

AUDIZIONE ALLA PRIMA COMMISSIONE DEL SENATO

DELL'ON. AVV. FELICE CARLO BESOSTRI

sull'Atto Senato n. 2888

Alla presente nota, predisposta per l'audizione in titolo programmata per il 28 settembre 2017 in Senato, si premette:

- una *disclosure* dell'interesse del soggetto interpellato, in ordine alla materia per cui è stato richiesto il suo parere, l'eventuale conflitto di interessi si supera dichiarandolo con la massima trasparenza:

Felice Carlo BESOSTRI, in quanto senatore dal 1996 al 2001, è titolare dal maggio 2004, compimento del 60° anno, di un vitalizio erogato dal Fondo di previdenza dei senatori, al quale l'adesione era obbligatoria in base a regole e normativa, alla cui adozione non ha mai partecipato.

- una nota di nomenclatura giuridica, allo scopo di definire la situazione di diritto e di fatto nella quale versiamo quanto meno sotto il profilo terminologico:

- *Vitalizio*: erogazione di un trattamento economico vita natural durante, riservato ai deputati, ai senatori ed ai consiglieri regionali alla cessazione della carica elettiva o comunque al superamento di una soglia di età anagrafica. Fino al 2012 questi emolumenti mutuavano il *nomen iuris* della rendita vitalizia (istituto civilistico previsto dall'articolo 1872 c.c.), parzialmente alimentata da un prelievo coatto sull'indennità del periodo di esercizio della carica; successivamente, si è introdotto il metodo di calcolo contributivo inquadrato nella figura giuridica della "*pensione*" (*del parlamentare*: così definito, con richiamo anche al metodo contributivo, dagli appositi Regolamenti delle pensioni dei senatori e dei deputati, approvati dai rispettivi uffici di Presidenza il 31 gennaio 2012; *del consigliere regionale*, con apposite leggi regionali di adempimento dei decreti Tremonti e Monti);
- equivalenza *autodichia/autonomia normativa* delle Camere: l'ha utilizzata il presidente Grasso il 26 febbraio 2015 quando ha dichiarato, sulla revoca dei vitalizi ai condannati, che "non vi è dubbio che la legge sia incompetente a disciplinare la materia, che è ricompresa nell'autonomia normativa (autodichia) delle Camere" (ANSA h. 12:10). Si deve di conseguenza inferire che, *costituendosi in giudizio e partecipando all'udienza del 26 settembre 2017* davanti alla Corte costituzionale nel conflitto intentato dalla Cassazione contro l'autodichia delle Camere, la Presidenza del Senato intenda difendere anche questa esclusività del Regolamento parlamentare come unica sede per disciplinare i vitalizi.

1. La fonte: l'autodichia non è lo strumento giusto

I profili costituzionali della questione affrontata dal disegno di legge a prima firma Richetti, già approvato dalla Camera ed all'esame di codesta onorevole Commissione, sono molti ed attengono alla stessa fonte prescelta per la disciplina degli istituti giuridici che vengono richiamati.

In ordine alle doglianze sulla scelta di disciplinare per legge i vitalizi, sono assolutamente infondate¹. Già Pierluigi Franz, in una lettera ai Presidenti delle Camere, aveva denunciato la surrettizia violazione dell'articolo 81 Cost. per alcune fattispecie di doppia considerazione del medesimo periodo a diversi fini previdenziali. Ma, più in generale, va denunciata risolutamente l'insostenibilità del sistema dell'autodichia delle Camere: esso non offre alcuna garanzia di una soluzione secondo diritto del contenzioso, che nascerebbe da atti amministrativi assunti dalle Camere. Ecco perché seguo con estrema attenzione il ricorso n. 1 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato il 16 luglio 2015 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a serie speciale - n. 33 del 19 agosto 2015, pagina 5) e sono colui che ha richiesto l'*errata corrige* pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a serie speciale - n. 19 del 10 maggio 2017, secondo cui "il Consigliere relatore è da intendersi il dott. Giovanni Amoroso in luogo del dott. Vittorio Nobile".

In termini di autonomia normativa, non è consono alla natura procedurale dell'articolo 64 Cost. il fatto che, dietro la riserva di Regolamento, si schermino atti che non ricadono sotto la nozione funzionalistica della guarentigia parlamentare: il senatore Buemi ne ha citati alcuni, in Aula, prima di lamentare che "*si preferisce opacità in un luogo in cui dovrebbe esserci trasparenza assoluta*" (Legislatura 17^a, resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del Senato n. 317 del 24/09/2014). Un partito politico, quello radicale transnazionale e transpartito, ha evidenziato più volte (a partire dall'Atto Camera n. 5472/XVI, Bernardini e altri) come lo Stato di diritto sia violato da un sistema, secondo cui la legge "esterna", per poter accedere nei palazzi parlamentari, necessita di un apposito atto di volontà dell'organo di vertice dell'Amministrazione (Consiglio/Ufficio di Presidenza).

Si tratta di un ordinamento interno che ha, inoltre, implicazioni serissime sulla riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione, perché disattende la prescrizione costituzionale secondo cui occorre una legge per imporre ad ogni cittadino un obbligo di dare o comunque una prestazione patrimoniale. Ecco invece che, in virtù di campagne di stampa, si prefigurano interventi di rimodulazione dei trattamenti economici in atto, su iniziativa di organi (il Consiglio di Presidenza) diversi da quello previsto in Costituzione come l'unico titolato ad esercitare la riserva di legge, cioè il Parlamento.

L'indissolubile legame – proclamato dallo stesso Presidente del Senato – tra l'autonomia normativa e la giurisdizione domestica, poi, induce a soffermarsi sugli atti normativi interni alle Camere che hanno istituito giudici domestici. Si tratta di organi a composizione preponderante o assoluta di parlamentari in carica: la lettura

¹ Una tale possibilità sarebbe stata, invece, esclusa, se il *referendum* costituzionale del 4.XII.2016 si fosse concluso con l'approvazione della revisione costituzionale, stante quanto disposto dall'art. 40 c. 3 ult. per. ddl-cost. (GU Serie Generale n. 88 del 15-04-2016).

delle loro decisioni diventerebbe inevitabilmente politica, e già lo è, come dimostrano le polemiche degli ultimi tempi (ma non sono solo degli ultimi tempi, come dimostra l'interrogazione Li Gotti della scorsa legislatura sulla pronuncia "domestica" attinente il contenzioso Romeo/Scarpellini).

Dal 1998 (decreto Violante) e dal 2005 (decreto Pera) non sono conferiti all'autodichia solo i ricorsi sulle aggiudicazioni degli appalti interni alle Camere. Anche i parlamentari cessati dalla carica sono a tutti gli effetti considerati terzi *sottoposti alla giurisdizione domestica* delle Camere per gli *ex* parlamentari l'autodichia delle Camere ha già radicato giurisdizione (v. XVI legislatura, Camera dei deputati, decisione della Commissione giurisdizionale 7 maggio 2012 sul ricorso di ventisei deputati; XVI legislatura, Senato della Repubblica, decisioni della Commissione contenziosa sui ricorsi Fuda, Barbato e Murmura; XVII legislatura, Senato della Repubblica, Commissione contenziosa, decisione sul ricorso Squitieri; XVII legislatura, Camera dei deputati, decisione della Commissione giurisdizionale sui ricorsi Vietti e Cito).

È ormai consolidata, anche nel diritto nostrano, l'affermazione secondo cui dall'articolo 102 Cost. discende che il giudice non solo deve essere ma anche apparire imparziale: qui questa apparenza manca. Non lo dico soltanto per le minuziose allegazioni, dal 2012 depositate alla cancelleria della Corte di cassazione, in ordine alla non imparzialità, non terzietà e non indipendenza dei giudici domestici. Si tratta di argomenti così persuasivi da aver indotto le Sezioni unite civili ("non il giudice di pace di Peretola", ha detto il professor Amato recentemente) ad investire la Corte costituzionale per due volte negli ultimi quattro anni; ma non è l'argomento più forte.

L'argomento più forte è che, a non apparire imparziale, è il prodotto di questi giudici: la loro giurisprudenza. A solo titolo di esempio per il Senato, si segnala che per la Commissione contenziosa un decreto di attuazione di direttive CE era derogato da una deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato; per il Consiglio di garanzia è escluso che i Regolamenti minori (approvati da un organo non coincidente con l'Assemblea) siano sindacabili dagli stessi giudici domestici, mentre le disapplicazioni degli atti generali sono affidate a decisioni spesso contraddittorie e discriminatorie labili e confusi. Quanto ai giudici domestici della Camera dei deputati, hanno da sempre sostenuto che possono effettuare non solo interpretazione adeguatrice, ma anche un sindacato di costituzionalità *tout court* dell'atto interno illegittimo: quando però si è trattato di esaminare il contributo di solidarietà sui pensionati (la stessa norma che imponeva un prelievo sui vitalizi degli *ex* deputati) la tesi del "controllo diffuso" degli organi di autodichia è stata abbandonata dalla Commissione giurisdizionale della Camera dei deputati con le ordinanze nn. 92 e 129 del 2015; ma, anche qui, il sospetto è che la scelta sia di mera convenienza, per

organi politici sottoposti all'invincibile pressione della componente amministrativa da un lato, e del discredito mediatico dall'altro lato, per cui la coerenza è stata sacrificata dall'utilità di "scaricare" la decisione sulla Corte costituzionale.

Nulla di tutto ciò è consono ad un organo giurisdizionale, terzo ed imparziale.

Deve invece essere chiaro che l'unica fonte - per discipline aventi effetti sfavorevoli anche patrimoniali - non può che essere la legge: in questo, il testo Richetti opera un importante passo avanti, rispetto alle "scorciatoie" proposte, volta a volta, da chi ritiene di scucire dall'Ufficio di Presidenza di questa legislatura un trattamento di maggior favore o, da quello della prossima legislatura, un trattamento peggiore.

2. Il trattamento economico successivo al mandato elettivo non è una pensione

A dispetto del *nomen iuris* assunto nel 2012, questi trattamenti non erano prima - e non sono neppure ora - pensioni ("*Il vitalizio non è una pensione, è un'altra cosa: ce l'hanno detto nelle audizioni, in I Commissione, (...) i costituzionalisti*": XVII legislatura, Camera dei deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 842 di mercoledì 26 luglio 2017, dichiarazione di voto finale del deputato Ettore Rosato).

La concomitante decisione dei consigli regionali, che hanno inciso sul *quantum* dei vitalizi dei loro ex componenti, ha dato occasione alla Corte di cassazione di definire di "natura non previdenziale" i vitalizi dei consiglieri regionali, rinviando i relativi ricorsi al giudice ordinario. A sezioni unite essa ha statuito che "va esclusa la natura pensionistica dell'assegno in questione, avendo esso una diversità di finalità e di regime rispetto alle pensioni" (Ord. Sez. U n. 23467/2016 e Sez. U., 20 luglio 2016, n. 14920). Lo stesso soggetto politico nel cui programma si chiedeva "l'eliminazione di ogni privilegio particolare per i parlamentari, tra questi il "diritto alla pensione" dopo due anni e mezzo" (v. Programma-Movimento-5-Stelle.pdf, p. 2/15) ha di recente riconosciuto che "la giurisprudenza prevalente ha raggiunto una assestata conclusione in ordine alla "«natura non previdenziale»" degli emolumenti erogati agli ex componenti di assemblee elettive (Corte conti sez. Lombardia 24 giugno 2015, n. 117)" (Ordine del Giorno n. G22 al documento Doc. VIII, n. 9, a firma dei senatori Cappelletti ed altri).

È perciò impossibile, per un istituto assolutamente identico, sostenere che la giurisdizione debba restare *intra moenia*, solo in virtù della scelta dello strumento normativo ("*mentre un provvedimento legislativo scritto con i piedi e dettato soltanto da un livore propagandistico, sarebbe senz'altro finito sotto le grinfie della Consulta*

(che ne avrebbe decretato l'incostituzionalità prima che sfiorissero le rose sbocciate in quello stesso mattino), una delibera dell'Ufficio di presidenza entra a far parte dell'area dell'autodichia, su cui la Corte non potrebbe entrare, trattandosi di una decisione di un organo costituzionale autonomo e sovrano": Giuliano Cazzola, "Tito Boeri, le pensioni, gli immigrati e le bistecche", Formiche, 20 luglio 2017; v. anche Resoconto stenografico dell'Assemblea della Camera dei deputati, Seduta n. 842 di mercoledì 26 luglio 2017, intervento della deputata Meloni). L'assenza di una qualsiasi sede giurisdizionale, dotata di terzietà, cui ricorrere ha - in questa prospettiva - giustamente scatenato la reazione di Paolo Armaroli ("Ma è mai possibile che nel XXI secolo il Parlamento, uno Stato nello Stato, goda dell'insindacabilità assoluta e dell'extraterritorialità come i conventi nei secoli bui? Così si aprirà un nuovo capitolo che potrebbe far rotolare nella polvere un vecchio tabù": Corriere fiorentino, 19 luglio 2017).

Questa è la riprova che lo strumento legislativo è assolutamente preferibile e che, in ogni caso, esso consente di lamentare illegittimità nella trattazione del rapporto o nella gestione/erogazione dell'emolumento. Il precedente della giurisdizione del giudice civile, radicata per i consiglieri regionali grazie alle citate ordinanze della Cassazione, dimostra che proprio (e solo) rientrando nel diritto comune si possono trovare gli ordinari strumenti per lamentare l'incostituzionalità della misura. In un caso di richieste di restituzione delle somme accantonate, ad esempio, è stato il giudice civile di Trento che ha investito la Corte costituzione ricordando la giurisprudenza perspicua e trasponendola ai vitalizi regionali ("*il mancato rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico, si risolve in irragionevolezza e comporta l'illegittimità della norma retroattiva (v. sentenze n. 170 e n. 103 del 2013, n. 270 e n. 71 del 2011, n. 236 e n. 206 del 2009), in quanto, in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica - essenziale elemento dello Stato di diritto - non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (v., ex plurimis, sentenza n. 446 del 2002). La Corte ha precisato anche che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad avvenienze eccezionali (ex plurimis, sentenza n. 170 del 2013, n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000)*": v. ordinanza del 7 febbraio 2017 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da K. A. contro Regione autonoma Trentino Alto-Adige e altri, al registro delle q.l.c. n. 72 del 2017, in attesa di essere esaminata dalla Corte costituzionale).

In effetti, la sentenza della Corte costituzionale n. 216 del 2015 "non esclude disposizioni legislative che riformino in senso sfavorevole agli interessati la

disciplina di rapporti giuridici anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Ma esige che ciò avvenga alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto".

Il titolare di un diritto - sebbene non di tipo previdenziale – non è quindi alla mercé dei mutamenti di condizione che possono discendere da norme imperative, che si sovrappongano al contratto civilistico con un ente pubblico.

L'azione di arricchimento senza causa esprime un principio generale che – in difetto di operatività del principio solidaristico, assente in questa prestazione per la citata carenza di carattere pienamente previdenziale del rapporto – inibisce prelievi forzosi. La valutazione si completa con il danno da perdita di *chance*: se le Giunte parlamentari non sono state in grado di applicare rigorosamente la disciplina delle incompatibilità (come prevedeva Luigi Preti, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, p. 391: “il patrocinio professionale non ha carattere continuativo; sicché il deputato o senatore può assistere imprese economiche in loro vertenze o rapporti d'affari con lo Stato, mentre poi, quando la Giunta delle elezioni gli contesterà questo fatto, invitandolo ad optare tra il mandato parlamentare e la consulenza alle imprese, egli potrà facilmente dimostrare che non ha ragione di presentare alcuna opzione, giacché attualmente non si trova a patrocinare gli interessi di alcuna impresa, che abbia in corso vertenze o rapporti d'affari con lo Stato. In definitiva, per i casi in cui il patrocinio professionale, l'assistenza e la consulenza si determinino una volta tanto, e non abbiano carattere permanente, l'incompatibilità, purtroppo, resta soltanto teorica”), non è giusto che ne sia risultato penalizzato colui che *sua sponte* ha ravvisato motivi di opportunità nel sospendere o ridurre la sua attività professionale: il sottoscritto, ad esempio, nel 1996 era il primo contribuente milanese per volume di affari, ma cessò il patrocinio forense attivo e dopo cinque anni, alla fine del mandato parlamentare, il suo studio aveva meno di un quinto della clientela e del fatturato.

Solo percorrendo la via del diritto comune è, quindi, possibile contestare credibilmente le irragionevolezza che, nel merito, dovessero essere contenute nella legge. Non con furbesche rimessioni alla Corte di q.l.c. sollevate dagli organi di autodichia, composti dagli stessi parlamentari che dovranno essere un giorno i beneficiari della norma.

Solo con l'imparziale valutazione di un giudice ordinario, veramente imparziale e visto come tale, le forzature *ultra dimidium* del bilanciamento di interessi – che sempre deve rispettare il canone di ragionevolezza, quando attiene a rapporti giuridici in essere – potranno essere credibilmente sottoposte alla Corte costituzionale, dalla stessa, pacatamente affrontate e risolte.

3. La funzione di tutela dell'indipendenza del mandato politico

Gli emolumenti per i parlamentari, previsti dall'articolo 69 della Costituzione italiana, si limitano all'indennità ed alla diaria, ed attengono esclusivamente ai titolari in carica. La disciplina interna alle Camere dal 1954 ha arricchito tale istituto, aggiungendovi una più vasta serie di competenze, che sono destinate ai parlamentari cessati dalla carica. Riverbera su queste ultime l'indubbia garanzia costituzionale che copre i primi?

È la tesi sostenuta alla Camera dal deputato Sisto, che vi ravvisava la medesima "necessità di garantire lo *status* di parlamentare" riconosciuta dalla sentenza n. 24 del 1968 della Corte costituzionale. Nel medesimo dibattito l'Aula, il deputato Sanna ne ha tratto "la responsabilità di riscrivere in maniera adeguata ai tempi la remunerazione differita, il risarcimento di un periodo limitato della vita istituzionale di ciascuno di noi che è diverso dal trattamento pensionistico che egli riceve per la sua attività professionale e lavorativa".

Ma è la vicenda "minore" del periodo minimo per godere del vitalizio, che lumeggia realmente sull'interesse costituzionale, al cui conseguimento esso tende.

Una peculiarità dei vitalizi era la possibilità che fossero accordati previo riscatto del periodo mancante alla durata piena della legislatura (5 anni): si tratta di una possibilità che valeva sia per coloro che avessero iniziato la legislatura e non avessero completato il quinquennio per la fine anticipata della legislatura, sia per il parlamentare subentrante in corso di legislatura. In ambedue i casi era consentito di riscattare il periodo non svolto, mediante appositi versamenti a valere sulle proprie competenze future (v. Irene Testa, "*Sotto il tappeto*", Aracne, 2016, p. 63).

Il libro *La Casta* aveva denunciato i casi in cui il vitalizio era stato erogato a chi avesse fatto solo pochi giorni in Parlamento: furono oggetto di critica sia le Presidenze si erano trovate a convocare le Camere per disporre il subentro (ad un deceduto a Camere sciolte o, in un caso, addirittura ad elezioni già avvenute), sia i partiti che seguivano la regola interna delle dimissioni dei loro parlamentari "a rotazione" in corso di mandato. Con una prima decisione di restringimento della facoltà di riscatto, le presidenze di Franco Marini e Fausto Bertinotti avevano eliminato la possibilità del riscatto per chi non avesse compiuto almeno due anni e sei mesi di legislatura. Successivamente, con l'introduzione del sistema contributivo nel 2012, la possibilità di riscattare i periodi mancanti al compimento della piena legislatura è stata rimossa del tutto, fatta salva la facoltà di ricongiungimento dei periodi in caso di rielezione.

La compressione o eliminazione della facoltà di riscatto ha però comportato, in alcune scadenze politiche importanti, la nascita di un vero e proprio "partito del vitalizio", che nel vecchio regime non esisteva o almeno non influenzava le iniziative

politiche volte allo scioglimento anticipato delle Camere. La politica, quindi, si è piegata ad un dato epifenomenico come il desiderio di tranquillità economica del parlamentare in carica, laddove in passato, all'opposto, una legislatura non si trascinava inutilmente, una volta che le condizioni politiche fossero cessate.

La possibilità di manovra delle dirigenze dei partiti nella forma di governo parlamentare (che sconta la possibilità delle crisi di governo e delle elezioni anticipate) è, ovviamente, solo una faccia della medaglia: dall'altra vi è – altrettanto, anzi più tutelata costituzionalmente – la libertà di autodeterminazione dell'eletto, che per l'articolo 67 Cost. non può essere astretto dal vincolo di mandato imperativo perché rappresenta la Nazione.

Se quindi si elimina la sicurezza economica del rientro nella vita civile dell'eletto non ricandidato, egli sarà più facilmente intimidito, nell'esercizio del suo diritto di voto in Parlamento, da coloro da cui dipende la sua rielezione. La tesi della “retribuzione differita” – che “prolunga” sul vitalizio la garanzia di cui all'articolo 69, compresa la sua irrinunciabilità come per l'indennità parlamentare – nasconde che, con o senza contributo attinto dall'emolumento erogato in carica, “l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, si collega ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico e, per queste ragioni, ha assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego” (Atto Camera n. 3226-A, parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, pp. 9-10). La discussione intorno al vitalizi è viziata nella pubblica opinione da una reputazione non buona sui politici in generale e sui parlamentari in particolare, che si è accentuata da quando non sono più percepiti come rappresentanti degli elettori, ma dei partiti o addirittura dei propri interessi: leggi elettorali maggioritarie incostituzionali e liste bloccate hanno sicuramente contribuito alla diffusione e al radicamento di un tale sommario giudizio. Bisognerebbe far crescere la conoscenza delle implicazioni dell'istituto dei vitalizi e dei suoi rapporti con la forma di governo parlamentare e del ruolo centrale delle assemblee rappresentative elettive a partire dai consigli comunali e regionali. La riduzione delle loro competenze a favore degli esecutivi con i vertici eletti direttamente ha veicolato la convinzione che fossero organi ridondanti e superflui, se non inutili, quindi i loro costi una spesa, che possa essere compressa, perché non giustificata dalla loro funzione.

Visto il collegamento con un bene come la rappresentanza della Nazione e come esercizio di una funzione pubblica con disciplina e onore, il rapporto civilistico ha una “causa” di diritto costituzionale che lo rende non comprimibile oltre l'ordinaria misura di ragionevolezza, prescritta dalla Corte costituzionale n. 216 del 2015.

4. Le proposte

Va anzitutto eliminata la più evidente misura di incostituzionalità, cioè quella che fa proseguire il regime previgente per coloro che, nel sistema contributivo, si troverebbero a percepire di più di quanto ricevono con il sistema dei vitalizi pre-2012: sono pochissimi colleghi che stanno in Parlamento da oltre vent'anni, ma il principio è troppo importante per piegarlo quando beneficia qualcuno e non quando penalizza molti altri.

Più in generale, va effettuata una *summa divisio* tra chi gode del regime anteriore al 2012 (per intero o *pro quota*), e chi è stato eletto per la prima volta nella XVII legislatura. Oltre a consentire a costoro la possibilità di rinuncia (con restituzione del trattenuto), *pro futuro* si potrebbe rimuovere l'iscrizione obbligatoria al fondo che eroga i vitalizi per cui, dinanzi a misure di una legge che comprime i diritti, si potrebbe evitare con l'argomento *imputet sibi* la violazione di legittime aspettative maturate al momento del prelievo. In prospettiva, la legge dovrebbe consentire ai futuri parlamentari di utilizzare l'accantonamento tratto dai loro emolumenti in corso di mandato, ai fini del ricongiungimento con altri periodi previdenziali: il rischio che restino "dormienti" è in capo a tutti i cittadini, come conseguenza delle leggi Dini e Fornero, e non si vede perché questo rischio non debba ricadere anche sull'ex parlamentare che non si iscrive al fondo di previdenza della Camera o del Senato. Per quanto concerne il passato, come era facoltativa la reversibilità, lasciare la facoltà di recedervi, previa restituzione delle somme capitali a tal fine ritenute.

Per coloro che invece già sono destinatari di vitalizi sotto il regime pre-2012, ovvero che lo saranno al conseguimento del requisito anagrafico, sarebbe anzitutto utile conoscere – da un apposito interpello ai Servizio delle competenze dei parlamentari delle due Camere – quanti siano coloro che hanno altri periodi contributivi giacenti o regolati presso altre gestioni previdenziali.

Questo dato dovrebbe consentire di rivolgere all'interessato una proposta, solo al diniego della quale si applicherebbero le più rigorose norme del disegno di legge Richetti. La proposta dovrebbe essere di chiudere la posizione previdenziale con l'erogazione di un ammontare, non superiore ai contributi versati, da erogare in unica soluzione all'interessato ovvero, su sua indicazione, da versare all'altra gestione di cui gode, al fine di ricongiungimento e di ricalcolo di quella pensione.

Quanto al maggior rigore in cui incorrerebbe chi non risponde, sarei anche più drastico del testo Richetti: ad esempio, appare di tutta evidenza che quegli sparuti casi di vitalizio accordato secondo il vecchio regime dei riscatti vanno differenziati

dal totale di coloro che hanno completato il mandato senza riscattarne alcuni periodi (ovvero che ne abbiano riscattata meno della metà della durata della legislatura).

Infine, per i titolari dei vitalizi pre-2012 che non si valgono delle possibilità sopra descritte, la formula del contributo di solidarietà permanente non mi pare inibita dalla giurisprudenza costituzionale, proprio perché la Corte ha imposto la temporaneità per le pensioni e qui abbiamo acclarato che non si tratta di pensioni.

Semmai, va valorizzato un altro profilo della giurisprudenza della Corte, cioè la necessità che i proventi del contributo non vadano a vantaggio della fiscalità generale ma restino in ambito previdenziale. La scelta del decreto Letta di riferirsi, per i gestori previdenziali non-INPS (si ricorda, a tal proposito, che la legge 8 agosto 1995, n. 335 ha mantenuto il trattamento di previdenza separato per i dipendenti di ruolo della Camera dei Deputati, del Senato e della Corte Costituzionale), ad un fondo esterno alla previdenza è stata assai criticata ed è oggetto di dubbi di costituzionalità. Probabilmente, la destinazione dei risparmi derivanti dal contributo di solidarietà sui dipendenti alla copertura dei vitalizi pre-2012 accrescerebbe la sostenibilità economica del fondo di previdenza degli ex parlamentari, almeno per la componente ad esaurimento rappresentata dai vitalizi in essere.

In prospettiva, la soluzione a regime potrebbe essere l'istituzione di un fondo di previdenza complementare a capitalizzazione, alimentato unicamente dai contributi dei parlamentari (che non si siano valse della facoltà di cui sopra) e con esclusione di ogni onere a carico del bilancio dello Stato: essa risolve definitivamente il problema del trattamento previdenziale per coloro che svolgono, per un periodo della loro vita, attività pubblica mediante appartenenza ad assemblee elettive con poteri legislativi (Camere del parlamento e Consigli regionali). Ciò non può avvenire che aggregando la platea dei fruitori "ad esaurimento" ad un ambito già esistente: esso deve essere dotato di caratteri di spiccata "similarità" contenutistica e, stante l'ammontare dei contributi versati, deve essere relativamente pingue da consentire l'ingresso di questo gruppo aggregato.

Sulla scorta di quanto detto, li si individua nei dipendenti delle amministrazioni degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nonché delle autorità indipendenti e di controllo e degli altri organismi amministrativi non gerarchicamente riconducibili all'Esecutivo nazionale o locale. La scelta di pervenire ad un ente previdenziale apposito per gli organi costituzionali discende dal fatto che occorre liberare i loro bilanci da oneri impropri. L'ordine del giorno G11 – a firma Poretti, Perduca, Bonino – nella seduta del 3 agosto 2011 non fu posto in votazione perché accolto dai senatori Questori come raccomandazione. Esso notava proprio l'irrazionalità – foriera di disparità di trattamento e di una vera e propria giungla previdenziale – di un sistema previdenziale “speciale” che attinge ai bilanci ordinari in dotazione di ciascun organo, in luogo di ***un apposito organo previdenziale. La sua creazione si varrebbe della “massa critica” rappresentata dalla***

contribuzione di diverse migliaia di lavoratori dipendenti di organi costituzionali, di rilevanza costituzionale, di organi di autogoverno e di autorità indipendenti².

Se un tale Fondo di previdenza degli organi costituzionali fosse creato, non solo si abbatterebbe l'incidenza dei pensionati sull'ammontare complessivo dei bilanci delle massime Istituzioni del Paese³, ma si conseguirebbero evidenti obiettivi di trasparenza⁴ e di uniformità di disciplina⁵: inoltre *il passaggio al contributivo, oramai introdotto per i nuovi dipendenti dal 2008 e per i nuovi parlamentari pensionati dal 2012*, coinvolge una massa contributiva assai più vasta (che attingerebbe ai contributi ad oggi già versati dal datore e dal beneficiario).

Va ricordato che sia l'ordine del giorno dei senatori radicali accolto nel 2011, sia un precedente ordine del giorno in termini analoghi accolto il 4 aprile 2007, **non hanno ricevuto alcuna attuazione, visto che i senatori Questori non hanno dato seguito o comunicato l'espletamento di alcuna procedura anche solo di contatto con le altre Istituzioni interessate**, nonostante il preciso impegno assunto in bilancio interno. Si consideri anche che il 24 luglio 2014 la Camera dei deputati è addivenuta alle medesime conclusioni approvando all'unanimità l'ordine del giorno 9/Doc. VIII, n. 4/4, le cui premesse si condividono e si riportano qui integralmente: «*La Camera, premesso che: i risultati in termini di gestione del bilancio interno illustrati dal Consiglio dei deputati Questori ben rappresentano la determinazione con cui si sta perseguendo l'obiettivo di contenere le spese anche al fine di concorrere al rilancio della crescita del Paese; tuttavia*

² Si tratterebbe, secondo l'ordine del giorno, "della Camera dei deputati, della Presidenza della Repubblica, della Corte costituzionale, e di tutti gli altri organi di rilevanza costituzionale (ad esempio, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, Consiglio superiore della magistratura) che versino nelle condizioni di cui in premessa, affinché sia costituito un Fondo di previdenza unificato degli Organi costituzionali, al quale conferire la contribuzione datoriale per il personale di tutte le Amministrazioni interessate, regolato da normativa uniforme e guidato da un Consiglio di amministrazione composto da un rappresentante per ciascun Organo costituzionale partecipante".

³ Come recita il citato ordine del giorno, "le tabelle della relazione dimostrano un'incidenza **per oltre il 25% della spesa complessiva del Senato (tra ex senatori ed ex dipendenti)** e l'attuazione dell'articolo 18 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 attesta analogamente l'ingente mole della quota della dotazione destinata a tale fine".

⁴ Secondo l'ordine del giorno, "la trasparenza di un ente previdenziale autonomo di tutti gli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale - dotato di un apposito bilancio cui il datore di lavoro-organo costituzionale conferisca per ciascuno dei suoi dipendenti contributi in misura uniforme supererebbe l'opacità di un sistema in cui il dato previdenziale è celato nelle pieghe del bilancio generale di ciascun organo costituzionale interessato". Lo stesso ordine del giorno G100, a firma Gasparri, Finocchiaro, Bricolo, Sbarbati, Viespoli, Baio, auspicava, nel testo approvato dal Senato, che fossero messe "in adeguata evidenza le spese direttamente connesse al funzionamento dell'Istituzione e quelle di natura previdenziale".

⁵ Ancora l'ordine del giorno ricorda che "la separazione netta tra gestione ordinaria delle spese correnti e gestione delle spese previdenziali è da tempo un conseguimento acquisito di ciascuna pubblica amministrazione rientrante nell'ambito dell'ente territoriale Stato, il quale conferisce la spesa ad appositi enti previdenziali con cui le singole amministrazioni mantengono rapporti regolati dalla disciplina generale dei contributi del datore di lavoro; le specificità degli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale giustificano un loro trattamento separato dalla previdenza generale, ma non che tra di loro proliferino trattamenti differenziati e normative di nicchia".

occorre constatare come alla luce dei dati e della struttura del bilancio interno nonostante gli sforzi la spesa complessiva sia destinata inevitabilmente ad aumentare, ciò in quanto la Camera, così come il Senato, a differenza delle altre amministrazioni pubbliche, reca nel proprio bilancio anche i capitoli di spesa connessi ai trattamenti previdenziali dei deputati cessati dal mandato e del personale di ruolo, capitoli il cui andamento nel tempo è crescente – come è normale che sia – e soggetto a molteplici variabili, quali l'aspettativa di vita, il tasso di inflazione, il tasso di sostituzione degli eletti per ogni legislatura, l'anzianità degli ex deputati, il trend dei pensionamenti dei dipendenti, eccetera; le suddette voci di spesa – che rappresentano, tecnicamente, degli oneri inderogabili, ossia aggregati di spesa rigidi e in linea di principio incompressibili in quanto costituiti da diritti acquisiti, fanno sì che la Camera si configuri ad oggi come una specie di fondo chiuso – posta la tendenziale invarianza della dotazione nel medio periodo – al cui interno la spesa previdenziale – in attesa del pieno dispiegarsi degli effetti del nuovo sistema contributivo per il calcolo della pensione che già si applica ai deputati e al personale – è destinata ad aumentare in termini nominali, così come del resto accade in tutti gli enti previdenziali pubblici; in questa situazione, la Camera si troverebbe, nel prossimo futuro, in una situazione di forte difficoltà, poiché a differenza di un'amministrazione dello Stato, non potrebbe nell'immediato ridurre ancora e in modo significativo le proprie spese azionando, ad esempio, la leva dei pensionamenti e traslando conseguentemente il complesso dei relativi oneri sugli enti previdenziali; l'auspicabile prosecuzione del processo di riduzione della dotazione organica ha già prodotto e produrrà senz'altro consistenti risparmi di spesa, ma tale processo trova un limite nell'esigenza di salvaguardare la funzionalità dell'Amministrazione e di rinnovare il corpo amministrativo attraverso una ripresa, seppur limitata e selettiva, dei reclutamenti; in queste circostanze – che sono difficilmente comprensibili da parte dell'opinione pubblica e oscure persino agli «addetti ai lavori» – oggi ci si trova nel paradosso per cui tutti gli sforzi fatti sul piano del contenimento delle spese non possono essere adeguatamente apprezzati, poiché in larga parte sterilizzati da un contestuale aumento di altre spese obbligatorie, quali quelle di natura previdenziale, la cui iscrizione nel medesimo bilancio non consente nemmeno una agevole comparazione con altre realtà istituzionali; rilevata, pertanto, la necessità di individuare soluzioni tecniche che rendano più facilmente valutabili da parte dell'opinione pubblica le politiche di rigore adottate nella gestione del bilancio interno e le ulteriori misure di razionalizzazione della spesa che potranno essere previste nel prossimo futuro; la riforma costituzionale all'esame del Senato, che già prevede l'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, potrebbe determinare, anche attraverso un'espressa previsione in tal senso, un ulteriore rafforzamento dei presupposti per la costituzione di un ente previdenziale unico e comune a entrambi i rami del Parlamento, provvisto di una propria dotazione finanziaria e di autonomia contabile».

L'impegno del citato ordine del giorno 9/Doc. VIII, n. 4/4 - e cioè: "ad avviare un confronto con i rappresentanti dell'altro ramo del Parlamento e finalizzato a verificare la possibilità di istituire un Ente previdenziale unico e comune – avente una propria dotazione finanziaria e autonomia contabile e gestito in modo collegiale sulla base degli indirizzi dettati d'intesa dai rappresentanti delle Istituzioni interessate – nel quale far confluire, in apposite gestioni separate, le poste di bilancio relative ai versamenti contributivi e alle prestazioni previdenziali erogate al personale delle rispettive amministrazioni e ai deputati e ai senatori, poste che verrebbero pertanto espunte dai bilanci interni, consentendo in tal modo di evidenziare, distinte con chiarezza e immediatezza, le spese effettive per

l'assolvimento delle funzioni istituzionali e quelle connesse ai trattamenti previdenziali" - non ha avuto seguito. Il motivo è che, per l'articolo 23 Cost., occorre una legge per imporre ad ogni cittadino un obbligo di dare o comunque una prestazione patrimoniale. L'iniziativa di organi (l'Ufficio di Presidenza) diversi da quello previsto in Costituzione come l'unico titolato ad esercitare la riserva di legge, cioè il Parlamento, è destinata a fallire. Deve invece essere chiaro che l'unica fonte - per discipline aventi effetti sfavorevoli anche patrimoniali - non può che essere la legge.

Una sua possibile formulazione è riprodotta a seguire.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo 1

1. A valere sugli emolumenti dovuti ai sensi dell'articolo 69 della Costituzione, gli Uffici di presidenza di cui all'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, e successive modificazioni, possono istituire una trattenuta obbligatoria di tipo previdenziale, che dia luogo ad un trattamento erogato dopo la cessazione del mandato elettivo del loro componente, ma non prima del conseguimento dell'età pensionistica secondo la disciplina generale dei lavoratori dipendenti.

2. I parlamentari hanno diritto di disporre di quanto accantonato a loro nome, in funzione del trattamento di cui al comma 1, trasferendolo a qualsiasi gestione pensionistica pubblica o privata presso la quale siano titolari di una posizione contributiva, senza oneri a loro carico.

3. È comunque fatto divieto di cumulare, ai fini del calcolo della pensione, i contributi versati in relazione al periodo di esercizio del mandato parlamentare con altri contributi relativi al medesimo periodo.

4. La gestione della previdenza obbligatoria dei parlamentari è affidata all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nell'ambito del fondo pensioni lavoratori dipendenti. Gli Uffici di presidenza delle due Camere sono tenuti, nei confronti dell'INPS, agli adempimenti previsti per i sostituti d'imposta dei lavoratori dipendenti.

5. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 si applicano ai consigli regionali o assemblee regionali, in riferimento agli emolumenti attribuiti ai relativi componenti elettivi dalla legislazione statale e regionale.

Articolo 2

1. Per la corresponsione degli emolumenti previdenziali e vitalizi, già maturati o da maturare in relazione ai periodi di esercizio del mandato elettivo precedenti alla data di entrata in vigore della presente legge, le Camere del Parlamento, le assemblee ed i consigli regionali si avvalgono della Cassa di cui all'articolo 3. A tale scopo i relativi Uffici di presidenza provvedono a fornire alla Cassa tutte le informazioni necessarie ed a rimborsarla annualmente dei pagamenti da essa effettuati in relazione ai citati emolumenti.

2. Gli Uffici di presidenza delle due Camere sono tenuti, nei confronti della Cassa di cui all'articolo 3, agli adempimenti previsti per i sostituti d'imposta dei lavoratori dipendenti.

Art. 3.

1. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per l'unificazione delle gestioni previdenziali tenute dalle amministrazioni degli organi costituzionali e per la confluenza dei dipendenti di organi di rilevanza costituzionale e di altre autorità, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione di una Cassa di previdenza unica degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, applicabile ai dipendenti di ruolo delle seguenti Istituzioni:

- 1) Segretariato generale della Presidenza della Repubblica;
- 2) Senato della Repubblica;
- 3) Camera dei deputati;
- 4) Corte costituzionale;
- 5) Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;
- 6) Consiglio superiore della magistratura;
- 7) Amministrazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, limitatamente ai magistrati componenti del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali, della Consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana, della Corte dei conti e delle relative sezioni regionali;
- 8) Amministrazione della Giustizia, limitatamente ai magistrati ordinari;
- 9) Amministrazione della Difesa, limitatamente ai magistrati militari;
- 10) Amministrazione delle Finanze, limitatamente ai magistrati tributari non onorari;
- 11) Banca d'Italia;
- 12) Regioni a statuto speciale ed ordinario, limitatamente ai dipendenti dei consigli regionali e delle assemblee regionali;
- 13) province autonome di Trento e di Bolzano, limitatamente ai dipendenti dei consigli provinciali e del consiglio regionale;
- 14) Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- 15) Commissione nazionale per le società e la borsa;
- 16) Autorità di regolazione dei trasporti;
- 17) Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico
- 18) Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- 19) Garante per la protezione dei dati personali;
- 20) Autorità nazionale anticorruzione;
- 21) Commissione di vigilanza sui fondi pensione;
- 22) Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

b) unicità degli ordinamenti previdenziali dei dipendenti di cui alla lettera *a)*, assunti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge,

mediante l'armonizzazione delle discipline preesistenti ed il loro assoggettamento alla competenza esclusiva della Cassa di cui alla medesima lettera;

- c) la rielaborazione della normativa attuativa della legge 31 dicembre 2009, n. 196, allo scopo di far confluire tutte le appostazioni di bilancio, di cui le gestioni previdenziali autonome godono presso gli organi costituzionali, gli organi a rilevanza costituzionale e le autorità indipendenti, in un'unica dotazione annuale di bilancio, da sottoporre alla procedura di cui all'articolo 81 della Costituzione come spesa obbligatoria della Cassa di cui alla lettera a);
- d) attribuzione della gestione della Cassa, in cui tutte le Istituzioni siano paritariamente rappresentate, ad un consiglio di amministrazione responsabile della gestione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane;
- e) previsione della cognizione della Corte dei conti sui ricorsi contro gli atti attinenti agli assegni pensionistici erogati dalla Cassa; piena ricorribilità all'autorità giudiziaria, ordinaria o amministrativa secondo le previsioni dell'articolo 113 della Costituzione, in ordine alla legittimità o liceità degli atti di cui agli articoli 2 e 4.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni, e delle competenti Commissioni parlamentari, le quali si esprimono entro trenta giorni dall'assegnazione. Decorso tali termini senza che la Conferenza unificata e le Commissioni parlamentari abbiano espresso il parere di rispettiva competenza, i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Sullo schema di decreto è altresì acquisito, ai sensi dell'articolo 14 del testo unico di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, il parere del Consiglio di Stato che si pronunzia entro trenta giorni; decorso tale termine il decreto legislativo è adottato anche in mancanza di detto parere.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi stabiliti, il Governo può adottare, con la procedura di cui al comma 2, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi di cui al medesimo comma 1.

Articolo 4

1. Le Istituzioni indicate alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 3 si avvalgono della Cassa ivi istituita per la corresponsione:

a) degli emolumenti previdenziali, già maturati dal personale in quiescenza alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) degli emolumenti previdenziali, da maturare in relazione ai periodi di servizio svolti dai dipendenti di ruolo di cui all'articolo 3, comma 1 precedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Ai fini di cui al comma 1 le Istituzioni, indicate alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 3, provvedono a fornire alla Cassa, ivi istituita, tutte le informazioni necessarie sui trattamenti erogati, anche in ordine all'applicazione dei limiti massimi di trattamento, ai contributi di solidarietà ovvero ai divieti di cumulo che la legge o la disciplina interna avesse previsto fino alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le Istituzioni indicate alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 3 sono tenute a rimborsare annualmente la Cassa, di cui all'articolo 3, dei pagamenti da essa effettuati in relazione agli emolumenti di cui al comma 1.

4. Le Istituzioni indicate alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 3 sono tenute, nei confronti della Cassa di cui all'articolo 3, agli adempimenti previsti per i sostituti d'imposta dei lavoratori dipendenti.