condizioni per lo svolgimento dell'attività dei collaboratori presso le sedi e gli uffici del Parlamento.

5. Fatta salva la facoltà di stipulare contratti con uno o più collaboratori nel rispetto dei limiti finanziari di cui al comma 1 del presente articolo, oltre tali limiti ciascun membro del Parlamento può avvalersi, nel rispetto dei contratti collettivi e della legislazione vigente in materia di diritto del lavoro, di ulteriori collaboratori, con retribuzione e con oneri accessori a proprio esclusivo carico. In tale caso, si applicano comunque le disposizioni di cui all'articolo 13-*ter* della presente legge».

ANNAMARIA PARENTE

Battista Lorenzo

Bignami Laura

Bocchino Fabrizio

Caridi Antonio Stefano

Conte Franco

D'Adda Erica

Lucherini Carlo

Mastrangeli Marino Germano

Molinari Francesco

Mucchetti Massimo

Pagliari Giorgio

Romani Maurizio

Spilabotte Maria

Torrisi Salvatore

PROPOSTA EMENDATIVA 2)

A.S. 1522

(Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici)

EMENDAMENTO

Art. 13

Dopo il Capo II, aggiungere il seguente:

«CAPO II-bis.

DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI LAVORO TRA I MEMBRI DEL PARLAMENTO E I LORO COLLABORATORI

Art. 13-bis.

(Collaboratori parlamentari)

1. I membri del Parlamento possono essere assistiti, per le attività connesse al proprio mandato, da collaboratori da loro liberamente scelti tra personale esterno alle amministrazioni delle Camere, secondo le disposizioni previste dalla presente legge.

Art. 13-ter.

(Disciplina del rapporto di lavoro e normativa applicabile)

1. Il rapporto di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori è fondato sull'accordo delle parti, ha natura fiduciaria e subordinata e ad esso si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2118 del codice civile.

2. Salvo diverso accordo tra le parti, i contratti concernenti i rapporti di lavoro di cui al comma 1 hanno durata commisurata a quella della legislatura nel corso della quale sono instaurati e possono essere rinnovati. Gli stessi contratti si risolvono di diritto in caso di cessazione anticipata del mandato del membro del Parlamento rispetto alla conclusione della legislatura. I membri del Parlamento, ove intendano avvalersi dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 13-*quater*, comma 1, non possono stipulare contratti di lavoro ai sensi del presente articolo con il coniuge ovvero con propri parenti o affini entro il secondo grado.

3. I rapporti di lavoro di cui alla presente legge non danno luogo ad alcun rapporto di impiego o di servizio tra i collaboratori e le amministrazioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

4. Per le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui alla presente legge è competente l'autorità giudiziaria ordinaria.

Art. 13-*quater*.

(Retribuzione dei collaboratori parlamentari)

1. Gli Uffici di Presidenza delle Camere, con proprie delibere adottate d'intesa tra loro, tenendo presente l'esigenza che la nuova disciplina entri in vigore a partire dal 1° gennaio 2016, disciplinano le modalità del pagamento diretto della retribuzione dei collaboratori nonché le modalità dell'assolvimento dei relativi oneri fiscali e previdenziali da parte dell'amministrazione della Camera alla quale appartiene il membro del Parlamento datore di lavoro, nei limiti delle somme destinate a titolo di rimborso delle spese per l'esercizio del mandato per tali specifiche finalità a ciascun membro del Parlamento dalle deliberazioni degli Uffici di Presidenza medesimi. Ferma restando la titolarità del rapporto di lavoro tra le parti contraenti, la responsabilità della Camera di appartenenza è limitata all'erogazione della retribuzione, in base al contratto stipulato tra il singolo membro del Parlamento e il proprio collaboratore, nonché all'assolvimento degli oneri accessori, nei limiti stabiliti, d'intesa tra loro, dagli Uffici di Presidenza delle Camere. La retribuzione del collaboratore non può essere inferiore ai minimi contrattuali o definiti dalla legge ovvero ad un equo compenso commisurato alla natura e all'orario della prestazione concordata tra le parti.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 13-*ter*, comma 3, e dal comma 1 del presente articolo, all'assolvimento degli oneri fiscali e previdenziali provvede l'amministrazione della Camera alla quale appartiene il membro del Parlamento, secondo le modalità definite ai sensi del citato comma 1.

3. La Camera di appartenenza vigila affinché le attività indicate nel contratto di lavoro siano connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari e la tipologia contrattuale prescelta dalle parti risulti compatibile e coerente con l'attività svolta. In ossequio al principio di trasparenza, i rapporti di lavoro tra i membri del Parlamento e i loro collaboratori sono pubblicati sulla scheda personale del parlamentare consultabile sul sito web istituzionale della Camera di appartenenza.

4. Gli Uffici di Presidenza delle Camere, d'intesa tra loro, possono altresì disciplinare ulteriori condizioni per lo svolgimento dell'attività dei collaboratori presso le sedi e gli uffici del Parlamento.

5. Fatta salva la facoltà di stipulare contratti con uno o più collaboratori nel rispetto dei limiti finanziari di cui al comma 1 del presente articolo, oltre tali limiti ciascun membro del Parlamento può avvalersi, nel rispetto dei contratti collettivi e della legislazione vigente in materia di diritto del lavoro, di ulteriori collaboratori, con retribuzione e con oneri accessori a proprio esclusivo carico. In tale caso, si applicano comunque le disposizioni di cui all'articolo 13-*ter* della presente legge».

ANNAMARIA PARENTE

Battista Lorenzo

Bignami Laura

Bocchino Fabrizio

Caridi Antonio Stefano

Conte Franco

D'Adda Erica

Lucherini Carlo

Mastrangeli Marino Germano

Molinari Francesco

Mucchetti Massimo

Pagliari Giorgio

Romani Maurizio

Spilabotte Maria

Torrisi Salvatore