



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. 2888, già approvato dalla Camera dei deputati, molti degli esperti auditi avevano eccepito i rischi di una declaratoria di illegittimità costituzionale, 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 contribuirono 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 dottrinaia – 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 c.d. minori o derivati), ordinariamente intese - non ostandovi una riserva assoluta di legge – alla auto-normazione di vari profili complessivamente attinenti all’organizzazione e al funzionamento di ciascuna Camera, ed ai quali rimonta il c.d. diritto parlamentare amministrativo.

In siffatta prospettiva, tutti i regolamenti parlamentari, sia quelli c.d. 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 attribuzione 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 equiordinazione; *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 socio-economico, 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 c.d. 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 Cost., 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 alternativatra 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 cost. 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

auditore 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 attegga 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 infatti 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; Sporrong e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, § 61; Broniowski c. Polonia [GC], n. 31443/96, § 134; Scordino c. Italia [GC], n. 36813/97, § 78; Kozacıođlu 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; Kopecký 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 Dosier- 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. c. Italia, n. 27265/95, § 85; Wiczorek c. Polonia, n. 18176/05, § 59; Maggio e altri c. Italia, § 57; Travers c. Italia, n. 15117/89; Musa c. Austria, n. 40477/98; Baláž 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 (Jahn 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 intitolato *"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 prescindendo 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 (artt. 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 Pêcheur* 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 sorga, 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 antiggiuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come antiggiuridica 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, 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 prospettica 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 guarentigia 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