

Prot. N. 009882

Roma, li 21 SET. 2017

Nota per la Commissione affari costituzionali  
del Senato della Repubblica  
(Audizione del 21 settembre 2017)

Vogliamo innanzitutto ringraziare il Presidente della Commissione Torrisi per aver prontamente accolto la nostra richiesta di essere ascoltati.

Ringrazio le senatrici e i senatori presenti e quanti vorranno interloquire con le considerazioni che illustreremo.

Siamo grati, altresì, per la decisione di rendere pubblici tutti i documenti e le memorie che saranno depositate nel corso delle audizioni programmate.

Siamo convinti che ciò potrà contribuire a liberare il dibattito pubblico su questa materia dalla demagogia e dal livore antiparlamentari con cui da ormai un decennio si discute di vitalizi e di trattamento economico dei parlamentari.

La nostra opposizione all'Atto Senato n.2888 nasce da un duplice ordine di considerazioni: dai palesi vizi di costituzionalità che lo contraddistinguono e dalla pericolosità del precedente che esso crea.

Molte delle considerazioni che svolgeremo riguardano proprio le questioni che il Presidente Torrisi, nella sua Relazione, ha molto opportunamente considerato "meritevoli di un ulteriore approfondimento".

## **1. Legge vs Regolamento**

Preliminarmente vogliamo sollevare la questione dello strumento scelto per disciplinare la materia dei vitalizi dei parlamentari in carica e per quelli cessati dal mandato.

Come è noto, la materia è sempre stata disciplinata attraverso Regolamenti parlamentari. Ultimi quelli approvati dagli uffici di Presidenza di Camera e Senato ed entrati in vigore il 1° gennaio 2012.

Senza voler riaprire la discussione di merito che c'è stata su quei regolamenti, il tema che vogliamo proporre all'attenzione della Commissione riguarda l'uso dello strumento legislativo per modificare un regolamento esistente.

Non ci riferiamo, ovviamente, a strumenti legislativi di rango costituzionale come quelli che pure sono stati proposti alla Camera dei deputati, che furono motivati dalla necessità di evitare censure di illegittimità costituzionale cui sono esposti i disegni di legge ordinaria.

Ci riferiamo, invece, ai diversi ddl che utilizzano lo strumento della proposta di legge ordinaria.

La questione, a nostro parere, è rilevante perché investe in pieno il tema dell'autonomia del Parlamento nel provvedere a darsi specifici regolamenti inerenti alle sue funzioni primarie e a curarne l'attuazione così come avviene nei Parlamenti degli Stati europei e nel Parlamento europeo.

Autonomia sancita e tutelata dalla nostra Costituzione e che il Parlamento italiano ha garantito in tutti questi lunghi anni deliberando attraverso l'ufficio di Presidenza.

Come ha sottolineato in più occasioni e anche di recente la Corte Costituzionale (Sentenze n.129/1981, n.379/1996 e n.120/2014), il regolamento parlamentare, espressamente previsto dall'articolo 64 della Costituzione, viene qualificato come *“una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata a intervenire”* (sent. N.120/2014). I regolamenti sono fonti primarie di rango costituzionale.

Non a caso, a differenza delle leggi ordinarie, i regolamenti parlamentari non vengono promulgati, ai sensi dell'art. 87 della Costituzione, dal Presidente della Repubblica, né sono suscettibili di abrogazione referendaria ai sensi dell'art. 75 della Costituzione.

In sostanza la nostra Costituzione riconosce e tutela la necessità di garantire alle Camere una posizione di indipendenza e di autonomia che le rendano libere da vincoli e condizionamenti esterni.

Se così non fosse, si potrebbero determinare inammissibili limitazioni della sovranità del Parlamento.

Sappiamo, ovviamente, che la Corte costituzionale sta valutando i limiti entro cui l'autodichia delle Camere si può esercitare nel rispetto della Carta fondamentale per evitare che il Parlamento possa produrre norme regolamentari che compromettano diritti fondamentali o pregiudichino l'attuazione di principi inderogabili, ma ciò non mette in discussione la competenza riservata e distinta dei regolamenti parlamentari rispetto alla legge ordinaria.



Tuttavia gli Uffici di Presidenza delle Camere non sono *legibus soluti*. Autodichia non può significare comportamenti arbitrari in contrasto con la Costituzione.

Tale è, a nostro parere, il mancato rispetto di sentenze pronunciate dagli organi di giurisdizione interna delle Camere.

Ci riferiamo, in particolare, alla Sentenza n.2 del 24 febbraio 2014 del Collegio d'appello della Camera dei deputati, relativa a ricorsi contro l'innalzamento dei requisiti anagrafici per deputati già cessati dal mandato, prima dell'approvazione, nel dicembre 2011, del nuovo Regolamento sul trattamento previdenziale dei deputati.

In quella sentenza, il Collegio d'appello, dopo aver evidenziato in alcune norme del Regolamento e per alcuni casi “ *una menomazione del principio di eguaglianza di cui all'art.3 della Costituzione*” chiamava l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati “ *a provvedere, entro un ambito temporale ragionevole e con effetto anche per le posizioni di tutti gli odierni appellanti, all'elaborazione e alla emanazione di una normativa che risulti immune dalle criticità e dai vizi indicati*”.

Da quella sentenza sono trascorsi tre anni e sette mesi e non è successo assolutamente niente.

Per questo riteniamo che una materia come quella dei trattamenti previdenziali dei parlamentari, debba rimanere riservata ai regolamenti delle Camere, senza, tuttavia, che siano lesi diritti fondamentali.

## **2. Vizi di costituzionalità**

### **2.1 Equiparazione delle pensioni parlamentari alle pensioni dei dipendenti delle Amministrazioni statali.**

A nostro avviso, il comma 1 dell'articolo 1 del Disegno di legge Richetti che introduce questa equiparazione si pone in contrasto con i principi fondamentali fissati dalla nostra Costituzione.

L'equiparazione del parlamentare all'impiegato statale, contenuta nel provvedimento all'esame della Commissione, rende esplicita, a nostro parere, una volontà di indebolimento della libertà e dell'autonomia del parlamento e della funzione parlamentare sanciti dalla Costituzione.

Abbiamo testimonianze quotidiane di quanto dia fastidio a settori della politica, dei media, dell'economia, l'autonomia e la libertà del Parlamento e dei parlamentari.

L'attacco all'articolo 67 della Costituzione che garantisce ai membri del Parlamento l'esercizio delle loro funzioni "senza vincolo di mandato"; l'ostinazione con cui si tenta in ogni modo di eliminare o di limitare il diritto dei cittadini a scegliersi i propri parlamentari, sono tutte manifestazioni della stessa idea.

L'idea di un Parlamento sottomesso.

A nostro parere, i parlamentari non sono né migliori né peggiori degli impiegati statali o della generalità dei cittadini.

I parlamentari sono diversi perché diversa è la loro funzione: la funzione di rappresentanza della sovranità nazionale che pone il potere legislativo al vertice tra i poteri dello Stato.

Una funzione di rappresentanza che per poter essere svolta da chiunque senza discriminazioni di censo e in piena libertà e autonomia, senza timori di infastidire poteri e potenti, deve essere sostenuta, come prevede la nostra Costituzione, non da privilegi ma da particolari garanzie, comprese quelle economiche.

E' quello che accade in tutti i Parlamenti democratici del mondo.

E' quello che accade per tutte le categorie di cittadini che svolgono delicate funzioni (Presidenza della Repubblica, Corte Costituzionale, magistrati, giornalisti).

Tra le garanzie che la Costituzione riconosce ai parlamentari vi è quella di permettere, in condizioni di eguaglianza, l'accesso alle cariche elettive anche a coloro che non hanno i mezzi per esercitare il loro mandato (art. 51), quella di consentire loro di svolgere liberamente il loro mandato senza condizioni o vincoli (art.67) e quella di conservare, senza subire discriminazioni, il proprio posto di lavoro durante e dopo lo svolgimento del mandato parlamentare (art. 51).

Garanzie che non esistevano al tempo dello Statuto albertino del 1848, che all'art. 50 stabiliva che *"le funzioni di senatore o di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione o indennità"*

La fissazione in Costituzione dell'indennità parlamentare sottolinea la speciale funzione che a questo istituto viene assegnata.

Se l'indennità parlamentare e la sua proiezione oltre la cessazione del mandato fossero considerati alla stregua del corrispettivo di una prestazione di lavoro o di una normale pensione, non ci sarebbe alcun bisogno di stabilirlo in Costituzione. Basterebbero i contratti di lavoro, come accade per i dipendenti delle Amministrazioni statali.



Ma, come è noto a tutti, non si diventa parlamentari per concorso o per aver fatto domanda di assunzione o per decisione autonoma di mettere su un'attività "in proprio".

Come ha sentenziato la Corte costituzionale e come messo in evidenza nella completa ed esaustiva documentazione predisposta dal pregevole dossier del Servizio Studi del Senato, l'indennità percepita in relazione ad un mandato pubblico, *"nei suoi presupposti e nelle sue finalità ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego"* (sent. n.289/1994).

Così come i vitalizi *"non possono essere equiparati alle pensioni ordinarie del pubblico impiego"* (Sent.n.289/1994) avendo, come l'indennità parlamentare, presupposti e finalità distinte.

La Corte costituzionale ha stabilito un collegamento stretto tra indennità parlamentare e vitalizio. Secondo la Corte, infatti, *"l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi a una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico..."*

Se così non fosse bisognerebbe, per assurdo, cominciare a parlare di orari di lavoro, di straordinari, di tredicesime, ecc...

L'istituto dell'indennità parlamentare stabilito dall'articolo 69 della Costituzione non è finalizzato a retribuire il lavoro fatto in Parlamento, ma a garantire che tutti, senza discriminazioni di censo, possano svolgerlo e che lo possano svolgere senza condizionamenti e in condizioni di libertà.

Garanzie che per essere tali devono continuare ad esistere anche dopo la fine del mandato parlamentare.

Ne sanno qualcosa in proposito tanti nostri colleghi che, cessato il mandato parlamentare, hanno subito, in violazione dell'art. 51 della Costituzione, discriminazioni e penalizzazioni in ragione delle posizioni assunte nello svolgimento della attività parlamentare.

Ne sanno qualcosa anche molti nostri colleghi che, interrotta la loro attività professionale per svolgere il ruolo di parlamentare, hanno faticato non poco, al cessare del loro mandato a reinserirsi nel circuito della loro professione.

## **2.2 Applicazione retroattiva del "sistema contributivo" ai vitalizi**

L'articolo 12 della proposta all'esame della Commissione propone di ricalcolare col "metodo contributivo" i vitalizi attualmente erogati agli ex-parlamentari.

Anche le quote di vitalizio maturate al 31 dicembre 2011 dai parlamentari attualmente in carica vengono ricalcolate secondo il metodo contributivo (comma 1, articolo 6).

Il principio del pro-rata, previsto dai Regolamenti vigenti di Camera e Senato in materia di trattamento previdenziale dei parlamentari, viene cancellato.

Riguardo a queste disposizioni, vi è da rilevare, innanzitutto, che ai parlamentari è negato ciò che si è riconosciuto e si riconosce, invece, a tutti gli altri cittadini, con una evidente lesione del principio costituzionale di eguaglianza.

Come ben sottolineato nella documentazione del Servizio Studi, le riforme delle pensioni che si sono susseguite negli anni – da quella “Dini” del 1995 a quella “Fornero” del 2011 - hanno tutte fatti salvi i diritti dei cittadini maturati prima della loro entrata in vigore.

Si è sempre ricorsi al sistema *pro-rata* di calcolo della pensione, per sancire il principio che le nuove norme potevano trovare applicazione soltanto per il futuro e non per il passato.

Anche i Regolamenti vigenti di Camera e Senato in materia previdenziale hanno rispettato questo principio prevedendo, appunto, l'applicabilità delle nuove norme soltanto a quanti sono diventati parlamentari dopo il 1° gennaio 2012.

Lo stesso Collegio d'Appello della Camera dei Deputati con sentenza n. 2 del 24 febbraio 2014 ha ricordato che proprio per il rispetto di detto principio la misura del "sistema contributivo" introdotto dal Regolamento del 2012 è "adottata esclusivamente 'de futuro'".

Analogamente le proposte di ordini del giorno presentate nel corso delle discussioni sui bilanci interni di Camera e Senato relative a interventi retroattivi sui vitalizi sono state, coerentemente, dichiarate inammissibili dai Presidenti delle Camere, compresi i Presidenti attuali Grasso e Boldrini.

La proposta in discussione nega, invece, ai parlamentari l'applicazione del principio di non retroattività, riconosciuto in materia pensionistica alla generalità dei cittadini.

Sappiamo che la Costituzione dispone in modo esplicito un divieto assoluto di retroattività soltanto in materia penale.

Tuttavia la Corte costituzionale, in tutte le sentenze riguardanti norme che incidono retroattivamente su situazioni soggettive consolidate, ha fissato precisi confini.

Sono i confini stabiliti dal rispetto di tre principi: il principio di legittimo affidamento e il principio di ragionevolezza e il principio della temporaneità.

