

La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*

di **Nicola Lupo** – *Professore ordinario di Diritto delle Assemblee Elettive nella LUISS Guido Carli di Roma*

1. Premessa

Anzitutto, mi sia consentito un sincero ringraziamento per l'onore che mi è stato fatto, invitandomi a questo ciclo di audizioni. Un onore che è, ovviamente, anche una responsabilità, dal momento che si tratta di prendere posizione, sul piano tecnico, su una disciplina assai controversa e dibattuta.

Anche alla luce dei tanti contributi che mi hanno preceduto nelle precedenti audizioni – e che ho avuto modo di vedere, in quanto pubblicati sul sito internet del Senato – mi limiterei qui ad esaminare pressoché esclusivamente un solo profilo, che rientra più prettamente tra le questioni di cui mi sono occupato nella mia produzione scientifica: il profilo delle fonti del diritto, che è in realtà, come si vedrà, un angolo visuale che consente di fornire qualche elemento anche per agevolare lo scioglimento di altri tra i tanti nodi che la Commissione ha davanti.

Confesso, infatti, di provare un certo imbarazzo di fronte all'uso strumentale e a tratti superficiale del diritto costituzionale, impiegato – come tende ad accadere frequentemente, pure in queste settimane – per porre ostacoli a questo o a quell'intervento legislativo; e quindi spesso, un po' anche per reazione, ad attribuire, direi a “scaricare” sulle Corti le responsabilità di opzioni politiche che invece spettano anzitutto al legislatore.

Non voglio così certo negare che la Costituzione – e quindi, inevitabilmente, i suoi interpreti – abbia molto da dire e su tanti istituti, sul contenuto di molteplici discipline, nei settori più vari dell'ordinamento. Ne sono, anzi, convinto, e ritengo un bene che sia così.

Tuttavia, ciò non mi porta a credere che i giudici costituzionali (e, con essi, la categoria alla quale appartengo: i costituzionalisti) siano gli unici interpreti della Costituzione: non hanno certamente un'esclusiva in proposito. Primo interprete, necessario, chiamato a confrontarsi con la

* Testo dell'audizione informale resa l'11 ottobre 2017 davanti all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi).

Carta e ad inverarla, è, infatti, il legislatore e, in qualche modo, tutti i titolari degli organi costituzionali. E' ad essi, infatti, che la Costituzione *in primis* si rivolge e chiede di essere attuata e inverata. Se (e soltanto se) l'attuazione, l'inveramento dei principi costituzionali da parte del legislatore e degli organi costituzionali non è giudicato soddisfacente, allora entra in gioco la Corte costituzionale. E va da sé che pure il procedimento con cui una legge è approvata conta, anche e anzitutto come fattore di legittimazione che dovrebbe spingere chi vi ha preso attivamente parte ad evitare di impugnarla.

Questo discorso porterebbe ovviamente lontano, ma in questa sede è volto soltanto a giustificare una doverosa opera di *self-restraint* dell'apporto che il sottoscritto intende fornire. In altri termini, alla luce di questo approccio, il solo fatto di essere un costituzionalista non credo mi abiliti, almeno di fronte ad una commissione parlamentare, a proporre una interpretazione particolarmente qualificata della giurisprudenza costituzionale (e non solo) in materia di trattamenti previdenziali e di ammissibilità di norme retroattive, che cioè intervengano sui rapporti di durata.

Mi limito perciò, in premessa, come altri hanno fatto, a riportare il principio più volte affermato dalla Corte costituzionale secondo cui norme siffatte sono ammissibili soltanto nella parte in cui non trasmodino in una disciplina irragionevole, frustrando l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica¹. E ricordo che anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha espresso principi assai significativi e incisivi in proposito, che sono stati ampiamente richiamati da altri auditi².

Del resto, per quel che ho avuto modo di vedere, mi pare che sul punto si sia formata un'opinione piuttosto consolidata (ancorché non unanime). E' ora rimesso alla valutazione del legislatore, e alla sua responsabilità, il da farsi.

Qualcosa posso invece provare ad affermare con riguardo alla questione delle fonti del diritto, su cui un minimo di competenza specifica spero di poter avere, e su cui vorrei provare a proporre una visione un po' più complessiva, alla luce della quale analizzare i disegni di legge in esame. Da questa analisi desumerò, nella parte conclusiva del mio intervento, qualche considerazione ulteriore sulla natura del trattamento in questione e a supporto dell'incostituzionalità di una norma retroattiva quale quella disegnata dal legislatore, nel testo approvato dalla Camera.

2. L'“intarsio” tra legge e regolamento parlamentare

2.1. I punti fermi

In tema di fonti del diritto, in effetti, si sono fin qui confrontate, nel dibattito parlamentare e anche nelle audizioni, le opinioni le più variegate. Addirittura si è autorevolmente parlato di un “vizio formale grave”, da cui sarebbe affetto il disegno di legge approvato dalla Camera, essendosi ritenuto “improprio e irragionevole” fondare una riforma radicale del vitalizio su una fonte diversa

¹ In questi termini, cfr., a titolo meramente esemplificativo, la sentenza n. 92 del 2013 della Corte costituzionale.

² Per tutti, cfr. il testo dell'audizione di M. Luciani, il 26 settembre 2017

da quella che l'ha istituito³. Vizio, viene qui naturalmente da aggiungere, che *in primis* il Presidente della Camera avrebbe fin qui, invero, avallato⁴.

E' opportuno perciò provare a fare un po' di ordine, fors'anche lessicale. Certo, il quadro non è agevolato dalla lunga attesa della pronuncia della Corte costituzionale in materia di autodichia. Quando un giudice costituzionale ci mette troppo tempo a decidere, sia consentito osservare, non è mai un gran bel segno.

Anche qui, però, a ben vedere, qualche chiave interpretativa utile e consolidata mi pare emergere, specie alla luce dell'ottimo Dossier del Servizio studi e di alcuni interventi che mi hanno preceduto⁵. Mi permetto perciò di "cavalcarla", anche perché in linea con tesi che ho sostenuto in passato⁶, oltre che con alcune vicende recenti prodottesi, ad altro riguardo, nell'ordinamento giuridico.

Provo pertanto, prima di affrontare i nodi problematici aperti, a partire da quelli che tenderei a qualificare come punti fermi in tema di fonti del diritto parlamentare.

Anzitutto, i regolamenti parlamentari sono fonti dell'ordinamento giuridico generale, di rango primario: qui la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale parrebbe aver detto una parola, forse definitiva, di chiarezza, in linea con ciò che si era ricavato: essi "*sono 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 competenza*".

In secondo luogo, la riserva di competenza in loro favore si atteggia in due modi distinti. E' da qualificarsi come assoluta e perciò i regolamenti possono ritenersi, usando una terminologia adottata da Paladin⁷, "fonti riservatarie" solo quanto al procedimento legislativo, ai sensi dell'art. 72 Cost. che ad essi fa, in più occasione, esplicito rinvio⁸. Per gli oggetti restanti, attinenti all'organizzazione e al funzionamento di ciascuna Camera, essi, come vedremo tra un attimo, possono ritenersi, salvo ove diversamente disposto dalla Costituzione – sempre per impiegare la medesima terminologia - "fonti costituzionalmente preferite".

In terzo ed ultimo luogo, della riserva di competenza a favore dei regolamenti parlamentari beneficiano non solo i regolamenti *maiores*, quelli cioè adottati da ciascuna Camera ai sensi

³ Le espressioni virgolettate sono tratte dal testo dell'audizione di G. Tesauro, il 26 settembre 2017.

⁴ Sul punto, cfr. G. Buonomo, *Un sistema a due incognite: la difesa dell'autodichia e la procedura parlamentare*, in www.forumcostituzionale.it, 13 settembre 2017, p. 4 s., rilevando le contraddizioni dell'operato della Presidenza della Camera, che ha giudicato ammissibile la proposta di legge, ma ha poi dichiarato inammissibili taluni emendamenti volti ad estenderne il contenuto a nuovi oggetti.

⁵ Mi riferisco soprattutto al già ricordato testo dell'audizione di M. Luciani e, in parte, a quello di A. Morrone, del 4 ottobre 2017.

⁶ Cfr. L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Il mulino, Bologna, 2013, p. 41 s.; N. Lupo, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica*, Corriere della Sera-II Sole 24 Ore, Milano, 2007, p. 214 s., spec. 215 s.

⁷ La distinzione, nell'applicazione del criterio di competenza, tra "fonti riservatarie" e "fonti costituzionalmente preferite" è in L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Il mulino, Bologna, 1996, p. 93 s.

⁸ Cfr., in questo senso, G.G. Florida, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, spec. p. 223 s.

dell'art. 64, primo comma, Cost., ma anche dei regolamenti “minori”, quelli cosiddetti di diritto parlamentare amministrativo, approvati cioè dall'Ufficio di Presidenza della Camera o dal Consiglio di Presidenza del Senato, e che gli stessi regolamenti *maiores* prevedono. E' noto, infatti, che tali regolamenti “minori” in genere riguardano la sfera più intima e anche più delicata dell'autonomia parlamentare, inclusa la sopra richiamata autodichia. Anche questi ultimi sono stati qualificati, del resto, come vera e propria fonte del diritto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza Savino⁹: per essere più precisi, come “legge” ai sensi dell'art. 6, par. 1, CEDU, che richiede tribunali “costituiti per legge”, ancorché (allora) non pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*. E, non a caso, subito prima del deposito della sentenza Savino, alcuni di essi – tra cui, appunto, quelli in materia di tutela giurisdizionale – sono poi non solo modificati, nel merito, per conformarsi ad essa, ma sono stati altresì oggetto di pubblicazione (integrale) in *Gazzetta Ufficiale*.

Ciò vuol dire che la riserva di competenza è in realtà posta a favore di un sottosistema di norme: come autorevolmente si è detto, da tempo, si configura così “un unico complesso tutto quanto dotato dell'efficacia delle norme primarie”, all'interno del quale, poi, sussiste una relazione gerarchica tra regolamenti maggiori e regolamenti minori¹⁰.

Per il resto, al di fuori dell'area del procedimento legislativo, siamo perciò di fronte ad una preferenza e, quindi, ad una concorrenza tra fonti. Andrea Manzella, per primo, ha fatto uso in proposito della metafora dell'“intarsio” tra legge e regolamento parlamentare¹¹, poi più volte ripresa, in dottrina e nel succitato Dossier del Servizio studi.

2.2. I nodi problematici

Vengo ora, come preannunciato, ai nodi problematici: ossia alle questioni davvero controverse, sempre in tema di fonti del diritto parlamentare, che si addensano essenzialmente intorno a che cosa voglia dire, in concreto, concorrenza tra legge e regolamento parlamentare.

⁹ Si tratta della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, Savino e altri c. Italia, su cui cfr. B. Randazzo, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1051 s., C. Fasone, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, p. 1074 s., G. Pelella, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, p. 1077 s., G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2011, n. 5, p. 245 s., S.M. Cicconetti, *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 913 s.

¹⁰ Così A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2011, p. 576 s. Nel medesimo senso cfr. A. Manzella, *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1986, 1-61, spec. 14 s.

¹¹ Cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, II ed., Il mulino, Bologna, 1991, 31 s., sottolineando come “la coscienza dei diversi ruoli tra legge e regolamento è ben precisa nell'esperienza parlamentare, malgrado distorsioni e sbavature” ed evidenziando che “il principio della separatezza tra legge e regolamento ha sempre minore significanza rispetto al principio di cooperazione”:

Secondo una autorevole dottrina, al di fuori della sfera del procedimento legislativo, ai rapporti tra legge e regolamento parlamentare dovrebbe farsi applicazione del principio cronologico¹². Una sorta di indistinta cedevolezza reciproca, operante in tutte le restanti aree del diritto parlamentare.

Va anche detto che nell'esperienza repubblicana si sono in effetti registrati alcuni casi di efficace, e talvolta persino elegante, coordinamento tra tali fonti. Il primo caso fu quello in materia di parere parlamentare sulle nomine dei vertici degli enti pubblici (legge n. 14 del 1978). Altri ve ne sono stati riguardo alle sessioni di bilancio (legge n. 468 del 1978, e successive modifiche), o anche alle procedure europee (legge n. 86 del 1989).

Nell'ultimo ventennio, però, si è verificata – come è noto – una fase di stallo dei regolamenti parlamentari, che non a caso corrisponde con una fase della vita parlamentare in cui Camera e Senato hanno faticato e tuttora faticano a delineare un rafforzamento, o anche soltanto a garantire una adeguata tenuta della loro posizione istituzionale. Con ogni probabilità, si sentono gli effetti della c.d. anti-politica e le reazioni istituzionali appaiono spesso scomposte o poco razionali.

Che questi fenomeni abbiano un effetto tutt'altro che trascurabile anche sul mondo del diritto ce lo mostra, ad esempio, la lettura comparata delle sentenze n. 154/1985 e n. 120/2014 della Corte costituzionale, che traggono origine da ordinanze sostanzialmente analoghe provenienti dalle sezioni unite civili della Corte di Cassazione: esse forniscono la medesima risposta, nel senso dell'inammissibilità perché i regolamenti parlamentari non rientrano tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell'art. 134 Cost., ma la motivano assai diversamente, in dipendenza di un cambiamento, nel frattempo intervenuto, quanto ai rapporti tra istituzioni e società.

In altri termini, se la politica “tiene”, assicurando il buon funzionamento dell'istituzione, la Corte costituzionale tende naturalmente ad essere più rispettosa dell'autonomia di un'istituzione parlamentare percepita come in grado di svolgere il suo ruolo¹³. La Corte, del resto, lo ha detto espressamente nel (giustamente celebre) monito con cui si chiude la sentenza n. 379 del 1996 (sui c.d. pianisti), che gioca sulla distinzione tra legalità e legittimazione, e che mi pare quanto mai attuale:

“questa Corte non può esimersi dall'osservare che, nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà”.

2.3. Un tentativo di lettura dell'“intarsio” tra legge e regolamento parlamentare

¹² G.G. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 325 s.

¹³ Si vedano i contributi raccolti nel volume *Studi pisani sul Parlamento. VII. La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, a cura di G.L. Conti e P. Milazzo, Pisa University Press, Pisa, 2017.

In un quadro siffatto, proverei ora sinteticamente a delineare una ricostruzione di come si atteggi l'“intarsio” tra legge e regolamento parlamentare.

Il punto di partenza è che è la Costituzione ad individuare la fonte costituzionalmente preferita per un certo oggetto, nell'ambito del diritto parlamentare: spetta poi a questa fonte delimitare i confini del proprio intervento, e quindi gli spazi lasciati per l'altra fonte. Mi spingerei a dire che la preferenza implicita, nel diritto parlamentare, è a favore dei regolamenti di Camera e Senato. Laddove invece la Costituzione affida un certo oggetto alla legge, questo deve intendersi come fonte costituzionalmente preferita, non potendosi escludere però ogni intervento per i regolamenti parlamentari (e persino per le fonti non scritte del diritto parlamentare).

Del resto, se la fonte costituzionalmente preferita non interviene affatto, è piuttosto naturale che residui campo libero all'altra: come è noto, ogni ordinamento giuridico ha paura del “vuoto” normativo e in materia di organizzazione e funzionamento delle Camere i regolamenti parlamentari finiscono per essere strumenti utili a più fini.

In linea tendenziale, la legge è più adatta allorquando si vogliono “aprire” i procedimenti parlamentari agli altri organi costituzionali o ad altri soggetti, con norme che più efficacemente riescono a vincolarli nei tempi e nei modi; o anche laddove si tratti di assicurare un coordinamento tra i due rami del Parlamento. Al contrario, i regolamenti di Camera e Senato tendono ad essere competenti quando il Parlamento – anzi, ciascuna Camera – preferisce fare tutto da sé, configurando procedimenti che tendenzialmente si esauriscono al suo interno (pur originando atti che poi hanno efficacia nell'ordinamento giuridico generale). Questa mi pare essere la *ratio* che è sottesa alle opzioni costituzionali, inclusa quella di cui all'art. 69 Cost., che non a caso affida alla legge la disciplina dell'indennità parlamentare, e dunque del trattamento economico dei parlamentari, in corso di mandato o, eventualmente, al termine del medesimo. Analoga opzione è compiuta dalla Costituzione con riguardo al sistema elettorale (artt. 56 e 57 Cost., ancorché implicitamente) e alla disciplina di ineleggibilità e incompatibilità (art. 65 Cost.).

Nel caso del trattamento economico, vi è, evidentemente, anche il riflesso sulla fiscalità generale, che mi pare rendere pienamente condivisibile l'opzione compiuta dal Costituente, nel senso di rimettere non alla singola Camera, bensì al legislatore le opzioni di fondo in proposito¹⁴.

Ovviamente, ciascuna fonte porta con sé un regime giuridico tipico, in particolare in termini di sindacabilità davanti a un giudice: giudice che appartiene all'ordinamento generale nel caso della legge, trattandosi anzitutto della Corte costituzionale, oppure è un giudice essenzialmente interno nel caso del regolamento parlamentare, identificandosi soprattutto nel Presidente di assemblea e,

¹⁴ In questo senso, proprio con riferimento all'oggetto in esame, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., t. I, Cedam, Padova, 1975, 499, il quale, dopo aver ricordato la riserva di legge in materia di indennità, afferma che “con più forte ragione la necessità del ricorso alla legge deve essere affermata per la corresponsione di trattamento di pensione ai membri del parlamento, *ove implichi oneri a carico del bilancio statale*, sempre che non si ritenga, secondo sembra [sic] corrispondere al significato della parola ‘indennità’ sottratta anche alla legge ogni concessione di tal genere” (corsivo aggiunto).

per i regolamenti minori, negli organi di autodichia¹⁵, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale che ritiene tali fonti non sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale¹⁶.

Se si accoglie questa ricostruzione, credo che si possano leggere e comprendere meglio una serie di fenomeni altrimenti inquadabili con assai maggiori difficoltà.

Nell'elencare tali fenomeni, mi sia consentito muovere da un esempio recentissimo. Si tratta dell'art. 15-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2017, introdotto dalla legge di conversione n. 123 del 2017, che novella l'art. 52, terzo comma, della legge n. 62 del 1953. E' una disposizione legislativa per più versi atipica, almeno a stare all'approccio tradizionale, visto che essa si spinge ad autorizzare la Commissione bicamerale per le questioni regionali a compiere attività che, in base alle sue competenze, sembrerebbero doversi dare per scontate, come lo svolgimento di audizioni dei rappresentanti regionali e locali (oltre che, come in altri casi, ad adottare un proprio regolamento). Essa peraltro si spiega, nell'ottica prima adottata, da un lato, alla luce dell'esistenza di una riserva di legge quanto alla disciplina delle modalità di costituzione della Commissione posta dall'art. 126 Cost. e, dall'altro lato e soprattutto, sulla base della persistente mancata attuazione dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001, che, come è noto, ha rimesso ai regolamenti parlamentari l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali¹⁷.

Anche la norma di legge che stabilisce che alla presidenza del COPASIR sia eletto un parlamentare tra quelli "appartenenti ai gruppi di opposizione" (art. 30, comma 3, della legge n. 124 del 2007)¹⁸ apparirebbe invasiva della tradizionale riserva di regolamento parlamentare, se intesa in termini rigorosi, mentre può trovare una sua spiegazione nel fatto che sul punto i regolamenti parlamentari – da tempo alla ricerca, fin qui piuttosto vana, di uno statuto dell'opposizione – tacciono, oltre che, evidentemente, nella natura bicamerale dell'organo.

¹⁵ La giurisprudenza, europea e costituzionale, tende progressivamente a riconoscere natura giurisdizionale agli organi parlamentari di autodichia: si vedano la già ricordata sentenza Savino della Corte europea dei diritti dell'uomo e la recentissima sentenza n. 213 del 2017 della Corte costituzionale, con cui per la prima volta viene riconosciuta la natura di giudice *a quo* ad un organo di autodichia (nella specie, la commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati), "in quanto organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie (nella specie, quelle appunto tra Camera dei deputati e pensionati suoi ex dipendenti) per l'obiettivo applicazione della legge".

¹⁶ Cfr., per tutti, R. Ibrido, "In direzione ostinata e contraria". *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in www.rivistaaic.it, 11 luglio 2014, spec. 8 s.

¹⁷ Per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare a N. Lupo, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, 37 s.

¹⁸ Su cui cfr. C. Nardone, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Giuffrè, Milano, 2008, 375-441, spec. 411.

Credo che sia spiegabile in questo modo anche la vicenda del Senato in materia di appalti nel periodo 1999-2005: se non c'è un regolamento interno, "entra" l'ordinamento generale, e con quest'ultimo il suo giudice¹⁹.

Forse, può leggersi in termini sostanzialmente analoghi anche la periodica fissazione, per legge, di un "tetto" alle spese di Camera e Senato, per come disciplinato, ad esempio, dall'art. 17 del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito in legge n. 89 del 2014; o, ancor più chiaramente, dai commi 486 e 487 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014). In entrambi i casi, infatti, la legge fissa il tetto e rimette agli ordinamenti di ciascuna Camera le modalità per conseguire l'obiettivo.

In questo senso, proprio in questi giorni, pare muoversi la sentenza n. 213 del 2017 della Corte costituzionale, la quale ha chiarito in che modo la disciplina da ultimo richiamata deve essere interpretata: *"il comma 487 non impone affatto l'applicazione del «contributo di solidarietà» così come disciplinato dal comma 486, bensì prevede che i soggetti destinatari, tra i quali (per quanto qui interessa) gli «organi costituzionali», versino al bilancio dello Stato «I risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, [...] nell'esercizio della propria autonomia». Il comma 487, dunque, non prescrive, di per sé, alcuna "trattenuta" pensionistica, come invece dispone il comma 486, bensì demanda all'autonomia degli organi costituzionali di provvedere ad un risparmio di spesa, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale. Ciò deve avvenire in base ai «principi di cui al comma 486» e, dunque, non in base alle regole dettate da tale disposizione".*

Infine, troverebbe così una qualche spiegazione persino una pagina che a mio avviso è tra le meno felici dell'esperienza applicativa della legge elettorale del 1993. La delibera ai sensi della quale la Camera decise di non assegnare i "seggi fantasma" che si fossero liberati nel corso della XIII legislatura può infatti leggersi, con ogni probabilità, come previsione interna con cui, alla Camera, si è integrata una disciplina legislativa parziale (e che era stata invalidamente integrata con norma di regolamento governativo, questa sì del tutto fuori luogo in una materia coperta da riserva assoluta di legge).²⁰

3. Indennità, vitalizi e trattamenti previdenziali dei parlamentari

Alla luce dei punti fermi prima individuati e della ricostruzione dell'intarsio tra legge e regolamento parlamentare che si è appena proposta occorre ora rileggere la vicenda delle indennità, dei vitalizi e del trattamento pensionistico dei parlamentari, con specifico riferimento ai contenuti dei disegni di legge in esame.

¹⁹ Ulteriori riferimenti in proposito in E. Lehner, *Il TAR innanzi alla autodichia del Senato sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti* (nota a sentenza TAR Lazio, Roma, sez. I, 24 maggio 2007 n. 4784), in *Rivista AIC*, 18 luglio 2007 (http://archivio.rivistaaic.it/giurisprudenza/oss_decrilcost/tar24052007.html) e in G. Buonomo, *Un sistema a due incognite*, cit., 7 s.

²⁰ Indicazioni in L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 54.

In estrema sintesi, la vicenda. A partire, evidentemente, dal divieto contenuto nello statuto albertino di ogni forma di retribuzione o indennità (art. 50), derogato, con legge – secondo quanto poteva accadere in un regime a Costituzione flessibile – prima dalla Camera (dal 1912) e poi anche dal Senato (dal 1920).

L'art. 69 Cost., memore di questa esperienza, e in coerenza con i principi di uno Stato democratico con una rappresentanza parlamentare potenzialmente aperta a tutti, prevede l'indennità per i parlamentari e prevede una riserva di legge per stabilirla.

In attuazione della norma costituzionale, la legge interviene tempestivamente e lascia ampio spazio agli uffici di presidenza di Camera e Senato. Ai fini della determinazione dell'indennità (lo fanno sia l'art. 1 della legge 9 agosto 1948, n. 1102, sia gli artt. 1 e 2 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261), e anche per i c.d. vitalizi. Questi ultimi, infatti, non vengono previsti dal legislatore, ma sono introdotti – con chiara impronta mutualistica, in origine – a metà degli anni '50: nel 1954 al Senato e nel 1956 alla Camera. Vale a dire, poco dopo il termine della prima legislatura (quando cioè cominciavano ad esservi i primi ex parlamentari della Repubblica) in un contesto politico di forte stabilità del sistema dei partiti e del personale politico e in un contesto socio-economico e demografico nel quale la spesa previdenziale era limitata e sotto controllo.

Con riferimento a questa disciplina dei vitalizi, oggetto di una serie di interventi successivi – sempre disposti con regolamenti “minori” e nella faticosa ricerca di un coordinamento tra Camera e Senato – vengono sollevati, in dottrina, dubbi di legittimità costituzionale dei vitalizi per violazione della riserva di legge ex art. 69 Cost., che richiederebbe che il sistema previdenziale a favore dei parlamentari fosse “istituito e disciplinato, almeno nei suoi tratti essenziali, secondo disposizioni di legge (al pari del resto dell'indennità mensile e della diaria), tanto più che [...] l'onere delle relative prestazioni è a parziale carico dei bilanci interni delle Camere”²¹.

E' in questo quadro normativo che interviene la sentenza n. 289 del 1994 della Corte costituzionale. Si tratta di una pronuncia importante, la quale è preceduta da un'ordinanza istruttoria volta ad acquisire il testo dei regolamenti interni contenente la disciplina dei vitalizi presso la Camera e presso il Senato, e deriva da uno dei pochi casi di auto-rimessione di una questione di legittimità costituzionale della Corte costituzionale davanti a sé stessa²².

²¹ Così U. Zampetti, *Art. 69*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1986, 241-268, spec. 264. Nel medesimo senso cfr. soprattutto G. Contini, voce *Indennità parlamentare*, in *Enc. del dir.*, Vol. 21, Giuffrè, Milano, 1971, 106-125, spec. 107. Nel medesimo orientamento è a mio avviso da ricondursi la già ricordata posizione di C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 499, pur frequentemente citata – anche in talune delle audizioni che mi hanno preceduto – in senso opposto, soltanto perché egli problematicamente prospetta l'eventualità che la disciplina del trattamento di pensione dei membri del parlamento possa essere esclusa dall'ambito della nozione di “indennità”, e quindi, in ipotesi, sottratta alla riserva di legge di cui all'art. 69 Cost. (cfr. *supra*, la nota 14).

²² Si veda, in particolare, l'ordinanza n. 294 del 1993 con cui la Corte dà atto del seguito dell'ordinanza istruttoria emessa il 22 maggio 1992 (e quindi di avere ricevuto dal Presidente della Camera il Regolamento vigente della previdenza per i deputati, lo Statuto della Cassa di Previdenza per i deputati ed il Regolamento per la sua attuazione previgenti all'attuale disciplina nonché un appunto riepilogativo dei cambiamenti subiti dall'istituto dell'assegno

Con tale sentenza la Corte costituzionale dichiara costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., la norma, inserita in una legge di conversione di un decreto-legge (art. 2, comma 6-*bis*, della legge 27 aprile 1989, n. 154), che aveva equiparato il regime fiscale degli assegni vitalizi ai parlamentari e quello delle rendite vitalizie costituite a titolo oneroso, al fine di concedere ai primi il trattamento privilegiato riconosciuto dalla legge a favore delle seconde (con l'abbattimento al 60 per cento della base imponibile).

La sentenza n. 289 del 1994 è stata, in ogni caso, correttamente interpretata anche come idonea a superare i dubbi di legittimità sorti nei confronti della disciplina dei vitalizi per violazione della riserva di legge. Essa infatti, nel sottolineare la differenza tra gli assegni vitalizi dei parlamentari e il regime pensionistico nel pubblico impiego, osserva come i primi si siano gradualmente trasformati “in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere”. Mi pare, comunque, che nel passaggio in questione si possa rinvenire una mera presa d'atto della disciplina in essere, non certo una qualificazione di quell'assetto normativo come l'unico costituzionalmente legittimo, sul piano delle fonti.

Anche nell'ambito della vicenda che conduce alla sentenza n. 289 del 1994, si registra comunque il progressivo superamento del trattamento di favore dal punto di vista tributario per i vitalizi e per l'indennità parlamentare: basti qui citare l'art.14, comma diciotto, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che ha abrogato la disposizione di legge poi dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte con la sentenza n. 289 del 1994.

Una tappa importante si registra nel gennaio 2012, con l'adozione di una disciplina del tutto nuova, sempre con regolamenti interni approvati dagli Uffici di Presidenza: il 30 gennaio 2012 viene infatti approvato il "Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati"; il 31 gennaio 2012 il "Regolamento delle pensioni dei Senatori". Con tali nuovi regolamenti si procede ad un deciso innalzamento dei requisiti (in termini sia anagrafici, sia di durata del mandato) per il godimento del trattamento pensionistico e al passaggio al sistema contributivo, per i parlamentari

vitalizio a partire dal 1956; dal Presidente del Senato il testo aggiornato ed i testi precedenti del Regolamento per la previdenza e assistenza agli onorevoli senatori e loro familiari, nonché un parere *pro-veritate* acquisito dal Senato nell'ottobre 1991 in tema di contribuzioni al Servizio sanitario nazionale dovute in relazione agli assegni vitalizi spettanti agli ex parlamentari; e anche le modifiche apportate dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 1° aprile 1993, al Regolamento della previdenza dei deputati, in linea con un più generale disegno di riforma dell'istituto dell'assegno vitalizio destinato ad accentuare la sua omogeneità con le rendite derivanti da rapporti assicurativi). E osserva che, ai fini del giudizio sulla questione proposta con le ordinanze in esame – che mira ad estendere a tutta l'area delle pensioni connesse al pubblico impiego il trattamento fiscale privilegiato riconosciuto dalla norma impugnata nei confronti degli assegni vitalizi spettanti a determinate categorie – si presenta, peraltro, pregiudiziale valutare la legittimità costituzionale, sempre con riferimento agli artt. 3 e 53, primo comma, della Costituzione, dello stesso art. 2, comma sesto-bis, della legge 27 aprile 1989, n. 154, nella parte in cui prevede un trattamento fiscale privilegiato rispetto al regime ordinario – mediante l'abbattimento della base imponibile al 60% del reddito percepito – a favore degli assegni vitalizi percepiti dai soggetti inclusi nelle categorie elencate dagli artt. 24, secondo comma, e 29, penultimo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973”.

eletti dal 1° gennaio 2012 in poi. Viene previsto anche un regime transitorio per i parlamentari in carica, cui si applica un sistema *pro rata*, determinato dalla somma della quota di assegno vitalizio definitivamente maturato alla data del 31 dicembre 2011, e di una quota corrispondente all'incremento contributivo riferito agli ulteriori anni di mandato parlamentare esercitato²³.

Due ulteriori passaggi, ancora più recenti, compiuti in questa legislatura, vanno ricordati. Anzitutto le delibere con cui il 7 maggio 2015 i due Uffici di Presidenza hanno previsto il venir meno della corresponsione del vitalizio per gli ex parlamentari condannati in via definitiva per una serie di reati, ritenuti di particolare gravità.

Infine, la delibera con cui l'Ufficio di Presidenza della Camera, il 22 marzo 2017 ha introdotto un contributo di solidarietà, *una tantum* e di importo crescente, per i trattamenti superiori a 70.000 euro.

In ambedue i casi, si è trattato di innovazioni volte in qualche modo a riportare nell'ordinamento parlamentare i contenuti di riforme nel frattempo introdotte, per via ovviamente legislativa, nell'ordinamento generale: si fa riferimento, in particolare, e rispettivamente, alle ipotesi di incandidabilità sopravvenuta introdotte dal decreto legislativo n. 235 del 2012 (la c.d. legge Severino) e al contributo di solidarietà sulle pensioni più elevate, che ha recentemente passato il vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 173 del 2016).

Quest'ultima delibera del marzo 2017 è rimasta, fin qui, senza alcun seguito al Senato (per quel che risulta, in attesa delle decisioni in autodichia degli organi della Camera, dando così origine ad una vistosissima e poco giustificabile asimmetria dei due rami del Parlamento²⁴).

Forse anche alla luce di queste contraddizioni va letta la scelta, da parte della Camera, a pochi mesi dalla delibera appena citata, di procedere all'approvazione del disegno di legge in esame che, è volto a legificare pressoché integralmente la disciplina di questo oggetto, lasciando pochissimo spazio all'autonomia camerale.

Alla luce di ciò che si diceva sulle fonti del diritto parlamentare, non giudicherei – diversamente da altri auditi – questo intervento di per sé patologico, fermo restando che qualche spazio, ancorché minimale, mi pare, opportunamente, residuare anche per gli uffici di presidenza, in sede applicativa della nuova legge. In ogni caso, anche qualora tale spazio non residuasse, non credo che si potrebbe ritenere leso alcun principio costituzionale, per il solo fatto che il legislatore decide di rioccupare integralmente o quasi una materia che la Costituzione gli riserva, in via preferenziale.

Non credo però – e qui sfioro, evidentemente, profili che attengono al merito delle disposizioni in questione, sempre nel loro rapporto con la Costituzione – che il legislatore si possa spingere, con legge ordinaria, fino al punto da abolire ogni misura previdenziale specificamente rivolta ai parlamentari, riconducendo integralmente il tutto alle regole del pubblico impiego. Non lo credo, perché la Costituzione, nel definire come entità a sé l'indennità parlamentare, sembra immaginare un trattamento diverso, dalle caratteristiche peculiari, come è normale che sia, per incarichi a tempo

²³ Indicazioni ulteriori nel già ricordato dossier del Servizio studi.

²⁴ Sull'esigenza di una determinazione omogenea dell'indennità tra i due rami del Parlamento ha da tempo insistito la dottrina: cfr. U. Zampetti, *Art. 69*, cit., 248.

e di natura rappresentativa. Se lo volesse fare, a quel punto davvero sarebbe inevitabile il ricorso a una legge di revisione costituzionale, nel senso di sostituire l'art. 69 Cost. o di integrarlo con una previsione secondo cui i trattamenti economici e pensionistici dei parlamentari corrispondono a quelli di una certa categoria di dipendenti pubblici.

Resta da affrontare il nodo della disciplina retroattiva, quella cioè che agisce sui rapporti in essere, la quale è evidentemente quella che – per le ragioni di cui si diceva in premessa – nel merito solleva maggiori perplessità.

Anche muovendosi esclusivamente in termini di fonti del diritto, mi pare che qualche rilievo lo si possa muovere. Una cosa, infatti, è dire che *pro futuro* la materia sarà disciplinata con legge, altro è rideterminare, con norma di legge, un trattamento previdenziale (e in parte configurato come mutualistico) già in godimento o “promesso” per effetto dei contributi fin qui versati, in applicazione di una disciplina fino a quel punto integralmente contenuta in norme di regolamenti “minori”.

Non me la sentirei di spingermi fino ad affermare che in proposito di sia formata una sorta di consuetudine costituzionale, che sarebbe perciò intangibile per il passato, ma non per il futuro. Tenderei però a dire che l'intarsio tra fonti, per come qui si è provato a delineare, richiede, per potersi considerare conforme a Costituzione, una notevole attenzione: nel senso di evitare bruschi mutamenti di rotta, non accompagnati da una specifica disciplina transitoria (da dettarsi lasciando adeguato spazio ai regolamenti minori, ossia alla fonte che fin qui ha avuto campo libero, o quasi, nel disciplinare questo oggetto).

Non sarebbe forse l'argomento principale di una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, che probabilmente avrebbe modo di giocare piuttosto su argomenti di merito, legati agli artt. 3 e 38 Cost.²⁵, ma certo una troppo brusca e immotivata sostituzione della fonte in materia di vitalizi e trattamenti pensionistici dei parlamentari potrebbe rappresentare un utile argomento *ad adiuvandum*.

Infine, giova segnalare che problemi notevoli, specie in termini di regime transitorio e di successione delle fonti nel tempo, sono a mio avviso originati dall'art. 3 del disegno di legge (Estensione della nuova disciplina alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano). Il legislatore pare invero poco consapevole di intervenire su una materia in cui – come risulta chiaramente dall'audizione della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali²⁶ – già oggetto di ripetute innovazioni a livello regionale, a seguito al decreto-legge n. 174 del 2012 (convertito nella legge n. 213 del 2012), ma anche indipendentemente da esso, dando luogo a situazioni e discipline variegate, che il disegno di legge sembra ignorare.

4. Conclusioni

²⁵ Cfr., in questo senso, per tutti, E. Gianfrancesco, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 4.

²⁶ Si veda il testo dell'audizione della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, il 27 settembre 2017.

Dal quadro delineato quanto ai rapporti tra le fonti ricavo che la legge e, nella misura in cui possono intervenire, i regolamenti minori sono perciò liberi di configurare l'istituto come meglio credono – prima più in senso mutualistico, ora chiaramente in senso previdenziale²⁷ – auspicabilmente evitando contrasti frontali con precetti costituzionali e con orientamenti giurisprudenziali, italiani ed europei, consolidati. E' chiaro che le norme retroattive sono le più delicate, e anche quelle che sicuramente origineranno contenzioso: rispetto a queste sarebbe bene porre grande attenzione, evitando ripensamenti troppo bruschi, quanto al merito e altresì quanto all'fonte normativa.

Dietro questa disciplina – mi permetto di ricordarlo in conclusione, anche se forse è superfluo – c'è anche la concezione del ruolo di parlamentare.

Ricordo che in Italia abbiamo – e avremo ancora a lungo, visto l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – una rappresentanza parlamentare assai numerosa: la più numerosa nell'Unione Europea (a parte il Regno Unito, che, per effetto della House of Lords, supera la quota di 1.000 parlamentari).

Assistiamo inoltre, in misura ancora maggiore che in altri Paesi, ad una forte e sistematica deistituzionalizzazione del sistema dei partiti, con una vistosa accentuazione della volatilità elettorale e del ricambio dei parlamentari²⁸. In altri termini, il numero di ex parlamentari cresce sensibilmente dopo ogni elezione.

Questi due fenomeni di contesto accentuano, evidentemente, l'impatto finanziario (specie futuro) di qualsivoglia intervento che agisca sui trattamenti di quiescenza dei parlamentari, ma chiamano altresì, al contempo, a delicate scelte sul livello del personale politico (oltre che sul ruolo che il Parlamento è chiamato a giocare nel sistema istituzionale).

Si tratta di un bilanciamento tutt'altro che facile, ma necessario, e, mi sia consentito, tutto politico, tra risorse pubbliche disponibili e qualità della classe politica.

²⁷ Cfr. le osservazioni svolte nel testo dell'audizione di G. Cerrina Feroni, il 4 ottobre 2017.

²⁸ Cfr., per tutti, A. Chiaramonte-V. Emanuele, *Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015)*, in *Party Politics*, 2015, 1-13.