

Alcune riflessioni sulla “riforma” dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*

di Giulia Vasino **
(17 settembre 2018)

1.1 Breve premessa.

La XVIII legislatura si è aperta con il rilancio della questione della riforma dei vitalizi, caldeggiata in campagna elettorale e cavallo di battaglia di una delle forze politiche componenti l'alleanza di governo. In realtà, il tema di un incisivo ridimensionamento del trattamento economico susseguente alla cessazione del mandato parlamentare non è nuovo. La centralità che sembra aver acquisito nel dibattito politico attuale è riconducibile a quella idiosincrasia diffusa nei confronti dei cosiddetti privilegi della politica - di cui il vitalizio è diventato simbolo per eccellenza - ostilità crescente che può considerarsi prodotto del “combinato disposto” della crisi della rappresentanza politica e dell'accrescimento delle disuguaglianze sociali causato dalla difficile congiuntura economica¹.

Spesso additato come ingiustificato privilegio di cui dispone una ristretta oligarchia, di una classe dirigente il cui operato appare, nella percezione comune, sempre più cedevole all'autoreferenzialità, l'introduzione di un trattamento economico post mandato porta con sé, al contrario, nella sua origine, una profonda vocazione democratica. La sua previsione risponde all'inveramento di quei principi di uguaglianza e indipendenza che emergono nei lavori della Costituente relativi all'istituzione dell'indennità parlamentare².

Dal dibattito esiguo che si tenne in II Sottocommissione sulla formulazione dell'attuale articolo 69 si evince come la corresponsione di una somma per lo svolgimento dell'attività di deputato e senatore rifletta un «elementare principio di democrazia»³, per permettere a coloro che fossero meno abbienti di avere accesso comunque al circuito rappresentativo e di poter esercitare la loro funzione in assenza di condizionamenti esterni derivanti dal bisogno economico⁴.

* Scritto sottoposto a referee.

1 Cfr. M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 419 ss.

2 Cfr. G. CONTINI, voce *Indennità parlamentare*, in *Enc. del Diritto*, vol. 21, Milano, Giuffrè, p. 107 ss.; U. ZAMPETTI, *Art. 69*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 2, artt. 64-69, Bologna, Zanichelli, 1986, p. 241 ss.

3 Onorevole FABBRI, *Intervento*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente (da qui in avanti citato Atti dell'Assemblea Costituente)*, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta del 20 settembre 1946, vol. VII, Camera dei deputati- Segretariato generale, Roma, 1970, p. 1053.

4 Si evidenzia la presenza di un'omogeneità di posizioni sulla opportunità di introdurre l'indennità, ben esemplificate nella posizione dell'onorevole La Rocca «Oggi non può esservi dubbio sull'assoluta necessità di porre coloro che difendono gli interessi del popolo nella condizione di potere, senza preoccupazioni di ordine materiale, assolvere al loro compito con dignità, con fierezza, con indipendenza, con serenità». Diversità di opinioni emergeva in relazione alla fonte idonea a disciplinare l'indennità, ritenendo alcuni che non fosse necessario prevederla direttamente in Costituzione ma fosse sufficiente affidare la disciplina alla fonte regolamentare (l'onorevole Lussu, in particolare). Quanto alla motivazione, accanto a quella di

L'istituzione di un'indennità stabilita dalla legge consiste in una misura di attuazione del principio di uguaglianza sostanziale a cui l'ordinamento sembra riservare una cura ancora maggiore quando esso viene in rilievo in relazione ai limiti all'accesso alle cariche elettive ⁵.

Il trattamento para previdenziale rappresenta la proiezione dell'«obbligazione funzionale» ⁶ all'attuazione di tale principio nella fase successiva alla conclusione del mandato. Infatti, come l'assenza di un emolumento potrebbe render più gravoso o addirittura impedire lo svolgimento della funzione rappresentativa, il medesimo discorso è valevole con riferimento alla disciplina del vitalizio, data la consapevolezza della «concezione nuova della funzione del deputato» il quale «deve sforzarsi di penetrare in fondo a tutte le questioni e non ha più tempo quindi per esercitare la professione» ⁷.

L'espressione “para previdenziale” non è casuale: il vitalizio presenta fin dalla sua introduzione caratteristiche peculiari e un regime mutevole poiché, come evidenziato dalla Corte costituzionale, «ha trovato la sua origine in una forma di mutualità che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico» ⁸.

Fabrizi, che riteneva l'indennità essenziale «per garantire in ogni caso l'indipendenza economica e le prestazioni dell'attività alla doverosa, migliore esecuzione del mandato» si distingueva quella di Mortati, il quale poneva l'accento sui doveri legati all'ufficio: «in relazione all'obbligo loro imposto di dedicare la maggior parte della loro attività all'esercizio del mandato parlamentare», in *Atti dell'Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta del 20 settembre 1946, vol. VII, cit., p. 1051 ss.

5 R. TOSI, *Art. 51*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990, p. 341 ss. sottolinea la diretta correlazione con l'art. 3 della Costituzione evidenziata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 166 del 1972 dove si dice che l'art. 51 «rappresenta specificazione del più generale principio d'eguaglianza». C. BOLOGNA, *Art. 69*, in R. BIN e S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, p. 632 parla, con riferimento all'articolo 69, di norma di attuazione dell'art. 51 della Costituzione, ancora una volta in linea con la posizione del giudice delle leggi che, nel dare spiegazione delle finalità sottese all'indennità parlamentare chiarisce «In un regime democratico a larga base popolare e nell'ambito del quale il potere non è riservato ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio il legislatore ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse (...)), obbligo che discende «dal principio generale formulato nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione» (sent. n. 24 del 1968, punto 3 del *Considerato in diritto*). D'altra parte, volgendo lo sguardo all'esperienza statutaria, l'istituzione di un'indennità parlamentare risale al 1912 quando fu introdotta per via legislativa, data la natura flessibile dello Statuto, derogando così alla lettera dell'articolo 50 della Carta che impediva che le funzioni di senatore e deputato potessero dar luogo ad alcuna indennità. Interessante come la previsione di un'indennità fu inserita nella legge elettorale che estendeva il suffragio universale a quasi la totalità della popolazione maschile, dimostrazione di come essa servisse ad assecondare, agendo sul versante dell'elettorato passivo, l'evoluzione dell'ordinamento in senso democratico, consentendo alle nuove classi sociali di affacciarsi al mondo della rappresentanza politica. Per una disamina completa del dibattito che si tenne allora cfr. F. MUSCO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, in *Il Politico*, n. 2/2000, pag. 285 ss.

6 M. LUCIANI, *Testo dell'audizione resa il 26 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Rivista AIC*, Fasc. 3/2017, 2 ottobre 2017, p. 2.

7 Onorevole TARGETTI, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, seduta del 20 settembre 1946, vol. VII, cit., p. 1053.

8 Corte costituzionale, sentenza n. 289 del 1994, punto 3 del *Considerato in diritto*.

La sua introduzione risale agli anni Cinquanta, con la creazione di una Cassa di previdenza al Senato (1954) e di una Cassa di previdenza alla Camera (1956) confluite poi in un'unica Cassa di previdenza dei parlamentari (1960). In seguito alla soppressione di quest'ultima, il vitalizio ha trovato poi disciplina nei regolamenti del 1968, il Regolamento della previdenza per i deputati e il Regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari adottati mediante deliberazioni degli Uffici di Presidenza. Veniva così definita una forma di previdenza obbligatoria che ha subito un rimodellamento continuo fino all'intervento normativo più rilevante, avvenuto nel 2012⁹.

Con l'approvazione di due nuovi regolamenti da parte dei due Uffici di presidenza¹⁰ si è dato luogo a una significativa rivisitazione della materia e alla sostituzione dell'assegno vitalizio con un meccanismo di calcolo di tipo contributivo che ha prodotto un'assimilazione del sistema di trattamento post mandato a un ordinario sistema pensionistico¹¹.

Nonostante questa rilevante modifica, che ha rappresentato il riflesso, in ambito parlamentare, delle politiche di *spending review* operate nell'ordinamento generale, il presidente della Camera Fico, all'indomani della sua elezione, ha richiesto al Collegio dei questori l'elaborazione di un'istruttoria per l'adozione di un nuovo regolamento per ri-disciplinare il regime applicabile ai vitalizi già in godimento e alle prestazioni maturate prima dell'entrata in vigore della riforma del 2012, secondo un singolare meccanismo di "ricalcolo contributivo". La delibera, approvata il 12 luglio 2018, dispone, infatti, a decorrere dal 1 gennaio 2019, la rideterminazione degli importi degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, diretti e di reversibilità, maturati alla data del 31 dicembre 2011¹².

Tale modificazione, profondamente dibattuta, fa emergere problematiche che attengono a questioni di diversa natura.

È la modalità del ricalcolo a suscitare, in primis, significative perplessità. La pretesa della delibera di ridefinire il *quantum* dei trattamenti in forza di un principio di corrispondenza fra contributi versati e ammontare del vitalizio si scontra con l'inesistenza dei contributi stessi¹³. Questa anomalia non è che la

9 Per una puntuale ricostruzione cronologica delle modifiche intervenute Cfr. Senato della Repubblica – Servizio studi, *Note sull'A.S. n. 2888 "Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali"*, n. 528, XVII legislatura, 2017.

10 Regolamento delle pensioni dei senatori e Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati.

11 La nuova disciplina si applica a tutti i parlamentari eletti dopo il 1 gennaio 2012. Per i membri del Parlamento già in carica a quella data e per quelli cessati dal mandato e successivamente rieletti si ricorre a un meccanismo *pro rata*, cioè a un calcolo della pensione secondo il metodo contributivo a partire dal 1 gennaio 2012 a cui va a sommarsi la quota dell'assegno vitalizio maturato entro quella data, in Senato della Repubblica – Servizio studi, *Note sull'A.S. n. 2888*, cit., p. 12.

12 Camera dei deputati, Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 14/2018, XVIII legislatura, art. 1 comma 1.

13 Le regole previgenti stabilivano infatti soltanto la ritenuta della quota a carico del parlamentare mentre la Camera non era obbligata ad accantonare la quota spettante al datore di lavoro. Il problema di tale meccanismo era stato già posto in evidenza in occasione della discussione sul cd. ddl Richetti, sul punto cfr. G. CAZZOLA, *Considerazioni sull'AS n.2888 "Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici"*

conseguenza dell'applicazione retroattiva di un meccanismo contributivo a delle prestazioni il cui importo è stato interamente computato su base retributiva¹⁴. Da ciò discende che il montante contributivo non possa che essere ricostruito «a tavolino» e risulti fondato, pertanto, su dati meramente teorici¹⁵. L'artificialità di tale soluzione emerge con più evidenza quando viene in rilievo il coefficiente di trasformazione, il quale, in un sistema contributivo, varia sulla base dell'età anagrafica del soggetto al momento del conseguimento del trattamento previdenziale. La delibera Fico intende applicare, *a posteriori*, il coefficiente relativo all'età del parlamentare al momento del pensionamento, senza tener conto del tempo nel frattempo trascorso, facendo così in modo che anche il parametro dell'aspettativa di vita risulti, in tal maniera, puramente virtuale¹⁶. L'apparente carenza di logicità nel metodo di ricalcolo fa sorgere un profondo dibattito fra i giuslavoristi che non potrà essere oggetto di esame in questa sede. È, tuttavia, un aspetto dell'intervento modificativo che è necessario menzionare poiché anche i criteri adottati contribuiscono a incrementare i dubbi di legittimità che già gravano sul provvedimento¹⁷. Il presente contributo intende però concentrarsi su problemi irrisolti e criticità di ordine differente: la fonte competente a disciplinare la materia e gli effetti retroattivi della nuova disciplina, capace di incidere sui diritti acquisiti degli ex parlamentari i quali hanno già manifestato le loro intenzioni di condurre una battaglia giudiziaria.

1.2 La fonte

Come accennato, il vitalizio non è stato introdotto per via legislativa. La legge n. 1261 del 1965, attualmente vigente, disciplina esclusivamente l'indennità, mantenendo la bipartizione fra quota mensile per il libero svolgimento del mandato e rimborso spese (diaria), la determinazione delle quali viene affidata ad ambedue gli Uffici di Presidenza nei limiti stabiliti dalla legge¹⁸. Il trattamento

dei membri del Parlamento e dei Consiglieri regionali”, Commissione prima – Senato della Repubblica – 28 settembre 2017, in www.senato.it.

14 G. CAZZOLA, *Politically (in)correct – Vitalizi degli ex parlamentari: la Colonna Infame*, in www.bollettinoadapt.it, p. 3. Per un esame più approfondito delle critiche espresse sulle modalità di ricalcolo e sulle ragioni sottese ad esso V. Proietti: *"Crisi del Paese e vitalizi. Sacrifici sì, ma non così!"* in www.ilparlamento.eu.

15 G. CAZZOLA, *Politically (in)correct – Vitalizi degli ex parlamentari*, cit.

16 Camera dei deputati, Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 14/2018, XVIII legislatura, art. 1 commi 2 e 3

17 Voci critiche rilevano, inoltre, come la delibera, animata dalla volontà di porre fine a un "ingiusto privilegio" di cui godrebbero alcuni ex deputati, produrrebbe in realtà una maggiore disparità di trattamento non solo fra parlamentari e cittadini lavoratori e fra deputati e senatori ma fra categorie di deputati stessi, sul punto cfr. *Nota dell'Associazione degli ex-parlamentari al Presidente della Camera, on. Roberto Fico*, in www.ilparlamento.eu.

18 La legge fissa dei limiti agli Uffici di Presidenza stabilendo che la determinazione della quota mensile non può superare il trattamento complessivo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di Cassazione ridotto poi del 10 per cento dall'articolo 1, comma 52 della legge n. 266 del 2005 e, per la diaria, alla loro indennità di missione giornaliera. La fissazione di un limite era avvenuta in seguito alla preoccupante espansione della diaria dato che la previgente legge attuativa dell'articolo 69, la l. n. 1102 del 1948, istituiva essa stessa l'ammontare dell'indennità (65 000 lire) e rimetteva ai regolamenti parlamentari, senza la

economico di fine mandato, al contrario, viene normato dai regolamenti minori, sin dalla sua introduzione fino alla “svolta” del 2012 la quale, peraltro, ha reso il ricorso al termine “vitalizio” o “assegno vitalizio” tecnicamente non appropriato¹⁹. La delibera oggetto di esame si è posta, sotto questo profilo, in linea di continuità con la normativa precedente.

La competenza (*rectius* l'esclusiva titolarità) di questo specifico atto-fonte a disciplinare il vitalizio parlamentare sembrerebbe discendere da due ordini di considerazioni correlate e complementari. In primo luogo, la riserva di legge prevista dall'articolo 69 della Costituzione andrebbe a coprire solamente l'indennità parlamentare, sia che si intenda far riferimento alla nozione di indennità in senso stretto sia che si voglia ricomprendere in essa la pluralità di servizi e benefici di cui dispone il parlamentare, dovendosi escludere che si possa pervenire a un allargamento arbitrario della nozione di indennità fino a ricomprendervi un trattamento previdenziale²⁰. Al contempo, la materia del trattamento economico di fine mandato sarebbe oggetto della riserva di regolamento istituita dall'articolo 64 primo comma della Costituzione, data la natura «materialmente parlamentare»²¹ dell'oggetto.

La conseguenza più rigorosa del criterio di competenza consiste, come noto, nell'esclusione dell'intervento di qualsiasi altra fonte da quegli ambiti che sino stati individuati dalla Costituzione o dalle leggi costituzionali come riservatari, a prescindere dal fatto che la fonte riservataria abbia già agito o si sia in presenza di una temporanea lacuna normativa²². Il fatto che la disciplina dei vitalizi sia stata oggetto sinora dei regolamenti di diritto parlamentare amministrativo²³ non mina la logica di questo ragionamento poiché essi costituiscono, agli occhi dell'ordinamento generale, «un unico complesso tutto quanto dotato

fissazione di un tetto massimo, la determinazione della diaria, sul punto v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I ed., Padova, CEDAM, 1969, p. 476, che sosteneva l'illegittimità costituzionale della cd. diaria mobile.

19 G. CERINA FERONI, *Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Rivista AIC*, Fasc. 3/2017, 5 ottobre, 2017, p. 1.

20 Così G. TESAURO, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato -26 settembre 2017- in relazione all'esame dei progetti di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, Prima Commissione permanente (Affari costituzionali), XVII legislatura, Comunicazione nella Seduta n. 510 del 26 settembre 2017, p. 2, in www.senato.it e G. DE VERGOTTINI, *Audizione di fronte all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 5 ottobre 2017*, Prima Commissione permanente (Affari costituzionali), XVII legislatura, Comunicazione nella Seduta n. 514 del 10 ottobre 2017, p. 4, in www.senato.it.

Sulla accezione di indennità intesa in senso stretto o ampio v. G. CONTINI, voce *Indennità parlamentare*, cit., p. 106.

21 Espressione di A. MANNINO e S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 101 e ss.

22 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 93.

23 Denominazione più chiara e specifica rispetto alla più generica definizione di “regolamenti minori” spesso utilizzata per indicare la pluralità di regolamenti interni diversi da quelli generali in L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 51.

dell'efficacia delle norme primarie»²⁴, di cui ha recentemente preso atto anche la giurisprudenza sovranazionale²⁵.

In secondo luogo, la costanza nella scelta della fonte disciplinante il vitalizio avrebbe favorito la formazione di una consuetudine costituzionale - o comunque di una prassi, la cui importanza nel diritto parlamentare è nota - che ergerebbe il regolamento minore a fonte prescelta dall'ordinamento per la disciplina del trattamento economico di fine mandato.

In altre parole, si potrebbe concludere, più semplicisticamente, che una modifica per fonte differente avrebbe determinato l'insorgere di un grave vizio formale²⁶ che avrebbe dato luogo ad un'anomala «cessione del monopolio parlamentare in materia»²⁷.

A sostegno di queste argomentazioni vengono peraltro richiamate le considerazioni del giudice delle leggi espresse nella sopraccitata sentenza n. 289 del 1994 in cui la Corte, chiamata a valutare la conformità agli articoli 3 e 53 della Costituzione del trattamento fiscale riservato ai vitalizi, si concesse un breve *excursus* sull'origine dei trattamenti economici degli ex parlamentari e sulla loro natura *sui generis*, prendendo atto di come essi soggiacessero a «un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere».

Ora, pur volendo intravedere in tale asserzione una legittimazione indiretta della disciplina regolamentare da parte del supremo organo di garanzia, si può obiettare, tuttavia, come da questa considerazione non discenda l'esclusiva titolarità di questo specifico atto-fonte alla regolazione della materia. Per districare la questione è opportuno fare appello ancora una volta al criterio di competenza e al suo diverso modo di "atteggiarsi".

La riserva di competenza istituita dall'articolo 64 presenta contorni non sempre netti anche se prevale la concezione secondo la quale essa attenga a tutti gli aspetti relativi all'organizzazione e al funzionamento delle Camere²⁸. Questo comporta che, astrattamente, la competenza potrebbe svilupparsi - *ratione materiae* - anche laddove i regolamenti non prevedano nulla in materia e che essa sarebbe da riferirsi a una serie di ambiti non determinabili *a priori*²⁹. Allo stesso tempo, però, fatto salvo l'esplicito richiamo ai subprocedimenti di approvazione delle leggi statali a cui l'articolo 72 Cost. fa rimando, si può sostenere che la competenza regolamentare non sia sempre esclusiva e che la

24 Così A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA e G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, artt. 1-9, Bologna-Roma, 1977, p. 405; nel medesimo senso anche A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 2, artt. 64-69, Bologna, Zanichelli, 1986, p. 14.

25 Si fa riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Savino e altri c. Italia*.

26 Così G. TESAURO, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato*, cit., p. 1, in www.senato.it.

27 G. AZZARITI, *Testo dell'audizione resa il 28 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Rivista AIC*, Fasc. 3/2017, 5 ottobre 2017, p. 7.

28 T. MARTINES et AL., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 40.

29 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 93.

Costituzione non contenga alcun divieto né imponga alcuna regola sulla produzione giuridica³⁰.

Se dunque si assume l'assenza di un vincolo costituzionale ne consegue che, al di fuori degli ambiti in cui tale atto-fonte si comporta come riservatario, la competenza regolamentare «concorra con quella spettante alle leggi formali» e che nel dirimere le eventuali antinomie fra le due fonti si debba far ricorso all'ordinario criterio cronologico³¹. Al di fuori dell'area del procedimento legislativo, ogni qual volta venga in rilievo una materia afferente all'attività dell'organo parlamentare, si ritiene che il regolamento debba qualificarsi come fonte costituzionalmente preferita ma non riservataria, poiché l'art. 64 «apre il sistema delle fonti primarie in favore del regolamento» non obbligando ma «facoltizzando» le Camere ad usarlo³².

Il tentativo di teorizzare la funzione meramente «suppletiva» della legge rispetto al regolamento³³, ai fini di attenuare l'impatto che tale ricostruzione avrebbe sull'autonomia normativa delle Camere, si rivela ininfluenza. La tesi della riserva viene meno nel momento in cui si ammette che la legge successiva che incide sulla disciplina regolamentare non si riveli costituzionalmente illegittima ma sia capace di prevalere su di essa e di condizionarne l'efficacia³⁴.

Volendo dunque offrire un primo inquadramento della questione, si può affermare che in materia di trattamento "pensionistico" dei deputati e senatori non si ravvisi l'esistenza di una riserva di regolamento, soluzione che conduce a sostenere la fungibilità della fonte. Si tratta di un'ipotesi peraltro già avanzata nella precedente legislatura, quando si è tentato di modificare drasticamente il sistema dei vitalizi per legge³⁵.

In generale, le Camere tendono a privilegiare il regolamento ogni qual volta intendano mantenere determinati procedimenti nell'ambito ristretto dell'autonomia dell'organo assembleare, pur nella consapevolezza che le norme e gli atti adottati in forza di essi producono dei riflessi nell'ordinamento generale. Il ricorso alla legge è più consono quando si voglia rendere l'oggetto della disciplina permeabile all'intervento di altri soggetti o organi costituzionali, vincolandolo maggiormente, o appaia necessario un coordinamento fra i due rami del Parlamento³⁶.

30 G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 339 e ss.

31 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, p. 94.

32 G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 340.

33 Così A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., p. 409 e R. MORETTI, *Connessione di procedimenti, riforma della commissione inquirente e «abrogazione» legislativa di regolamento parlamentare*, in *Foro it.*, 1977, p. 278 tentano di adottare una soluzione intermedia cercando di affermare la "suppletività" della fonte legislativa su quella regolamentare chiarendo però come l'intervento di quest'ultima sarebbe «difficilmente giustificabile, specialmente nei casi in cui si tratti di disciplinare attività di organi interparlamentari».

34 G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 339 ss.

35 Si allude al cd. ddl Richetti, A.S. n. 2888, *Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e consiglieri regionali*, approvato dalla Camere dai deputati il 26 luglio 2017 e arenatosi al Senato.

36 N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Rivista AIC*, Fasc. 3/2017, 17 ottobre 2017, p. 6.

Queste considerazioni assumono rilevanza decisiva: ogni fonte è soggetta a un regime giuridico tipico. Una drastica e contestabile modifica per via regolamentare consente prima di tutto di aggirare la farraginosità e le lungaggini del procedimento legislativo che avrebbero potuto esercitare effetti dilatori sul provvedimento; essa, inoltre, rileva in secondo luogo e con conseguenze anche più penetranti con riferimento alla sindacabilità dell'atto. Una disciplina della materia mediante legge formale permetterebbe di devolvere eventuali controversie alla giurisdizione comune e da un giudizio potrebbe originarsi una questione di legittimità costituzionale di fronte alla Consulta. All'opposto, un intervento mediante delibera riserva la competenza agli organi di giustizia domestica. Non potrà certo passare inosservata la correlazione temporale fra le sentenze nn. 213 e 262 del 2017³⁷, con le quali il giudice delle leggi ha tracciato i confini dell'autodichia parlamentare, e la conseguente decisione della Camera di riportare la materia sotto la veste più prudente della fonte regolamentare.

1.3 La retroattività

L'altro aspetto controverso concerne l'efficacia temporale del provvedimento. Infatti, la previsione di una riforma dell'intera materia, anche in senso fortemente peggiorativo, ma con effetti *pro futuro* si differenzia dalla rideterminazione degli emolumenti già in godimento o in corso di maturazione che vada ad incidere sui diritti acquisiti dei soggetti interessati, per giunta attraverso una riforma attuata per via regolamentare³⁸.

Ancora una volta appare opportuno affidarsi alla linea tracciata dal giudice delle leggi dato che il principio della certezza costituisce uno degli elementi fondanti dello Stato di diritto³⁹.

L'individuazione di limitazioni all'efficacia retroattiva delle leggi trova, appunto, ragione oltre che in principi costituzionali, in «valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma» fra i quali «la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]»; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico⁴⁰. Tuttavia, non è precluso al legislatore l'adozione di norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché tale intervento si identifichi con l'esigenza di salvaguardare altri beni o diritti meritevoli di tutela⁴¹ i quali, nella giurisprudenza della Corte

37 Con tali pronunce la Corte costituzionale ha eliminato ogni margine di dubbio sulla legittimità costituzionale della giustizia domestica, definendola «razionale completamento dell'autonomia organizzativa» riconosciuta all'organo rappresentativo. Fino a quel momento la Corte aveva manifestato un atteggiamento reticente, limitandosi a prendere atto della natura controversa dell'istituto dell'autodichia.

38 N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit., p. 12.

39 M. LUCIANI, *Testo dell'audizione resa il 26 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, cit., p. 6.

40 Corte costituzionale, sent. n. 397 del 1994, Punto 4 del *Considerato in diritto* e, *ex plurimis*, sentenze nn. 6 del 1994, 424 e 283 del 1993; 440 del 1992 e 429 del 1991.

41 Corte costituzionale, sent. n. 349 del 1985, punto 5 del *Considerato in diritto* e sent. n. 103 del 2013, punto 4 del *Considerato in diritto*.

EDU, ricadono nella generica denominazione di «motivi imperativi di interesse generale»⁴².

Questi i principi di carattere generale che fungono da cornice di riferimento. Esistono poi una serie di pronunce aventi ad oggetto, nello specifico, la legittimità costituzionale di previsioni legislative volte a incidere negativamente su aspettative di fatto al perfezionamento di un diritto a un determinato trattamento pensionistico o addirittura su diritti soggettivi già perfezionati, giurisprudenza accomunata da una visibile coerenza argomentativa che lascia intravedere lo sforzo al mantenimento di un delicato equilibrio fra interesse privato e finalità di carattere squisitamente pubblicistico legate in particolare a obiettivi di sostenibilità economica⁴³.

La posizione della Corte costituzionale, sotto questo profilo, può essere riassunta nel consolidato principio secondo il quale, salvo il divieto della materia penale imposto dall'articolo 25, non è «interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti»⁴⁴. Ciò che è precluso al legislatore in materia di trattamento pensionistico è un intervento retroattivo che possa qualificarsi come un «regolamento irrazionale e arbitrariamente incidente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti»⁴⁵.

Per essere più chiari, il principio di affidamento del cittadino nella certezza giuridica non è in grado di imporsi con una forza tale da assicurare una condizione di inattaccabilità dello *status* acquisito in presenza di un intervento modificativo che agisca su un trattamento pensionistico in corso di maturazione o già maturato, attraverso la rivalutazione dei requisiti anagrafici e dei criteri di calcolo o mediante una rideterminazione in senso peggiorativo dell'entità dell'emolumento⁴⁶. Tuttavia, affinché non si verifichi un'illegittima lesione di un "pilastro" dell'ordinamento - «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» - il legislatore è tenuto ad auto vincolarsi, rimanendo ancorato, nel suo percorso riformatore, ai principi di razionalità e ragionevolezza⁴⁷.

Tali limitazioni, se più concretamente declinate, devono essere intese nel senso che il ridimensionamento del trattamento può ritenersi non lesivo del principio di affidamento nella sicurezza giuridica qualora esso assicuri, in primis, i mezzi adeguati alle esigenze di vita, garanzia imposta dall'articolo 38 secondo comma

42 Fra le tante sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in cui emerge l'applicazione di tale principio: *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, *Forrer-Niederthal c. Germania*, *Zielinsky e Pradal e Gonzales c. Francia* e *SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia* e, con riferimento al nostro Paese, *Agrati e altri c. Italia*, *Maggio c. Italia*, *Bortesi e altri c. Italia*.

43 E. MENEGATTI, *Considerazioni sul d.d.l. n. 2888 "Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei Consiglieri regionali" e ulteriori ddl collegati*, Prima Commissione permanente (Affari costituzionali), XVII legislatura, Comunicazione nella Seduta n. 512 del 3 ottobre 2017, p. 5, in www.senato.it.

44 Corte costituzionale, sent. n. 349 del 1985, punto 5 del *Considerato in diritto*.

45 Corte costituzionale, sent. n. 349 del 1985, punto 5 del *Considerato in diritto*.

46 E. MENEGATTI, *Considerazioni sul d.d.l. n. 2888*, cit., p. 5.

47 Corte costituzionale, sent. 349 del 1985, punto 5 del *Considerato in diritto*.

della Costituzione, e assicuri l'erogazione di una pensione che sia proporzionata alla retribuzione percepita durante l'attività lavorativa⁴⁸.

Se questi elementi costituiscono dei limiti concernenti il contenuto della norma stessa, al contempo, devono ricorrere congiuntamente condizioni riconducibili alla dimensione, per così dire, "sistemica", quali l'esigenza di provvedere a un «contenimento della spesa pubblica», di «perseguimento degli obiettivi della programmazione finanziaria» e deve trattarsi di una misura necessaria a realizzare meccanismi di «solidarietà interne al sistema previdenziale»⁴⁹.

Esiste poi un ulteriore fattore in grado di influire sulla legittimità della misura legislativa che consiste nel livello di certezza conquistato della posizione giuridica coinvolta. In altre parole, in una scala immaginaria che procede dalla mera aspettativa di diritto a quella di diritto soggettivo perfetto si assiste progressivamente a un rafforzamento del principio di affidamento e, di conseguenza, debbono apparire molto più rigorose le ragioni in forza delle quali si è inteso procedere alla modificazione in *peius* del trattamento⁵⁰.

Alla base di questa ricostruzione vi è ovviamente la concezione che le prestazioni di fine mandato siano interamente assimilabili alle pensioni ordinarie, una identità di natura che consentirebbe di far soggiacere il trattamento "pensionistico" del parlamentare agli stessi principi e vincoli – anche con riferimento alle modificazioni in senso sfavorevole – a cui sono sottoposte le pensioni dei lavoratori ordinari. Tale convinzione sembra essere ulteriormente rafforzata dal fatto che le riforme regolamentari del 2012 abbiano prodotto un passaggio ad un meccanismo interamente contributivo, una modifica che permette una piena equiparazione, sotto il profilo formale, dei due sistemi⁵¹.

1.3 Lo status di parlamentare come risposta comune a due problemi differenti

Il ragionamento fin qui condotto ha portato ad ipotizzare l'assenza di una riserva regolamentare in materia e l'esistenza di una situazione di intercambiabilità della fonte, fattore che rimette alla discrezionalità dell'organo assembleare la decisione di ricorrere a fonti più flessibili o rinforzate, tenendo ben presente come sulla soluzione adottata esercitino un peso rilevante - se non decisivo - gli equilibri politici e l'assetto dei rapporti maggioranza opposizione.

L'istituto oggetto di discussione è un trattamento economico erogato nei confronti di un soggetto, il parlamentare, a cui l'ordinamento riconosce uno specifico *status*, concretizzabile in una serie di «poteri, competenze e garanzie»

48 È opportuno precisare, comunque, che il principio di proporzionalità abbia subito nel tempo un affievolimento tale da spingere la Corte a sottolineare che esso «non impone un aggancio costante dei trattamenti pensionistici agli stipendi» (sent. n. 316 del 2010, punto 3.2 del *Considerato in diritto*).

49 Corte costituzionale, sent. nn. 822 del 1988, 240 del 1994, 417 del 1996, 361 del 1996, 173 del 2016 e 70 del 2015.

50 E. MENEGATTI, *Considerazioni sul d.d.l. n. 2888*, cit., p. 6.

51 E. MENEGATTI, *Considerazioni sul d.d.l. n. 2888*, cit., p. 3.

⁵², i quali si configurano come deroga all'universale principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge ⁵³.

L'articolo 69, nel prevedere la riserva di legge, sottrae la disciplina dell'indennità all'autonomia normativa delle Camere, ponendosi come "norma speciale di una norma speciale", l'art. 64 della Costituzione, la quale, a sua volta, comprime una generale competenza del legislatore ordinario ⁵⁴. Dietro questa previsione può intravedersi non soltanto la estrinsecazione della tradizionale funzione garantista della riserva di legge ma anche la volontà di non concedere spazi a un'eventuale difformità nel trattamento di deputati e senatori ⁵⁵ in una materia come quella dell'indennità considerata «una delle componenti essenziali»⁵⁶ di uno *status* per cui l'ordinamento costituzionale esige «uniformità di condizione giuridica complessiva» ⁵⁷.

In secondo luogo, un'analisi letterale, troppo spesso trascurata, riveste in questo caso un ruolo chiave. Il termine "indennità" viene prescelto dal Costituente al posto dell'espressione "retribuzione", la quale campeggiava, seppur nei termini di una sua negazione, nell'articolo 50 dello Statuto albertino ⁵⁸. Al di là dell'etimologia latina - che richiama "l'essere indenne" e quindi la sottrazione a un danno di qualsiasi natura - nel linguaggio giuridico il termine indennizzare conferma il suo significato di ristorazione, di rinfrancamento, di compensazione o ammenda conseguente a un evento che arreca pregiudizio al singolo ⁵⁹.

Sebbene un'analisi più approfondita del dato normativo permetta di riscontrare una spiccata eterogeneità delle fattispecie che danno luogo a indennità, tale da far quasi ammettere l'improduttività degli sforzi attuati per ridurre il termine a un concetto unitario, si possono comunque intravedere dei tratti tipici che consentono di enuclearne un contenuto essenziale. Alla nozione di indennità possono ricondursi tutte le ipotesi in cui «un soggetto è tenuto ad una prestazione in denaro, quale corrispettivo di un servizio ad altri prestato, o in considerazione del sacrificio, consentito dalla legge, dell'altrui interesse»

52 N. ZANON, *Parlamentare (status del)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. 10, Torino, UTET, 1995, p. 616.

53 L. CIAURRO, *Parlamentare (status del)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. 5, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4092 ss.

54 A. D'ANDREA, *Autonomie delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 39, evidenzia come, in un regime a costituzione rigida, la norma in questione non ha valore meramente dichiarativo di una «facoltà connaturata» alle Camere, ma carattere costitutivo.

55 G. CONTINI, voce *Indennità parlamentare*, cit., p. 106, afferma che la pluralità di trattamenti economici o benefici di cui dispone il parlamentare dovrebbero essere previsti da una disciplina che sia non soltanto uguale nel suo contenuto ma addirittura unica.

56 U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., p. 241.

57 N. ZANON, *Parlamentare (status del)*, cit., p. 616.

58 Art. 50 dello Statuto albertino: «Le funzioni di Senatore e di Deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità».

59 M. ESPOSITO, *Testo dell'audizione 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)*, in *Rivista AIC*, Fasc. 3/2017, 18 ottobre del 2017, p. 1; sulla definizione di indennità v. G. REZASCO, *Dizionario del linguaggio italiano storico e amministrativo*, Firenze, 1881 e cfr. G. SALERNO, *Art. 42*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 300.

contrassegnato da una finalità reintegrativa «non tanto del patrimonio quanto piuttosto del singolo bene»⁶⁰. I fattori caratterizzanti che dunque permettono di ridurre a unità un quadro normativo piuttosto variegato sarebbero: il carattere corrispettivo, l'assenza di un illecito e la natura pecuniaria della prestazione⁶¹. Posta in relazione allo *status* di parlamentare, l'indennità assolverebbe alla funzione di riparazione per il "sacrificio", seppur temporaneo, arrecato alla capacità lavorativa di un deputato o senatore, determinata dallo svolgimento del *munus* rappresentativo⁶². Il medesimo proposito compensativo permarrebbe al termine del mandato, concretandosi nell'erogazione del vitalizio, dato che lo svolgimento dell'attività parlamentare durante la vita ha impedito la percezione di uno stipendio una parte del quale viene comunemente impiegato per assicurarsi un sostegno economico al termine dell'attività lavorativa. L'indennità, peraltro, così intesa, sembra solo secondariamente rispondere all'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale - di cui si è parlato all'inizio di questo contributo - per garantire a tutti i cittadini l'accesso al mandato rappresentativo e un esercizio libero e indipendente della funzione stessa⁶³. Se questa fosse stata l'esigenza primaria connessa all'istituto è probabile che sarebbe stato accolto l'emendamento dell'onorevole Calamandrei che proponeva l'introduzione di un'indennità dall'ammontare variabile, calcolata in base alla condizione reddituale del singolo parlamentare⁶⁴. Alla luce di queste considerazioni, sarebbe dunque possibile ipotizzare un'interpretazione estensiva della riserva di legge posta dall'articolo 69 fino a ricondurre alla competenza dell'atto legislativo qualsiasi trattamento economico con finalità compensative percepito dai membri delle due Camere⁶⁵. A sostegno di questa ricostruzione, si può addurre un'ulteriore argomentazione. Nella *mens et ratio* del Costituente si intravede l'obiettivo di conferire carattere derogatorio all'art. 69 rispetto al generale principio dell'autonomia normativa

60 S. CICCARELLO, voce *Indennità (dir. priv.)*, in *Enc. del dir.*, vol. 21, Milano, Giuffrè, p. 105.

61 *Ibidem*

62 Ricostruzione che ancora una volta trova riscontro nelle intenzioni del Costituente: «occorre pensare che se effettivamente lo slancio e la passione e l'amor patrio che fanno fare il deputato non possono essere pagati, si può dignitosamente soccorrere alle necessità di un individuo. Oggi abbiamo visto per esperienza che, se vuole veramente compiere il suo dovere, il deputato deve lasciare tutto; quelli di noi che fanno parte di Commissioni lo sanno: sono entrati stamattina alle 9 e usciranno stasera non si sa a che ora, e così per giorni e giorni, e non c'è più professione, non c'è più lavoro» così l'onorevole LUCIFERO, *Intervento*, in *Atti Assemblea costituente*, Assemblea plenaria, seduta pom. 10 ottobre 1947, vol. IV, cit., p. 3213.

Anche l'onorevole RUINI, nel corso della medesima seduta, nel manifestare la sua opposizione all'emendamento proposto da Calamandrei, dirà: «l'indennità non è uno stipendio».

63 M. ESPOSITO, *Testo dell'audizione resa l'11 ottobre 2017*, cit., p. 4.

64 L'emendamento proposto da Calamandrei proponeva l'introduzione di un secondo comma: «I componenti del Parlamento ricevono una indennità fissata dalla legge, che può essere determinata in misura più alta per coloro che non abbiano altri redditi», in *Atti Assemblea costituente*, Assemblea plenaria, seduta pom. 10 ottobre 1947, vol. IV, cit., p. 3211.

65 A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica sulla proposta di legge in materia di "abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali"* (A.S. n. 2888) e collegati, in *Rivista AIC*, Fasc. 3/2017, 18 dicembre 2017, p. 4 ss. in linea con una dottrina che già tempo sosteneva l'illegittimità della disciplina regolamentare (U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., G. CONTINI, voce *Indennità parlamentare*, cit., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969).

delle Camere, con riferimento ad alcuni profili specificamente attinenti allo *status* di parlamentare, nel pieno delle sue funzioni, in virtù di un generale principio di uniformità e parità di trattamento che richiede una piena soggezione di tali previsioni ai principi dello Stato di diritto.

Se ne deve dedurre *a fortiori* come questo proposito debba ritenersi ancora più valevole per un trattamento economico corrisposto in forza dello svolgimento di una carica elettiva ma nella fase successiva alla conclusione del mandato, quando il rapporto rappresentativo si è oramai interrotto, e che per giunta implica oneri a carico del bilancio statale ⁶⁶.

Una lettura in senso lievemente difforme permette di arrivare a conclusioni analoghe. Si può accogliere la teoria che l'indennità prevista dall'articolo 69 si sostanzia in una «prerogativa di funzione»⁶⁷ la cui erogazione è limitata al periodo di svolgimento del mandato e non si estende a trattamenti economici successivi alla sua conclusione. Ne consegue che se i «confini temporali» delle garanzie connesse allo *status* non sono suscettibili di proiettarsi oltre il termine di scadenza del mandato, una disciplina da parte dell'organo monocamerale dovrebbe risultare ancora più anomala. Non si comprende come, infatti, la potestà normativa riconosciuta all'Assemblea, immaginata per tutelarne la piena indipendenza di funzionamento e organizzazione, debba disciplinare la condizione giuridica di soggetti che con essa non intrattengono più relazioni (parlamentari cessati dal mandato) o addirittura non le hanno mai intrattenute (familiari, con riferimento agli assegni di reversibilità) ⁶⁸.

Di conseguenza, non appare sostenibile neppure la tesi secondo la quale in materia si determinerebbe «una duplice e concorrente riserva di competenza», quella regolamentare per i vitalizi e quella legislativa per l'indennità in senso stretto, poiché in tal modo si omette di prender atto che i trattamenti trovano il loro comune denominatore nello *status* di parlamentare e fra quest'ultimo e gli emolumenti erogati sussiste un rapporto «di condizionante e condizionato» ⁶⁹.

Da tale percorso argomentativo dovrebbe discendere l'insostenibilità della sottoposizione dei due trattamenti economici a due regimi giuridici differenti. Rovesciando le premesse elaborate all'inizio di questo contributo, si può sostenere che la legge, dunque, non si configurerebbe solamente come preferibile - in virtù delle considerazioni sopraesposte circa l'opportunità di sottoporre la materia a una disciplina meno flessibile - ma la fonte a cui la Costituzione riserva la disciplina della materia. L'esercizio della potestà regolamentare dovrebbe avvenire nei limiti della legge di attuazione dell'articolo 69 secondo le medesime modalità con cui attualmente viene disciplinata l'indennità dalla legge n. 1261 del 1965.

D'altra parte, un assetto normativo improntato alla collaborazione fra fonti primarie si pone in armonia con una tendenza insita nell'ordinamento,

66 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 476 ss.

67 D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Il Parlamento: atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001, p. 55.

68 E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2017, p. 887.

69 A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*, cit., p. 3

caratterizzata dalla sempre maggior centralità del principio di cooperazione rispetto a quello della separazione⁷⁰.

Tuttavia, anche laddove si assiste a un intricato intarsio fra legge e regolamento, le fonti debbono mantenere piena consapevolezza dei loro differenti ruoli. Una linea di demarcazione che trova riscontro nella giurisprudenza del giudice delle leggi, come emerge in una recente sentenza, la n. 213 del 2017.

Con due ordinanze di rimessione la Commissione contenziosa della Camera chiedeva di verificare, con riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, la legittimità costituzionale del cosiddetto contributo di solidarietà - un prelievo sulle pensioni più elevate previsto dai commi 486 e 487 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 in vista del perseguimento di un obiettivo generale di risparmio di spesa - assumendo implicitamente l'«identità del contenuto precettivo» di tale previsione e della delibera dell'Ufficio di Presidenza innanzi ad essa impugnata⁷¹. Nel dichiarare infondata la questione il giudice delle leggi sottolinea come le ordinanze muovano da un presupposto inesatto, quello della coincidenza di contenuto fra le due previsioni. Il comma 486 dell'art. 1 della legge impugnata, a cui il comma successivo fa rinvio (recettizio), non stabilisce che gli organi costituzionali perseguano il medesimo obiettivo di riduzione della spesa attraverso misure analoghe, cioè mediante interventi sui trattamenti di quiescenza del personale. Diversamente, esso obbliga i soggetti destinatari - in questo caso la Camera dei deputati - ad attenersi ai principi in esso contenuti, ma rimette alla loro autonomia l'individuazione delle modalità di intervento per conseguire il risparmio di spesa che la legge impone⁷².

Conseguenza logica di tutto questo *iter* ricostruttivo è l'impossibilità di procedere a un'assimilazione fra l'indennità parlamentare da un lato e la retribuzione e il trattamento pensionistico di un lavoratore dall'altro perché differenti sono la natura e la finalità del trattamento economico percepito⁷³. Tale differenziazione trova fondamento nella diversità dei rapporti giuridici in forza dei quali viene maturato il diritto a ricevere un trattamento economico.

La retribuzione costituisce l'oggetto dell'obbligazione del datore di lavoro ed è erogata come controprestazione dell'attività lavorativa svolta dal prestatore di lavoro in forza di un rapporto contrattuale di scambio, a prestazioni corrispettive, in cui l'onerosità è elemento costitutivo⁷⁴. Si tratta di un rapporto che si qualifica attraverso gli elementi caratterizzanti dello scambio, della corresponsività e dell'onerosità, i quali tuttavia subiscono un'attenuazione in forza dell'affermazione del principio della sufficienza (art. 36 Cost)⁷⁵.

Il tentativo di ricondurre un mandato di natura politica al rapporto così descritto rappresenta evidentemente una forzatura.

Impossibile in questa sede ripercorrere la sconfinata letteratura volta a sciogliere i nodi che si celano dietro l'istituto della rappresentanza politica e a

70 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 48 ss.

71 Corte costituzionale, sent. n. 213 del 2017, punto 1 del *Considerato in diritto*.

72 Corte costituzionale, sent. n. 213 del 2017, punti 8 e 9 del *Considerato in diritto*.

73 E. MENEGATTI, *Considerazioni sul d.d.l. n. 2888*, cit., p. 2.

74 G. PERONE, voce *Retribuzione*, in *Enc. del diritto*, vol. 40, Milano, Giuffrè, 1989, p. 38 ss.

75 M. GRANDI, voce *Rapporto di lavoro*, *Enc. del diritto*, vol. 39, Milano, Giuffrè, 1988, p. 316 ss.

definire i profili essenziali della funzione rappresentativa. Certamente, pur volendo accogliere, in uno sforzo assimilativo, soltanto le argomentazioni della dottrina che privilegia una concezione della rappresentanza politica come rapporto ⁷⁶, costituito in forza dell'elezione popolare, le difficoltà permangono. Tali visioni, che si fondano su una concezione del ruolo parlamentare come mero strumento di trasmissione della volontà popolare - e quindi sul rifiuto dell'esistenza di un interesse generale che non sia espressione di un processo di mediazione fra interessi particolari - si espongono esse stesse a una serie di problematiche ricostruttive, relative all'individuazione puntuale dei termini indefettibili del rapporto rappresentativo: i soggetti componenti tale relazione e il contenuto del rapporto stesso ⁷⁷. Si tratta di una difficoltà definitoria che trova la sua causa prima nell'accoglimento quasi universale del principio di divieto di mandato imperativo in forza del quale «la Costituzione pone al parlamentare la richiesta di fornire prestazioni di unità politica»⁷⁸.

Peraltro, se l'analisi per via comparativa si fa più specifica e il mandato rappresentativo si pone in relazione allo *status* di un pubblico dipendente, esso si dimostra carente di ulteriori elementi fra i quali: l'accesso mediante concorso, la predeterminazione dell'orario di lavoro, la natura continuativa e professionale della prestazione ⁷⁹.

Anche quella dottrina maggioritaria che, al contrario, ritiene che l'indennità abbia assunto nel tempo carattere retributivo - poiché erogata per lo svolgimento di un mandato che tende sempre più a professionalizzarsi - riconosce comunque la natura *sui generis* della funzione espletata e ammette che il mandato parlamentare rappresenti una *species* rispetto al *genus* delle ordinarie attività lavorative ⁸⁰.

Tale ricostruzione viene ancora una volta corroborata dalla Corte costituzionale la quale ha limpidamente escluso, con riferimento alle cariche elettive, «qualsiasi assimilazione a un rapporto di pubblico impiego» e, conseguentemente, ha evidenziato la natura peculiare dell'indennità che si presenta differente «nei presupposti e nelle finalità», trattandosi di «un ristoro forfettario per le funzioni svolte» ⁸¹.

76 D. NOCILLA e L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. del diritto*, vol. 38, 1987, p. 561 ss. Cfr. H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1982 e F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo: atti del convegno di studi, Firenze, 28-29 ottobre 2004*, Firenze, Firenze University Press, 2007, p. 8 ss.

77 D. NOCILLA e L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, cit., p. 565.

78 N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 684; per una disamina più approfondita del divieto di mandato imperativo v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991.

79 G. TESAURO, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato*, cit., p. 8.

80 G. CONTINI, voce *Indennità parlamentare*, cit., p. 107, U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., p. 263, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1966, p. 733, S. FURLANI, *Indennità parlamentare*, in *Nov. D. I.*, VII, 1962, p. 598 e P. MARSOCCI, *Art. 69*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 2, Torino, UTET, 2006, p. 1328.

81 Corte costituzionale, sent. n. 454 del 1997, punto 3 del *Considerato in diritto* e in termini identici sent. 52 del 1997, punto 5 del *Considerato in diritto*.

L'impossibilità di procedere a forme di equiparazione viene ribadita anche con riferimento al vitalizio nella più volte citata sentenza n. 289 del 1994. Benché una disparità di trattamento fiscale fra pensioni ordinarie e vitalizi potesse far preconizzare un accoglimento delle censure del giudice rimettente sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, la Corte constata che «(...) nonostante la presenza di alcuni profili di affinità (...) non sussiste, infatti, una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico(...)» la quale, a sua volta, si caratterizza per «connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego»⁸².

Tale svolgimento logico non è altro che il precipitato concreto, specificamente inerente al trattamento economico, del peculiare ruolo costituzionale rivestito dall'organo rappresentativo in forza del quale le norme che si riferiscano ad esso o ai suoi componenti devono considerarsi «diritto singolare»⁸³, qualificazione che richiede una necessaria applicazione del principio di specialità. Ciò determina, pertanto, l'impossibilità di procedere a un'estensione automatica del diritto comune avente ad oggetto la disciplina del rapporto lavorativo allo *status* di parlamentare, anche sotto il profilo delle garanzie connesse al posto di lavoro.

Questo comporta che, nel valutare la legittimità dell'intervento retroattivo che la delibera dell'Ufficio pone in essere non è possibile una trasposizione automatica della categoria dei diritti acquisiti, stante l'inattuabile sovrapposibilità dei rapporti che sono alla base del trattamento economico percepito⁸⁴. Il fatto che si sia proceduto ad un assoggettamento del vitalizio a un meccanismo contributivo proprio di un ordinario sistema pensionistico rimane irrilevante se il rapporto giuridico in forza del quale il trattamento viene erogato non muta la sua natura.

Tuttavia, evidenziate le perplessità concernenti l'assimilazione fra le due situazioni, si deve ammettere come, indennità in senso stretto e retribuzione da un lato, pensione ordinaria e vitalizio dall'altro, siano accomunate dal fatto che esse vadano a costituire un reddito per i soggetti percipienti, i quali vi fanno affidamento per provvedere al proprio sostentamento e a quello dei familiari. In secondo luogo, anche le norme speciali a cui è soggetto il parlamentare non possono sottrarsi al rispetto dei principi generali dello Stato di diritto – fra i quali emerge certamente quello di affidamento - e le stesse fonti regolamentari, in quanto fonti dell'ordinamento generale, sono «produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali»⁸⁵.

Di conseguenza, *mutatis mutandis*, si può comunque indulgere in qualche valutazione sulla riforma dei vitalizi, utilizzando come parametro quelle linee guida tracciate dalla Corte costituzionale in materia di modificazioni legislative con efficacia retroattiva che incidano sui trattamenti pensionistici ordinari.

82 Corte costituzionale, sent. n. 289 del 1994, punto 3 del *Considerato in diritto*.

83 Corte costituzionale, sent. n. 24 del 1968, punto 3 del *Considerato in diritto*.

84 A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*, cit., p. 7.

85 Corte costituzionale, sent. n. 120 del 2014, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

Riassumendo, la posizione del giudice delle leggi, alla luce di una giurisprudenza piuttosto coerente, sembra quella di escludere la legittimità costituzionale di una modifica legislativa *in peius* che intervenga in una fase avanzata del rapporto o quando sia persino già intervenuto lo stato di quiescenza qualora essa non trovi giustificazione in «un'inderogabile esigenza» di carattere generale⁸⁶. Questo limite, però, deve essere letto, *a contrario*, nel senso di negare l'illegittimità costituzionale di quelle previsioni legislative che producano anche una rilevante compressione del trattamento pensionistico in forza della «necessità economico-sociale di evitare in un momento di grave crisi economica notevoli disparità fra le varie categorie di pensionati» e che siano mosse da «superiori esigenze di politica sociale»⁸⁷.

Autorevole dottrina giuslavoristica sostiene peraltro l'inesistenza di un «diritto al regime», cioè un diritto che assicuri, nel periodo che antecede il completamento della fattispecie, l'assenza di interventi modificativi incidenti sui requisiti o sui criteri di calcolo della pensione⁸⁸. Tale diritto è configurabile solo in presenza di rapporti giuridici scaturenti da un contratto individuale volto esclusivamente al soddisfacimento degli interessi delle parti. Al contrario, quando la fonte della disciplina è una fonte eteronoma, finalizzata anche al perseguimento di interessi di natura collettiva, l'unica garanzia che può individuarsi è l'impossibilità di una regolazione da parte di fonti subordinate a quelle che hanno introdotto il precedente sistema. La recessività dell'aspettativa al mantenimento del regime precedente incontra, in tal caso, giustificazione nella superiorità di un interesse pubblico. Ne consegue che il grado di tutela di cui dispongono le posizioni giuridiche tutelate deve essere valutato tenendo ben presenti i principi - e i vincoli - che caratterizzano la struttura titolare dell'erogazione delle prestazioni⁸⁹.

Senza voler indugiare nella ben nota e dibattuta questione della fisiologica tensione esistente fra risorse economiche disponibili e diritti sociali, derivante dalla natura condizionata dei diritti di seconda generazione, non si può negare come, di fronte a imprescindibili esigenze di solidarietà pubblica e di coesione della comunità sociale, si assista a un affievolimento delle garanzie dei diritti sociali. Ciò si traduce, in concreto, in un riconoscimento di un ampio margine di discrezionalità al legislatore quanto all'allocazione delle risorse pubbliche che si espone ad interventi di drastico riaggiustamento da parte della Corte costituzionale solo quando venga in rilievo la ineludibile tutela del contenuto minimo essenziale di un diritto a prestazione⁹⁰. Un tema che lascia intravedere sullo sfondo la delicata questione della intrinseca debolezza o relatività dei diritti sociali⁹¹ ma che sicuramente pone in evidenza come una distribuzione equa

86 Corte costituzionale, sent. n. 349 del 1985, punto 5 del *Considerato in diritto*.

87 Corte costituzionale, sent. n. 349 del 1985, punto 5 del *Considerato in diritto* e sent. 99 del 1995

88 M. PERSIANI, *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2, 1998, p. 311 ss.

89 *Ibidem*

90 A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, p. 86 ss.

91 Sul tema, ampiamente, R. NANIA, *L'evoluzione costituzionale dei diritti e delle libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 278.

del sacrificio sulla collettività risponda alla necessità di mantenere vivo «il processo di integrazione pluralistica» indispensabile in uno Stato democratico⁹².

Non sarebbe irragionevole sostenere dunque che le risorse ottenute dalla decurtazione dei vitalizi, fermi i limiti sopraindicati, possano perseguire un obiettivo di riequilibrio del sistema previdenziale generale, tenendo presente che l'operatività del principio di uguaglianza non è unidirezionale, cioè capace di dispiegarsi soltanto mediante l'estensione a più categorie di soggetti di una disciplina più vantaggiosa ma agisce anche nel senso di «rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole»⁹³.

Una pronuncia più recente, avente ad oggetto la legittimità costituzionale del cosiddetto «contributo di solidarietà», conduce all'individuazione di un ulteriore limite che chiude il rigido tracciato segnato dalla Consulta.

In essa la Corte costituzionale sottolinea che, affinché l'intervento legislativo possa ritenersi dotato di «quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato» e quindi superare «lo scrutinio «stretto» di costituzionalità» da essa esercitato, la misura deve - oltre a presentare carattere generale ed incidere sui trattamenti pensionistici più elevati, essere sostenibile, sopraggiungere in caso di «una grave crisi del sistema stesso» indotta da «fattori esogeni ed endogeni» - rispettare il principio di proporzionalità ed essere adoperato come misura eccezionale *una tantum*⁹⁴.

Quindi, ipotizzando un'estensione delle cautele che governano gli interventi modificativi concernenti il diritto comune alla riforma dei vitalizi, e che la delibera agisca in presenza delle condizioni inderogabili e ponga in essere una modificazione proporzionata, difficilmente la riforma attuata mediante delibera potrebbe trovar collocazione nella categoria delle misure *una tantum*, sostanziandosi in una riduzione dei trattamenti a titolo definitivo⁹⁵.

Qualsiasi considerazione ulteriore appare sicuramente azzardata data la diversità dei rapporti giuridici in forza dei quali scaturiscono i trattamenti economici oggetto di modifiche. Sarebbe sicuramente opportuno un intervento della Corte costituzionale necessario a giudicare se una modifica di tal natura superi i margini di tollerabilità che il giudice costituzionale stesso ha posto a presidio del principio fondante, seppur indeterminato, dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica. Ciò consente ancora una volta di riallacciarsi alla questione della fonte.

Un intervento per via legislativa, oltre a apparire necessario in forza della riserva di legge ex art. 69 sarebbe stata l'unica soluzione che avrebbe consentito al supremo organo di garanzia di esprimersi sulla controversa misura, data la continuità mantenuta dalla giurisprudenza costituzionale

92 A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., p. 92.

93 Corte costituzionale, sent. 219 del 1995, punto 2 del Considerato in diritto e in termini analoghi sent. nn. 62 del 1994 e 421 del 1995.

94 Corte costituzionale, sent. n. 173 del 2016, Punto 11 del Considerato in diritto e sentenze, *ex plurimis*, nn. 69 del 2014, 166 del 2012, 302 del 2010.

95 E. MENEGATTI, *Considerazioni sul d.d.l. n. 2888*, cit., p. 10.

nell'escludere un sindacato di legittimità costituzionale che abbia ad oggetto le fonti di autonomia normativa delle Camere⁹⁶.

Non resiste alle critiche l'argomentazione secondo la quale, una volta stabilita l'assenza di alcun divieto costituzionale alla legge formale in materia di vitalizi, sarebbe difficile individuare ostacoli all'intervento di tutta la gamma di fonti primarie, fra cui il decreto legge, determinando l'anomala situazione, ai limiti della sostenibilità, dell'esercizio di potestà normativa primaria da parte dell'Esecutivo in uno degli ambiti più strettamente afferenti alla disciplina dello *status* di parlamentare⁹⁷.

Oltre a dover immaginare che, in presenza di tale ipotesi, emergerebbero questioni trascendenti la dimensione giuridica - un pericoloso sfasamento nell'equilibrio fra poteri dello Stato - si tratterebbe comunque di una fonte precaria che richiede, per rimanere efficace, l'intervento dell'organo parlamentare e che non si sottrae al rigido scrutinio della Corte costituzionale.

Sempre in un'ottica di rafforzamento delle tutele dei destinatari della norma, è opportuno sottolineare, inoltre, come una modifica per via legislativa avrebbe permesso un sindacato di legittimità costituzionale che oramai non può sottrarsi al confronto con i principi dettati della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nell'ambito del sistema CEDU si ritrova un esplicito divieto di irretroattività della legge solo in ambito penale (art. 7), mentre, con riferimento alla materia civile e alla tutela del principio di affidamento, i parametri convenzionali che vengono in rilievo sono l'art. 6 e l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1⁹⁸. Quest'ultimo, pur garantendo formalmente il diritto di proprietà, diviene parametro di riferimento ogni qual volta un intervento legislativo retroattivo possa determinare, per il soggetto destinatario, delle conseguenze negative di carattere patrimoniale. La Corte EDU manifesta coerenza nel ritenere che esso possa venire invocato anche con riferimento ad un'aspettativa legittima purché si dimostri che essa disponga di un fondamento nel diritto interno⁹⁹.

Al contempo, essa ammette che ragioni di carattere finanziario ed esigenze inderogabili di solidarietà pubblica, riconducibili alla già citata nozione di "motivi imperativi di interesse generale", possano determinare un'attenuazione delle sopradette garanzie. La sua giurisprudenza si caratterizza, tuttavia, per un'attenzione particolare al *quantum* della decurtazione e richiede la sussistenza di un rigoroso rapporto di causalità fra la modificazione in senso sfavorevole e il perseguimento degli interessi collettivi posti alla base dell'intervento del legislatore¹⁰⁰.

96 La recente e discussa pronuncia n. 120 del 2014, pur avendo dato conferma della «declinante legittimazione dell'autonomia parlamentare» nella giurisprudenza del giudice delle leggi, rimane formalmente una sentenza di inammissibilità che si pone in continuità con le pronunce precedenti nell'escludere un giudizio di legittimità costituzionale che abbia ad oggetto le disposizioni regolamentari, v. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Rivista AIC*, 2014.

97 G. AZZARITI, *Testo dell'audizione resa il 28 settembre 2017*, cit., p. 7.

98 A. VALENTINO, *Il principio d'irretroattività della legge civile nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale e della corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 3/2012, p. 13; cfr. sentenza Corte EDU *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Germania*.

99 A. VALENTINO, *Il principio d'irretroattività della legge civile*, cit., p. 9 ss.

100 E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, cit., p. 889 e cfr. sent. Corte EDU *Maggio e altri c. Italia*.

1.4 Conclusioni

Il presente contributo ha tentato di argomentare non soltanto l'assenza di una riserva regolamentare ma l'estensione della riserva di legge stabilita dall'articolo 69 per l'indennità parlamentare al trattamento economico di fine mandato. Questa ipotesi trova fondamento non soltanto in un'analisi letterale e in un'interpretazione teleologica dell'articolo in questione ma anche nella comune natura che indennità e vitalizio condividono, in quanto trattamenti economici erogati per lo svolgimento del mandato rappresentativo, che presenta delle caratteristiche peculiari che lo rendono insuscettibile di un'equiparazione all'ordinaria attività lavorativa.

Da tale premessa conseguono considerazioni relative agli effetti retroattivi, l'aspetto più problematico e controverso della riforma. La natura *sui generis* del trattamento e della condizione giuridica in forza della quale esso è corrisposto non consentono una piena estensione dei principi che governano e limitano gli interventi retroattivi che incidano sui diritti acquisiti in materia pensionistica. L'evidente compressione del principio di affidamento che la delibera pone in essere suscita dubbi di legittimità del provvedimento, nodi che solo la Consulta potrebbe sciogliere¹⁰¹.

Comunque, a prescindere dall'accoglimento delle argomentazioni qui formulate, un intervento legislativo sarebbe stato comunque preferibile, per evitare la condizione di una sensibile disparità di trattamento fra deputati e senatori con riferimento all'entità del trattamento economico di fine mandato, uno scenario che, date le posizioni più prudenti in materia di vitalizi della Presidente del Senato, non difficilmente potrebbe prospettarsi.

** Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università Roma "Sapienza".

101 Nonostante che l'intervento sia stato realizzato per via regolamentare non è da escludere che esso possa giungere comunque al vaglio della Corte costituzionale, un'ipotesi da cui potrebbe anche derivare un travolgimento dell'autocrazia e dell'autodichia dell'organo rappresentativo, sul punto si rimanda alle considerazioni espresse da Sabino Cassese in merito al parere espresso dal Consiglio di Stato su richiesta dal Consiglio di Presidenza del Senato l'11 luglio 2018, "Vitalizi e Consiglio di stato. La politica non si fa lottando con il passato", in il foglio.it.