

TUTTO

sui tagli ai vitalizi
degli ex parlamentari
e dei loro
congiunti



A CURA DI
Graziano Ramina

COORDINAMENTO REDAZIONALE
YLENIA VISENTIN

2018 ©
TUTTI I DIRITTI RISERVATI

ISBN: 978-88-96227-51-0

edizioni@agorafactory.it
www.agorafactory.it

01

TUTTO

sui tagli ai vitalizi
degli ex parlamentari
e dei loro
congiunti

PREMESSA

Il tema dei tagli ai “vitalizi” degli ex deputati e ai trattamenti di reversibilità dei loro congiunti, che interessano gli anni di mandato fino al 31 dicembre 2011, non può essere disgiunto dall’origine dell’istituto dell’indennità parlamentare che è prevista dalla Costituzione all’art. 69.

Nel Regno d’Italia il parlamentare non percepiva alcuna indennità; questo ovviamente consentiva la partecipazione alla vita istituzionale solo ai più ricchi, a scapito dei meno abbienti per i quali, tale partecipazione, comportava rilevanti sacrifici.

Fu per cancellare questa evidente ingiustizia politica e sperequazione sociale che i Costituenti introdussero l’indennità parlamentare, la cui entità è stabilita dalla legge.

Il vitalizio, infatti, altro non è se non un trattamento economico, avente solo in parte natura previdenziale, che deve assicurare al parlamentare, dopo la cessazione del mandato, una garanzia di autonomia e una sorta di indennizzo, ad esempio per la perdita di clientela e di reddito subiti dai lavoratori autonomi che, per tutta la durata del mandato, di fatto non esercitano la loro attività professionale, artigianale o commerciale.

Nel decennio trascorso la crisi economica ha fatto emergere, anche in Italia, situazioni di diffusa povertà e di pensioni minime esigue.

Qualche forza politica, per conquistare a buon mercato i voti della fascia di popolazione più penalizzata dalla crisi, negli ultimi anni ha spinto sempre di più la propria propaganda verso

un sordo risentimento nei confronti della cosiddetta “casta”, ora individuata nei “ricchi”, ora nei “politici”, ora negli “intellettuali”; sempre negli “altri”, colpevoli di vivere di privilegi a spese di “noi” gente comune.

La “casta politica”, anche se composta di ex parlamentari e delle loro vedove, è uno dei bersagli più facili, e in questo quadro possiamo inserire la delibera n. 14/2018 del 12 luglio 2018 dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, che ha approvato un provvedimento per decurtare, anche in modo cospicuo, gli assegni mensili dei vitalizi.

Perché diciamo che tale delibera si inserisce a pieno titolo nel novero della propaganda a buon mercato?

Prima di tutto perché non entra nelle motivazioni per cui è stato introdotto il cosiddetto “vitalizio”.

Poi perché taglia gli emolumenti, senza però stabilire a quale finalità pubblica siano destinate le risorse recuperate; e questo, secondo numerosi giuristi, è un atto illegittimo che, assieme a vari altri aspetti, hanno portato gli esperti a ritenere la delibera del Presidente della Camera priva di ogni legittimità. Per citarne uno, il prof. Sabino Cassese, giurista italiano di prestigio internazionale e già Giudice costituzionale.

*Inoltre, aldilà della legittimità giuridica, vi è il serio rischio di creare un pericoloso precedente. Perché, se oggi si infligge un *vulnus* agli ex deputati e quindi alla “casta” per antonomasia (e quasi tutti applaudono), domani (con le più varie motivazioni) niente più impedirebbe di colpire – retroattivamente – qualsiasi altra categoria, a seconda degli interessi politici di chi sarà al governo.*

*Altro sarebbe stato intervenire con un contributo di solidarietà *una tantum* da parte di varie categorie sociali, più abbienti o più “privilegiate”.*

Ma la necessità di additare “il nemico” alla pubblica opinione, e di fare in fretta, ha prodotto questo provvedimento della Presidenza della Camera che rischia di essere annullato per varie illegittimità, non producendo alcun effetto, se non quello della propaganda e di alimentare, questo sì, un sempre maggiore risentimento e astio tra categorie sociali, molto pericolosi per l’assetto democratico di un paese com’è oggi l’Italia.

(g.r.)

I DOCUMENTI

I DOCUMENTI

XVIII LEGISLATURA

DELIBERAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA N. 14/2018

Oggetto: Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011.

Riunione di giovedì 12 luglio 2018

L'UFFICIO DI PRESIDENZA

visto l'articolo 12 del Regolamento della Camera dei deputati;
visto il Regolamento della previdenza per i deputati approvato dall'Ufficio di Presidenza il 30 ottobre 1968, e successive modificazioni;

visto il Regolamento per gli assegni vitalizi degli onorevoli deputati approvato dall'Ufficio di Presidenza il 12 aprile 1994;

visto il Regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati approvato dall'Ufficio di Presidenza il 30 luglio 1997, nel testo modificato dalle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 300 del 5 aprile 2001 e n. 73 del 23 luglio 2007;

visto il Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati approvato dall'Ufficio di Presidenza in data 30 gennaio 2012, e successive modificazioni;

considerato che, alla luce della sequenza degli atti normativi sopra richiamati e in coerenza con quanto da ultimo ribadito nella

sentenza n. 3/2018 del Collegio d'appello della Camera dei deputati, risulta del tutto non controversa e pienamente conforme all'assetto dell'ordinamento giuridico-costituzionale la prerogativa della Camera di disciplinare la materia dei trattamenti previdenziali dei deputati cessati dal mandato attraverso deliberazioni adottate nell'esercizio dell'autonomia normativa ad essa attribuita dalla Costituzione, ai sensi dall'articolo 64 della Carta costituzionale;

considerato altresì che, nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 9 aprile 2018, il Presidente della Camera ha conferito al Collegio dei deputati Questori il mandato a svolgere un'istruttoria al fine di individuare possibili proposte volte al ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dell'attuale sistema dei vitalizi erogati in favore dei deputati cessati dal mandato, valutando con particolare attenzione, per un verso, l'impatto delle varie ipotesi sui trattamenti più bassi e, per altro verso, l'opportunità di fissare un limite massimo al fine di evitare che il ricalcolo del trattamento in essere possa determinarne un importo superiore a quello erogato attualmente;

udita la relazione svolta dal Collegio dei deputati Questori nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 26 aprile 2018, nel corso della quale il Collegio ha riferito circa i primi esiti degli approfondimenti compiuti sulla base del mandato conferito dal Presidente della Camera;

considerato che, successivamente alla riunione testé citata, al fine di ampliare la base informativa a disposizione dell'Ufficio di Presidenza in vista delle determinazioni di competenza nella materia in questione, è stata richiesta al presidente dell'INPS la disponibilità a fornire un supporto di carattere tecnico metodologico con specifico riferimento alla determinazione dei coefficienti di trasformazione del monte contributivo maturato dai percettori delle prestazioni previdenziali, attraverso l'elaborazione di un'apposita serie di coefficienti - attualmente non previsti dall'ordinamento vigente - per gli anni anteriori al 1996 e per le età precedenti i 57 anni e superiori a 70 anni;

visti i coefficienti di trasformazione appositamente elaborati dall'INPS nel contesto sopra delineato e considerato che la metodologia utilizzata per determinarli risulta conforme alle valutazioni successivamente formulate in proposito dall'ISTAT su richiesta del Presidente della Camera, nell'ambito del principio della leale collaborazione tra istituzioni pubbliche;

ritenuta l'esigenza, alla luce degli approfondimenti istruttori compiuti, di procedere ad una rideterminazione secondo il metodo di calcolo contributivo della misura degli assegni vitalizi, delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* e dei trattamenti di reversibilità maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011;

DELIBERA

Art. 1

(Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, diretti e di reversibilità)

1. A decorrere dal 1 ° gennaio 2019 gli importi degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, diretti e di reversibilità, maturati, sulla base della normativa vigente, alla data del 31 dicembre 2011, sono rideterminati secondo le modalità previste dalla presente deliberazione.
2. La rideterminazione di cui al comma 1 è effettuata moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del deputato alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*.
3. Si applicano i coefficienti di trasformazione di cui alla tabella 1 allegata alla presente deliberazione.
4. L'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, diretti

e di reversibilità, rideterminati ai sensi della presente deliberazione, non può comunque superare l'importo dell'assegno vitalizio, diretto o di reversibilità, o della quota di assegno vitalizio del trattamento previdenziale *pro rata*, diretto o di reversibilità, previsto per ciascun deputato dal Regolamento in vigore alla data dell'inizio del mandato par lamentare.

5. L'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, diretti e di reversibilità, rideterminati ai sensi della presente deliberazione non può comunque essere inferiore all'importo determinato moltiplicando il montante contributivo individuale maturato da un deputato che abbia svolto il mandato parlamentare nella sola XVII legislatura, rivalutato ai sensi del successivo articolo 2, per il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età anagrafica di 65 anni vigente alla data del 31 dicembre 2018.

6. Nel caso in cui, a seguito della rideterminazione operata ai sensi della presente deliberazione, l'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, diretti e di reversibilità rideterminati, risulti ridotto in misura superiore al 50 per cento rispetto all'importo dell'assegno vitalizio, diretto o di reversibilità, o della quota di assegno vitalizio del trattamento previdenziale *pro rata*, diretto o di reversibilità, previsto per ciascun deputato dal Regolamento in vigore alla data dell'inizio del mandato parlamentare, l'ammontare minimo determinato ai sensi del comma 5 è aumentato della metà.

7. L'Ufficio di Presidenza, su proposta del Collegio dei deputati Questori, può incrementare fino a un massimo del 50 per cento l'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e le quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, diretti e di reversibilità, rideterminati ai sensi della presente deliberazione, in favore di coloro che ne facciano domanda e per i quali ricorrano i seguenti presupposti:

a) non percepiscano altri redditi annui di ammontare superiore alla misura annua dell'assegno sociale, ad esclusione di quelli eventualmente derivanti a qualsiasi titolo dall'immobile destinato

- ad abitazione principale;
- b) siano affetti da patologie gravi che richiedano la somministrazione di terapie salvavita, comprovate da idonea documentazione prodotta da strutture sanitarie pubbliche, ovvero, alternativamente, siano affetti da stati patologici sottesi a situazioni di invalidità riconosciuta dalle autorità competenti, in misura pari al 100 per cento.
8. La documentazione comprovante il ricorrere dei presupposti di cui al comma 7 deve essere prodotta a cura del richiedente all'atto dell'istanza e, successivamente, entro il 31 dicembre di ciascun anno.

Art. 2

(Montante contributivo individuale)

1. Il montante contributivo individuale è determinato applicando alla base imponibile contributiva l'aliquota determinata ai sensi del comma 3. L'ammontare così ottenuto si rivaluta su base composta al 31 dicembre di ciascun anno, con esclusione della contribuzione dello stesso anno, al tasso annuo di capitalizzazione di cui al comma 6.
2. La base imponibile contributiva è determinata, secondo quanto previsto dalle disposizioni per i dipendenti pubblici, sulla base dell'ammontare dell'indennità parlamentare lorda definito dalla normativa vigente nel periodo di riferimento, con esclusione di qualsiasi ulteriore indennità.
3. La quota di contribuzione a carico del deputato è pari all'aliquota percentuale della base imponibile prevista dalla normativa di riferimento, ivi ricomprendendo l'aliquota della eventuale contribuzione ai fini del completamento volontario del quinquennio della legislatura e della eventuale contribuzione aggiuntiva finalizzata al trattamento di reversibilità, secondo le modalità di cui ai successivi commi 4 e 5. La quota di contribuzione a carico della Camera dei deputati è pari a 2,75 volte quella a carico del deputato.
4. Le quote di contribuzione finalizzate al completamento volontario del quinquennio di ciascuna legislatura sono determinate sulla base dell'indennità parlamentare lorda e dell'aliquota di contribuzione a carico del deputato vigenti nell'ultimo giorno di ciascuna legislatura

completata e si considerano versate in pari data.

5. Le quote di contribuzione aggiuntiva finalizzate al trattamento di reversibilità, che non siano state trattenute sull'indennità parlamentare, sono determinate sulla base dell'indennità parlamentare lorda e dell'aliquota di contribuzione a carico del deputato vigenti in ciascun mese delle legislature alle quali si riferiscono e si considerano versate in pari data.

6. Il tasso annuo di capitalizzazione è dato dalla variazione media quinquennale del prodotto interno lordo (PIL) nominale, appositamente calcolata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare, sino alla data di decorrenza del diritto all'assegno vitalizio e alle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*.

7. Nel caso in cui, dopo la data di maturazione dell'assegno vitalizio, siano stati versati dal deputato ulteriori contributi in relazione allo svolgimento di un successivo mandato parlamentare, i contributi medesimi concorrono a formare un nuovo e diverso montante, che viene trasformato applicando i coefficienti di trasformazione corrispondenti all'età anagrafica del deputato alla data di cessazione dal successivo mandato. La prestazione così determinata si somma alla precedente già maturata.

8. L'importo degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, diretti e di reversibilità, rideterminati ai sensi della presente deliberazione è rivalutato annualmente sulla base dell'indice ISTAT di variazione dei prezzi al consumo (FOI) sino alla data del 31 dicembre 2018.

Art. 3

(Rivalutazione del trattamento previdenziale rideterminato)

1. L'importo del trattamento previdenziale rideterminato è rivalutato annualmente secondo le modalità di cui all'articolo 11 del Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati.

Art. 4

(Trattamenti di reversibilità)

1. A decorrere dal 1 ° gennaio 2019, ai trattamenti previdenziali di reversibilità si applicano le aliquote di reversibilità di cui all'articolo 9 del Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati.

Art. 5

(Disposizione attuativa)

1. Il Collegio dei deputati Questori sovrintende all'attuazione della presente deliberazione e delibera in merito alle questioni connesse all'applicazione delle relative disposizioni.

**Allegato alla deliberazione
dell'Ufficio di Presidenza n. 14/2018
Coefficienti di trasformazione per anno di decorrenza
del trattamento previdenziale**

<i>età</i>	<i>1976-1985</i>	<i>1986-1995</i>	<i>1996-2009</i>	<i>2010-2012</i>	<i>2013-2015</i>	<i>2016-2018</i>
45	3,768	3,664	3,555	3,403	3,341	3,315
46	3,849	3,741	3,626	3,466	3,401	3,374
47	3,934	3,821	3,701	3,532	3,464	3,436
48	4,023	3,905	3,780	3,602	3,531	3,500
49	4,117	3,994	3,863	3,675	3,600	3,568
50	4,217	4,087	3,950	3,751	3,673	3,639
51	4,322	4,186	4,043	3,832	3,750	3,713
52	4,433	4,289	4,140	3,917	3,830	3,790
53	4,551	4,399	4,244	4,007	3,915	3,872
54	4,677	4,516	4,354	4,101	4,004	3,958
55	4,812	4,640	4,469	4,201	4,098	4,049
56	4,955	4,770	4,593	4,307	4,198	4,145
57	5,105	4,909	4,720	4,419	4,304	4,246
58	5,264	5,057	4,860	4,538	4,416	4,354
59	5,433	5,215	5,006	4,664	4,535	4,468
60	5,614	5,383	5,163	4,798	4,661	4,589
61	5,810	5,563	5,334	4,940	4,796	4,719
62	6,022	5,755	5,514	5,093	4,940	4,856
63	6,249	5,962	5,706	5,257	5,095	5,002
64	6,494	6,186	5,911	5,432	5,259	5,159
65	6,758	6,429	6,136	5,620	5,435	5,326
66	7,043	6,692	6,378	5,823	5,624	5,506
67	7,351	6,969	6,637	6,039	5,826	5,700
68	7,684	7,263	6,918	6,274	6,046	5,910
69	8,050	7,580	7,221	6,527	6,283	6,135
70	8,445	7,927	7,553	6,800	6,541	6,378
71	8,875	8,312	7,915	7,097	6,822	6,640
72	9,342	8,734	8,312	7,418	7,127	6,924
73	9,858	9,198	8,745	7,767	7,458	7,235
74	10,424	9,699	9,217	8,147	7,818	7,576
75	11,038	10,250	9,730	8,562	8,210	7,950
76	11,695	10,850	10,291	9,013	8,636	8,364
77	12,412	11,511	10,908	9,504	9,105	8,817



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018

NUMERO AFFARE 01403/2018

OGGETTO:

Senato della repubblica - Presidenza.

Richiesta di parere circa la riforma della disciplina dei cosiddetti “vitalizi” spettanti ai parlamentari cessati dal mandato.

LA COMMISSIONE SPECIALE del 26 luglio 2018

Vista la nota del Senato della Repubblica pervenuta l'11 luglio 2018, prot. n. 10269, con la quale è stato chiesto il parere in oggetto;
Esaminati gli atti e uditi i relatori Giulio Veltri e Giovanni Grasso;

Con il quesito in oggetto il Senato della Repubblica premette che *“come è noto il Parlamento intende procedere ad una riforma della disciplina dei cosiddetti vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato e che il Consiglio di Presidenza del Senato ha avviato l'esame della questione nella seduta del 5 luglio scorso”*.

Riferisce che in occasione di tale riunione sono emersi alcuni profili di natura giuridica sui quali si è ritenuta auspicabile l'acquisizione del parere di questo Consiglio di Stato con specifico riguardo: a) alla *“fonte normativa idonea all'adozione del provvedimento. A tale proposito, il Consiglio di Presidenza del Senato intenderebbe acquisire il parere del*

Consiglio di Stato circa la legittimità di un intervento di tale portata - avente effetto su posizioni previdenziali già definite - con deliberazione adottata ai sensi dell' "articolo 12 del Regolamento del Senato, anziché con atto avente forza di legge"; b) ai "profili di legittimità costituzionale di un provvedimento come sopra prospettato. Su tale punto è opportuno rammentare che, nel corso delle audizioni svolte nel 2017 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato durante l'esame del disegno di legge n. 2888₁ già approvato dalla Camera dei deputati₁ molti degli esperti auditi avevano eccepito i rischi di una declaratoria di illegittimità costituzionale₁ alla luce della giurisprudenza della Corte, in caso di approvazione definitiva di una legge per certi aspetti analoga alla misura attualmente in discussione"; c) "all'eventuale responsabilità nella quale potrebbero eventualmente incorrere i singoli componenti del Consiglio di Presidenza del Senato che contribuissero ad approvare un provvedimento - diverso dalla legge - successivamente dichiarato illegittimo". Tale quesito è collegato anche ad una diffida dell'Associazione degli ex parlamentari.

In via preliminare occorre delimitare l'ambito dell'intervento consultivo di questo Consiglio di Stato.

Il Senato non ha trasmesso un proprio schema di disciplina, sicché l'avviso di questa Commissione speciale non potrà che tratteggiare il quadro giuridico costituzionale che possa fungere da riferimento all'intervento prospettato.

IL PRIMO QUESITO: L'IDONEITÀ DELLA FONTE

1. Il primo profilo sul quale il Consiglio di Stato è chiamato a rendere parere concerne l'idoneità della fonte regolamentare a disciplinare la materia dei cd. vitalizi.

È avviso della Commissione speciale che al quesito possa darsi positivo riscontro, nei limiti delle considerazioni che seguono, nel senso che la delibera del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica concreti strumento astrattamente idoneo allo scopo.

2. In proposito vale, anzitutto, premettere - avuto riguardo alla corrente elaborazione giurisprudenziale ed alla prevalente opinione

dottrina - che i regolamenti parlamentari costituiscono fonti dell'ordinamento giuridico generale, di rango sostanzialmente primario, come tali produttivi *"di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza"* (cfr. Cost. cost. n. 120 del 2014).

Come è noto, l'attribuzione (o - in diversa prospettiva - il riconoscimento) della potestà regolamentare delle Camere rimonta agli artt. 64, 1° comma e 72, 1° e 2° comma Cost.: i quali, nondimeno, si riferiscono *recta via* al regolamento (c.d. maggiore o generale), che ogni Camera è tenuta ad adottare *"a maggioranza assoluta dei suoi componenti"*.

In via mediata e in difetto di preclusioni, gli stessi regolamenti maggiori possono, a loro volta, prevedere - e, di fatto, tradizionalmente e diffusamente prevedono - l'adozione (di norma, ad opera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati ovvero del Consiglio di Presidenza del Senato) di norme di rango parimenti regolamentare (regolamenti e.c.l. minori o derivati), ordinariamente intese - non ostandovi una riserva assoluta di legge - alla autonormazione di vari profili complessivamente attinenti all'organizzazione e al funzionamento di ciascuna Camera, ed ai quali rimonta il e.c.l. diritto parlamentare amministrativo.

In siffatta prospettiva, tutti i regolamenti parlamentari, sia quelli e.c.l. maggiori che quelli c.d. minori, traggono comune fondamento (immediato o mediato) dall'autonomia normativa attribuita a ciascuna Camera dall'art. 64 Cost.: come tali essi hanno, nel quadro delle fonti del diritto, lo stesso valore primario che, nell'ordinamento generale, viene attribuito alla legge ordinaria, rispetto alla quale si pongono, per un verso, in rapporto di formale equiordinazione e, per altro verso, di specialità, incentrato sul criterio della competenza.

2.1. La riserva di competenza in loro favore opera in due modi distinti:

a) è assoluta - avuto riguardo all'art. 72 Cost. - in relazione alla formalizzata scansione del procedimento legislativo, onde si tratta, in questo caso, di fonti insuscettibili di surroga o sovrapposizione ad opera di leggi ordinarie;

b) è relativa - prefigurando, per tal via, un criterio di attribuzio-

ne meramente preferenziale - in tutti gli altri casi, attinenti all'organizzazione e al funzionamento di ciascuna Camera.

Nella seconda ipotesi è dato, allora, riscontrare una potenziale concorrenza tra legge ordinaria (non assolutamente riservata) e cd. regolamento minore, la cui peculiarità discende dal vario equilibrio, storicamente mutevole e politicamente condizionato, tra (mera) potestà e (vera e propria) autonomia normativa delle singole Camere, posto che, di fatto, l'alternativa tra legge e cd. regolamento minore si gioca sostanzialmente sulla necessità o meno del coinvolgimento, nel procedimento formativo, dell'altra Camera.

Si configura, perciò, un complesso ed articolato sottosistema normativo, comprensivamente dotato dell'efficacia delle disposizioni normative di rango primario, all'interno del quale convivono, nel quadro delle rispettive competenze: *a)* legge e regolamento (maggiore o minore), in rapporto di formale equiorclinazione; *b)* regolamento maggiore e regolamenti minori, in peculiare relazione gerarchica, correlata al rilievo che, nei sensi chiariti, i regolamenti minori traggono in generale fondamento, disciplina e limiti da quello maggiore, prescindendosi, qui, da ulteriori distinzioni in relazione all'ambito materiale di ciascuno.

2.2. In definitiva, pare possibile sintetizzare le premesse nel senso che:

a) là dove la Costituzione riservi espressamente una determinata materia alla fonte regolamentare, sarà preclusa la regolazione a mezzo di legge ordinaria: è il caso dei regolamenti maggiori: cfr. Corte cost. n. 78 del 1984 e n. 249 del 2006;

b) là dove, per contro, la Costituzione riservi espressamente una determinata materia alla legge, ci potrà essere - non trattandosi di riserva assoluta - un concorso, variamente atteggiato, tra legge e regolamento, negli alternativi e plausibili sensi: *b1)* della regolazione esclusivamente per legge; *b2)* del concorso tra legge e regolamento, quest'ultimo tipicamente in funzione esecutiva, attuativa od integrativa;

c) là dove, infine, la Costituzione non formuli alcuna espressa riserva o preferenza, sarà altresì possibile l'integrale rimessione alla fonte regolamentare; in questo caso, secondo talune prospettive,

addirittura preferenziale, le quante volte si tratti di valorizzare gli spazi di autonomia normativa di ciascuna Camera, senza il coinvolgimento della volontà dell'altra.

3. Ciò posto, la materia dei c.d. vitalizi (o - più comprensivamente - del trattamento economico riservato ai parlamentari alla cessazione del relativo mandato) va inquadrata alla luce dell'art. 69 Cost., che - concorrendo a disciplinare lo *status* di parlamentare - elimina definitivamente il previgente principio di gratuità del mandato, al fine di garantire il più ampio accesso alle cariche rappresentative (art. 51 Cost.), nel rispetto del principio di uguaglianza, riconoscendo, a tal fine, tra le altre prerogative, ai membri delle Camere un'indennità nelle forme e nell'ammontare che è la legge a stabilire. Come è noto, dopo la prima attuazione della disposizione costituzionale (intervenuta con la l. 9 agosto 1948, n. 1102 che riconosceva un'indennità fissa mensile lorda e, accanto ad essa, una diaria per il rimborso spese relativo ai giorni di seduta parlamentare, il cui ammontare era determinato dagli Uffici di Presidenza delle rispettive Camere) il trattamento economico dei parlamentari è stato regolato con la l. 31 ottobre 1965, n. 1261, che a tutt'oggi (con le modifiche introdotte, relativamente all'ammontare massimo, dall'art. 1, comma 52 della l. 23 dicembre 2005, n. 266) disciplina la materia.

In proposito, va dato atto che non sussiste uniformità di vedute in ordine alla riconducibilità dei vitalizi (o del trattamento pensionistico) alla riserva di legge, formalmente circoscritta, per l'appunto, al regime della "*indennità*". Ciò anche in considerazione del non omogeneo inquadramento della natura e della funzione dell'indennità parlamentare.

Il che assume rilievo a fronte della notoria circostanza che, in assenza di previsione legislativa, è solo (ed esclusivamente) con apposite disposizioni interne degli Uffici di Presidenza delle Camere (e, dunque, di fatto, con regolamenti minori) che - a partire dalla metà degli anni '50 (e, segnatamente, nel 1954 per il Senato e nel 1956 per la Camera: in un contesto socioeconomico, dunque - come non si è opportunamente mancato di evidenziare - di forte stabilità, per un

verso, del sistema dei partiti e, insieme e per altro verso, di non problematico equilibrio della complessiva spesa previdenziale) - la materia ha trovato disciplina e regolazione, da ultimo, ancora, con deliberazioni del 30 gennaio 2012 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati e con il "Regolamento delle pensioni dei Senatori", approvato dal Consiglio di Presidenza il 31 gennaio 2012, in entrambi i casi al fine di introdurre il sistema e.c.l. contributivo.

Al riguardo si deve osservare che la migliore dottrina costituzionalistica assume atteggiamenti non omogenei e, talora, perfino radicalmente divergenti, in ordine al rapporto tra legge e regolamenti minori *in subiecta materia*. Risultano sostenute, segnatamente, pressoché tutte le posizioni astrattamente configurabili:

a) quella della *riserva relativa di legge*, che muove dalla integrale riconducibilità del trattamento di quiescenza alla "indennità" di cui all'art. 69 Cost. e che, di fatto, riconosce allo strumento regolamentare attitudine meramente esecutiva o, al più, integrativa, nella complessiva logica di una concorrenza necessariamente cumulativa delle fonti;

b) quella della (mera) *preferenza di legge*, che, di fatto, argomenta la maggiore idoneità dello strumento legislativo, in quanto atto non monocamerale e, come tale, utile a garantire una auspicata parità di trattamento, sotto il profilo economico, per i membri delle due Camere;

c) quella della *riserva di regolamento* che - in prospettiva esattamente reciproca - ritiene che la necessità di coinvolgere, in materia, entrambi i rami del Parlamento, costituirebbe, di fatto, un *vulnus* all'autonomia decisionale di ciascuna;

d) quella della (mera) *preferenza di regolamento*;

e) quella - infine - della *concorrenza alternativa delle fonti* che, in difetto di indicazioni della Carta costituzionale, riconosce alle Camere autonomia formale, in ordine alla scelta della fonte, prendendo atto, per un verso - sul piano storico e retrospettivo - che, allo stato, lo strumento regolamentare è risultato quello concretamente elettivo, ma non escludendo né precludendo - sul piano politico e prospettico - l'utilizzazione della legge, in funzione di omogeneizzazione dei trattamenti.

Sta di fatto che il sistema fino ad oggi seguito conferma in via

di prassi il ricorso all'utilizzazione in via esclusiva dei regolamenti minori e risulta, in certo modo, avallato, sia pure implicitamente, dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 289 del 1994 - dichiarativa dell'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53 *Cast.*, della disposizione di cui all'art. 2, comma 6-bis, della legge 27 aprile 1989, n. 154, che aveva inteso equiparare il regime fiscale degli assegni vitalizi ai parlamentari a quello, più favorevole, delle rendite vitalizie costituite a titolo oneroso - ha inteso evidenziare la peculiarità e specificità dell'assegno riconosciuto ai parlamentari (avente, come tale, natura e regime non assimilabili a quello dei pubblici dipendenti, pur trattandosi comunque di *"forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico"*), assoggettato ad un *"regime speciale che trova il suo assetto non nella legge ma in regolamenti interni delle Camere"*.

Si giustifica, perciò, che, in definitiva, tutti gli interventi regolatori in materia siano stati introdotti con delibera regolamentare, ivi compresi i già menzionati regolamenti del 2012, nonché le successive delibere del 7 maggio 2015 - con le quali i due Uffici di Presidenza delle Camere hanno sancito la perdita del diritto alla corresponsione del vitalizio per gli *ex* parlamentari condannati in via definitiva per una serie di reati, ritenuti di particolare gravità - e, da ultimo, la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati del 22 marzo 2017, che ha introdotto un contributo di solidarietà, *una tantum* e di importo crescente, per i trattamenti superiori ad € 70.000.

L'avallo della Consulta va, peraltro, plausibilmente inteso, per come argomentato, non già nei sensi della necessità formale dello strumento regolamentare interno, ma della mera sufficienza (o idoneità) dello stesso a strutturare lo speciale regime ed il particolare assetto normativo della materia. Se ne può trarre, per tale via, un'indicazione di fondo nei sensi dell'operatività di una concorrenza alternativa tra legge ordinaria e regolamento interno, ovvero che spetti, in sostanza, alla discrezionalità delle Camere l'opzione per l'una o per l'altra fonte, senza preclusione per una concorrenza cumulativa facoltativa, che riservi in tesi alla legge i termini generali ed i criteri di calcolo del trattamento, rimettendone al regolamento - alla stessa stregua di quello che la legge n. 1261 del 1965 prevede per

le “indennità” - la concreta quantificazione.

4. Dal complesso delle considerazioni che precedono, è lecito, pertanto, desumere:

a) che i regolamenti minori delle Camere - anche in difetto di specifica predefinizione normativa, in base ad apposita legge, del relativo assetto - costituiscono strumento astrattamente idoneo per la definizione e la disciplina del trattamento economico di quiescenza dei parlamentari;

b) che - in assenza di una preclusiva riserva, sia pur relativa, di legge, di fatto scolpita con esclusivo riferimento alla sola “indennità” parlamentare (art. 69 Cost.) - la materia risulta, in sostanza, assoggettata ad un regime di ordinaria e potenziale concorrenza tra lo strumento legislativo e quello regolamentare il quale, di per sé, non impone ma neppure preclude - alla luce di valutazioni di ordine essenzialmente politico-istituzionale - l'integrale opzione (funzionalmente autonomistica e storicamente avallata) per il regolamento interno.

In definitiva, la scelta della fonte normativa deve ritenersi - nel quadro delle esposte coordinate - rimessa all'apprezzamento della Camera richiedente.

5. Mette conto soggiungere che naturalmente non si tratta di alternativa neutra e priva di implicazioni: se, per un verso, il regolamento minore appare strumento più “snello” sotto il profilo procedimentale, la fonte legislativa sembra di per sé più confacente, nei sensi chiariti, alla prospettica ricerca di un'uniformità di regime dei parlamentari appartenenti (o degli *ex* parlamentari appartenuti) alle due Camere.

5.1. Sotto distinto e concorrente profilo, occorre evidenziare le diverse conseguenze in ordine ai profili di tutela giurisdizionale a disposizione dei soggetti interessati ed eventualmente pregiudicati: tutela che, nel caso dei regolamenti, si colloca nel quadro e nel sistema dell'autodichia, laddove, nel caso della legge ordinaria, prefigura la possibile rimessione, in via incidentale, ad opera degli organi dell'autodichia, al sindacato di legittimità della Corte costituzionale sulla stessa legge.

Del resto il profilo della tutela, anche a prescindere dai risvolti concernenti la fonte, appare - com'è noto - di particolare problematicità con riferimento ai cd. terzi (categoria di mobile delimitazione). Ha rilevato infatti la Corte costituzionale che *“se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa) né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive”* (v. Corte cast. n. 262 del 2017; v. anche n. 120 del 2014). Ferme le considerazioni che precedono, si può, perciò, riscontrare il primo dei quesiti sottoposti al vaglio di questo Consiglio di Stato nel senso dell'idoneità dello strumento regolamentare, approvato con delibera adottata ai sensi dell'art. 12 del regolamento del Senato, a disciplinare il regime dei vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato.

IL SECONDO QUESITO: I PROFILI DI COSTITUZIONALITÀ

1. Il secondo quesito riguarda gli eventuali profili di criticità dell'intervento normativo sul versante della legittimità costituzionale.

Già in occasione del disegno di legge A.S. n. 2888, approvato dalla Camera dai deputati il 26 luglio 2017, recante *“Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e consiglieri regionali”*, il tema era venuto in rilievo in analoghi termini, talché la Commissione affari costituzionali del Senato - come sopra detto - aveva audito numerosi esperti di diritto costituzionale che avevano rassegnato il loro parere, esaminando la questione alla luce delle sentenze della Corte costituzionale.

E, in effetti, è alla giurisprudenza della Corte costituzionale che occorre guardare per individuare le modalità e i limiti di un possibile intervento *in peius* su rapporti di durata, anche quando essi abbiano ad oggetto diritti già maturati nei loro presupposti.

2. Il primo principio che viene in evidenza è quello del legittimo affidamento. Il percorso della giurisprudenza costituzionale che ha

condotto alla progressiva valorizzazione del legittimo affidamento, quale principio posto a tutela delle situazioni soggettive consolidate per effetto di atti dei pubblici poteri idonei a generare un'aspettativa nel loro destinatario, prende le mosse dalla seconda metà degli anni ottanta.

La Corte costituzionale ha qualificato l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica quale *“elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto”* (sentenze n. 349 del 1985, n. 822 del 1988, n. 155 del 1990, n. 39 del 1993), precisando che, per quanto *“nel nostro sistema costituzionale non sia 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) salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma Cost.)”*, tuttavia, *“dette disposizioni [...] al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti) frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica [...]”* (sentenza n. 349 del 1985).

Il descritto punto d'equilibrio si è cristallizzato nella giurisprudenza successiva (sentenze n. 206 e 236 del 2009, n. 302 del 2010, n. 310 del 2013, n. 219 e n. 154 del 2014).

L'affidamento si atteggia oggi quale limite (generale ma) non incondizionato alla retroattività delle leggi, potendo recedere al cospetto di altre esigenze inderogabili (Consiglio di Stato, sentenza n. 6143 del 2017).

Lo scrutinio al quale le leggi retroattive devono essere sottoposte - anche in considerazione della natura spesso provvedimentale di disposizioni di questo tipo, aventi contenuto concreto e incidenti su un numero determinato di destinatari - impone di individuare gli interessi in presenza dei quali è possibile sacrificare la certezza dei rapporti già instaurati.

Pur nella varietà dei precedenti quanto ad approccio al tema dell'affidamento, è possibile rinvenire nella giurisprudenza della Corte indicazioni sufficientemente chiare sugli ulteriori parametri di

riferimento dello scrutinio di non arbitrarietà e ragionevolezza da operare in questi casi (cfr. Consiglio di Stato sentenze n. 1384 e n. 1385 del 2018).

In primo luogo la scelta legislativa deve essere assistita da una “*causa normativa adeguata*” (sentenze n. 34 del 2015 e n. 92 del 2013), ovvero giustificata da una “*inderogabile esigenza*” (sentenza n. 349 del 1985).

Assume carattere dirimente anche la cd. *base affidante* - ovvero la consistenza giuridica dell'affidamento - invocata dai soggetti incisi dal mutamento normativo. Quest'ultima è stata apprezzata, in alcuni precedenti (sentenze n. 64 del 2014 e n. 302 del 2010), sulla scorta del canone della prevedibilità; altre volte la base affidante è stata valutata in relazione alla consistenza della situazione giuridica soggettiva che si assume lesa dalla sopravvenienza normativa (ne hanno, ad es. escluso, la sussistenza le sentenze n. 124 del 2010, sulla decadenza *ope legis* delle istanze di autorizzazione pendenti; n. 16 del 2010, sulla revoca di risorse assegnate dal CIPE non ancora utilizzate; n. 11 del 2007, in tema di graduatorie scolastiche permanenti provinciali).

Da ultimo, ai fini della valutazione della ragionevolezza della norma retroattiva, viene in rilievo anche il “*necessario bilanciamento*” che si deve compiere tra il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso al mutamento normativo e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, nutrito da coloro che hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata sulla base della normativa previgente.

L'utilizzo dei predetti criteri - al fine di regolare l'impatto che l'innovazione produce sui rapporti giuridici sorti nel vigore della precedente disciplina - si rivela con chiarezza in due recenti sentenze della Corte costituzionale: la n. 16 del 2017 (avente ad oggetto la norma statale che rimodulava l'erogazione delle tariffe incentivanti dell'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici) e la n. 203 del 2016 (relativa alla riduzione dei volumi d'acquisto applicata *ex lege* ai contratti conclusi per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati). In tali fattispecie normative, l'individuazione del limite oltre il quale i mutamenti normativi non possono incidere

sull'affidamento ingenerato dal legislatore è stato ricercato attraverso la verifica congiunta: del fondamento della norma in contestazione; del grado di consolidamento dell'interesse dei privati a condurre i loro rapporti sulla base del quadro giuridico precedentemente tracciato dall'ordinamento; del *quomodo* del mutamento normativo, in termini di prevedibilità e proporzionalità tra il peso imposto ai destinatari della norma e il fine perseguito dal legislatore.

3. L'analisi non può non involgere anche i principi affermatasi a livello europeo. Sempre più spesso, infatti, la tutela dell'affidamento viene invocata dai giudici rimettenti anche alla luce dei parametri convenzionali EDU (cfr. sentenza della Corte n. 203 del 2016). Si assume che il mutamento normativo possa determinare un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei "beni" dei soggetti privati accreditati, vietata dall'articolo 1 del protocollo addizionale alla CEDU, che così recita: *"Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende"*. La disposizione comprende - come precisa la Corte EDU - tre distinte regole: *"la prima è di carattere generale ed enuncia il principio del rispetto per la proprietà; la seconda concerne la privazione della proprietà e la sottopone a determinate condizioni; la terza riconosce che gli Stati contraenti hanno il diritto (tra l'altro) di controllare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale. Le tre norme tuttavia non sono "distinte": la seconda e la terza norma concernono irifatti particolari casi di ingerenza nel diritto al pacifico godimento di un bene e devono pertanto essere interpretate alla luce del principio generale enunciato nella prima norma"* (Maggio e altri c. Italia, 31 maggio 2011, n. 46286 / 09, § 56; in tal senso anche le sentenze James and Others c. the Regno Unito, 21 febbraio 1986, § 37; Sporrang e Lönroth c. Svezia, 23 settembre 1982, § 61; Broniowski c. Polonia [GC], n. 31443/96, § 134; Scordino c. Italia [GC], n.

36813/97, § 78; Kozacvodlu c. Turkey [GC], n. 2334/03, § 48).

Nella giurisprudenza della Corte EDU, la “*proprietà*” tutelata dall’art. 1 del protocollo comprende non solo le posizioni soggettive già acquisite, ma anche la legittima aspettativa (*legitimate expectation*) della loro acquisizione. Una legittima aspettativa ricorre con certezza quando la pretesa del cittadino sia fondata direttamente sul dato normativo o quando dipenda da scelte della pubblica amministrazione rispetto alle quali possa dirsi consumata, in concreto, la discrezionalità ovvero quando essa sia confermata da una consolidata giurisprudenza dei tribunali interni (Cfr. sentenze Maurice c. Francia [GC], n. 11810/03, § 63; Plalam S.p.a. c. Italia, ricorso n. 16021/02; Iatridis c. Grecia [GC], n. 31107 /96, § 54; Beyeler c. Italia [GC], n. 33202/96, § 100; Kopecky c. Slovacchia [GC], n. 44912/98, § 35; Association nationale des pupilles de la Nation c. Francia, n. 22718/08).

I “*beni*” protetti, inoltre, vanno intesi come valori patrimoniali e, in determinati casi, comprendono anche *i* crediti. Affinché un credito possa essere considerato un valore patrimoniale rientrante nel campo di applicazione della norma, è necessario che l’avente diritto dimostri che esso ha un sufficiente fondamento nel diritto interno.

La prima condizione essenziale perché l’interferenza - intendendosi con tale espressione qualunque tipo di intervento pregiudizievole dei poteri pubblici - su un diritto economico sia compatibile con l’articolo 1 del protocollo è che essa sia legittima, cioè abbia una base legale. Sul punto, la Corte EDU ha riconosciuto che le leggi aventi effetto retroattivo sono comunque compatibili con il requisito di legalità previsto dalla norma convenzionale (Maurice c. France [GC], n. 11810/03, § 81; Draon c. France [GC], n. 1513/03, § 73; Kuznetsova c. Russia, n. 67579 /01, § 50; Maggio c. Italia).

Sotto un altro profilo, l’ingerenza da parte di un’autorità pubblica nel pacifico godimento dei beni può essere giustificata solo se necessaria per la tutela di un interesse generale legittimo. Quando la decisione di emanare leggi limitative della proprietà coinvolge l’esame di questioni politiche, economiche e sociali è generalmente concesso allo Stato un ampio margine di apprezzamento ai sensi della

Convenzione, soprattutto quando si tratti di misure generali di strategia economica o sociale (Wallishauser c. Austria, n. 14497 /06, § 65), o quando si tratti di definire e attuare politiche in materia fiscale (Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH c. Paesi Bassi, 23 febbraio 1995, § 60). Ciò sul presupposto che le autorità interne, per la diretta conoscenza delle loro società e delle relative esigenze, siano in una posizione migliore per valutare ciò che corrisponde all'interesse pubblico (Terazzi S.r.l. e Italia, n. 27265/95, § 85; Wieczorek c. Polonia, n. 18176/05, § 59; Maggio e altri c. Italia, § 57; Travers c. Italia, n. 15117 /89; Musa c. Austria, n. 40477 /98; Balaz c. Slovacchia, n. 60243/00, 16 settembre 2003). Resta peraltro fermo che le ragioni addotte non devono apparire “*manifestamente prive di ragionevole fondamento*” (Wallishauser c. Austria, n. 14497 /06, § 65).

L'incisione della proprietà privata, oltre che legittima e diretta a perseguire un interesse pubblico, deve essere anche ragionevolmente proporzionata al fine che si intende realizzare (Iahn e altri c. Germania, [GC], nn. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, §§ 81-94; Beyeler c. Italia [GC], no. 33202/96, §§ 108- 114; James e altri c. Regno Unito, 21 febbraio 1986, § 50; National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society, § 80; Ferretti c. Italia, n. 25083/94, Buffalo S.r.l. in liquidazione c. Italia, n. 38746/97, § 32, 3 luglio 2003). Il giusto equilibrio (*fair balance*) tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali della persona non risulta rispettato se l'interessato sopporta un “*onere individuale eccessivo*” (Sporrong e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, §§ 69-74; Vékony c. Ungheria, 13 gennaio 2015, n. 65681/13, § 32, Panfile c. Romania, cit., § 24. Cfr. anche le sentenze: 21 febbraio 1986, James and Others c. Regno Unito, § 37; 23 settembre 1982, Sporrong and Lönnroth c. Svezia, cit., § 69).

4. Anche la Corte costituzionale, in relazione proprio ai rapporti di natura previdenziale, ha sempre preteso - oltre che la sussistenza di interessi generali di rango costituzionale (così già le più datate pronunce nn. 822 del 1988, 240 del 1994, 417 del 1996, 361 del 1996) o comunque di esigenze di “*solidarietà interne al sistema previdenziale*”

ricavabili dagli artt. 2 e 38 Cost. (cfr. in particolare le recenti n. 173 del 2016, n. 70 del 2015), cui le modifiche peggiorative dei trattamenti pensionistici devono essere strumentalmente riconducibili - anche il rispetto della garanzia posta dall'art. 38, comma 2 Cost., di mezzi adeguati alle esigenze di vita e della proporzionalità tra trattamento pensionistico e retribuzione ricevuta durante la vita lavorativa di cui agli artt. 36 e 38 Cost. (n. 316 del 2010, n. 70 del 2015, n. 173 del 2016).

Di recente, anche questo Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, ha richiamato l'orientamento consolidato secondo il quale *“ai sensi degli artt. 36 e 38 Cost. il trattamento di quiescenza, quale prolungamento della retribuzione percepita in costanza di servizio, deve essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato e deve in ogni caso assicurare un'esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia, non solo all'atto del collocamento a riposo ma anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta”* (Consiglio di Stato, 13 dicembre 2017, n. 5853).

5. Ancora in materia strettamente previdenziale, altro principio elaborato dalla Corte costituzionale con riferimento precipuo al cd. contributo di solidarietà sembra essere la temporaneità del sacrificio richiesto, declinato in rapporto sia alla pregnante qualificazione che la natura previdenziale degli emolumenti tagliati conferisce all'affidamento, sia in relazione alle caratteristiche di contingenza e eccezionalità dell'interesse economico generale che giustificano il taglio.

Particolarmente significativa è la recente sentenza n. 173 del 2016, avente ad oggetto il contributo di solidarietà, che il comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 ha posto, per un triennio, a carico dei titolari di trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS. In questa pronuncia, la Corte, in primo luogo, ha escluso la natura tributaria del contributo, cosa che avrebbe determinato l'applicazione degli artt. 3 e 53 Cost., come avvenuto in occasione dell'esame dell'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, a suo tempo dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 116 del 2013; in secondo luogo ha compendiato le condizioni di legittimità degli

interventi sui diritti previdenziali in modo che essi rispondano a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tenendo conto dell'esigenza di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti. Ha così precisato che: *“In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio “stretto” di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà”*.

In tale prospettiva, è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni atte a configurare l'intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile.

Il contributo, dunque - prosegue la Corte - deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà *“forte”*, mirata a puntellare il sistema pensionistico e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori - endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) - che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento 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 (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, *ex plurimis*).

L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto, di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli.

Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni

costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza.

Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale: sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle *“pensioni più elevate”*; parametro, questo, da misurare in rapporto al *“nucleo essenziale”* di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la *“pensione minima”*.

Inoltre, l'incidenza sulle pensioni (ancorché) *“più elevate”* deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura.

In definitiva - conclude la Corte Costituzionale nella citata pronuncia - il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio *“stretto”* di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *“una tantum”*.

6. I richiamati principi di proporzionalità, ragionevolezza e di tutela dell'affidamento, elaborati dalla Corte costituzionale con riferimento precipuo al trattamento previdenziale in senso stretto, vanno tenuti in considerazione come principi generali che devono guidare interventi normativi comunque peggiorativi di trattamenti in godimento.

Va peraltro osservato che un ruolo significativo può essere riconosciuto anche alla causa posta alla base dell'intervento normativo e alle finalità che lo sorreggono e che si intendono raggiungere.

In tale ottica va ricordato che la Carta costituzionale ha ribaltato

la logica di gratuità propria dello Statuto Albertino e ha previsto, all'art. 69 Cost., che *“I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge”*, così realizzando una condizione, indispensabile in un regime democratico non censitario, atta a garantire che anche i soggetti non abbienti possano accedere alle più alte cariche pubbliche di carattere rappresentativo (in tal senso Corte costituzionale, n. 24 del 1968). La proiezione economica dell'indennità per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato parlamentare (il cd. vitalizio), sebbene non trovi specifica menzione nella Costituzione, può dirsi sorretto dalla medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alla cariche di rappresentanza democratica.

Se quella sopra esposta è la logica del cd. vitalizio, va tuttavia rimarcato che sia la Corte costituzionale sia la Corte di cassazione hanno avuto modo di precisare le peculiarità proprie dell'istituto.

In particolare la Corte costituzionale, nel raffrontare l'emolumento in questione con le pensioni proprie del pubblico impiego, ha chiarito che *“tra le due situazioni - nonostante la presenza di alcuni profili di affinità - non sussiste [...] 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: indennità che, 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”* (Cfr. sent. n. 289 del 1994).

La Corte di Cassazione (sez. I, n. 10177 del 2012), occupandosi di una controversia circa l'individuazione del beneficiario di un vitalizio di reversibilità di un parlamentare deceduto ha stabilito che: *“Se l'assegno vitalizio già presenta caratteri non riconducibili automaticamente al trattamento pensionistico, ancor più problematica risulterebbe un'assimilazione del beneficiario post mortem al titolare di una pensione di reversibilità. Va precisato infatti che il trasferimento dell'assegno post mortem ad un terzo è subordinato al pagamento di una quota aggiuntiva da parte del parlamentare, e il beneficiario viene designato, a scelta di*

questo, nella persona del coniuge o dei figli. Qui l'analogia con il premio assicurativo (a favore dei terzi) si configura, ancor più palesemente, e la lontananza del sistema previdenziale è del tutto evidente”.

La Corte costituzionale non ha mancato di porre l'accento sulla *“evoluzione che, nel corso del tempo, ha caratterizzato questa particolare forma di previdenza...”* e può forse aggiungersi, con la consapevolezza che deriva oggi dall'osservare una vicenda giunta al termine della sua fase evolutiva, che solo a partire dal 2012 i regolamenti parlamentari hanno impresso - a cominciare dal *nomen iuris* (il regolamento è emblematicamente titolato *“Regolamento delle pensioni dei senatori”*), e comunque attraverso l'equiparazione alle regole pensionistiche dettate a quelle vigenti per la generalità dei pubblici dipendenti - una più marcata caratterizzazione in senso propriamente previdenziale dell'emolumento.

7. In conclusione, alla luce di quanto sopra esposto, sembra potersi dedurre che un intervento normativo in materia debba rispettare i parametri del quadro costituzionale, tenendo conto, peraltro, delle peculiarità proprie dei cd. vitalizi, raffrontando la causa giustificativa dell'attribuzione del beneficio con la causa giustificativa dell'intervento normativo che si intende adottare, operando un bilanciamento dei diversi interessi che eventualmente vengano in conflitto.

In particolare, i criteri di riferimento generali sembrano essere i seguenti: è possibile incidere sulle situazioni sostanziali poste dalla normativa precedente - cioè sull'affidamento al mantenimento della condizione giuridica già maturata - solo allorché la nuova disciplina sia razionale e non arbitraria, non pregiudichi in modo irragionevole la situazione oggetto dell'intervento e sussista una causa normativa adeguata e giustificata da un'inderogabile esigenza di intervenire o da un interesse pubblico generale, entrambi riguardati alla luce della consistenza giuridica che ha assunto in concreto l'affidamento.

**IL TERZO QUESITO:
L'EVENTUALE RESPONSABILITÀ
DEI MEMBRI DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA**

1. Con un terzo quesito si sollecita il parere di questo Consiglio di Stato in ordine all'astratta configurabilità, in linea di principio, di una responsabilità patrimoniale, a carico dei singoli membri dell'Ufficio di Presidenza, derivante dall'adozione di disposizioni modificative del trattamento previdenziale dei senatori cessati dal mandato, per l'eventualità che esse dovessero essere riconosciute illegittime.

Va chiarito, in via preliminare, che la consistenza ed i limiti del quesito, così come formulato, impongono un riscontro che prescinda dal merito (e dalla fondatezza sostanziale) di un'eventuale pretesa risarcitoria azionata dai soggetti interessati, in ordine alla quale valgono, in ogni caso, le considerazioni formulate *supra* con riguardo ai profili di costituzionalità del programmato intervento regolatorio.

Si tratta, perciò, di individuare, in via puramente astratta e senza alcun riferimento ai prospettati dubbi di costituzionalità, i limiti della responsabilità correlati all'adozione di provvedimenti aventi la natura di quelli oggetto di prefigurata approvazione.

Necessaria premessa alle considerazioni che seguono è rappresentata dalle conclusioni, sopra ribadite, in ordine alla natura dei regolamenti (minori), approvati dal Consiglio di Presidenza, che possono disciplinare la materia dei vitalizi.

Si è diffusamente chiarito, in proposito, come si tratti di atti che si inseriscono innovativamente nel sistema delle fonti del diritto, con il medesimo valore che, nell'ordinamento generale, viene attribuito alla legge, rispetto alla quale si pongono, per un verso, in rapporto di formale equiordinazione e, per altro verso, di specialità, incentrato sul criterio della competenza.

La correlata natura normativa è, del resto, ampiamente riconosciuta anche dalla elaborazione giurisprudenziale maturata in sede di autodichia (cfr. - anche argomentando dalla paradigmatica prospettazione di Corte costituzionale n. 289 del 1994 - le decisioni del Collegio d'appello della Camera dei deputati n. 2 del 2014 e del Consiglio di giurisdizione n. 5 del 2016 e n. 4 del 2017, relative alla

delibera n. 131 del 2015 sulla revoca dei vitalizi per gli *ex* deputati condannati per gravi reati).

Ne discende, sotto questo prioritario e decisivo profilo, che la responsabilità del Consiglio di Presidenza risulta integralmente assimilabile - quanto ad astratta configurabilità, presupposti, condizioni e limiti - alla fattispecie del c.d. fatto illecito del legislatore.

In altri termini, l'alternativa tra lo strumento legislativo e quello regolamentare non dovrebbe, come tale, prefigurare alcuna significativa differenza nel regime di responsabilità: se non nel senso, all'evidenza non rilevante se non in fatto, che, nel caso della legge ordinaria, la relativa imputazione coinvolgerebbe entrambe le Camere, laddove, nel caso dei regolamenti, riguarderebbe esclusivamente, *coeteris paribus*, gli Uffici di Presidenza e i loro componenti.

Ciò posto, è noto - pur dovendosi dare comprensivamente atto di un ampio e diffuso dibattito di matrice essenzialmente dottrinale, come tale frutto di *“riflessioni che si pongono esse stesse in termini, allo stato delle norme positive, di pura problematicità speculativa”* (così Cass. 22 novembre 2016, n. 23730) - che la giurisprudenza della Corte di cassazione è solidamente attestata nel senso che, in termini generali, *“a fronte della libertà della funzione politica legislativa (arti. 68, 1° comma, 122, 4° comma, Cost.), non è ravvisabile un'ingiustizia che possa qualificare il danno allegato in termini di illecito e arrivare a fondare il diritto al suo risarcimento”* (così ancora - in relazione alla potestà legislativa regionale - Cass. n. 23730 cit., e già, nei medesimi sensi, Cass., sez. un., n. 10416 del 2014 e Id., sez. un., n. 10319 del 2016).

2. La conclusione non risulta smentita - ma, semmai, piuttosto, corroborata - dai diversi esiti della violazione, da parte del legislatore statale, dei vincoli derivanti dall'ordinamento sovranazionale comunitario, per i quali la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenze 19 novembre 1991, *Francovich*, cause riunite C-6 / 90 e C-9 / 90 e, soprattutto, 5 marzo 1996, *Brasserie du Pecheur e Factortame*, cause riunite C-46/93 e C-48/93) ha da tempo notoriamente individuato i fondamenti della imputazione agli Stati, unitariamente considerati, della responsabilità.

Ed invero, la giurisprudenza della Corte di legittimità, elaborata

per il caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano delle direttive comunitarie, appare, allo stato, consolidata nel senso che dalla suddetta violazione del diritto dell'Unione europea sorge, bensì, il diritto degli interessati alla rifusione dei danni, che va, nondimeno, ricondotto, anche a prescindere dall'esistenza di uno specifico intervento legislativo accompagnato da una previsione risarcitoria, allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione *ex lege* dello Stato, di natura indennitaria per attività non anti-giuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come anti-giuridica nell'ordinamento comunitario, connotato da primazia rispetto a quello del singolo Stato membro, ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno (cfr. Cass., sez. un., n. 9147 del 2009 e successive conformi).

Deve, con ciò, ritenersi, in prospettiva generale, escluso che *“dalle norme dell'ordinamento comunitario possa farsi derivare, nell'ordinamento italiano, il diritto soggettivo del singolo all'esercizio del potere legislativo - che è libero nei fini e sottratto perciò a qualsiasi sindacato giurisdizionale - e che possa comunque qualificarsi in termini di illecito da imputare allo Stato-persona, ai sensi dell'art. 2043 c.c., una determinata conformazione dello Stato-ordinamento”* (cfr. Cass. n. 10617 del 1995 e Id. n. 23730 del 2016 cit.).

3. Le esposte conclusioni non sembrano suscettibili di essere modificate revocando in dubbio la natura (propriamente e strettamente) normativa dell'intervento preordinato alla rimodulazione *in pejus* dei vigenti trattamenti economici. E ciò sul ventilato presupposto che - essendo concretamente e nominativamente individuabili *ex ante* i destinatari della norma (in quanto, in punto di fatto, coincidenti con gli attuali beneficiari di trattamento determinato in base alle disposizioni in essere) - si tratterebbe, propriamente, di provvedimento amministrativo ancorché a destinatario plurimo, difettando con ciò, in tesi, i necessari requisiti della generalità e della astrattezza.

Come è noto, l'individuazione delle caratteristiche della normatività in senso materiale è, da sempre, oggetto di ampio dibattito e di perduranti incertezze. Nondimeno, costituisce punto

sufficientemente fermo quello per cui i fatti e atti normativi sono dotati di un'intrinseca e radicale generalità, intesa come "ripetibilità" (*id est*, possibilità di ripetuta applicazione della norma, che non si esaurisca in una sola e puntuale situazione di fatto): onde, come si è da tempo autorevolmente posto in luce, anche norme che, a prima vista, sembrano avere pochissimi destinatari si rivelano generali, perché (ed in quanto) "*applicabili a chiunque venga a trovarsi nella situazione ipotizzata*".

In questo senso, la generalità si specifica e risolve nella "astrattezza" o, meglio in uno degli aspetti sotto cui è possibile parlare di astrattezza: intesa, per l'appunto, come "impersonalità" della norma.

Appare, nel caso in esame, evidente che il programmato intervento sia destinato ad operare senza alcuna concreta considerazione dei prospettici destinatari, la cui effettiva consistenza numerica e la cui individuabilità anche *ex ante* non valgono, allora, a cancellare o elidere, sotto il profilo funzionale, l'evidenziata attitudine "impersonale" della decisione, laddove, per contro, una volontà decisionale propriamente provvedimentale richiede di essere elaborata e formulata proprio nella specifica e concreta considerazione della posizione dei singoli o dei plurimi destinatari.

Sotto distinto e concorrente profilo, la valorizzata attitudine normativa emerge, altresì, dalla considerazione del complessivo "spessore politico" della decisione, la quale non appare di per sé ispirata alla logica della mera attuazione, specificazione od esecuzione (in via marginale e secondaria) di precetti normativi già operanti nell'ordinamento (giusta il criterio in qualche occasione valorizzato dalla Corte costituzionale: cfr. sentenze 22 giugno 1990, n. 311 e 20 luglio 1990, n. 348), quanto - piuttosto - alla loro innovativa rimodulazione, sia pur con riferimento alle situazioni prese in prospettiva considerazione.

4. Resta, ancora, da soggiungere che - anche nella (poco plausibile) eventualità di una qualificazione propriamente provvedimentale della delibera del Consiglio di Presidenza - la ricorrenza di profili di responsabilità, riconnessi all'ipotetico accertamento della relativa illegittimità, sarebbe comechessia sterilizzata dal regime di insindacabilità di cui all'art. 68 Cost.

In proposito vale rimarcare come il ridetto Consiglio sia organo parlamentare previsto dal regolamento del Senato; pertanto, a prescindere dalla natura normativa o meno delle deliberazioni sottoposte alla sua approvazione, può senz'altro ritenersi che la partecipazione *all'iter* perfezionativo di queste ultime, attraverso l'espressione del "voto" di approvazione, costituisca concreto esercizio di una funzione parlamentare, per la quale deve considerarsi operante la garanzia costituzionale.

5. In definitiva, sulle esposte premesse, è parere di questa Commissione speciale che non sussistano, allo stato, profili di possibile responsabilità, a carico del Consiglio di Presidenza e dei suoi componenti, derivanti dalla approvazione della delibera in considerazione.

P.Q.M.

Nei termini su esposti è il parere.

GLI ESTENSORI

Giulio Veltri, Giovanni Grasso

IL PRESIDENTE

Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO

Giuseppe Testa

Il ricorso in sintesi

*Gianluigi Ceruti, avvocato patrocinante dinnanzi alle Magistrature Superiori ed ex deputato già componente di numerose Commissioni della Camera, ha predisposto, per sé e per altri colleghi, il ricorso di cui al compendio che segue al **Consiglio di giurisdizione** della Camera dei deputati, per l'annullamento della deliberazione n. 14/2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 12 luglio 2018 in materia di "tagli" ai vitalizi degli ex deputati e dei loro congiunti*

* * *

Il ricorso al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei Deputati (costituito da tre deputati in carica di differenti Gruppi parlamentari) chiede l'annullamento della delibera n. 14/2018 con la quale il 12 luglio 2018 l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, secondo notizie non smentite degli organi di informazione, decideva di rideterminare con il criterio di calcolo contributivo la misura degli assegni vitalizi mensili degli ex deputati e dei trattamenti di reversibilità a un successore (in genere, si tratta di vedove) relativi agli anni di mandato parlamentare svolto sino al 31 dicembre 2011.

Come si ricorderà, sul tema il Consiglio di Presidenza del Senato, il giorno 11 luglio 2018, chiedeva al Consiglio di Stato un parere ponendo tre quesiti.

La Commissione speciale del Consiglio di Stato rispondeva il 26 luglio 2018.

IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO SU RICHIESTA DEL SENATO

Il primo quesito chiedeva se era legittimo adottare un provvedimento così invasivo con effetto lesivo su posizioni già definite e da tempo consolidate, con una semplice deliberazione dell'Ufficio di Presidenza basata su una norma regolamentare anziché su un atto avente valore di legge; il secondo verteva sugli eventuali aspetti di criticità dell'intervento sul versante della legittimità costituzionale considerato che molti studiosi di Diritto Pubblico, interpellati durante l'iter del disegno di legge n. 2888, sempre sul medesimo argomento, avevano espresso seri dubbi circa la correttezza costituzionale della speciale procedura prospettando i rischi di una declaratoria di illegittimità della legge se fosse stata approvata. Il terzo quesito riguardava le responsabilità patrimoniali personali dei parlamentari autori della delibera nel caso di successiva pronuncia di illegittimità della stessa.

In breve, il Consiglio di Stato riteneva idoneo il supporto giuridico della fonte regolamentare al pari di una legge ordinaria e ammetteva in astratto la possibilità di incidere anche peggiorativamente su situazioni soggettive sostanziali consolidate per effetto di atti dei pubblici poteri, ma, sulla base della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (EDU) e della Corte Costituzionale italiana in controversie analoghe alla materia del taglio dei vitalizi, ancorava a condizioni tassative la legittimità dell'intervento che deve essere temporaneo (*una tantum*), non irrazionale, sostenibile, non arbitrario, proporzionale, assistito da una causa normativa o giustificato da una inderogabile esigenza di pubblica utilità, per la tutela di un interesse pubblico legittimo: da specificare espressamente nell'atto. Solo a queste condizioni **il principio di affidamento**, considerato "***elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto***", poteva subire eccezionalmente una compressione. Circa il terzo quesito la Commissione speciale del Consiglio di Stato riteneva che i parlamentari che approvino una delibera sui tagli ai vitalizi non risponderebbero del danno arrecato agli aventi diritto (ex parlamentare o suo/a erede).

LA TESI DI GIORGIO PIZZOL SULLA LEGITTIMITÀ DELLA FONTE: OCCORRE UNA LEGGE

Il ricorso affronta innanzitutto il tema pregiudiziale della legittimità della fonte: in altre parole, i ricorrenti si chiedono se l'Ufficio di Presidenza della Camera sia l'organo competente ad emanare il provvedimento che ha adottato, se la fonte legittima possa essere un regolamento (minore) della Camera o del Senato e, infine, se la deliberazione sia uno strumento giuridico idoneo.

In un breve scritto (*riportato a pag. 51, ndr*) **Giorgio Pizzol** ha preso le mosse dalla gerarchia delle fonti dell'ordinamento giuridico a partire dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali ai Regolamenti delle Camere: "general" sono i Regolamenti che disciplinano il funzionamento delle due assemblee legislative e "minori o derivati" quelli che si occupano dei servizi, degli uffici ausiliari e soprattutto del personale dipendente di ciascuna delle due Camere.

Ora, come anche si esprime il Consiglio di Stato, tutti i regolamenti parlamentari traggono comune fondamento dall'autonomia normativa attribuita a ciascuna Camera dalla Costituzione (art. 64, primo comma).

Escludendo che possa considerarsi fonte normativa il regolamento "generale" per i compiti ben definiti e circoscritti di funzionamento delle assemblee, rimangono i regolamenti minori, ma, come osserva il Pizzol nello scritto dianzi menzionato "*l'ufficio di Presidenza della Camera non ha alcuna potestà di dettare norme nella materia in esame mediante un regolamento minore in considerazione del fatto che gli ex deputati, a partire dal momento in cui sono cessati dalla carica, non hanno più alcun rapporto con l'organizzazione, con l'amministrazione, con l'attività interna della Camera*". In buona sostanza, gli ex deputati (e, di più palese immediatezza, i titolari dei trattamenti di reversibilità) sono soggetti "terzi" estranei rispetto alla sfera della potestà normativa della Camera nei loro confronti.

Per completezza di trattazione il ricorso ribadisce un'altra riflessione del Pizzol secondo cui una "deliberazione" è ben distinta, anche ontologicamente, da un regolamento, trattandosi di atto contenente concrete disposizioni derivate dalle norme che compongono il Regolamento di riferimento.

**I PARERI DEI GIURISTI SABINO CASSESE, GINEVRA
CERRINA FERONI E PAOLO ARMAROLI:
È NECESSARIA UNA LEGGE. LE CONSEGUENZE
SULLA LEGITTIMITÀ DELLA DELIBERA**

Sulla incompetenza nella materia specifica degli organi interni della Camera si è espresso recentemente (l'intervista è apparsa su *"Il Foglio"* on-line del 7 agosto 2018) l'autorevole giurista prof. **Sabino Cassese**, già Giudice costituzionale, citando a sostegno del suo assunto la sentenza n. 262 del 2007 della Corte Costituzionale. Il Cassese ha, altresì, affermato che soltanto con legge e non con provvedimento interno di un organo della Camera dei Deputati o del Senato si può regolare la specifica materia.

Altri eminenti giuspubblicisti si sono espressi pubblicamente per lo strumento della legge. Così il prof. **Paolo Armaroli**, già Docente di Diritto Pubblico comparato e di Diritto Parlamentare nell'Università di Genova, per il quale *"il vitalizio è la proiezione dell'indennità parlamentare (...) per ciò il suo taglio retroattivo dovrà essere stabilito dalla legge come previsto per quest'ultima"* (cfr. *"Il Sole 24Ore"* del 27 luglio 2018, dall'agenzia *Data Stampa* in pari data, pagina 10).

Su posizione analoga a quella del prof. Armaroli la prof.ssa **Ginevra Cerrina Feroni**, docente ordinaria di Diritto Costituzionale comparato nell'Università di Firenze: *"Solo la legge –non certo una delibera interna di Presidenza- può assicurare quella rappresentatività e meditazione che la materia richiede"* (ne *"Il Messaggero"* di lunedì 13 agosto 2018).

L'Ufficio di Presidenza della Camera non aveva, dunque, la potestà di approvare la deliberazione n. 14/2018 del 12 luglio 2018 che pertanto è illegittima per incompetenza assoluta.

Naturalmente questo sarà il primo scoglio che dovrà affrontare l'organo giudicante ossia decidere, pregiudizialmente, se l'Ufficio di Presidenza della Camera avesse o meno la potestà di approvare la deliberazione n. 14/2018.

**PERCHÉ LA DELIBERAZIONE È INVALIDA.
I PRINCIPALI MOTIVI DI ILLEGITTIMITÀ
SECONDO LA COSTANTE GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE E DELLA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO (CORTE EDU)**

Una volta che l’organo giurisdizionale interno della Camera dei Deputati (autodichia) ritenesse di superare in senso affermativo la questione sollevata sulla idoneità dell’Ufficio di Presidenza in una materia riguardante soggetti terzi e sulla legittimità sia della fonte regolamentare che dello strumento della deliberazione, quest’ultimo provvedimento andrebbe e va valutato sulla base dei principi e criteri stabiliti dalla Corte Costituzionale e dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo in una copiosa giurisprudenza che il Consiglio di Stato ha diligentemente passato in rassegna nel suo parere in risposta al secondo quesito del Consiglio di Presidenza del Senato.

I casi esaminati dalle due alte Corti, nell’arco di trent’anni ed anche nei mesi scorsi, hanno in comune interventi di pubbliche autorità su situazioni soggettive patrimoniali consolidatesi nel tempo e scaturienti da atti dei pubblici poteri idonei a generare nel destinatario un’aspettativa di **sicurezza giuridica**, di certezza delle situazioni giuridiche ed economiche, considerata “*elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto*”: nel senso che – ha scritto il Presidente emerito della Corte Costituzionale prof. avv. Giuseppe Tesauro in un parere *pro veritate* del 20 agosto 2017 – *il cittadino ha il diritto (costituzionalmente garantito) di ‘fare affidamento’ sui diritti che l’ordinamento giuridico gli riconosce e sui quali, conseguentemente ha organizzato la propria vita e ha fatto scelte personali, familiari, professionali, sociali, economiche e finanziarie*”.

A questo punto il ricorso degli ex deputati spiega per quali motivi la delibera ha violato i principi e i criteri di affidamento, di ragionevolezza, di non arbitrarietà, di proporzionalità stabiliti dalla Corte Costituzionale.

In particolare balzano immediati e più evidenti nella loro arbitrarietà e irragionevolezza due situazioni conseguenti al provvedimento impugnato.

Prima di tutto, mentre la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e la Corte Costituzionale prescrivono che, in ogni caso, l’eventuale prelievo forzoso sia **temporaneo**, ossia eseguito una volta per tutte, nel caso della deliberazione della Camera avviene, invece, l’esatto contrario ossia l’espropriazione è stabilita con carattere di continuità e permanenza ogni mese.

L’altra palese e grave illegittimità è quella della **disparità di trattamento** tra ex deputati con numerose legislature e assegni cospicui ai quali non verrà tolto neppure un euro e gli altri con una o due legislature, e quindi con un vitalizio ben più contenuto, che subiranno tagli proporzionalmente anche elevati dei loro vitalizi: trattasi di storture derivanti dall’applicazione del sistema di calcolo contributivo che conduce a risultati decisamente aberranti e non accettabili sul piano della legittimità e della eguaglianza tra cittadini di cui all’art. 3 della Costituzione.

Non sono queste le sole abnormità di cui è inficiata la deliberazione: la stessa infatti è **priva di qualsivoglia motivazione** nel senso che **non è indicata** nell’atto – come era essenziale ai fini della sua validità giuridica – **la destinazione del prelievo** in quanto soltanto **una inderogabile esigenza e un interesse pubblico generale**, potrebbe giustificare il “taglio” **secondo pacifica giurisprudenza**, mentre si sa con certezza che l’ammontare complessivo delle somme espropriate agli ex deputati o alle vedove degli stessi non fornirebbe alcun apporto significativo alla finanza pubblica e anzi resterebbe **congelato**, evidentemente nella previsione dell’esito dei ricorsi e della restituzione delle somme con eventuale rivalutazione e interessi.

Inoltre la delibera non è stata notificata ai destinatari e anche questa omissione è illegittima né il provvedimento specifica – illegittimamente – l’ammontare del prelievo che non è lo stesso per tutti i soggetti destinatari privando in tal modo gli ex deputati e le vedove di esercitare una difesa giuridica piena, completa e circostanziata come garantisce la Costituzione al suo articolo 24.

La fretta che ha contrassegnato la realizzazione di questo contestato provvedimento, per la emulazione nella gara tra fazioni politiche, ha impedito di optare per una sorta di “*contributo di solidarietà*” in **una entità ragionevole e come misura straordinaria una tantum**.

CONSIDERAZIONI

CONSIDERAZIONI

Brevi riflessioni sulla questione dei tagli ai vitalizi degli ex deputati e dei loro congiunti

Si premette che le fonti dell'ordinamento giuridico sono:

- A) *la Costituzione e le leggi costituzionali;*
- B) *le Leggi ordinarie;*
- C) *i Regolamenti governativi e i provvedimenti amministrativi attuativi delle leggi;*
- D) *i Regolamenti delle Camere.*

(tralasciamo qui le fonti di diritto internazionale e comunitario nonché le leggi regionali).

Le fonti su indicate alle lettere A, B, C stanno tra loro nel rapporto gerarchico indicato nell'elenco: la Costituzione prevale sulle leggi e così via.

La fonte indicata alla lettera D *ha una sfera di validità circoscritta*: essa, infatti, può dettare norme destinate a valere soltanto per disciplinare il funzionamento delle due Camere.

Più precisamente, i *Regolamenti delle Camere* si distinguono in due categorie:

- a. *i Regolamenti generali* previsti dagli articoli 64 e 72 Cost. i quali disciplinano il funzionamento delle due Assemblee legislative e rappresentano, in sostanza, il loro "statuto" ;
- b. *i Regolamenti cosiddetti "minori" o "derivati"*, adottati di solito dagli Uffici di Presidenza, con i quali le Camere disciplinano i servizi e gli uffici ausiliari e il personale dipendente addetto alle Camere.

Veniamo ora al nostro tema.

Il provvedimento in oggetto si autodefinisce come "*Deliberazione*" (per brevità, d'ora in poi, "Delibera")

Riteniamo pacifico, data la denominazione, che il provvedi-

mento non possa essere considerato una delle fonti sopra indicate alle lettere A, B, C.

Nel caso in esame si tratta di disposizioni dettate *dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati in materia di trattamento economico (assegno vitalizio) delle persone che hanno ricoperto la carica di deputato prima del 31 dicembre 2011*. (soggetti che *attualmente non hanno più alcun rapporto né con il funzionamento della Camera né con i servizi e gli uffici ausiliari della stessa se non per la corresponsione-riscossione dell'assegno mensile, adempimento necessariamente, esclusivamente e meramente esecutivo*).

Ci poniamo ora il seguente interrogativo: quale delle due specie sopra indicate di “Regolamento” della Camera può essere considerato *“fonte” normativa nella materia in questione?*

È da escludere che possa essere considerato fonte normativa in detta materia il *Regolamento generale* della Camera essendo del tutto evidente che le persone fisiche in questione, una volta cessate dalla carica, non possono assolutamente avere un qualsiasi ruolo nello svolgimento delle funzioni e dei compiti spettanti ai membri del Parlamento.

Appare altresì evidente che *l'Ufficio di Presidenza della Camera non ha alcuna potestà di dettare norme nella materia in esame* mediante un *Regolamento minore (o derivato)* sempre in considerazione del fatto che gli ex deputati, *a partire dal momento in cui sono cessati dalla carica, non hanno più alcun rapporto con l'organizzazione, con l'amministrazione, con l'attività interna della Camera. Sono soggetti “terzi estranei” all'amministrazione interna della Camera.*

In sintesi *i regolamenti della Camera non possono essere considerati fonte normativa in materia di trattamento economico degli ex deputati.*

Qualcuno obietterà che l'istituzione del vitalizio era avvenuta, a suo tempo, proprio per le disposizioni di *un Regolamento minore della Camera avente valore di “fonte” normativa.*

L'obiezione, ove formulata, sarebbe priva di fondamento in quanto, *nel momento in cui il Regolamento istitutivo del vitalizio era vigente, le persone fisiche di cui si tratta erano deputati in carica,*

membri della Camera a tutti gli effetti e quindi soggetti alla disciplina dettata dai Regolamenti generali e derivati della Camera stessa.

Vero è invece che, *mediante un Regolamento derivato, la Camera dei Deputati aveva disposto, a suo tempo, di istituire a favore di ciascun deputato un trattamento economico anche con funzione previdenziale, denominato “vitalizio”.*

Tale trattamento fu istituito *mediante l’assunzione da parte della Camera dell’obbligo di erogare al deputato, quando questi sarà cessato dalla carica, un assegno mensile (commisurato ad una quota parte dell’indennità parlamentare) per tutta la durata della vita dello stesso e, successivamente, ad un erede successore, ponendo il relativo onere finanziario a carico del bilancio interno della Camera stessa.*

Con l’istituzione del vitalizio *la Camera assume un obbligo (un debito) destinato a durare nel tempo mentre il deputato acquisisce un diritto soggettivo (un credito) che entra a far parte del suo patrimonio economico.*

Vale la pena di ricordare, ai fini di una corretta rappresentazione della natura giuridica dei rapporti di debito e credito in questione, che **il vitalizio**, pur avendo, anche, una funzione previdenziale non è assimilabile propriamente a una pensione (il che è pacifico in giurisprudenza) in quanto, all’epoca in cui fu istituito, era stato concepito dal legislatore come trattamento economico connesso e complementare al trattamento costituito **dall’indennità parlamentare** prevista dall’art. 69 Cost. Detta norma era stata dettata dai Padri Costituenti al fine di garantire ai membri del Parlamento il libero esercizio del proprio mandato (anche in attuazione alle disposizioni di cui all’art. 51 e all’art. 3 comma 2 Cost.)

Resta così assodato che con l’istituzione del vitalizio la Camera ha assunto *“un’obbligazione pecuniaria periodica per la durata della vita del deputato”, “un debito” cui corrisponde un “credito” del deputato, credito che maturerà in un tempo in cui egli non sarà più in carica: in un tempo - è bene precisarlo - in cui egli sarà diventato “terzo” rispetto alla sfera della potestà normativa della Camera nei suoi confronti.*

Quindi, in base *al Regolamento in parola la Camera, per sua stessa decisione, dispone che essa non avrà più la potestà di dettare nome in merito al diritto soggettivo maturato a favore del deputato cessato dalla carica.*

Chiunque rifletta sulla “ratio” di detto Regolamento comprende che *esso non avrebbe senso se la Camera conservasse il potere di modificare le condizioni del vitalizio, a sua discrezione, dopo che il diritto dell'ex deputato a percepirlo sia maturato.*

Il diritto soggettivo in parola, maturato in capo all'ex deputato, non potrebbe a rigore essere modificato neppure da una legge ordinaria essendo esso un diritto pienamente consolidato ed entrato legittimamente a far parte del suo patrimonio. *A fortiori* non potrebbe essere modificato da un Regolamento della Camera e, tanto meno, da una semplice delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera.

Va rilevato, in particolare, che il rapporto di debito e credito sopra descritto fra *Camera ed ex deputati è un rapporto di diritto soggettivo* azionabile dinnanzi al Giudice civile ordinario essendo divenuto “terzo” l'ex deputato. Allo stesso modo in cui è azionabile un qualsiasi rapporto di debito e credito derivante da un contratto stipulato dalla Camera con qualsiasi soggetto “terzo”: ad esempio con un appaltatore di lavori per il restauro di edifici di proprietà della Camera.

Sul punto abbiamo una illuminante, recentissima pronuncia della *Corte Costituzionale (n. 262/2017)* “*se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che coinvolgono le situazioni soggettive*”.

Per tutti i motivi dianzi esposti, riteniamo di poter affermare che l'atto in esame dell'Ufficio di Presidenza non ha i requisiti per poter essere considerato “fonte di diritto” idoneo a disciplinare la materia in esame.

Osserveremo ancora che la Delibera non può essere considerata fonte di diritto per le ragioni che seguono.

Il deliberante Ufficio di Presidenza afferma di dettare le dispo-

sizioni di cui si tratta con un atto denominato “**Delibera**” e “**non**” con il *nomen* di “**Regolamento**”.

Non vediamo alcun motivo per ritenere che la denominazione di delibera del provvedimento equivalga in tutto e per tutto alla denominazione di “**Regolamento**”. Reputiamo, invece, che se l’Organo deliberante avesse voluto adottare (ammesso che ne avesse i poteri) un Regolamento lo avrebbe detto esplicitamente usando la pertinente, relativa denominazione.

Avendo invece scelto il *nomen* di **Delibera** per designare il provvedimento di cui si tratta l’Ufficio di Presidenza intendeva ovviamente disporre mediante **un provvedimento amministrativo interno** in applicazione (e, teoricamente nel rispetto) delle norme dei Regolamenti (generale e minori o derivati) vigenti.

Come abbiamo già rilevato sopra, le **Delibere dell’Ufficio di Presidenza della Camera non sono** mai state qualificate dalla giurisprudenza e dalla dottrina, come **fonti produttive di norme giuridiche**.

Basterebbe prendere atto di ciò per concludere che l’Ufficio **ha deliberato in carenza di poteri con assoluta incompetenza**, e, quindi, ha approvato un provvedimento **radicalmente nullo**, anzi, più esattamente **giuridicamente inesistente**.

La conclusione sopra esposta è confermata e corroborata dalle seguenti considerazioni.

L’Ufficio, prima di dettare l’articolato, enuncia le seguenti “premesse”:

“visto l’articolo 12 del Regolamento della Camera dei deputati;

visto il Regolamento della previdenza per i deputati approvato dall’Ufficio di Presidenza il 30 ottobre 1968, e successive modificazioni;

visto il Regolamento per gli assegni vitalizi degli onorevoli deputati approvato dall’Ufficio di Presidenza il 12 aprile 1994;

visto il Regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati approvato dall’Ufficio di Presidenza il 30 luglio 1997, nel testo modificato dalle deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza n. 300 del 5 aprile 2001 e n. 73 del 23 luglio 2007;

visto il Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati approvato dall'Ufficio di Presidenza in data 30 gennaio 2012, e successive modificazioni;”

In proposito si osserva quanto segue:

A) ***L'art. 12, comma 3, lett. d) del Regolamento generale della Camera*** prevede il potere dell'Ufficio di Presidenza di deliberare sullo *“stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ma non sul trattamento dei Deputati.* Tanto meno prevede il potere del medesimo Ufficio di deliberare in materia di ***assegno vitalizio dei soggetti che non sono più membri della Camera*** per le ragioni già sopra esposte.

Si prende atto, pertanto, che, inserendo l'art. 12 del Regolamento Generale della Camera dei Deputati tra le premesse gli autori della Delibera ***ammettono*** - implicitamente ma inequivocabilmente - ***di non avere il potere di decidere sulla materia di cui trattano.***

B) La Delibera assume come “fonti delle norme” che essa intende modificare ***i Regolamenti*** sopra citati, minori o derivati, approvati, rispettivamente, ***nel 1968, 1994, 1997.***

Ponendo dette premesse i deputati componenti dell'Ufficio di Presidenza dichiarano dunque di voler modificare le norme in esame mediante una ***“fonte diversa”*** da quella che ha dettato le norme originarie. Più precisamente dichiarano di voler ***modificare norme dettate da un “Regolamento minore” mediante una “Delibera”.***

Pertanto, anche a voler ammettere (naturalmente, senza concedere), che fosse legittimo modificare norme giuridiche dettate da precedenti Regolamenti nella materia *de qua*, resterebbe comunque illegittimo lo strumento di una mera delibera.

Rilevato quanto sopra, resta accertata, con ogni evidenza, ***la nullità radicale della Delibera n.14/2108*** se non altro perché tale atto ammette, nella e con la stessa formulazione del suo dettato di essere emanato in violazione persino delle norme delle fonti interne della Camera.

Ci siano consentite ora solo due brevissime annotazioni sugli effetti concreti prodotti dall'entrata in vigore **di fatto (e del tutto contro il diritto)** delle disposizioni in esame.

A) Circa un migliaio di persone che 10, 20, 30 anni fa erano state componenti della Camera dei Deputati devono prendere atto che, per gli effetti di un provvedimento dell'Ufficio di Presidenza della Camera, **un loro diritto soggettivo consolidato (entrato a far parte legittimamente del loro patrimonio) è stato "revocato" e sostituito con un altro diritto di cui non è oggi dato di conoscere il preciso ammontare;** in altre parole devono prendere atto che **hanno cioè subito un'illecita espropriazione.**

B) La Delibera 14/2018 U.P. Camera rappresenta **un caso veramente "inedito"** nella storia del Parlamento italiano: **i rappresentanti di un Organo amministrativo interno della Camera dei Deputati, abusando palesemente e immotivatamente dei loro poteri istituzionali, hanno violato la Costituzione, le leggi formali, le stesse norme interne della Camera consumando illeciti, ad avviso dello scrivente, penalmente rilevanti.**

Non riteniamo azzardato sostenere che l'atto in questione debba essere qualificato, in ultima analisi, come **un vero e proprio atto eversivo delle nostre Istituzioni.** Esso dovrebbe già essere sotto osservazione da parte degli Organi cui spetta la promozione dell'azione penale a prescindere dalle iniziative che saranno esercitate dalle persone che ne subiscono le conseguenze lesive.

Ci sia infine consentito di indirizzare, come cittadini osservanti **dell'obbligo di fedeltà alla Costituzione (art. 54), un fermo invito alla Camera dei Deputati di prendere atto della natura eversiva di questa Delibera e di provvedere, in via di autotutela, a revocarla con ogni possibile rapidità.**

Giorgio Pizzol

CURRICULA

Curriculum

GIANLUIGI CERUTI

Gianluigi Ceruti si è laureato in Giurisprudenza con una tesi su “Il Diritto nel pensiero di Benedetto Croce”.

E' avvocato patrocinante dinnanzi alle Magistrature superiori. Nel 2017 gli è stata assegnata la Toga d'Oro per i cinquant'anni di attività professionale forense che tuttora esercita.

Ha patrocinato importanti controversie giurisdizionali amministrative nelle regioni dell'Italia centro-settentrionale prestando anche consulenze extra-giudiziali a privati, pubbliche amministrazioni, associazioni e fondazioni. Pubblicista è iscritto all'Ordine dal 22 marzo 1961.

Nelle elezioni politiche del 1987 Ceruti, che non ha mai militato in partiti politici, è stato chiamato quale capolista dei Verdi nella circoscrizione elettorale di Verona-Vicenza-Padova-Rovigo. Eletto deputato, egli ha presentato con altri colleghi dei vari gruppi parlamentari 87 progetti di legge di cui alcuni a sua prima firma e pervenuti all'approvazione del Parlamento come la famosa legge 394 del 1991 sui Parchi e le altre aree protette terrestri e marine, apprezzata in Italia e all'estero, che il giurista prof. Giampiero Di Plinio ha giudicato all'avanguardia a livello mondiale.

Inoltre egli ha partecipato a 817 atti di intervento e controllo dando vita a 55 interventi.

Durante il mandato parlamentare, Ceruti ha fatto parte della Commissione Finanze e Tesoro (intervenendo anche a sedute delle Commissioni Ambiente e Cultura), della Giunta per le autorizzazioni a procedere, della Commissione bicamerale per i procedimenti di accusa a carico del Presidente della Repubblica, del Consiglio di giurisdizione della Camera.

Ha svolto attività didattiche nell'Università di Camerino, ha pubblicato scritti in Italia e all'estero per i tipi degli editori *Springer* e *Cambridge Scholar Publishing* e ha tenuto nel 2009 una relazione all'Accademia Nazionale dei Lincei nell'ambito di un Simposio sulla conservazione dell'ambiente e sulla biodiversità in Italia, coordinato dal Socio Linceo prof. Sandro Pignatti dell'Università *La Sapienza* di Roma.

A Ceruti è stato conferito il Premio Airone 1991 dall'Editoriale Giorgio Mondadori.

Per contatti: gianluigi.ceruti@libero.it

Curriculum

GIORGIO PIZZOL

Giorgio Pizzol si è laureato in Giurisprudenza nell'Università di Padova con una tesi in *Filosofia del Diritto* della quale è stato relatore il Prof. Enrico Opocher: *“Aspetti politici del positivismo giuridico nel pensiero di Herbert Hart”*.

Avvocato del foro di Treviso dal 1974 al 1996. E' stato Sindaco di Vittorio Veneto dal 1975 al 1982 e Senatore della Repubblica nella decima legislatura (1987-1992). È stato anche docente di ruolo di materie letterarie nella scuola media superiore. È iscritto all'Ordine dei giornalisti, Albo dei pubblicisti dal 1995.

Ha pubblicato due saggi sul problema della conoscenza: ***Uno e Molteplice***, Bardi Editore, Roma, 1990; ***Pensiero del limite e limite del pensiero***, Alfa Beta ed., Treviso 1998; e una raccolta di liriche, ***Le stagioni del presente***, Cultura Duemila Ed. 1991 (*Premio letterario de Il Gazzettino 30.5.93*).

Ha fondato la rivista trimestrale **“Dia Logo”** (*sulla comunicazione per comunicare*) –Roma- Maggio 1992.

Fra il 1992 e il 1996 ha collaborato ai quotidiani *“la Tribuna di Treviso”* e la *“Nuova Ferrara”* su temi giuridici e politici.

Per la SOCIETÀ DANTE ALIGHIERI ha tenuto le seguenti relazioni:

novembre 2001 *“Quale tutela giuridica per la lingua italiana”*;

novembre 2003 *“L'art. 49 della Costituzione Italiana: i partiti politici”*;

aprile 2005 *“Diritto naturale e diritto positivo nella realtà contemporanea”*

marzo 2006 *“Teoria e pratica della logica elementare”*.

marzo 2007 *“Le ragioni insuperabili della filosofia personalista”*.

INDICE

Premessa	5
I DOCUMENTI	9
Deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei Deputati n. 14/2018 del 13 luglio 2018	11
Parere del Consiglio di Stato circa la riforma della disciplina dei cosiddetti "vitalizi" spettanti ai parlamentari cessati dal mandato, datato 26 luglio 2018	19
Sintesi del ricorso presentato dall'avv. Gianluigi Ceruti al Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati per l'annullamento della delibera n. 14/2018	43
CONSIDERAZIONI	49
Brevi riflessioni sulla questione dei tagli ai vitalizi degli ex deputati e dei loro congiunti	51
CURRICULA	59
Curriculum di Gianluigi Ceruti	60
Curriculum di Giorgio Pizzol	61

Finito di stampare
nel mese di settembre 2018
da G.n.G. GraphicNord Group srl
di Sandrigo (VI)
per conto dell'Associazione Culturale
Agorà onlus
di Dueville (Vicenza)

ISBN 978-88-96227-51-0



9 788896 2275 10