

ENFIN ENSEMBLE! PRIME NOTE A MARGINE DELL'ANNUNCIATA
CREAZIONE DEL RUOLO UNICO DEI DIPENDENTI DELLE CAMERE

GIUSEPPE LAURI*

Suggerimento di citazione

G. LAURI, *Enfin ensemble! Prime note a margine dell'annunciata creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Dottore magistrale in Giurisprudenza, Università di Pisa.
Contatto: g.lauri@sssup.it

1. Il 10 maggio 2017, con un comunicato stampa congiunto, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati e il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica hanno annunciato l'implementazione di una serie di misure comportanti l'unificazione della gran parte delle strutture amministrative di supporto alle attività delle Camere. In particolare, le deliberazioni congiunte dei due Uffici, ancora non disponibili al pubblico, si segnalano, a loro stessa detta, per recare *«la più importante e radicale riforma interna delle Amministrazioni di Senato e Camera dalla nascita della Repubblica»*¹.

Il comunicato rende conto di due ordini di interventi di riforma operati dai due rami del Parlamento nelle ricordate deliberazioni gemelle. Da un lato, vi è stata la sigla dei protocolli relativi alla costituzione di due nuovi poli unici, in altrettante aree strategiche – il Polo della documentazione parlamentare e il Polo informatico parlamentare –, sull'esempio delle già sperimentate forme di collaborazione e coordinamento costituite dal Polo bibliotecario parlamentare e dalla gestione unificata degli Archivi storici; dall'altro, la decisione di varare il ruolo unico dei dipendenti parlamentari e, insieme ad esso, l'unica stazione appaltante. Si tratta, come si avrà modo di vedere, di una decisione molto importante, in quanto da tempo auspicata dalla dottrina e intersecante un profilo essenziale delle Camere, quello dell'organizzazione interna².

2. La seconda direttrice, in particolare, viene ad essere il cuore dell'intervento, in quanto destinata ad avere un forte impatto sul futuro assetto degli apparati serventi del Parlamento, comportando, solo per citare gli esempi recati dal comunicato congiunto, l'unificazione delle procedure concorsuali di reclutamento del personale delle Camere, nonché l'armonizzazione (ove non la fusione) delle normative interne di rango sub-regolamentare sul trattamento dei dipendenti e sulle procedure di contrattazione e gestione relative ai servizi di natura logistica al servizio del Parlamento.

¹ CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, *Via libera degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato al ruolo unico dei dipendenti*, 10 maggio 2017, disponibile all'url <http://www.senato.it/notizia?comunicato=53309> (ultimo accesso: 9 luglio 2017).

² Va ricordato, tuttavia, come il ruolo unico sarà attuato in maniera graduale. Esso, infatti, sarà composto dai dipendenti assunti a seguito della prossima procedura concorsuale unica bandita dalle Camere. I dipendenti parlamentari attualmente in servizio continueranno ad essere inquadrati in due ruoli distinti, fatta salva la possibilità, ricordata dalla vicepresidente del Senato della Repubblica, sen. Marina Sereni, *«di impegnare in maniera più appropriata il personale tra le due amministrazioni di Camera e Senato, attraverso il ricorso all'istituto dell'assegnazione funzionale»* (vd. V. NUTI, *Debutta il "Ruolo unico" dei dipendenti delle Camere. Stop anzianità, scatti solo per merito*, in *Il Sole 24 Ore*, edizione online, 10 maggio 2017, disponibile all'url <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-05-10/debutta-ruolo-unico-dipendenti-camere-stop-anzianita-scatti-solo-merito-165515.shtml?uuid=AE8MorJB>, ultimo accesso: 13 luglio 2017).

Ad essere dunque interessata dall'intervento è tutta quella vasta area dell'autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria (e, di conseguenza, dell'autodichia) riconosciuta da gran tempo dal sistema politico (pur con tutta una serie di specificazioni poste dalla Corte Costituzionale³) alle Camere quale prerogativa necessaria per l'esercizio delle proprie funzioni. D'altronde, il tema dell'unificazione degli apparati di supporto all'attività parlamentare non è nuovo. È fin dagli anni Settanta che la giuspubblicistica italiana, e in particolare gli studiosi di diritto parlamentare, ha messo in guardia sulla necessità di unificare le risorse strumentali a disposizione dell'Assemblea legislativa nazionale⁴.

La decisione di costituire un unico bacino delle risorse strumentali del Parlamento ha avuto, in particolare, una decisiva accelerazione a partire dal 2014, quando il progetto fu messo in cantiere in vista dell'approvazione della legge di revisione costituzionale sottoposta a referendum il 4 dicembre 2016 e rigettata dal corpo elettorale⁵. Nell'ambito delle disposizioni finali poste a corredo della mancata riforma costituzionale, l'art. 40, c. 3 del testo disponeva la creazione, entro la XVII legislatura, di un ruolo unico dei dipendenti delle Camere, fornito di uno «*statuto unico del personale dipendente*» e della relativa unificazione delle procedure di reclutamento, da inquadrarsi come strumento principale dell'«*integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione*», insieme alla definizione di comune accordo delle norme interne in materia di «*contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti*». Giova peraltro ricordare come i criteri orientativi della recente azione regolamentare delle Camere individuati dal comunicato stampa congiunto (efficienza nella gestione delle risorse umane, flessibilità nell'impiego delle diverse professionalità, valorizzazione del merito, incremento della produttività) riecheggino quelli, ben più generali, posti dal ricordato testo di tentata revisione (efficienza e razionalizzazione) in un'evidente ottica di

³ Non ultimo, tra le altre, dalla sentenza del 9 maggio 2014, n. 120 (pres. Silvestri, rel. Amato), con nota di M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3/2014.

⁴ Cenni alla necessità di una maggiore integrazione tra gli apparati amministrativi delle Camere sono già rintracciabili in A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977¹ e G. LONG, *Il monocameralismo imperfetto*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Atti del convegno del gruppo parlamentare radicale, Roma 20-22 ottobre 1978, Giuffrè, Milano, 1979, p. 177 ss. Cfr. N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa "difensiva", ma opportuna*, in M. BERTOLISSI (cur.), *Riforme. Opinioni a confronto*, Jovene, Napoli, 2015, p. 107.

⁵ Il testo di legge costituzionale recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*» è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 88 del 15 aprile 2016.

diminuzione dei “costi della politica” esplicitamente contemplata dalla respinta legge costituzionale e richiamata anche dalle dichiarazioni pubbliche degli Uffici di presidenza e degli stessi Presidenti dei due rami parlamentari all’indomani dell’intervento in parola. Come per le recenti revisioni dei bilanci delle Camere, motore della recente riforma, nel solco delle azioni generali intraprese dalle attuali presidenze della Camera e del Senato, è la volontà di presentarsi come soggetti animati da buona volontà nel corretto e più efficiente impiego delle risorse, anzitutto di quelle economiche, al fine di riavvicinare le istituzioni ai cittadini e contrastare l’avvertita deriva antipolitica⁶. A tal proposito, si è parlato di vera e propria *finalità difensiva* dell’unificazione e razionalizzazione degli apparati strumentali delle Camere, allo scopo di sottrarre l’istituzione parlamentare dalla ricordata disaffezione dei cittadini verso gli organi costituzionali⁷.

Il collegamento tra la riforma regolamentare intrapresa dalle Camere e la mancata riforma costituzionale è, a ben vedere, più profondo. Del resto, la dottrina giuspubblicistica ha ricordato come le recenti proposte di riforma costituzionale (votate ad una differenziazione delle funzioni delle Camere, e dunque al superamento del bicameralismo perfetto) avrebbero dovuto avere come necessaria conseguenza la modifica dei regolamenti parlamentari, che ricomprendesse, tra le altre misure, l’unificazione, e comunque la razionalizzazione degli apparati amministrativi⁸. Come hanno però dimostrato i fatti, e come effettivamente avevano già avvertito in *nuce* gli studiosi, l’istituzione del ruolo unico dei dipendenti parlamentari e le altre azioni volte all’unificazione in chiave di maggiore efficienza degli apparati strumentali sono riuscite ad essere intraprese, in un certo qual senso, nonostante il non avverarsi di una revisione costituzionale ben lungi dall’assurgere a *condicio sine qua non* delle modifiche regolamentari in parola.

⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, *Presidenti Grasso e Boldrini su istituzione ruolo unico dipendenti Parlamento*, 10 maggio 2017, disponibile all’url <http://www.senato.it/comunicato?comunicato=53308> (ultimo accesso: 9 luglio 2017).

⁷ Nicola Lupo, cui si deve l’enucleazione di questa visione, aggiunge a questa “difensività” la possibilità che, dotando le Camere, e in particolare un Senato riformato che assumesse la *facies* di “Camera delle Regioni” formata da rappresentanti degli organi locali, questi ultimi avessero a propria disposizione, in quanto senatori, personale proprio dell’amministrazione parlamentare, senza dover ricorrere ad apparati provenienti dall’ente decentrato di appartenenza e dunque valorizzando il mandato senatoriale quale legato, ma diverso, rispetto a quello consigliere regionale o sindaco. Cfr. N. LUPO, *op. cit.*, p. 109-ss.

⁸ Cfr. in particolare, N. LUPO, *op. cit.*, e L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in A. MANZELLA-F. BASSANINI (cur.), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro moderate proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 77-ss., nonché A. MANZELLA, *Il Parlamento che muore*, in *la Repubblica*, 28 settembre 2006.

3. Il tema degli apparati serventi delle Camere, come si è già ricordato, tocca da vicino la sfera dell'autonomia organizzativa riconosciuta ai due rami parlamentari *uti singuli*. Questo, nel corso del tempo, non solo ha comportato tutta una serie di duplicazioni evitabili (si pensi alle risorse umane a disposizione delle commissioni parlamentari permanenti), ma, soprattutto, ha dimostrato come l'attuale assetto tenda ad essere poco efficiente in quelle sedi dove il Parlamento deve necessariamente parlare ad una sola voce in quanto tale, e non in quanto unione delle due Camere. Nel momento in cui, per riprendere le parole di Luigi Gianniti, «*le amministrazioni di Camera e Senato nascono e vivono (...) come corpi separati, e si nutrono spesso di comportamenti concorrenziali, virtuosi ma talvolta inutilmente emulativi*»⁹ a rimetterci sono la coerenza nelle attività e la forza relazione del Parlamento nel complesso, costretto a prendere in prestito dal singolo ramo risorse non stabilmente organizzate in maniera coordinata a supporto dell'organo-Parlamento, bensì delle sue articolazioni, e dunque spesso incapaci di affrontare le sfide cui esso è chiamato come istituzione unica. Si può dire che ciò avvenga in tutti quei frangenti in cui i due rami parlamentari svolgano funzioni diverse dalla deliberativa (funzione che, dovendo essere svolta per proprio conto da ciascuna Camera secondo una logica di necessaria dualità incentiva l'autonomia funzionale e organizzativa, e dunque la separazione degli apparati¹⁰). È certamente il caso dei rapporti internazionali svolti mediante delegazioni parlamentari (si pensi alla partecipazione del nostro organo legislativo all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, all'omologo organo presso la NATO e simili), ma anche, e soprattutto, di esperienze limitate all'ambito nazionale dove, alla coerenza di una collaborazione tra i due rami del Parlamento, non corrisponde allo stato attuale la presenza di apparati serventi prettamente bicamerali (si pensi alle commissioni bicamerali d'inchiesta¹¹, alla commissione parlamentare per le questioni regionali, alla commissione per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi). A proposito di queste esperienze, la dottrina ha ricordato come sovente i dipendenti di quelle che Massimo Severo Giannini inquadrava come «*amministrazioni private di ciascuna Camera*»¹² assumessero una vera e propria funzione di «*mediani volanti (...) spostati da un ufficio all'altro con estrema rapidità*»¹³ secondo una prassi che vuole che gli apparati

⁹ Cfr. L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 77.

¹⁰ Cfr. L. GIANNITI, *ibid.*

¹¹ Molte delle quali, peraltro, riconfermate nel corso delle legislature, finendo per istituzionalizzarsi.

¹² M. S. GIANNINI, *Istituzioni e funzionalità degli apparati*, in *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti. Atti del convegno organizzato dal Sindacato unitario funzionari parlamentari della Camera dei deputati*, Camera dei Deputati, Roma, 1983, p. 11.

¹³ Nicola Lupo ricorda la definizione di P. UNGARI, *Intervento*, in *La burocrazia parlamentare*, cit., p. 56.

di cui fornire tali organi bicamerali siano attinti, in via di prassi, dal personale della Camera di appartenenza del presidente di turno dell'organo stesso¹⁴. E del resto, tra il 2012 e il 2014, proprio nell'ambito di una funzione diversa da quella legislativa (quella di bilancio) esercitata sì in maniera autonoma dalle due Camere, ma con risultati di fatto sovrapponibili (non differendo le risoluzioni sui documenti di programmazione elaborate ed approvate dalle Camere) si è avuta l'istituzione di un organo auspicato più volte dalla ricordata dottrina (l'Ufficio parlamentare di bilancio) il quale, avendo come funzione, tra le altre, quella di supportare le Camere nella valutazione delle politiche macroeconomiche, non solo si presenta come un organo dalla dimensione bicamerale, i cui membri sono nominati con decreto congiunto dei due Presidenti d'Assemblea e le cui attività sono poste a servizio del Parlamento nel complesso, prima che delle sue articolazioni; ma ha piena autonomia nell'organizzazione e, soprattutto, un proprio ruolo dei dipendenti, formato tanto da personale fuori ruolo delle due Camere incardinato presso l'organo in maniera definitiva e costante, quanto da risorse reclutate all'esterno dell'ambito parlamentare¹⁵.

In anticipo sui tempi che volevano l'istituzione del ruolo unico dei dipendenti parlamentari legato a doppio filo con la futuribile riforma costituzionale, l'Ufficio parlamentare di bilancio ha dimostrato come i tempi siano maturi per far sì che le due Camere operino una *reductio ad unum* delle rispettive burocrazie, evitando le degenerazioni proprie dell'attuale prassi delle sedi bicamerali. E nel proporre modifiche al solito assetto ora rimesso in discussione dalla creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere, gli studiosi hanno immaginato diverse soluzioni oltre a questa misura, per quanto inquadrate in una cornice di radicale intervento sulla Carta fondamentale, tutte miranti ad aumentare le sedi di attività congiunta bicamerale dei due rami parlamentari e, contemporaneamente, a dotare tali sedi di risorse chiamate fin dal reclutamento a fornire supporto ad esse, e non alle singole Camere¹⁶.

¹⁴ L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 79. Va ricordato come per le commissioni bicamerali le leggi istitutive dispongano, a proposito della dotazione strumentale, che essa siano messi a disposizione dai Presidenti delle Camere d'intesa fra loro, di fatto favorendo la ricordata prassi.

¹⁵ L'Ufficio parlamentare di bilancio, definito dalla legge n. 243 del 24 dicembre 2012 quale "*organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio*", è stato istituito in attuazione della legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, intervento, quest'ultimo, certamente non influente sugli assetti della forma di governo, a differenza di quelli auspicati dalla dottrina di riferimento.

¹⁶ Tra le altre, l'unificazione delle due Commissioni sulle politiche dell'Unione Europea e la già ricordata costituzione di un'unica «*struttura forte, capace di analizzare l'andamento della finanza pubblica e di produrre ed elaborare autonomamente dati*» (poi effettivamente raggiunta con la nascita dell'Ufficio parlamentare di bilancio; la proposta è recata da Luigi Gianniti tra le proposizioni finali in *op. cit.*, p. 86.

4. Del resto, nell'avanzare tali proposte, la dottrina parlamentare ha fatto appello ai virtuosismi offerti dall'analisi delle esperienze di altri ordinamenti costituzionali. Nei sistemi bicamerali, la separazione tra le amministrazioni dei singoli rami parlamentari tende a trascendere il dato della differenziazione funzionale tra Camere basse e Camere alte, a conferma di come unificazione e razionalizzazione degli apparati serventi le Assemblee legislative possano ben essere attuate (come è successo in Italia, e a parziale discapito della maggior parte degli studi in materia) a prescindere da un intervento di rango costituzionale sulla forma di governo, e in particolare sugli assetti interni al Parlamento. Il caso principale portato dalla dottrina è quello dell'analisi dei sistemi caratterizzati da un bicameralismo fortemente asimmetrico, che da un lato presentano apparati serventi tendenzialmente distinti (su tutti, Regno Unito e Germania), dall'altro esempi di amministrazioni interne molto più integrate, e riunite quanto meno da un'unica figura di vertice quale può essere quella di un segretario generale comune (come, tra i vari, Spagna e Svizzera).

È però l'ordinamento statunitense che fornisce la maggior parte di modelli cui gli studiosi italiani hanno ritenuto di guardare. In presenza di un bicameralismo differenziato, cui si accompagna una rigida divisione delle amministrazioni parlamentari, l'esperienza americana ha saputo creare sedi necessariamente bicamerali dotate di propri apparati serventi (si pensi alla *Library of Congress*, al *Congressional Research Service* incardinato all'interno di essa e, per quanto sia anzitutto un'agenzia federale, al *Congressional Budget Office*, che tra l'altro costituiscono il prototipo, rispettivamente, del Polo bibliotecario parlamentare, del Centro di documentazione parlamentare e dell'Ufficio parlamentare di bilancio).

5. Fin qui l'attuale, le cui radici affondano in un dibattito quasi quarantennale sulla necessità di un intervento sugli apparati amministrativi delle Camere che è sembrato, in tempi recentissimi, dover essere legata in maniera esiziale alla mancata riforma costituzionale. Saranno solo i prossimi anni, e in particolare la prossima legislatura, a dirci quali saranno gli obiettivi effettivamente raggiunti (in termini istituzionali ed economici).

Del resto, come per altre Amministrazioni pubbliche, anche il Parlamento comincia ad avvertire come improcrastinabile procedere ad un *turn over* dei dipendenti; e proprio l'unificazione delle procedure concorsuali di reclutamento appare, almeno nel breve termine, l'obiettivo meglio raggiungibile e sul quale si baserà una nuova "burocrazia parlamentare" finalmente animata da risorse umane e strumentali destinate, fin dalle primissime fasi di inserimento nei gangli amministrativi delle Camere, ad assumere un approccio bicamerale, una vera e propria *forma mentis* e un *modus operandi* radicalmente diversi dagli attuali, propri di un sistema dove ciascun ruolo dei dipendenti

parlamentari serve o l'uno o l'altro ramo, secondo un'ottica di gelosa separazione delle funzioni e di duplicazione delle attività dettata dalla mancanza di strutture stabili di collaborazione (salvo pochissime e, come si è visto, recenti eccezioni).

È certamente apprezzabile lo sforzo, auspicato negli anni dalla dottrina e finalmente intrapreso congiuntamente dalle due Camere, di pervenire alla creazione di un unico bacino degli apparati serventi l'attività parlamentare"; d'altro canto, però, se tra i motivi di questa scelta può essere intravista la ricordata "volontà difensiva" di contrasto all'antipolitica, che sicuramente comprende, tra le sue direttrici di azione, una certa trasparenza negli atti via via intrapresi per attuarla, non si può tacere come la mancata pubblicazione, allo stato attuale, delle delibere e dei protocolli approvati nel maggio 2017 dagli Uffici di Presidenza getti una prima, minima ombra sulla buona volontà del Parlamento italiano, sempre più chiamato ad agire come istituzione compatta, piuttosto che come mera riunione di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica.