



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice LEDDI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MAGGIO 2012**

Sottoposizione alle previsioni di legge delle amministrazioni  
degli organi costituzionali

ONOREVOLI SENATORI. - L'esame alla Camera dei disegni di legge atti Camera n. 5035 e n. 4901 attesta una singolarità oramai divenuta alquanto frequente: si «inseguono» le norme di legge emanate per la generalità dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni per disporre l'applicabilità agli organi costituzionali. Il risultato è sempre insoddisfacente per la qualità della produzione legislativa, in quanto si percepisce l'infondata impressione che *ex se* la legge ordinaria non possa vincolare gli organi costituzionali nelle loro attività di autorganizzazione, quando cioè non operino nella specificità della funzione loro attribuita dalla Costituzione, bensì come organizzatori di beni e di risorse esattamente della medesima natura di tutte le altre pubbliche amministrazioni italiane.

1. *La legge ordinaria vincola le amministrazioni degli organi costituzionali*

Il presente disegno di legge aderisce alla tesi «funzionalista» delle guarentigie parlamentari, espressa nel disegno di legge atto Senato n. 1560 (Attuazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, n. 14, sui ricorsi n. 42113/04, n. 17214/05 e n. 20329/05), in luogo di quella meramente «geografica» che delle sedi delle Camere fa una sorta di "mano morta" estranea al principio di legalità. Si concorda pienamente con la tesi, ivi espressa, secondo cui le guarentigie degli organi costituzionali vanno ricondotte alle materie in cui vige il nesso funzionale con l'attività conferita dalla Carta costituzionale all'esclusiva capacità regolatoria dei regolamenti parlamentari.

L'«indipendenza guarentigiata» - che deriverebbe dal principio di separazione dei poteri fu teorizzata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 154 del 6 maggio 1985 (relatore Ferrari), in un *obiter dictum* che si spinse ben oltre il mero rito della pronuncia. La questione di costituzionalità che fu sollevata in via incidentale, non contro una legge ma contro la «consuetudine costituzionale», mal pose il problema, visto che la Costituzione tipizza gli atti assoggettabili al giudizio di legittimità costituzionale e tra di essi non vi sono certo le consuetudini. In realtà, già quando la Corte costituzionale, nella sentenza n. 129 del 10 luglio 1981, fece riferimento al «regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali (...), rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli organi stessi», non poteva certo dilatare la nozione di guarentigia oltre quella che è accordata nelle tradizioni comuni degli Stati membri dell'Unione europea, tra i quali vi sono le più antiche democrazie parlamentari moderne.

Anche a voler accogliere l'onnicomprensiva definizione della citata sentenza n. 154 del 1985 - in cui la Corte costituzionale affermò che «le guarentigie (... ) non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme» - non si può non rilevare come il micro-ordinamento parlamentare italiano (e le connesse giurisdizioni domestiche) va ben oltre l'immunità dei membri delle Camere, l'immunità delle rispettive sedi, il divieto alla forza pubblica ed a qualsiasi persona estranea, di entrare nell'aula, che discendono dall'articolo 68 della Costituzione. Per tutto il residuo, si affermava una nozione «geografica» della tutela, del tutto svincolata dalla funzione a salvaguardia della quale è dettato il sistema delle guarentigie. Il diniego che ne risultò escluse dall'ambito del sindacato

della Corte le fonti regolamentari – in assunto regolatrici dell'istituto impugnato – ma con un apparato motivazionale talmente travolgente di ogni diritto o interesse legittimo, toccato dall'ordinamento interno delle Camere, da ricalcare in latitudine lo stesso ambito onnicomprensivo della pur confutata consuetudine costituzionale.

La sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 2 novembre 1996 suggerisce però di non sopravvalutare la sua capacità derogatoria del diritto comune, perché la funzione di autorganizzazione non può spingersi fino a negare o limitare il ricorso agli organi di giurisdizione esterna titolari della salvaguardia di beni tutelati dall'ordinamento in generale. Il coinvolgimento di beni personali di altri membri delle Camere, o di beni che comunque appartengano a terzi, impedisce di considerare una fattispecie come per intero sussumibile sotto la disciplina del regolamento parlamentare: in tal caso deve prevalere la «grande regola» dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (articoli 24, 112 e 113 della Costituzione).

Non è un caso che la giurisprudenza della Corte costituzionale (culminata nelle sentenze nn. 10 ed 11 del 17 gennaio 2000), in sede di conflitto di attribuzione con la magistratura ordinaria, è giunta a «ritenere del tutto estranei al peculiare regime di insindacabilità degli atti o dei comportamenti "interni" le attività poste in essere in violazione dei diritti della persona, le quali conservano integro il loro regime e postulano il sindacato del giudice civile, o anche penale quando la loro tutela sia rafforzata dalla legge con norme incriminatrici». Gli atti previsti dai regolamenti – tanto quelli «maggiori» ai quali si riferisce la Corte, quanto a maggior ragione quelli «minori» sul personale e sugli uffici – non possono determinare «l'esistenza di zone franche, esenti da qualsiasi sindacato e controllo». Ciò comporta

una lettura degli atti interni al micro-ordinamento parlamentare, che li riporta alla funzione parlamentare ed evita che il loro fuoriuscire dall'ambito proprio delle competenze dell'istituzione Parlamento, possa restare senza sanzione o mezzo di tutela.

La Corte costituzionale italiana riconobbe sempre (e solo) che «le procedure parlamentari possono trovare regola soltanto nell'esplicazione dell'autonomia conferita alle singole assemblee; a favore delle quali perciò deve riconoscersi, in materia, una riserva di competenza normativa» (sentenza n. 9 del 28 gennaio 1970). Anche quando si sbilanciò nell'*obiter dictum* della citata sentenza n. 154 del 1985 – circa l'indipendenza garantita delle Camere nei confronti di qualsiasi altro potere – non ha invocato altro che guarentigie attinenti «all'immunità dei membri delle Camere ovvero all'immunità delle rispettive sedi»: coerente col dispositivo di mero rito, assunto in quella sentenza, fu la preclusione di «ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ai sensi dell'articolo 64, primo comma, della Costituzione», e non certo la possibilità dei regolamenti parlamentari di fuoriuscire liberamente dai limiti attinenti alla funzione parlamentare per spaziare *ad nutum* in tutto l'universo giuridico, sottraendo alla giurisdizione porzioni considerevoli dei rapporti giuridici con dipendenti e terzi che con l'Amministrazione vengano in relazione. La conseguenza della citata sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 1996 non può che essere che per i diritti (patrimoniali o personali, dei dipendenti o degli estranei) rivive la competenza generale della giurisdizione ordinaria: se ostacolata dalle Camere, in via di conflitto tra poteri dello Stato il giudice è in grado di farsela riconoscere dalla Corte costituzionale. Si tratta di un rischio che, dopo la sentenza Savino e dopo le pronunce n. 248 del 3 luglio 2007 e n. 349 del 24 ottobre 2007 della Corte costituzionale, si fa sempre più vicino.

2. *La lunga lotta per l'affermazione del principio sub 1).*

A) La Commissione bilancio del Senato, nel 2007, discusse un emendamento (emendamento n. 8.0.8 all'atto Senato n. 1817 (legge finanziaria 2008)) in ordine alla dotazione ordinaria delle Camere (nonché di altri organi costituzionali) ed in quella sede si registrarono notevoli resistenze all'ammissibilità dell'emendamento. Essa fu però dichiarata dalla Presidenza, che lo pose ai voti con una formula che faceva salva l'interpretazione contraria: anche in tale formula il fatto procedurale apparve, in un intervento svolto in Assemblea dal senatore Novi, un grave *vulnus* all'autonomia delle Camere e, comunque, l'emendamento non fu approvato. In corrispondenza di ciò, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ed il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica ripresero l'antica tesi della riserva di normazione interna ed autonomamente disposero una riduzione della richiesta di dotazione ordinaria al Tesoro, con conseguente determinazione del Governo - in sede di nota di variazioni del bilancio - di riduzione di pari importo delle spese preventivate per gli organi costituzionali nel bilancio dell'anno successivo. In Commissione giustizia del Senato, nella medesima sessione di bilancio, il presidente Salvi decise di ammettere, porre ai voti e far approvare - con l'accoglimento da parte del Governo - l'ordine del giorno G/1817/5/2 (testo 2) che ribadiva l'applicabilità diretta dell'allora articolo 91 del disegno di legge finanziaria (atto Senato n. 1817) alle Amministrazioni degli organi costituzionali: il testo della norma, come poi approvato dalla Commissione bilancio, confortava questa lettura, applicando il relativo «tetto di spesa» a tutte le retribuzioni che fossero a carico delle pubbliche finanze; ma il testo non comprese in esplicito il riferimento agli organi costituzionali, tant'è vero che alla Camera fu avanzata una proposta testuale in tal senso la quale, pur non accolta,

non fu dichiarata improponibile. Eppure, accompagnò il faticoso esame della finanziaria per il 2008 la tesi secondo cui, nel toccare la dotazione ordinaria degli organi costituzionali, si verserebbe «nell'alveo di una consuetudine costituzionale costantemente osservata nei sessanta anni di vita della Repubblica, in ossequio alla autonomia non solo finanziaria riconosciuta agli Organi costituzionali». Di essa si udì un'eco nella lettera del 3 novembre 2007 che il Segretario generale della Presidenza della Repubblica rivolse ai giornalisti Stella e Rizzo del «Corriere della Sera».

B) Nella risposta scritta - pubblicata nel fascicolo n. 049 del 1° agosto 2009 all'interrogazione 4-01514 presentata in Senato, il sottosegretario ai rapporti col Parlamento Vito osservava che «l'esercizio della delega, di cui alla legge n. 15 del 2009 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), non consente di estendere al personale degli organi costituzionali la ripartizione tra contrattazione collettiva e legge degli ambiti di disciplina del rapporto di lavoro pubblico. La predetta delega si riferisce, infatti, alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel cui novero non rientrano gli organi costituzionali». Eppure, proprio la giurisdizione interna alle Camere aveva talvolta posto in dubbio questo presupposto: il Senato il Consiglio di garanzia aveva dichiarato che «la configurazione ordinamentale operata dalla Commissione contenziosa è corretta, essendo tutta ispirata al condivisibile principio secondo il quale solo in via di eccezione si può negare l'applicabilità ai dipendenti delle amministrazioni parlamentari del trattamento previsto per la generalità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Per questi motivi all'amministra-

zione del Senato si applica l'articolo 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (decisione 19 dicembre 2006 n. 111, relatore Calvi, pubblicata su *Il Foro italiano*, 2007, anno CXXXII, n. 5, III, 296). La tesi datata secondo cui gli impiegati delle assemblee legislative non possono essere considerati «dipendenti statali» (sia pure ai limitati effetti del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, e del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092: Consiglio di Stato, sezione VI, decisione 29 ottobre 1996, n. 1427), era quindi stata superata dalla giurisprudenza amministrativa più evoluta, che distingue la qualificazione giuridica del rapporto di servizio dalla riconducibilità dell'Amministrazione ad un potere dello Stato diverso dall'Esecutivo. Del resto, la sentenza del Tar Lazio 12 ottobre 2005 - 4 gennaio 2006, n. 57 aveva affermato lo stesso principio per il potere giudiziario: nell'utilizzare l'ampia dizione «dipendente di amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001», sono ritenere compresi nel campo di applicazione della norma «anche gli appartenenti all'ordine giudiziario, siccome anch'essi titolari di un rapporto di pubblico impiego, per quanto - ovviamente - caratterizzato in modo peculiare».

C) Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, però, diede luogo ad un altro fronte di interesse, in cui il Governo apparve interessato a dettare normative applicabili anche agli organi costituzionali. Anzitutto, l'articolo 5 del citato decreto-legge, rubricato «Economie negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici» (v. atto Senato n. 2228) prevedeva che «per

gli anni 2011, 2012 e 2013, gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che, anche con riferimento alle spese di natura amministrativa e per il personale, saranno autonomamente deliberate entro il 31 dicembre 2010, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei deputati e dalla Corte costituzionale sono versati al bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398. Al medesimo Fondo sono riassegnati gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'articolo 121 della Costituzione». In riferimento a tale norma, in sede referente la Presidenza pose ai voti - e la Commissione respinse - un emendamento 5.2 che sostituiva la disposizione con la seguente: «Con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, la Presidenza della Repubblica, il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati, la Corte costituzionale, le autorità indipendenti e gli organi indicati nell'articolo 121 della Costituzione provvedono entro il 31 dicembre 2010 al recepimento nei rispettivi ordinamenti, a decorrere dal 1° gennaio 2011, delle previsioni che ai sensi degli articoli 6, 8 e 9 sono applicabili alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3, dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196». Al di là del dato procedurale di interesse (anche stavolta l'emendamento fu dichiarato ammissibile), va anche rilevato che le norme richiamate (articoli 6, 8 e 9) rinviano ad un atto secondario previsto dal Sec95, il sistema europeo dei conti: esso richiede l'individuazione delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto

economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche; i criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica, indipendentemente dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali. Ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica), e successive modificazioni, l'ISTAT (Istituto nazionale di statistica) è tenuto, con proprio provvedimento, a redigere e pubblicare annualmente tale lista sulla *Gazzetta Ufficiale* (v. *Gazzetta Ufficiale* n. 228 del 30 settembre 2011), che tra le «Amministrazioni Centrali», al secondo posto, reca il sintagma «Organi costituzionali e di rilievo costituzionale». Eppure, proprio nella legge n. 196 del 2009 compare per la prima volta in un testo legislativo un'eloquente clausola di salvaguardia: all'articolo 52, comma 2, si stabilisce che «le disposizioni di cui alla presente legge sono applicate dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei deputati e dalla Corte costituzionale in quanto ritenute compatibili con la sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta a tali organi». L'emendamento, di tutta evidenza, non riteneva incompatibili le previsioni degli articoli richiamati con l'inclusione in quell'elenco: ciò proprio perché si trattava di ambiti non garantiti, bensì attinenti alle normali vicende di funzionamento di una pubblica amministrazione (spese per il personale, limiti alle missioni ed alle spese di rappresentanza, ecc.). Ma l'emendamento non fu approvato. La vicenda ebbe un seguito in sede di bilancio interno, quando la proponente dell'emendamento richiese se il Senato avesse adempiuto alle norme richiamate, pur esprimendo dubbi in proposito: nella replica svolta due giorni dopo (3 agosto 2011), si disse che «nell'ambito delle proprie competenze, i senatori Questori e il Consiglio di Presidenza si sono mossi nella ferma consapevolezza che, in un difficile momento dell'economia del Paese e nel contesto delle manovre di risana-

mento tracciate dai decreti-legge n. 78 del 2010 e n. 98 del 2011, i documenti di bilancio di previsione per l'esercizio 2011 e per il triennio 2011-2013 dovessero essere una doverosa risposta di adesione e d'impegno concreto da parte del Senato».

D) Ulteriori modulazioni della manovra furono operate nella successiva estate (decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), stavolta con una variante ancora più peculiare: per ambiti relativamente garantiti (ad esempio l'indennità parlamentare) si ritenne che la riserva di legge dell'articolo 69 della Costituzione giustificasse l'intrusione di norme ordinarie nella disciplina di materie tradizionalmente oggetto per lo più di disciplina interna; ciò avvenne con l'articolo 1 del decreto, recante tra l'altro «trattamento economico dei parlamentari e dei membri degli altri organi costituzionali». Al contrario, per ambiti del tutto (o comunque virtualmente) estranei dall'esercizio delle funzioni costituzionali – ed attinenti al mero assetto organizzativo delle relative amministrazioni – le previsioni di legge erano formulate sotto forma di mero indirizzo agli organi costituzionali incisi, di cui si ribadiva il "rispetto del principio costituzionale di autonomia". L'aporia di questo *modus procedendi* è riscontrabile nel parere approvato dalla prima Commissione del Senato sul disegno di legge n. 2814: esso è fondamentale nella ricostruzione – poi prevalsa – della "combinazione di norme disposte dalla Costituzione o da leggi costituzionali, da fonti proprie dell'autonomia degli organi costituzionali e, nei limiti costituzionalmente vincolati, anche dalla legge ordinaria". Per il parere, è "particolarmente apprezzabile la disposizione dell'articolo 5, comma 1, che (... ) assicura nel contempo il rispetto dell'autonomia riconosciuta a tali organi dalla Costituzione, perché rimette alle rispettive deliberazioni la determinazione dell'entità delle riduzioni di spesa, da individuare se-

condo le modalità proprie di ciascun ordinamento e dispone direttamente soltanto circa la destinazione dei conseguenti risparmi, comprensivi anche di quelli inerenti alle spese di natura amministrativa e per il personale" (corsivo aggiunto). Ciò a fronte della disposizione di taglio dell'indennità parlamentare, che "va correttamente intesa alla stregua dell'articolo 69 della Costituzione, che rimette alla legge la determinazione dell'indennità per i membri delle due Camere. Di conseguenza, la legge può stabilire non solo la misura, ma anche il criterio di commisurazione dell'indennità, fermo restando che le provvidenze strumentali all'esercizio del mandato elettivo, previste dagli ordinamenti interni delle Camere nell'ambito del "principio costituzionale di autonomia", richiamato dalla stessa disposizione in esame, sono da ritenere incluse nell'oggetto dei possibili interventi di risparmio da realizzare ai sensi dell'articolo 5, comma 1». In merito alle altre disposizioni di riduzione di costi della politica e degli apparati, il parere – coerentemente con la ricostruzione offerta – ha osservato che esse, «condivisibili nel merito, possono costituire un vincolo – in riferimento agli organi costituzionali considerati nelle stesse disposizioni – solo quando si tratti di beni messi a disposizione delle amministrazioni statali mentre, quando si tratti di disponibilità proprie, la relativa riduzione va ricondotta, anch'essa, nel contesto specifico dell'articolo 5, comma 1, ancora nel rispetto del principio costituzionale di autonomia». Questa clausola di salvaguardia ha proseguito e radicato l'opera di pseudoricognizione di ambiti esclusi dalla forza espansiva della legge ordinaria, a differenza della «riduzione di dotazioni» di altri organi di rilevanza costituzionale: nei fatti, in ambedue i casi si trattava di norme da rendere «sotto dettatura», ma in rapporto ai primi l'autonomia è stata declinata, per lo più, mediante un atto interno meramente riproduttivo delle previsioni contenute nell'indirizzo legislativo.

Due esempi di quali siano gli ambiti non garantiti sottratti all'ambito della legge, in questa ricostruzione offerta dalla prima Commissione del Senato, sono la parametrizzazione europea del tetto retributivo e la vicenda delle auto blu.

Sul fallimento della Commissione sul livellamento retributivo Italia-Europa, cosiddetta «Commissione Giovannini» – che doveva individuare un tetto di parametrizzazione europea delle indennità parlamentari – c'è ampia letteratura, sunteggiabile nella relazione conclusiva 31 marzo 2012 della medesima Commissione. Ma la vicenda del «tetto» retributivo – pari alla media ponderata dei titolari di omologhi incarichi nei sei paesi dell'area euro – degli emolumenti aveva un *pendant* nei confronti dei segretari generali, capi dei dipartimenti, dirigenti generali e titolari degli uffici a questi equiparati, originariamente previsto dall'articolo 1, comma 2, del citato decreto-legge n. 98 del 2011 convertito dalla legge n. 111 del 2011. Già il *dossier* illustrativo della disposizione, da parte del Servizio studi della Camera dei deputati, ebbe cura di giustapporre – alla descrizione dei potenziali effetti della norma – una serie di eloquenti richiami della disciplina dell'organizzazione degli uffici e del personale degli organi costituzionali. Nel citato parere approvato dalla 1ª Commissione del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 2814, poi, la scelta del decreto-legge fu re-interpretata con le seguenti parole: «Inoltre, il comma 2 dell'articolo 1 si riferisce in modo evidente, ma solo implicito, a figure proprie delle amministrazioni centrali dello Stato e pertanto il rinvio al comma 1 va inteso come rivolto esclusivamente al criterio per il computo della misura dei trattamenti». Infine, con l'articolo 1, comma 33, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 – che pure da un lato estendeva l'operatività della parametrizzazione europea alle cariche e agli incarichi negli organismi, enti e istitu-

zioni, anche collegiali, di cui ad un apposito allegato A - dall'altro lato il Governo accettò di comprimere l'ambito della previsione alle sole "amministrazioni centrali dello Stato" (precisando, in luogo dei dirigenti generali, trattarsi dei dirigenti di prima fascia e dei direttori generali degli enti)».

Un caso ancora diverso è l'articolo 2 (*Auto blu*) del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111: benché la sua formulazione non lasciasse dubbi sull'applicabilità diretta anche agli organi costituzionali - in quanto il comma 2 prevedeva un'eccezione alla regola della cilindrata massima, per «le auto in dotazione al Capo dello Stato, ai Presidenti del Senato e della Camera, del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Corte costituzionale e le auto blindate adibite ai servizi istituzionali di pubblica sicurezza» - il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 agosto 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 214 del 14 settembre 2011 (che ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 2 doveva disporre «modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurre numero e costo») non si applicava agli organi costituzionali ed alle regioni. A seguito di ricorso del Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODA-CONS) ed altri, il TAR Lazio - con ordinanza cautelare n. 4139/2011 - dispose che la Presidenza del Consiglio dei ministri riesaminasse l'impugnato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 agosto 2011, recante «Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni». In effetti, con decreto 12 gennaio 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 85 del 11 aprile 2012, il nuovo Presidente del Consiglio dei ministri (salva l'esclusione dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) escluse

le regioni dalla deroga ed assoggettò alla disciplina del decreto «le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le Autorità indipendenti». Mentre però vi si dispone che «le regioni e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto nel presente decreto», il citato decreto del 12 gennaio 2012 si limita a prevedere che «è rimessa alla valutazione degli organi costituzionali la disciplina dell'utilizzo delle auto di servizio e di rappresentanza».

E) Nel corso dell'esame del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che contemplava una revisione assai significativa della disciplina pensionistica, in sede di parere dell'XI Commissione della Camera dei deputati sul testo dell'atto Camera n. 4829, «la Commissione considera urgente e improcrastinabile un'iniziativa che affronti, secondo il principio dell'equità e sulla scorta di quanto si appresta a decidere il Parlamento, i regimi pensionistici degli altri organi costituzionali, delle autorità indipendenti e di altre situazioni di oggettivo privilegio, derivanti da aspetti abnormi del sistema retributivo, anche prevedendo il passaggio al calcolo contributivo *pro-rata*» (seduta del 7 dicembre 2011). Sebbene fosse una considerazione recata soltanto in premessa, e sebbene l'aggettivo «altri» lasciasse qualche margine di dubbio (quasi che la proposta non dovesse concernere l'organo costituzionale «presente» al procedimento legislativo, cioè il Parlamento), resta rimarchevole che la Commissione non abbia sostenuto che l'iniziativa in questione dovesse avere una precisa veste formale (né che ne abbia esclusa taluna). Il fatto che, a ridosso di questa discussione, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ed il Consiglio di Presi-

denza del Senato della Repubblica abbiano modificato i criteri con cui sono riconosciuti i vitalizi parlamentari (sempre ammesso che il rapporto sia da ritenersi *lato sensu* di tipo previdenziale, e non assimilabile alla rendita di tipo civilistico), non può quindi tecnicamente definirsi come esaurimento delle possibilità di ridisciplina della materia degli emolumenti post-mandato parlamentare, anche ad opera di fonti diverse da quella dei regolamenti minori emanati all'interno delle Camere.

F) Ai sensi dell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, poi, si prevedeva che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si sarebbe operata la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo omnicomprensivo dei pubblici dipendenti, ad un livello non superiore al trattamento economico annuale complessivo spettante «per la carica» al Primo Presidente della Corte di cassazione. Si trattava di una previsione applicabile per le «pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluse le Autorità amministrative indipendenti, nonché quelli in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni». Quando il Governo presentò, per il parere parlamentare, lo «schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo omnicomprensivo dei pubblici dipendenti» (parere n. 439), però, il relatore alla prima Commissione del Senato dichiarò: «qualora con il riferimento al "personale" contenuto in tale comma si intenda aver riguardo solo a coloro che, avendo un rapporto di lavoro con pubbliche amministrazioni statali, sono chiamati a rivestire le cariche in questione, si avrebbe un diverso trattamento per costoro rispetto a

soggetti chiamati alle medesime cariche senza avere un rapporto di lavoro con amministrazioni pubbliche ovvero in quanto dipendenti da amministrazioni pubbliche diverse da quelle considerate nella disciplina in esame» (seduta del 14 febbraio 2012). Il fronte dell'inapplicabilità agli organi costituzionali si confonde con quello degli enti territoriali diversi dallo Stato e dotati di poteri legislativi, cioè, in buona sostanza, regioni e province autonome. La compressione dell'autonomia finanziaria regionale con un «precetto specifico e puntuale» era stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza 8 maggio 2007, n. 157, della Corte costituzionale, in tema di riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali nella misura del 10 per cento rispetto alla data del 30 settembre 2005: ciò veniva ricordato dal dossier n. 522 del Servizio studi della Camera dei deputati, in cui si precisava che «secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, le disposizioni statali possono solo prevedere «criteri ed obiettivi cui dovranno attenersi le Regioni e gli enti locali nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, senza invece imporre loro precetti specifici e puntuali» (fra le molte, si vedano le sentenze n. 157 e 95 del 2007, n. 449 del 2005 e n. 390 del 2004). Di conseguenza, nel parere approvato dalla Commissione del Senato si legge: «occorre un chiarimento normativo. Il chiarimento dovrebbe, in primo luogo, estendere la disciplina alle altre amministrazioni pubbliche menzionate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché a tutte le "autorità amministrative indipendenti", sia quanto ai componenti di quegli organi sia quanto al personale delle loro strutture organizzative. Inoltre, poiché la legge dello Stato non potrebbe disporre direttamente nei confronti delle Regioni, il chiarimento normativo dovrebbe contenere una disposizione che indirizzi le Regioni a conformare il proprio ordinamento a quanto stabilito per le altre pubbliche amministrazioni».

Pertanto, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 89 del 16 aprile 2012, all'articolo 2 si limita a dichiarare che «sono soggetti destinatari delle disposizioni del presente decreto le persone fisiche che ricevano retribuzioni o emolumenti a carico delle pubbliche finanze in ragione di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, con le pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché quelli in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni».

Che si sia univocamente ritenuto di non includere in tale elencazione gli organi costituzionali e gli enti territoriali aventi potestà legislativa (regioni e province autonome) è attestato dal fatto che alcuni senatori un mese dopo abbiano tentato di includere in un decreto-legge una previsione parzialmente in tal senso: il relativo emendamento è stato dichiarato improponibile dalla Presidenza della relativa Commissione in sede referente, ma esclusivamente «per estraneità all'oggetto del provvedimento». Alla stessa stregua, nella XVI legislatura l'emendamento 2.0.2 (testo 2) all'atto Senato n. 2156 - che recava una disciplina di limiti alle retribuzioni dei pubblici dipendenti, compresi quelli degli organi costituzionali - fu dichiarato improponibile dal Presidente del Senato, ma solo «ai sensi dell'articolo 97, comma 1, del Regolamento, cioè per estraneità alla materia».

G) La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, in sede di discussione, vide subentrare - all'antica tematica della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, che aveva motivato la presentazione in Parlamento delle proposte iniziali - una questione ulteriore. La sintetizzò l'intervento in Assemblea della deputata Lanzillotta, secondo cui alcune modifiche - proposte in Assemblea al testo licenziato dalle Commissioni riunite in

sede referente - erano state introdotte «interpretando in modo creativo l'indicazione della direttiva europea per il quadro dei bilanci pubblici: si prevede l'istituzione di un organismo indipendente per l'analisi degli andamenti di finanza pubblica nonché l'istituzione di un organo parlamentare, o l'attribuzione alle competenti Commissioni parlamentari della funzione di controllo - ritengo - sul Governo, cui spetta di gestire e attuare la *spending review*». In effetti, nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea era comparsa meno di una settimana prima la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri: all'articolo 6 par. 1 vi si prevede, in particolare, che «le regole di bilancio numeriche specifiche per paese precisano ( ... ) b) il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri».

Che si trattasse di un fatto nuovo, è difficile a dirsi: la stessa Lanzillotta proseguiva invitando a fare «molta attenzione ad evitare che si replichino funzioni già attribuite ad altri organismi come la Corte dei conti o l'ISTAT. ( ... ) Ritengo che si sarebbero potute trovare anche altre soluzioni perché la direttiva europea è diretta a tutti i Paesi, quelli dotati di una Corte dei conti e quelli non dotati di una Corte dei conti, e dunque lasciava aperte molte soluzioni. Si è optato per la scelta, di cui molto si è discusso nel nostro Paese, del modello *Congressional budget office* ma, fermo restando che negli Stati Uniti c'è una forma di Governo in cui i poteri parlamentari di bilancio sono assai forti rispetto a quelli del Governo, certo è che tale organismo andrebbe reso davvero forte in termini di poteri di accesso alle fonti e ai dati, di poteri di ispezione, di poteri d'indagine. Altrimenti noi rischiamo davvero di creare un altro organismo debole, come deboli nella sto-

ria sono stati i poteri del Parlamento di accesso autonomo alle fonti informative di contabilità pubblica». Ebbene, le resistenze frapposte alla versione iniziale del testo, unite a questo fatto sopraggiunto di fonte europea, indussero i relatori (con il conforto del Comitato dei diciotto) ad abbandonare la soluzione che investiva del controllo la Corte dei conti. L'argomento formale si ritrova speso nel parere della Commissione giustizia, il quale evidenziava «come l'attribuzione alla Corte dei conti del potere di impugnativa diretta delle leggi innanzi alla Corte costituzionale per violazione del principio costituzionale di copertura finanziaria possa rischiare di attribuire alla Corte dei conti un ruolo autonomo nei confronti dei poteri dello Stato ed, in particolare, del potere legislativo»; il parere, pure favorevole, evidenziava «altresì come tale ruolo si discosti da quello previsto dalla Costituzione che configura la Corte dei conti quale organo ausiliario che, attraverso il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato, effettua valutazioni su ciascun esercizio finanziario nel suo complesso che possono tradursi in segnali al Parlamento, al quale spetta poi la valutazione finale».

Non è questa la sede per confutare l'assunto della Commissione giustizia della Camera, il cui relatore aveva adombrato il rischio di «trasformare la Corte dei conti in una sorta di potere autonomo che si colloca accanto a quello legislativo, controllandone l'operato non in senso generale ma in riferimento ad ogni singola legge approvata». È interessante, piuttosto, cogliere l'interesse che si intendeva salvaguardare con l'estromissione dal testo della Corte dei conti, al fine di dare ingresso ad un istituendo «organismo indipendente» presso le Camere: in Assemblea il relatore per la I Commissione sostenne che «il ripensamento sulla costituzionalizzazione del potere di impugnativa delle leggi da parte della Corte dei conti è dipeso in particolare dal timore che attribuire un così rilevante potere di condizionamento

dell'attività legislativa ad un organo esterno al Parlamento e al circuito politico-elettorale potesse alterare il sistema di bilanciamenti costituzionali che connota la democrazia parlamentare». Ebbene, a fronte dell'esigenza di tutelare quest'interesse giuridico-costituzionale ben preciso (legato alla stessa forma di governo, che non si intendeva pregiudicare pure in una sede di legge costituzionale), il primo «riflesso condizionato» del Comitato dei diciotto era stato quello di aderire alla teoretica del «dominio riservato» inattuabile dalla legge ordinaria. Infatti, nell'emendamento 4.100, le Commissioni proponevano che la legge «rafforzata» di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, disciplinasse anche «g) l'istituzione di un organismo indipendente presso il Parlamento al quale attribuire compiti di analisi, verifica e valutazione in materia di finanza pubblica, con organizzazione e funzionamento disciplinati dalle Camere, d'intesa tra loro, nell'esercizio della relativa autonomia costituzionale».

Più correttamente, invece, col sub-emendamento 0.4.100.101 le Commissioni approvarono la seguente riformulazione della lettera g): «l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio». Non si tratta soltanto di uno spostamento della collocazione testuale del fatale sintagma «autonomia costituzionale» (che poi così è rimasto, all'articolo 5 comma 1, lettera f) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1): piuttosto, esso è stato correttamente riferito (come era già nei timori per la possibile ingerenza della Corte dei conti, nel testo precedente) al rapporto tra l'organismo indipendente istituendo e la funzione legislativa propria delle Camere. Il sintagma, cioè, salvaguarda la titolarità parlamentare del potere di approvazione del bilancio e delle leggi di spesa, e non già quella dell'or-

ganizzazione e del funzionamento di un organismo posto presso le Camere.

*3. La proposta dell'automaticità dell'ingresso della legge nell'organizzazione amministrativa degli organi costituzionali*

Le richieste più inaudite si levano dal Paese in ossequio all'antiparlamentarismo e, in assenza di diritti fondati sulla legge, tutti si sentono legittimati a prospettare le soluzioni più fantasiose. Il pericolo che attraverso le specificità del Parlamento passi il cavallo di Troia, per una diminuzione della posizione delle Camere nella forma di governo repubblicana, è assai alto. L'enucleazione di ambiti guarentigati - a Costituzione vigente o anche in caso di sua revisione - è la premessa per riguadagnare una posizione su cui attestare una difesa e, in prospettiva, un recupero di credibilità e di autorevolezza.

Viceversa, addurre per gli organi costituzionali l'esistenza di ambiti ordinari di funzionamento o di autorganizzazione sottratti all'ingresso automatico della legge significa ignorare lo stato in cui versano tutte le pubbliche amministrazioni d'Italia soffrono il peso della crisi economica, con conseguenti riduzioni dei servizi ai cittadini. Si tratta di un'intollerabile forma di protervia, che rischia, se e quando travolta, di trascinare con sé il bambino e l'acqua sporca.

Ecco perché gli Organi costituzionali dovrebbero determinarsi al più presto a:

1) prevedere che - in occasione delle misure che in avvenire dovessero essere imposte per legge ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, consistenti in prestazioni personali o patrimoniali obbligate - non sia emanata più alcuna delibera di recepimento della legge in ordine al rapporto di lavoro subordinato dei dipendenti, in servizio o in quiescenza, disponendo che sia demandato direttamente alla responsabilità degli Uffici l'adempimento diretto delle previsioni di legge, esattamente come fanno tutte le pubbliche amministrazioni statali;

2) prevedere che - in occasione delle misure che in avvenire dovessero essere imposte per legge nella scelta dei contraenti con le amministrazioni parlamentari, per la fornitura di beni o servizi - non sia emanata più alcuna delibera di recepimento della legge, disponendo che la contabilità sia armonizzata con la disciplina vigente per tutte le pubbliche amministrazioni statali e che gli Uffici provvedano all'adempimento diretto delle previsioni di legge secondo le previsioni dell'Autorità di controllo dei lavori pubblici.

Laddove questa proposta non fosse tempestivamente accolta da Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale, Camera e Senato, lo stimolo rappresentato dal presente disegno di legge ordinaria dovrebbe tradursi in misura direttamente operativa, mediante la sua celere approvazione e promulgazione.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, le parole: «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato,» sono sostituite dalle seguenti: «Per amministrazioni pubbliche si intendono gli organi costituzionali, tutte le amministrazioni dello Stato,».

2. All'articolo 3, comma 25 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, le parole: «Le "amministrazioni aggiudicatrici" sono: le amministrazioni dello Stato;» sono sostituite dalle seguenti: «Le "amministrazioni aggiudicatrici" sono: gli organi costituzionali; le amministrazioni dello Stato;».





