

IL BILANCIO DELLE CAMERE*

LUCA CASTELLI**

Sommario

1. Premessa. - 2. L'indennità parlamentare. - 3. I gruppi parlamentari. - 4. I vitalizi degli ex parlamentari. - 5. Le retribuzioni del personale dipendente. - 6. L'autonomia contabile ai tempi dell'“antipolitica”.

Suggerimento di citazione

L. CASTELLI, *Il bilancio delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del ciclo di seminari “Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio”, svolti nell'aprile 2018 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Istituto Dirpolis, Area di ricerca PARS) e organizzati in collaborazione con le Università di Firenze (Dipartimento di Scienze giuridiche) di Pisa (Dipartimento di Giurisprudenza) e LUISS Guido Carli (Centro di studi sul Parlamento).

** Professore associato di Diritto pubblico nell'Università degli studi di Perugia.

1. Premessa

L'autonomia contabile delle Camere è un «diretto riflesso» di quella «spiccata autonomia» costituzionale dei due rami del Parlamento, cui la Corte costituzionale ha fornito ampia – anche se controversa¹ – legittimazione nella sentenza n. 129 del 1981, allorché ha chiarito come non spetti alla Corte dei conti il potere di sottoporre a giudizio contabile i tesorieri di Camera e Senato (e della Presidenza della Repubblica)², ponendo a fondamento di tale esenzione l'esistenza di una vera e propria consuetudine costituzionale, che varrebbe a configurare un «regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali [...], rinsaldato da una lunga tradizione»³.

Un'autonomia – ha precisato la Corte – che si esprime non solo sul piano normativo, ma anche su quello applicativo, in quanto non si riduce alla potestà di tali organi di «dettare autonomamente le disposizioni regolamentari che [...] ritenga[no] più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesorieri», consistendo altresì nella «attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali».

In questo quadro per autonomia contabile può dunque intendersi sia la «potestà di non subordinare al parere di nessun altro organo le decisioni concernenti le spese delle assemblee», sia la «esclusione dall'obbligo del rendiconto giudiziale all'organo appositamente predisposto, la corte dei conti»⁴.

Del resto, che il controllo esclusivo sull'impiego delle proprie risorse sia una condizione essenziale per garantire l'indipendenza delle Camere nei confronti degli altri poteri dello Stato, lo ha osservato anche la Corte costituzionale quando ha riconosciuto al Parlamento (oltre che al Capo dello Stato e ad essa stessa) una «posizione [...] di assoluta indipendenza [...] anche in materia di

¹ Sulla sentenza n. 129 del 1981 si vedano i commenti G. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giur. cost.*, I, 1981, 1281 ss.; nonché di N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in ID, *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Giuffrè, Milano, 2010, 231 ss. Più in generale, sull'autonomia contabile delle Camere cfr. S. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Cedam, Padova, 1958; nonché M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Giuffrè, Milano, 1987, 37 ss.

² Sulla giurisdizione della Corte dei conti in sede di giudizi di conto cfr. F. GARRI, G. DAMMICCO, A. LUPI, P. DELLA VENTURA, L. VENTURINI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni. Istituti e rassegna della giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2007, specie 424 ss.

³ Perplexità sulle argomentazioni della Corte sono state espresse, fra gli altri, da M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2001, 96, secondo la quale «[n]el concetto di autonomia [...] non è necessariamente ricompresa l'esclusione dall'obbligo di rendiconto, e non solo perché il controllo tende a valutare semplicemente il comportamento degli agenti contabili, e non quello degli organi costituzionali, ma soprattutto perché nel concetto di controllo non è affatto implicito il concetto di subordinazione o di dipendenza gerarchica». Per una critica della sentenza con specifico riguardo alla posizione di indipendenza del Presidente della Repubblica cfr. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973, specie 111-240.

⁴ M. L. MAZZONI HONORATI, *ivi*, 94.

spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo», sicché «un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite» (C. cost., 30 dicembre 1968, n. 143).

Dunque, è sulla base di una antica tradizione⁵, corroborata dalla giurisprudenza costituzionale⁶, che le Camere procedono annualmente all'elaborazione ed all'approvazione del loro progetto di bilancio e del conto consuntivo, avvalendosi di una dotazione prevista dal bilancio statale.

Tale dotazione viene «semplicemente comunicata»⁷ al Ministro dell'economia, il quale si limita ad iscriverla nel bilancio generale dello Stato, senza poterla verificare o contestare – men che meno negare – proprio in ossequio all'autonomia finanziaria dell'organo.

Quanto alla procedura di approvazione del bilancio interno, essa è disciplinata in via generale dall'art. 66 del Reg. Cam. e dall'art. 165 Reg. Sen., i quali stabiliscono – ancorché con minime differenze⁸ – che questi atti siano predisposti dai Questori, deliberati dai rispettivi Uffici di Presidenza, quindi discussi e votati in Assemblea.

La materia della gestione finanziaria, patrimoniale e contabile trova poi il suo compiuto svolgimento nei regolamenti minori – i regolamenti di amministrazione e contabilità delle due Camere – la cui vocazione, d'altronde, è quella di disciplinare «la sfera più intima e anche più delicata dell'autonomia parlamentare»⁹.

Tutto ciò premesso, nella XVII legislatura – ma sulla scorta di una tendenza che cominciava a manifestarsi già dalla precedente – l'impegno profuso ai fini del contenimento delle spese di funzionamento dei due rami del Parlamento è stato senza dubbio significativo¹⁰.

⁵ Ricostruita da C. SPECCHIA, *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1, 1983, 149 ss.

⁶ Che non ha dunque accolto l'auspicio formulato da N. OCCHIOCUPO, «*Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*», in *Giur. cost.*, 1980, 1432, di riesaminare la questione dell'autonomia degli organi costituzionali alla luce della Costituzione e non di tradizioni fiorite in epoche diverse.

⁷ M. BASSETTI, *Il bilancio interno, espressione dell'autonomia contabile e finanziaria della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1992, 157.

⁸ Alla Camera il progetto di bilancio è discusso in Assemblea su relazione dei Questori; al Senato, invece, viene preventivamente trasmesso al Presidente della Commissione Bilancio, che lo esamina insieme ai Presidenti delle altre Commissioni permanenti e poi riferisce in Assemblea.

⁹ N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale*, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 3, 2017.

¹⁰ Tutti i dati citati d'ora in avanti sono tratti dai siti Internet della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda la Camera dei deputati, se dal 2005 al 2011 la spesa totale era costantemente cresciuta, passando da 979 milioni di euro nel 2005, fino al picco di 1 miliardo e 108 milioni nel 2011, a partire dal 2012 si registra un'inversione di tendenza. La spesa si riduce per sei anni consecutivi, ritorna al di sotto del miliardo nel 2015 – per la prima volta dopo dieci anni –, fino ad attestarsi, nel 2017, a 950 milioni.

Dal 2013 al 2017 il risparmio prodotto dalla Camera per le casse dello Stato ammonta a 350 milioni di euro, di cui 150 di minore dotazione rispetto al 2012; 200 di restituzione all'erario.

Nello stesso intervallo di tempo, si riduce di 188 milioni di euro anche il “peso” del Senato sulla finanza pubblica: in particolare, 108 milioni sono la minore dotazione chiesta allo Stato, 80 i milioni che vengono restituiti per effetto delle economie di spesa realizzate. In 10 anni (2007-2016) il rapporto tra la spesa effettiva dell'organo e la spesa statale è passato dallo 0,083 per cento allo 0,059 per cento.

L'azione di contenimento dei costi – per quel che più interessa in questa sede – si è sviluppata essenzialmente lungo quattro direttrici fondamentali: l'indennità parlamentare e le competenze accessorie; i contributi ai gruppi parlamentari; i vitalizi degli *ex* parlamentari; le retribuzioni del personale dipendente. Risparmi non trascurabili, tuttavia, sono derivati anche dagli interventi sui cosiddetti affitti d'oro¹¹ e sugli acquisti di beni e servizi¹².

2. L'indennità parlamentare

L'importo dell'indennità parlamentare dei deputati subisce una prima decurtazione del 10 per cento nel 2006. Nel 2007 ne vengono sospesi per cinque anni gli adeguamenti retributivi e questa sospensione viene poi estesa a tutto il 2013.

Per il triennio 2011-2013, viene applicato un ulteriore taglio del 10 per cento, per la parte eccedente i 90 mila euro lordi annui; del 20 per cento, per quella eccedente i 150 mila euro. La riduzione raddoppia per i parlamentari il cui reddito da lavoro è uguale o superiore al 15 per cento dell'indennità parlamentare. Le misure di riduzione (dell'indennità) e di sospensione (del suo adeguamento) sono poi prorogate a tutto il 2020.

A partire dalla XVII legislatura, l'azione di contenimento dei costi si concentra, in particolare, sulle attribuzioni dei deputati titolari di cariche interne: abolizione degli alloggi di servizio per Presidente, Vicepresidenti e Questori; riduzione del 30 per cento delle indennità di carica¹³; soppressione dei rimborsi

¹¹ L'Ufficio di presidenza della Camera ha infatti deciso di recedere dai contratti di locazione dei Palazzi Marini, che ospitavano gli uffici dei deputati, ottenendo un risparmio sulle spese di locazione di oltre 30 milioni di euro.

¹² Tutti sottoposti a gara pubblica.

¹³ Un taglio del 10 per cento era già stato deliberato nel 2012.

per le spese telefoniche; riduzione del 25 per cento della spesa per il personale delle segreterie; soppressione dei fondi forfetari di rappresentanza; ridefinizione in senso restrittivo delle regole di utilizzo delle autovetture di servizio. La Presidente Boldrini, dal canto suo, riduce del 30 per cento il proprio trattamento economico complessivo.

Anche in Senato nel 2011 l'indennità parlamentare viene tagliata del 10 per cento per la parte eccedente i 90 mila euro lordi annui e del 20 per cento per i senatori con un reddito da lavoro uguale o superiore al 15 per cento dell'indennità stessa. Il taglio è poi prorogato fino al 31 dicembre 2015.

Ai componenti del Consiglio di Presidenza e ai Presidenti di Commissione viene ridotta l'indennità di carica e la dotazione economica, dimezzata l'attività di rappresentanza, soppressi i rimborsi telefonici.

I benefici per gli ex Presidenti del Senato¹⁴ non sono più riconosciuti a vita, ma vengono limitati a due legislature. Viene tagliato del 30 per cento anche il tetto massimo di spesa per le loro segreterie particolari, nonché per quelle dei Presidenti emeriti della Repubblica.

La trattenuta sulla diaria in caso di assenze dai lavori di Aula e Commissioni, già applicata ai senatori elettivi, viene estesa ai senatori a vita e sono introdotti limiti più stringenti per i rimborsi dei viaggi dei senatori eletti all'estero.

Quanto ai collaboratori dei parlamentari, è stato introdotto l'obbligo per i senatori di depositare il contratto di lavoro con i propri assistenti e si è sancito il divieto di assumere conviventi, parenti e affini entro il quarto grado.

Al pari della sua omologa alla Camera, anche il Presidente Grasso ha ridotto del 50 per cento il proprio compenso¹⁵. Nel complesso, le misure di contenimento della spesa per le indennità e le competenze accessorie hanno fatto risparmiare al Senato 37,2 milioni di euro. In 15 anni il rapporto tra la spesa per le indennità dei senatori e le entrate del bilancio del Senato si è praticamente dimezzato, passando dal 19 per cento del 2001 al 10 per cento del 2017.

3. I gruppi parlamentari

La Camera, nel 2013, ha ridotto di circa 3 milioni di euro l'ammontare complessivo del fondo unico e onnicomprensivo in favore dei gruppi parlamentari. Analogo risparmio è stato conseguito nel 2014 e nel 2015.

¹⁴ Tra i quali l'auto di servizio, l'ufficio e il personale di segreteria.

¹⁵ Secondo il comunicato pubblicato sul sito del Senato l'importo è passato da 18.600 a 9.000 euro netti al mese, con un risparmio complessivo su base annua stimato in 111.960 euro. Il Presidente ha inoltre rinunciato agli appartamenti, agli autisti e ha dimezzato la scorta fornita dal Ministero dell'Interno.

A partire dalla XVII legislatura, poi, è entrata pienamente a regime la nuova disciplina sul controllo della gestione finanziaria dei gruppi parlamentari¹⁶. Si tratta dell'art. 15-ter del Regolamento *maior* che, fra le altre cose, obbliga i gruppi ad adottare un rendiconto di esercizio annuale; ad indicare nei loro statuti gli organi competenti alla gestione contabile; a sottoporre i rendiconti al controllo di regolarità di una società di revisione e a quello di conformità del Collegio dei Questori.

L'erogazione del finanziamento a carico del bilancio interno è subordinata all'esito positivo di quest'ultimo riscontro e in caso di accertate irregolarità il gruppo decade dal diritto all'assegnazione delle risorse per l'anno in corso, dovendo altresì restituire le somme ricevute e non rendicontate¹⁷.

Per molti versi analoga è la disciplina dettata in Senato dall'art. 16-*bis* del Regolamento, che peraltro è una delle disposizioni modificate dall'ampia novella regolamentare approvata proprio sul finire della XVII legislatura¹⁸.

Alla luce di questa modifica, gli eventuali avanzi di gestione di un gruppo parlamentare che non si ricostituisca nella legislatura successiva sono restituiti al bilancio del Senato, salvo l'accantonamento necessario per eventuali spese e

¹⁶ Su cui si veda più diffusamente F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2012; R. DICKMANN, *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2012; T. F. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 275 ss.

¹⁷ I rispettivi regolamenti di Camera e Senato (art. 15 Reg. Cam e art. 16 Reg. Sen.) precisano anche a quali finalità i gruppi possono destinare i contributi erogati in loro favore (attività parlamentare, funzioni di studio, editoria e comunicazione, spese di funzionamento compreso il trattamento economico del personale), nonché sulla base di quali criteri si determina l'ammontare di tali contributi (essenzialmente la consistenza numerica del gruppo, al Senato anche la sussistenza di ulteriori esigenze di base comuni a tutti i gruppi).

¹⁸ Per un'ampia disamina delle quali cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1, 2018; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, 181 ss.; N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 5 gennaio 2018; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2017; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, 3, 2017; F. S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, 2285, 2018, 59 ss. Sulle asimmetrie esistenti nelle regole procedurali dei due rami del Parlamento prima di questo intervento di riforma si veda N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, Firenze, 2017, 68 ss. Sui precedenti tentativi di riforma dei regolamenti parlamentari cfr. E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009.

contenziosi. Viene altresì precisato quando un gruppo si considera ricostituito e a quali obblighi esso è tenuto qualora intenda subentrare nel patrimonio del gruppo precedente (art. 16-*bis*, ultimo comma).

4. I vitalizi degli ex parlamentari

Tra il 2011 e il 2012 la Camera ha profondamente modificato il regime previdenziale dei deputati¹⁹, superando l'istituto dell'assegno vitalizio²⁰ e introducendo, a partire dal 1° gennaio 2012, un trattamento pensionistico basato sul sistema di calcolo contributivo, sostanzialmente analogo a quello vigente per i pubblici dipendenti.

Tale sistema si applica integralmente ai deputati eletti dopo quella data, mentre per quelli in carica, nonché per coloro che erano già cessati dal mandato e sono stati in seguito rieletti, si applica un sistema *pro rata*, basato, in parte, sulla quota di vitalizio definitivamente maturata al 31 dicembre 2011; in parte, sulla quota calcolata con il nuovo sistema, riferita agli anni di mandato svolti a partire dal 2012²¹. Un sistema analogo è stato introdotto anche al Senato.

Nel 2015, inoltre, gli Uffici di Presidenza delle due Camere hanno disposto la cessazione dell'erogazione dei vitalizi nei confronti dei parlamentari che avevano riportato condanne per reati di particolare gravità.

Pur riguardando il trattamento pensionistico dei dipendenti – e non dei membri – delle Camere, sembra utile trattare in questa sede anche la vicenda relativa al «contributo di solidarietà» sulle cosiddette pensioni d'oro, soprattutto per il seguito giurisdizionale che ha avuto davanti alla Corte costituzionale.

Anche Camera e Senato, infatti, avevano decurtato i trattamenti pensionistici dei loro dipendenti, sulla scia di quanto l'art. 1, c. 486 e 487, della l. n. 147/2013, aveva previsto nei confronti dei pensionati delle gestioni previdenziali obbligatorie.

¹⁹ Con le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del 14 dicembre 2011 e del 30 gennaio 2012.

²⁰ Sulla cui natura giuridica cfr. S. CURRERI, *A proposito dei "vitalizi" dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 6 febbraio 2017; M. LUCIANI, *Testo dell'audizione resa il 26 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Osservatorio costituzionale*, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 3, 2017; N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit.

²¹ Al termine del loro mandato parlamentare i deputati maturano il diritto a percepire il vitalizio al compimento del sessantacinquesimo anno d'età, a condizione che il mandato stesso sia stato svolto per (almeno) una intera legislatura (che equivale a 4 anni, sei mesi e 1 giorno). Per ogni anno di mandato in più, l'età richiesta per ottenere il vitalizio si riduce di un anno, ma non può comunque oltrepassare la soglia limite dei 60 anni. Il contributo versato ai fini del vitalizio è pari all'8,8% dell'indennità parlamentare lorda.

Il provvedimento dell'Ufficio di Presidenza della Camera che disponeva il taglio²², tuttavia, veniva impugnato da due gruppi di *ex* dipendenti davanti alla Commissione giurisdizionale per il personale, la quale sollevava questione di legittimità costituzionale assumendo che, ai sensi del comma 487, l'applicazione del contributo di solidarietà anche al personale in quiescenza della Camera avesse carattere necessario.

Con la sentenza 26 settembre 2017, n. 213, la Corte dichiara non fondata la questione, facendo così salvo il sacrificio richiesto dalla Camera ai suoi pensionati, in quanto il c. 487 non impone affatto il contributo di solidarietà *ex* c. 486, ma richiede solo che le Camere, nella loro autonomia, conseguano un risparmio di spesa sulla base dei principi desumibili da quella disposizione.

La decisione si segnala, tra le altre cose, per aver per la prima volta riconosciuto al collegio di primo grado del sistema di autodichia della Camera dei deputati la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge²³. Un riconoscimento – qui sta l'interesse per la vicenda – che è stato occasionato proprio dall'applicazione di una misura di finalizzata a ridurre l'onere di determinate spese sul bilancio interno dell'organo costituzionale.

Va infine ricordata la proposta di legge cosiddetta Richetti, approvata dalla (sola) Camera dei deputati nel luglio del 2017, che prevedeva, tra le altre cose, la rideterminazione su base contributiva anche degli importi dei trattamenti previdenziali già in essere, percepiti dai parlamentari cessati dal mandato prima del 2012²⁴.

²² Si tratta della delibera 4 giugno 2014, n. 87.

²³ Sulla sentenza n. 213 del 2017 si vedano, tra i primi, i commenti di L. BRUNETTI, *Il "contributo di solidarietà" sulle pensioni degli ex dipendenti della Camera non viola l'autonomia dell'organo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 29 ottobre 2017; A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, 1/2018; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 24, 2017; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 213/2017*, in *Foro it.*, 11, 2017, 3205 ss. Per una valutazione critica della sentenza nella parte in cui non qualifica esplicitamente la Commissione giurisdizionale come giudice speciale, sia consentito rinviare a L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, disponibile all'indirizzo www.osservatorioaic.it, 1, 2018.

²⁴ A.C. n. 3225, recante «Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali». Per una più approfondita disamina dei contenuti della proposta cfr. *Disciplina dei vitalizi dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali*. A.C. 3225-A/R e *abb.*, Dossier n. 343/2, 20 giugno 2017.

Il progetto – poi decaduto con il termine della legislatura – ha nondimeno suscitato consistenti dubbi di costituzionalità²⁵, soprattutto alla luce dei principi desumibili dalla sentenza 5 luglio 2016, n. 173²⁶, secondo la quale il contributo di solidarietà in tanto può ritenersi conforme a Costituzione, in quanto «oper[i] all'interno del complessivo sistema della previdenza; [sia] imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incid[a] sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); [si] present[i] come prelievo sostenibile; rispett[i] il principio di proporzionalità; [sia] comunque utilizzato come misura *una tantum*».

Quella proposta di legge stabiliva inoltre che le Regioni e le Province autonome adeguassero la propria normativa nei confronti dei consiglieri regionali. E alcune Regioni vi hanno dato comunque seguito nonostante la sua sopravvenuta decadenza²⁷.

5. Le retribuzioni del personale dipendente

Nel luglio 2014 gli Uffici di Presidenza di Camera e Senato approvano un identico documento di indirizzo, volto all'introduzione di tetti massimi alle retribuzioni dei dipendenti dei due rami del Parlamento, in analogia con quanto previsto dal d. l. n. 66/2014 – il cosiddetto decreto «80 euro» – per il personale delle altre pubbliche amministrazioni.

²⁵ Tra gli altri M. LUCIANI, *Testo dell'audizione resa il 26 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, cit.; N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit., che inquadra la questione dal peculiare angolo visuale dell'«intarsio» fra legge e regolamento parlamentare; V. ONIDA, *La norma è giusta nelle intenzioni ma si dovrà valutare caso per caso*, in *La Repubblica*, 26 luglio 2017.

²⁶ La quale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del contributo di solidarietà sulle pensioni più alte. Cfr. *amplius* R. FABOZZI, *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, in *Giur. cost.*, 5, 2016, 847 ss.; L. PEDULLÀ, *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 26 settembre 2016; M. A. PROCOPIO, *La legittimità costituzionale delle pensioni d'oro: il singolare "dietrofront" operato dal giudice delle leggi*, in *Giur. trib.*, 11, 2016, 836 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 173/2016*, in *Foro it.*, 11, 2017, 3205 ss.; P. SANDULLI, *La Corte costituzionale orienta il legislatore delle pensioni. A proposito delle sentenze nn. 173 e 174/2016*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 4, 2016, 687 ss.

²⁷ Da ultimo la Regione Umbria, che ha approvato la legge regionale 23 aprile 2018, n. 3, recante «Riduzione temporanea dell'assegno vitalizio. Ulteriori modificazioni alla legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali)». La normativa prevede che gli assegni vitalizi e di reversibilità in pagamento subiscano una riduzione temporanea, per la durata di 36 mesi, così articolata: un taglio del 5 per cento per gli importi fino a mille euro; dell'8 per cento per la parte oltre i mille e fino a due mila euro; del 10 per cento da due mila a quattro mila; del 12 per cento per la parte da quattro fino a sei mila euro e del 15 per cento per la parte oltre i sei mila euro. È inoltre disposta l'esenzione per i redditi lordi complessivi annui fino a diciotto mila euro. Per analoghi interventi legislativi assunti in precedenza dalle altre Regioni cfr. www.parlamentiregionali.it.

A partire dal 1° gennaio 2015, le progressioni economiche dei consiglieri parlamentari vengono bloccate al raggiungimento del limite retributivo dei 240 mila euro annui lordi, che corrisponde al tetto stabilito dal decreto-legge per le retribuzioni dei dirigenti pubblici.

Per il personale appartenente alle altre categorie professionali, il blocco è fissato al raggiungimento dello stipendio corrispondente al 23mo anno di carriera e comunque al raggiungimento dei limiti massimi stabiliti in un'apposita tabella. Dopo di che, fino al pensionamento, non è più dovuta alcuna progressione retributiva legata all'anzianità.

Ai dipendenti che al 31 dicembre 2014 percepiscono una retribuzione superiore al limite previsto per la categoria di appartenenza sono applicate, dal 1° gennaio 2015, riduzioni operanti sulla base di scaglioni e aliquote crescenti²⁸.

Il Collegio d'appello della Camera dei deputati, con sentenza del 22 dicembre 2015, ha tuttavia stabilito che in tanto tali misure possono considerarsi legittime, in quanto la loro efficacia si intenda limitata al 31 dicembre 2017, così recependo quella giurisprudenza costituzionale che subordina l'assunzione di interventi del genere alla loro necessaria temporaneità (fatta coincidere con il ciclo triennale di bilancio).

Anche il Senato ha introdotto i medesimi limiti retributivi, che erano stati anticipati, nel 2013, da un taglio del 20 per cento alle retribuzioni dei nuovi assunti. Nel complesso, il risparmio che questo ramo del Parlamento ha conseguito sulle retribuzioni del personale, tra il 2011 e il 2017, è stato di 34,2 milioni di euro.

La spesa complessiva per il personale si è ridotta di 48,2 milioni e, in dieci anni, il numero dei dipendenti è diminuito del 40 per cento, passando da 1098 nel 2006 a 644 nel 2017. Per la Camera il risparmio totale derivante dall'introduzione dei tetti è stato calcolato in 60 milioni di euro.

Nel maggio 2017, inoltre, viene istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, dopo un percorso che era stato avviato nel 2014 dalla delibera sui

²⁸ Primo scaglione, retribuzione superiore al tetto fino al 25 per cento: riduzione del 20 per cento nel 2015, del 30 per cento nel 2016 e del 40 per cento nel 2017; secondo scaglione, retribuzione superiore al tetto dal 25 al 40 per cento: riduzione del 30 per cento nel 2015, del 40 per cento nel 2016, del 50 per cento nel 2017; terzo scaglione, retribuzione superiore al tetto oltre il 40 per cento: riduzione del 50 per cento nel 2015, del 70 per cento nel 2016, dell'80 per cento nel 2017.

tetti alle retribuzioni dei dipendenti²⁹ ed era perfino approdato nel progetto di riforma costituzionale bocciato nel referendum del dicembre 2016³⁰.

Anche tale delibera provocava un contenzioso sfociato davanti alla Corte costituzionale. Un folto gruppo di dipendenti della Camera, infatti, si era rivolto al Tribunale di Roma, quale giudice del lavoro, per chiedere che fosse annullata, deducendo che l'Ufficio di presidenza avesse riformato *in pejus* il loro trattamento economico e che lo avesse fatto in via unilaterale, mentre le questioni relative allo *status* giuridico e economico dei dipendenti devono essere oggetto di contrattazione con le rappresentanze sindacali³¹.

I ricorrenti invocavano l'intervento del giudice ordinario perché, a loro avviso, l'art. 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti avrebbe previsto una mera facoltà di ricorrere agli organi interni per le controversie sui rapporti di lavoro dei dipendenti; e perché, alla luce della sentenza 9 maggio 2014, n. 120 – che aveva aperto la breccia del sindacato sull'autodichia in sede di conflitto di attribuzione³² – la Camera non sarebbe stata più competente ad adottare provvedimenti di natura giurisdizionale sui suoi dipendenti.

²⁹ La deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 30 settembre 2014, n. 102, stabiliva, infatti, che «[i]n esito al processo di armonizzazione dello stato giuridico ed economico dei dipendenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, entro il 31 dicembre 2014 sarà costituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento e saranno individuate le strutture delle Amministrazioni della Camera e del Senato da unificare» (art. 9).

³⁰ Cfr. A. BURATTI, *Il taglio dei costi della politica e delle istituzioni* (artt. 57, 97, 99, 114; artt. 28, 35, 39, comma 13, 40, commi 2 e 3, l. cost.), in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, 348 ss.; nonché L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, cit., 59 ss. Sul ruolo unico si veda anche, più in generale, G. LAURI, *Enfin ensemble! Prime note a margine dell'annunciata creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2017.

³¹ Ai sensi dell'art. 75 del Regolamento dei servizi e del personale.

³² Sulle novità di tale pronuncia e sulle "promesse" che sembrava prefigurare cfr. L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 23 maggio 2014; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 13 maggio 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, 10, 2014; T. F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 3 luglio 2014; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2015; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 3, 2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10, 2014; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 1, 2014; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

La Camera, dal canto suo, eccepiva il difetto di giurisdizione e il Tribunale sollevava conflitto di attribuzione, lamentando l'impossibilità di rendere giustizia in ragione dell'autodichia di quel ramo del Parlamento.

Il ricorso veniva dichiarato ammissibile con ordinanza 22 aprile 2016, n. 91, ma con successiva ordinanza 17 marzo 2017, n. 57, la Corte lo dichiarava improcedibile, non essendo stato rispettato il termine perentorio – di 30 giorni dall'ultima notificazione – per il deposito degli atti notificati presso la cancelleria della Corte³³.

Sfumava così una vicenda che avrebbe potuto rappresentare un ulteriore tassello di quell'intricato mosaico rappresentato dall'autodichia degli organi costituzionali, cui la Corte avrebbe comunque dato un «importante assestamento»³⁴ nella sentenza 13 dicembre 2017, n. 262, ancorché in una direzione per alcuni versi non appagante³⁵.

6. L'autonomia contabile delle Camere ai tempi dell'«antipolitica»

Che il tema del contenimento dei costi di funzionamento delle Camere sarebbe stato all'ordine del giorno anche nella legislatura corrente era circostanza certamente non difficile da pronosticare.

www.osservatorioaic.it, ottobre 2014; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, disponibile all'indirizzo: *www.giurcost.org*, Studi 2014.

³³ Sulla giustificazione di questo indirizzo giurisprudenziale si veda A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, 435, nonché E. MALFATTI, *La «strana coppia»: notifiche dei ricorsi e conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2, 2007, 594 ss. Più in generale, sui presupposti e sugli effetti delle sentenze di improcedibilità cfr. R. ROMBOLI, *Sentenze d'improcedibilità della Corte costituzionale ed effetto preclusivo alla riproposizione dello stesso ricorso per conflitto tra poteri: a proposito di una «memoria a futura memoria»*, in *Foro it.*, I, 1999, 2427 ss.

³⁴ Così N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: *www.forumcostituzionale.it*, 21 dicembre 2017.

³⁵ Come ho cercato di argomentare in L. CASTELLI, *Il «combinato disposto» delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, cit. Sulla sistemazione data da questa decisione all'autodichia degli organi costituzionali cfr. altresì L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il nuovo vestito dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: *www.forumcostituzionale.it*, 29 gennaio 2018; G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: *www.forumcostituzionale.it*, 20 gennaio 2018; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: *www.forumcostituzionale.it*, 23 aprile 2018; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit.; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, cit.; G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia: tracce ricostruttive*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, 423 ss.

Una serie di indicazioni, come il discorso di insediamento del Presidente Fico³⁶, la sua decisione di rinunciare all'indennità di carica³⁷, la maggioranza "antivitalizi" costituitasi all'interno dell'Ufficio di presidenza della Camera³⁸, lasciavano anzi presagire una decisa accelerazione di marcia su questo versante.

Non stupisce, dunque, che proprio nel momento in cui si scrive l'Ufficio di Presidenza della Camera abbia deliberato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, il ricalcolo su base contributiva degli importi degli assegni vitalizi relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011³⁹. Il provvedimento riguarda 1338 vitalizi e comporta un risparmio per il bilancio della Camera stimato in circa 40 milioni di euro all'anno.

Rispetto a questa massiccia azione di contenimento delle spese per il funzionamento delle Camere, avviata sotto la pressione della veemente polemica dell'opinione pubblica contro le prerogative dei parlamentari e, più in generale, i costi della politica, ci si potrebbe perfino chiedere se, al giorno d'oggi, l'autonomia contabile abbia ancora un senso e quale, eventualmente, esso sia.

Dal libero mandato parlamentare all'autodichia, dall'immunità dei membri delle Camere all'esistenza stessa del Senato, infatti, sono molteplici gli istituti e gli apparati che si vorrebbero immolare sull'altare dell'"antipolitica", con il rischio però di gettare con l'acqua sporca anche il bambino, senza distinguere la (perdurante) ragion d'essere dell'istituto dall'uso distorto che ne è stato fatto.

Fuor di metafora, il problema del Parlamento resta sempre quello – per usare le parole della Corte – di garantire la «conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la [loro] libertà» (sent. n. 397 del 1996).

Da questo punto di vista, non possono certamente dirsi venute meno le ragioni che hanno portato al riconoscimento dell'indipendenza economica delle Camere, sin da quando l'Assemblea nazionale francese nel 1791 aveva avvocato a sé il controllo delle proprie spese⁴⁰; ragioni connaturate alla nascita stessa dei primi Parlamenti e da ricercare nel fatto che solo un Parlamento autonomo

³⁶ Che ha sottolineato come «[i]l taglio ai costi della politica dev'essere uno dei principali obiettivi di questa legislatura».

³⁷ Si tratta di 4688 euro mensili, che frutterebbero un risparmio per l'intera legislatura di 280 mila euro.

³⁸ Su 17 componenti dell'Ufficio di Presidenza 10 sarebbero favorevoli al taglio dei vitalizi. Secondo le stime rese note dal Presidente dell'Inps Boeri, il costo di tali trattamenti previdenziali dovrebbe ammontare quest'anno a 207 mln di euro, a fronte di 37 mln di contributi versati. Cfr. *amplius* il testo dell'audizione resa alla Commissione Affari Costituzionali della Camera il 5 maggio 2016, in *www.inps.it*.

³⁹ La delibera è stata incardinata nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 27 giugno 2018 e definitivamente approvata il successivo 13 luglio. Nel momento in cui si consegna la presente relazione il testo del provvedimento non è ancora disponibile.

⁴⁰ Ripercorre le vicende che hanno portato alla nascita di questa prerogativa C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Camera dei deputati, 1934, 37 ss.

nella gestione del proprio bilancio, perché sottratto ad ogni ingerenza dell'esecutivo – che potrebbe privarlo delle risorse necessarie al suo funzionamento o condizionarne in qualunque modo l'erogazione – è un Parlamento davvero libero di esercitare al meglio le sue attribuzioni.

Tuttavia, affinché tali ragioni possano ritenersi pienamente valide anche in questo turno di tempo e non essere del tutto obliterate dall'esigenza di rendere più sobrie ed efficienti le istituzioni rappresentative, è necessario che queste ultime dimostrino di saper fare buon uso della sfera di autonomia che la Costituzione assicura loro, utilizzandola in maniera responsabile, come prerogativa necessaria alla piena espansione del principio democratico e non come scudo a difesa di privilegi personali.

È in questo supplemento di responsabilità che in definitiva si gioca, ai giorni nostri, il rinnovato fondamento giustificativo dell'autonomia (non solo) contabile delle Camere e, più in generale, degli altri organi costituzionali.