

MARCO OROFINO

**INDENNITÀ
E
RAPPRESENTANZA**

Considerazioni su un istituto in trasformazione



G. Giappichelli Editore

INDENNITÀ E RAPPRESENTANZA
Considerazioni su un istituto in trasformazione

MARCO OROFINO

INDENNITÀ
E
RAPPRESENTANZA

Considerazioni su un istituto in trasformazione



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3377-8

ISBN/EAN 978-88-921-8766-5 (ebook - pdf)

Il Volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici dell'Università degli Studi di Milano, erogato nell'ambito del Finanziamento delle attività di ricerca, di cui all'art. 1, commi 295 e seguenti della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

A Elena, Vittoria, Bianca e Clara

Indice Sommario

pag.

Capitolo I

Le origini dell'istituto dell'indennità

1.	Le forme primigenie di indennità nell'Antica Grecia	1
2.	La gratuità delle cariche politiche nella storia romana	5
3.	La comparsa dell'indennità nell'Inghilterra del XIII secolo e la progressiva creazione, parzialmente consuetudinaria, di un modello	7
4.	Il principio dell'indennità nelle Monarchie a Stati continentali: l'esempio francese	10
5.	La natura dell'indennità nell'Inghilterra tra il XIII ed il XVII secolo e nelle Monarchie a Stati prima della Rivoluzione francese	12
6.	Le ragioni del declino per desuetudine del principio indennitario in Inghilterra all'alba del governo rappresentativo	14

Capitolo II

L'affermazione dell'istituto dell'indennità nel sistema rappresentativo liberale: la biforcazione tra Stati Uniti d'America ed Europa

1.	L'affermazione del principio dell'indennità nell'ambito delle rivoluzioni liberali	21
2.	Il principio dell'indennità nella Costituzione americana	22
3.	La curiosa storia del ventisettesimo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America	25
4.	Il principio della non gratuità del mandato come portato della Rivoluzione francese	30
5.	L'influsso francese sui Paesi dell'Europa continentale ed il legame inscindibile, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, tra indennità ed allargamento del suffragio e dell'elettorato passivo	32
6.	Il dibattito di fine Ottocento ed inizio Novecento sulla natura giuridica dell'indennità	33

Capitolo III**L'eccezione ottocentesca del Regno d'Italia,
il divieto statutario e la svolta novecentesca**

1.	L'indennità nelle Costituzioni "italiane" della prima metà dell'Ottocento	37
2.	Il divieto dello Statuto Albertino di corrispondere retribuzioni ed indennità a deputati e senatori	38
3.	Il dibattito politico ottocentesco sulla necessità di introdurre una qualche forma di indennità superando il divieto statutario	41
4.	Gli argomenti politici a favore e contro l'indennità nel dibattito ottocentesco italiano	43
	4.1. I motivi a favore della previsione dell'indennità	43
	4.2. Le obiezioni all'introduzione di una qualche forma di indennità	44
5.	L'aggiramento del divieto statutario e l'introduzione nel Novecento dell'indennità a rimborso delle spese	46
6.	L'indennità nel periodo fascista	49
7.	L'indennità nel periodo degli ordinamenti provvisori	50

Capitolo IV**L'indennità nella Costituzione italiana**

1.	Il dibattito in Assemblea Costituente	53
2.	La nozione costituzionale di indennità e le sue possibili accezioni	60
3.	L'interpretazione della riserva di legge prevista dall'art. 69 Cost.: sulla natura della riserva di legge	62
4.	I riflessi della nozione di indennità sulla riserva di legge e sul rapporto tra legge, regolamenti parlamentari e regolamenti parlamentari cd. minori	65
5.	Sulla quantificazione dell'indennità	69
6.	Il principio indennitario come parte integrante di un sistema di norme costituzionali	70
7.	Il principio indennitario come parte integrante del "diritto costituzionale elettorale"	71
8.	L'istituto dell'indennità come parte integrante delle norme costituzionali riguardanti lo <i>status</i> del parlamentare	76
9.	L'indennità e le norme costituzionali sul rapporto tra rappresentanti e rappresentati	77

Capitolo V**L'attuazione dell'istituto costituzionale
dell'indennità per i parlamentari**

1.	La prima attuazione legislativa dell'art. 69 Cost.: la legge 9 agosto 1948, n. 1102	81
----	---	----

	<i>pag.</i>
2. La riforma organica del regime indennitario attraverso la legge n. 1261 del 1965	84
3. La quota fissa dell'indennità o "indennità in senso stretto"	85
4. La quota variabile dell'indennità (cd. diaria) a rimborso delle spese di soggiorno	90
5. Il trattamento fiscale dell'indennità e della diaria ed i suoi riflessi sulla natura dell'indennità e sui cd. altri emolumenti	93
6. I divieti di sequestro e pignoramento ed i divieti di rinuncia o cessione dell'indennità parlamentare	96
7. Gli "altri emolumenti" e le speciali agevolazioni per i parlamentari previsti dagli Uffici di Presidenza delle due Camere	99
8. Le cd. indennità di carica o d'ufficio	99
9. Il rimborso delle spese per l'esercizio del mandato	102
10. I contributi per le spese di trasporto e di viaggio e per le spese telefoniche	103
11. L'indennità o assegno di fine mandato	106
12. La previdenza per i parlamentari	109
13. L'impatto dei provvedimenti emergenziali e contingenti dell'ultimo decennio sulla natura dell'indennità, sugli altri emolumenti e sul regime previdenziale: l'apertura di una nuova fase senza un intervento legislativo organico	115

Capitolo VI

Le indennità per i rappresentanti regionali e delle autonomie locali

Premessa	117
Parte I. L'indennità per i consiglieri regionali	
1. L'indennità negli Statuti delle Regioni speciali e nelle prime legislazioni	120
2. L'indennità per i consiglieri regionali nella legge n. 62 del 1953	124
3. L'indennità dei consiglieri regionali negli Statuti ordinari del 1971 e nelle relative leggi di attuazione	126
4. Le disposizioni in materia di indennità nei nuovi Statuti regionali approvati dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione italiana	131
5. Le leggi regionali in materia di indennità dopo l'approvazione dei nuovi Statuti ordinari	134
6. I vincoli imposti dalla legge dello Stato alle legislazioni regionali in materia di indennità ai sensi delle normative emergenziali adottate nell'ultimo decennio	135
7. Le normative regionali oggi vigenti in materia di trattamento economico dei consiglieri regionali	142

Parte II. L'indennità per i consiglieri delle autonomie locali

1. L'eterogeneità delle amministrazioni locali, la diversificazione della funzione rappresentativa e la sovrapposizione della funzione rappresentativa e di governo	147
2. L'indennità dei consiglieri delle assemblee locali nel periodo pre-costituzionale: un breve <i>excursus</i> storico	150
3. La progressiva attuazione dell'art. 51 Cost. da parte del Legislatore ed il riconoscimento dell'indennità di presenza	151
4. L'indennità dei consiglieri locali come parte integrante dello <i>status</i> degli amministratori locali nel T.U. n. 267 del 2000	156
5. Gli interventi emergenziali degli ultimi quindici anni sullo <i>status</i> e sulle indennità degli amministratori locali	160
6. La gratuità dell'attività svolta dai consiglieri provinciali e metropolitani dopo la riforma cd. Delrio	165
7. Brevi osservazioni di sintesi sullo <i>status quo</i>	167

Capitolo VII**Verso una nuova trasformazione dell'indennità:
proposte per un ripensamento**

1. L'indennità come istituto multiforme in continua trasformazione	169
2. Le trasformazioni in atto nella rappresentanza politica come orizzonte necessario di ogni progetto di ridefinizione dell'istituto dell'indennità	170
3. Spunti e proposte per una riforma organica dell'indennità parlamentare e per l'introduzione del concetto di trattamento economico	176
4. La necessità di superare la logica emergenziale, ripristinando l'autonomia regionale senza "cancellare" la razionalizzazione operata	181
5. La necessità di un intervento in materia di <i>status</i> ed indennità degli amministratori locali che superi la stagione dell'emergenza	183

Bibliografia delle opere citate

Capitolo I

Le origini dell'istituto dell'indennità

SOMMARIO: 1. Le forme primigenie di indennità nell'Antica Grecia. – 2. La gratuità delle cariche politiche nella storia romana. – 3. La comparsa dell'indennità nell'Inghilterra del XIII secolo e la progressiva creazione, parzialmente consuetudinaria, di un modello. – 4. Il principio dell'indennità nelle Monarchie a Stati continentali: l'esempio francese. – 5. La natura dell'indennità nell'Inghilterra tra il XIII ed il XVII secolo e nelle Monarchie a Stati prima della Rivoluzione francese. – 6. Le ragioni del declino per desuetudine del principio indennitario in Inghilterra all'alba del governo rappresentativo.

1. Le forme primigenie di indennità nell'Antica Grecia.

Le prime tracce del pagamento di una somma (*ecclesiasticon*) in favore dei partecipanti ai lavori di un'assemblea politica risalgono ai tempi della democrazia ateniese¹. Già nel sesto secolo avanti Cristo, i cittadini di pieno diritto che partecipavano all'ecclesia, l'assemblea depositaria della sovranità e del potere cittadino, ricevevano, all'entrata della Pnice², una tavoletta che dovevano

¹ Il momento preciso in cui l'*ecclesiasticon* venne introdotto è ignoto. Per taluni la previsione risale agli ultimi anni dell'amministrazione di Pericle, mentre per altri è successiva. Cfr. in proposito, le storiche opere di A. BÖCKH, *Staatshaltung der Athener*, vol. I, Reimer, Berlin, I, 1851, 120; E. CURTIUS, *Griechische Geschichte*, vol. II, Duncker & Humblot, Berlin, 1878-1891, 227-228; G.F. SCHÖMANN, *Griechische Alterthümer*, vol. I, Weidmannsche Buchhandlung, Berlin, 1871, 329 ss.; G. BUSOLT, *Griechische Geschichte*, II, 2^a ed., Friederich Andreas Perthe, Gotha, 1895, 400 ss.; G. DE SANCTIS, *Atthis. Storia della repubblica ateniese dalle origini all'età di Pericle*, 2^a ed., Fratelli Bocca, Torino, 1912, 329 ss.; U. VON WILAMOWITZ-MOELLENDORFF, *Aristoteles und Athen*, II, Weidmannsche Buchhandlung, Berlin, 1893, 145 ss.; G. BUSOLT, H. SWOBODA, *Griechische Staatskunde: Hälfte. Allgemeine Darstellung des griechischen Staates*, II, O. Beck, München, 1926, 868 ss.; V. COSTANZI, *Le costituzioni di Atene e di Sparta*, Laterza, Bari, 1927, 26 ss.; G. GLOTZ, R. COHEN, *Histoire Grecque*, P.U.F., Paris, 1925, 467 ss.; H. FRANCCOTTE, *La polis grecque. Recherches sur la formation et l'organisation des cités, des ligues et des confédérations dans la Grèce ancienne*, Paderborn, 1907, 38 ss. V., inoltre, la completa bibliografia di G. GIANNELLI, *Trattato di storia greca*, 4^a ed., Tumminelli, Roma, 1961.

² Nel periodo preclassico e classico, ad Atene, l'abitudine di convocare l'assemblea nella piazza del mercato (agorà) venne meno per l'impossibilità di essa a contenere un numero di cittadini divenuto notevole. Il luogo scelto per la convocazione dell'assemblea popolare fu l'altura della Pnice – non distante dall'Acropoli – dove si trovava una cavità naturale nel terreno di

poi esibire al termine dei lavori assembleari per ricevere l'*ecclesiaticon*. Questo si configurava come una somma dovuta dalla collettività e pagata dall'erario della *polis* al cittadino per la sua partecipazione alla riunione³.

L'introduzione dell'*ecclesiaticon* segue la riforma degli ordinamenti di Solone operata da Clistene, da Aristide ed, infine, da Pericle⁴. Questo non è un caso. Dapprima, infatti, Clistene (510 a.C.) ruppe il predominio delle consorzierie gentilizie che governavano Atene elevando il numero dei senatori e, soprattutto, prevedendo che essi potessero essere scelti dall'ecclesia anche nella quarta classe a cui appartenevano, dopo le riforme di Solone, i cittadini che non vantavano alcuna proprietà⁵. Successivamente Aristide abolì i privilegi delle prime tre classi ed equiparò ad esse la quarta classe, prevedendo che tutte le magistrature, incluso l'arcontato, divenissero accessibili a tutti, indipendentemente, quindi, dal censo. Infine, Pericle consolidò la democrazia ateniese, ponendo al centro del sistema l'ecclesia e realizzando la prima forma nella storia di potere del popolo⁶.

Una forma di potere che è considerato il primo e più compiuto esperimento di democrazia diretta⁷. Un esperimento che, occorre sottolineare, prevedeva la compensazione dei cittadini chiamati nell'agorà a prendere le decisioni più rilevanti.

Con la previsione dell'*ecclesiaticon* si può affermare che tutte le funzioni e le cariche pubbliche fossero ad Atene remunerate.

Mentre però l'ufficio di giudice, ad esempio, poteva considerarsi un'attività svolta a favore degli altri, l'intervento all'Assemblea era l'esercizio stesso della sovranità⁸.

Bisogna ricordare, a questo proposito, che la partecipazione dei cittadini ateniesi all'assemblea generale non era una mera facoltà, ma si configurava

forma semicircolare che aveva la forma di un primitivo parlamento. Così M.A. LEVI, *La Grecia Antica*, Utet, Torino, 1976, 746.

³ G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 106 ss., 109.

⁴ Sulla Costituzione (in senso descrittivo) di Solone v. G.F. SCHÖMANN, *Griechische Altertümer*, vol. I, cit., 346.

⁵ G.F. SCHÖMANN, *Griechische Altertümer*, vol. I, cit., 354 ss.

⁶ Cfr. in proposito, almeno, V. EHERENBERG, *The origins of democracy*, in *Historia*, 1, 1950, 515 ss.; R. SEALEY, *The origins of demokratia*, in *Californian Studies in Classical Antiquity*, 6, 1974, 289 ss.; M.H. HANSEN, *The origin of the term demokratia*, in *Liverpool Classical Monthly*, XI, 1986, 35-36; L. CANFORA, *Studi sull'Athenaion Politeia pseudosofontea*, in *Memorie dell'Accademia delle Scienze di Torino*, s. V, IV, Torino, 1980, 34 ss.

⁷ Cfr. G. GALLI, *Storia delle dottrine politiche*, Mondadori, Milano, 2000, 1; S. CATALDI, *Il modello ateniese*, in G. SCHIAVONE (a cura di), *La democrazia diretta: un progetto politico per la società di giustizia*, Edizioni Dedalo, Bari, 1997, 19 ss.; B. VIRGILIO, *Atene. Le radici della democrazia*, Clueb, Bologna, 1994, 79 ss.; D. MUSTI, *Pubblico e privato nella democrazia periclea*, in *Quaderni urbinati di cultura classica*, XX, 1985, 7 ss.

⁸ A. TESO, *La retribuzione degli uffici pubblici nell'antichità (a proposito dell'indennità parlamentare)*, in *Nuova Antologia*, CLIX, 1912, 149 ss., 154.

come un loro preciso dovere⁹. Un dovere che però sempre più occupava il loro tempo e che doveva apparire assai gravoso ai cittadini ateniesi¹⁰.

In questo senso, le riforme della cittadinanza operate sotto Clistene, Aristide e Pericle avevano concesso diritti di partecipazione politica a molti stranieri nonché a liberti e meteci¹¹. Nuovi cittadini ateniesi che si guadagnavano da vivere con il proprio lavoro e per i quali la partecipazione ai lavori dell'assemblea sottraeva tempo ai propri affari privati. Inoltre, con Pericle l'ecclesia, divenendo centrale nell'ordinamento giuridico ateniese, iniziò a riunirsi molto più spesso, ordinariamente quattro volte al mese¹².

Questi due fatti storici sono assai importanti. La previsione dell'*ecclesiasticon* può essere, infatti, vista come una mediazione tra il dovere di partecipazione e la necessità di non penalizzare eccessivamente i cittadini che vivevano della propria attività lavorativa.

Inoltre, questa forma di compensazione, prevista a carico delle finanze della città, dimostra pure come la partecipazione effettiva ai lavori dell'ecclesia fosse ritenuta, già in quei tempi lontani, come una pratica da incentivare per garantire il buon funzionamento della democrazia ateniese¹³. Il che, se ci si riflette, è di particolare importanza proprio per un sistema di democrazia diretta, in cui mancando i rappresentanti e la loro assemblea come intermediari del popolo, è necessario che i cittadini non solo partecipino alle decisioni per conferire loro legittimità ma pure, come si richiederebbe d'altra parte ai rappresentanti, che lo facciano con sufficiente cognizione di causa¹⁴.

⁹Per ARISTOTELE (*Politica*, III, I, 1275a, 22-23), come noto, l'idea di partecipazione è insita nella nozione di cittadino che "in senso assoluto non è definito da altro che dalla partecipazione alle funzioni di giudizio e di carica magistratuale". Al riguardo si v. anche l'orazione funebre (epitaffio) pronunciato da Pericle nel 430 (riportata da Tuciddide nel suo libro sulla Guerra del Peloponneso, 2, 40, 2) in cui egli afferma come "In ogni cittadino non si distingue la cura degli affari politici da quella dei domestici e privati problemi, ed è viva in tutti la capacità di adempiere egregiamente agli incarichi pubblici, qualunque sia per natura la consueta mansione. Poiché unici al mondo non valutiamo tranquillo un individuo in quanto si astiene da quelle attività, ma superfluo. Siamo noi stessi a prendere direttamente le decisioni o almeno a ragionare come si conviene sulle circostanze politiche: non riteniamo nocivo il discutere all'agire, ma il non rendere alla luce, attraverso il dibattito, tutti i particolari possibili di un'operazione, prima di intraprenderla".

¹⁰A testimonianza di come tale dovere fosse divenuto gravoso, si veda anche la singolare usanza di stendere delle corde bagnate di tintura rossa a chiudere l'ingresso alla Pnice, in modo tale che i ritardatari, sporcati di vernice, non ricevessero alcun compenso pur potendo partecipare alla riunione. Così M.A. LEVI, *La Grecia Antica*, cit., 747.

¹¹V. in proposito, J.A.O. LARSEN, *Cleisthenes and the development of the theory of democracy at Athens*, in AA.VV., *Essays in political theory of democracy at Athens presented to G.H. Sabine*, Cornell University Press, Ithaca, 1948, 1 ss.

¹²Il che conduceva a quasi cinquanta adunanze ordinarie annuali a cui si devono aggiungere pure quelle straordinarie. Cfr. G.F. SCHÖMANN, *Griechische Alterthümer*, vol. I, cit., 463-464.

¹³G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 108.

¹⁴Si stima che la Pnice potesse contenere fino a venticinque mila cittadini in piedi. La parte-

Non può essere considerato un caso che ad Atene, fin da subito, si manifestassero alcuni rischi legati alla concessione di emolumenti ai membri di un'assemblea.

Il primo rischio fu il continuo aumento dell'*ecclesiasticon*. Questo aumento, pur incidendo in maniera trascurabile sul bilancio cittadino, portava con sé un secondo rischio assai più elevato, ossia favoriva l'indolenza dei cittadini ateniesi che, divenendo percettori di un reddito di partecipazione sempre più significativo, iniziarono sia a trascurare i propri affari privati sia, nell'esercizio della loro funzione, a subordinare l'interesse della città a quelli dell'assemblea stessa al fine unico di massimizzare sempre più i propri benefici.

Il decadimento dei costumi dei cittadini ateniesi è una critica assai ricorrente nelle opere dei commediografi e dei filosofi del tempo. Esso è spesso citato come uno dei fattori che condussero alla crisi della democrazia diretta ateniese¹⁵.

Non è probabilmente il fattore principale. La storia dimostra, infatti, che non furono tanto oboli ed elargizioni a mettere in crisi il governo popolare e gli istituti su cui questo si era retto, ivi compreso l'*ecclesiasticon*, quanto piuttosto la disfatta nella guerra del Peloponneso¹⁶.

Essa, infatti, aprì la strada alla ripresa del potere aristocratico con il conseguente abbandono dell'assemblea dei cittadini in favore di un'assemblea composta da un numero più limitato di membri, scelti nuovamente per censo.

L'*ecclesiasticon* non venne, però, immediatamente cancellato a dimostrazione di quanto il principio della remunerazione delle cariche pubbliche fosse penetrato nella coscienza degli ateniesi. Esso fu piuttosto sospeso nei periodi di guerra e diminuito nei periodi in cui Atene attraversò le peggiori crisi economiche, ma, al tempo stesso, fu più volte reintrodotta quando i tempi e la situazione economica lo consentivano.

In conclusione può affermarsi che l'indennità abbia mosso i suoi primi passi ad Atene nell'ambito della democrazia diretta completatasi sotto Pericle, ma

cipazione necessaria per la validità dell'assemblea era di cinquemila cittadini. Così M.A. LEVI, *La Grecia Antica*, cit., 747.

¹⁵ V. in proposito, ARISTOFANE, *Cavalieri*, versi 44 ss.; *Acarnesi*, versi 298-300. Il medesimo decadimento dei costumi è confermato da Socrate (SENOFONTE, *Memorabili*, III, 7); Tucidide, III, 38, e persino da Platone nel *Gorgia*, cap. LXXXIV e soprattutto nella *Repubblica*, Dialogo VIII, in cui Platone ricorda come ad Atene ciascuno vivesse "a suo talento". La critica è ripresa da L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Treves, Milano, 1869, 152, che afferma come ad "Atene dopo le leggi di Pericle, l'ufficio di andare alle assemblee divenne mestiere di lucro".

¹⁶ La guerra del Peloponneso fu combattuta dal 431 al 404 a.C. dalla lega peloponnesiaca, raccolta intorno a Sparta, e dalla lega delioattica, sotto la guida di Atene. La guerra ebbe fasi incerte. Nell'ultima fase della guerra, detta deceleica, Atene vide la disfatta della sua flotta a Egospotami nel 405 a.C. e di lì a poco dovette capitolare. Per i fatti e le fasi della guerra del Peloponneso non si può che rinviare a Tucidide ed alla sua opera che segna comunemente l'inizio della storiografia in senso proprio (in contrapposizione con l'opera del contemporaneo Erodoto ancora piena di immagini favolistiche).

sia poi sopravvissuta alla restaurazione aristocratica ed utilizzata per compensare i membri delle nuove assemblee rappresentative censuarie.

2. La gratuità delle cariche politiche nella storia romana.

Il principio affermatosi compiutamente in Grecia sotto Pericle per cui ogni servizio pubblico, tanto quello politico quanto quello amministrativo, dovesse essere compensato non fu mai fatto proprio dai Romani.

In età repubblicana è noto che senatori, consoli, pretori, censori, tribuni del popolo compivano il loro dovere senza ricevere alcuna remunerazione o rimborso per le spese assai ingenti che tali cariche spesso comportavano¹⁷.

Anzi il cittadino romano che voleva essere apprezzato per la sua attività, spesso e volentieri, investiva risorse personali e familiari per offrire servizi migliori, con la speranza che questo lo avrebbe aiutato nel proprio *cursus honorum* ad ottenere progressivamente magistrature sempre più rilevanti.

Insomma di una retribuzione o di una qualsivoglia forma di compensazione monetaria a Roma non si sentiva alcun bisogno. Questo avveniva sia perché il popolo di Roma era solito premiare con il proprio suffragio i membri delle *gens* più ricche e più illustri¹⁸ sia perché “il romano, nato a *regere imperio populos*, disdegnava nel suo orgoglio ogni ricompensa per i servizi resi alla patria”¹⁹.

Il termine stesso, *honores*, con cui si indicavano in età repubblicana tutte le magistrature romane è esemplificativo. Esse conferivano al cittadino prescelto un prestigio crescente nella società romana. Tale prestigio era ritenuto ricompensare, da solo, ogni spesa e sforzo personale che la carica pubblica richiedesse.

In tarda epoca repubblicana, iniziò ad affermarsi una diversa categoria di attività “pubblica” in senso ampio: i *munera*. Questi erano compiti di natura che oggi potremmo definire amministrativa, che i cittadini erano chiamati a svolgere nell'interesse di Roma²⁰. Quando tali compiti iniziarono a richiedere, per l'espansione dei domini romani, un'attività fuori Roma, magari per tempi assai lunghi, essi iniziarono ad essere remunerati²¹.

¹⁷ Cfr. T. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, vol. III, Verlag Von S. Hirzel, Leipzig, 1888, 900-901. L'A. racconta come solo Commodo istituì un emolumento per i senatori da corrispondere però come regalo di compleanno.

¹⁸ Sull'importanza dell'organizzazione gentilizia romana v. G. CARLE, *Le origini del diritto romano: ricostruzione storica dei concetti che stanno a base del diritto pubblico e privato di Roma*, Fratelli Bocca, Torino, 1888, 606-607.

¹⁹ Così A. TESO, *La retribuzione degli uffici pubblici nell'antichità (a proposito dell'indennità parlamentare)*, cit., 161. V. sulla questione anche R. DE NOVELLIS, *L'indennità ai deputati*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 7, 2, 1889, 34-35.

²⁰ V. sul punto G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 108.

²¹ In realtà dell'usanza di remunerare gli uffici fuori Roma c'è traccia già nell'ultimo periodo

L'incremento dei *munera* e la necessità di distinguerli dagli *honores* si pose in epoca imperiale. I secondi, ridotti rispetto al periodo repubblicano, continuarono ad essere svolti gratuitamente, mentre i primi furono sempre più spesso compensati. Talvolta, come accadde per i funzionari dell'imperatore, essi furono anche lautamente ricompensati.

Si potrebbe a questo punto dire che, almeno in età imperiale, gli *honores* corrisponderebbero a quelle attività politiche che i cittadini romani sono chiamati a svolgere negli organi che affiancano l'imperatore come ad esempio il Senato²², mentre i *munera* corrisponderebbero a quelle attività di carattere amministrativo che si sviluppano con l'accrescersi della complessità dell'ordinamento romano e, soprattutto, con l'accentramento del potere nelle mani dell'imperatore e la conseguente creazione di una burocrazia imperiale²³.

Questa distinzione, a prima vista chiara, è in realtà meno semplice da un punto di vista teorico.

Un punto certamente accomunava *honores* e *munera*. Esse erano entrambe *administratio rei publicae*²⁴. Per quanto riguarda le differenze, gli autori che se ne sono occupati sono giunti a risultati diversi. Per taluni, il tratto distintivo degli *honores* è stato individuato nella volontarietà di assumere la carica laddove i *munera* sarebbe stati obbligatori.

Altri hanno valorizzato piuttosto la posizione di prestigio che discendeva dall'assunzione di un *honor* rispetto a quella di chi invece riceveva un *munus*. Altri, infine, hanno puntato sulla gravosità del compito che il *munus* comportava rispetto all'*honor*.

Nessuna di queste distinzioni può essere fino in fondo determinante²⁵.

Infatti, man mano che si scende ad analizzare la specifica funzione esercitata, si denotano caratteristiche ora dell'uno ora dell'altro tipo. Quello che appare certo è che nella costituzione romana, intesa in senso descrittivo, l'idea che l'*honor* corrispondesse ad una funzione rappresentativa è assente perché manca l'idea stessa che una funzione possa essere svolta in rappresentanza dei cittadini di Roma²⁶.

repubblicano, T. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, vol. I, Verlag Von S. Hirzel, Leipzig, 1876, 281-284 e 290-291.

²² Un'opera fondamentale per ricostruire il funzionamento del Senato romano nelle diverse fasi della storia di Roma è quella di L. POMPILI OLIVIERI, *Il Senato romano nelle sette epoche di svariato governo*, Tipografia Contedini, Roma, 1840.

²³ Questo avvenne in particolare con la presa del potere di Augusto. Cfr. A. GRAZETTI, *Le basi amministrative del principato romano*, in *Aevum*, 30(1956), 97 ss.

²⁴ K. HEGEL, *Storia della costituzione dei municipi italiani. Dal dominio romano fino al cadere del XII secolo*, trad. it., Casa Editrice Italiana, Milano-Torino, 1861, 40.

²⁵ V. F. GRELLE, *Diritto e società nel mondo romano*, in *Scritti di Francesco Grelle*, a cura di L. FANIZZA, "L'Erma" di Bretschneider, Roma, 2005, 50 ss. V. dello stesso A. anche *Le categorie dell'amministrazione tardo-antica*, in A. GIARDINA (a cura di), *Società romana e impero tardo antico. I. Istituzioni, ceti, economie*, Laterza, Roma-Bari, 1986, 328.

²⁶ V. sulla Costituzione in senso descrittivo ed in particolare sulla *res publica constituta* dei romani, M. DOGLIANI, *Introduzione ad diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994, 73 ss.

Ciononostante, questa irrisolta dicotomia ha attraversato il Medioevo, in cui secondo alcuni Autori, ha pure giocato un ruolo importante per l'affermarsi di forme di governo aristocratiche o elitarie, per raggiungere, infine, la modernità²⁷. Nella modernità i *munera* sono stati associati agli incarichi di governo e come tali da retribuire, mentre gli *honores* sono stati ricondotti, invero piuttosto arbitrariamente, tra gli incarichi rappresentativi e, quindi, preferibilmente gratuiti.

Di qui deriverebbe conseguentemente pure l'idea che la funzione parlamentare sia da considerare, ancorché elettiva, come una carica onorifica. Ed in quanto onorifica essa debba essere prestata gratuitamente²⁸.

Seguendo questa tesi si potrebbe essere tentati di chiedersi se sia prevalso il principio greco della compensazione o quello romano della gratuità ed anche perché ciò sia avvenuto. In realtà questa indagine non sarebbe poi di grande utilità perché le somiglianze tra le democrazie antiche e quelle recenti non sono tali da rendere legittimo un paragone.

Molto utile è invece registrare perché le due grandi istituzioni politiche dell'antichità presero strade diverse e quali in particolare furono le motivazioni. La compensazione prevista da Atene per incentivare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e la gratuità romana come corrispettivo del prestigio reso dalla carica assunta sono argomenti penetrati nella tradizione culturale occidentale, che riaffiorano costantemente nella storia e nel dibattito politico.

3. La comparsa dell'indennità nell'Inghilterra del XIII secolo e la progressiva creazione, parzialmente consuetudinaria, di un modello.

In tempi relativamente più vicini a noi, il principio della corresponsione di un emolumento ai rappresentanti, declinata ora come retribuzione per un servizio prestato ora come rimborso degli oneri e delle spese sostenute, compare per la prima volta in Inghilterra nel XIII secolo sotto Enrico III, successore dello storico sovrano Giovanni Senzattera (John Lackland)²⁹.

L'indennità apparve quindi fin dalla fondazione delle istituzioni rappresen-

²⁷ G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 108.

²⁸ La tesi in questione che vedrebbe l'origine onorifica della funzione parlamentare è di P. WIGNY, *Droit constitutionnel: principes et droit positif*, E. Bruylant, Bruxelles, 1952, 488, nt. 326.

²⁹ Giovanni d'Inghilterra, noto pure come Giovanni il Plantageneto o Giovanni Senzattera, regnò dal 1199 al 1216. Egli può dirsi il primo e forse l'ultimo sovrano assoluto della storia inglese. Il primo perché, nel tentativo di instaurare una monarchia teocratica, entrò in rotta di collisione con l'aristocrazia e l'alto clero, che invece, pretendevano il rispetto degli obblighi feudali. L'ultimo perché la convocazione del primo parlamento avvenne proprio ad opera del suo successore Enrico III.

tative inglesi. È prevalente la tesi per cui l'usanza di corrispondere ai rappresentanti un emolumento sia sorta da un principio di *common equity* senza una statuizione positiva³⁰.

In quei tempi remoti, occorre rammentare, infatti, che le convocazioni parlamentari erano per lo più il preannuncio di nuove imposte straordinarie per raccogliere fondi per nuove guerre ed imprese del Sovrano³¹. Motivo per cui né le contee ed i *borough* aspiravano ad eleggere i propri rappresentanti né i cittadini erano particolarmente desiderosi di ottenere una nomina che non comportava particolari vantaggi, ma piuttosto esponeva a forti disagi³².

La prima fonte normativa in cui il principio indennitario è formalizzato è il *writ* "De expensis Militum Civium Bergensium" che Enrico III indirizzò, nel 1265, allo sceriffo di York. Esso conteneva l'ordine alle contee, alle città ed ai borghi, di inviare cavalieri, cittadini e borghesi quali rappresentanti al Gran Consiglio convocato a Westminster e di corrispondere loro un'indennità di due scellini al giorno. Il Gran Consiglio di cui trattasi è quello convocato da Simone di Monfort e può dirsi il primo parlamento inglese³³.

Il *writ* citato è il primo di una lunga serie di atti, adottati di volta in volta dai monarchi inglesi, in cui si riconosceva sia un diritto all'indennità per i rappresentanti convocati a Westminster sia un obbligo in capo alle diverse circoscrizioni di provvedere a sceglierli e, a mandato concluso, di corrispondere loro quanto dovuto³⁴.

Il *Writ* del 1265, così come quelli che seguirono, costruiva l'indennità come corrispettivo "for the expenses of the Knight of the Shire serving in Parliament". Essa era destinata a coprire le spese di viaggio e quelle di alloggio *reasonable* e configurava, quindi, l'emolumento come una sorta di diaria³⁵.

Un altro *writ de expensis* del 1300, questa volta sotto Edoardo I, accanto all'ordine di pagamento contiene l'espressione "secondoché si è praticato in casi simili". Questa formulazione porta a ritenere che, a quel tempo, si fosse già radicata la consuetudine del pagamento.

³⁰ Questa è la tesi riportata nell'opera monumentale di R. HENRY, *The History of Great Britain*, vol. X, A. Strahan, London, 1800, 61 per il quale "This custom of the representatives receiving and their constituents paying wages commenced with the commencement of representation from a principle of common equity without any positive law".

³¹ L'annotazione sulla natura delle convocazioni è di F. RACCIOPPI, I. BRUNELLI, *Art. 50, Commento allo Statuto del Regno*, vol. III (dall'art. 48 all'art. 84 ed ultimo), Utet, Torino, 1909, 23.

³² V. sulla difficoltà di trovare candidati R. HENRY, *The History of Great Britain*, cit., 57-58.

³³ V. G. MUSCA, *La nascita del parlamento nell'Inghilterra medievale*, Edizioni Dedalo, Bari, 1994. V. sull'evoluzione dei sistemi costituzionali moderni l'opera di G.G. FLORIDIA, *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale. Dal Medioevo inglese al 1791*, Giappichelli, Torino, 1991.

³⁴ V. l'assai accurata ricostruzione dell'indennità parlamentare inglese di E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, in *Rassegna Nazionale*, fasc.li 16 maggio, 1° e 16 giugno 1907, 467 ss.

³⁵ *Ibidem*, 468.

Il *quantum* dovuto era specificato tanto nel *Writ* del 1265 come in quello del 1300, ma questo non deve far pensare che si trattasse di una somma fissa. Più correttamente essa può considerarsi come una indennità minima che le *constituencies* erano tenute a riconoscere. Infatti, non solo il Re poteva certamente aumentarla, ma pure l'emolumento poteva essere oggetto di una "contrattazione" tra il rappresentante e la comunità che lo inviava. L'ammontare dell'indennità dipendeva, quindi, anche dalle richieste del rappresentante e dalle scelte e dalle disponibilità della Comunità rappresentata³⁶. In questa contrattazione si può già scorgere un'oscillazione, che poi è una costante storica, nella natura dell'emolumento, da diaria per le spese sostenute a corrispettivo per l'incarico svolto.

Può far sorridere, ma spiega bene il contesto e la natura dell'indennità, la vicenda del deputato Strange, che eletto per la circoscrizione Dublino nel 1463, si impegnava a rappresentare i cittadini per il prezzo di un barile e mezzo di aringhe sotto sale, da consegnarsi improrogabilmente entro Natale e, preferibilmente, qualche giorno prima per essere opportunamente dissalate e, quindi, pronte per il tradizionale antipasto del pranzo irlandese³⁷.

Più tardi, a partire dal XVI secolo, l'indennità fu stabilita attraverso specifici *Act*. La somma prevista da queste statuizioni fu di quattro scellini al giorno per i deputati delle contee e di due scellini sempre al giorno per i deputati dei borghi e delle città. Anche in questo caso si deve ritenere che la somma fosse da intendere come un minimo liberamente elevabile.

Per consuetudine o per statuizione, l'indennità fu ovunque e costantemente corrisposta in Inghilterra dalla metà del secolo XIII fino alla metà del secolo XVII. Questa continuità temporale permette di parlare di un modello con caratteristiche proprie.

Innanzitutto era data a tutti i deputati in modo indipendente dal fatto che essi ne avessero realmente bisogno. Non era affatto reputato disdicevole, nemmeno dai più ricchi cavalieri della Corona, richiedere il pagamento di quanto dovuto o pattuito³⁸.

In secondo luogo, l'ammontare del compenso fu spesso assai differenziato tra i deputati³⁹. Vero è che alcuni *writ* prima, e taluni più precisi *Act* dopo, intervennero a determinare gli emolumenti, ma tale indicazione rimase sempre da intendersi come un minimo garantito, ben potendo le comunità decidere di compensare in modo più abbondante i propri rappresentanti, tenendo conto di numerose variabili tra cui il talento del rappresentante nel difendere gli in-

³⁶I cavalieri ad esempio erano di norma remunerati maggiormente rispetto agli altri rappresentanti cfr. R. HENRY, *The History of Great Britain*, vol. X, cit., 62.

³⁷La curiosa vicenda è raccontata da F. RACCIOPPI, I. BRUNELLI, *Art. 50, Commento allo Statuto del Regno*, cit., 24.

³⁸R. HENRY, *The History of Great Britain*, cit., 64.

³⁹Così W. STUBBS, *Constitutional History of England, in its Origin and Development*, vol. III, Clarendon Press, Oxford, 1878, 483.

teressi specifici della *constituency*, la ricchezza dei grandi elettori, la disponibilità di più candidati⁴⁰.

Infine, l'indennità, pur essendo prevalentemente una questione privata tra il deputato e la comunità rappresentata, fu oggetto anche di un controllo che si potrebbe definire pubblicistico.

Esso si sostanzia principalmente nel controllo da parte del Cancelliere sulla presenza effettiva dei rappresentanti alle sessioni parlamentari: essi dovevano, infatti, presentarsi di fronte a lui, al termine dei lavori parlamentari, per mostrare di aver compiuto in pieno il loro mandato. Il Cancelliere, verificata la loro partecipazione alle sedute, rilasciava un *writ* che costituiva per i rappresentanti il titolo per esigere dalla Comunità di riferimento la somma pattuita e, quindi, loro spettante⁴¹.

A questo controllo, si aggiunse a partire dal Regno di Enrico VIII, la regola che i deputati assenti non avessero diritto all'indennità e, successivamente, anche un meccanismo per decurtare quanto dovuto per ogni assenza ingiustificata alle sedute parlamentari⁴².

Per quanto riguarda il fondamento dell'indennità inglese, esso non va ricercato in questioni di diritto elettorale e nella necessità di estendere l'eleggibilità, ma piuttosto deriva dalla combinazione di una motivazione pragmatica ed una teorica. La prima risiede nella necessità di trovare qualcheduno disposto ad accettare la rappresentanza. La seconda nell'esigenza di giustizia, propria della *common law*, di compensare chi sopporti "un sacrificio di denaro e una perdita di tempo" nello svolgimento di un compito per l'interesse di altri⁴³.

4. Il principio dell'indennità nelle Monarchie a Stati continentali: l'esempio francese.

Nelle Monarchie a Stati continentali sorte sulle rovine del feudalesimo e dell'unità religiosa, forme primordiali di indennità sono certamente note, ma non raggiunsero mai la stabilità e l'articolazione del modello inglese⁴⁴.

⁴⁰ Cfr. R. HENEY, *The History of Great Britain*, cit., 62. V. anche E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 469. L'ammontare dell'indennità fu di norma previsto dalla medesima assemblea che provvedeva all'elezione. Così D.J. MEDLEY, *A Student's Manual of English Constitutional History*, B. Blackwell, London, 1902, 203.

⁴¹ Questo avvenne almeno a partire dal *Writ* del 1305 in cui Edoardo I invitava i membri del Parlamento a rivolgersi al Cancelliere per ottenere i loro *writs* di pagamento. Così E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 468.

⁴² *Ibidem*, 470.

⁴³ Così R. HENRY, *The History of Great Britain*, cit., 63.

⁴⁴ Si v. per la storia tutta peculiare degli stati generali sabaudi l'opera di F. SCLOPIS, *Degli stati generali e d'altre istituzioni politiche del Piemonte e della Savoia: saggio storico corredato di documenti*, Stamperia Reale, Torino, 1851.

Laddove, come in Francia, la tripartizione giuridico sociale di origine feudale assunse con gli Stati generali una sua apparente stabilità, la questione del pagamento di una somma a favore dei rappresentanti degli Stati si presentò fin da principio⁴⁵.

Fin dalla prima convocazione, l'usanza fu quella di indennizzare le spese di trasporto e quelle di soggiorno agli Stati generali. Inizialmente il clero e la nobiltà provvedevano ai propri rappresentanti mentre le Comunità locali pensavano ai propri rappresentanti al terzo Stato⁴⁶. Il re, per suo conto, si occupava del vitto dei partecipanti alle assemblee per tutta la durata della sessione⁴⁷.

Come in Inghilterra, la rappresentanza non era, però, un incarico particolarmente ricercato. Più che un onore, la rappresentanza era considerata un vero e proprio peso. Non aiutavano certamente le difficoltà di spostamento e di comunicazione oltre che naturalmente il dover assentarsi dalla propria casa e dai propri affari per tutta la durata della sessione parlamentare.

Nonostante, come detto, una qualche forma di indennizzo fosse sempre prevista, non era raro che gli incaricati si rifiutassero di adempiere il loro compito o lasciassero in anticipo senza votare le loro assemblee⁴⁸. Il fenomeno assunse una tale portata che si dovettero prevedere misure coercitive per obbligare i rappresentanti a svolgere il loro compito e vere e proprie sanzioni pecuniarie per i deputati assenteisti⁴⁹. Occorre anche segnalare che si diffuse pure tra le classi più elevate, in particolare quelle dei primi due stati, la pratica di nominare dei procuratori che svolgessero le attività in vece dei rappresentanti⁵⁰.

Con il tempo, i rappresentanti eletti iniziarono anche a subordinare l'accettazione dell'incarico al pagamento preventivo di una somma da parte della comunità locale che si aggiungeva ai rimborsi loro spettanti⁵¹. Questa somma si differenziava dal mero rimborso delle spese di viaggio e di alloggio e in essa possono scorgersi alcuni tratti dell'indennità di funzione, più vicina ad una retribuzione per il mandato ricevuto.

⁴⁵ Gli Stati generali furono convocati, per la prima volta, dal re Filippo il Bello il 10 aprile 1302 nella chiesa di Notre-Dame a Parigi per sostenere il re minacciato dalla bolla *Ausculta fili* del papa Bonifacio VIII. Dal 1302 al 1789, gli Stati generali non costituirono mai un'istituzione regolare. Anzi essi non furono più convocati dal 1615, durante il periodo dell'assolutismo, fino appunto al 1789. Cfr. E.J.B. RATHERY, *Histoire des états généraux de France, suivie d'un examen comparatif de ces assemblées et des parlements d'Angleterre, ainsi que des causes qui les ont empêchées de devenir, comme ceux-ci, une institution régulière*, De Cosse et N. Delamotte, Paris, 1845, 364.

⁴⁶ Cfr. A. BRUNIALTI, *L'indennità ai deputati*, in *La nuova Rivista*, 1882, 2, 3, 54, 163.

⁴⁷ E.J.B. RATHERY, *Histoire des états généraux de France, suivie d'un examen comparatif de ces assemblées et des parlements d'Angleterre*, cit., 364.

⁴⁸ *Ibidem*, 365.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, 366.

⁵¹ *Ibidem*, 367. V. anche J.J. GARNIER, *Histoire de France*, XIX, Chez Saillant, Desaint, 1778, 342.

Bisogna però dire che sui compensi pattuiti con le singole comunità vi sono pochi documenti almeno fino alla fine del XVI secolo. Per cui è molto difficile valutare quanto il fenomeno fosse sviluppato e comune.

Viceversa, a partire dagli Stati Generali del 1576 sono noti veri e propri tariffari che prevedono indennità giornaliere diversificate sia in ragione dell'appartenenza a clero, nobiltà o borghesia sia, per nobiltà e clero, in ragione del titolo nobiliare e del grado raggiunto nella gerarchia ecclesiastica.

L'istituzionalizzazione dei tariffari pose immediatamente il problema di chi dovesse corrispondere l'indennità ai rappresentanti dei tre Stati. Come in Inghilterra, pure in Francia, il pagamento fu imposto alle comunità locali. Le Province francesi furono chiamate a provvedere alle indennità dei propri rappresentanti così come a quelle dei rappresentanti di nobiltà e clero. Quest'obbligo fu assai contrastato dalle comunità provinciali che ritenevano assai iniquo dover pagare per servizi che erano resi ai nobili ed al clero ossia in favore dei rappresentanti dei due Stati i cui interessi erano spesso contrapposti a quelli del Terzo Stato⁵².

A questo proposito, occorre anche osservare come i nobili ed il clero ricevessero un'indennità diaria superiore, talvolta anche tripla, rispetto ai deputati del Terzo stato. Questo concorse, secondo la dottrina francese, a rendere l'istituto della rappresentanza assai malvisto dai cittadini che non lo ritenevano affatto uno strumento per difendere realmente i propri interessi. Tale percezione non poté che ripercuotersi sul prestigio degli stati generali offrendo nel tempo un argomento in più alla monarchia per smettere di convocarli, senza una reale opposizione delle comunità provinciali⁵³.

Tutto ciò concorre a spiegare, unito alle debolezze proprie di questa istituzione, perché dopo il fallimento degli Stati generali del 1614, essi non furono più convocati fino all'ultima, e per loro fatale, convocazione del 1789⁵⁴.

5. La natura dell'indennità nell'Inghilterra tra il XIII ed il XVII secolo e nelle Monarchie a Stati prima della Rivoluzione francese.

Sia il modello indennitario sorto e sviluppatosi in Inghilterra tra il XIII ed il XVII secolo sia quello apparso, in modo più estemporaneo, nelle Monarchie a Stati, di cui la Francia rappresenta il modello più compiuto, avevano la loro ragion d'essere nell'idea che i rappresentanti fossero "veri e propri mandatari

⁵² *Ibidem*, 367-368.

⁵³ *Ibidem*, 370.

⁵⁴ Gli Stati Generali del 1614, convocati formalmente sotto Luigi XIII succeduto all'età di nove anni al padre Enrico IV assassinato nel 1610, furono organizzati dalla madre Maria dei Medici e da Richelieu. Il motivo della convocazione era acconsentire a vietare la vendita degli uffici pubblici. Il Terzo Stato e la Nobiltà non riuscirono a giungere ad alcun accordo e la riunione si concluse con un fallimento.

nel senso che tale parola assume nell'ambito del diritto privato"⁵⁵. Di conseguenza, essi non rappresentavano la Nazione e la loro assemblea non costituiva uno dei poteri dello Stato, come invece accadrà nello Stato liberale⁵⁶.

Erano, invece, rappresentanti dei loro committenti e per essi stabilivano relazioni contrattuali con lo Stato, in quanto autorità sovrana⁵⁷. Questo vuol dire che nell'esercizio delle loro funzioni assembleari i rappresentanti erano indipendenti dallo Stato e non concorrevano a formarne la volontà, ma al massimo limitavano o frenavano l'autorità regia sulla base delle istruzioni ricevute dai mandatari⁵⁸.

D'altra parte fino alle rivoluzioni liberali, concetti quali interesse generale, rappresentanza pubblica e sovranità popolare non esistevano nel significato che oggi noi attribuiamo comunemente loro⁵⁹. Se venivano utilizzati era più per riferirsi a caratteristiche di ordinamenti lontani nel tempo quali quelli della città di Atene o della Roma repubblicana.

A quel tempo, il diritto pubblico si confondeva con il diritto privato, anzi, ad essere precisi, il secondo tendeva ad assorbire il primo; motivo per cui il concetto della rappresentanza pubblica non esisteva e tutto ruotava attorno al concetto di mandato⁶⁰.

Le relazioni che si instauravano tra mandatario e mandante avevano una

⁵⁵ Questo rapporto è chiarissimo per tutta la durata degli Stati Generali francesi mentre tende a sfumare, a poco a poco, in Inghilterra con il progressivo sviluppo dell'istituzione parlamentare. Così D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica. I. L'indennità ai deputati*, Zanichelli, Bologna, 1887, 10. Nello stesso senso v. F. RACCIOPPI, I. BRUNELLI, *Art. 50. Commento allo Statuto del Regno*, cit., 23.

⁵⁶ D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica. I. L'indennità ai deputati*, cit., 10.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*, 10-11.

⁵⁹ *Ibidem*, 11. Con la comparsa di tali concetti ha origine la contrapposizione tra mandato ed indipendenza del rappresentante ed il dibattito, in chiave moderna, tra mandato vincolante e mandato generale. V. in dottrina l'opera di H.F. PITKIN, *The Concept of Representation* (1972), trad. it., *Il concetto di rappresentanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, 144-177. Nella dottrina italiana si v. almeno, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967; M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, in AA.VV., *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento: atti della terza Giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea*, Ed. Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, Venezia, 1997, 21 ss. nonché in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, 1999, 570 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991; G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 287 ss.; M. FIORAVANTI *La scienza del diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1994. In tempi più recenti cfr anche V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, 4, 2011; R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenza del modello statunitense*, Franco Angeli, Milano, 2013, 15 ss.

⁶⁰ D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica. I. L'indennità ai deputati*, cit., 11.

natura intrinsecamente contrattuale. I mandatari ricevevano un mandato che li vincolava e che non potevano immaginare di sorpassare – senza una previa autorizzazione – nemmeno qualora ritenessero una singola decisione vantaggiosa per i mandanti. Se oltrepassava il mandato ricevuto, il rappresentante/mandatario era personalmente responsabile⁶¹.

Il meno che gli potesse accadere era di non ricevere l'indennità prevista.

Secondo lo schema privatistico del mandato, i rappresentanti inglesi e quelli negli stati generali francesi erano legati in modo indissolubile alla volontà del mandatario.

Il mandato rappresentativo che oggi definiamo politico era, all'epoca, un mandato civile con tutti gli onori e gli oneri corrispondenti. Questo era perfettamente logico e conseguente rispetto ad un sistema in cui ad essere rappresentati negli Stati o nel Parlamento (inglese) non erano il popolo o la nazione ma gli interessi dei diversi stati, o nel caso inglese, delle *constituencies*⁶². L'indennità era parte di questo rapporto di natura prettamente privatistica tra rappresentanti e rappresentati e trovava in esso la sua ragion d'essere. L'indennità era, dunque, il modo con cui il mandante compensava il mandatario se e nel caso questi svolgesse correttamente il mandato ricevuto.

6. Le ragioni del declino per desuetudine del principio indennitario in Inghilterra all'alba del governo rappresentativo.

Il sistema di indennità parlamentare durò in Inghilterra, come si è anticipato, dalla metà del secolo XIII alla metà del secolo XVII. Dopo circa quattro secoli, esso scomparve, a poco a poco, così come era sorto. Ciò avvenne per desuetudine senza, cioè, alcuna norma abrogatrice o decisione che riconoscesse nell'indennità un qualche elemento nocivo per il regime rappresentativo che, nel frattempo, era andato sempre più pienamente affermandosi in Inghilterra⁶³.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² V. la precisazione sui concetti di rappresentanza politica e rappresentanza di interessi di N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1988, 11. Per un esame del pensiero di Bobbio sulla democrazia v. lo studio di E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, 4, 2015, spec. 14.

⁶³ L'ultima traccia dell'antica indennità si ha nel 1681, quando dopo lo scioglimento del Parlamento, il deputato Thomas King, non avendo ricevuto quanto pattuito dalla città di Harwich, decise di ricorrere alla giustizia presentando una petizione in cui scriveva che "he had served as burgesse in Parliament for the borrough severall years and did give his constant attendance therein" ma che nonostante la sua dedizione "the borrough had not paid him his wages, though often requested so to do". Verificati i fatti, il Lord Chancellor, Heneage Finch of Nottingham, concesse al deputato King il tradizionale *writ de expensis burgensium levandi*. Per questa importante decisione fu attribuita a Lord Nottingham la massima onorificenza inglese (*Great Seal*). Il

Per taluni studiosi questo si verificò perché il mandato parlamentare era divenuto di per sé stesso in grado di remunerare il rappresentante per il tempo perduto e per le spese sostenute. La rappresentanza iniziò a essere vista come uno strumento per raggiungere aspirazioni più elevate potendo stringere, grazie alla partecipazione alle assemblee parlamentari, una serie di relazioni sociali, utili successivamente per incrementare la propria attività privata⁶⁴.

Questa tesi è assai interessante perché reintroduce nel dibattito sull'indennità l'idea, già affiorata nella Roma antica, che il servizio prestato possa ritenersi compensato dalla posizione assunta nella società e dai vantaggi che questa posizione può nel futuro comportare.

Non tanto, però, perché si immagina un guadagno immediato nell'espletamento del mandato quanto piuttosto, al di fuori di esso, nella promozione della propria persona, della propria famiglia e della propria attività professionale.

Per altri studiosi la caduta in desuetudine dell'indennità si verificò perché, divenendo il mandato assai più conteso, molti candidati iniziarono a rinunciare preventivamente al compenso⁶⁵. Poiché il peso dell'indennità ricadeva in Inghilterra sempre sulle comunità locali e, come si è visto, era ammessa una contrattazione, esse spesso e volentieri iniziarono a nominare come rappresentanti chi offriva i propri servizi gratuitamente⁶⁶. Questo avveniva nonostante esistessero degli statuti che avevano formalizzato un compenso minimo e nonostante il principio dell'indennità fosse ritenuto un principio di equità derivato dalla *common law*.

Entrambe le tesi hanno il pregio di concorrere a spiegare perché la scomparsa dell'indennità avvenne progressivamente tanto che solo con la dinastia degli *Stuart* possa dirsi, e solo in via generale⁶⁷, affermata in Inghilterra la gratuità del mandato rappresentativo.

Le due motivazioni storiche non sono però alternative, ma probabilmente esse concorsero insieme a determinare l'abbandono dell'indennità nel senso che sia la molteplicità di candidati e la conseguente contesa per l'assunzione

fatto è ricordato da F. RACCIOPPI, I. BRUNELLI, *Art. 50*, cit., 24. Una sua descrizione più approfondita è rintracciabile nel libro di J. CAMPBELL, *The Lives of the Lord Chancellors and Keepers of the Great Seal of England*, vol. III, Lea and Blanchard, Philadelphia, 1847, 330.

⁶⁴ In questo senso, W. STUBBS, *Constitutional History of England, in Its Origin and Development*, vol. III, cit., 485; D.J. MEDLEY, *A Student's Manual of English Constitutional History*, cit., 203.

⁶⁵ W.R. ANSON, *Law and the Custom of the Constitution*, vol. I, *Parliament*, Clarendon Press, Oxford, 1897, 148.

⁶⁶ V. l'esempio della città di Cambridge che nel 1427 riuscì a convincere i propri rappresentanti a prendere meno di quanto dovuto, come ricordato, da D.J. MEDLEY, *A Student's Manual of English Constitutional History*, cit., 203.

⁶⁷ Solo in via generale perché come ricorda E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 472 si rintracciano anche posteriormente collegi elettorali che continuarono a corrispondere un'indennità.

della carica sia il ruolo sociale assunto dai deputati spiegano bene perché si sia affermata la nuova prassi.

Esse però non sembrano comunque risolutive. Bisogna infatti considerare il fatto che la Gloriosa Rivoluzione aprì la strada con il *Bill of Rights* alla monarchia costituzionale inglese e poi al governo parlamentare. Questo passaggio portò al superamento della nozione di rappresentanza come mandato civile, della *constituency* come mandante e dei deputati come mandatari. Ciò tolse all'indennità parlamentare ed al modello con cui essa era definita, corrisposta e riscossa la sua fondamentale ragion d'essere. Affermandosi progressivamente il principio della rappresentanza politica e dell'interesse generale cadevano le giustificazioni teoriche più importanti a favore dell'indennità come conseguenza della naturale onerosità del mandato.

Fu, dunque, soprattutto questa epocale trasformazione della rappresentanza, sorretta dalle circostanze pragmatiche su menzionate, che portarono in Inghilterra alla desuetudine dell'indennità.

Curiosamente proprio il Paese in cui l'indennità in senso moderno aveva mosso i suoi primi passi divenne per tutto l'Ottocento, l'esempio per tutti coloro che vi si opponevano, sostenendo la necessaria gratuità del mandato. Questo perché le istituzioni inglesi rappresentavano in modo incontrovertibile un modello assai sviluppato e si dimostravano molto più salde rispetto a quelle degli altri Paesi europei⁶⁸. Tutto ciò rafforzava molto le tesi di chi non riteneva che l'indennità potesse migliorare l'attività dei Parlamenti.

Proprio a due eminenti studiosi inglesi si deve il fondamento teorico della gratuità del mandato. Il riferimento è a Stuart-Mill nell'ambito delle sue considerazioni sul governo rappresentativo e ad Hare nella sua monumentale opera sull'elezione dei membri delle assemblee rappresentative⁶⁹.

Entrambi gli Autori erano grandi sostenitori dell'ampliamento dei diritti elettorali e, per questa ragione, erano un punto di riferimento per i democratici europei⁷⁰. Curiosamente però divennero anche un riferimento per molti conservatori proprio per la loro posizione sull'indennità parlamentare. Questo poté avvenire perché sia Stuart-Mill che Hare negavano la tesi per cui il suf-

⁶⁸ Sulle istituzioni inglesi nell'Ottocento si v. A. TORRE, *L'esperienza parlamentare di Westminster. Tradizione, riforme e supremazia del Legislativo nell'Inghilterra liberale*, in A.G. MANCA, E. LACCHÉ (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali ottocenteschi / Parlament und Verfassung in den konstitutionellen Verfassungssystemen Europas*, Il Mulino-Duncker&Humblot, Bologna-Berlin, 2003, 371 ss.

⁶⁹ Cfr. J. STUART MILL, *Considerations on representative government*, trad. it. di P. Crespi, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Bompiani, Milano, 1946; T. HARE, *A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, Longman, London, 1859, 118 ss. Sul pensiero di Mill e sulla sua declinazione del principio di utilità v. D.F. THOMPSON, *John Stuart Mill and Representative Government*, Princeton University Press, Princeton, 1976; L.M. BASSANI, A. MINGARDI, *Dalla Polis allo Stato: Introduzione alla storia del pensiero politico*, Giappichelli, Torino, 2015, 219 ss.

⁷⁰ Anche se va ricordato entrambi sostenevano l'idea del voto plurimo o cumulabile, V. sul punto P. DONATELLI, *Introduzione a Mill*, Laterza, Bari, 2007.

fragio universale richiedesse necessariamente il riconoscimento di un'indennità ai rappresentanti⁷¹. Non ritenevano, in altri termini, che la previsione di un indennizzo, rendendo il Parlamento accessibile anche ai non abbienti, aumentasse la reale libertà di scelta degli elettori e migliorasse la qualità del Parlamento⁷².

Le argomentazioni di Stuart-Mill sono in proposito illuminanti, anche se appaiono ragionevolmente legate anche alla situazione di particolare benessere della società inglese dell'epoca che ne faceva un *unicum* in Europa per qualità della vita e diffusione dell'istruzione.

Egli, in primo luogo, sostiene che il principio proprio di ogni competizione democratica per cui nessun pagamento deve essere richiesto né permesso al candidato per accaparrarsi i voti deve essere inteso anche come divieto che pagamenti di qualsiasi sorta e natura vengano viceversa effettuati a favore del deputato dalla *constituency* che lo ha eletto e che il deputato rappresenta ancorché, dopo l'avvento del governo parlamentare, non più in modo esclusivo⁷³.

In termini concreti Stuart-Mill argomenta che “quale che fosse la remunerazione annessa alla funzione legislativa non sarebbe punto una attrattiva per le persone impegnate seriamente in altre professioni lucrative con probabilità di successo”. Per contro, se la remunerazione fosse prevista “l'ufficio d'un membro del Parlamento diverrebbe per se stesso una occupazione perseguita, come tante altre, in vista unicamente dei suoi profitti” e come tale, verrebbe agognata dagli avventurieri di bassa lega⁷⁴.

La seconda argomentazione, assai convincente, portata da Stuart-Mill è che l'indennità trasformerebbe la rappresentanza in una vera e propria occupazione. Non però un'occupazione stabile ma, al contrario, assai precaria vista la crescente competizione per accaparrarsi un seggio. In quanto tale essa sarebbe “sottoposta agli effetti demoralizzanti d'una occupazione essenzialmente precaria”. La precarietà spingerebbe inevitabilmente i deputati a cercare durante il mandato tanto di massimizzare i propri profitti quanto di guadagnarsi il favore degli elettori con ogni mezzo al fine di conservare la carica⁷⁵.

Questo tentativo di accaparrarsi la simpatia degli elettori darebbe origine ad ogni genere di promesse, oneste o disoneste, possibili o impossibili, e porterebbe i candidati al seggio a rivaleggiare l'un l'altro nel favorire i sentimenti più bassi e i pregiudizi più grossolani della parte più rozza della massa⁷⁶. Ciò

⁷¹ V. in proposito l'esame critico delle tesi di Stuart Mill ed Hare compiuto da L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, E. Treves, Milano, 1869, 238 ss.

⁷² J. STUART-MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., 192 ss.

⁷³ *Ibidem*, 193.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Stuart-Mill utilizza l'immagine evocativa dell'asta tra il demagogo Cleone ed il mercante di

condurrebbe, per Stuart-Mill, non certamente alla selezione delle intelligenze migliori, ma al successo degli adulatori più abili, dei corruttori più esperti. Finirebbe per creare, sempre secondo Stuart-Mill, una schiera di cortigiani assai più vasta rispetto a quella di ogni monarchia assoluta⁷⁷.

La descritta deriva della rappresentanza, legata al tentativo di accaparrarsi i favori degli elettori con ogni mezzo, è il fulcro della tesi di Hare, per il quale l'indennità, con gli effetti nefasti che finirebbe con produrre nella selezione dei deputati, sarebbe in grado anche di screditare l'istituzione parlamentare, intesa nel suo complesso, agli occhi del cittadino⁷⁸.

Le tesi di Stuart-Mill e di Hare sulla necessaria gratuità del mandato parlamentare avevano il loro punto debole sul come garantire che una persona con qualità preminenti, ma sprovvista di mezzi potesse comunque aspirare ad un seggio parlamentare. Entrambi si rendevano conto che non dare risposta a questa questione avrebbe finito con pregiudicare la coesistenza tra la teoria del suffragio universale e la teoria sulla gratuità del mandato. Quest'ultima, nonostante le ragioni presentate, rimaneva tacciabile di difesa dello *status quo* nonché delle aristocrazie politiche esistenti.

Per questa ragione entrambi sostennero che la gratuità del mandato non escludeva la possibilità che una persona con grandi qualità, ma senza adeguate risorse potesse essere aiutata attraverso una sottoscrizione pubblica promossa da quei cittadini che non volessero privarsi delle qualità che tale persona poteva offrire⁷⁹.

Come lo stesso Stuart-Mill rileva, questa possibilità non è di facile realizzazione perché non è così scontato che le masse si preoccupino di distinguere tra una persona meritevole ed un aduttore, quindi, potendo facilmente equivocarsi nella loro scelta⁸⁰.

Inoltre, sia pure consentito dire che la sottoscrizione pubblica finirebbe con il contraddire lo stesso principio da cui il medesimo Stuart-Mill era partito e cioè che non dovrebbero esistere corrispondenze in denaro tra rappresentanti e rappresentati⁸¹.

Il fatto che la sottoscrizione pubblica non sia legata alla *constituency* elettorale non sembra in grado di far venir meno l'aporia del ragionamento perché delle

salsicce ne *I Cavalieri di Aristofane* ed afferma che quella sarebbe l'esatta rappresentazione di quel che accadrebbe tutti i giorni se fosse introdotta l'indennità nel sistema rappresentativo. Cfr. J. STUART-MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., 194.

⁷⁷ *Ibidem*, 194.

⁷⁸ T. HARE, *A Treatise on the Election of Representatives*, cit., 121.

⁷⁹ Cfr. sul punto, J. STUART-MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., 194; T. HARE, *A Treatise on the Election of Representatives*, cit., 121.

⁸⁰ Così J. STUART-MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., 195.

⁸¹ Sulla concezione della rappresentanza in Stuart-Mill, v. M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, cit., 21 ss.; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, 77 ss.

due l'una: o saranno prevalentemente gli elettori del collegio a finanziare il loro candidato e quindi si cadrà esattamente nel divieto ritenuto indispensabile per il compiuto affermarsi della democrazia rappresentativa oppure saranno elettori di altri collegi e, in questo caso, potrà essere alterata la dialettica elettorale nel collegio per mezzo di fondi provenienti da cittadini di altra parte del Paese.

Quale che siano le valutazioni che possono farsi oggi, indossate le lenti della contemporaneità, sulle opinioni di Stuart-Mill ed Hare, va detto che esse hanno il pregio di mostrare con estrema lucidità ed una buona dose di preveggenza la deriva verso cui un sistema di indennità mal costruito può condurre soprattutto per quello che attiene ai rischi per le istituzioni.

Da un punto di vista storico, come si vedrà nel seguente capitolo, le tesi dei due illustri pensatori saranno ben presenti nel dibattito ottocentesco tra sostenitori ed avversari dell'indennità parlamentare. In particolar modo, esse influenzeranno il dibattito italiano in cui, forse pure in modo capzioso, esse saranno utilizzate dai deputati conservatori, fautori del mantenimento dell'aristocrazia politica, contro i riformisti ed i democratici⁸².

⁸² Cfr. N. ANTONETTI, *La forma di Governo in Italia: dibattiti politici e giuridici tra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Capitolo II

L'affermazione dell'istituto dell'indennità nel sistema rappresentativo liberale: la biforcazione tra Stati Uniti d'America ed Europa

SOMMARIO: 1. L'affermazione del principio dell'indennità nell'ambito delle rivoluzioni liberali. – 2. Il principio dell'indennità nella Costituzione americana. – 3. La curiosa storia del ventisettesimo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America. – 4. Il principio della non gratuità del mandato come portato della Rivoluzione francese. – 5. L'influsso francese sui Paesi dell'Europa continentale ed il legame inscindibile, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, tra indennità ed allargamento del suffragio e dell'elettorato passivo. – 6. Il dibattito di fine Ottocento ed inizio Novecento sulla natura giuridica dell'indennità.

1. L'affermazione del principio dell'indennità nell'ambito delle rivoluzioni liberali.

Mentre in Inghilterra, per le ragioni anzidette, nel Settecento, l'indennità scompariva progressivamente, negli Stati dell'Europa continentale e, soprattutto, negli Stati Uniti d'America, essa si affermava repentinamente a seguito delle due grandi rivoluzioni di fine Settecento, quella americana e quella francese.

L'affermazione del principio indennitario fu, in entrambi i casi, contemporaneo all'instaurazione dei nuovi ordinamenti di matrice liberale e del sistema rappresentativo.

Questo non vuol dire che l'indennità ebbe la medesima matrice. Certamente essa fu parte, in entrambi i contesti, di un disegno che mirava al superamento del regime preesistente, la dominazione inglese e l'*ancien régime*. Tuttavia mentre in Francia l'indennità fu, almeno in un primo momento, lo strumento per consolidare la presa del potere della borghesia, di una nuova classe politica e dirigente¹, negli Stati Uniti d'America essa fu declinata come corollario del prin-

¹ Si v. in proposito il passaggio del discorso di Robespierre del 17 septembre 1793 "Discours en reponse a une petition" in P.-J.-B. BUCHEZ, P.C. ROUX (a cura di), *Histoire parlementaire de la Révolution française*, T. 29, Paulin Libraire, Paris, 1836, 114, in cui egli afferma categoricamente "Je crois me connaître en morale et en principes aussi bien que l'orateur des pétitionnaires, ajoutait Robespierre, et j'avoue hautement que je professe une opinion contraire a la sienne sur l'indemnité. Il n'ya que l'aristocratie qui puisse entreprendre de faire croire au

cipio, noto fin dai tempi di Pericle, per cui i cittadini chiamati a svolgere un compito nell'interesse della collettività devono essere compensati per i loro servizi².

2. Il principio dell'indennità nella Costituzione americana.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti d'America, il principio dell'indennità si affermò fin dai tempi della Convenzione di Filadelfia i cui membri vennero per lo più compensati dagli Stati per la loro attività³. Esso fu successivamente accolto, ancorché, come si vedrà, con significative differenze, nella Costituzione federale.

L'indennità (*rectius* "compensation") è disciplinata nella *Section 6* dell'*Article 1*. Questa collocazione non è affatto casuale perché la disposizione in questione è dedicata allo *status* del parlamentare, disciplinando insieme alla compensazione, le immunità e le guarentigie dei rappresentanti e dei senatori.

Nel dettaglio, la norma, dopo aver disposto che senatori e rappresentanti ricevano una compensazione per i loro servizi contiene due importanti specificazioni. La prima è il rinvio alla legge per la sua determinazione (*ascertained by Law*). La seconda è che l'indennità è posta a carico del *Treasury of the United States*, ossia del bilancio federale⁴.

La formulazione in questione fu assai controversa sia nella Convenzione di Filadelfia sia nelle Convenzioni degli Stati chiamate a ratificare la Costituzione federale⁵. Le criticità sollevate riguardarono sia l'*an* sia le modalità di deter-

peuple qu'il est avili, parce que la patrie vient au devant de ses besoins, et qu'elle tâche de rapprocher la pauvreté de l'insolente richesse. Sommes-nous donc avilis, nous représentants, en recevant l'indemnité qu'il nous accorde pour subvenir à nos besoins? non, sans doute. Je m'honore de l'indemnité que je reçois, parce qu'elle m'est nécessaire, et je déclare que le jour où, par l'effet d'une motion aristocratique, je me trouverais privé de cette indemnité il me serait impossible de rester au poste où la confiance du peuple m'a appelé pour la conservation de ses droits ...". Cfr., per un esame approfondito, R. GARNY, *Robespierre et l'indemnité parlementaire*, in *Annales historiques de la Révolution française*, 35, 171, 1963, 25 ss.

² Un principio di *common equity* che era tratto, più immediatamente dalla *Common Law* inglese.

³ Cfr. J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States*, vol. 3, Carolina Academic Press, Durham, 1987 (1833), § 433, 303.

⁴ La norma continua con il riconoscimento costituzionale dell'immunità "They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place".

⁵ Il dibattito in Convenzione si tenne il 22 giugno 1887. V. in proposito, le *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787* di J. Madison, in G. HUND, J. BROWN SCOTT (a cura di), *The debates in the Federal Convention of 1787, which framed the Constitution of the United States of America, reported by James Madison, a delegate from the State of Virginia*, Oxford University

minazione e di corresponsione⁶. Prevalse la tesi assai pragmatica che la funzione parlamentare fosse un servizio per la collettività e che ad essa, nonostante le sue specificità, dovesse applicarsi pure il principio, che informa di sé tutta la Costituzione americana, che ogni incarico pubblico debba essere retribuito⁷.

Nel dibattito furono assenti gli argomenti, invece, ricorrenti in Europa e cioè quello dell'indennità come mezzo di allargamento del suffragio elettorale e come strumento per dare attuazione al diritto fondamentale di ogni cittadino a partecipare alla vita politica⁸.

Per quanto riguarda la prima previsione ossia la modalità di determinazione dell'indennità, il fatto che la norma costituzionale preveda che il compenso dei membri del Congresso sia deciso con legge e quindi dai membri stessi del Congresso sollevò, fin da subito, molte critiche.

La previsione costituzionale fu immediatamente tacciata di creare un "confitto di interesse"⁹. Questa accusa fu, in qualche modo, corroborata pure dal fatto che le prime legislature disposero aumenti e sganciarono ben presto la sua corresponsione dall'effettiva presenza dei rappresentanti e dei senatori alle sessioni parlamentari¹⁰.

Di per sé, occorre dire, la scelta di rinviare alla legge per la determinazione dell'indennità era in qualche modo scontata in un sistema, come quello americano, che fa della separazione dei poteri la sua stella polare¹¹.

Ogni altra opzione avrebbe, infatti, finito col significare l'ingerenza di un

Press, Oxford, 1920. Benjamin Franklin ad esempio contestò duramente la tesi che gli incarichi pubblici dovessero essere stipendiati. Il suo discorso è pubblicato in B. FRANKLIN, *The Life of Benjamin Franklin*, a cura di J. BIGELOW, vol. III, J.B. Lippincott, Philadelphia, 1874, 389. V. *Journal, Act and Proceedings of Convention*, T.B. Wait, Boston, 1819, 67, 116-119, 142-151. Cfr. anche per il dibattito sulla forma di governo e la struttura del Parlamento, gli *Elliot's Debates* (J. ELLIOTT, *The Debates in the Several State Convention of the Adoption of the Federal Constitution*, 1827), vol. II, 279, 284 e IV, 92-99; V. anche W. RAWLE, *A View of the Constitution of the United States of America*, Philip H. Nicklin, Philadelphia, 1829, 179 ss.

⁶ MADISON per primo osservò che "There is a seeming impropriety in leaving any set of men without control to put their hand into the public coffers, to take out money to put in their pockets". V. in proposito anche V.J. BRYCE, *The American Commonwealth*, Macmillan&Co., London, 1888, 541.

⁷ Cfr. W. RAWLE, *A View of the Constitution of the United States of America*, Philip H. Nicklin, Philadelphia, 1829, 179. V. anche L. ANTHONY SUTIN, *Check, Please: Constitutional Dimensions of Halting the Pay of Public Officials*, in *J. Legis.*, 26, 2000, 221 ss.

⁸ E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, in *Rassegna Nazionale*, fasc.li 16 maggio, 1° e 16 giugno 1907, 332.

⁹ In realtà Madison si espresse in modo assai più colorito affermando che i "members of the Legislative (are) too much interested to ascertain their own compensation. It would be indecent to put their hands into the public purse for the sake of their own pockets". J. MADISON, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787*, cit., 22 giugno 1887.

¹⁰ W. RAWLE, *A View of the Constitution of the United States of America*, cit., 179.

¹¹ V. A. HAMILTON, *The Federalist*, No. 79, 472 per cui "a power over a man subsistence amounts to a power over his will".

altro potere sul legislativo e, di conseguenza, ne avrebbe minato alle fondamenta il principio d'indipendenza.

D'altra parte, come sempre accade nel sistema americano, anche in questo caso opera un "check and balance" rispetto al potere riconosciuto al Congresso. Esso è rappresentato dal potere di veto che la Costituzione americana riconosce al Presidente in ogni materia legislativa e quindi esercitabile anche in riferimento ad una legge che avesse ad oggetto l'indennità¹².

Per quanto riguarda la seconda previsione, ossia il fatto che la norma costituzionale preveda che il pagamento dell'indennità sia a carico del bilancio federale, sono necessarie alcune osservazioni. La prima è di carattere storico: essa rappresenta un'innovazione, se si pensa che i membri della Convenzione di Philadelphia erano retribuiti dagli Stati e che pure l'esempio inglese, fintantoché l'indennità fu riconosciuta, prevedeva che essa fosse pagata dalle comunità locali. Questa opzione fu, peraltro, presente in Convenzione, ma rimase minoritaria¹³.

Prevalsero, infatti, le ragioni che oggi ci portano a definire il sistema federale statunitense come un sistema a sovranità duale ispirato nella forma organizzativa al criterio della separazione fra Federazione e Stati membri.

Una forma organizzativa in cui ci sono organi federali ed organi statali, competenze federali e competenze statali e giurisdizioni federali e statali¹⁴. Sia il Congresso sia il Senato – indipendentemente dal fatto che tale organo rappresenta gli Stati Membri – sono due organi della Federazione e, di conseguenza le loro spese di funzionamento, ivi comprese le indennità dei loro membri, sono a carico del bilancio della Federazione.

Detto in altro modo, tanto il rinvio alla legge – attraverso la cd. *Ascertainment Clause* – quanto la specificazione riguardo al bilancio federale costituisce un argine rispetto agli Stati federati, impedendo loro di prevedere forme di

¹² V. in proposito A. VERMEULE, *The Constitutional Law of Official Compensation*, in *Columbia Law Review*, 102, 2002, 501 ss. spec. 505. Il veto è stato posto un'unica volta durante l'Amministrazione Clinton nel 1995. V. in proposito, L.A. SUTIN, *Check, Please: Constitutional Dimensions of Halting the Pay of Public Officials*, cit., 242-243.

¹³ Il tema fu peraltro assai dibattuto in Convenzione. Prevalse la tesi del pagamento ad opera del bilancio federale perché, come osservo Randholps "If the States were to pay the members of the Natl. Legislature, a dependence would be created that would vitiate the whole System". Questa posizione fu sostenuta da Hamilton che aggiunse "Those who pay are the masters of those who are paid". I lavori della Convenzione sono in *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787*, cit., 22 giugno 1887.

¹⁴ V. sul modello americano innanzitutto, l'opera di G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti*, Giappichelli, Torino, 1998. Per la definizione di modello ispirato alla separazione v. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, 35. Nel medesimo volume cfr. anche il saggio di M. COMBA, *Il modello americano*, 213 ss. Per un'assai interessante definizione degli Stati Uniti d'America come uno Stato a sovranità duale cfr. A. PIN, *La sovranità in America. Il federalismo di fronte alla Corte Suprema dalle origini alla crisi economica*, Cedam, Padova, 2012, 12.

compensazione per i propri rappresentanti con il fine ultimo di controllare ed indirizzare il loro operato parlamentare¹⁵.

Per il medesimo motivo va detto che i compensi per i rappresentanti nelle assemblee dei singoli Stati sono decisi da ciascuno Stato in modo autonomo e, soprattutto, senza alcuna intromissione della Federazione. Allo stesso tempo i compensi sono erogati dagli Stati attraverso i propri bilanci nazionali.

3. La curiosa storia del ventisettesimo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America.

Come si è detto, la scelta che fossero i rappresentanti a decidere dei propri compensi fu oggetto dell'accusa che questo rappresentasse un palese conflitto di interessi¹⁶. Per ovviare a questo problema, James Madison in qualità di rappresentante della Virginia propose uno specifico emendamento al testo costituzionale appena approvato¹⁷. Tale proposta, fu inserita nello storico pacchetto di emendamenti destinato a diventare il *Bill of Rights* americano.

Le proposte in questione furono approvate tutte insieme il 25 settembre 1789 ed inviate dal primo Congresso Americano agli Stati per le ratifiche necessarie secondo il procedimento di revisione costituzionale¹⁸.

L'art. 2 della proposta, che nelle intenzioni di Madison avrebbe dovuto integrare la Sezione 6 della Costituzione, prevedeva che la legislazione del Congresso che avesse variato – diminuendo o aumentando – il livello della compensazione per i deputati e per i senatori non avrebbe avuto effetto prima delle successive elezioni.

La soluzione di Madison aveva il pregio di non intaccare il principio della separazione dei poteri mantenendo in capo al Congresso il compito di intervenire su una questione attinente allo *status* dei propri membri. Allo stesso tempo, la proposta mirava ad evitare sia che i deputati ed i senatori potessero arbitrariamente innalzarsi l'indennità sia che ogni aumento, inclusi quelli dettati solo dal recupero dell'inflazione corrente e dal mutamento della ricchezza della società americana potessero essere percepiti dai cittadini americani come un abuso e, di conseguenza, gettassero discredito sulla classe politica¹⁹.

¹⁵ A. VERMEULE, *The Constitutional Law of Official Compensation*, cit., 506. V. anche J. STORIES, *Commentaries on the Constitution of the United States*, vol. 3, cit., § 433.

¹⁶ A. VERMEULE, *The Constitutional Law of Official Compensation*, cit., 511.

¹⁷ Sul contributo di Madison al costituzionalismo americano si v. il saggio di F. FANTONI, *Il virginiano Madison e il «Federalist»*, in *Il Politico*, 56, 3, 1991, 533 ss.

¹⁸ Il 25 settembre 1789, il Primo Congresso degli Stati Uniti propose 12 emendamenti alla Costituzione. Dieci dei dodici emendamenti furono ratificati il 15 dicembre 1791. Gli articoli ratificati (*Articles 3-12*) costituiscono i primi dieci emendamenti alla Costituzione o, come è comunemente chiamato, il *Bill of Rights*.

¹⁹ La proposta mirava ad introdurre una sorta di “velo d'ignoranza” perché i rappresentanti

La proposta di emendamento alla norma sulla compensazione dei rappresentanti e dei senatori non incontrò però il necessario favore degli Stati membri²⁰. Fu ratificato, infatti, solo da una mezza dozzina di Stati americani senza, quindi, che si raggiungesse il numero necessario di ratifiche per la sua entrata in vigore.

Questo fece sì che la proposta di revisione costituzionale di Madison, riguardante l'indennità, cadesse, potremmo dire, in un sonno profondo che fu disturbato nel corso dell'Ottocento solo una volta dalla ratifica di un altro Stato, l'Ohio, giunta in modo estemporaneo in segno di protesta contro un significativo innalzamento dei compensi operato dal Congresso²¹.

Dopo questo breve risveglio, la questione del compenso dei deputati e del "conflitto di interesse" perse di interesse per oltre un secolo e, precisamente, fino alla fine degli anni Sessanta del Novecento. Nel 1967, una legge federale istituì una commissione quadriennale con la responsabilità di proporre al Presidente i livelli salariali per i massimi funzionari del governo, compresi i membri del Congresso, che tenessero conto dell'incremento del costo della vita e mantenessero la comparabilità salariale con i dipendenti del settore privato²².

Il Presidente era chiamato a proporre l'adeguamento. La proposta presidenziale era destinata a divenire efficace a meno che il Congresso non adottasse entro trenta giorni una risoluzione congiunta contraria. Questa previsione era ammissibile solo sulla base di una lettura debole della clausola costituzionale che rimetteva al Congresso la definizione dei compensi²³. Per riportare la legislazione in asse con lo spirito della previsione costituzionale, nel 1975, fu modificata la composizione delle commissioni e furono chiamati a farne parte anche alcuni rappresentanti del Congresso.

Questa piccola modifica, che, per la verità, sembrava andare incontro alla previsione costituzionale, fu oggetto di forti critiche politiche. In punto di diritto costituzionale si sarebbe forse potuto continuare a ritenere, la previsione delle commissioni, ancorché integrate, la raccomandazione presidenziale e gli aumenti automatici sovrabbondanti rispetto all'asciuttezza della norma costituzionale che rinviava alla scelta del Congresso²⁴.

nel momento in cui decidevano l'aumento del salario potevano solo sperare di goderne laddove rieletti. A. VERMEULE, *Veil of Ignorance Rules in Constitutional Law*, in *Yale Law Journal*, 111, 2001, 399 ss. spec. 419-422.

²⁰ La stessa sorte fu condivisa dall'art. 1 della proposta inviata agli Stati che mirava a modificare il numero dei membri del Congresso in base alla popolazione e riguardava il rapporto in termini numerici tra rappresentati e rappresentanti (cd. *Congressional Apportionment*).

²¹ La protesta dell'Ohio era indirizzata contro il *Salary Grab Act* che, approvato dal Congresso il 3 marzo 1873, raddoppiava lo stipendio del presidente, gli stipendi dei giudici della Corte Suprema e persino dei rappresentanti con effetto retroattivo rispetto all'inizio del mandato parlamentare.

²² La legge in questione era il *Federal Salary Act* del 1967.

²³ A. VERMEULE, *The Constitutional Law of Official Compensation*, cit., 515.

²⁴ Successivamente, prima della ratifica dell'emendamento costituzionale, il Congresso, nell'*Ethics Reform Act* del 1989 modificò sia le disposizioni di legge sull'aumento di stipendio sia

Politicamente, però, l'opinione pubblica interpretò l'inserimento dei rappresentanti e dei senatori nelle commissioni incaricate di formulare le proposte di aumento come un modo per consentire al Congresso di aumentare i compensi senza assumersene la piena responsabilità politica, facendo così apparire la legge come una scelta quasi obbligata rispetto alle raccomandazioni ricevute²⁵.

Quello che però riaccese definitivamente il dibattito politico sulle indennità, fu uno di quegli eventi accidentali che costellano la storia costituzionale americana. Gregory Watson, uno studente dell'Università del Texas, scrisse nel 1982 un *paper* nell'ambito di un corso di scienze politiche in cui criticando il sistema delle indennità, asseriva che l'emendamento di Madison era ancora "vivo" e potesse dunque essere ancora ratificato dagli Stati portando così a compimento il procedimento di revisione costituzionale. Questo avrebbe consentito il compimento del disegno originario cui aspirava Madison e cioè eliminare il "conflitto di interesse"²⁶.

Watson ricevette per il suo lavoro una "C", la più comune delle votazioni, che nel sistema universitario americano significa una realizzazione non particolarmente brillante ancorché conforme alle specifiche richieste ed allineata allo standard qualitativo minimo dell'istituzione. Molto insoddisfatto per il risultato conseguito, Watson domandò al proprio professore di rivedere il voto assegnato, ma questa richiesta non venne accolta ribadendo il docente che il lavoro non era affatto da considerarsi eccellente.

Watson decise, comunque, di scrivere una lettera a tutti i legislatori statali, iniziando dal Maine, sottoponendo loro la sua proposta di riattivazione della procedura di revisione costituzionale dell'emendamento di Madison²⁷. Gli echi della vicenda furono in grado di riaccendere nell'opinione pubblica americana l'attenzione sul permanente conflitto di interessi di cui Madison aveva parlato due secoli prima.

Questo contribuì a far sì che, nel corso degli anni Ottanta, molti Stati ripresero a ratificare l'emendamento di Madison.

quelle sul costo della vita, rendendo effettivi gli aumenti della retribuzione quadriennale proposta dalla Commissione solo dopo una nuova elezione congressuale interveniente e subordinandolo ad uno specifico voto congressuale. Una commissione federale della Corte d'appello ha stabilito che la disposizione relativa all'aumento del costo della vita non ha violato il ventisettesimo emendamento.

²⁵ Nel 1977 anche il Wyoming aveva deciso di ratificare l'emendamento di Madison, ancora una volta in segno di protesta contro un aumento delle compensazioni dei parlamentari.

²⁶ V. in relazione alla progressiva approvazione dell'emendamento la ricostruzione di J. DEAN, *The Telling Tale of the Twenty-seventh Amendment: A Sleeping Amendment Concerning Congressional Compensation Is Later Revived*, in *Findlaw*, 27th September 2012 e di R.B. BERNSTEIN, *The Sleeper Wakes: the History and Legacy of the Twenty-Seventh Amendment*, in *Fordham L. Rev.*, 61, 1992-1993, 497 ss.

²⁷ Sia consentito sottolineare come Watson, in linea con il tradizionale "spirito americano", ebbe il coraggio di difendere il proprio punto di vista, anche se giudicato non positivamente dal proprio docente, utilizzando gli strumenti che la democrazia statunitense offre.

I numeri costituzionalmente richiesti, i tre-quarti degli Stati, furono raggiunti con l'approvazione da parte del Michigan il 7 maggio 1992. Uno Stato, il Michigan che è curioso ricordare nemmeno esisteva nel momento in cui il Congresso aveva approvato l'emendamento e lo aveva inviato agli Stati per le ratifiche.

A questo punto si aprì, però, una questione di natura prettamente giuridico-costituzionale sulla validità dell'emendamento²⁸. Prima di allora, infatti, non erano mai trascorsi più di quattro anni perché un emendamento costituzionale approvato dal Congresso fosse ratificato dagli Stati in via definitiva.

Una parte importante della dottrina americana riteneva l'emendamento illegittimo, facendo leva sulla teoria del cd. "*contemporaneous consensus*". Questa teoria era stata abbozzata in un *dictum* della Corte Suprema che, nel caso *Dillon v. Gloss*, aveva detto che, in mancanza di una specifica indicazione temporale nella proposta di modifica costituzionale, il procedimento di revisione costituzionale avrebbe comunque dovuto concludersi entro un ragionevole termine²⁹. Per tali Autori il trascorrere di ben due secoli non era affatto un termine ragionevole e, pertanto, non si poteva ritenere come ancora presupposto il consenso del Congresso alla revisione.

Un'altra parte della dottrina riteneva, al contrario, che nel silenzio dell'art. V della Costituzione, che è bene ricordare non prevede alcun termine per la ratifica degli emendamenti, il venir meno del "*contemporaneous consensus*" non potesse essere fatto discendere autonomamente dal passaggio del tempo, ma

²⁸ V. sul punto la ricostruzione assai dettagliata di M.S. PAULSEN, *A General Theory of Article V: The Constitutional Lessons of the Twenty-seventh Amendment*, in *Yale Law Journal*, 3, 103, 1993, 677 ss. V. inoltre la posizione assai critica circa la legittimità dell'intero procedimento di S. DALZELL, E.J. BESTE, *Is the Twenty-Seventh Amendment 200 Years Too Late*, in *Geo. Wash. L. Rev.*, 62, 1993-1994, 501 ss.

²⁹ Nel caso in questione Dillon contesta la validità del diciottesimo emendamento sul proibizionismo. L'emendamento, in questione, adottato nel 1919, è stato il primo emendamento ad includere al suo interno un limite di tempo per la ratifica di sette anni, una pratica che è da allora diventata abbastanza consueta. Dillon ha sostenuto l'inclusione di qualsiasi termine come non valida. La richiesta era abbastanza irrilevante anche perché se la previsione di un termine di scadenza fosse stata illegittima la conclusione sarebbe stata quella di recidere la scadenza dal resto della proposta di modifica. La Corte Suprema respinse il ricorso di Dillon ed affermò che rientra certamente nei poteri del Congresso introdurre un tempo limite per le ratifiche dell'emendamento da parte degli Stati, a patto che tale termine sia ragionevole. Nel definire cosa fosse ragionevole la Corte Suprema andò molto oltre i termini del giudizio ed affermò che "the Constitution contains no express provision on the subject is not in itself controlling; for with the Constitution, as with a statute or other written instrument, what is reasonably implied is as much a part of it as what is expressed ... We do not find anything in the Article which suggests that an amendment once proposed is to be open to ratification for all time, or that ratification in some of the States may be separated from that in others by many years and yet be effective. We do find that which strongly suggests the contrary ... We conclude that the fair inference or implication from Article V is that the ratification must be within some reasonable time after the proposal". V. M.S. PAULSEN, *A General Theory of Article V ...*, cit., 688.

spettasse al Congresso stesso dichiararlo. Questo perché si trattava di una questione essenzialmente politica e le questioni politiche rimanevano di stretta competenza del Congresso anche dopo due secoli. Pertanto, i sostenitori di questa tesi richiedevano un nuovo passaggio parlamentare in cui le due Camere si esprimessero sul permanere o meno del loro consenso all'emendamento costituzionale.

Quello che accadde nella realtà non permette però di risolvere il dilemma interpretativo.

Infatti, il *National Archivist*, il funzionario federale incaricato del dovere di certificare la ratifica dell'emendamento da parte degli Stati e di pubblicare il suo testo ufficiale, decise di certificare il procedimento un giorno prima che il Congresso si pronunciasse. Così facendo egli scontentò tutti poiché agì come se fossero irrilevanti tanto il trascorrere del tempo quanto il voto del Congresso. Il giorno successivo alla sua certificazione, a procedimento formalmente concluso, entrambi i rami del Congresso decisero comunque di pronunciarsi sull'esistenza del "contemporary consensus" ed entrambi si espressero a favore: il Senato addirittura all'unanimità dei presenti (99 a 0) e la Camera con soli 4 voti contrari a fronte di ben 414 favorevoli³⁰.

Non si risolse la questione su chi dovesse accertare il *contemporary consensus*, ma il ventisettesimo emendamento entrò effettivamente in vigore³¹. Una norma scritta duecento anni prima è l'ultimo lascito di Madison alla Costituzione americana³². Essa aggiunge alla cd. *compensation clause* originaria quel velo d'ignoranza voluto da Madison per contrastare il "conflitto di interessi". Un velo che impedisce ai rappresentanti e ai senatori di sapere se percepiranno effettivamente l'aumento eventualmente approvato, perché esso sarà erogato solo a partire dalla successiva elezione³³.

L'importanza di questa innovazione non è però solo legata, se si pone attenzione, al superamento del "conflitto di interessi". Essa dispiega i suoi effetti, in modo certamente non secondario, sulla percezione degli elettori, perché respinge il facile argomento dei parlamentari che mirano a favorire solo se stessi ogni qualvolta essi dispongono un aumento delle loro indennità.

³⁰ Prevalsero evidentemente ragioni di carattere politico che spinsero le due Camere a chiudere la questione più in fretta possibile per non urtare un'opinione pubblica che avrebbe mal percepito un intervento volto a bloccare l'entrata in vigore dell'emendamento ratificato dagli Stati membri. Cfr. M.S. PAULSEN, *A General Theory of Article V*, cit., 677 ss.

³¹ Successivamente al voto congressuale altri Stati ratificarono comunque l'emendamento di Madison. Ad oggi solo quattro tra i cinquanta Stati della Federazione non hanno provveduto. Essi sono Massachusetts, Mississippi, New York e la Pennsylvania.

³² Nel 2017, l'Università del Texas decise, accogliendo una richiesta del suo vecchio professore, di modificare il voto ricevuto da Watson da "C" ad "A".

³³ La metafora è utilizzata da A. VERMAULEN, *Veil of Ignorance Rules in Constitutional Law*, cit., 399.

4. Il principio della non gratuità del mandato come portato della Rivoluzione francese.

Così come aveva fatto il Congresso della Confederazione americana subito dopo la sua fondazione, anche l'Assemblea nazionale francese, istituita in seguito alla Rivoluzione del 1789, affermò immediatamente il principio della non gratuità del mandato rappresentativo³⁴.

Il 1° settembre 1789 decise, infatti, che ciascun suo componente dovesse ricevere 18 lire al giorno³⁵. Decisioni simili furono prese da tutte le assemblee, ad ogni livello istituite, nell'epoca rivoluzionaria³⁶.

Il principio dell'indennità fu poi codificato in Francia nella Costituzione del 1795³⁷, che, *ex art.* 68, prevedeva che i membri del corpo legislativo ricevessero un'indennità posta a carico dello Stato. La Costituzione del 1795 affermava solennemente l'eguaglianza politica senza distinzione di censo. La *ratio* dell'indennità della rivoluzione francese era diversa rispetto a quella che aveva spinto gli americani. Non si trattava, in questo caso, di affermare concretamente il principio che gli uffici pubblici dovessero essere tutti retribuiti.

L'indennità era necessaria a dare sostanza all'allargamento del suffragio. In questo senso, essa aveva lo scopo primario di rendere effettiva l'abolizione delle distinzioni censuarie. Infatti, senza la previsione di un'indennità le persone prive di ingenti risorse familiari e che vivevano del proprio lavoro non avrebbero potuto aspirare al ruolo di rappresentanti. Questo era particolarmente importante per la borghesia che aspirava a prendere il posto dell'aristocrazia, costituendo una propria classe politica e dirigente.

Questo spiega, tra l'altro, perché il principio dell'indennità rimase in vigore anche sotto il Consolato e sotto l'Impero e ne beneficiarono, in quella fase, anche i tribuni, i legislatori ed i senatori³⁸.

Dopo la Restaurazione, l'indennità venne abolita sotto il Regno di Luigi XVIII. La legge 5 febbraio 1817, *cd. Loi Lainé*³⁹, nel fissare la nuova legge

³⁴ Per una trattazione approfondita v. per tutti, J.-J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne (1789-1958)*, Dalloz, Paris, 1967, 239.

³⁵ La medesima indennità per i rappresentanti del popolo fu confermata nella Repubblica del 1791.

³⁶ Cfr. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, IV. *L'organisation politique de la France*, Ancienne Librairie Fontemoing & C., Paris, 1924, 188.

³⁷ La Costituzione del 1795, nota anche come Costituzione dell'anno III secondo il nuovo calendario repubblicano, fu emanata in seguito al colpo di stato del 9 termidoro che assegnò il potere esecutivo al Direttorio.

³⁸ Cfr. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, IV. *L'organisation politique de la France*, cit., 188.

³⁹ V. sul ruolo di Lainé, N. DAUPHIN, *Le Président Lainé et l'apprentissage du parlementarisme sous la restauration*, in J. GARRIGUES (a cura di), *Les Présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, Librairie Classiques Garnier, Paris, 2015, 13 ss.

elettorale e ripristinare le limitazioni all'elettorato attivo e passivo sulla base del censo stabili, *ex art.* 19, che i deputati non potessero ricevere né stipendio né indennità⁴⁰.

Questo divieto fu successivamente ribadito e precisato durante la Monarchia di Luglio, sotto Luigi Filippo: l'art. 67 della legge 19 aprile 1831 vietò esplicitamente di compensare i deputati⁴¹. Per quanto riguarda i senatori fu, invece, la legge 29 dicembre 1831 a disporre che non fosse possibile congiungere alla dignità di Pari né stipendio, né pensione, né alcuna altra dotazione.

Come noto, sia Luigi XVIII sia Luigi Filippo tentarono, sotto il loro regno, di instaurare un regime politico di tipo monarchico – aristocratico. L'obiettivo non era il ritorno all'assolutismo, ma quello di ripristinare il potere regio e la direzione aristocratica dello Stato. Per cui era assolutamente logico, per loro, cancellare l'indennità voluta dalla Rivoluzione e mantenuta da Napoleone per contrastare l'aristocrazia ed il suo smisurato potere politico.

A seguito dell'ondata liberale del 1848, che portò ad una nuova estensione del suffragio, la Francia ripristinò, di nuovo, il principio della non gratuità delle cariche politiche⁴². Questo avvenne con il decreto del 5 marzo 1848 il cui art. 10 assegnò ai rappresentanti dell'assemblea nazionale un'indennità di 25 franchi al giorno da corrisondersi per tutta la durata della sessione parlamentare⁴³.

Successivamente il principio dell'indennità parlamentare fu fissato nell'art. 38 della Costituzione del 4 novembre del 1848 che, nel sancire nuovamente il diritto di ogni rappresentante del popolo a ricevere un'indennità, statuì, al contempo, la sua irrinunciabilità. Questa specificazione aveva una motivazione politica ben chiara. Si voleva evitare che i membri della sconfitta aristocrazia francese potessero cercare di recuperare il proprio potere offrendo la loro attività gratuitamente. In questo senso, l'esempio inglese di quattro secoli prima era ben noto.

Di qui in avanti, in Francia, il principio per cui le cariche rappresentative dovessero essere indennizzate e che l'indennizzo fosse irrinunciabile non fu più revocato in dubbio ed attraversò indenne sia l'impero di Napoleone III sia il successivo ritorno alla Repubblica. Numerose leggi si susseguirono per tutto l'Ottocento incidendo principalmente sull'ammontare dell'indennità e sulla sua tassabilità, senza intaccarne mai la sostanza e l'essenza.

⁴⁰ *Loi du 5 février 1817 sur les élections (Loi Lainé)*, in J.-B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, t. 23, 2^a ed., A. Guyot, Paris, 1835, 13-16.

⁴¹ Cfr. *Loi du 19 avril 1831 sur les élections a la Chambre des députés*, in J.-B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, cit., t. 31, 177-245.

⁴² Cfr. P. BASTID, *Doctrines et institutions de la Seconde République*, vol. 1, Hachette, Paris, 1945, 12.

⁴³ V. sul punto A. GARRIGOU, *Le brouillon du suffrage universel. Archéologie du décret du 5 mars 1848*, in *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 6, 1991, 161 ss.

5. L'influsso francese sui Paesi dell'Europa continentale ed il legame inscindibile, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, tra indennità ed allargamento del suffragio e dell'elettorato passivo.

La previsione dell'istituto dell'indennità è inizialmente legata, in tutti Paesi europei, all'influsso dell'esperienza rivoluzionaria francese ed all'epopea napoleonica. In questa fase, l'indennità fu uno degli strumenti, messi in campo in ogni Paese che subì l'influenza francese, contro i regimi aristocratici nazionali per favorire la presa del potere delle nuove classi borghesi. Per questo l'indennità fu prevista in quasi tutte le Costituzioni rivoluzionarie dell'epoca.

Dopo le restaurazioni nazionali ed il riflusso monarchico-aristocratico, conseguente alla sconfitta di Napoleone, l'indennità scomparve praticamente ovunque a favore del principio della gratuità. Per questo si può dire che, nella prima parte dell'Ottocento, la ragion d'essere dell'indennità in Europa deve ricercarsi nelle lotte della borghesia contro l'aristocrazia e la sua altalenante affermazione è il riflesso delle diverse fasi di questo conflitto⁴⁴.

Con i moti del 1848, il pendolo del conflitto tra aristocrazia e borghesia sembrò arrestarsi definitivamente in favore di quest'ultima e, non a caso, la questione dell'indennità tornò ovunque di attualità.

Nella seconda parte dell'Ottocento, in cui il ritorno all'*ancien regime* era ormai precluso, l'indennità per i rappresentanti non fu più al centro della contesa tra borghesia ed aristocrazia, ma divenne il motivo del contendere tra i fautori del mantenimento di un regime censitario (che vantava ormai solidi sostenitori anche nella classe borghese) ed i fautori di una svolta democratica che, attraverso un regime elettorale sganciato dal censo, favorisse la partecipazione politica delle classi salariate ed operaie. Insomma il conflitto sull'indennità si era spostato nella dialettica tra classi ad alto censo e classi povere⁴⁵.

Questo è un punto assai importante perché dimostra come storicamente l'indennità è richiesta dalle classi emergenti. I nuovi sostenitori dell'indennità la ritenevano, infatti, uno strumento imprescindibile per la transizione verso regimi democratici realmente fondati sulla sovranità popolare.

Dalla seconda metà dell'Ottocento fino alla fine del secolo, la stragrande maggioranza degli Stati europei accolse il principio dell'indennità per i propri parlamentari. Questo avvenne progressivamente e con modalità diverse in ciascuno Stato. A fine Ottocento solo quattro Paesi non prevedevano l'indennità: uno era, paradossalmente, l'Inghilterra in cui come si è visto l'indennità aveva mosso i suoi primi passi; altri due erano la Spagna ed il Portogallo in cui, per ragioni diverse, il regime parlamentare faceva grande fatica ad affermarsi com-

⁴⁴ Si v. in proposito la storica lettura di M. DUVERGER, *La démocratie sans le peuple* (1967), trad. it., *La democrazia senza popolo*, Ed. Dedalo Libri, Bari, 1968.

⁴⁵ V. l'analisi retrospettiva di J. KOCKA, *Bürgertum im 19. Jahrhundert*, 1988, trad. it., *Borghesie europea nell'Ottocento*, Marsilio, Venezia, 1989.

piutamente. Entrambi i Paesi della penisola iberica avevano, peraltro, sperimentato fasi in cui l'indennità era stata riconosciuta ai parlamentari⁴⁶.

L'ultimo Paese era l'Italia che nel 1848 aveva costituzionalizzato nello Statuto albertino il principio della gratuità del mandato parlamentare non riuscendo successivamente a superare questo ostacolo. La vicenda italiana è di grande interesse anche oggi per la comprensione dei tratti specifici del dibattito politico nazionale. Nel ritardo italiano è rinvenibile la difficoltà affrontata nel nostro Paese di giungere a quella trasformazione epocale della concezione stessa dell'attività politica come attività sociale. A tale peculiare situazione è dedicato l'intero successivo capitolo.

6. Il dibattito di fine Ottocento ed inizio Novecento sulla natura giuridica dell'indennità.

Prima di concentrare l'attenzione sul caso italiano merita riflettere sull'affermazione dell'indennità parlamentare in Germania, tra l'Ottocento ed il primo Novecento. Questo perché si deve alla dottrina tedesca, a cavallo dei due secoli, il merito di aver affrontato per prima il tema dell'indennità ponendo attenzione non tanto al profilo individuale del deputato che la riceve quanto piuttosto alla natura dell'emolumento.

Le speculazioni della dottrina traggono origine dalla particolare situazione tedesca per cui, a fine Ottocento, l'indennità veniva riconosciuta ai rappresentanti dagli Stati confederati, ma non dall'Impero ai membri del *Reichstag*.

La Costituzione del 1871 aveva, infatti, sancito che i deputati del *Reichstag* non dovessero come tali ricevere indennità o stipendio⁴⁷. Grande sostenitore di questo divieto era stato, e rimase per lungo tempo, il Cancelliere Otto von Bismarck. Egli, infatti, solo concesse, sotto la pressione dei partiti democratici e salvo poi farlo ritirare, ai deputati del sud dell'Impero di poter utilizzare gratuitamente le ferrovie per recarsi a Berlino e così poter partecipare alle sessioni.

La posizione di Bismarck non era però ideologica. D'altra parte proprio la Costituzione prussiana, Stato di cui egli era stato primo ministro per un decennio, prevedeva fin dal 1850 per i membri della seconda Camera (quella elettiva nella forma di governo prussiana del tempo) il rimborso delle spese di viaggio nonché una retribuzione che era qualificata come irrinunciabile, da stabilirsi per legge⁴⁸.

⁴⁶ V. in proposito, E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 17 ss.

⁴⁷ La *Verfassung des deutschen Kaiserreichs* del 16 aprile 1871, nota anche come *Bismarcksche Reichsverfassung* prevedeva, ex art. 32, che "Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen". È interessante notare l'inciso "als solche", in quanto tali, che specifica come essi fossero in molti casi già stipendiati in quanto "beamten" dallo Stato.

⁴⁸ Art. 85 della Costituzione della Prussia del 1850.

Per un verso, la sua opposizione alla retribuzione dei rappresentanti imperiali era certamente pragmatica, un ulteriore esempio della sua *real politik*⁴⁹. Infatti, occorre ricordare che, all'epoca dell'approvazione della Costituzione nel 1870, egli aveva appena concesso una significativa estensione del suffragio, divenuto così quasi universale, al fine di accogliere le istanze sempre più pressanti dei partiti democratici e socialisti. Pertanto, il divieto di concedere l'indennità ai deputati del *Reichstag* era lo strumento per evitare un eccessivo e repentino rinnovamento della classe politica e, pure, per non fornire in particolar modo ai partiti socialisti un facile strumento per avvalersi di un finanziamento attraverso i contributi richiesti da tali partiti ai propri rappresentanti eletti.

Per un altro verso, però, la sua posizione aveva una forte radice storica nel fatto che il *Reichstag* era erede della Dieta imperiale tedesca che si sviluppò a partire dal Consiglio della corona all'epoca di Enrico I. Nel corso del tempo la Dieta imperiale diventò un'assemblea sempre più composita fino ad assomigliare, dopo le riforme di Massimiliano I nel XV secolo, ad un Parlamento a Stati⁵⁰. Dopo il Congresso di Westfalia i membri della Dieta imperiale furono chiamati a risiedere stabilmente a Ratisbona, in qualità di rappresentanti diplomatici, di fatto, degli Stati dell'Impero⁵¹.

Quando nel 1871 il *Reichstag*, con la nuova Costituzione, divenne elettivo e fu chiamato ad assolvere la funzione di massima garanzia legislativa del principio politico unitario, contrapposto al federalistico *Bundesrat*, i suoi membri continuarono ad essere sostanzialmente i medesimi rappresentanti che erano in gran parte già retribuiti come funzionari degli Stati o come membri di altre assemblee dell'Impero. Questo spiega perché la spinta per l'indennità fu assai debole e prevalse l'opzione della gratuità.

Queste sono le premesse storiche entro cui deve collocarsi la riflessione, nel 1892, di Jellinek sulla natura dell'indennità⁵². Egli, infatti, parte dalla tesi che al membro di una Camera, in quanto organo dello Stato, è accordata una posizione eccezionale rispetto agli altri cittadini ed a lui spettano alcuni privilegi. Questi privilegi e queste immunità non costituiscono un diritto personale dei membri della Camera, ma soltanto disposizioni di diritto obiettivo.

⁴⁹ Il termine fu usato per la prima volta da G. DIEZEL, *Grundsätze der Realpolitik, angewandt auf die staatlichen Zustände Deutschlands* (1853), il quale intendeva un'attività politica non basata su sentimenti ed ideologie bensì su interessi ed obiettivi concreti. Si v. sull'azione di Bismarck, il volume assai interessante di E. EYCK, *Bismarck and the German Empire*, Norton, New York, 1968.

⁵⁰ Nel 1495 la Dieta imperiale fu divisa in 3 collegi: dei principi elettori (*Kurfürsten*); dei principi laici (126) ed ecclesiastici (68); delle città imperiali (*Reichstädte*), in tutto 51.

⁵¹ Occorre dire che essa non divenne mai un vero parlamento, inteso come organo di rappresentanza del popolo, ma rimase sempre un'istituzione che rappresentava Stati e i Principi elettori. Questi erano soliti farsi rappresentare e molto raramente partecipavano direttamente.

⁵² G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892, 2ª ed., trad. it., di G. VITAGLIANO, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, con prefazione di V. E. ORLANDO, Società editrice libraria, Roma-Milano-Napoli, 1912, 188.

In questo senso, il fine ultimo di tali disposizioni non è l'attribuzione di un beneficio di legge ai membri delle Camere, ma di assicurare "la indisturbata attività di un organo così importante per la vita costituzionale dello Stato, come è il Parlamento"⁵³. Il fatto che tali privilegi non siano configurabili come un diritto individuale non toglie che essi rappresentino un interesse per l'individuo eletto e che egli possa avanzare una pretesa giuridica al riconoscimento dell'ampliamento del suo *status*⁵⁴.

Tali prerogative riconosciute al deputato si configurano, di norma, come un ampliamento dello *status* in negativo, nel senso di non imputabilità, non sottoposizione, in taluni casi previsti dalla legge, agli arresti, a procedimenti istruttori o ad una pena.

Talvolta, però, l'ampliamento di *status* previsto dal diritto obiettivo può essere anche positivo nel senso dell'accrescimento delle prerogative. Questo è appunto il caso in cui un deputato riceva il pagamento di un onorario giornaliero oppure il rimborso delle spese di viaggio. Le due previsioni hanno per Jellinek una diversa natura giuridica: l'onorario giornaliero rappresenta un assegno alimentare di diritto pubblico mentre il secondo si configura come un indennizzo, in senso proprio, delle spese sostenute, regolato dalla legge⁵⁵.

Molto interessante è, però, anche la sottolineatura che l'Autore opera circa il fatto che l'irrinunciabilità spesso prevista per tali emolumenti non ha niente a che vedere con la natura giuridica della pretesa.

Essa risponde, piuttosto, a ragioni di natura essenzialmente politica, come "il desiderio di impedire che sulla elezione influisca la promessa da parte dei candidati di rinunciare alla paga, l'evitare la pressione sociale in conseguenza della rinuncia dei deputati ricchi, che potrebbe costringere quelli sprovvisti di beni di fortuna a fare lo stesso"⁵⁶.

L'accettazione dell'elezione fa sì che il deputato acquisisca anche maggiori doveri. I membri delle Assemblee parlamentari non stanno dunque in un rapporto di servizio, ma di dovere verso lo Stato, quali organi del medesimo. Tra tali doveri, Jellinek annovera quello di intervenire alle sedute, di dare il voto o di chiedere un congedo se impossibilitato ad essere presente⁵⁷. È bene sottolineare che, in questa costruzione, non c'è alcun nesso tra indennità ed obblighi di servizio, ma entrambe rappresentano un riflesso dell'essere il deputato divenuto, in seguito all'accettazione dell'incarico, organo dello Stato.

Altrettanto interessante è pure il contributo di Hatschek sulla natura del-

⁵³ *Ibidem*, 187. Questa opinione è sostenuta anche da P. LABAND, *Staatsrecht des deutschen Reiches*, I, Laupp, Tübingen, 1876, 329 ss., il quale però ritiene che non i singoli deputati, ma soltanto il *Reichstag* sia organo dello Stato (*Ibidem*, 220).

⁵⁴ G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892, trad. it., *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, cit., 186.

⁵⁵ *Ibidem*, 188.

⁵⁶ *Ibidem*, 188.

⁵⁷ *Ibidem*, 189-190.

l'indennità. Egli, condividendo la tesi organicistica di Jellinek, sgancia l'indennità dalla funzione esercitata e la considera come un contributo per le spese di rappresentanza del deputato nell'esercizio della sua funzione organica⁵⁸.

Le tesi formulate dalla dottrina tedesca hanno il grande pregio, partendo dalla natura dell'indennità, di illuminarne una nuova funzione. Le tesi organicistiche mettono, infatti, in rilievo l'importanza dell'indennità o di altre forme di rimborso spese per il funzionamento del Parlamento, laddove, invece, fino a quel momento l'indennità era considerata, alternativamente, come parte del diritto elettorale del cittadino *pleno iure* oppure come istituto funzionale ad un esercizio effettivo della sovranità popolare.

⁵⁸J. HATSCHKEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reich*, Erster Teil, Göschen'sche Verhandlung, Berlin-Leipzig, 1915, 615.

Capitolo III

L'eccezione ottocentesca del Regno d'Italia, il divieto statutario e la svolta novecentesca

SOMMARIO: 1. L'indennità nelle Costituzioni "italiane" della prima metà dell'Ottocento. – 2. Il divieto dello Statuto albertino di corrispondere retribuzioni ed indennità a deputati e senatori. – 3. Il dibattito politico ottocentesco sulla necessità di introdurre una qualche forma di indennità superando il divieto statutario. – 4. Gli argomenti politici a favore e contro l'indennità nel dibattito ottocentesco italiano. – 4.1. I motivi a favore della previsione dell'indennità. – 4.2. Le obiezioni all'introduzione di una qualche forma di indennità. – 5. L'aggiornamento del divieto statutario e l'introduzione nel Novecento dell'indennità a rimborso delle spese. – 6. L'indennità nel periodo fascista. – 7. L'indennità nel periodo degli ordinamenti provvisori.

1. L'indennità nelle Costituzioni "italiane" della prima metà dell'Ottocento.

L'indennità parlamentare fu prevista da quasi tutte le Costituzioni promulgate in Italia dopo la Rivoluzione francese e durante l'epoca napoleonica¹. Questa prima ed improvvisa affermazione fu il prodotto del trapianto anche sul territorio italiano di istituti prodotti dalla coscienza giuridica francese piuttosto che di una reale esigenza affermatasi nel nostro Paese.

Più significative furono, invece, le previsioni dell'indennità che si ebbero

¹ V. l'indennità annuale prevista dalle Costituzioni della Repubblica Cisalpina del 1797 (art. 68) e del 1798 (art. 64), da quella Cispadana del 1797 (art. 93), della Repubblica Romana del 1798 (art. 65), della Repubblica partenopea del 1799 (art. 65), quella erogata per ogni giorno di sessione prevista dalla Costituzione della Repubblica ligure del 1797 (art. 86). Ad esse si aggiungano le previsioni delle Costituzioni, adottate sotto Napoleone, della Repubblica italiana del 1802 (art. 80) e del Regno d'Italia del 1805 (art. 48). Di particolare interesse, per il tema qui oggetto di studio, la scelta della Costituzione della Repubblica romana di non definire l'ammontare dell'indennità, ma di agganciarla al valore di una certa quantità di frumento nonché quella del Regno d'Italia di rinviare la scelta dell'ammontare ad una autonoma determinazione del corpo legislativo nell'ambito della sua dotazione di funzionamento. Le Costituzioni citate sono consultabili nell'importante opera a cura di A. AQUARONE, M. D'ADDIO, G. NEGRI, *Le Costituzioni italiane*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958.

nella Costituzione del Granducato di Toscana del 1848², nello Statuto fondamentale del Regno di Sicilia³, nelle Basi per una Costituzione per il Ducato di Parma⁴, e, soprattutto, nella Costituzione della Repubblica Romana del 1849. Mentre le prime tre Carte prevedevano un'indennità a modo di diaria e, soprattutto, che venisse pagata dai Comuni e dai distretti di provenienza, la Costituzione della Repubblica Romana affermava il principio che ciascun rappresentante del popolo dovesse ricevere un'indennità e, per la prima volta, anche il principio che essa fosse irrinunciabile⁵.

Da tali Costituzioni e Statuti, nonostante la loro breve durata, possiamo ricavare come il principio dell'indennità iniziasse a penetrare nella coscienza politica italiana e non fosse inconciliabile con la sua tradizione giuridica.

2. Il divieto dello Statuto Albertino di corrispondere retribuzioni ed indennità a deputati e senatori.

Proprio nel 1848, lo Statuto Albertino compiva una scelta opposta rispetto a quella delle carte approvate in Italia nel medesimo anno. La legge fondamentale concessa da Carlo Alberto, infatti, prevedeva *ex art.* 50 la gratuità del mandato legislativo, prescrivendo esplicitamente che le funzioni di senatore e di deputato non dovessero dar luogo né a retribuzione né ad indennità. La gratuità delle funzioni parlamentari rifletteva il pensiero del costituente, ossia del Re e del Consiglio di conferenza, che immaginavano un Parlamento che fosse composto da membri senza alcuna preoccupazione economica⁶.

L'origine di questo perentorio divieto non è, come invece avviene per molte altre disposizioni statutarie, nella Costituzione francese del 1830, che aveva consapevolmente scelto di non affrontare la questione nella Carta, quanto

² L'art. 29 della Costituzione del Granducato prevedeva, da un lato, che l'ufficio dei deputati fosse gratuito. Da un altro lato, prevedeva, però, che ai deputati non residenti nella Capitale fosse riconosciuta, a carico del distretto elettorale, una "modica indennità" per il tempo della sessione.

³ L'art. 15 dello Statuto fondamentale prevedeva la facoltà per i Comuni di "concedere ai rappresentanti per il periodo delle sessioni, una indennità al giorno ... tranne che a coloro che risiedono nella Capitale".

⁴ L'art. 8 delle Basi per una Costituzione per il Ducato di Parma prevedeva che l'indennità fosse dovuta dai rispettivi Comuni.

⁵ Così l'art. 28 della Costituzione della Repubblica Romana.

⁶ Così F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, in *Il Politico*, 2, 2000, 287. L'Autore cita molto opportunamente al fine di far comprendere l'*humus* in cui la scelta si realizza le parole di Cesare Balbo (C. BALBO, *Della Monarchia rappresentativa in Italia, della politica nella presente civiltà*, Firenze, 1857, 268-269) per il quale "l'eletto ricco è meno corruttibile, più indipendente, più colto; e sono per vero dire, tre qualità così preziose da decidere la questione".

piuttosto nella legislazione elettorale francese della Restaurazione⁷.

Le motivazioni di questa scelta possono essere ricostruite a partire dalle parole del Ministro relatore dello Statuto che, nella seduta del 2 marzo 1848, presentando l'art. 50 sostenne che esso avrebbe costituito una garanzia contro "une foule de solliciteurs d'une modique fortune", la cui presenza nelle Camere avrebbe potuto essere causa di gravi inconvenienti⁸.

Il rischio da evitare era, dunque, quello che, retribuendo le funzioni di deputato e senatore, vi potessero essere molti individui che, non avendo altre risorse, tentassero la carriera politica al solo fine di utilizzare il mandato per formarsi una posizione sociale e, così facendo, occuparsi degli affari propri anziché di quelli del Paese⁹.

Questa affermazione così *tranchant* è in linea con l'idea profondamente radicata nella coscienza piemontese del tempo per cui solo coloro che possono dedicarsi agli affari pubblici senza preoccupazioni di ordine economico personale possono fare davvero il bene della società. Essa è, inoltre, comprensibile in un contesto in cui il suffragio elettorale, introdotto proprio nel 1848, aveva carattere assai ristretto spettando a meno del due per cento della popolazione sabauda.

Né l'Unità d'Italia né le successive riforme elettorali mutarono davvero questa situazione. Basti pensare che dopo l'ampliamento più importante del suffragio, avvenuto nel 1882, molto in ritardo rispetto agli altri Paesi europei, solo il nove per cento della popolazione italiana godeva del diritto di voto.

In conseguenza di ciò le spinte verso la democratizzazione, molto forti per tutto l'Ottocento in molti Stati europei, rimasero invero assai deboli in Italia, dove la classe politica italiana rimase circoscritta e "notabile" ¹⁰.

Per questa sua caratteristica essa fu poco incline a porre le basi, tramite la corresponsione di un'indennità, di un proprio rinnovamento¹¹. Come è stato notato, lo Statuto era certamente liberale, ma la legge elettorale oligarchica perché sulla base di questa "il ceto degli abbienti (era) l'unico detentore del potere" ¹².

⁷ Così E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 321 ss.

⁸ Così D. ZANICHELLI, *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di conferenza* – Sed. 11 –D. Alig., Roma, 1898. Sulle fasi preparatorie dello Statuto v. F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto*, cit.; E. CROSA, *La concessione dello Statuto: Carlo Alberto e il ministro Borelli «redattore» dello statuto*, Istituto giuridico della Regia Università, Torino, 1936 e anche G. FALCO, *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, Capriotti, Roma, 1945.

⁹ Così P. PEVERELLI, *Commenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Tipografia Castellazzo e Degaudenzi, Torino, 1849, 409. Lo Statuto albertino appare per alcuni versi anche più arretrato rispetto alla Costituzione francese del 1830. V. su questa questione, U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1989, 373 ss.

¹⁰ La definizione è ripresa da A. MASTROPAOLO, *Notabili, clientelismo e trasformismo*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, 773 ss. e spec. 783.

¹¹ Così F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, in *Il Politico*, 2, 2000, 285.

¹² Cfr. M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Cento anni di amministrazione pub-*

Il divieto esplicito dello Statuto Albertino giocò indubbiamente un ruolo importante. Esso fu, per lungo tempo, considerato come una barriera invalicabile, anche dopo l'Unità d'Italia, all'introduzione a favore dei membri del Parlamento di qualsiasi forma di indennità¹³.

In una prima fase, la dottrina maggioritaria sostenne infatti che, avendo Carlo Alberto dichiarato l'irrevocabilità dello Statuto, ogni norma della legge fondamentale fosse da considerarsi perpetua ed irrevocabile¹⁴. Successivamente, questa tesi perse di credito a favore di quella, più adeguata allo sviluppo della monarchia costituzionale, per cui l'irrevocabilità albertina fosse da intendersi non come intangibilità assoluta, ma come un argine al ritorno dello Stato assoluto¹⁵.

Il venir meno della questione pregiudiziale dell'intangibilità statutaria e l'affermazione, tutta ottocentesca, della tesi che riconosce al potere legislativo (limitato comunque dall'autorità regia) la qualità perpetua di potere costituente spostarono il dibattito dalla questione formale sulla possibilità di modificare lo Statuto ad una più sostanziale sull'opportunità delle modifiche. In proposito, occorre dire che una revisione statutaria non fu mai davvero posta all'ordine del giorno.

Se, infatti, la legge fondamentale non era più da considerarsi intangibile ed il potere legislativo era anche potere costituente nulla avrebbe potuto impedire al Parlamento di legiferare in materia di indennità, anche in modo contrario rispetto al divieto dell'art. 50 dello Statuto.

Di qui iniziò ad affermarsi in dottrina una tesi riformatrice che rimase però largamente inascoltata. Secondo gli Autori che la sostennero il divieto statutario sarebbe stato non assoluto e la previsione dell'indennità per i deputati ammissibile in quanto corollario "immediato e necessario dei due principi di libertà e di eguaglianza" che informavano di sé l'intero Statuto Albertino. Questo perché l'indennità avrebbe reso completa la loro estensione alla funzione

blica, Edizioni Roma, Roma, 1961, 145 ss. ora pubblicato in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974, 213 ss.

¹³ Si ritenne ammissibile ex art. 50 dello Statuto solo riconoscere ai deputati del Regno, in particolare dopo l'annessione delle Province meridionali, la libera circolazione ferroviaria e, in un secondo tempo, anche quella sui piroscafi sussidiati dallo Stato. V. in proposito E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 617.

¹⁴ V. in proposito *ex multis*, L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, II, Pellas, Firenze, 1884, 126; A. PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale teorico, pratico e comparato: lezioni dettate nell'anno scolastico 1878-1879*, Stab. Tipografico di V. Morano, Napoli, 1879, 366 ss.; L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, II, Lavagnino, Genova, 1859, 298; G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, Mondadori, Milano, 1935, 164 ss.

¹⁵ Cfr. in proposito F. RACCIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento*, cit., I, 191 ss.; G. TRONO, *Elementi di diritto costituzionale*, Editore Vallardi, Napoli, 1875, 388; R. DAL POGGETTO, *Trattato di diritto costituzionale sulla scorta dei principi filosofici che lo informano e delle disposizioni contenute nello Statuto del Regno d'Italia*, IV, Tipografia Baccelli, Lucca, 1865, 270. V. sul punto tra gli Autori contemporanei anche l'opinione a favore della tesi secondo cui lo Statuto fu concepito come assolutamente rigido ed immodificabile, di A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, Cedam, Padova, 1996, spec. 70 ss.

parlamentare nell'interesse degli elettori, degli eletti e della Camera stessa¹⁶.

Rispetto agli elettori, l'indennità avrebbe favorito il riconoscimento al corpo politico del diritto sovrano di scelta della propria rappresentanza posto che, al contrario, la gratuità del mandato contraddiceva il principio giuridico dell'eguaglianza censuaria degli eleggibili e diminuiva la libertà di scelta del corpo elettorale.

In rapporto agli eletti, l'indennità si presentava, sempre secondo questa tesi, tanto come garanzia di indipendenza contro la possibilità che venisse ad instaurarsi un mandato imperativo di fatto, nel caso in cui i rappresentanti avessero dovuto ricorrere agli elettori per ottenere i mezzi per la loro sussistenza, quanto come un principio di giustizia per cui ogni lavoro deve essere compensato.

Infine, rispetto alla Camera, l'indennità, secondo la tesi qui rammentata, sarebbe stata l'unico strumento in grado di consentire che la sua composizione rispecchiasse in modo effettivo i diversi interessi sociali e, dunque, rappresentasse, come statutariamente previsto, la Nazione¹⁷.

3. Il dibattito politico ottocentesco sulla necessità di introdurre una qualche forma di indennità superando il divieto statutario.

Il dibattito parlamentare sulla necessità di aggirare o cancellare il divieto espresso nell'art. 50 dello Statuto Albertino si accese, nel corso della seconda metà dell'Ottocento, in più occasioni¹⁸.

Già in periodo pre-unitario, il 7 luglio del 1848, nella sessione 28 gennaio-1° febbraio 1850 ed il 14 gennaio 1852 alcuni deputati sostennero l'opportunità di stabilire un assegno per i deputati; questo doveva avvenire non necessariamente a titolo di indennità o a titolo retributivo, ma solo come rimborso per le spese derivanti dal mandato legislativo. Queste proposte avevano certamente il pregio di aggirare lo scoglio letterale. Esse tuttavia non vennero accolte perché si disse che esse avrebbero urtato lo spirito statutario. In realtà si ispiravano, almeno in parte, proprio all'indennità inglese delle origini: all'idea del rimborso del sacrificio di denaro e del tempo perduto¹⁹.

¹⁶ V. sul punto E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 597.

¹⁷ *Ibidem*, 599-600.

¹⁸ V. anche sulle proposte pre-unitarie e post-unitarie D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica*, 1° *L'indennità ai deputati*, Nicola Zanichelli, Bologna, 1887, 1 ss.; MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 296; E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 584 ss.; M. De MAURO, *Il Senato e l'indennità parlamentare*, in *Il Circolo giuridico*, II, III, 1882, 10, 73 ss. spec. 92 ss.

¹⁹ Tali proposte furono sostenute anche per motivi pratici dai deputati, ad esempio quelli savoardi, più distanti da Torino proprio al fine di veder compensati i loro sforzi economici per garantire la rappresentanza dei propri collegi. V. sul punto, F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 290.

In particolare la proposta di prevedere un rimborso delle spese presentata dal Bastian, deputato progressista della Savoia, fu oggetto anche di un intervento dell'allora Ministro delle finanze Camillo Benso di Cavour, il quale nella seduta del 14 gennaio 1852 prese parola contro il principio dell'indennità e sostenne che esso "sarebbe stato funesto per le nostre libertà ed istituzioni" e che l'influenza di una Camera composta di membri retribuiti sarebbe stata molto inferiore rispetto a quanto non fosse invece auspicato²⁰.

Nel periodo post-unitario, la questione dell'indennità fu più volte sollevata e discussa nel Parlamento italiano. Le proposte avanzate furono assai varie, spaziando da un'indennità di soggiorno, a gettoni di presenza per ogni seduta, ad indennità limitate al tempo della sessione fino a vere e proprie indennità annuali. Egualmente si discusse in più occasioni di regimi d'incompatibilità e di astensione dal ricevere o mantenere altri incarichi pubblici.

Molto attivo, e grande sostenitore del principio dell'indennità, fu certamente Francesco Crispi cui si devono numerose iniziative in favore dell'introduzione di un emolumento per i deputati che egli concepiva insieme al suffragio universale ed alle incompatibilità come premessa indispensabile di uno Stato democratico²¹. La concezione, sostenuta dal Crispi e da pochi altri deputati della Sinistra, per cui il voto non era una funzione bensì un diritto naturale ed inalienabile, risaliva già a Robespierre e l'indennità era, in quella costruzione, lo strumento per rendere effettivo tale diritto²².

Avversari accesi dell'indennità propugnata dal deputato siciliano furono costantemente i deputati della destra storica, ma pure molti rappresentanti della sinistra storica guidati, prima, da Urbano Rattazzi e poi da Agostino Depretis. Essi non appoggiarono mai le proposte di Crispi e tantomeno quelle avanzate dagli altri deputati democratici o radicali che erano riusciti ad essere eletti in Parlamento.

Lo stesso Crispi sul finire degli anni Ottanta, divenuto Presidente del Consiglio, in seguito proprio alla crisi del trasformismo, mutò la sua posizione in tema di indennità e non sostenne i progetti presentati in Parlamento. Forse

²⁰ Cfr. E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 586.

²¹ V. F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 297. Francesco Crispi presentò, insieme al deputato Petruccelli un primo progetto di legge che venne letto alla Camera il 9 giugno 1862 (il progetto era stato presentato il 25 febbraio 1862) che prevedeva l'abrogazione dell'art. 50 dello Statuto e la concessione di un'indennità (diremmo oggi gettone di presenza) ai senatori e ai deputati per ogni seduta parlamentare. Il progetto non fu discusso per la chiusura della sessione, ripresentato dai medesimi proponenti il 25 febbraio 1864 ancora una volta non fu posto all'ordine del giorno. Ulteriori progetti di medesimo tenore furono poi presentati sempre dal Crispi nel 1882. Nel 1888 divenuto Presidente del Consiglio tuttavia non diede seguito alla richiesta pervenuta da alcuni deputati di presentare un disegno di legge cfr. D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica*, 1° *L'indennità ai deputati*, cit., 2; E. PAGLIANO, *Indennità parlamentare*, cit., 589.

²² F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 298.

anche questo suo mutamento deve essere letto in ossequio al suo personale “nuovo corso” che lo aveva condotto da mazziniano e protagonista del Risorgimento italiano a monarchico, sostenitore delle nuove leggi di pubblica sicurezza e fautore dell’impresa coloniale che, fallimentarmente terminata, segnerà anche la fine della sua carriera politica.

4. Gli argomenti politici a favore e contro l’indennità nel dibattito ottocentesco italiano.

Gli argomenti di natura politica a favore dell’introduzione dell’indennità o di altra forma di compensazione per i deputati, che emergono dal dibattito parlamentare e dottrinario ottocentesco, sono svariati e meritano di essere ricordati perché essi, in taluni casi, sono i medesimi utilizzati oggi; segno questo che sotto il tema della corresponsione dell’indennità ai rappresentanti cova nel nostro Paese storicamente un acceso conflitto.

4.1. I motivi a favore della previsione dell’indennità.

Nel corso dell’Ottocento, la necessità di prevedere un’indennità fu sostenuta dai democratici che sedevano in numero minoritario nel Parlamento prima subalpino e poi italiano. Con tale termine si indicano gli schieramenti politici che reclamavano l’ampliamento dell’elettorato attivo e passivo e cioè i radicali, i socialisti ed una minoranza di deputati della sinistra storica.

Il primo argomento a favore dell’introduzione dell’indennità è che la gratuità del mandato finisce con limitare la libera scelta degli elettori e contraddire lo stesso diritto elettorale che è stato loro concesso con l’allargamento del suffragio. Infatti, la gratuità rappresenta il retaggio di un tentativo di conciliare il sistema costituzionale con la monarchia, di superare il sistema censitario nella forma senza abolirlo però nella sostanza²³. Per i sostenitori dell’allargamento, l’indennità consente di svolgere attività politica a uomini degnissimi che non potrebbero altrimenti proporsi come rappresentanti in quanto sprovvisti delle risorse necessarie a mantenersi²⁴.

Il secondo argomento è che lo Stato ha l’obbligo di indennizzare i deputati perché richiede loro l’adempimento di un ufficio pubblico. Tale attività, se indennizzata, deve divenire principale nel senso che il deputato percettore di un’indennità deve dedicarsi prevalentemente alla funzione parlamentare anziché all’utile proprio.

Il terzo argomento è che l’indennità consente alle classi meno agiate di in-

²³ Così A. BRUNIALTI, *L’indennità ai deputati*, in *La nuova rivista*, 54, 1882, 162.

²⁴ In questo senso, v. P. PEVERELLI, *Commenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Tipografia Castellazzo e De Gaudenzi, Torino, 1849, 109.

viare i propri rappresentanti in Parlamento. È vero che il concetto di rappresentanza nello Stato moderno non presuppone che il Parlamento sia composto da mandatari o rappresentanti delle diverse classi o gruppi sociali. Pur tuttavia il passaggio, che inizia già nell'Ottocento e si consolida nel primo Novecento, dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse impone che anche le nuove classi emergenti siano direttamente rappresentate anche attraverso propri membri.

Un ultimo argomento comunemente utilizzato è che l'indennità favorisca la partecipazione dei deputati ai lavori della Camera. Infatti, laddove i deputati debbono, per sostenersi, continuare a svolgere le proprie occupazioni e a seguire i propri affari, parteciperanno in misura minore, finendo con l'anteporre la cura dei propri affari alla cura della propria rappresentanza.

Questo argomento è valido se si sposa anche il presupposto ideologico che lo anima e cioè la convinzione che la maggiore partecipazione ai lavori dei deputati migliori l'attività legislativa²⁵.

4.2. *Le obiezioni all'introduzione di una qualche forma di indennità.*

Le obiezioni di natura politica che emergono dal dibattito parlamentare ottocentesco sono anch'esse assai interessanti. Le argomentazioni contro l'indennità, a prima vista, non sono dissimili da quelle oggi utilizzate da chi, in un contesto assai lontano da quello dell'epoca, spinge per la loro riduzione e, più in generale, per un contenimento dei costi della politica. In realtà, ad uno sguardo più attento, guardandovi dentro con più attenzione si scorge, come esse siano invece intimamente legate alla società italiana di quel tempo. Per cui esse hanno certamente un senso dentro le profonde trasformazioni sociali e politiche che la società italiana ottocentesca stava attraversando²⁶.

La prima obiezione al principio indennitario è assai ricorrente nel dibattito. Essa è fatta propria dal Cavour, come da altri deputati formati nel periodo

²⁵ Questo argomento, riportato da F. RACCIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 30, è di particolare interesse nella misura in cui induce a riflettere sulla desiderabilità della costante presenza di tutti i deputati in Aula. Il caso portato dai due Autori è quello proprio del Parlamento inglese che nemmeno ha un numero di posti a sedere sufficiente per tutti i deputati nel caso in cui essi volessero partecipare tutti alla seduta. In proposito sono degne di nota le osservazioni di D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica*, 1° *L'indennità ai deputati*, cit., 31 il quale osserva come occorra distinguere le questioni che determinano l'indirizzo politico a cui tutti i deputati hanno il dovere di prendere parte in maniera attiva e quelle, prettamente legislative, spesso di argomento tecnico e specialistico, che riusciranno più proficue in assemblee poco popolate.

²⁶ Lo scritto di R. De NOVELLIS, *L'indennità ai deputati*, in *Rassegna di Scienze sociali e politiche*, vol. 2, 1889, 7, 19 ss., è esemplificativo delle trasformazioni in corso. Le argomentazioni, fieramente presentate contro il principio dell'indennità ritenuta corruttrice della classe politica, ben rappresentano il sentimento diffuso di una certa borghesia italiana nei confronti dell'avanzare della classe media.

pre-unitario. Questi uomini politici, figli della Restaurazione, ma al tempo stesso artefici del mancato ritorno all'assolutismo, ritenevano che l'indennità parlamentare abbassasse il prestigio del Parlamento. Questa conclusione scaturiva dall'idea che il disinteresse dei rappresentanti per il denaro fosse fonte di prestigio per il Parlamento, in quanto i deputati sarebbero stati guidati nella loro attività parlamentare solo dal bene della Nazione²⁷.

La seconda obiezione, legata alla prima, è che la previsione dell'indennità rende l'ufficio di deputato ricercato essenzialmente per i vantaggi pecuniari che esso comporta. Questa tesi è, come si è visto, propria del pensiero di Stuart Mill, ma ebbe molti sostenitori in Italia che, riprendendo l'opera del pensatore inglese, argomentarono come l'introduzione dell'indennità in Italia avrebbe abbassato il livello intellettuale e morale del corpo legislativo ed anche la stima pubblica per i rappresentanti²⁸. La sua solidità dipende, in realtà, da una serie di variabili e quindi dall'ammontare dell'indennità prevista, dall'introduzione di un regime di incompatibilità nonché dal reddito o dalla dotazione individuale del singolo individuo, oltre che naturalmente dalla sua onestà individuale.

La terza obiezione sempre di natura politica è che l'indennità diminuisca l'indipendenza del Parlamento nei confronti del Re. Questa è un'argomentazione strettamente legata alla forma di governo disegnata dallo Statuto Albertino che assegnava al Sovrano il compito di sciogliere la Camera dei deputati²⁹. Non vi è dubbio che la minaccia di uno scioglimento della Camera possa esercitare una certa efficacia su deputati desiderosi di mantenere la propria indennità per tutta la durata della Legislatura. Essa può avere la sua validità oggi pure, in una forma di governo diversa, nella misura in cui il diniego della fiducia ad un Governo possa condurre ad elezioni anticipate.

La quarta è che l'indennità per i deputati costituisce un onere per la finanza. In particolar modo perché dopo aver riconosciuto un emolumento ai deputati, occorrerebbe occuparsi dei senatori e delle migliaia di cittadini che prestano servizio nei consigli provinciali e comunali³⁰.

²⁷ In modo assai esplicito Cesare Balbo affermava "l'eletto più ricco è meno corruttibile, più indipendente, più colto; e sono, per vero dire, tre qualità così preziose, da decidere la questione" (C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia, della politica nella presente civiltà*, Firenze, 1857, 268-269).

²⁸ La tesi è sviluppata con dovizia di argomenti da D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica. L'indennità ai deputati*, cit., 34 ss. 52 ss. Tra i primi sostenitori della tesi in oggetto c'era anche F. SCLOPIS, *Scritti politici di Federico Sclopis sulla condizione d'Italia incominciati nel febbraio 1849*, in A. COLOMBO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto*, Tipografia Cooperativa, Casale, 1924, 190 ss.

²⁹ V. D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica. L'indennità ai deputati*, cit., 53.

³⁰ F. RACCIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 31. Questa è una constatazione aritmeticamente incontrovertibile, ma che già nell'Ottocento poteva apparire poco

La quinta è che l'indennità ripugna alla coscienza politica italiana. Questa argomentazione, più volte rintracciata nei dibattiti parlamentari, è chiaramente più di carattere morale che politico. Essa era stata indotta, già nell'Ottocento, da considerazioni quali il cattivo andamento degli affari parlamentari, la deficiente partecipazione alle sessioni ed ai lavori d'aula ed il fenomeno tipicamente italiano del trasformismo. Motivazioni radicate nella coscienza italiana, per cui l'assegnazione di un'indennità sarebbe stata immorale nei confronti delle migliaia di funzionari dello Stato che assolvono il proprio compito con zelo anche a fronte di stipendi assai ridotti.

La sesta obiezione è che l'indennità favorirebbe più i partiti che i singoli deputati. Questo argomento è più tardo rispetto ai precedenti, in quanto compare nel dibattito politico sul finire dell'Ottocento, non a caso dopo la nascita del Partito socialista nel 1892. In particolare, è proprio l'obbligo che il Partito socialista aveva imposto, in altri Stati, ai propri deputati di versare una quota della loro indennità nella cassa sociale del partito ad attirare la critica. Tale operazione, in una logica liberale, incideva sulla nozione stessa di rappresentanza che presupponeva uno Stato monoclasse ed era dunque tacciata di voler reintrodurre sotto diverse forme il mandato imperativo³¹.

5. L'aggiramento del divieto statutario e l'introduzione nel Novecento dell'indennità a rimborso delle spese.

La questione dell'indennità per i deputati tornò prepotentemente d'attualità all'inizio del Novecento. Nel 1901 e nel 1902 furono avanzate due proposte per garantire l'indennità almeno ai deputati che non percepivano stipendi statali. I due progetti prevedevano pure l'irrinunciabilità dell'emolumento e la fissazione di un numero massimo di assenze che, se superato, avrebbe comportato la decadenza del mandato legislativo. Ad esse ne seguirono altre nel 1907, 1908 e 1910 che proponevano l'introduzione di un'indennità per tutti i deputati. In alcuni casi si trattava di un'indennità giornaliera; in altri di un'indennità annuale. All'indennità si affiancava sempre l'obbligo di presenza alle sedute parlamentari³².

Grande protagonista di questa nuova stagione fu Pietro Chimienti, deputa-

pregnante. Questo per due ragioni. Primo perché il peso dell'indennità sarebbe stato, già a quell'epoca, assai ridotto rispetto al bilancio complessivo dello Stato. Secondo perché non sussiste alcuna correlazione verificabile tra indennità e spese elettorali.

³¹ Su cosa fossero i partiti tra fine Ottocento ed inizio Novecento si rinvia all'opera curata da G. QUAGLIARELLO, *Il Partito politico nella bella epoque. Il dibattito sulla forma partito in Italia tra '800 e '900*, Giuffrè, Milano, 1990.

³² F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 304-305.

to brindisino del centro sonniniiano con posizioni molto avanzate in tema di suffragio universale³³.

Nei suoi interventi alla Camera dei deputati nonché in alcuni lavori accademici, Egli sottolineò come gli argomenti teorici e dottrinali ottocenteschi contro l'indennità fossero ormai superati ed i tempi fossero maturi per l'introduzione dell'istituto anche in Italia. Egli individuò l'allargamento del suffragio, l'aumento del numero degli eleggibili, la maggiore istruzione delle classi popolari e, soprattutto, la completa emersione di una nuova classe sociale, il proletariato, portatore di forti istanze proprie, come fattori ineludibili dell'allargamento della rappresentanza. Questo anche al fine di convogliare dentro le istituzioni le forti spinte anti sistema provenienti dai partiti operai e dei lavoratori³⁴.

Sempre al Chimienti si deve un'osservazione che ad inizio Novecento poté apparire forse eccessiva, ma che in realtà dimostra come egli sia stato un precursore della modernità³⁵. Egli partendo dalle nuove complessità della società novecentesca e delle decisioni che essa richiedeva, fece discendere la necessità di un diverso modo di far politica: professionale piuttosto che volontaristica. In questo contesto l'indennità era assolutamente necessaria sia per il deputato di professione che da essa poteva trarre il proprio sostentamento sia per i partiti strutturati che andavano organizzandosi all'orizzonte e a cui sarebbe stata demandata la formazione del personale politico. Le élites nobiliari o borghesi erano di conseguenza al tramonto³⁶.

³³ L'approccio di Chimienti al tema dell'indennità parlamentare fu, per un verso, assai pragmatico, facendo leva sulle esperienze degli altri Paesi e sulla necessità di migliorare la condizione del parlamentare italiano e, per un altro verso, capace di cogliere il legame tra l'indennità e la trasformazione della rappresentanza legata al passaggio dall'Ottocento monoclasse al Novecento pluriclasse. V. in proposito P. CHIMIENTI, *La vita politica e la pratica del regime parlamentare*, Roux Frassati, Torino, 1897. Per una ricostruzione della sua importante figura v. G. DE MURO, *Pietro Chimienti*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, vol. 1, Il Mulino, Bologna, 2013, 523 ss.

³⁴ Vale la pena di rammentare le parole di Chimienti a confutazione delle perplessità avanzate dai conservatori del suo proprio schieramento timorosi che l'indennità potesse favorire i partiti estremi: "Bisogna convenire lealmente che, se la classe dei lavoratori ha un così enorme potere sociale, è pericoloso assai non concedere ad essa una partecipazione più diretta e più efficace al lavoro legislativo. Il Parlamento è la miglior scuola di responsabilità di classe ed è potente fattore di solidarietà sociale". Così ID., *La indennità parlamentare*, in *Rassegna contemporanea*, 3, 1908, 128 ss. Per un esame delle proposte presentate da CHIMIENTI si rinvia a F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 302.

³⁵ L'idea che la politica potesse essere una professione era ancora vista con diffidenza nell'Italia di inizio novecento cfr. F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 305.

³⁶ Così. P. CHIMIENTI, *La indennità parlamentare*, in *Rassegna contemporanea*, cit., 128 ss. e spec. 134. V. dello stesso A., più ampiamente, ID., *La indennità parlamentare dinanzi alla Camera dei deputati*, in P. CHIMIENTI, *Saggi: diritto costituzionale e politica*, vol. 1, Società anonima editrice, Napoli, 1915, 245 ss.

La spinta decisiva per l'istituzione dell'indennità parlamentare si ebbe, infine, grazie a Giovanni Giolitti³⁷. Prima come deputato, poi come Presidente del Consiglio, si esprime per una radicale svolta della legge elettorale al fine di ampliare l'elettorato attivo e passivo. In un primo momento, durante il suo primo governo, egli dichiarò di non avere una posizione preconcepita a favore o contro l'indennità³⁸. Più tardi, sotto la presidenza Luzzatti, ritornato deputato egli intervenne in Aula sminuendo la proposta avanzata dal Presidente del Consiglio e sostenendo che occorre risolvere nell'ambito della nuova legge elettorale non solo la questione dell'allargamento del suffragio, ma pure quella delle incompatibilità del ruolo parlamentare, delle procedure di garanzia e finanche "delle condizioni in cui i deputati si presentano alla Camera, cioè a dire la questione dell'indennità"³⁹.

Ritornato alla Presidenza del Consiglio, l'approvazione della legge 30 giugno 1912, n. 665 sulla riforma elettorale politica fu la conseguenza di questo suo sostegno⁴⁰. Essa introdusse, innanzitutto, il suffragio quasi universale maschile e, per quanto qui rileva, concesse l'indennità ai deputati.

L'art. 11 della legge n. 365 del 1912 individuò due compensi a modo di rimborso spese: uno per le spese di corrispondenza ed un altro "per altri titoli", genericamente connessi con la funzione parlamentare⁴¹.

Nel dettaglio, il primo rimborso spese era uguale per tutti i deputati mentre il secondo, più generico, era concesso solo a coloro che non ricevevano alcuno stipendio, retribuzione, assegno fisso o pensione a carico del bilancio dello Stato (o degli enti autarchici). Questo secondo, in particolare, superava sostanzialmente il divieto statutario, pur senza intaccarlo nella forma⁴².

Per i deputati che già ricevevano un compenso a carico del bilancio statale, il rimborso era concesso solo ad integrazione del reddito percepito. Nel caso in cui il reddito in questione avesse ecceduto il rimborso, questo non era, dunque, erogato ed il mandato si manteneva dunque gratuito.

Questa legislazione introduceva, pertanto, una differenziazione tra i citta-

³⁷ L'età giolittiana è stata definita come "età cerniera" tra l'Italia post-risorgimentale e quella contemporanea. V. A. AQUARONE, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Guida Editori, Napoli, 1972.

³⁸ V. le osservazioni di Giolitti proprio in riferimento ad una proposta di Chimienti riportate da F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 304.

³⁹ AP, Camera, XXIII leg., 1° sess., Discussione 18 marzo 1911, 13557-13558. Cfr. F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 309.

⁴⁰ Nella medesima sessione il Parlamento approvò pure la legge n. 666 del 1912 contenente il nuovo testo unico della legge elettorale e politica.

⁴¹ F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, cit., 309. Sul sistema introdotto dalla legge del 1912 v. N. MALVEZZI, *L'indennità parlamentare in Italia*, Codara, Milano, 1913.

⁴² La previsione ribaltava il divieto statutario. Per questa ragione si parla di entrata in vigore "in frode" alle disposizioni statutarie. V. in proposito A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, 199.

dini che percepivano un reddito dallo Stato e coloro che percepivano un reddito da soggetti privati o grazie al proprio lavoro autonomo. Ciò, insieme alle modalità con cui i compensi venivano erogati, rendeva la formula legislativa del “rimborso spese” un chiaro *escamotage* rispetto al divieto statutario.

I compensi così ricevuti, sia che essi fossero integrativi del reddito individuale sia che non lo fossero, erano però sottoposti a tassazione al pari di ogni altro reddito in ossequio al principio generale sancito dall'art. 28 dello Statuto albertino per cui “i regnicoli contribuiscono indistintamente nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato”.

La legge elettorale del 1912 fu poi trasfusa nell'art. 122 del T.U. 26 gennaio 1913, n. 821. Il T.U. fu successivamente modificato dalla legge 5 aprile 1920, n. 395, che unificò i due rimborsi, quello per la corrispondenza e quello per le spese connesse con le altre attività parlamentari. Essi confluirono in un unico “rimborso” che fu elevato, ma si mantenne la variabilità legata al percepimento di un altro reddito a carico del bilancio dello Stato.

La legge n. 395 del 1920 è anche di particolare interesse perché con essa si introdusse anche per i senatori, che, occorre ricordare, avevano a quel tempo una carica vitalizia, una particolare forma d'indennità di presenza per la partecipazione alle singole sedute⁴³. L'indennità in questione era sostanzialmente paragonabile ai sistemi odierni che attribuiscono ai rappresentanti un gettone di presenza per la partecipazione alle singole sedute⁴⁴.

6. L'indennità nel periodo fascista.

Gli interventi in materia di indennità furono molteplici anche nella prima fase dell'instaurazione del regime fascista. Il primo intervento si ebbe con la legge 18 novembre 1923, n. 2444, che dispose *ex art.* 105 (poi trasfuso come art. 102 nel r.d. 13 dicembre 1923, n. 2694 recante *Approvazione del Testo Unico della legge elettorale politica*) l'equiparazione tra i deputati, abolendo, di conseguenza, le distinzioni legate al fatto di percepire altri redditi da parte dello Stato. Il risultato fu il passaggio ad un'indennità uguale per tutti i deputati che fu fissata *ex lege* in 15000 lire annue da versarsi mensilmente.

La legge in questione sancì, inoltre, tre importanti novità in materia di indennità per i deputati, destinate a mantenersi nel tempo. La prima fu l'iscrizione delle spese relative nel bilancio della Camera. La seconda novità fu la previsione dell'irrinunciabilità dell'indennità e del divieto di cessione. La terza fu il divieto di sequestro degli emolumenti ricevuti.

⁴³ Cfr. L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, cit., 200. Sulla necessità di prevedere un'indennità per i senatori si v. le argomentazioni di G. ARCOLEO, *Sull'indennità ai senatori*, Tipografia del Senato, Roma, 1913.

⁴⁴ V. per una critica al meccanismo del gettone di presenza, P. CHIMIENTI, *La indennità parlamentare*, cit., 130-131.

Per quanto riguarda i Senatori, la legge confermò per loro il meccanismo del gettone di presenza affidando contestualmente al Senato del Regno il compito di determinare in concreto il suo ammontare nonché il meccanismo per accertare le presenze.

La distinzione, in punto di emolumenti, tra deputati e senatori durò però assai poco. Due anni dopo, infatti, la legge 25 maggio 1925, n. 790 stabilì, ex art. 1, che deputati e senatori ricevessero la medesima somma “a titolo di rimborso di spese inerenti al loro ufficio”⁴⁵.

Da questo intervento, la struttura dell’indennità non cambiò più, ma il suo ammontare fu ritoccato in più occasioni (nel 1929, 1930 e 1934⁴⁶). Questo avvenne sempre con disposizione interna delle due Camere, senza quindi l’intervento di una nuova legge in materia⁴⁷.

La “fascistizzazione” dello Stato ebbe, negli anni Trenta, ripercussioni anche sull’indennità. Fu, infatti, previsto nell’art. 29 del Regolamento della Camera che l’applicazione di gravi sanzioni disciplinari, previste dallo Statuto del partito fascista, comportasse la perdita dell’indennità⁴⁸. Quando poi nel 1938 venne istituita la Camera dei fasci e delle corporazioni il principio dell’indennità fu tralato a tale nuovo organo, ma fu anche previsto che i suoi membri, se sospesi a tempo indeterminato dal partito fascista perdessero automaticamente ogni concessione – e quindi anche l’indennità – spettante per la carica ricoperta⁴⁹.

7. L’indennità nel periodo degli ordinamenti provvisori.

Dopo la caduta del fascismo, il d.lgs.lgt. 31 agosto 1945, n. 539, uno dei provvedimenti adottati per la costituzione ed il funzionamento della Consulta nazionale, stabilì che i membri di tale organo ricevessero un’indennità per ogni giornata di seduta ed una diaria per ogni giorno di permanenza fuori dalla propria sede. A questo l’art. 4 del citato decreto luogotenenziale aggiunse la possibilità per i membri della Consulta di usufruire di un servizio di alloggio e di mensa a speciali condizioni⁵⁰.

⁴⁵ V. sul punto U. ZAMPETTI, *Art. 69, in Commentario alla Costituzione, Le Camere. Tomo II. Artt. 64-69*, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986, 242, spec. nt. 4.

⁴⁶ Nel 1929 l’indennità venne aumentata a ventiquattro mila lire, mentre nel 1930 e nel 1934 venne diminuita in corrispondenza con i provvedimenti che diminuivano le indennità e gli stipendi del personale dipendente dello Stato. Così riporta G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 110-111.

⁴⁷ G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 110. V. anche C. MONTALCINI, *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, 26, 1935, 371.

⁴⁸ Sulla questione v. S. TABACCHI, *Indennità parlamentari*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, 50, 2, 2008, 451 ss., 455.

⁴⁹ Così G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 110; S. TABACCHI, *Indennità parlamentari*, cit., 455.

⁵⁰ G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 111.

L'importanza di questo provvedimento non sta tanto, però, nella previsione di un'indennità né nella previsione di un rimborso spese quanto, piuttosto, nel fatto che esso stabilì che la somma ricevuta fosse esente da ogni imposta o ritenuta. In questo modo superò il principio generale di cui all'art. 28 dello Statuto albertino per cui ogni reddito dovesse essere sottoposto ad imposizione fiscale⁵¹.

La regolamentazione dell'indennità successivamente approvata per l'Assemblea Costituente fu in parte diversa⁵². Il d.lgs.lgt. 10 marzo 1946, n. 74 sostituì, infatti, l'indennità mensile a quella giornaliera e ribaltò nuovamente il principio dell'imposizione fiscale, non riconoscendo in questo caso alcuna agevolazione. Rimase ferma solo l'impignorabilità ed irrinunciabilità delle somme ricevute⁵³.

La determinazione dell'ammontare fu delegata dal suddetto decreto all'Assemblea costituente stessa chiamata a stabilirlo "nell'atto medesimo in cui provvederà alla formazione del bilancio"⁵⁴.

Il d.lgs.lgt. n. 74 non confermò invece la diaria. Essa fu sostituita da un rimborso per le spese di viaggio e di alloggio, disciplinato in un successivo atto, il d.lgs.lgt. 12 aprile 1946, n. 400⁵⁵.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² F. RIGANO, *L'indennità del parlamentare*, cit., 125.

⁵³ G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 111.

⁵⁴ *Ibidem*. Il rimborso fu deliberato dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Costituente il 27 giugno 1946 e fu inizialmente previsto solo per le sedute delle Commissioni. Successivamente venne esteso anche alle sedute dell'Assemblea plenaria. Il suo ammontare fu sempre differenziato per i costituenti residenti a Roma e i costituenti residenti fuori Roma (oscillando da 2 a 3 mila lire e da mille a mille e cinquecento lire per giorno di seduta). I dati citati sono tratti dai bilanci delle Spese Interne dell'Assemblea Costituente relativi agli anni 1° luglio 1946-30 giugno 1947 e 1° luglio 1947-30 giugno 1948 approvati dalla Camera dei deputati all'inizio della I Legislatura.

⁵⁵ *Ibidem*.

Capitolo IV

L'indennità nella Costituzione italiana

SOMMARIO: 1. Il dibattito in Assemblea Costituente. – 2. La nozione costituzionale di indennità e le sue possibili accezioni. – 3. L'interpretazione della riserva di legge prevista dall'art. 69 Cost.: sulla natura della riserva di legge. – 4. I riflessi della nozione di indennità sulla riserva di legge e sul rapporto tra legge, regolamenti parlamentari e regolamenti parlamentari cd. minori. – 5. Sulla quantificazione dell'indennità. – 6. Il principio indennitario come parte integrante di un sistema di norme costituzionali. – 7. Il principio indennitario come parte integrante del "diritto costituzionale elettorale". – 8. L'istituto dell'indennità come parte integrante delle norme costituzionali riguardanti lo *status* del parlamentare. – 9. L'indennità e le norme costituzionali sul rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

1. Il dibattito in Assemblea Costituente.

In Assemblea Costituente, il dibattito sull'indennità fu piuttosto significativo e caratterizzato talvolta anche da toni accesi¹.

¹La bibliografia in materia di indennità parlamentare nella Costituzione italiana non è particolarmente ampia. Essa si limita alle voci nei commentari alla Costituzione e nelle Enciclopedie giuridiche ed a pochi articoli in riviste o in opere collettanee, dedicati a specifiche questioni sorte nel corso dell'evoluzione dell'istituto. Cfr. S. TABACCHI, *Indennità parlamentari*, cit., 451 ss.; G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1971, 106 ss.; S. FURLANI, *Indennità parlamentare*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, vol. 4, Utet, Torino, 1983, 160 ss.; L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1994, 199 ss.; ID., *Indennità parlamentare*, in *Enc. giur.*, Istituto dell'enciclopedia italiana, Roma, 16, 1996, 1 ss.; ID., *Regime fiscale e natura retributiva dell'indennità parlamentare*, in *Nuovi studi politici*, 27, 1997, 3, 103 ss.; G. RIVOSACCHI, *Immunità e indennità (artt. 86 e 87)*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, 399 ss.; P. MARSOCCHI, *Art. 69*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, 1325 ss.; C. BOLOGNA, *Art. 69*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione italiana*, 2^a ed., Cedam, Padova, 2008, 632 ss.; F. RIGANO, *L'indennità del parlamentare*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina: il primo intervento urgente*, Pavia University Press, Pavia, 2013, 123 ss.; P.L. PETRILLO, *Articolo 69*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, G.E. VIGEVANI, F. ROSA, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018, 83 ss.; L. CASTELLI, *Il bilancio delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018; D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 della Costituzione: attuazione e recenti interventi*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. 1, Camera dei Deputati, Roma, 2019, 201 ss.

Come emerge dai resoconti, si può dire che non fosse in discussione il principio indennitario in sé². D'altra parte, l'istituto dell'indennità era ormai generalmente accettato dalle forze politiche sia perché visto come necessario in una società che aveva, dopo la seconda guerra mondiale, accolto il principio del suffragio universale sia perché le medesime forze politiche prefiguravano, in Assemblea Costituente, un ruolo centrale per i partiti nella formazione e nella selezione della classe politica, che inevitabilmente richiedeva una parziale professionalizzazione di tale attività.

Le questioni che sollecitavano la discussione erano sostanzialmente due. La prima riguardava l'opportunità di prevedere l'indennità in Costituzione oppure di rinviare la scelta e l'intera disciplina al legislatore ordinario³.

La seconda, assai più dibattuta, riguardava la natura dell'indennità parlamentare. L'interesse circa la natura non era però fine a sé stesso, ma legato alla sua funzione, alla sua determinazione ed, infine, al suo concreto ammontare⁴.

Con riferimento all'opportunità di inserire in Costituzione il principio dell'indennità, la questione fu risolta positivamente già in sede di Seconda Sottocommissione⁵. Qui nella seduta del 20 settembre 1946, i membri approvarono la proposta di un articolo dedicato all'indennità parlamentare e stabilirono pure, con votazione separata, di motivare, secondo l'esempio francese, perché essa veniva concessa. Il testo approvato prevedeva che l'indennità fosse stabilita per "garantire l'indipendenza economica e il doveroso adempimento del mandato"⁶.

² Costantino Mortati, in qualità di relatore per l'organizzazione dello Stato, individuò tra i temi su cui l'Assemblea avrebbe dovuto interrogarsi anche quello della retribuzione dei deputati per le loro funzioni, che egli collocò nell'ambito delle garanzie e delle immunità. V. Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 3 settembre 1946*, 91.

³ Cfr. Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946*, 232, 234. Si v. in proposito l'intervento di Lussu il quale riconosce che "il criterio dell'indennità è acquisito in ogni democrazia e non è possibile sopprimerlo, ma non ritiene che tale principio debba trovar posto nella Costituzione italiana" per il motivo che "i democratici italiani dovrebbero abituarsi a vivere non solo sulla Costituzione scritta, ma sulla tradizione che viene formandosi man mano che un istituto si afferma". Per Di Giovanni, invece, la questione dell'indennità avrebbe dovuto essere rimessa al Regolamento interno delle due Camere. Non però, come pure si sarebbe potuto argomentare, per preservare l'autonomia dell'organo parlamentare, quanto piuttosto perché essa non avrebbe avuto un'importanza tale da dover trovar posto in Costituzione. Interessante anche la tesi di Conti che, invece, proponeva di inserire il riferimento all'indennità nell'articolo dedicato ai regolamenti delle due Camere ed alla loro autonomia di bilancio.

⁴ Il dibattito è ricostruito anche da F. RIGANO, *L'indennità parlamentare*, cit., 126.

⁵ Sia consentito ricordare che l'Assemblea Costituente approvò il 15 luglio 1946 l'istituzione della Commissione per la Costituzione, composta da 75 deputati ("Commissione dei 75") incaricata di "elaborare e proporre il progetto di Costituzione". La Commissione dei 75 decise di articolarsi in tre Sottocommissioni. Alla Seconda sottocommissione, presieduta da Umberto Terracini, fu affidato l'incarico di occuparsi dell'Organizzazione costituzionale dello Stato.

⁶ Le proposte che si confrontarono furono inizialmente due. Da un lato, Fabbri proponeva che fosse specificato che l'indennità veniva corrisposta "per garantire in ogni caso l'indipen-

Tale specificazione fu successivamente abbandonata e non compare nel testo approvato dall'Assemblea Costituente, ma aprì la strada al dibattito sulla natura dell'indennità.

Il confronto iniziò in Seconda Sottocommissione, subito dopo la relazione sull'organizzazione dello Stato di Costantino Mortati, e proseguì vigoroso in sede di discussione del progetto complessivo in Assemblea Costituente.

Le tesi che si confrontarono rispondevano a due diverse visioni.

La prima era quella, largamente debitrice dell'impostazione della legge del 1912, per cui l'indennità era declinata come un mero rimborso delle spese sostenute dal parlamentare per l'esercizio della funzione. Questa tesi fu sostenuta principalmente da Umberto Nobile, in Seconda Sottocommissione, e da Meuccio Ruini nell'ambito del dibattito in Assemblea Costituente⁷.

La seconda era quella dell'indennità parlamentare come remunerazione sostitutiva da corrispondere al deputato e al senatore a compensazione del reddito che egli, dovendosi occupare degli affari pubblici, non avrebbe potuto provvedere a procacciarsi.

A tale seconda tesi aderì la larga maggioranza dei Costituenti⁸.

Tuttavia, nei dibattiti emersero molte distinzioni quando si passò ad esaminare le modalità con cui l'indennità dovesse essere erogata e definita nel *quantum*.

Innanzitutto, Mortati, in qualità di relatore, affermò in Seconda Sottocommissione, doversi stabilire una connessione tra la concessione dell'indennità ed il dovere dei deputati di dedicare la maggiore e migliore parte del proprio tempo all'attività parlamentare. Per questa ragione, egli suggeriva l'introduzione di un severo regime di incompatibilità e di conseguenti sanzioni a carico dei deputati che non vi si attenessero.

denza economica e la prestazione dell'attività alla migliore e doverosa esecuzione del mandato". Da un altro lato, Mortati proponeva di fondare l'indennità "in relazione all'obbligo loro imposto di dedicare la maggior parte della loro attività all'esercizio del mandato parlamentare". Infine, Lussu, nel tentativo di mediare, proponeva la formula "un'indennità che consenta l'indipendenza economica e l'esercizio del mandato con dignità". Sulla base di questa proposta di mediazione, la Sottocommissione approvò, dopo una discussione assai interessante, la formulazione, poi abbandonata nel testo finale secondo cui l'indennità era stabilita per "garantire l'indipendenza economica e il doveroso adempimento del mandato". Cfr. Commissione per la Costituzione. Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta del 20 settembre 1946*, 234-236.

⁷Cfr. Intervento di Umberto Nobile in sede di Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946*, 231. Meuccio Ruini sostenne che l'indennità fosse a rimborso spese e argomentò questo sul fatto che essa non fosse soggetta alla tassazione prevista per la ricchezza mobile, Assemblea Costituente, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947*, 1112.

⁸Una posizione tutto sommato a sé stante può essere ritenuta quella di Fabbri il quale affermò di preferire che si parlasse di assegno piuttosto che di indennità. Commissione per la Costituzione. Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946*, 232.

La proposta di Mortati era draconiana: egli richiedeva, infatti, che durante il mandato parlamentare nessuna altra occupazione lavorativa potesse essere continuata. Secondo questa impostazione, l'indennità era la conseguenza logica dell'obbligo di esercizio pieno del mandato da parte del parlamentare⁹.

È innegabile che questa posizione, per l'esclusività richiesta all'attività parlamentare, avvicinasse di fatto l'indennità ad una retribuzione vera e propria.

Altrettanto interessante e meritevole di approfondimento è la posizione sostenuta da Calamandrei. Egli propose, infatti, che l'indennità dovesse essere data solo in quanto la condizione economica del deputato la rendesse necessaria¹⁰.

La somma integrale, da stabilirsi con legge, avrebbe dovuto essere erogata, secondo la costruzione proposta da Calamandrei, solo a coloro che non disponevano di altri redditi mentre per gli altri sarebbe stata da riconoscersi a concorrenza del reddito privato, fino alla soglia stabilita dal legislatore.

La proposta di Calamandrei aveva tratti in comune con quella del Mortati sia per quel che riguarda gli obiettivi di fondo, e cioè rendere l'attività parlamentare quasi esclusiva, sia per quanto attiene alla declinazione retributiva dell'indennità.

Calamandrei, però, non reputava utile un divieto generalizzato di astensione da ogni altra attività lavorativa per il fatto che ciò avrebbe, a suo dire, scoraggiato molte delle menti più brillanti del Paese dal dedicare una parte della propria vita all'attività politica.

Pur tuttavia anche Calamandrei come Mortati sosteneva la necessità di inserire alcune limitazioni, discendenti dall'assunzione del mandato parlamentare, direttamente in Costituzione.

Il punto più rilevante della proposta di Calamandrei toccava un tema assai sensibile, quello dell'opportunità di prevedere un'indennità eguale per tutti i deputati oppure differenziata. Le forti diversità di veduta sulla questione emersero con forza nella seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 10 ottobre 1947¹¹.

⁹Cfr. Commissione per la Costituzione. Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946*, 233. La tesi di Mortati fu sostenuta pure da Targetti, che richiedeva fosse esplicitato che la funzione di deputato dovesse assorbire quasi totalmente il tempo di chi la svolge, e da Giovanni Leone. La tesi mortatiana era accolta, in senso morale ed ideale, pure da Lussu, che però si espresse contro una sua formalizzazione costituzionale oppure in una legge speciale sul presupposto che gli italiani avrebbero dovuto abituarsi a vivere non solo sulla traccia della Costituzione scritta, ma sulla tradizione che si crea man mano che un istituto si viene formando. V. *Resoconto sommario della seduta del 20 settembre 1946*, cit., 233-234.

¹⁰Cfr. Commissione per la Costituzione. Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946*, 232. Nell'ambito del suo intervento Calamandrei recupera l'argomento che aveva condotto alla desuetudine il principio indennitario in Inghilterra ossia il fatto che la carica di deputato per talune professioni (egli si riferisce agli avvocati) rappresentasse in sé e per sé un vantaggio economico tale da compensare il deputato del tempo sottratto alla professione.

¹¹Cfr. Assemblea Costituente, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947*, 1108 ss.

L'art. 66 del progetto di costituzione in discussione prevedeva: "I membri del Parlamento ricevono un'indennità fissata dalla legge"¹². Calamandrei presentò un emendamento con cui proponeva di unire alla disposizione in discussione e votazione un inciso per cui l'indennità "può essere determinata in misura più alta per coloro che non abbiano altri redditi" nonché aggiungere due commi che introducevano un dettagliato regime di incompatibilità¹³.

Il tenore dei commi 2 e 3 della proposta emendativa era il seguente: "Ai componenti del Parlamento non possono essere conferiti incarichi retribuiti, né dall'Amministrazione pubblica centrale o locale, né in enti pubblici o soggetti al controllo dello Stato; l'accettazione di uno di tali incarichi è causa di decadenza dall'ufficio di parlamentare. Solo in caso di pubblica utilità detti incarichi possono essere conferiti per nomina deliberata dalla Camera".

Lo scopo della proposta nel suo complesso era per Calamandrei quello di contrastare la convinzione, che egli riteneva già piuttosto diffusa nella società dell'epoca, che "l'esercizio del mandato parlamentare, il quale è conferito nel pubblico interesse, possa servire a mascherare il soddisfacimento di interessi personali; e diventi un affare, una professione, un mestiere"¹⁴.

Nello specifico, l'inciso che egli proponeva di aggiungere al comma 1 avrebbe introdotto il principio dell'indennità differenziata, invece, che quello dell'indennità egualitaria. Calamandrei riteneva che fosse una questione di giustizia distinguere, innanzitutto, tra chi effettivamente dedicava all'attività parlamentare tutta la propria attività e chi, invece, solo una parte di essa, continuando ad esercitare la sua professione.

In seconda battuta, egli suggeriva che fosse tenuta in conto la tipologia di occupazione che il parlamentare avesse continuato a svolgere, poiché, per alcune professioni, tra cui secondo l'esempio fatto quella forense, tradizionalmente si ritiene che l'esercizio del mandato parlamentare "rappresenti un aumento di decoro e quindi di reddito professionale, quasi un complemento naturale della professione". In questi casi, aggiungeva Calamandrei, il professionista non solo non avrebbe avuto una perdita "che meritasse di essere compensata con indennità, ma in sostanza (avrebbe potuto) alla fine avere un guadagno"¹⁵.

Infine, osservava Calamandrei che la sua proposta, diversamente da quella di Mortati che incideva sul regime delle incompatibilità, avrebbe superato l'esigenza della differenziazione tra chi dedica tutto il proprio tempo all'attività politica e chi solo una parte, "senza però rendere i deputati mestieranti retribuiti

¹²La formulazione della disposizione è sostanzialmente analoga a quella dell'attuale art. 69 Cost. e, quindi, non dà conto del fecondo ed interessante dibattito già emerso in sede di Seconda Sottocommissione.

¹³Cfr. Assemblea Costituente, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947*, 1109.

¹⁴V. Assemblea Costituente, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947*, 1109.

¹⁵Assemblea Costituente, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947*, 1109.

dalla politica, funzionari di partito per i quali l'esercizio del mandato parlamentare sarebbe solo una professione o un mestiere". Vi era in queste parole tutta l'ostilità, quasi il disprezzo, verso il politico di professione¹⁶.

Questo era il punto che maggiormente separava le proposte di Mortati e Calamandrei e rendeva la proposta del secondo impraticabile in un contesto storico in cui il politico di professione ed i partiti si accingevano a prendere il sopravvento¹⁷.

Contro la proposta di Calamandrei presero, non a caso, la parola molti Costituenti in modo trasversale agli schieramenti politici¹⁸.

Vi fu chi, come Ruini, pur riconoscendo le buone intenzioni della proposta avanzata, si oppose sul presupposto che le soluzioni avrebbero dovuto essere trovate a livello legislativo e sottolineò pure la difficoltà di accertare con precisione l'ammontare di altri redditi¹⁹, chi come Fabbri sostenne che doveva essere evitata ogni distinzione in punto di indennità tra i rappresentanti, pena il rischio di introdurre la categoria dei deputati onorari e dei deputati retribuiti, e chi, infine, come Lucifero sostenne che la proposta era dettata da un complesso di inferiorità e dalla volontà di assecondare le pulsioni del popolo²⁰.

Calamandrei decise così di ritirare la proposta di emendamento al comma 1 ossia quella dedicata all'indennità differenziata, mentre mantenne le norme emendative proposte al testo base e riguardanti le incompatibilità. Queste vennero comunque respinte dall'Assemblea a maggioranza.

L'impressione che si ricava dalla proposta e dal dibattito è che le questioni portate da Calamandrei, a sostegno della propria proposta, dovettero sembrare, all'epoca, in parte incomprensibili e in parte impraticabili nel contesto di

¹⁶ V. sul punto il saggio di P. CALAMANDREI, *La politica non è una professione*, nella ristampa per i tipi di Edizioni Henry Beyle, Milano, 2018.

¹⁷ Cfr. sul punto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1969, 469-470. La politica stava evolvendo proprio nella direzione prefigurata da M. Weber nella conferenza di Monaco del 1919. Il titolo della conferenza "Politik als Beruf" indicava, giocando sulla duplicità di significato del termine "Beruf", professione e vocazione, sull'evoluzione del ruolo dei politici professionisti nell'epoca dei partiti. Il discorso di WEBER è pubblicato nel volume *La scienza come professione. La politica come professione*, edito da Einaudi nel 2004.

¹⁸ Si v. in Assemblea Costituente, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947*, gli interventi di Roberto Lucifero del Blocco Nazionale della Libertà (1110), Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione (1111), Giovanni Uberti per la Democrazia Cristiana (1112), Luigi Gasparotto (1113) e Francesco Saverio Nitti (1115) per l'Unione Democratica Nazionale, Vittorio Badini Confalonieri per i Liberali (1114), Emilio Lussu del Gruppo Autonomista (1114), Francesco Colitto (1114) e Cesario Rodi (1114) del Fronte dell'Uomo Qualunque e di Ferdinando Targetti del Partito socialista italiano (1115). I Costituenti comunisti non intervennero né a sostegno né per contrastare le proposte di Calamandrei.

¹⁹ Cfr. Assemblea Costituente, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947*, cit., 1112. Una posizione nettamente contraria, sulla base dei medesimi argomenti utilizzati da Ruini, ma con accenti assai più forti fu sostenuta pure dal Nitti (*Resoconto sommario*, cit., 1115).

²⁰ V. *Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947*, cit., 1111 ss.

una stagione che, da un lato, aspirava a rifondare la politica italiana su basi ideali e, da un altro lato, credeva che i perni di questa ricostruzione fossero i partiti politici.

Le medesime argomentazioni assumono, lette con gli occhiali del mondo contemporaneo, tutta un'altra solidità e, come si vedrà in seguito, un certo margine di differenziazione è oggi pure previsto, come si vedrà, nell'attuale disciplina delle indennità²¹.

Le divergenze tra i Costituenti, in sede di discussione del principio inden- nitario, non si limitarono a questo punto.

La discussione fu interessante anche sul tema di quanto dovesse essere det- tagliata la norma costituzionale che prevedeva l'indennità. Se cioè fosse suffi- ciente enunciare il principio dell'indennità in Costituzione e poi rinviare alla legge per la sua attuazione, se la norma dovesse specificare anche il *quantum* dell'indennità o almeno prevedere un meccanismo di calcolo della medesima e dei successivi aumenti e se, infine, fosse da prevedersi una riserva di legge e quale fosse il rapporto tra tale previsione e l'autonomia regolamentare delle due Camere.

La posizione che prevalse sulla prima e sulla seconda questione fu quella sostenuta in particolar modo da Terracini e Lussu. Entrambi ritenevano prefe- ribile che alla garanzia costituzionale dell'indennità non conseguisse una spe- cificazione dettagliata, ma si associasse un rinvio al Legislatore per la determi- nazione dell'ammontare dell'emolumento e delle modalità della sua erogazio- ne. Questo perché si riteneva giusto consentire una certa variabilità dell'inden- nità sulla base dell'evoluzione delle condizioni economiche del Paese²².

La questione del rapporto tra riserva di legge ed autonomia regolamentare delle Camere venne, invece, solo sfiorata nel dibattito assembleare²³.

La formulazione scelta nel rinviare alla legge potrebbe, quindi, far presagi- re la volontà dei Costituenti di riservare a tale fonte ogni determinazione. In realtà, come si vedrà nei prossimi paragrafi, le leggi di attuazione dell'art. 69 Cost., e, in modo particolare la prima legge approvata nell'ambito della I Le-

²¹ V. *infra*, nel prossimo capitolo.

²² Nel suo intervento l'On. Terracini affermò che l'ammontare dell'indennità parlamentare dovesse essere rapportata al sistema di vita e quindi variabile sulla base della media del reddito mensile del popolo italiano (Commissione per la Costituzione. Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta del 20 settembre 1946*, 233). Di avviso diverso erano ancora una volta Mortati e Calamandrei che sostenevano, invece, la necessità di non operare un mero rinvio alla legge dello Stato per la sua concreta determinazione e per il suo ammontare e, soprattutto, il bisogno di definire, anche nello stesso articolo, un regime di incompatibilità per i parlamentari. Cfr. anche la ricostruzione di U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 243, nt. 6 e 7.

²³ Un riferimento ai Regolamenti parlamentari come possibile fonte si rinviene nell'intervento di Conti in sede di Seconda sottocommissione (*Resoconto sommario della seduta del 20 settembre 1946*, cit., 232) e di Ruini in sede di discussione in Assemblea Costituente (*Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947*, cit.). In entrambi i casi, il riferimento è incidentale e, soprattutto, occorre segnalare come da esso non sia scaturita alcuna successiva discussione.

gislatura, hanno previsto la possibilità che la disciplina legislativa sia integrata da atti interni delle due Camere.

La prassi successivamente instauratasi ha ampliato l'ambito di intervento delle due Camere anche a questioni riferibili in senso ampio al trattamento economico dei deputati e su cui la legge non era intervenuta. Questo appare chiaro se si pone attenzione al ruolo fondamentale che non i Regolamenti parlamentari quanto piuttosto le decisioni gli Uffici di Presidenza delle due Camere hanno costantemente svolto nella definizione delle indennità parlamentari.

2. La nozione costituzionale di indennità e le sue possibili accezioni.

L'utilizzo del termine indennità nell'art. 69 Cost. non può dirsi certo casuale.

Su di esso vi fu un certo accordo in Assemblea Costituente. Questo avvenne certamente per ragioni di forma, in quanto i termini "retribuzione" e "stipendio" non venivano ritenuti adeguati rispetto alla funzione di deputato che i Costituenti erano portati ad immaginare idealmente come un incarico onorario da adempiere piuttosto che come un lavoro da cui sarebbe scaturito un rapporto giuridico patrimoniale di scambio²⁴.

Molto importante fu però anche il fatto che nel lessico giuridico l'indennità è la conseguenza dell'atto del ristorare ossia dell'essere tenuto indenne da danni diretti o indiretti legati alla funzione svolta²⁵.

Questa definizione mantiene margini di elasticità sufficienti a considerare l'indennità come un rimborso delle spese sostenute oppure come un emolumento a ristoro del tempo sottratto ai propri affari privati oppure finanche come un compenso per una funzione pubblica svolta²⁶. Guarda caso tutte opinioni ed opzioni emerse in Assemblea Costituente senza che si giungesse ad un comune approdo.

Le incertezze sulla natura e sulla funzione delle indennità riverberano ovviamente sull'interpretazione di tale espressione e, in particolare, sul suo ambito costituzionale²⁷.

La prima possibile interpretazione è quella dell'indennità in senso stretto. In questa accezione essa indica esclusivamente la somma che ogni mese viene

²⁴ Così M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 773. Cfr. anche la tesi di C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Edizioni Ricerche, Roma, 1966, 733 ss., per cui i parlamentari non sono "impiegati dello Stato, ma funzionari onorari, cioè agenti non stipendiati, non professionali" anche se, come l'A. immediatamente avverte, la politica tende a "diventare una vera e propria professione".

²⁵ V. in proposito, S. CICCARELLO, *Indennità (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, 103 ss.

²⁶ Di "natura mista" dell'indennità parla L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, cit., 199.

²⁷ Così U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 241.

corrisposta al deputato e al senatore quale indennità per la sua attività parlamentare. La seconda è quella dell'indennità in senso ampio, in cui si intendono ricomprese tutte le somme a qualunque titolo ricevute da deputati e senatori e, dunque, pure le indennità di presenza, di carica, di fine legislatura e i rimborsi spese connessi con l'esercizio dell'attività parlamentare. La terza possibile interpretazione è quella dell'indennità in senso amplissimo, in cui rientrano non solo tutte le somme a qualunque titolo riscosse, ma pure i beni, i servizi e i benefici attribuiti al parlamentare²⁸.

Su questo nodo, il dibattito in Assemblea Costituente non aiuta, rimanendo la discussione sempre riferita alla natura dell'indennità ed alle sue finalità piuttosto che alla sua concreta articolazione. Il tema della diaria, quello dei rimborsi spese così come quello dei beni e dei servizi strumentali all'esercizio della funzione parlamentare non hanno una loro specifica trattazione.

Questo potrebbe far pensare che i Costituenti propendessero per un'accezione restrittiva dell'indennità. Per contro, però, come si è dato conto, la medesima Assemblea Costituente aveva approvato una normativa che attribuiva ai propri membri sia un'indennità mensile di funzione sia un rimborso per le spese di viaggio e di alloggiamento a Roma. Il che, invece, potrebbe far supporre che i Costituenti aderissero almeno ad una nozione intermedia di indennità.

In ogni modo, non vi sono sufficienti argomentazioni a disposizione dell'interprete per orientarsi né in un senso né nell'altro.

E d'altra parte, come noto, la volontà del legislatore (in questo caso dei Costituenti) non è nella tradizione giuridica italiana un canone ermeneutico decisivo né preponderante rispetto ad altri²⁹.

²⁸ Questa tripartizione, assai importante per impostare correttamente la questione dell'ambito costituzionalmente protetto, è operata da G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 106.

²⁹ Il criterio dell'intenzione dei Costituenti non è ritenuto nella tradizione giuridica italiana un criterio interpretativo decisivo. V. su questi temi F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007 ed ivi in particolare i contributi di S. NINATTI, *Il rilievo dell'original intent nell'interpretazione dell'art. 7 della Costituzione italiana*, 193 ss. e C. TRIPODINA, *L'argomento originalista nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali*, 229 ss. Esso non ha il valore che assume, ad esempio, nel contesto americano e, almeno per ciò che riguarda il riparto delle competenze tra la Federazione e gli Stati, nella tradizione austriaca. V. in relazione alla tradizione americana A. POGGI, *L'intenzione' del Costituente nella teoria dell'interpretazione costituzionale. Spunti per una sua definizione alla luce della dottrina americana dell'"original intent of the framers"*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 153 ss. Per un esame della teoria della cd. "pietrificazione" o "Versteinerung" delle materie, originariamente sviluppatasi in Austria v., nella dottrina italiana, A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, Roma, 1974, 117 ss.; S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992, 103 ss. Recentemente ha molto insistito sul tema dell'*original intent* A. RANDAZZO, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2017, 3 ss.

La prospettiva prevalente è sempre stata quella di un'interpretazione capace di seguire il progredire dei tempi. Cfr. contro l'immobilità dell'interpretazione della Costituzione F. PIERANDREI, *L'interpretazione della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi*

Il risultato è che l'incertezza sull'ampiezza della nozione ha fornito al Legislatore e, come vedremo, agli Uffici di Presidenza delle due Camere, maggiori margini di manovra e di intervento in questa materia rispetto a quelli che i Costituenti avrebbero forse auspicato.

3. L'interpretazione della riserva di legge prevista dall'art. 69 Cost.: sulla natura della riserva di legge.

Il primo tema che si pone davanti all'interprete è quello della riserva di legge. L'art. 69 Cost. prevede, infatti, che l'indennità da corrispondere ai membri

Rossi, Giuffrè, Milano, 1952, 459 ss.; M. DOGLIANI, *Interpretazione della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1992; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 220 ss.

Il sostegno verso un'interpretazione "evolutiva" della norma costituzionale si è poi frammentato con riferimento all'interpretazione per principi e, soprattutto, a quella per valori. V. con riferimento al ruolo dei principi nell'interpretazione costituzionale, G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008, 205 ss.; ID., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 62 ss. Sull'interpretazione per valori F. MODUGNO, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, in G. AZZARITI, *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 51 ss.

In senso critico, sulle diverse accezioni che l'interpretazione per valori può assumere, cfr. F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale per valori*, in *Dir. eccl.*, 1995, 66 ss. Con diversità di accenti, sulla possibilità di un'interpretazione evolutiva legata solo ad elementi metagiuridici desunti dal dibattito costituente, v. anche G.U. RESCIGNO, *Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico*, M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari* e A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, tutti nel volume G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, cit., rispettivamente 17 ss., 41 ss. e 83 ss.

Per una dettagliata analisi delle diverse posizioni si rinvia a C. PINELLI, *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, in *Scritti in memoria di L. Paladini*, vol. III, Jovene, Napoli, 2004, 1665 ss. nonché in tempi più recenti a A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e Costituzione. Miti, mode e luoghi comuni del pensiero giuridico*, Giappichelli, Torino, 2011, spec. 481 ss. Per la valorizzazione dell'aspetto inventivo dell'interpretazione v. M. CAVINO, *Interpretazione discorsiva del diritto. Saggio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004, spec. 239-240.

Il tema dell'interpretazione costituzionale ha assunto oggi un'estrema rilevanza con riferimento alla questione delle interpretazioni conformi delle Costituzioni nazionali e delle Carte europee dei diritti fondamentali. Si v. sul punto gli studi di B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 1303 ss.; ID., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Esi, Napoli, 2006, 295 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La Cedu e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni cost.*, 2006, 491 ss. e di O. POLLICINO, *Corti costituzionali e migrazione di "idee costituzionali" da occidente a oriente. La bussola è una metafora*, in *Consultaonline*, 3, 2019, 439 ss. Un notevole tentativo di sistematizzazione di una materia quanto mai sfuggente è stato operato da A. RUGGERI, *Diritti fondamentali e interpretazione costituzionale*, in *Consultaonline*, 1, 2019, 34 ss.

del Parlamento sia stabilita dalla legge³⁰. Una formula assai asciutta che apre la strada ad almeno tre questioni interpretative, ciascuna capace di incidere significativamente sui margini di attuazione della norma costituzionale.

La prima questione riguarda la natura della riserva di legge, e cioè se essa debba essere intesa come assoluta risultando, di conseguenza, precluso ad ogni atto non legislativo di intervenire in materia oppure se essa sia, invece, da intendersi come relativa e quindi consenta che la normativa legislativa di attuazione del disposto costituzionale sia poi integrata e completata da un'altra fonte³¹.

Se la riserva di legge è assoluta, la disciplina legislativa deve precisare sia l'articolazione dell'indennità sia il suo concreto ammontare. Non necessariamente deve però contenere l'indicazione di una somma, ma ben può agganciare l'emolumento e/o il rimborso ad un parametro che permetta di calcolarla automaticamente ed eventualmente anche di rivalutarla periodicamente aggiornandola al costo della vita o ad altre variabili.

Se la riserva di legge non è da intendersi come assoluta e quindi si ammette la possibilità di intervento di altre fonti, si aprono due strade.

La prima strada è quella di un intervento integrativo da parte di una fonte secondaria regolamentare del Governo. Una tale eventualità sembra doversi immediatamente escludere poiché essa potrebbe costituire una pericolosa intromissione del Governo sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta al Parlamento. Questo perché l'intervento del Governo in via regolamentare, incidendo sull'indennità, toccherebbe una delle componenti dello *status* del parlamentare e, quindi, sarebbe capace di riverberare sull'indipendenza del singolo parlamentare e di riflesso sull'autonomia del Parlamento.

La seconda strada è, invece, quella di una legge che, come effettivamente avvenuto, rinvii per le necessarie integrazioni ed attuazioni ad atti interni delle

³⁰ V. sul tema specifico della portata della riserva di legge prevista nell'art. 69 Cost., le posizioni assai critiche sulla sua successiva attuazione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, 498. In merito alla portata della riserva v. G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 106; S. FURLANI, *Indennità parlamentare*, cit., 598; C. BOLOGNA, *Sub art. 69*, cit., 632 ss. In tempi più recenti il tema è stato ripreso ed oggetto di un'analisi pregevole da parte di S. PARISI, *Indennità dei parlamentari e (presunta) riserva di legge formale dell'art. 69 Cost.: in margine a un non-dibattito*, in *Annali del Dipartimento giuridico dell'Università degli Studi di Molise*, 16, 2014-2015, 343 ss.

³¹ V. sul punto la posizione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 498 per cui dovrebbe essere la legge formale a definire ogni determinazione. In questo senso si può anche ricordare che la Corte costituzionale, nella sent. n. 454 del 1997, ha affermato che la compiuta disciplina delle implicazioni d'ordine economico, connesse all'attività pubblica svolta, rimane nondimeno affidata, ferma restando la garanzia del posto di lavoro espressamente prevista dall'art. 51, comma 3, Cost., alle scelte discrezionali del legislatore. Nella sentenza citata, la Corte non si esprimeva – vale la pena di ricordare – sull'indennità parlamentare, ma su quella spettante eventualmente ai rappresentanti locali e sui divieti di cumulo. V. con nota di L. CIAURRO, *Il divieto di cumulo delle indennità degli assessori con le indennità parlamentari: tra ragionevolezza legislativa ed opportunità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 43, 1, 1998, 305 ss.

due Camere. Questa ipotesi, che pure è preferibile rispetto alla precedente, finisce con disegnare una riserva di legge del tutto *sui generis*.

Sui generis per l'ovvia ragione che l'atto interno del Parlamento, sia esso il Regolamento parlamentare adottato ex art. 64, comma 1, Cost. sia esso un regolamento minore, ossia un regolamento di diritto parlamentare amministrativo, approvato cioè dall'Ufficio di Presidenza della Camera o dal Consiglio di Presidenza del Senato, ha una collocazione nel sistema delle fonti assai peculiare e, comunque, diversa rispetto agli atti normativi regolamentari che attuano o integrano la legge³².

I regolamenti parlamentari, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 120 del 2014, sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica di rango sostanzialmente primario in quanto "produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza"³³.

Inoltre, bisogna anche osservare che il rinvio operato dalla legge ad un Regolamento parlamentare, al fine pure di preservare la sfera più intima e più delicata dell'autonomia delle Camere, potrebbe, invece, finire almeno in parte per limitarla. Infatti, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ed il Consiglio di Presidenza del Senato chiamati in causa da una legge sarebbero obbligati a concordare un atto sostanzialmente identico prima di procedere alle rispettive adozioni. Infatti, se le due Camere, in virtù della propria auto-

³² Cfr. sul punto N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2017, 2.

³³ La medesima qualifica di fonte primaria è riservata pure ai regolamenti minori delle due Camere, almeno ai sensi della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 28 aprile 2009 – Ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04 – Savino ed altri c. Italia. Su di essa v. C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio delle fonti*, 2, 2009, 1 ss.; G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, 9, 2009; L. PESOLE, *A proposito della sentenza CEDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*, in *Federalismi.it*, 8, 2010. Sul "valore di legge" dei regolamenti parlamentari, anche prima della sentenza della Corte, si erano espressi M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 638 ss. e A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1998, 131 ss. Più in generale in tema di autodichia, la dottrina è assai ampia. Si v. almeno, G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 270 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teoria sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 424 ss.; E. LEHNER, "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti" vs. "giusto processo", precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario, in *Giur. cost.*, 2002, 471 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Dir. e soc.*, 1979, 737 ss.; ID., voce *Autodichia*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1988; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.; F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 3, 491 ss.; F. SORRENTINO, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. mer.*, 2008, 544 ss.; A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 ss.

nomia, disponessero diversamente in sede di attuazione di una legge, questo produrrebbe un'illegitima diversificazione dell'indennità che, a norma dell'art. 69 Cost., deve invece essere eguale.

4. I riflessi della nozione di indennità sulla riserva di legge e sul rapporto tra legge, regolamenti parlamentari e regolamenti parlamentari cd. minori.

La seconda questione problematica connessa alla formulazione dell'art. 69 Cost. origina dai dubbi, già rappresentati nel paragrafo precedente, sulla nozione di indennità e si riflette, in questo caso, sull'ampiezza della riserva di legge e sul rapporto tra legge e regolamenti parlamentari.

Come si diceva *supra*, infatti, la formulazione testuale dell'art. 69, i lavori preparatori e le norme approvate in materia di indennità dall'Assemblea stessa per i Costituenti consentono diverse interpretazioni della nozione di indennità.

Questo fa sì che, a seconda dell'adesione ad una nozione di indennità in senso stretto, ampio o amplissimo, si restringa o si allarghi l'area coperta dalla riserva di legge e, inversamente, si restringa o si allarghi lo spazio per l'intervento autonomo di altre fonti dell'ordinamento e, in special modo, dei regolamenti parlamentari.

Infatti, se è vero che l'art. 69 Cost. individua nella legge la fonte per la disciplina dell'indennità parlamentare, occorre anche riconoscere che i rimborsi, i servizi ed i beni strumentali all'attività del parlamentare sono strumenti che possono incidere sull'indipendenza e sull'autonomia degli organi parlamentari e si collocano in un ambito contiguo rispetto all'organizzazione e al funzionamento delle Camere. Un ambito in cui i regolamenti parlamentari possono certamente intervenire³⁴.

Questo fa sì che, fuori dalla nozione di indennità in senso stretto, siamo dentro un tipico intarsio di competenze tra legge e regolamento parlamentare³⁵. In

³⁴ La norma costituzionale su cui si fonda l'autonomia regolamentare di ciascuna Camera è l'art. 64, comma 1, Cost. che, come è stato osservato "è una preziosa disposizione manifesto: sia per quanto riguarda il tipo di garanzia costituzionale accordata all'autonomia normativa delle Camere; sia, e soprattutto, per quanto concerne i principi generali del regime parlamentare". Così A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Comm. Branca-Pizzorusso, Art. 64-69: Le camere*, t. 2, Bologna-Roma, N. Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1986, 1-2.

L'ambito di competenza della fonte regolamentare coincide con tutti quegli ambiti "in cui vi sia l'esigenza di assicurare l'autonomia e l'indipendenza degli organi parlamentari" ed in cui non sia già intervenuta la Costituzione. Così G. ZAGREBELVSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1984, 198. V., in questo senso, la sent., Corte cost. n. 78 del 1984, cons. in diritto 4). Il terreno di elezione della fonte regolamentare è, dunque, essenzialmente quello dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere. Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 93 ss.

³⁵ V. in proposito A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 29. Cfr. con riferimento al tema dell'in-

questi casi occorre, prima di tutto, individuare la fonte costituzionalmente preferita.

Nel caso di specie, la fonte preferita è la legge. Il Legislatore è, infatti, chiamato esplicitamente in causa dalla Costituzione per la definizione dell'indennità, e così facendo deve anche delimitare i confini del proprio intervento e, in questo modo, individuare eventualmente gli spazi lasciati liberi per la fonte parlamentare³⁶.

Se la legge attuativa aderisce ad una nozione di indennità più ristretta si allarga lo spazio per la fonte parlamentare, mentre, al contrario, laddove il Legislatore propenda per una nozione più ampia si restringe l'autonomia delle Camere ed il loro potere regolamentare in questo specifico campo.

Questo argomentare sembra poter sgombrare immediatamente il campo da un dubbio che potrebbe sorgere circa la legittimità di un'estensione delle garanzie economiche, intendendo così rimborsi, servizi e beni strumentali da parte delle due Camere, oltre quanto previsto dalle leggi di attuazione dell'art. 69 Cost.³⁷.

Nel silenzio della legge, infatti, l'intervento in via regolamentare delle due Camere deve essere ritenuto legittimo³⁸. Allo stesso modo, deve però dirsi pure legittimo un intervento successivo del legislatore che modifichi o limiti le garanzie così disposte dai due rami del Parlamento³⁹.

Se la questione riguardante la legittimità dell'intervento regolamentare nelle aree attinenti all'organizzazione ed al funzionamento delle Camere, ma non coperte dalla legge di attuazione, può ritenersi risolta positivamente, non è così per altre tre questioni che invece si aprono allorché si ritenga legittimo l'intervento regolamentare delle due Camere.

La prima questione riguarda il rapporto tra regolamenti parlamentari gene-

dennità, N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit., 6.

³⁶ Merita richiamare l'osservazione di N. Lupo per il quale, di norma, la fonte costituzionalmente preferita è, nel diritto parlamentare, il regolamento parlamentare. Questa preferenza si ribalta, in questo caso, proprio a seguito della previsione costituzionale della legge *ex art.* 69 Cost. Così ID., *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit., 6.

³⁷ Sulla funzione, ora attuativa ora esecutiva, dei regolamenti parlamentari di disposizioni costituzionali con le quali le fonti statutarie si trovano funzionalmente connesse, v. per tutti, T. MARTINES, *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *Studi parlamentari e politico costituzionali*, 1971, 6 ss.

³⁸ Per N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit., 6, l'intervento deve dirsi quasi naturale, posto che ogni ordinamento giuridico teme il vuoto normativo.

³⁹ Occorre, infatti, rammentare che la riserva di competenza in favore dei regolamenti parlamentari si configura come assoluta solo in relazione al procedimento legislativo, ai sensi dell'art. 72 Cost. che ad essi fa esplicito rinvio. Questa è la tesi di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 93 ss. che distingue tra "fonti riservatarie" e "fonti costituzionalmente preferite".

rali *ex art. 64 Cost.* e regolamenti parlamentari speciali o minori⁴⁰. Posto che, come sostiene la dottrina, “i regolamenti parlamentari minori occupano una posizione subordinata rispetto a quella del Regolamento della Camera a cui si riferiscono” e che, in caso di contrasto con questi ultimi, devono ritenersi invalidi⁴¹, questo non significa che ogni intervento incidente sul trattamento economico del parlamentare debba necessariamente essere disciplinato in un Regolamento generale. Laddove non intervenga la legge, occorre riconoscere alle Camere anche la possibilità di intervenire, proprio sulla base dell'autonomia loro riconosciuta, attraverso le delibere degli Uffici di Presidenza⁴².

La seconda questione concerne la possibilità per le due Camere di differenziarsi. Qui occorre distinguere.

Nel caso in cui la legge di attuazione dell'art. 69 Cost. preveda l'intervento integrativo dei regolamenti parlamentari (generali o minori) pare doversi affermare che gli Uffici non possano adottare determinazioni diverse. Il che richiede, come nella pratica è sempre avvenuto, un coordinamento tra di loro, al fine di adottare delibere sostanzialmente eguali.

Nel caso in cui, invece, gli Uffici decidano di muoversi autonomamente, senza una norma di legge che richieda il loro intervento, si può ritenere legittimo che essi adottino delibere differenti, almeno in riferimento a quei rimborsi e servizi che più si allontanano dall'istituto dell'indennità.

Per essere chiari, una differenziazione in merito al sistema previdenziale, all'indennità di reinserimento (o di solidarietà) può incontrare, anche nel silenzio della legge, non poche perplessità, poiché tali emolumenti incidono direttamente sullo *status* del parlamentare che si assume dover essere eguale per i membri delle due Camere.

Se invece la differenziazione non riguardasse lo *status*, ma l'attività dei deputati e dei senatori, come nel caso di rimborsi o servizi, si potrebbe ritenere legittima una differenziazione tra le due Camere fondata proprio sul loro autonomo potere di organizzazione.

Questo almeno potrebbe dirsi da un punto di vista giuridico-formale.

Non può negarsi, invece, che, da un punto di vista logico-sostanziale, la differenziazione potrebbe aver ragion d'essere e fondamento effettivo nell'autonomia organizzativa se le due Camere avessero una differente rappresentati-

⁴⁰ Cfr. sul tema almeno, A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 9; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986; N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008, 38; V. Di CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2013, 21.

⁴¹ V. Di CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 21.

⁴² Si v. però la tesi di chi sottolinea la mancanza di un fondamento costituzionale diretto per i regolamenti minori. Così B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto a un giudice*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, fasc. 10, 105. L'esame delle delibere degli Uffici di Presidenza mostra anche la tendenza di entrambi gli organi collegiali a delegare la fase istruttoria e persino talune funzioni di accertamento e di decisione al Collegio dei Questori.

vità oppure compiti diversi. Molto meno comprensibile è in un modello bicamerale perfetto, tendente alla più che perfezione, come quello italiano⁴³.

La terza questione riguarda l'esistenza o meno di un limite all'autonomia del potere regolamentare nei settori contigui all'indennità. Se cioè le due Camere possano discrezionalmente decidere di ampliare o restringere i rimborsi, i benefici e quant'altro non ricondotto all'indennità oppure se questa attività incontri dei limiti.

Posto che nessun potere, in un regime costituzionale, può dirsi illimitato, pure con riferimento all'autonomia delle due Camere, sembrano potersi individuare alcuni paletti.

La prima limitazione è di tipo materiale, nel senso che le Camere non possono prevedere emolumenti meramente duplicativi dell'indennità parlamentare così come disciplinata dalla legge. Qui non si tratterebbe di autonomia organizzativa quanto piuttosto di un aggiramento della scelta preferenziale del Legislatore operata dalla Costituzione.

Un secondo limite dovrebbe individuarsi nella funzionalità, nel senso che per un verso le Camere non potrebbero diminuire i rimborsi, i servizi ed i beni fino al punto da mettere a rischio la loro stessa funzionalità e, per un altro verso, non potrebbero elargire a deputati e senatori rimborsi, beni e servizi non direttamente connessi alla loro attività parlamentare e, in senso più ampio, all'organizzazione ed al funzionamento delle Camere.

Un terzo ed ultimo limite potrebbe essere di natura economica.

Le Camere godono come noto di autonomia contabile come riflesso dell'autonomia costituzionale loro riconosciuta⁴⁴. Questa autonomia si compone

⁴³ L'espressione "più che perfetto" è di R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giapichelli, Torino, 2007, 322. Essa fa giustizia non tanto di un complesso di norme costituzionali che avrebbero potuto pure condurre ad una differenziazione (debole) tra le due Camere quanto piuttosto della volontà "di mantenere su un piano di assoluta parità giuridica, anche formale le due assemblee" (così P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Camera dei deputati*, in *Enc. dir.*, vol. V, 1959, 1011). Sulla questione sia consentito rinviare a L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE, F. PIAZZA (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, 325 ss.). L'unico elemento che potrebbe forse giustificare una distinzione tra il trattamento economico dei deputati e quello dei senatori potrebbe essere la diversa ampiezza del collegio o della circoscrizione rappresentata in ragione del diverso numero di componenti delle due Camere. Come si intende, tutto ciò potrebbe incidere sulle spese sostenute dal rappresentante per mantenere il collegamento con il proprio collegio. È evidente che esso vada ritenuto un caso di scuola poiché nella prassi questa differenza, legata comunque anche alla tipologia di legge elettorale, è davvero poco apprezzabile.

⁴⁴ Sull'autonomia contabile delle Camere v. G. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giur. cost.*, I, 1981, 1281 ss.; C. SPECCHIA, *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento* in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1983, 149 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in *Id.*, *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Giuffrè, Milano, 2010, 231 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Giuffrè, Milano, 1987, 37 ss.

della “potestà di non subordinare al parere di nessun altro organo le decisioni concernenti le spese delle assemblee” e dell’esclusione “dall’obbligo del rendiconto giudiziale all’organo appositamente predisposto, la Corte dei conti”⁴⁵. Questo non può voler dire che le due Camere, nelle scelte riguardanti l’impiego delle risorse loro destinate dagli appositi capitoli del bilancio dello Stato, possano derogare alle regole costituzionali in materia di economicità, efficacia ed efficienza, che vincolano ogni organo ed amministrazione pubblica e, quindi, anche il Parlamento.

L’aver configurato dei limiti porta con sé ovviamente il problema di come farli rispettare. Il “giudice” dei regolamenti parlamentari è, come noto, essenzialmente interno, identificandosi nel Presidente d’Assemblea e, per i cd. regolamenti minori, negli organi di autodichia⁴⁶. Tali fonti, inoltre, non sono sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale, alla luce di una giurisprudenza della Corte costituzionale tanto consolidata quanto criticata⁴⁷.

5. Sulla quantificazione dell’indennità.

La terza questione, che parimenti discende dalla forma asciutta con cui l’art. 69 Cost. rinvia al Legislatore, riguarda la quantificazione dell’indennità e dei rimborsi eventualmente sussunti nell’indennità stessa.

La norma costituzionale, come si è avuto modo di notare, si limita a disporre l’uniformità di trattamento tra deputati e senatori, ma non a predeterminare il *quantum* oppure le modalità di determinazione.

La scelta è, dunque, rimessa in prima battuta all’apprezzamento del Legislatore e, in seconda battuta, agli Uffici di Presidenza, laddove la legge riconosca loro un certo margine di manovra.

Un apprezzamento che però non può essere considerato del tutto libero, nella misura in cui è necessario che ciascun soggetto coinvolto concorra a trovare il giusto compromesso tra le fondamentali ragioni che hanno condotto la Costituzione italiana ad accogliere il principio indennitario, le esigenze di morigeratezza discendenti dal dovere per i rappresentanti di esercitare la propria funzione con disciplina ed onore, come precisato dall’art. 54 Cost., e dall’inte-

⁴⁵ Così M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, cit., 94.

⁴⁶ La Corte costituzionale nella sent. n. 143 del 1968 affermò che “un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite”. V. *contra* in dottrina G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956, 233 ss. e S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1963, 14 ss. e 45 ss. i quali avevano sostenuto come un controllo non intaccasse minimamente il prestigio dell’organo i cui atti sono sottoposti al controllo stesso.

⁴⁷ V. in proposito R. IBRIDO, “*In direzione ostinata e contraria*”. *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 11 luglio 2014.

resse, avente anch'esso rango costituzionale, alla salvaguardia del prestigio delle istituzioni⁴⁸.

Questo tipo di bilanciamento ha piena legittimità costituzionale.

Esso è ispirato dalle medesime motivazioni che spinsero Madison a proporre l'emendamento alla cd. *compensation clause* accolta nella Costituzione americana. Un emendamento che, come si è ricordato, aveva come riflesso immediato la sterilizzazione del conflitto di interessi per i rappresentanti e, come riflesso indiretto, proteggere il prestigio delle istituzioni parlamentari americane dalle critiche conseguenti alla deliberazione di ogni aumento.

Un bilanciamento che, come sempre accade quando sono in gioco diversi diritti ed interessi, tutti di rango costituzionale, spetta certamente al legislatore definire, rispettando, però, il nucleo essenziale di ciascun bene costituzionale coinvolto⁴⁹.

Per cui, a scanso di equivoci, occorre dire subito che sarebbe certamente illegittima una legge che decurtasse a tal punto l'indennità da renderla inadeguata rispetto alla sua ragion d'essere. Un tale legge, infatti, finirebbe con l'aggirare il principio costituzionale dell'indennità, reintroducendo, surrettiziamente il principio opposto della gratuità.

Del pari altrettanto illegittimo potrebbe essere ritenuto un innalzamento dell'indennità (o anche il suo mantenimento inalterato a fronte di una gravissima crisi economica). In entrambi i casi, la scelta potrebbe essere considerata come una violazione dei doveri dei parlamentari, connessi con la loro funzione elettiva, di agire con dignità ed onore, nonché del prestigio dell'istituzione che essi rappresentano.

6. Il principio indennitario come parte integrante di un sistema di norme costituzionali.

Le questioni interpretative riguardanti l'indennità non possono essere risolte dalla mera esegesi dell'art. 69 della Costituzione italiana.

Tale norma non può, infatti, essere considerata isolatamente. L'istituto dell'indennità che essa disciplina è, infatti, parte integrante di un sistema coeren-

⁴⁸ La Corte costituzionale ha più volte precisato, nella sua ricca giurisprudenza in materia di limiti alla libertà di espressione, come la fiducia nelle istituzioni e il rispetto del loro prestigio è fondamentale per l'esercizio dei compiti che le medesime sono chiamate a svolgere. V. in proposito la puntuale ricostruzione di A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Zanichelli, Bologna-Roma, 2006, 97 ss.

⁴⁹ Sul concetto di bilanciamento v. almeno, A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001; ID., *Bilanciamento*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 2008, 185 ss.; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2000, spec. 309 ss.; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

te di cui fanno parte tutte quelle norme che insieme concorrono a definire il quadro costituzionale della rappresentanza politica⁵⁰.

Esse possono essere suddivise in tre grandi gruppi che trovano comune fondamento nell'art. 1 della nostra Carta che statuisce il principio della sovranità popolare limitata nelle forme e nei limiti della Costituzione. Il primo gruppo è quello delle norme riconducibili al "diritto elettorale" che definiscono, di conseguenza, il diritto fondamentale del cittadino ad assumere, in condizioni di eguaglianza, cariche politiche ed elettive ed il diritto dei cittadini alla libera scelta dei propri rappresentanti. Il secondo gruppo è quello delle norme riconducibili allo *status* dei parlamentari. Il terzo gruppo è, infine, quello delle norme riguardanti il rapporto tra parlamentari e cittadini e cioè essenzialmente l'art. 67 Cost. – con i due principi chiave della rappresentanza politica ossia il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza della Nazione – e l'art. 49 Cost. sul ruolo costituzionale dei partiti politici.

7. Il principio indennitario come parte integrante del "diritto costituzionale elettorale".

Per quanto riguarda le norme riconducibili al "diritto costituzionale elettorale", occorre partire dal comma 2 dell'art. 3 Cost. che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli, di ordine economico e sociale (...) che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese⁵¹.

Il principio fondamentale in questione trova una sua immediata specificazione in due norme chiave dell'ordinamento costituzionale repubblicano: l'art. 48 e l'art. 51 Cost.⁵².

⁵⁰ In questo senso si esprime praticamente tutta la dottrina che è intervenuta in materia. V. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale dell'AIC*, Cedam, Padova, 2001, 55; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 259; P. MARSOCCHI, *Art. 69*, cit., 1328; S. TABACCHI, *Indennità parlamentare*, cit., 456 ss.; C. BOLOGNA, *Art. 69*, cit., 632; F. RIGANO, *L'indennità del parlamentare*, cit., 129.

⁵¹ L'espressione utilizzata "lavoratori" ha una forte carica ideologica ed è il frutto del complesso accordo tra le forze politiche in Assemblea Costituente e del loro tentativo di trovare una sintesi tra le diverse ideologie che si confrontavano. Essa può intendersi, senza volerne svalutare la portata come cittadini, depurando quindi il termine della sua carica ideologica. Sulla portata dell'art. 3, comma 2, si rinvia innanzitutto a P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 91. Sulle intenzioni perseguite dai Costituenti, v. la ricostruzione di A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999.

⁵² Questo è stato espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 166 del 1972. La giurisprudenza della Corte costituzionale sembra avvalorare la tesi per cui l'art. 3, comma 2, debba essere letto non come "super norma", ma alla luce delle altre norme costituzionali, nel senso che tale principio fondamentale precisa ed arricchisce il loro significato. V. in questo senso, A. PIZZORUSSO, *Eguaglianza (diritto di)*, in *Enc. scienze sociali*, vol. III, 1993.

L'art. 48 Cost., comma 1, offre, innanzitutto, un riconoscimento costituzionale al principio del suffragio universale, attribuendo lo *status* di elettore a tutti i cittadini (indipendentemente dal sesso) che abbiano raggiunto la maggiore età e che abbiano la capacità di agire⁵³. Il possesso di questo *status* conferisce al cittadino l'elettorato attivo ossia la capacità di poter esercitare concretamente il diritto di voto⁵⁴.

Il comma 2 dell'art. 48 Cost. definisce le caratteristiche del voto nel nuovo ordinamento repubblicano. Esso, come noto, deve essere personale ed eguale, libero e segreto. Ognuna di queste caratteristiche impegna la Repubblica, intesa come complesso degli enti e degli organi che la compongono, ad operare per far sì che esse siano garantite⁵⁵.

Tra le caratteristiche ricordate, una in particolare, la libertà del voto, intesa come libertà di scegliere, senza restrizioni o coercizioni, i propri rappresentanti, presuppone che esistano condizioni tali da consentire a chiunque ne abbia i requisiti formali di poter concretamente concorrere all'elezione⁵⁶. In questo senso, essa ha un legame evidente con il principio indennitario.

Questo legame è, come si è visto, storico. Nell'Ottocento, il principio indennitario è, infatti, ritenuto dai suoi sostenitori, il corollario necessario dell'ampliamento del suffragio e del superamento dei sistemi censuari. L'erogazione di un'indennità è, infatti, funzionale a far sì che i rappresentanti della Nazione possano essere scelti dagli elettori anche al di fuori della cerchia dei cittadini abbienti.

Questa funzione si mantiene inalterata, se non accresciuta, nelle democrazie pluraliste o pluriclasse del Novecento. In esse, la rappresentanza generale si articola nelle rappresentanze delle diverse istanze sociali o delle diverse clas-

⁵³ L'universalità è un principio supremo dell'ordinamento repubblicano (v. Corte cost. n. 1146 del 1988, in *Giur. cost.*, 1988, I, III, 5565 con nota di S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, 5573) ed ha valenza per ogni tipo di votazione sia essa un'elezione oppure una deliberazione referendaria.

⁵⁴ Sulla natura del voto si fronteggiano storicamente due interpretazioni. Da un lato, esso è definito come un diritto naturale dell'individuo. Da un altro lato, il voto è una funzione che il cittadino svolge per concorrere al buon funzionamento dello Stato. Per superare questa dicotomia, sempre presente nella giuspubblicistica italiana F. Lanchester ha proposto la riconduzione delle due funzioni nell'ambito del circuito democratico (ID., *Voto (diritto di) - Diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, 1993, 1107 ss. spec. 1119). Entrambe le tesi influiscono sul diritto elettorale, cfr. sul punto E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione ed appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2001, 16.

⁵⁵ V. in proposito, E. BETTINELLI, *Voto (diritto di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, 228 ss.; E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cit., 961 ss.; L.A. MAZZAROLLI, *Art. 48*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 324 ss. V. in tempi più recenti la ricostruzione di M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, spec. 7 ss.

⁵⁶ E. BETTINELLI, *Voto (diritto di)*, cit., 282.

si sociali. Ogni classe sociale deve vedersi garantito il diritto di poter proporre i propri rappresentanti senza limitazioni legate all'agiatezza o meno dei propri componenti. Non necessariamente il rappresentante deve essere espressione diretta della classe e delle istanze sociali che vuole rappresentare, ma questo non può essere nemmeno ostacolato.

Per questa ragione, l'indennità prevista per i parlamentari ai sensi dell'art. 69 Cost. è condizione necessaria per l'inveramento della libertà di scelta affermata nell'art. 48 della Costituzione repubblicana.

Con riferimento a tutte le altre cariche elettive, dove pure l'elettore *ex art.* 48 deve poter compiere una scelta libera, la Costituzione non prevede la medesima garanzia dell'indennità. Così facendo rinvia al Legislatore il compito di valutare se la specifica funzione di rappresentanza, a livello regionale e locale, richieda un impegno tale da risultare non compatibile con un'altra attività lavorativa e se, in mancanza di un'indennità, questa funzione rischi di essere preclusa ai cittadini non abbienti. Qualora questo rischio sia stimato come reale, occorre valutare l'adozione di misure, tra cui anche la previsione di un'indennità, volte ad evitare una illegittima contrazione della libertà di scelta riconosciuta ai cittadini, per ogni tipo di elezione, a norma dell'art. 48, comma 1 e 2, Cost.

Le medesime questioni sono affrontate, da un diverso punto di vista, nell'art. 51 Cost. Tale norma prevede al primo capoverso del comma 1, per tutti i cittadini, dell'uno e dell'altro sesso, il diritto di accesso agli uffici pubblici e *alle cariche elettive* in condizioni di eguaglianza secondo i requisiti stabiliti dalla legge⁵⁷. Il secondo capoverso, introdotto nel 2003 a seguito di una specifica riforma costituzionale, è dedicato alle pari opportunità⁵⁸.

⁵⁷ Il riferimento usato dalla Costituzione ai "requisiti stabiliti dalla legge" diede origine ad un interessante dibattito. Per taluni esso doveva essere inteso come legittimante deroghe puntuali in particolare al principio di parità, così C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954, 47 nonché ID., *Le donne ed i pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1958, 869 ss. Per altri, invece, ribadiva il principio di eguaglianza *ex art.* 3 Cost. In proposito, si rinvia a V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in *Giur. cost.*, 1958, 862 ss.

⁵⁸ L'introduzione è avvenuta grazie alla legge costituzionale n. 1 del 2003. V. in proposito M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 33. Essa fa seguito a interventi analoghi volti a fissare il medesimo principio nella legislazione generale. Il riferimento è alla legge costituzionale n. 2 del 2001 che prevede la promozione di condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali e la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha introdotto uno specifico comma nel novellato art. 117 Cost. in cui si prescrive che le Regioni rimuovano ogni ostacolo "che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovano la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". V. sul punto specifico G. BRUNELLI, *Le quote riprendono quota (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, 541 ss.; M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma, Cost.*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2003, 129 ss.

Sulla necessità di azioni positive e dunque sulla ragionevolezza di norme che favoriscano la

I due capoversi definiscono oggi l'elettorato passivo.

L'accesso alle cariche elettive è riconosciuto come un diritto fondamentale che deve essere garantito a tutti i cittadini, in condizioni di eguaglianza, per ogni tipo di elezione. Le uniche differenziazioni possibili tra i cittadini sono quelle adottate dal Legislatore per garantire le pari opportunità oppure quelle definite direttamente in Costituzione dagli artt. 56, comma 2 e 58, comma 2 e 65 Cost. per le elezioni alla Camera dei deputati ed al Senato, e dall'art. 122 Cost. per le elezioni regionali⁵⁹.

La legge può, inoltre, stabilire eventuali limitazioni a tale diritto fondamentale⁶⁰, ma esse devono rispettare il principio di eguaglianza-ragionevolezza⁶¹; devono fondarsi sulla protezione di altri interessi costituzionali di pari rango⁶²; devono essere strumentali e proporzionali all'obiettivo perseguito⁶³.

Il comma 3 dell'art. 51 Cost. sancisce, come garanzie specifiche di invero di quanto previsto dal comma 1, il diritto per i cittadini eletti a disporre "del tempo necessario" all'adempimento della loro funzione ed il diritto "a conservare il proprio posto di lavoro"⁶⁴.

presenza di donne nelle Istituzioni rappresentative v. M. CAIELLI, *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come azioni positive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., 47; L. CALIFANO (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Giappichelli, Torino, 2004; E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, Torino, 2004; L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. BRUNELLI, *Donne e politica. Quote rosa? Perché le donne in politica sono ancora così poche*, Il Mulino, Bologna, 2006; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo minato della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 2016, 4, 1 ss.; A. CONCARO, M. D'AMICO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Giappichelli, Torino, 2006; M. D'AMICO, *Rappresentanza politica e genere*, in A. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto anti discriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007, 347 ss.; A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011; L. CALIFANO, *Il riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica (contraddizioni, riforme e prospettive ovvero come conciliare la dogmatica giuridica con il divenire della storia)*, in *Percorsi costituzionali*, 2011; A. DEFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino, 2012; C. NAPOLI, *La rappresentanza di genere nelle assemblee elettive: le quote alla prova del voto*, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2013, 1 ss.

⁵⁹ Cfr. in proposito G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, 1965, 607 ss. spec. 639.

⁶⁰ La Corte costituzionale ha qualificato tale diritto come inviolabile a partire dalla sent. n. 235 del 1988 (seguita poi da n. 571 del 1989 e n. 539 del 1990).

⁶¹ V. in questo senso la Corte costituzionale nelle sentt. n. 450 del 2000 e n. 350 del 2001.

⁶² V. le sentt., Corte cost. n. 235 del 1988, n. 571 del 1989 e n. 141 del 1996.

⁶³ V. sentt., Corte cost. n. 46 del 1969, n. 162 del 1985, n. 43 del 1987, n. 235 del 1988, n. 10120 del 1988, n. 510 del 1989, n. 53 del 1990, n. 388 del 1991, n. 344 del 1993, n. 141 del 1996, n. 132 del 2001, n. 306 del 2003. Su tali sentenze e sul fatto che da esse occorre ricavare il principio per cui "l'eleggibilità rappresenta la regola e l'ineleggibilità l'eccezione" cfr. M. CUNIBERTI, *Art. 51*, in *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 519.

⁶⁴ V. in proposito la Corte cost. nella sent. n. 158 del 1985.

La concreta disciplina di entrambi i diritti è rimessa alla legge cui spetta, dunque, il compito di graduarne l'intensità sulla base di quanto ogni specifica funzione elettiva richiede⁶⁵. La disposizione costituzionale individua, quindi, solo il contenuto minimo dei due diritti, rinviando al Legislatore di scegliere tra le diverse possibili modalità di attuazione e quindi nello specifico circa la retribuzione delle assenze, il regime delle aspettative e degli oneri cd. riflessi, la compensazione del tempo impiegato e del ruolo assunto⁶⁶.

È facile osservare il rapporto di stretta interdipendenza tra le garanzie di base dell'art. 51, comma 1 e 3, e la garanzia dell'indennità prevista per i parlamentari ai sensi dell'art. 69 Cost.

Esiste, infatti, una progressione tra le due norme costituzionali che il Legislatore è chiamato ad attuare. Se, infatti, come esplicitato dalla Corte Costituzionale italiana, nella sentenza n. 24 del 1968, "in un regime democratico a larga base popolare e nell'ambito del quale il potere non è riservato ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio, il legislatore ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse"⁶⁷, le aspettative, i permessi retribuiti e non, l'indennità di funzione ed ogni altro emolumento o compensazione sono tutte condizioni che concorrono a mettere il cittadino nella condizione di svolgere la funzione di rappresentanza nel modo migliore possibile.

Tali condizioni, e tra di esse certamente l'indennità per i parlamentari, sono pure rilevanti per far sì che il rappresentante possa rispettare i doveri giuridici posti dall'art. 54 Cost.⁶⁸. Tale norma, dopo aver sancito, al comma 1, il

⁶⁵ Il diritto a conservare il posto di lavoro si collega saldamente con i principi fondamentali della Costituzione italiana ed in particolare con l'art. 3, comma 2 e l'art. 4 Cost. V. sul punto U. POTOTSCHNIG, *La Pubblica Amministrazione artt. 97-98, sez. II, Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51*, in *Comm. Branca*, 1994, 361 ss. spec. 363.

⁶⁶ La giurisprudenza costituzionale è intervenuta, nel tempo, ad individuare alcuni paletti alla discrezionalità del Legislatore, ad esempio, affermando come il divieto di trasferimento del lavoratore sia garanzia inerente alla conservazione del posto di lavoro (v. sent. n. 28 del 1998) oppure sottolineando la necessità di differenziare le indennità riconosciute a livello locale a seconda della grandezza dell'ente (v. sent. n. 145 del 2004). V. sul punto, G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001, 219.

⁶⁷ La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.*, 1968, 448.

⁶⁸ Con riferimento ai due doveri sanciti nel comma 1 dell'art. 54 Cost. si rinvia, alle opere di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, spec. 129 ss.; di L. VENTURA, *La fedeltà alla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 43 ss. Per la tesi di un unico dovere giuridico, in quanto le due fattispecie coinciderebbero nel dovere di fedeltà alla Repubblica, v. P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953, 156 ss. V. anche G.M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 1078 ss. Per un esaustivo esame delle diverse posizioni dottrinali, v. per tutti, A. MORELLI, voce *Fedeltà alla Repubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, 2468 ss. Per una particolare declinazione del dovere di fedeltà v. I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà*

dovere giuridico per tutti i cittadini di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, dispone, al comma 2, per i cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche il dovere di adempierle “con disciplina ed onore”. Tale specifico dovere è da intendersi come carattere del modo con cui si debbono esercitare le funzioni pubbliche⁶⁹.

Questo inciso, pur connotato da connotazioni etiche, rappresenta un dovere propriamente giuridico che giustifica e, al tempo stesso, richiede norme *ad hoc* che lo attuino⁷⁰.

L’attuazione della norma costituzionale può consistere sia in norme che facilitino l’assolvimento del dovere giuridico, basti pensare proprio all’indennità, alle aspettative obbligatorie o agli obblighi di astensione, sia in norme che sanzionino le violazioni. Tra queste vi sono, per esempio, le sanzioni disciplinari che possono colpire deputati e senatori ai sensi dei rispettivi regolamenti parlamentari⁷¹.

8. L’istituto dell’indennità come parte integrante delle norme costituzionali riguardanti lo *status* del parlamentare.

L’indennità prevista dall’art. 69 Cost. è abitualmente considerata, anche alla luce della sua collocazione testuale nella nostra Costituzione, parte delle norme che definiscono la posizione giuridica e le guarentigie dei membri delle due Camere.

Tali guarentigie si traducono, nella Costituzione italiana, in alcune prerogative, quali l’irresponsabilità per le opinioni espresse, l’insindacabilità dei voti dati, una speciale tutela in materia penale e appunto l’indennità parlamentare che definiscono concretamente lo “statuto delle libertà dei parlamentari”⁷². In

alla repubblica come dovere di non rompere l’armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni altrui), in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali. La prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 52 ss.

Per il dovere dei cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche di adempierle “con disciplina ed onore” si v. con riferimento ai parlamentari, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 196 e L. VENTURA, *La fedeltà alla Costituzione*, cit., 184 ss.

⁶⁹ Così C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali*, Giuffrè, Milano, 1968; L. VENTURA, *La fedeltà alla Costituzione*, cit., 142.

⁷⁰ Questo deve avvenire facendo molta attenzione a che le norme medesime non incidano in maniera sproporzionata sull’attività degli amministratori, finendo con il divenire un ostacolo sia all’espletamento della funzione sia, e soprattutto, al principio fondamentale della sovranità popolare.

⁷¹ Possono rientrare in questo gruppo anche le norme interdittive previste dalla legge cd. Severino e quelle, recentemente introdotte, di cui si dirà *infra*, che fanno discendere la decadenza dei benefici previdenziali all’accertamento giurisdizionale di specifiche condotte di reato.

⁷² Di “statuto della libertà dei parlamentari”, in riferimento agli artt. 65, 66, 67, 68 e 69 parla L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla*

questa prospettiva le immunità e le prerogative sono in parte legate alla tradizione parlamentare inglese ed in parte a quella francese⁷³.

Nella nostra Costituzione, tali guarentigie non sono concesse ai deputati ed ai senatori solo nel loro personale interesse bensì anche in relazione alle funzioni pubbliche che essi sono chiamati a svolgere. Come tali, esse non sono rinunciabili.

Questa ricostruzione è quindi debitrice delle concezioni organicistiche diffuse, in particolare modo in Germania, tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento. Per dirla con Jellinek, esse determinano un ampliamento dello *status* negativo (insindacabilità e divieto degli arresti) e dello *status* positivo (indennità) del rappresentante⁷⁴.

Le prerogative in questione trovavano quindi la loro ragion d'essere nell'indipendenza che deve caratterizzare ogni Camera nella sua qualità di organo costituzionale. Questa indipendenza è perseguita attraverso la garanzia della libertà del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni⁷⁵.

In questa logica, la prerogativa dell'indennità, prevista dall'art. 69 Cost., ha la funzione di garantire l'indipendenza economica dei membri del Parlamento⁷⁶. Detto in altri termini, la garanzia economica che discende dall'indennità deve consentire ai membri della Camera e del Senato uno stile di vita dignitoso senza preoccupazioni di ordine materiale e senza conseguenti condizionamenti nella loro attività parlamentare⁷⁷.

9. L'indennità e le norme costituzionali sul rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

Per quanto riguarda le norme costituzionali che disciplinano nei sistemi co-

Costituzione, cit., 1289. Sulle immunità v. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Einaudi, Torino, 1979, 76.

⁷³ Per P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 334, l'irresponsabilità per i voti e l'insindacabilità delle opinioni sono legate all'esperienza parlamentare inglese mentre la libertà dagli arresti a quella francese. Per l'indennità, come si è detto, le origini sono in entrambi gli ordinamenti e comunque assai più risalenti nel tempo.

⁷⁴ Così G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, cit., 183 ss.

⁷⁵ Una garanzia che opera anche nei confronti del proprio gruppo parlamentare e del proprio partito politico, cfr. P. MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini(necessari) a difesa dell'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 3, 2018; ID., *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti*, vol. 2, *Il contesto italiano*, Giappichelli, Torino, 2004, 145 ss. Sui gruppi parlamentari più in generale v. *ex multis*, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008.

⁷⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1962, 421.

⁷⁷ Questa impostazione era emersa nel dibattito costituente in modo chiaro. V. in proposito l'intervento di La Rocca, nell'ambito della seduta del 20 settembre 1946, in *Resoconto*, cit., 231.

stituzionali liberal-democratici il rapporto tra rappresentanti e rappresentati occorre considerare, essenzialmente, l'art. 67 Cost. e, quindi, il principio della rappresentanza nazionale ed il divieto di mandato imperativo e l'art. 49 Cost. che riconosce il ruolo dei partiti come ingranaggi essenziali del circuito rappresentativo⁷⁸.

L'analisi deve essere diretta non tanto alla ricostruzione in sé e per sé di tali norme. Questa attività richiederebbe, come è evidente, una trattazione specifica. Il punto in discussione, in questo lavoro, è se sia possibile ricostruire un legame tra tali norme ed il principio dell'indennità e, in caso di risposta positiva, come questo legame si manifesti.

Per provare a rispondere a questo quesito occorre sottolineare che sia i principi sanciti nell'art. 67 sia il principio indennitario hanno una comune matrice liberale, anche se per l'indennità tale matrice non è esclusiva, posto che tale istituto preesiste all'instaurazione di tale forma di Stato.

Nel periodo liberale, il legame è comunque evidente.

L'indennità è lo strumento, ai tempi della rivoluzione francese, per rompere il predominio aristocratico. Le regole che presiedono alla sua erogazione sono tutte orientate a sorreggere l'instaurazione della nuova forma di Stato.

I principi sanciti nell'art. 67 Cost. hanno una matrice chiaramente liberale. I Costituenti vollero, infatti, mantenere un riferimento testuale ad espressioni tipicamente legate all'affermazione dello Stato liberale nell'Europa continentale, quali appunto rappresentanza della Nazione e divieto di mandato imperativo. Esse vanno, quindi, rilette sulla base della nuova forma di Stato.

Per cui, ad esempio, la rottura del vincolo giuridico, tipico dello schema del mandato, tra rappresentante e rappresentato e l'affermazione, all'opposto, del divieto del mandato imperativo impongono che l'indennità sia sottratta alla determinazione delle comunità rappresentate. L'affermazione del principio della rappresentanza nazionale richiede che l'indennità non sia più pagata dalle comunità locali, ma sia posta a carico del bilancio dello Stato. Ancora, il ve-

⁷⁸La bibliografia in materia è evidentemente amplissima. Senza presunzione alcuna di esaustività si rinvia alle principali voci dei commentari ed in particolare a C. MORTATI, *Art. 67*, in *Commentario Branca, Le Camere*, vol. 2, *Artt. 64-69*, Zanichelli, Bologna, 1986, 179 ss.; L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, cit., 1287 ss. Sull'art. 49 Cost. v. almeno, L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in I.S.L.E., *Indagine sul partito politico*, in V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Ass. Cost.*, vol. II. *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969; S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 705 ss.; V. LIPPOLIS, *I partiti politici nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, 2003; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni cost.*, 3, 1988, 437 ss.; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni cost.*, 2006, 323 ss.; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 66 ss.; G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 6 ss.; C. ROSSANO, voce *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, 1990; G. CERRINA FERRONI, *Partiti politici*, in *Rass. parl.*, 2007, 262 ss.; A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitti e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos. Attualità del diritto*, 3, 2015, 8 ss.

nir meno della rappresentanza diversificata e l'affermazione della rappresentanza della Nazione impone l'equiparazione dell'indennità riconosciuta ai membri delle assemblee rappresentative. La legge dello Stato è, in quel contesto, la fonte per stabilire l'*an* ed il *quantum* delle indennità.

Nell'ambito della nuova forma di Stato, che si afferma nel secondo dopoguerra e che instaura in Italia la Costituzione repubblicana, il legame tra l'indennità ed i principi costituzionali in materia di rappresentanza permane anche se i termini devono essere aggiornati. L'indennità deve essere riparametrata sulla rappresentanza nazionale che, nella sostanza, diviene rappresentanza del popolo, e deve fare i conti, soprattutto, con i partiti politici. Questi ultimi sono chiamati a svolgere la funzione di intermediazione tra Stato e società; un ruolo che in precedenza era svolto unicamente dalle assemblee⁷⁹.

I partiti agiscono, pur avendo solo un punto di vista parziale, come una parte "totale, nel senso di parte idonea a farsi interprete di un'ideologia politica generale allo scopo di tradurla nell'azione dello Stato"⁸⁰.

Questo nuovo ruolo trova un suo riconoscimento nell'art. 49 Cost. che specificamente prevede che i cittadini, tramite i partiti, concorrano a determinare la politica nazionale⁸¹. In questo modo i parlamentari, e più in generale i rappresentanti dei cittadini in ogni assemblea, aggiungono al loro legame con il popolo quello con il proprio partito che della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. diviene strumento⁸². Questo complemento trova un limite nell'art. 67 Cost. che rende illegittime misure estreme quali la revocabilità dei mandati e la perdita del mandato nel caso in cui il parlamentare sia espulso o si dimetta dal partito.

L'instaurazione dello stato pluriclasse ed il ruolo dei partiti politici non può che riverberare sull'attuazione della norma costituzionale che prevede l'indennità. Il Legislatore si trova, infatti, nella necessità di aggiornare gli accorgimenti già sperimentati in epoca liberale. In particolar modo, come si vedrà nel prossimo capitolo, deve mediare tra due istanze che tra loro appaiono di

⁷⁹ V. sul punto l'opera di G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, 381 ss.

⁸⁰ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 861. Sul contributo dei partiti all'individuazione della volontà generale, E. ROSSI, voce *Partiti politici*, in *Diz. dir. pubbl.*, 2006, 4168.

⁸¹ V. in proposito, G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 2, 1965, 268; V. CRISAFULLI, *Stato, Popolo, Governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 294; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. Cost.*, 1985, 36; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 35; F. RESCIGNO, *I partiti politici*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2006, 732 ss.

⁸² In questo senso, C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954, 219; V. CRISAFULLI, *Stato, Popolo, Governo: illusioni e delusioni costituzionali*, cit., 211; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1991.

difficile conciliazione: la necessità che l'indennità e, più in generale, lo *status* economico dei deputati e dei senatori (come pure dei consiglieri regionali e locali) sorregga il ruolo assunto dai partiti politici ed il bisogno che l'indennità possa, alla bisogna, divenire anche strumento di garanzia del parlamentare nei confronti del proprio partito. La Costituzione, infatti, non è rigidamente adeguata ai partiti ed assicura l'autonomia dei parlamentari anche nei loro confronti⁸³.

Questo soprattutto nel caso si verifichi un contrasto di tale intensità tra il singolo deputato o senatore ed il proprio gruppo parlamentare da mettere a forte rischio il rapporto politico-partitico, con tutte le immaginabili conseguenze sulla possibilità di essere ricandidati in Parlamento oppure in altra sede⁸⁴.

Come si vedrà nei prossimi paragrafi, le due istanze segnalate saranno spesso alla base, talvolta in modo esplicito e talvolta in modo meno visibile, dell'accrescimento di talune forme di rimborso così come dell'estensione dell'indennità a forme di tipo prettamente previdenziale.

⁸³ Così N. ZANON, *Il libero esercizio del mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, 233.

⁸⁴ Si rinvia sul ruolo chiave dei partiti nella selezione delle candidature a G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione della democrazia*, cit., 169-170. Tale funzione si è affermata nei fatti ancorché la Costituzione o la legge nulla abbiano previsto al riguardo. Così S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 719.

Capitolo V

L'attuazione dell'istituto costituzionale dell'indennità per i parlamentari

SOMMARIO: 1. La prima attuazione legislativa dell'art. 69 Cost.: la legge 9 agosto 1948, n. 1102. – 2. La riforma organica del regime indennitario attraverso la legge n. 1261 del 1965. – 3. La quota fissa dell'indennità o "indennità in senso stretto". – 4. La quota variabile dell'indennità (cd. diaria) a rimborso delle spese di soggiorno. – 5. Il trattamento fiscale dell'indennità e della diaria ed i suoi riflessi sulla natura dell'indennità e sui cd. altri emolumenti. – 6. I divieti di sequestro e pignoramento ed i divieti di rinuncia o cessione dell'indennità parlamentare. – 7. Gli "altri emolumenti" e le speciali agevolazioni per i parlamentari previsti dagli Uffici di Presidenza delle due Camere. – 8. Le cd. indennità di carica o d'ufficio. – 9. Il rimborso delle spese per l'esercizio del mandato. – 10. I contributi per le spese di trasporto e di viaggio e per le spese telefoniche. – 11. L'indennità o assegno di fine mandato. – 12. La previdenza per i parlamentari. – 13. L'impatto dei provvedimenti emergenziali e contingenti dell'ultimo decennio sulla natura dell'indennità, sugli altri emolumenti e sul regime previdenziale: l'apertura di una nuova fase senza un intervento legislativo organico.

1. La prima attuazione legislativa dell'art. 69 Cost.: la legge 9 agosto 1948, n. 1102.

L'attuazione dell'art. 69 Cost. ha attraversato più fasi che hanno inciso sia sulla natura dell'indennità sia sul suo ammontare.

La prima fase coincide con l'approvazione, nel corso della prima legislatura, della legge 9 agosto 1948, n. 1102 recante *Determinazioni dell'indennità spettante ai membri del Parlamento*¹.

La legge in questione offre, innanzitutto, un'interpretazione duale della nozione di indennità di cui all'art. 69 Cost. Essa, infatti, riconosce, *ex art. 1*, ai

¹Il progetto di legge fu di origine governativa e venne presentato alla Camera dei deputati come disegno di legge C 24 il 15 giugno 1948. Si v. la *Relazione della I Commissione permanente* presentata alla Presidenza della Camera il 28 luglio 1948 con i testi a fronte del progetto governativo e di quello licenziato dalla Commissione. I lavori in Aula si concentrarono in poche sedute in cui riemersero i medesimi temi già trattati in Assemblea Costituente circa la natura dell'indennità e la sua funzione. Per una ricostruzione del dibattito v. G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 111-112 e nt. 36.

parlamentari un'indennità mensile e “un rimborso spese per i giorni delle sedute parlamentari alle quali essi partecipano”.

Il motivo per cui il Legislatore optò per due distinti emolumenti non è particolarmente originale. Secondo la Relazione al progetto di legge² si riteneva di mantenere il sistema, seguito dall'Assemblea Costituente, della divisione di essa in due parti, una fissa ed una diaria corrispondente alle sedute³.

Per quanto riguarda la quantificazione dell'indennità fissa, la legge provvede a fissarne l'ammontare in 65.000 lire al mese. La determinazione in sé della somma – anziché di un meccanismo di calcolo – si poneva in linea con l'abitudine ottocentesca e novecentesca fino allora praticata in ogni Paese e pure in Italia. L'ammontare era leggermente maggiore di quanto era stato previsto per i membri dell'Assemblea Costituente, ma l'aumento si riteneva dover compensare i costi che il parlamentare si trovava a dover affrontare per le spese postali, telegrafiche e telefoniche⁴.

Per quanto riguarda il rimborso spese, la norma approvata dal Parlamento era assai più articolata⁵. Innanzitutto, essa non predeterminava alcuna cifra da corrispondersi e nemmeno definiva i criteri per la sua determinazione in concreto. Per questo rinviava agli Uffici di presidenza delle rispettive Camere.

Il margine di discrezionalità concesso agli Uffici era quindi assai ampio. Esso incontrava solo due esplicite limitazioni riguardanti le modalità di erogazione ai parlamentari. La prima consisteva nel fatto che gli Uffici dovessero commisurare la diaria sulla base dei giorni di effettiva seduta delle Camere ed erogarla in riferimento all'effettiva partecipazione di deputati e senatori.

La seconda limitazione era legata alla necessità di differenziare l'erogazione sulla base della residenza nella capitale, da intendersi come nell'ambito del Comune di Roma⁶.

La formulazione legislativa della diaria diede origine, fin da subito, a due criticità.

L'una riguardava la legittimità in sé del rinvio operato dalla legge ad una determinazione degli Uffici di presidenza per la quantificazione dell'emolumento. Tale criticità sorgeva alla luce del fatto che tale rimborso era inglobato,

² Si fa riferimento alla *Relazione della I Commissione permanente*, cit.

³ Così U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 245.

⁴ Cfr. *Relazione della I Commissione permanente*, cit., 4. V. sulla questione il dibattito nella seduta pomeridiana della Camera del 29 luglio 1948.

⁵ Il disegno di legge governativo, nella sua versione originaria, conteneva un mero rinvio agli Uffici di Presidenza per la determinazione della diaria a rimborso. Il testo approvato in Commissione prevedeva, invece, l'indicazione dell'ammontare. In Aula venne poi ripristinato il rinvio agli Uffici.

⁶ La prima diaria a rimborso spese fissata dagli Uffici di Presidenza di Camera e Senato fu rispettivamente di tremila e cinquemila lire giornaliere per i parlamentari residenti a Roma e per i parlamentari residenti fuori Roma. La fonte è il Rendiconto delle Spese Interne della Camera dei deputati per il periodo 1° luglio 1948-30 giugno 1949. Dai bilanci successivi di entrambe le Camere emerge un progressivo aumento di tale rimborso.

ex art. 1, nella nozione d'indennità e, quindi, risultava coperto dalla riserva di legge di cui all'art. 69 Cost.⁷.

La seconda consisteva nella possibilità, tutt'altro che teorica, che i due Uffici di Presidenza, assumendo determinazioni diverse non tanto circa l'ammontare ma piuttosto in riferimento alle modalità di erogazione ed alle differenziazioni in ragione della residenza, finissero con comportare una diversificazione dell'indennità complessivamente riconosciuta a deputati e senatori.

Questa evenienza nella sostanza non si verificò.

In un primo momento, entrambi gli Uffici di presidenza stabilirono la corresponsione di un'indennità di presenza giornaliera basata sull'effettiva partecipazione. In un secondo momento, a partire dal 1951, sempre attraverso deliberazioni formalmente autonome i due Uffici di presidenza, adottarono un meccanismo a forfait mensile con il nome di "indennità di rimborso spese". Contemporaneamente alla forfaitizzazione, entrambe le Camere introdussero anche un sistema di detrazioni per le assenze che, tolte alcune piccole distinzioni, poteva dirsi nella sostanza eguale⁸.

L'art. 2 della legge n. 1102 del 1948 stabiliva poi il divieto di cumulo dell'indennità con "medaglie o gettoni di presenza comunque derivanti da incarichi di carattere amministrativo conferiti dallo Stato, da enti pubblici, da banche di interesse nazionale, da istituti di credito di diritto pubblico, da enti privati concessionari di pubblici servizi, da enti privati con azionariato statale e da enti privati aventi rapporti di affari con lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni". Mentre restavano escluse dal divieto di cumulo "indennità e gli assegni derivanti da incarichi accademici, da rapporti di impiego, le indennità per partecipazione a Commissioni giudicatrici di concorsi, a missioni, a Commissioni di studio e a Commissioni di inchiesta".

Il carattere "non retributivo" dell'indennità e, quindi, la sua iniziale natura di rimborso e non di stipendio, potrebbe trovare un suo fondamento nell'art. 3, comma 1, della legge n. 1102 del 1948. Questa disposizione, infatti, sanciva l'esenzione della quota mensile e della diaria da ogni tributo nonché dal computo agli effetti dell'accertamento del reddito imponibile o della determina-

⁷ Il rinvio ad una fonte non legislativa, quale la determinazione dell'Ufficio di Presidenza di ciascuna Camera, era ritenuta incostituzionale da Mortati che interpretava la riserva di legge in senso assoluto (C. MORTATI, *Istituzione di diritto pubblico*, cit., 499). La tesi mortatiana è stata sempre minoritaria in dottrina, laddove si è ritenuto che fosse legittimo l'intervento dell'ufficio di presidenza in presenza di una esplicita previsione legislativa. In questo senso S. FURLANI, *Indennità parlamentare*, cit., 598; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 260. Diversa l'opinione di Contini (ID., *Indennità parlamentare*, cit., 112) per il quale "l'aver riservato la determinazione del concreto ammontare di tale diaria agli uffici di presidenza (...) sembra da considerare un espediente di carattere tecnico, discutibile più da un punto di vista politico che costituzionale". Cfr. sul punto anche la più recente ricostruzione di F. RIGANO, *L'indennità parlamentare*, cit., 126.

⁸ Cfr. la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 16 febbraio 1951. I dati emergono anche dai bilanci consultabili delle due Camere.

zione dell'aliquota per qualsiasi tributo dovuto sia allo Stato che ad altri enti. Per quanto concerne il trattamento fiscale dell'indennità va dunque detto che la prima legge adottata nella vigenza della nuova Costituzione repubblicana ribaltava quanto, invece, previsto durante l'ultimo periodo statutario⁹.

Molto interessante è anche il comma 2 dell'art. 3.

Questa disposizione prevedeva che l'indennità non potesse formare oggetto di rinuncia o cessione, né essere sequestrata o pignorata.

I quattro divieti avevano una matrice comune nell'obiettivo costituzionale di garantire al deputato la massima libertà nell'esercizio del proprio mandato¹⁰. Essi devono, quindi, essere letti nel contesto delle norme costituzionali che insieme all'indennità definiscono lo *status* del parlamentare.

In particolare, i divieti di rinuncia o di cessione, oltre ad essere legati ai medesimi divieti al tempo vigenti per tutte le remunerazioni pubbliche¹¹, avevano la funzione di prevenire un uso strumentale della rinuncia al fine di orientare la scelta dell'elettore per coloro che si offrivano di svolgere gratuitamente l'incarico¹².

L'insequestrabilità e l'impignorabilità dell'indennità, che pure potevano apparire già all'epoca un privilegio personale ingiustificato, si spiegavano con l'obiettivo ritenuto prevalente per i parlamentari di mantenere comunque inviolato il loro *status* costituzionale.

2. La riforma organica del regime indennitario attraverso la legge n. 1261 del 1965.

Una nuova fase nella disciplina dell'indennità si ha con l'approvazione della legge n. 1261 del 1965. La legge in questione rappresenta la normativa tuttora in vigore nonostante che, come si vedrà, siano stati numerosi gli interventi che hanno contribuito a modificare il modello introdotto negli anni Sessanta.

Prima di procedere all'esame di tale legge, è opportuno soffermarsi sulle

⁹La diversa scelta adottata sotto lo Statuto Albertino non era però legata ad una diversa natura dell'indennità che, in quel contesto, era certamente da considerarsi a rimborso delle spese sostenute, quanto piuttosto all'art. 25 dello Statuto stesso, che imponeva che ogni somma comunque percepita dovesse concorrere a formare reddito generale. V. sulla cd. "uguaglianza di fronte alle imposte" e per le origini storiche della norma statutaria F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, *Dall'art. 24 all'art. 47*, cit., 51 ss.

¹⁰Se il divieto di rinuncia riguardi la sola indennità o anche la diaria è questione dibattuta. Ad avviso di chi scrive, la soluzione al problema sta nella nozione di indennità a cui ci si riferisce, per cui, se essa è intesa come comprensiva di ogni emolumento ricevuto per l'espletamento della carica, il divieto dovrebbe estendersi anche alla diaria. *Contra* questa interpretazione v. F. RIGANO, *L'indennità parlamentare*, cit., 127. Per una ricostruzione della questione v. V. DI CIOLLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, 263.

¹¹C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 498.

¹²U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 282.

ragioni che portarono alla sua approvazione. La necessità dell'intervento riformatore è legata al malfunzionamento della legge n. 1102 del 1948.

Il punto di partenza è che essa fissava legislativamente la quota fissa e rinviava agli Uffici di Presidenza delle due Camere per stabilire la quota variabile di rimborso delle spese. La modifica della quota fissa avrebbe, dunque, richiesto un intervento legislativo, mentre per l'incremento della quota variabile era sufficiente una determinazione dell'Ufficio di presidenza.

Questo condusse ad una deformazione dell'intero sistema. La quota fissa prevista dalla legge del 1948 non venne mai legislativamente aumentata mentre crebbe a dismisura la quota variabile, ossia la diaria¹³.

Per evitare le polemiche che sarebbero scaturite da un intervento legislativo, il necessario adeguamento degli emolumenti all'inflazione di quegli anni, che è bene dire, toccò punte del nove per cento e superò, ripetutamente, il cinque per cento annuo, avvenne senza toccare la quota fissa, e, quindi, compensando i deputati ed i senatori con il ripetuto aumento della diaria.

La quota variabile fu, dunque, ampliata a dismisura divenendo così nella sostanza l'emolumento parlamentare effettivo. Per evitare che questo comportasse un'inaccettabile differenziazione tra i deputati ed i senatori, nel 1959, fu anche eliminata la distinzione tra residenti in Roma e fuori Roma¹⁴.

Un'eliminazione che sollevava più di un dubbio, se si pone attenzione al fatto che la legge, nel rinviare la determinazione agli Uffici di Presidenza, disponeva che essi considerassero specificamente la residenza del parlamentare.

La legge n. 1261 del 1965, quindi, mirò a correggere tale deformazione, pur mantenendo in vita la struttura dualistica dell'indennità parlamentare, che rimane di conseguenza articolata in una quota fissa (indennità in senso stretto) ed in una quota variabile a titolo di diaria per le spese di soggiorno a Roma¹⁵.

3. La quota fissa dell'indennità o "indennità in senso stretto".

Con riferimento all'ambito dell'indennità parlamentare, l'art. 1 della legge del 1965 prevede che l'indennità, spettante ai membri del Parlamento a norma dell'art. 69 Cost. per garantire il libero svolgimento del mandato, sia "costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso delle spese di segreteria e di rappresentanza".

¹³ Così U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 246, il quale cita anche l'intervento del Presidente della Camera, Bucciarelli Ducci, che nella seduta del 7 ottobre 1965 (Atti Camera, IV leg. Seduta del 7 ottobre 1965, 17814), in cui si svolse la discussione generale sulla proposta di legge che avrebbe poi condotto alla legge n. 1261 del 1965, affermò come ormai solo fittiziamente l'indennità poteva dirsi stabilita dalla legge.

¹⁴ *Ibidem*, 246, nt. 4.

¹⁵ *Ibidem*. Cfr. anche G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 113.

La formulazione non è ottimale.

Da un punto di vista formale, il Legislatore sembra, dunque, aderire ad un'interpretazione della nozione costituzionale secondo cui in essa rientrano sia l'indennità di funzione sia un *forfait* per le spese di segreteria e di rappresentanza. Ogni altro emolumento, a qualunque titolo erogato, tra cui le diarie, pur previste nel successivo art. 2, non godrebbero, seguendo la lettera della legge, della garanzia costituzionale e, pertanto, spetterebbe al Legislatore o alle Camere stesse di valutarne la necessità e l'opportunità.

Inoltre, l'aver specificato che l'indennità riconosciuta sia da intendersi come comprensiva anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza può creare una duplicazione nel caso in cui siano previsti, per altra via, ulteriori rimborsi per i medesimi scopi¹⁶.

Per quanto riguarda l'indennità fissa, la legge del 1965 non provvede, diversamente da quanto fatto in precedenza, a quantificare l'emolumento, ma affida tale compito agli Uffici di Presidenza delle due Camere¹⁷. Nel far questo la legge specifica che le quote mensili non debbano superare "il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate"¹⁸.

Il fatto che la legge n. 1261 del 1965 definisca un parametro per la determinazione può superare almeno in parte le obiezioni di natura formale avanzate con riguardo alla legge precedente¹⁹.

Con l'unica avvertenza che la norma, in realtà, aggancia ma non equipara l'indennità dei parlamentari allo stipendio del magistrato presidente di sezione della Corte di cassazione poiché si limita ad individuare un limite massimo, lasciando, quindi, agli Uffici di Presidenza discrezionalità nella scelta del *quantum* o del parametro percentuale di equiparazione²⁰.

¹⁶ Sulla questione cfr. anche A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 200.

¹⁷ Nell'ambito del dibattito parlamentare, la questione fu analizzata ed al Senato fu anche presentato un emendamento dal gruppo socialista che proponeva di fissare l'ammontare dell'indennità nella legge prevedendo il suo adeguamento automatico al costo della vita. V. U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 247, nt. 7.

¹⁸ L'aggancio del trattamento economico di appartenenti ad organi costituzionali a quello di certe categorie di funzionari statali è sperimentato, per la prima volta, per i giudici della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 6, legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. Cfr. G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 113, nt. 48.

¹⁹ Il rinvio operato dalla legge agli Uffici di Presidenza delle due Camere per la determinazione degli emolumenti sollevava gli stessi dubbi di costituzionalità, sorti nella vigenza della prima legge di attuazione del disposto costituzionale, con riferimento alla determinazione della diaria. Essi sarebbero certamente fondati se si fosse aderito ad una lettura restrittiva della riserva di legge di cui all'art. 69 Cost. per cui ad essere stabilito dalla legge debba essere anche il *quantum* dell'indennità. Essi possono essere invece superati se si aderisce alla tesi, sostenuta anche nel capitolo precedente, per cui la riserva di legge prevista in Costituzione non impone la quantificazione, ma richiede solo una precisa sistemazione legislativa della materia e i criteri per la determinazione degli emolumenti.

²⁰ Per F. RIGANO, *L'indennità parlamentare*, cit., 130 anche il sistema attuale, proprio per l'am-

Tali Uffici di Presidenza devono, pur senza che la legge lo specifichi, giungere ad un accordo sull'ammontare finale dell'indennità di deputati e di senatori. Infatti, come si è detto, una differenziazione non sembra ammissibile sia per il tenore proprio dell'art. 69 Cost. sia per il principio del bicameralismo perfetto che informa il nostro ordinamento.

Nel dettaglio, gli Uffici di Presidenza (*rectius* l'Ufficio di Presidenza della Camera ed il Consiglio di Presidenza del Senato) hanno più volte modificato il parametro entro i paletti fissati dalla legge. Si è partiti da una quota dell'87 per cento riferita prima al nono aumento graduale dei Presidenti di Sezione della Corte di Cassazione, poi al secondo aumento graduale ed, infine, alla posizione economica iniziale. Poi, a seguito di una riarticolazione degli scatti dei magistrati, si è agganciata, nel 1993, l'indennità di deputati e senatori al 96 per cento del sedicesimo scatto (su trenta possibili scatti) dell'ottava classe stipendiale dei magistrati²¹.

Sulla base del parametro adottato, gli Uffici di presidenza hanno previsto un adeguamento quasi automatico dell'indennità di deputati e senatori alle variazioni subite dallo stipendio dei magistrati e dalle indennità integrative loro applicabili²². Gli aumenti sono stati conteggiati dal Collegio dei deputati questori e dal Collegio dei senatori questori e rimessi per l'approvazione agli Uffici di Presidenza delle due Camere.

La traiettoria della quota fissa dell'indennità è assai interessante.

Gli incrementi più significativi si sono avuti negli anni Ottanta e negli anni Novanta²³. Nel primo decennio l'indennità è aumentata da 1.823.000 lire (941,55 euro) a 11.086.000 lire (5725 euro) mensili. Al termine degli anni Novanta, essa è giunta a 19.315.000 (9975 euro) sempre per dodici mensilità²⁴. Gli aumenti considerevoli registrati sono in parte legati al recupero dell'inflazione che nei due decenni considerati è stata rispettivamente del 169 per cento e del 47 per cento ed in parte dipendenti anche dalle innovazioni introdotte sul re-

pia discrezionalità lasciata agli Uffici di presidenza, non è esente da fondati sospetti di incostituzionalità.

²¹ Per il Senato v. la delibera del Consiglio di Presidenza 30 giugno 1993, n. 45 e per la Camera dei deputati la deliberazione del 30 giugno 1993, n. 62.

²² L'adeguamento automatico, deciso dagli Uffici di presidenza nell'ottobre del 1968, fu sospeso dai medesimi Uffici solo dal 1975 al 1977 come risposta alla grave crisi economica che colpì l'Europa occidentale e l'Italia in particolare a seguito dello shock petrolifero del 1973. V. in proposito le delibere degli Uffici di Presidenza del 30 ottobre 1975 e del 9 novembre 1977. Cfr. U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 249, nt. 13.

²³ In termini assoluti può apparire notevole anche l'incremento rilevabile negli anni Settanta da 860 mila lire a 1 milione 820 mila lire al mese. Occorre però considerare l'inflazione che nel decennio ha raggiunto il 236,05 per cento secondo i calcoli realizzati utilizzando l'indice ITC-PI2005 dell'Istat.

²⁴ I dati forniti sono tratti da una tabella fornita dalla Presidenza del Consiglio alla segreteria della Conferenza per i Rapporti Stato Regioni ed Autonomie Locali è pubblicata come allegato alla delibera 56/CSR del 3 aprile 2019.

gime fiscale applicabile alle indennità²⁵. Questo non toglie che tali aumenti debbano essere considerati come il risultato dell'onda lunga della professionalizzazione della politica e del ruolo assunto dai partiti nella formazione e selezione dei rappresentanti almeno fino alla loro crisi dei primi anni Novanta.

Gli adeguamenti automatici sono comunque continuati, anche se con ritmo più ridotto, sino al termine del 2005 quando la quota fissa ha toccato la quota massima di 12.434 euro mensili²⁶.

La situazione è cambiata in modo significativo a partire dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*²⁷. L'art. 1, comma 52, della legge in questione ha imposto una riduzione del 10 per cento dell'ammontare massimo delle indennità mensili spettanti ai componenti della Camera e del Senato. L'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ed il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica hanno conseguentemente disposto una riduzione pari al 10 per cento dell'importo lordo, in quel momento corrisposto, della quota mensile dell'indennità parlamentare²⁸.

La tendenza a ridurre gli emolumenti è proseguita con la legge 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*. L'art. 1, comma 375, di tale legge ha stabilito un blocco, per cinque anni dall'entrata in vigore della legge finanziaria, degli adeguamenti automatici delle quote mensili dell'indennità parlamentare.

Questi due interventi hanno ridotto la discrezionalità che la legge del 1965 attribuiva agli Uffici di Presidenza stabilendo, in via legislativa, l'ammontare della quota fissa dell'indennità. Tale tendenza è proseguita nel triennio 2011-2013, in conseguenza di alcuni provvedimenti di legge assunti per fronteggiare la crisi economica e che hanno inciso sul trattamento economico dei parlamentari.

In prima battuta, l'art. 1 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 ha stabilito un tetto al trattamento economico omnicomprensivo corrisposto ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice di diversi organismi pari alla media, ponderata rispetto al PIL,

²⁵ L'inflazione è stata calcolata dall'A. sulla base dell'indice ITCPI 2005 dell'Istat indicando come periodo di calcolo la data d'inizio e quella di fine di ciascun decennio.

²⁶ Dal 2006, l'indennità di deputati e senatori non è più stata adeguata. Dopo il blocco legislativo, va detto che l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ed il Consiglio di Presidenza del Senato hanno sempre prorogato le misure di contenimento inizialmente previste dalla legge.

²⁷ Cfr. con riferimento agli interventi più recenti la ricostruzione di D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 Cost.: attuazione e recenti interventi*, cit., 219.

²⁸ Questo taglio del dieci per cento ha portato l'indennità di deputati e senatori ad un valore, parametrato sempre rispetto alla retribuzione dei magistrati, pari a l'86,4 per cento dell'indennità massima. Un ulteriore decurtazione, questa volta indiretta, è avvenuta con la legge finanziaria 2007 che ex art. 1, comma 575, ha ridotto del 30 per cento il trattamento economico complessivo dei ministri e dei sottosegretari di Stato che siano anche membri del Parlamento.

degli analoghi trattamenti economici percepiti dai titolari di omologhe cariche negli altri sei principali Stati dell'area euro. L'applicazione di tale norma era differita agli esiti di un'indagine affidata ad una commissione appositamente istituita e presieduta dal Presidente dell'Istat, Enrico Giovannini²⁹. La Commissione Giovannini, dopo aver provveduto ad una prima ricognizione dei trattamenti economici riconosciuti negli altri Paesi europei, ha rimesso il proprio mandato in quanto le criticità riscontrate, in merito all'eterogeneità ed alla discordanza delle voci che compongono, in ogni Paese, l'indennità parlamentare, ha reso impossibile giungere ai risultati previsti dalla legge.

In seconda battuta, l'art. 13, comma 1, d.l. n. 138 del 2011, ha previsto, per gli anni 2011, 2012, 2013, una decurtazione alla indennità dei deputati e dei senatori in misura pari al 10 per cento per la parte eccedente i 90 mila euro annui e fino a 150 mila e al 20 per cento per la parte eccedente i 150 mila³⁰.

Il comma 2 della medesima disposizione ha, inoltre, stabilito che “ai parlamentari che svolgono qualsiasi attività lavorativa per la quale sia percepito un reddito uguale o superiore al 15 per cento dell'indennità parlamentare la riduzione dell'indennità si applica in misura del 20 per cento per la parte eccedente i 90.000 euro e fino a 150.000 euro e in misura del 40 per cento per la parte eccedente i 150.000 euro”³¹.

La particolarità di questa norma sta nel fatto che essa ha introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento, una tenue differenziazione tra i parlamentari in merito all'indennità effettivamente percepita in ragione di un loro reddito ulteriore.

Di fatto si è sancito, a livello legislativo, il principio che Calamandrei aveva sostenuto in Assemblea Costituente e che aveva sollevato obiezioni fragorose da parte di tutti gli schieramenti presenti. Questo è avvenuto non però nella misura e secondo le nobili motivazioni che avevano spinto Calamandrei a formulare la sua proposta quanto piuttosto per esigenza di contenimento dei costi, come emerge dal fatto che la legge lega questa decurtazione all'attesa della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari ed alla rideterminazione del trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto a deputati e senatori³².

²⁹V. COMMISSIONE GIOVANNINI, *Rapporto della Commissione sul livellamento retributivo Italia-Europa*, 31 marzo 2012, 24. In merito al lavoro della Commissione, v. D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 Cost.: attuazione e recenti interventi*, cit., 222.

³⁰La riduzione prevista dalla legge non riguardava esclusivamente i parlamentari ma tutte le indennità percepite dai membri degli organi costituzionali. Cfr. sull'attuazione di tale disposizione la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 28 settembre 2011.

³¹Si v. per l'attuazione del decreto legge, la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 28 settembre 2011 in cui si specifica che, per calcolare la soglia, deve farsi “riferimento a qualsiasi reddito classificato dal Testo unico delle imposte sui redditi come reddito da lavoro autonomo, anche di tipo occasionale, dipendente, ovvero assimilato a quello di lavoro dipendente”.

³²Il medesimo comma 2, dell'art. 13 alla lett. b) prevedeva anche che le Camere, in conformità con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, individuassero, entro sessanta giorni dalla

L'efficacia di quest'ultimo intervento, venendo a cadere l'ipotesi di riforma costituzionale, è stata successivamente oggetto di proroghe.

In virtù di questi interventi, ad oggi, l'indennità mensile lorda corrisposta a deputati e senatori è pari a 10435 euro. Essa è diminuita a 9975 euro per i deputati che percepiscono altri redditi da lavoro. Il che significa che, al netto dei prelievi fiscali e contributivi, essa si attesta a circa 5000 euro, poco di più o poco di meno, a seconda della residenza e delle corrispondenti addizionali regionali e comunali³³.

4. La quota variabile dell'indennità (cd. diaria) a rimborso delle spese di soggiorno.

L'art. 2 della legge n. 1261 del 1965 disciplina, come si è detto, la diaria per il rimborso delle spese di soggiorno a Roma.

La norma prevede che ciascun Ufficio di presidenza delle due Camere individui la somma da riconoscere mensilmente ai deputati ed ai senatori, quale rimborso delle spese di soggiorno nella capitale, sulla base di quindici giorni presuntivi di seduta ogni mese. Essa stabilisce, inoltre, che l'ammontare non possa superare l'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati con funzione di presidente di sezione della Corte di Cassazione. Infine, la norma attribuisce agli Uffici la facoltà di stabilire le modalità per le detrazioni da effettuarsi per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni.

Come per l'indennità, anche per la diaria, la legge del 1965 provvede quindi ad individuare un parametro a cui gli Uffici di Presidenza sono "legati" nel massimo. Anche in questo caso, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ed il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica hanno più volte concordemente modificato la classe stipendiale del magistrato cui equiparare i rimborsi, finendo per ancorarla, nel 1993, all'ottava classe stipendiale. Gli interventi in questione sono avvenuti contemporaneamente a quelli che hanno riguardato la quota fissa.

Se l'ammontare complessivo della diaria è stato sempre identico tra le due Camere, va detto che l'Ufficio di Presidenza ed il Consiglio di Presidenza si sono invece differenziati con particolare riferimento alla questione delle detrazioni per le assenze alle sedute parlamentari. Qui la norma di legge, testual-

data di entrata in vigore del decreto, le modalità più adeguate per correlare l'indennità parlamentare al tasso di partecipazione di ciascun parlamentare ai lavori delle Assemblee, delle Giunte e delle Commissioni.

³³ I dati sono tratti dalla *Guida per i deputati della XVIII legislatura*: l'importo dell'indennità, corrisposta per dodici mensilità, è pari a 5246 euro al netto delle ritenute fiscali, previdenziali ed assistenziali ed al lordo delle addizionali comunali e regionali. Per i deputati ed i senatori che percepiscono un altro reddito superiore a 21 mila euro annui, l'importo è ridotto a 5007 euro sempre al lordo delle addizionali.

mente facoltizzava, senza disporre un obbligo, le due Camere a prevedere le decurtazioni.

Per lungo tempo alla Camera dei deputati non è stato previsto alcun meccanismo per accertare l'assenza e quindi procedere alle decurtazioni autorizzate dalla legge. Al Senato, invece, a partire dal 1° luglio 1969 e fino al termine degli anni Ottanta, si è sperimentato un sistema di ritenute che considerava assente il senatore che non avesse partecipato, nella medesima giornata, a nessuna riunione³⁴.

Questa distinzione era certamente censurabile perché incideva sulla somma complessiva corrisposta ai membri delle due Camere, alterando la parità di trattamento sancita dall'art. 69 Cost.

Inoltre, la mancanza di un meccanismo per l'accertamento delle presenze come alla Camera e l'adozione di un sistema eccessivamente lasco nella determinazione delle assenze come al Senato, precludevano la possibilità di operare una distinzione tra i parlamentari e finivano con snaturare la diaria che da rimborso per le spese di soggiorno si convertiva in una sostanziale duplicazione della quota fissa dell'indennità parlamentare. Ciò metteva evidentemente a rischio la sua ragion d'essere e pure la sua legittimità costituzionale³⁵.

Le diarie concesse a titolo di rimborso delle spese di soggiorno, così come accaduto per le indennità, sono cresciute ogni qual volta si è verificato un aumento dell'indennità di missione riconosciuta ai magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione. L'aggancio legislativo ha comportato che gli Uffici considerassero l'aggiornamento come quasi automatico³⁶.

Il continuo adeguamento delle diarie ha fatto sì che esse toccassero il loro livello più alto nel 2001, quando l'ammontare raggiunse i 4.003 euro al mese, al lordo di eventuali detrazioni previste per le assenze non giustificate alle sedute dell'aula.

A partire dal 2010, anche per le diarie di cui all'art. 2 della legge n. 1261 del 1965 è iniziata una curva discendente. I tagli, in questo caso, non sono stati disposti dalla legge, ma sono avvenuti a seguito di deliberazioni concordate tra la Camera ed il Senato. L'importo massimo è stato infine fissato, a decorrere dal 1° gennaio 2011, in 3.500 euro mensili³⁷.

³⁴ L'obbligo di firma era stato introdotto nell'aprile del 1947 durante i lavori dell'Assemblea Costituente. Esso fu soppresso alla Camera dei deputati a partire dal 1° luglio 1968. V. U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 250.

³⁵ Molto condivisibili appaiono in proposito le osservazioni di U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 250.

³⁶ V. in proposito le delibere, adottate entrambe il 7 agosto 1979, dall'Ufficio di Presidenza della Camera e dal Consiglio di Presidenza del Senato.

³⁷ V. Delibera del Consiglio di Presidenza del Senato del 25 novembre 2010 e dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 27 luglio 2010, n. 118, che hanno ridotto, per gli anni 2011-2013, la misura della diaria di soggiorno. La riduzione è stata successivamente confermata anno per anno dai medesimi organi delle due Camere.

Nelle medesime deliberazioni, Camera e Senato hanno pure previsto un meccanismo, questa volta quasi uniforme, di decurtazione delle diarie per ogni giorno di assenza. Così facendo hanno riportato la diaria almeno in linea con la sua ragion d'essere. La decurtazione è stata fissata in 200 euro per ogni giornata di assenza dai lavori parlamentari d'aula³⁸. Entrambe le Camere hanno anche stabilito che l'assenza è accertata, e quindi produce la decurtazione, solo se il deputato ed il senatore non partecipano ad almeno il trenta per cento delle votazioni in Assemblea effettuate nell'arco della singola giornata.

Questo tasso di partecipazione per essere considerati presenti può apparire, a prima vista, assai basso. In realtà ogni giudizio su di esso deve tener conto del funzionamento effettivo delle due Camere nonché della nostra prassi parlamentare per cui l'assenza da una votazione non sempre è riconducibile ad una manchevolezza del deputato o del senatore. In alcuni casi essa è, infatti, una scelta precisa di natura politica oppure parte di quell'armamentario di strumenti con cui le minoranze esercitano la loro opposizione parlamentare, tentando, anche attraverso l'uscita dall'Aula, di far mancare il numero legale per le deliberazioni.

Un'altra importante innovazione è stata introdotta dalle Camere nel 2012. In questa circostanza, gli uffici di presidenza delle due Camere hanno deciso una detrazione dalla diaria per l'assenza del parlamentare dalle sedute delle Commissioni e delle Giunte in cui si svolgono votazioni³⁹. Questa decurtazione della diaria, che può giungere fino a complessivi 500 euro mensili, è particolarmente importante perché tiene conto della rilevanza, spesso non sottolineata adeguatamente e ancor meno nota ai cittadini, dell'attività che deputati e senatori sono chiamati a svolgere nelle diverse Commissioni parlamentari⁴⁰.

Da un altro lato, proprio per la centralità del lavoro in Commissione, essa

³⁸La decurtazione non si applica se l'assenza è giustificata. Si considerano giustificate le assenze dei parlamentari in missione e delle deputati e senatrici in maternità per i periodi corrispondenti all'astensione obbligatoria per le lavoratrici. V. sul punto l'equiparazione effettuata dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nella riunione del 4 ottobre 2011.

³⁹V. delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 25 ottobre 2011 che ha previsto l'applicazione della rilevazione automatica, sotto la sorveglianza della presidenza dell'organo collegiale, per le Commissioni permanenti, le Giunte e il Comitato per la legislazione. V. anche la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 30 dicembre 2012 che ha esteso, d'intesa con il Senato, la rilevazione delle presenze anche presso le Commissioni di inchiesta (monocamerali e bicamerali) e le altre Commissioni bicamerali, e per le riunioni delle Delegazioni parlamentari presso Assemblee internazionali svolte in sede. La presenza può essere registrata sia nella Commissione della quale il parlamentare fa stabilmente parte sia nella Commissione nella quale sostituisce altro deputato per l'esame di un progetto di legge.

⁴⁰Le trattenute sono calcolate su base mensile, prevedendo una trattenuta di 300 euro per i deputati che non partecipano a più del 50 per cento delle giornate di seduta e una trattenuta di 500 euro per i deputati che non partecipano a più dell'80 per cento delle giornate di seduta. Così la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 25 ottobre 2011.

può dirsi ancora troppo tenue⁴¹. Un suo aumento però richiederebbe, per ragioni aritmetiche, la ridefinizione delle detrazioni per le assenze ad i lavori d'aula.

Le decisioni adottate dalle due Camere, dal 2010 in avanti, sulla determinazione della diaria hanno avuto due effetti che potremmo definire di sistema. Il primo è il venir meno dell'equivalenza con le indennità di missione dei magistrati. Il taglio lineare apportato rompe, infatti, la proporzione e potrebbe, ad una lettura formale della legge, suscitare alcuni dubbi di legittimità⁴². Il secondo è l'adozione, da parte di entrambi i rami del Parlamento, di un eguale sistema di decurtazione per le assenze che riporta la diaria in asse con la sua ragion d'essere, ossia quella di un rimborso per le spese sostenute atto a favorire la presenza del deputato o del senatore alle sessioni parlamentari, sia in aula che in Commissione.

5. Il trattamento fiscale dell'indennità e della diaria ed i suoi riflessi sulla natura dell'indennità e sui cd. altri emolumenti.

L'art. 5 della legge n. 1261 del 1965 contiene le norme sul trattamento fiscale dell'indennità parlamentare. Esso ribalta, già nella sua originale versione, quanto previsto dalla precedente legislazione che, occorre rammentare, mandava esente da ogni prelievo fiscale gli emolumenti ricevuti dai parlamentari⁴³.

La legge del 1965 prevedeva, già nella sua versione originaria, che l'indennità fosse sottoposta a prelievo fiscale, ancorché limitatamente ai suoi quattro decimi. Questa quota era calcolata detraendo dall'ammontare lordo i contributi previdenziali; l'aliquota fiscale era unica e pari al 16 per cento. Era, inoltre, prevista anche un'imposta sostitutiva dell'imposta di famiglia per la quota di reddito imponibile netto con aliquota forfettaria pari all'8 per cento⁴⁴.

⁴¹ D'altra parte un'importante discontinuità tra le Assemblee rappresentative dell'Ottocento e quelle del Novecento dipende proprio dall'articolazione dei lavori. Il passaggio è, secondo la felice formula di Leopoldo Elia, "dal parlamento in assemblea al parlamento in commissione" ID., *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico F. Serafini*, 1961, 42 ss.

⁴² Questa scelta ha mostrato ancora una volta come il vincolo legislativo debba essere inteso, per gli Uffici di Presidenza, come un tetto assoluto e non come un ammontare da recepire senza alcuna discrezionalità. Anche se in questo caso occorre dire sarebbe stato preferibile ridurre la quota parametro piuttosto che adottare un taglio lineare.

⁴³ Tale previsione ribalta quanto previsto in epoca statutaria ed anche quanto previsto nel d.lgs.lgt. 10 marzo 1946, n. 74. Così L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, cit., 201.

⁴⁴ Occorre ricordare che nel 1965 per la generalità dei consociati era in vigore l'Imposta complementare progressiva sul reddito istituita con il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3062 e oggetto di successive modifiche. Si trattava di un'imposta personale, diretta, sintetica e, soprattutto,

Tale scelta determinava l'inizio di un cambiamento nella natura dell'indennità stessa. Essa, infatti, iniziava così la sua trasformazione, almeno dal punto di vista fiscale, da mera indennità a rimborso delle spese ad indennità mista, vale a dire in parte prevalente ancora a rimborso delle spese sostenute ed in parte minore equiparata a retribuzione⁴⁵.

La nuova normativa fiscale determinava, come è stato osservato, una regolamentazione "singolare"⁴⁶. Essa introduceva nell'ordinamento due nuove imposte applicabili non a tutti i cittadini, ma solo ai parlamentari. Questo incideva sul principio dell'eguaglianza tributaria. L'aliquota unica entrava, invece, in rotta di collisione con il principio costituzionale della progressività dell'imposizione fiscale che tollera eccezioni solo costituzionalmente motivate o motivabili oppure in caso di inapplicabilità del criterio della progressività⁴⁷.

La natura mista dell'indennità che si ricava dal dato fiscale è stata confermata dai decreti delegati del 1973, emanati in attuazione della delega legislativa per la riforma tributaria contenuta nella legge 9 ottobre 1971, n. 285 che hanno continuato a considerare come costituenti reddito le indennità solo nella misura del 40 per cento del loro ammontare e sempre al netto dei contributi previdenziali⁴⁸.

I medesimi decreti hanno, invece, fatto venir meno la "singolarità" della regolamentazione fiscale. Essi hanno, infatti, abrogato le aliquote speciali e ricondotto la parte imponibile al normale regime progressivo di imposizione fiscale⁴⁹.

Il fatto che una parte dell'indennità continuasse ad essere considerata non imponibile dipendeva dall'equilibrio che il Legislatore aveva presuntivamente individuato tra la quota "retributiva" e la quota a "rimborso delle spese di segreteria e di rappresentanza"⁵⁰.

Tale equilibrio si è rotto a partire dagli anni Ottanta. Numerosi interventi legislativi hanno prodotto un progressivo aumento della percentuale dell'in-

progressiva sul reddito complessivo delle sole persone fisiche. Su di essa era calcolata anche un'addizionale comunale. V. sul punto anche D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 Cost.: attuazione e recenti interventi*, cit., 241.

⁴⁵ Questo era previsto nell'art. 29, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. Cfr. L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, cit., 201.

⁴⁶ G. CONTINI, *Osservazioni a proposito della regolamentazione tributaria dell'indennità parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1968, 277 ss.

⁴⁷ V. sul punto G. LOMBARDI, *Problemi costituzionali in materia tributaria*, in *Temi tributari*, 1961, 339. Nel senso di non ritenere queste eccezioni nel caso di specie legittime, almeno nella parte in cui ricadono sulle famiglie dei deputati e senatori, v. G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 116-117.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Cfr. U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 261.

⁵⁰ *Ibidem*, 262. Sulla non illegittimità di una franchigia si era espressa la Corte costituzionale nella sent. n. 24 del 1968.

dennità costituente reddito e, quindi, soggetta ad imposizione fiscale e di conseguenza la progressiva diminuzione della franchigia.

Prima la legge 24 aprile 1980, n. 146 ha portato la quota di imponibile all'80 per cento dell'indennità; successivamente la legge 11 agosto 1991, n. 268 l'ha innalzata all'82 per cento ed, infine, l'art. 26 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 ha abolito ogni esenzione fiscale disponendo che, a partire dal 1° gennaio 1995, l'indennità fosse interamente assoggettata all'imposizione tributaria e assimilata ai redditi da lavoro dipendente⁵¹.

Questa traiettoria fiscale può essere oggetto di diverse letture.

Da un lato, certamente, essa può essere la spia di come, negli anni, la natura dell'indennità sia profondamente mutata. Il fatto che essa sia oggi interamente assoggettata al prelievo fiscale e con il medesimo sistema di aliquote previsto per qualunque reddito da lavoro dipendente può essere preso a pretesto per affermare che l'indennità sia divenuta nella sostanza una retribuzione⁵².

Da un altro lato, bisogna però dire che questo percorso è avvenuto più per contrastare un'opinione pubblica sempre più contraria a qualunque forma di differenziazione per i parlamentari che potesse apparire privilegio e non, piuttosto, a seguito di un ragionamento sulle trasformazioni dell'indennità in un nuovo contesto politico⁵³.

Questa osservazione è suffragata dal fatto che il Legislatore, nei diversi interventi, non ha mai sentito il bisogno di modificare l'art. 1 della legge n. 1261 del 1965 eliminando l'inciso che riconosce che una componente dell'indennità sia da intendersi a rimborso delle "spese di segreteria e di rappresentanza". Questo determina una contraddizione, ancora oggi irrisolta, tra la legge di attuazione dell'art. 69 Cost. che continua a riconoscere tale componente e la nor-

⁵¹ È stato quindi abrogato l'art. 5 della legge n. 1261 del 1965 nella parte in cui prevedeva una parziale esenzione fiscale per l'indennità parlamentare. V. sulla questione L. CIAURRO, *Regime fiscale e natura retributiva dell'indennità parlamentare*, cit., 106-107. La soppressione dell'esenzione fiscale ha riguardato anche le indennità percepite dai membri del Governo, del Parlamento europeo e della Corte Costituzionale. V. in merito D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 Cost.: attuazione e recenti interventi*, cit., 230.

⁵² V. in proposito anche la Corte cost., che nella sent. 16 giugno 1995, n. 245 relativamente all'indennità di carica prevista per i deputati dell'Assemblea regionale siciliana ha affermato che "è certo presente una natura retributiva, insieme con le ulteriori connotazioni che si riconnettono al libero svolgimento del mandato elettivo". La decisione della Corte italiana riprendeva quanto affermato dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco che già nel 1956 aveva sottolineato come l'indennità corrisponderebbe sempre più ad una remunerazione per i servizi prestati in Parlamento, assumendo di conseguenza il carattere di uno stipendio. Così L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, cit., 206.

⁵³ Tale percorso è anche conseguente all'evoluzione del regime dell'aspettativa dei pubblici dipendenti eletti in Parlamento. Un regime che nel tempo si è fatto sempre più rigoroso, transitando da un collocamento in congedo straordinario e su richiesta ad uno obbligatorio e d'ufficio. Su questo v. L. CIAURRO, *Regime fiscale e natura retributiva dell'indennità parlamentare*, cit., 108 ss.

mativa tributaria che considera l'intera indennità come imponibile.

Per quanto, invece, riguarda gli emolumenti ricevuti dai parlamentari a titolo di diaria, e cioè ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1102 del 1965, essi erano, e così sono sempre rimasti, esenti da ogni imposizione fiscale.

Questa esenzione è oggi prevista da una precisa norma di legge.

L'art. 52, comma 1, lett. b), TUIR prevede, infatti, che non concorrano a formare reddito le somme erogate ai titolari di cariche elettive pubbliche, nonché a coloro che esercitano le funzioni di cui agli artt. 114 e 135 Cost., a titolo di rimborso di spese, purché l'erogazione di tali somme e i relativi criteri siano disposti dagli organi competenti a determinare i trattamenti dei soggetti stessi. Questo è certamente il caso delle diarie a rimborso delle spese, previste dalla legge e quantificate dagli Uffici di Presidenza.

Questa esenzione, disposta dalla legge, rappresenta un'eccezione rispetto a quanto previsto, in generale, per i rimborsi forfettari (non per quelli specifici) riconosciuti ai lavoratori per le trasferte o le missioni fuori del territorio comunale. Le indennità di trasferta e di missione, infatti, concorrono, in genere, a formare reddito seppur non interamente e sulla base di scaglioni diversificati di reddito⁵⁴.

6. I divieti di sequestro e pignoramento ed i divieti di rinuncia o cessione dell'indennità parlamentare.

L'art. 5 della legge n. 1261 del 1965, riprendendo in questo il disposto della precedente legge, conferma che l'indennità mensile e la diaria dei parlamentari non possono essere sequestrate o pignorate.

Questa previsione allontana l'equiparazione tra indennità e retribuzione. Essa fa, infatti, risaltare la specificità della funzione parlamentare rispetto ad ogni altra attività lavorativa.

Le ragioni di questa garanzia risiedono in uno degli obiettivi perseguiti dall'indennità stessa e cioè nel voler garantire lo *status* del parlamentare e la sua indipendenza. Si tratta, dunque, di una scelta che il Legislatore ha compiuto non tanto per attribuire un beneficio di legge ai membri delle Camere, quanto piuttosto per assicurare che l'attività del Parlamento sia indisturbata. In questo senso, essa può anche ritenersi una scelta costituzionalmente obbligata ai sensi del complesso di norme volte a tutelare i diversi profili dell'indipendenza del parlamentare.

Infatti, l'assenza di adeguate garanzie potrebbe porre il parlamentare, che venisse a trovarsi in una situazione di debito, in una situazione di subalternità

⁵⁴ V. in proposito, art. 51, comma 5, TUIR. Questa è per L. CIAURRO, *Regime fiscale e natura retributiva dell'indennità parlamentare*, cit., 107 "l'ultimo residuo di privilegio fiscale per i parlamentari".

rispetto al proprio creditore e questo riverberare sulla sua stessa attività parlamentare. In altri termini, tale condizione potrebbe finire con influire sull'attività e sulle decisioni della Camera di appartenenza⁵⁵.

All'insequestrabilità ed all'impignorabilità dell'indennità sancite direttamente nella legge n. 1261 del 1965, si accompagnano i divieti di rinuncia e di cessione stabiliti dall'art. 91 del Testo Unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati di cui al d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361⁵⁶.

Essi valgono sia per la quota fissa dell'indennità sia per la diaria⁵⁷.

Il fatto che essi non siano contemplati nella normativa che specificamente dà attuazione all'art. 69 Cost. potrebbe anche far dubitare della loro natura costituzionalmente necessitata.

Vi sono solide argomentazioni di carattere storico a favore dell'introduzione del principio dell'irrinunciabilità. Nel contesto liberale, in cui il principio di irrinunciabilità si affermò, esso era ritenuto necessario all'inveramento del principio indennitario. Esso si iscriveva perfettamente nella contesa tra aristocrazia e borghesia ed era strumento per quest'ultima per favorire un ricambio di classe politica.

Questo, perché mirava ad evitare che il singolo candidato facesse un uso strumentale della rinuncia o della cessione dell'indennità obbligando i concorrenti a fare altrettanto, così vanificando il diritto di ogni cittadino, anche non abbiente, di accedere alle cariche pubbliche⁵⁸.

La protezione del diritto ad accedere alle cariche pubbliche ed elettive trova, come si è visto, pieno riconoscimento nella nostra carta costituzionale ed obbliga il Legislatore ad adottare le misure necessarie per renderlo effettivo. Per questa ragione, i divieti di rinuncia e di cessione sono essenziali anche nell'ordinamento costituzionale repubblicano.

Nel contesto costituzionale italiano essi però hanno anche un'ulteriore fun-

⁵⁵ Cfr. ampiamente in proposito L. CIAURRO, *Impignorabilità ed insequestrabilità dell'indennità parlamentare. Verso la soppressione?*, in *Giur. cost.*, 1995, 4483 ss.

⁵⁶ Sul punto occorre ricordare che il T.U. in questione riprende eguale disposizione già contenuta nell'art. 66 del T.U. 5 febbraio 1948, n. 26.

⁵⁷ Nell'ambito della XVI Legislatura si pose la questione se il divieto di rinuncia valesse pure per la diaria e per gli altri contributi erogati forfettariamente. La questione fu risolta dall'Ufficio di Presidenza della Camera, che a seguito di istruttoria, concluse solo per l'irrinunciabilità della diaria. L'Ufficio di presidenza affermò che il proprio orientamento era legato ad una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali e di legge che disciplinano il trattamento economico dei deputati e che definivano l'indennità come duale, composta appunto di quota fissa e di diaria. Per gli altri contributi, "rilevato come tali emolumenti sono erogati in virtù dell'autonomia amministrativa e di bilancio riconosciuta alle Camere dalla Costituzione, e che essi non sono stati né sono previsti dalle leggi attuative dell'articolo 69 della Costituzione essi possono essere sottoposti al principio generale della rinunciabilità dei diritti patrimoniali e, pertanto, un'eventuale rinuncia da parte dei deputati deve ritenersi ammissibile". V. conclusioni, in merito, dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 30 ottobre 2012.

⁵⁸ Così U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 252; S. FURLANI, *Indennità parlamentare*, cit., 598.

zione. Posto, infatti, che la competizione elettorale è anche una competizione tra partiti, il principio di irrinunciabilità serve pure ad evitare che un uso strumentale della rinuncia, possa, *mutatis mutandis*, avvantaggiare i partiti che dispongono di maggiori risorse economiche⁵⁹.

Un'ulteriore giustificazione del principio di irrinunciabilità può anche trovarsi, con specifico riferimento al divieto di cessione, nell'obiettivo di proteggere i deputati ed i senatori nei confronti dei propri partiti e gruppi politici di riferimento. In questo senso, il divieto di cessione garantirebbe il principio della rappresentanza generale ed il divieto di mandato imperativo espressi nell'art. 67 Cost.⁶⁰.

La questione riguarda la legittimità della cessione di quote dell'indennità al proprio gruppo parlamentare o direttamente al proprio partito. Si tratta, come noto, di una prassi tutt'altro che recente che incrocia il tema, non ricompreso nell'ambito di indagine di questo studio, del finanziamento dei partiti⁶¹.

Salvo poche, ma autorevoli, voci dissonanti, la dottrina maggioritaria ha ritenuto legittime tali cessioni sulla base di due presupposti tra loro inscindibili. Il primo è che tali scelte ricadono nell'ambito della libera disposizione delle somme corrisposte ai deputati. Il secondo è che nessuna pretesa sia azionabile, da parte del gruppo o del partito, nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato nei confronti del deputato o del senatore che decidesse di non contribuire⁶².

Per cui il mancato versamento della quota prevista, indipendentemente dal fatto che un obbligo sia previsto in uno statuto di partito oppure in un contratto di diritto privato, può certamente dar origine a conseguenze nell'ordinamento interno dei partiti o dei gruppi politici, ma, proprio stante il principio dell'irrinunciabilità e del conseguente divieto di cessione, non può dar luogo "ad alcuna pretesa azionabile nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato"⁶³.

⁵⁹L. CIAURRO, *Impignorabilità ed insequestrabilità dell'indennità parlamentare: verso la soppressione?*, in *Giur. cost.*, 1995, 40, 4483-4492.

⁶⁰Cfr. P. MARSOCCI, *Art. 69*, cit., 1330.

⁶¹È molto interessante notare come fino agli anni Novanta fosse possibile effettuare ritenute dirette sull'indennità parlamentare a favore dei Gruppi parlamentari, su esplicita richiesta dei Deputati e dei Senatori. Questa prassi è stata interrotta nel 1992 con una delibera *ad hoc* dell'Ufficio di Presidenza della Camera adottata in data 10 dicembre 1992. V. sul punto D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 Cost.: attuazione e recenti interventi*, cit., 228.

⁶²Cfr. in proposito L. CIAURRO, *Regime fiscale e natura retributiva dell'indennità parlamentare*, cit., 112; U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 241 ss. *Contra* per tutti S. Tosi che ha definito tale pratica come "tributo partitico" e "privata imposizione fiscale". (ID., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1993.

⁶³Cfr. U. ZAMPETTI, *op. cit.*, 253, nt. 5.

7. Gli “altri emolumenti” e le speciali agevolazioni per i parlamentari previsti dagli Uffici di Presidenza delle due Camere.

Accanto all'indennità ed alla diaria il trattamento economico dei parlamentari comprende oggi altre voci.

Questi “altri emolumenti”, tra cui indennità di carica, rimborsi specifici e speciali agevolazioni hanno natura e finalità assai diverse. L'elemento comune è che non sono previsti né dalla legge n. 1261 del 1965 né da altra fonte legislativa. Essi sono stati, in tempi diversi, istituiti e più volte rimodulati attraverso deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera e dal Consiglio di Presidenza del Senato. Le voci più rilevanti sono le cd. indennità di carica, il rimborso delle spese per l'esercizio del mandato, i contributi per le spese di trasporto e di viaggio e per quelle telefoniche. Tutte queste voci gravano sui bilanci delle due Camere.

Il fatto che tali indennità aggiuntive, rimborsi ed agevolazioni non siano in alcun modo contemplate in atti legislativi può sollevare, come si è già avuto modo di osservare alcune perplessità. Senza tornare sulla questione già trattata della riserva di legge e della sua portata, occorre ora verificare se tali rimborsi siano per loro natura “indennità aggiuntive”, se per il loro contenuto e per le loro finalità tendano a replicare rimborsi già garantiti dall'indennità in senso proprio oppure se essi siano effettivamente funzionali rispetto all'organizzazione e al funzionamento delle Camere⁶⁴.

Una volta verificato il nesso di funzionalità con l'organizzazione ed il funzionamento delle Camere e, quindi, la legittimità dell'intervento regolamentare, occorre verificare che le singole misure previste rispettino i limiti materiali che si sono in precedenza individuati ossia che esse non siano una duplicazione di quanto già previsto attraverso l'indennità legislativamente definita e che esse siano rispettose dei vincoli finanziari.

8. Le cd. indennità di carica o d'ufficio.

Le cd. indennità di carica o di ufficio sono previste, in aggiunta all'indennità spettante come membri del Parlamento, per tutti quei deputati e senatori che ricoprono determinate cariche all'interno dell'assemblea di riferimento o siano delegati della medesima⁶⁵.

La fonte normativa dell'indennità di carica è sempre stata la deliberazione

⁶⁴ Se tali “altri emolumenti” vengono considerati parte dell'indennità, accedendo quindi ad una nozione in senso ampio, la scelta della determinazione attraverso gli Uffici di Presidenza potrebbe essere ritenuta una pratica poco rispettosa del dettato costituzionale cfr. L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, cit., 205.

⁶⁵ U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 250-251.

degli Uffici di Presidenza delle due Camere. Né la prima legge attuativa del 1948 né la seconda legge del 1965 hanno mai previsto alcunché in proposito.

Per quanto riguarda le cariche apicali delle due Camere, indennità aggiuntive e specifiche dotazioni d'ufficio furono previste fin dalla prima legislatura. I bilanci delle due Camere dimostrano che esse erano inizialmente previste solo per i Presidenti delle due Camere, per i Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti e, dal 1955, per i Presidenti delle Giunte parlamentari⁶⁶.

Progressivamente l'indennità di carica fu estesa ai membri degli Uffici di presidenza di Camera e Senato (Vicepresidenti, Questori, e Segretari di Presidenza), ai membri degli Uffici di Presidenza costituiti presso le Commissioni parlamentari permanenti e presso le Giunte (Vicepresidenti e Segretari), ai Presidenti ed agli Uffici di Presidenza delle Commissioni bicamerali, ai segretari d'aula, ai membri delle delegazioni parlamentari presso le Assemblee internazionali, ai componenti degli organi interni di giurisdizione.

L'istituzione e l'estensione dell'indennità di carica è stata sempre giustificata sul presupposto che la carica politico-organizzativa assunta richiede un maggiore impegno sia in termini temporali sia in termini materiali⁶⁷. Essa ha, quindi, in sé una natura intrinsecamente retributiva, temperata solo dal fatto che tali indennità non sono tra loro cumulabili⁶⁸.

Il *nomen iuris* utilizzato, "indennità di carica o d'ufficio", sembra ricondurre tale emolumento nell'alveo dell'art. 69 Cost. In realtà, l'attività che è compensata ha un'evidente componente amministrativa che la connette all'organizzazione ed al funzionamento delle due Camere. Il che sembra collocare tale emolumento in una zona di confine in cui certamente può intervenire la legge, ma in mancanza può essere ritenuto ammissibile anche un intervento in via regolamentare delle Camere.

⁶⁶ La previsione di un'indennità di rappresentanza per alcune cariche risale già ai tempi dell'Assemblea Costituente. Di essa si trova evidenza nei bilanci della medesima approvati a consuntivo nell'ambito della I Legislatura. Riguardo alle deliberazioni degli Uffici di Presidenza non è stato possibile accedervi. Per cui si fa riferimento ai bilanci consultivi delle due Camere in cui sono contemplate esplicitamente indennità aggiuntive per le cariche apicali a partire dal 1953.

⁶⁷ Con riferimento al ruolo dei Presidenti delle Camere ed alla pluralità di funzioni che essi svolgono, v. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Rass. parl.*, 2007, 34 ss. Più legata all'idea del Presidente come magistrato d'aula è A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2002. V. sull'impatto dei meccanismi di elezione, A. CIANCIO, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di assemblea parlamentare, un modello in crisi*, in *Dir. e soc.*, 1996, 3. Cfr. l'analisi recente di F. BIONDI, *Presidenti di assemblea e gruppi parlamentari*, in N. LUPO (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, 127 ss. Per una prospettiva comparata v. A. TORRE, *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui Presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2002 e M. IACOMETTI, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁶⁸ Il problema della cumulabilità è emerso con il moltiplicarsi delle cariche indennizzate. Cfr. U. ZAMPETTI, *Art. 69, cit.*, 251.

Per quanto riguarda l'ammontare di tali indennità, esse sono state stabilite dagli Uffici secondo parametri che tengono in conto l'importanza e l'impegno della carica ricoperta. Il riferimento è stato, inizialmente, quello delle retribuzioni di cui godono Ministri e Sottosegretari⁶⁹.

Dopo il 1965, entrambi gli Uffici hanno iniziato ad utilizzare come base di calcolo, per ogni variazione in aumento successiva di tali indennità, la percentuale degli aumenti riconosciuti alle indennità generali come conseguenza degli incrementi delle retribuzioni dei magistrati a cui queste ultime sono state per legge agganciate. Questo adeguamento è comunque avvenuto sempre per autonoma decisione dei due Uffici, non prevedendo nulla la legge né riguardo all'indennità di ufficio in sé né, tantomeno, riguardo al suo preciso ammontare ed alle modalità di adeguamento⁷⁰.

L'inversione di tendenza si è avuta nel 2012.

Sempre con decisione interna, l'Ufficio di Presidenza della Camera ed il Consiglio di Presidenza del Senato hanno disposto la riduzione di ogni indennità d'ufficio nella misura del dieci per cento⁷¹. La motivazione della riduzione è stata esplicitata nella necessità di adeguarsi a quanto disposto, *ex lege*, per le indennità di funzione⁷². Questo è avvenuto però con un provvedimento orizzontale che non ha operato alcuna distinzione sulla base della funzione concretamente svolta né sull'ammontare dell'indennità di ufficio⁷³.

Il percorso è continuato nella successiva Legislatura con un'ulteriore diminuzione lineare delle indennità d'ufficio pari al trenta per cento calcolato sull'ammontare già ridotto⁷⁴.

In considerazione di questi tagli lineari oggi l'indennità riconosciuta può essere ricostruita su tre livelli. Il livello apicale è quello dei Presidenti delle due Camere cui sono riconosciuti 4223 euro netti al mese, quello dei Presidenti di Commissione e di Giunta a cui sono erogati 1270 euro al mese e quello dei vice-presidenti cui spettano circa 300 euro⁷⁵.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Per la Camera dei deputati v. le deliberazioni, in materia di indennità di carica, dell'Ufficio di Presidenza del 6 dicembre 1984 e del 2 febbraio 1989.

⁷¹ Per la Camera dei deputati v. delibera dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 2012.

⁷² V. in questo senso l'ordine del giorno Cicchitto ed altri presentato in occasione dell'esame del bilancio interno della Camera per il 2011.

⁷³ Sempre nel 2012, gli uffici di presidenza delle due Camere hanno deciso pure di limitare i benefici riconosciuti agli ex Presidenti delle Camere (v. delibera Consiglio di Presidenza del Senato del 28 febbraio 2012 e dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 29 marzo 2012).

⁷⁴ V. delibere dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 28 marzo 2013 e del 2 aprile 2013 che aboliscono gli alloggi di servizio, limitano l'utilizzo delle autovetture di servizio e soprattutto operano un nuovo taglio lineare delle indennità di carica e aboliscono i contributi telefonici specificamente per tali cariche.

⁷⁵ L'ammontare è leggermente differente alla Camera ed al Senato (1269,36 e 1267 euro e 239,90 e 316 euro).

Occorre, in conclusione, ricordare che il divieto di rinuncia non è stato ritenuto estensibile all'indennità di carica. Questo ha consentito agli ultimi tre Presidenti della Camera di rinunciarvi, ma soprattutto ha sottolineato la distinzione tra l'indennità a norma dell'art. 69 Cost. e l'indennità d'ufficio prevista dagli uffici di presidenza.

9. Il rimborso delle spese per l'esercizio del mandato.

Il rimborso per le spese connesse con l'esercizio del mandato risale agli anni Ottanta. Esso, denominato "contributo eletti-elettori", fu originariamente previsto come rimborso delle spese sostenute dal parlamentare per mantenere vivo il rapporto con gli elettori, intendendosi non solo con gli elettori del proprio collegio bensì con il corpo elettorale in generale.

La previsione in questione può sollevare alcuni dubbi laddove si rifletta sulla lettera dell'art. 1, della legge n. 1261 del 1965. Essa, come si ricorderà, prevede esplicitamente che l'indennità sia "costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza".

Il che potrebbe far pensare che tali spese siano da considerarsi come già compensate nell'ambito dell'indennità generale. Questo però era sicuramente vero fin tanto che nell'ambito dell'indennità era ritagliata una quota non soggetta a prelievo fiscale da intendersi appunto come quota riconducibile ad un forma forfettaria di rimborso spese. Con la progressiva scomparsa di questa quota e la tendenza a considerare l'indennità, almeno a fini fiscali, come retribuzione, si può ritenere che non vi sia, almeno nella sostanza, una duplicazione dei compensi.

Nel 2012, il contributo "eletti-elettori", è stato sostituito da un nuovo contributo dedicato "alle spese per l'esercizio del mandato"⁷⁶. La decisione è avvenuta nella dichiarata attesa di un intervento legislativo che incidesse sul tema dei "collaboratori parlamentari".

Per quanto riguarda la Camera, ciò è avvenuto grazie alla delibera assunta nella riunione del 30 gennaio 2012 da parte dell'Ufficio di Presidenza della Camera. Tale rimborso, di importo complessivo invariato rispetto al precedente contributo, è oggi pari a 3.690 euro ed è corrisposto direttamente a ciascun deputato.

Per un importo fino a un massimo del 50 per cento la corresponsione avviene a titolo di rimborso per specifiche categorie di spese che devono essere attestate. Per un importo pari al 50 per cento la liquidazione è forfettaria. In questa seconda categoria, la spesa più rilevante è senz'altro quella per i colla-

⁷⁶Il contributo "eletti-elettori" era stato oggetto di riduzione ad opera deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 27 luglio 2010.

boratori parlamentari⁷⁷. Accanto ad essa, dichiaratamente transitoria, vi possono rientrare le spese sostenute per consulenze, ricerche, spese per la gestione di un ufficio (affitto di locali e relative utenze, acquisto o locazione di beni strumentali), spese per l'utilizzo di reti pubbliche di consultazione di dati, per l'organizzazione di convegni e sostegno delle attività politiche del deputato⁷⁸.

Per il Senato della Repubblica, il nuovo "rimborso delle spese per l'esercizio del mandato" è stato previsto dalla delibera del Consiglio di Presidenza del 31 gennaio 2012. L'importo complessivo è diviso in una quota mensile di euro 2.090 – sottoposta a rendicontazione quadrimestrale – e in una ulteriore quota di 2.090 euro mensili erogata forfetariamente.

Nelle spese per l'esercizio del mandato sono inclusi, anche al Senato, non solo gli atti e gli adempimenti direttamente collegati alle funzioni svolte nella sede del Senato e nella circoscrizione elettorale, ma anche tutte le iniziative politiche, sociali, culturali che il Senatore assume quale rappresentante della Nazione (ai sensi dell'art. 67 Cost.).

10. I contributi per le spese di trasporto e di viaggio e per le spese telefoniche.

Per quanto riguarda gli altri contributi a favore dei parlamentari oggi permangono, dopo alcuni aggiustamenti, due voci: una dedicata alle spese telefoniche ed una dedicata alle spese di trasporto.

Per quanto attiene al rimborso delle spese telefoniche, esso era stato dapprima previsto per gli scatti delle chiamate urbane ed interurbane negli anni Ottanta; successivamente con la diffusione di servizi a valore aggiunto e, soprattutto, della telefonia mobile era stato modificato ed aveva raggiunto, nel 2001, la ragguardevole cifra di 3.098 euro annui per deputato⁷⁹.

L'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati nella seduta del 21 dicembre 2013 ha soppresso il rimborso forfetario decidendo, in un primo momento, di sostituirlo con l'erogazione diretta del servizio⁸⁰. Sulla base del-

⁷⁷ Il rimborso avviene sulla base di una dichiarazione di assolvimento degli obblighi previsti dalla legge, corredata da copia del contratto, con attestazione di conformità sottoscritta da un consulente del lavoro, ovvero da altro professionista qualificato, per quanto attiene la conformità del contratto medesimo alla normativa vigente. Sono comunque escluse dal rimborso le somme a qualunque titolo erogate al coniuge, al convivente e ai parenti od affini del deputato entro il quarto grado. Così espressamente la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 30 gennaio 2012 e quella del Consiglio di Presidenza del Senato del 31 gennaio 2012.

⁷⁸ V. delibera della Camera dei deputati del 30 gennaio 2012 che pone anche un sistema di verifiche a campione da parte dell'Ufficio dei questori.

⁷⁹ V. deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 6 dicembre 1984, del 2 febbraio 1989 ed infine quella che aveva previsto il regime forfetario del 28 novembre 2001.

⁸⁰ In precedenza esso era stato abolito per i titolari di indennità d'ufficio ad opera della de-

l'istruttoria delegata al Collegio dei questori, l'Ufficio, in una successiva seduta, ha optato per ammettere a rimborso tutte le spese documentate per servizi di telefonia, incluso il traffico dati, relative ad utenze intestate ai deputati e sostenute nell'esercizio dell'attività parlamentare⁸¹. Il massimale è stato ridotto a 1200 euro annui⁸². Il meccanismo di rimborso con documenti giustificativi delle spese da produrre in originale è stato però nuovamente sostituito, nel 2014, con un rimborso a forfait⁸³.

Con il rimborso delle spese di trasporto si intende tenere indenne il parlamentare delle spese sostenute per raggiungere Roma dalla propria residenza⁸⁴.

Inizialmente tale obiettivo era realizzato con tessere di libera circolazione a favore dei parlamentari rilasciate dalle ferrovie dello Stato e dall'ATAC⁸⁵. Fin dalla I legislatura, gli Uffici di Presidenza di Camera e Senato fondarono questa agevolazione sulla necessità pragmatica di incoraggiare e favorire, da un lato, la presenza del deputato e del senatore alle sessioni parlamentari e, da un altro lato, il ritorno del deputato nel collegio di provenienza nei periodi di pausa dell'attività parlamentare⁸⁶. Successivamente le carte di libera circolazione ferroviaria trovarono, pure, un loro fondamento legislativo nella legge 21 novembre 1955, n. 1108 recante *Disposizioni per le concessioni di viaggio sulle ferrovie dello Stato* che, ex art. 5, inserì i parlamentari nell'elenco dei soggetti che possono ottenere tale privilegio⁸⁷.

Negli anni Settanta ed Ottanta del secolo scorso, in conseguenza dello sviluppo della rete autostradale e dei collegamenti aerei, gli Uffici di Presidenza negoziarono tessere di libera circolazione autostradale e stabilirono di rimborsare un certo numero di trasferimenti aerei e marittimi (in ragione del collegio di provenienza).

liberazione 2 aprile 2013 in quanto per essi si riteneva assorbito dai contributi specifici per le spese di segreteria.

⁸¹ V. deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 27 febbraio 2014.

⁸² Nell'ambito della spesa annuale è fissato anche un plafond mensile pari a 100 euro e concorrono a definire il limite anche le chiamate effettuate dagli apparecchi fissi all'interno della Camera utilizzando il codice telefonico distribuito all'inizio della legislatura.

⁸³ V. deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 28 ottobre 2014 che ha anche ridotto il contributo per i parlamentari eletti nella circoscrizione estero.

⁸⁴ Questo rimborso ha un'origine storica assai risalente poiché si tratta dell'unica agevolazione concessa, sotto la vigenza dello Statuto Albertino, ai Parlamentari italiani.

⁸⁵ L'ATAC è l'Agenzia del trasporto autoferrotranviario del Comune di Roma.

⁸⁶ A partire dall'esercizio finanziario 1° luglio 1954-30 giugno 1955 è possibile trovare rendicontate alla Camera dei deputati spese a rimborso di viaggi aerei e marittimi nonché supplementi vagone letto per i deputati provenienti inizialmente solo da Sicilia, Sardegna, Veneto e Piemonte.

⁸⁷ La legge in questione è stata solo recentemente abrogata dall'art. 24, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il fondamento delle agevolazioni è dunque ritornato nelle decisioni degli organi parlamentari.

Il numero di viaggi rimborsabili per i deputati ed i senatori è stato progressivamente ampliato dagli Uffici di Presidenza fino a che il raggiungimento di una convenzione con Alitalia non ha consentito l'estensione della libera circolazione⁸⁸.

Infine, un rimborso fu previsto anche per le spese di trasferimento in taxi sostenute dal parlamentare per raggiungere l'aeroporto più vicino dalla propria residenza nonché per spostarsi dall'aeroporto romano di Fiumicino fino a Montecitorio e a Palazzo Madama. Quest'ultimo contributo ha finito per divenire assai significativo rispetto alle altre componenti a rimborso.

A partire dal 2007, si è assistito ad una progressiva riduzione ed accorpamento di tali contributi. Talvolta ciò è avvenuto in conseguenza di una specifica disposizione di legge⁸⁹; più spesso sono stati gli uffici di presidenza delle due Camere a prevedere una progressiva razionalizzazione di tale spesa⁹⁰. I maggiori tagli hanno riguardato l'uso del trasporto aereo e le contribuzioni per l'utilizzo dei taxi⁹¹.

Oggi, per ciò che riguarda la Camera dei deputati, i trasferimenti dal luogo di residenza all'aeroporto più vicino e tra l'aeroporto di Roma-Fiumicino e Montecitorio, sono garantiti da un rimborso spese trimestrale pari nel massimale a 3.323,70 euro, per il deputato che deve percorrere fino a 100 km per raggiungere l'aeroporto più vicino al luogo di residenza, e pari ad un massimale di 3.995,10 euro se la distanza da percorrere è superiore a 100 km⁹².

Per quanto riguarda il Senato, le diverse voci di rimborso sono state, accorpate a decorrere dal 1° gennaio 2011. Il Collegio dei Senatori Questori ha,

⁸⁸ In una prima fase gli Uffici di Presidenza, su proposta del Collegio dei questori, stabilivano il numero dei viaggi rimborsabili tenendo conto di variabili quali l'esistenza di mezzi alternativi, la velocità e la distanza. Di conseguenza, il numero dei viaggi aerei variava significativamente da Regione a Regione. Cfr. sul punto G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 118.

⁸⁹ L'art. 18, d.l. 13 agosto 2011, n. 138 coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 è andato ad incidere sui rimborsi per i viaggi aerei deliberati dagli Uffici di Presidenza prevedendo l'obbligo per i parlamentari (nonché di ogni altro amministratore o dipendente pubblico) allorché utilizzano il mezzo di trasporto aereo, di volare in classe economica.

⁹⁰ Le facilitazioni di viaggio erano concesse anche agli ex membri delle due Camere nonché, per un numero limitato di viaggi, ai familiari di deputati e senatori. Queste sono state assai limitate negli ultimi anni. Dapprima con la delibera del Consiglio di Presidenza del 21 aprile 2009, sono stati aboliti i rimborsi per le spese di viaggio. A partire dal 1° gennaio 2010, è stato anche introdotto un tetto annuale per i viaggi aerei e ferroviari sul territorio nazionale (peraltro riconosciuto per un periodo di 10 anni dalla cessazione dal mandato) e la soppressione di qualsiasi rimborso dei pedaggi autostradali. V. anche Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 2 dicembre 2015 che ha disposto l'abolizione di ogni contributo dal 1° gennaio 2016.

⁹¹ La deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 23 luglio 2007 ha soppresso il rimborso, in precedenza previsto fino ad un massimale di 3100 euro annui, delle spese sostenute dai deputati per viaggi all'estero per ragioni di studio o connesse all'attività parlamentare.

⁹² Il rimborso in questione è ridotto del 50 per cento per i deputati ed i senatori residenti a Roma ed eletti nella circoscrizione elettorale Lazio I (Camera dei deputati) e Lazio (Senato della Repubblica).

infatti, disposto, nell'ambito del riordino delle competenze economiche dei Senatori, che essi ricevano un unico rimborso forfetario mensile di euro 1.650, che sostituisce e assorbe i preesistenti rimborsi per le spese accessorie di viaggio e per le spese telefoniche. L'importo è stato determinato mantenendo invariato l'onere complessivo che gravava sul bilancio del Senato per i due rimborsi nominalmente soppressi.

Come si evince chiaramente i rimborsi sono diversamente accorpati e riconosciuti dalle due Camere. La Camera dei deputati prevede, infatti, rimborso su base trimestrale delle spese di taxi e su base annuale delle spese telefoniche. Il Senato prevede, invece, un unico rimborso forfetario mensile. L'ammontare complessivo dei rimborsi, così riarticolati, è leggermente superiore al Senato, ma non in maniera così significativa.

11. L'indennità o assegno di fine mandato.

L'indennità di fine mandato è un assegno che il deputato o il senatore riceve al termine della Legislatura nel caso in cui non venga rieletto. L'esigenza di un assegno *una tantum* iniziò ad essere avvertita solo a metà degli anni Sessanta del secolo scorso⁹³. In due occasioni, nel 1965 e nel 1966, il tema fu posto esplicitamente all'attenzione della Camera dei deputati⁹⁴.

Le motivazioni addotte a favore dell'adozione di un tale contributo furono due: quella di favorire un "reinserimento nella vita civile" del deputato o senatore non rieletto, legato al fatto che se il parlamentare abbandona la sua professione originaria un successivo rientro può divenire assai difficile e quella, più teorica e legata all'organo, di facilitare il ricambio parlamentare⁹⁵. La prima motivazione avvicinava l'assegno di fine mandato ad una sorta di indennità di buonuscita, rafforzando la natura retributiva dell'indennità. La seconda motivazione aveva, invece, fondamento nel principio del ricambio generazionale utile a rendere maggiormente accessibile la rappresentanza ai portatori di nuove istanze sociali.

Entrambe le motivazioni, vale la pena sottolineare, si iscrivevano in una

⁹³ Timidi riferimenti a tale necessità si rinvencono già in precedenza nei dibattiti in sede di approvazione dei bilanci interni delle due Camere, come ricorda L. CIAURRO, *L'assegno di fine mandato per gli ex parlamentari*, in *Nuovi studi politici*, 3-4, 34, 2004, 209 ss.

⁹⁴ I dibattiti parlamentari cui ci si riferisce sono quelli verificatisi nelle sedute della Camera dei deputati del 4 febbraio 1965, in occasione del dibattito sul Conto consuntivo delle spese interne della Camera dei deputati per l'esercizio finanziario dal 10 luglio 1962 al 30 giugno 1963 e del 28 aprile 1966, in sede di Progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei deputati per l'anno finanziario dal 10 gennaio al 31 dicembre 1966. Su di essi e sugli interventi degli On.li Leonardi e Greggi, v. L. CIAURRO, *L'assegno di fine mandato per gli ex parlamentari*, cit., 211.

⁹⁵ V. sul punto le osservazioni di U. ZAMPETTI, *op. cit. Contra*, nel senso di non ritenere tale incentivo all'esodo particolarmente significativo, L. CIAURRO, *L'assegno di fine mandato per gli ex parlamentari*, cit., 219.

tendenza alla professionalizzazione della politica che, in quegli anni, iniziava ad apparire, per il ruolo acquisito dai partiti politici e dalle burocrazie di partito, assai evidente e che si rifletteva sui processi di selezione della classe politica⁹⁶.

Nonostante che il tema dell'indennità di fine mandato fosse stato posto nel dibattito parlamentare, la legge n. 1265 del 1965 non dispose alcunché al riguardo, forse anche confidando sulle trattative in corso con l'INA per istituire tale assegno in forma assicurativa⁹⁷.

Il fallimento di questa strada portò, tra il 1968 ed il 1969, le due Camere ad optare per l'istituzione di un fondo da loro direttamente amministrato. Questo avvenne attraverso due deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera e del Consiglio di Presidenza del Senato⁹⁸.

L'assegno di fine mandato è stato poi compiutamente disciplinato dalle due Camere nel 1975⁹⁹. Di lì in avanti si sono succeduti ulteriori interventi che ne hanno modificato il *nomen iuris* – è stato alternativamente definito indennità di fine mandato o di reinserimento, assegno di fine mandato o di reinserimento – e l'imputazione del medesimo, transitato dal fondo per la previdenza ad un fondo autonomo e, infine, al fondo per la solidarietà. Le due Camere hanno mantenuto nel tempo significative differenziazioni sia con riferimento al *nomen iuris* sia con riferimento alle modalità di erogazione¹⁰⁰.

La scelta del *nomen iuris* non può essere considerata neutra. L'"indennità di fine mandato" o l'indennità di reinserimento sembrano, innanzitutto, connettere tale emolumento all'indennità parlamentare di cui all'art. 69 Cost. Questa connessione formale imporrebbe la definizione legislativa di tale emolumento.

Il *nomen iuris* "assegno di solidarietà" potrebbe, invece, essere un indice

⁹⁶ V. sulle trasformazioni, a quel tempo in atto, l'analisi di G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI (a cura di), *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1963, 281 ss., spec. 329.

⁹⁷ V. in merito, L. CIAURRO, *L'assegno di fine mandato per gli ex parlamentari*, cit., 211.

⁹⁸ Ci si riferisce alla delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 30 ottobre 1968 che dispose l'istituzione di un fondo avente validità limitata alla V legislatura ed alle delibere del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica del 28 ottobre del 1968 e del 17 aprile 1969. La prima istituì il fondo, mentre la seconda disciplinò il meccanismo di erogazione, coinvolgendo in modo significativo i Gruppi parlamentari. Cfr. L. CIAURRO, *L'assegno di fine mandato per gli ex parlamentari*, cit., 212.

⁹⁹ V. in proposito la deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 23 ottobre 1975 che adottò un nuovo Regolamento autonomo e la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 30 ottobre 1975 che invece aggiunse una parte al Regolamento per la previdenza, di cui evidentemente riteneva far parte l'assegno stesso.

¹⁰⁰ Le differenze sono state pure oggetto di critica da parte del Consiglio di Stato che nel parere Sez. I, n. 1927 del 2002 ha sottolineato come tali disparità abbiano condotto ad una disomogeneità a seconda che il rappresentante della Nazione sia chiamato a svolgere il mandato presso la Camera o presso il Senato.

per valorizzare la funzione mutualistica ed assicurativa dell'erogazione di una somma ai parlamentari non rieletti. In questa prospettiva potrebbe ritenersi legittimo, nel silenzio della legge e fin tanto che tale silenzio permanga, l'intervento delle due Camere in via regolamentare. Occorre comunque osservare che il legame con l'organizzazione ed il funzionamento delle due Camere, titolo abilitante l'intervento regolamentare, appare sempre più sfumato. Forse percepibile, a tutela dei singoli parlamentari, negli anni in cui la professionalizzazione era più forte ed il ruolo dei partiti preponderante nella selezione delle candidature; molto meno oggi in un contesto di partiti deboli.

Se però si guarda alla questione dell'indennità (assegno) di fine mandato o di solidarietà in modo più sostanzialistico, occorre innanzitutto osservare, che tale emolumento non presenta oggi alcun costo per le due Camere, risultando i fondi alimentati dai soli contributi obbligatoriamente trattenuti dall'indennità mensile dei deputati e dei senatori¹⁰¹. Per cui anche nel caso vi fosse un'insufficienza del fondo, le Camere potrebbero integrarlo con trasferimenti dal bilancio generale per consentire le erogazioni, solo in via temporanea, dovendo infatti restituire al bilancio generale le somme ricevute.

L'ammontare dell'assegno dipende unicamente dall'anzianità di mandato e dai contributi versati. Attualmente per quanto riguarda la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, i deputati ed i senatori versano mensilmente una quota della propria indennità lorda, pari al 6,7 per cento dell'indennità lorda, ossia poco meno di 800 euro al mese.

Al termine del mandato parlamentare, i parlamentari delle due Camere ricevono dalle rispettive Camere un assegno di fine mandato pari all'80 per cento dell'importo mensile lordo dell'indennità moltiplicato per ogni anno di mandato effettivo (o frazione di anno non inferiore ai sei mesi)¹⁰².

Questo significa, conti alla mano, che l'indennità di fine mandato è finanziata dai deputati e dai senatori, attraverso le trattenute obbligatorie disposte sulla loro indennità, senza alcun aggravio aggiuntivo per i bilanci delle due Camere. In questo modo proprio come il trattamento di fine rapporto non è una buona uscita a carico del datore di lavoro, l'assegno in questione non è una vera e propria nuova indennità quanto piuttosto una parte dell'indennità di funzione, il cui pagamento viene però differito, cioè spostato in avanti al momento della mancata rielezione¹⁰³.

¹⁰¹ Esso risulta, ai sensi art. 17, comma 1, d.P.R. n. 917 del 1986 anche soggetto come il TFR a tassazione separata, per evitare che si sommi al reddito dell'anno in cui viene incassato, facendo così scattare un'aliquota fiscale più alta.

¹⁰² Alle somme ricevute non si applicano i divieti di sequestro e pignorabilità previsti dalla legge n. 1261 del 1965 per le indennità dei parlamentari.

¹⁰³ Il carattere mutualistico assunto oggi dall'assegno in questione è provato anche dal fatto che esso spetta agli eredi sia legittimi che testamentari del parlamentare deceduto mentre era in carica.

12. La previdenza per i parlamentari.

La previsione di un trattamento di quiescenza per i rappresentanti cessati dal mandato parlamentare è una questione assai dibattuta.

I sostenitori di una qualche forma di previdenza tendono a ricollegare questa esigenza alla necessità propria dello Stato democratico “di realizzare tutte quelle condizioni che siano tali da garantire il libero svolgimento del mandato parlamentare”¹⁰⁴. Tra di esse vi sarebbe anche una certa tranquillità economica futura, da cui deriverebbe l'effettiva possibilità per gli eletti di dedicarsi con piena indipendenza all'espletamento dei propri doveri¹⁰⁵. I detrattori argomentano, invece, da un lato, che tale previsione muterebbe la natura stessa del mandato parlamentare che di fatto diverrebbe professionale e non onorifico e, da un altro lato, che il trattamento di quiescenza presupporrebbe uno stipendio e non, invece, un'indennità¹⁰⁶.

Occorre riconoscere che l'originario vitalizio si legava con la particolare professionalizzazione dell'attività politica all'interno dei partiti. Esso aveva, quindi, lo scopo di garantire all'ex parlamentare, dopo un certo numero di anni, una tranquillità economica tale da poter continuare la propria attività nel partito pur in assenza di un'indennità legata ad una carica politica.

Le due leggi di attuazione dell'art. 69 Cost., sia quella del 1948 sia la legge n. 1261 del 1965, non contengono alcuna previsione normativa né qualsivoglia indicazione al riguardo. Per cui la scelta di prevedere un trattamento di quiescenza è sempre avvenuta sulla base di decisioni delle due Camere attraverso regolamenti interni.

Rispetto a questo *modus procedendi* potrebbero sollevarsi le medesime obiezioni già esaminate in rapporto alla portata della riserva di legge di cui all'art. 69 Cost. ed alle decisioni prese dall'Ufficio di Presidenza della Camera e dal Consiglio di Presidenza del Senato in merito ai cd. “ulteriori emolumenti”. Ad esse qui necessariamente si rinvia.

Si aggiunge solo che, in questo caso, il legame tra la previsione di un trattamento previdenziale e l'organizzazione ed il funzionamento delle Camere su cui dovrebbe fondarsi il loro potere regolamentare appare assai tenue e, forse, apprezzabile solo in una prospettiva pienamente organicistica, in cui i deputati sono organi dello Stato¹⁰⁷.

¹⁰⁴ U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 263. Per Luciani (ID., *Parere sulla cessazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore dei Senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità*, 24 marzo 2015) la ragion d'essere della previsione di un trattamento previdenziale è da ricercarsi nel fatto che “la dignità e l'indipendenza del mandato” debbano essere garantite nel tempo.

¹⁰⁵ U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 263.

¹⁰⁶ V. sul punto S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., che parla di indebita retribuzione differita.

¹⁰⁷ V. nel medesimo senso di non ritenere la *ratio* dell'autonomia organizzativa e regolamentare di cui all'art. 64 Cost. estensibile alla previdenza dei parlamentari E. GIANFRANCESCO, *La*

La prima forma di previdenza per i parlamentari fu prevista nell'ambito della II Legislatura. Prima il Consiglio di Presidenza del Senato e poi l'Ufficio di Presidenza della Camera istituirono due Casse di previdenza¹⁰⁸. Successivamente, nell'ambito della III Legislatura, le due casse si sciolsero e fu istituita un'unica Cassa di previdenza per i parlamentari della Repubblica, regolata da un proprio Statuto, che iniziò a funzionare a partire dal 1960. Lo Statuto della Cassa di previdenza prevedeva che i deputati ed i senatori versassero obbligatoriamente contributi mensili per alimentare la cassa stessa. Lo schema era, dunque, tipicamente mutualistico e senza oneri aggiuntivi immediati per il bilancio parlamentare¹⁰⁹.

Ben presto, però, tale schema si rivelò insufficiente: per questa ragione nel 1968 la Cassa di previdenza venne sciolta e si adottò un nuovo sistema previdenziale¹¹⁰.

Il nuovo sistema previdenziale superava il modello mutualistico e poneva a carico di uno specifico capitolo del bilancio di ciascun ramo del Parlamento le spese previdenziali per i deputati ed i senatori (o aventi causa) che, terminato il loro mandato, ne avessero avuto diritto. Parallelamente i bilanci delle due camere istituirono una voce di bilancio in entrata in cui far confluire le ritenute obbligatorie prelevate dall'indennità dei deputati e dei senatori¹¹¹.

Lo schema adottato diveniva in qualche modo simile a quello previsto per i lavoratori. Tuttavia, per l'ampiezza delle prestazioni riconosciute e per la brevità dei periodi contributivi, l'equilibrio tra entrate e spese fu sempre assai precario e richiese un continuo allargamento del capitolo di bilancio da cui trarre le risorse per l'erogazione delle prestazioni previdenziali. In particolare, l'assegno vitalizio spettava ai deputati cessati dal mandato al compimento del sessantesimo anno di età qualora essi avessero compiuto almeno cinque anni pieni di mandato parlamentare. Era prevista la possibilità di versare contributi volontari al fine di raggiungere il limite temporale richiesto, in caso di sciogli-

fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari, in *Quad. cost.*, 4, 2017, 887. Per G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 107, il trattamento pensionistico può essere determinabile solo con legge formale e non è dunque legittimo procedere con atto interno, seppur concordato, delle due Camere.

¹⁰⁸ Ciò avvenne al Senato con la delibera del Consiglio di Presidenza del 9 aprile 1954 ed alla Camera due anni più tardi. V. sulla questione la precisa ricostruzione di D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 Cost.: attuazione e recenti interventi*, cit., 231.

¹⁰⁹ V. in proposito, S. FURLANI, *Pensione parlamentare*, in *Noviss. Digesto*, vol. 12, 1965, 925 ss.

¹¹⁰ Il Regolamento della previdenza per i deputati è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 30 ottobre 1968 e dal Consiglio di Presidenza del Senato nelle riunioni del 18 e del 23 ottobre 1968.

¹¹¹ V. i regolamenti per gli assegni vitalizi degli onorevoli deputati approvati dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 12 aprile 1994 ed il 30 luglio 1997 nonché, i medesimi regolamenti approvati dal Consiglio di Presidenza del Senato con deliberazioni del 10 febbraio 1994 e del 30 luglio 1997.

mento anticipato della legislatura¹¹². Per ogni anno ulteriore di contribuzione l'età scendeva di un anno con il limite minimo dei cinquant'anni. La misura dell'assegno vitalizio era calcolata, a seconda degli anni di mandato, sulla base di un'aliquota oscillante tra il 25 per cento e l'85 per cento dell'indennità. Il collegamento con l'indennità conduceva ad una sua automatica rivalutazione nel momento in cui l'indennità stessa veniva adeguata.

Questo sistema, pur più volte oggetto di critica, si è mantenuto quasi inalterato per oltre venti anni¹¹³. Ciò dimostra come, nonostante le ripetute campagne di stampa, le forze politiche fossero d'accordo nel mantenerlo con la consapevolezza che un tale sistema fosse necessario per la loro strutturazione politica. E, d'altra parte, seguendo il ragionamento più volte riproposto non può dirsi casuale che il ripensamento di tale sistema inizi proprio con lo sfarinamento dei partiti tradizionali.

Nell'ultimo decennio, in particolare, il sistema previdenziale è stato radicalmente modificato.

La prima trasformazione è avvenuta tra il dicembre 2011 ed il gennaio 2012, allorché l'Ufficio di Presidenza della Camera ed il Consiglio di Presidenza del Senato hanno d'intesa adottato un nuovo Regolamento previdenziale¹¹⁴. Tale Regolamento ha operato una profonda trasformazione del regime previdenziale dei deputati e dei senatori con il superamento dell'istituto dell'assegno vitalizio e l'introduzione di un trattamento previdenziale basato sul sistema di calcolo contributivo, sostanzialmente analogo a quello vigente per i pubblici dipendenti¹¹⁵.

Il nuovo sistema di calcolo contributivo, di cui al regolamento in questione, si applica integralmente ai deputati ed ai senatori eletti dopo il 1° gennaio 2012, mentre per i deputati in carica, nonché per i parlamentari già cessati dal

¹¹² Questo consentiva, previo riscatto, di maturare il diritto al vitalizio con soli due anni e sei mesi di Legislatura. Il 23 luglio 2007, gli Uffici di Presidenza di Camera e Senato hanno introdotto il requisito dei cinque anni effettivi come limite minimo. V. D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 Cost.: attuazione e recenti interventi*, cit., 232.

¹¹³ Tra le modifiche più rilevanti si v. quella effettuata con il Regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati approvato dall'Ufficio di Presidenza il 30 luglio 1997, e le modifiche successivamente apportate con le delibere dell'Ufficio di Presidenza del 5 aprile 2001 e del 23 luglio 2007.

¹¹⁴ V. sul nuovo regolamento per le pensioni di deputati e senatori, per la Camera dei deputati, la deliberazione del 14 dicembre 2011 e del 30 gennaio 2012; per il Senato della Repubblica, le deliberazioni del Consiglio di Presidenza del 14 dicembre 2011 e del 31 gennaio 2012.

¹¹⁵ V. in proposito la deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 21 luglio 2011. L'equiparazione è stata successivamente rafforzata dalla delibera del 4 giugno 2014 del medesimo Ufficio che ha esteso anche ai vitalizi e ai trattamenti previdenziali l'applicazione del contributo di solidarietà su trattamenti pensionistici corrisposti dagli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie ai sensi dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. La deliberazione del 22 marzo 2017 ha, inoltre, previsto un ulteriore contributo straordinario sulla parte eccedente l'importo di 70.000 euro lordi annui per scaglioni crescenti del dieci, venti, trenta e quaranta per cento.

mandato e successivamente rieletti, il Regolamento prevedeva nella sua originaria versione un sistema *pro rata*, determinato dalla somma della quota di assegno vitalizio definitivamente maturato alla data del 31 dicembre 2011, e di una quota corrispondente all'incremento contributivo riferito agli ulteriori anni di mandato parlamentare esercitato.

La pensione *pro rata* non poteva comunque superare, in nessun caso, l'importo massimo previsto dal previgente Regolamento per gli assegni vitalizi.

Il diritto al trattamento pensionistico si matura al conseguimento di un duplice requisito, anagrafico e contributivo. Per quel che attiene al requisito anagrafico l'ex parlamentare acquisisce il diritto a ricevere la pensione a condizione di avere svolto il mandato parlamentare per almeno 5 anni e di aver compiuto 65 anni di età. Per ogni anno di mandato oltre il quinto, il requisito anagrafico è diminuito di un anno sino ad un minimo inderogabile che è innalzato a 60 anni. In analogia a quanto stabilito per i pubblici dipendenti, è prevista una contribuzione del 33 per cento, in parte a carico del deputato e in parte a carico della Camera. La base imponibile contributiva è calcolata sull'importo dell'indennità parlamentare lorda, con esclusione di qualsiasi indennità di carica. Il contributo richiesto ai deputati ed ai senatori è stabilito all'8,80 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

Il Regolamento definisce una serie di situazioni in cui il trattamento è sospeso come nel caso di rielezione al Parlamento nazionale, al Parlamento europeo o ad un Consiglio regionale. La sospensione dell'erogazione del trattamento previdenziale è prevista anche in caso di assunzione di altri incarichi incompatibili con lo *status* di parlamentare – inclusi gli incarichi di Governo, in altri organi costituzionali, nelle Giunte regionali nonché in organi elettivi a livello territoriale incompatibili con il mandato parlamentare – purché essi comportino un'indennità pari almeno al 50 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

Il secondo intervento rilevante è avvenuto nel 2015 allorché la Camera ed il Senato hanno disposto la cessazione dell'erogazione sia degli assegni vitalizi sia delle pensioni agli *ex* parlamentari condannati in via definitiva per reati di particolare gravità¹¹⁶. La delicatezza della questione, incidente a prima vista su diritti quesiti in esito ad una condanna penale¹¹⁷, ha richiesto un'atti-

¹¹⁶ Cfr. deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 7 maggio 2015 e deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 57 del 7 maggio 2015.

¹¹⁷ V. in proposito Cassazione, sez. lavoro, sent. n. 19351 del 2007, laddove si afferma che "l'unico limite in materia è dato dall'intangibilità di quei diritti che siano già entrati a far parte del patrimonio del lavoratore, quale corrispettivo di una prestazione già resa o di una fase del rapporto già esaurita. Ne consegue – aggiunge la Suprema Corte – che la tematica dei diritti quesiti attiene unicamente a queste ultime posizioni". Cfr. anche la sent. n. 124 del 2017 della Corte costituzionale sui tetti alle pensioni nel pubblico impiego previdenziali, così come qualsiasi altra prestazione attribuita nell'ambito di un rapporto di durata, com'è tipicamente quello previdenziale, ben possono essere oggetto di una rivalutazione ponderata degli effetti di lungo periodo che prevalgono su altri interessi generali.

vità istruttoria in cui si è affrontato prevalentemente il nodo della fonte necessaria. Qui alle perplessità legate alla legittimità dell'intervento degli organi interni delle Camere in materia di indennità (intesa in senso ampio) si sono sommate quelle relative alla natura della misura che interrompe l'erogazione del trattamento pensionistico vale a dire se la stessa sia da configurarsi come una sanzione accessoria – che come tale richiederebbe il ricorso alla legge – ovvero come mera conseguenza della perdita di un requisito soggettivo del titolare del vitalizio¹¹⁸.

La tesi che è prevalsa è stata la seconda. L'aver riportato condanne definitive per reati di particolare gravità è stata ritenuta una causa sopravvenuta di indegnità morale che fa venire meno i requisiti soggettivi necessari per poter godere del vitalizio o del trattamento pensionistico¹¹⁹.

La cessazione dell'erogazione del vitalizio si applica sia a coloro che sono stati condannati in via definitiva prima dell'entrata in vigore della deliberazione sia a quanti successivamente a tale data riportino condanna definitiva per i delitti indicati. È evidente l'assonanza tra questa misura e quella prevista dalla legge n. 190 del 2012, cosiddetta "legge Severino", in punto di incandidabilità per i medesimi reati. In questo caso come in quello, al di là del *nomen iuris* prescelto, l'afflittività della scelta solleva dubbi oltre che sulla fonte anche sulla retroattività della misura.

Poco analizzati sono stati, invero, due profili che nell'ambito di questo lavoro meritano attenzione. Il primo è quello legato alla natura del vitalizio o del trattamento pensionistico. Si è detto che esso, nel tempo, si è sempre più avvicinato, secondo una traiettoria condivisa con l'istituto dell'indennità, al trattamento pensionistico previsto per la generalità dei cittadini, in conseguenza del fatto che pure l'indennità ha progressivamente assunto le caratteristiche della retribuzione e l'attività parlamentare, almeno per queste innovazioni, quella dell'attività professionale.

La misura qui in oggetto segna indubbiamente un'inversione di tendenza, posto che il vitalizio o il trattamento pensionistico sono qui subordinati al mantenimento di requisiti soggettivi connessi con il dovere, ai sensi dell'art. 54 Cost., di adempiere "con disciplina ed onore" le funzioni assunte.

Il che sembra rimettere in discussione una traiettoria il cui approdo appariva ormai segnato, rilanciando, invece, la specificità della funzione parlamen-

¹¹⁸Non è tanto la questione dell'incisione sui diritti acquisiti a venire in gioco, posto che, proprio in materia pensionistica, la Corte cost. nella sent. n. 349 del 1985 aveva affermato che "non è interdetto al legislatore emanare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti", quanto piuttosto la misura di tale intervento e la necessaria salvaguardia del principio garantistico nonché l'affidamento nella certezza del diritto. Così E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, cit., 888.

¹¹⁹I reati per cui è prevista la decadenza sono quelli di associazione a delinquere, associazione mafiosa e terrorismo, concussione, corruzione e peculato. Tutte le condanne definitive devono essere superiori a due anni per reati per i quali sia prevista la pena massima non inferiore a sei anni.

tare e la conseguente irriducibilità dell'indennità e degli altri emolumenti connessi al trattamento retributivo da lavoro.

Il secondo è quello legato alla quota contributiva trattenuta dall'indennità del parlamentare. Il prelievo in questione è legato all'effettiva erogazione del trattamento pensionistico e, di fatto, i deputati che non completano la durata minima hanno diritto a ottenere quanto versato. La misura accessoria della perdita del trattamento pensionistico nulla dice a questo riguardo e di fatto conferma che, oltre alla perdita del trattamento pensionistico, l'ex parlamentare perderebbe anche i contributi versati.

L'ultimo intervento in materia di vitalizi e trattamento pensionistico è avvenuto nel luglio del 2018¹²⁰.

L'Ufficio di Presidenza della Camera ed il Consiglio di Presidenza del Senato hanno approvato la rideterminazione, secondo i principi del metodo di calcolo contributivo degli assegni vitalizi, delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* e dei trattamenti di reversibilità maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011¹²¹.

La rideterminazione è stata prevista per tutti i trattamenti in corso, ivi compresi quelli di reversibilità e quelli sorti antecedentemente alla cd. riforma Di ni che aveva introdotto il calcolo contributivo¹²².

La misura, per certi versi draconiana, prevede due limiti all'applicazione del ricalcolo contributivo retroattivo. Uno nel massimo, poiché le delibere stabiliscono che, in seguito alla rideterminazione non possa essere superiore a quanto già percepito ed uno, nel minimo, per cui se la somma spettante in esito alla rivalutazione, risulta inferiore alla metà di quanto fino ad allora percepito, tale somma è incrementata fino al cinquanta per cento¹²³.

¹²⁰ L'intervento scaturisce dalla discussione parlamentare di un disegno di iniziativa parlamentare (A.C. 3225), approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati e poi arenatosi al Senato, recante *Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali*. Su questo progetto v. E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quaderni cost.*, 4, 2017, 886 ss.

¹²¹ Cfr. delibere Ufficio di Presidenza della Camera del 27 giugno 2018 e del 12 luglio 2018 nonché delibera del Consiglio di Presidenza del Senato n. 6 del 16 ottobre 2018. Cfr. G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Forumcostituzionale.it*, 2018.

¹²² L'intervento legislativo sarebbe stato probabilmente più opportuno anche al fine di sciogliere le ambiguità presenti in tale misura, nel senso di ricondurlo allo schema previdenziale ed al regime più garantistico dell'art. 38 Cost. V. sulla questione E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, cit., 887; così anche N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2017.

¹²³ V. su tale ultimo intervento, L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. parl.: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, 2018, 2, 337 ss.; G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Forum di Quaderni costituzionali: rassegna*, cit.

Sugli interventi adottati dalle Camere nel luglio del 2018 sono, attualmente, pendenti alcuni ricorsi di ex parlamentari che contestano la legittimità delle decisioni assunte dagli Uffici di Presidenza delle due Camere. Gli organi chiamati ad esprimersi sono il Consiglio di giurisdizione e la Commissione contenziosa in quanto organi giurisdizionali di primo grado in base al principio dell'autodichia¹²⁴.

13. L'impatto dei provvedimenti emergenziali e contingenti dell'ultimo decennio sulla natura dell'indennità, sugli altri emolumenti e sul regime previdenziale: l'apertura di una nuova fase senza un intervento legislativo organico.

L'impatto delle leggi finanziarie e di stabilità approvate a partire dal 2005, dei decreti legge adottati per fronteggiare la crisi economica, in particolare nel triennio 2011-2013, degli interventi legislativi in materia di previdenza dei parlamentari e degli interventi restrittivi degli Uffici di Presidenza è stato assai significativo.

Il coacervo di provvedimenti adottati ha modificato così profondamente il trattamento economico dei parlamentari da potersi parlare, pur in assenza di una nuova legge, di una terza fase nell'attuazione dell'istituto costituzionalmente previsto dell'indennità parlamentare.

I cambiamenti sono sia formali che sostanziali.

In termini formali, gli interventi legislativi hanno, innanzitutto, inciso sugli equilibri tra legge e regolamenti parlamentari (sub specie regolamenti minori) che, bene o male che fosse, duravano ormai da molto tempo. Il ruolo degli Uffici di Presidenza, nella determinazione dell'ammontare concreto delle indennità, è stato ristretto se non annullato. I blocchi all'adeguamento, i limiti complessivi stabiliti, i tagli delle indennità per scaglioni, la loro decurtazione in presenza di altri redditi, hanno trasformato gli Uffici in meri esecutori della volontà del Legislatore. Questa trasformazione è avvenuta, però, senza un disegno organico e senza la volontà di ripensare il sistema.

¹²⁴ Con riferimento a tale decisione, è opportuno ricordare la recente ordinanza della Corte di cassazione, a sezioni unite, del 7 luglio 2019 (n. 18256/19). Essa pur dichiarando inammissibile il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto da un ex parlamentare ha nelle sue motivazioni affermato che esiste un "collegamento tra indennità parlamentare e assegno vitalizio da cui si desume che così come l'assenza di emolumento disincentiverebbe l'accesso al mandato parlamentare o il suo pieno e libero svolgimento, rispetto all'esercizio di altra attività lavorativa remunerativa, allo stesso modo l'assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato parlamentare varrebbe quale disincentivo, rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un'attività lavorativa che fosse stata intrapresa per il medesimo lasso temporale". Su di essa v. anche S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *diritticomparati.it*, 2019.

In termini sostanziali, le norme approvate negli ultimi quindici anni e le delibere adottate dall'Ufficio di Presidenza della Camera e dal Consiglio di Presidenza del Senato hanno ridotto, come è facile rilevare, l'ammontare delle indennità e degli altri rimborsi erogati ai parlamentari. Si sono ridotte, non solo a seguito della sospensione degli adeguamenti, ma pure in termini assoluti la quota fissa dell'indennità e quella variabile (diaria) riconosciute ai deputati ed ai senatori sulla base della legge n. 1261 del 1965; stessa sorte hanno subito le indennità di carica. Contributi ed agevolazioni garantiti dalle due Camere ai parlamentari sono stati accorpati; in alcuni casi, essi sono stati ridotti o cancellati. L'intervento più significativo ed anche più radicale è stato, senza dubbio, quello realizzato, in due tempi, sui vitalizi e sulle pensioni per i parlamentari.

Non può negarsi che taluni interventi abbiano posto effettivamente rimedio ad alcune deformazioni che si erano, nel tempo, prodotte e che avevano contribuito ad alimentare ed accrescere quel sentimento di sfiducia dei cittadini che, pur endemico nella tradizione politica italiana, aveva raggiunto livelli forse mai toccati in precedenza.

La terza fase dell'indennità nella storia costituzionale italiana si è, dunque, aperta e dura ormai da quasi quindici anni nella logica dell'emergenza. Il risultato è un impianto normativo più ingarbugliato di quello disegnato dalla legge del 1965 e privo anche del filo logico che tale normativa seguiva. I tempi sono evidentemente maturi per una nuova legge di sistema che, abbandonando la logica dell'emergenza, definisca i confini e gli obiettivi dell'indennità parlamentare nel nuovo contesto politico, sociale e tecnologico in cui viviamo¹²⁵.

¹²⁵ Non si è tenuto conto in questo capitolo delle modifiche all'indennità che avrebbe comportato, se non fosse stato respinto dal referendum del 4 dicembre 2016, il progetto di riforma costituzionale, cd. Renzi-Boschi. Esso, come noto, prevedeva l'eliminazione dell'indennità per i senatori nell'ambito della ridefinizione del sistema bicamerale italiano e delle modalità di composizione del Senato della Repubblica. Tale proposta ben si inseriva nella logica emergenziale che ha contraddistinto gli interventi realizzati legislativamente. V. per considerazioni similari P.L. PETRILLO, *Art. 69*, cit., 87.

Capitolo VI

Le indennità per i rappresentanti regionali e delle autonomie locali

SOMMARIO: Premessa. – Parte I. L'indennità per i consiglieri regionali. – Parte II. L'indennità per i consiglieri delle autonomie locali.

Premessa.

La Costituzione italiana non prevede esplicitamente l'istituto dell'indennità per i rappresentanti dei cittadini nelle assemblee regionali e locali¹. Il principio per cui ogni cittadino può aspirare a rappresentare la propria comunità è, quindi, essenzialmente garantito dal diritto costituzionale elettorale.

In particolare, l'art. 51 della nostra Costituzione qualifica come diritto fondamentale l'accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo quanto stabilito dalla legge.

Il riferimento della norma all'eguaglianza è fondamentale.

Il Legislatore, statale o regionale, è chiamato infatti a garantire l'effettività di tale diritto adottando gli strumenti che ritiene più opportuni².

Alcuni sono esplicitamente predeterminati dalla Costituzione, al comma 3 dell'art. 51 Cost., come il diritto a disporre del tempo necessario all'adempimento

¹Come si vedrà nella prima parte di questo capitolo, alcuni Statuti delle Regioni speciali hanno disciplinato l'indennità. Questa scelta, posto che, come noto, gli Statuti in questione sono approvati con legge costituzionale, ha conferito all'indennità regionale rango costituzionale.

²V. sul punto F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, 599 ss. L'A. osserva come la tradizionale riserva di legge, intesa come riserva di legge statale, sia dopo la riforma del Titolo V piuttosto una riserva di potestà potendo essere esercitata dall'uno o dall'altro Legislatore nei rispettivi ambiti di competenza. In questo caso specifico, pertanto, il compito di stabilire le condizioni che garantiscano ai cittadini di accedere in condizioni di eguaglianza può essere ripartito tra Stato e Regioni sulla base delle rispettive competenze legislative.

mento della funzione pubblica elettiva (con disciplina ed onore) e il diritto a conservare il posto di lavoro nel caso in cui l'incarico pubblico sia inconciliabile con la propria attività lavorativa. Ad essi la legge è chiamata a dare attuazione, articolandoli a secondo della tipologia di incarico, della sua gravosità in termini di tempo e di attività personale richiesta.

Altri strumenti per garantire l'accesso dei cittadini in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive possono essere riconosciuti in via legislativa. Tra di essi c'è sicuramente l'indennità che, come si è avuto modo di mostrare nell'intera ricerca effettuata, è storicamente l'istituto più rilevante per allargare la base dei cittadini "disponibili" ad assumere cariche pubbliche, sia perché l'indennità li mette in condizione di potersi dedicare all'attività politica sia perché li compensa per il tempo sottratto ai propri affari personali.

La scelta se adottare meccanismi di compensazione e, nel caso, quali tipologie di indennità è opportunamente un compito che la Costituzione rimette al Legislatore, che può così considerare numerose variabili, quali la natura dell'ente e della rappresentanza, le dimensioni della comunità e dei territori rappresentati, le funzioni rappresentative e d'ufficio nonché eventuali costi sostenuti dal rappresentante per l'esercizio del mandato.

Questa eterogeneità di variabili si connette con la particolare articolazione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e rende la scelta del Costituente particolarmente apprezzabile.

Per le Regioni essa consente, in generale, la valorizzazione della loro autonomia e delle loro specificità nella misura in cui le scelte sono rimesse alla fonte statutaria e a quella legislativa regionale. Inoltre, come si vedrà, permette un adeguamento nel tempo al ruolo progressivamente assunto dall'ente regionale nel contesto costituzionale.

Per le autonomie locali, il rinvio al legislatore statale (salvo che per le Regioni ad autonomia speciale cui dopo la riforma costituzionale realizzata con la legge cost. n. 2 del 1993 spetta la competenza primaria in materia di ordinamento locale regionale³) consente un'imprescindibile attività di differenziazione alla luce della grande eterogeneità dei livelli istituzionali e delle estreme differenze che si riscontrano pure tra enti del medesimo livello istituzionale. Basti pensare, in proposito, alla coesistenza in ambito comunale di grandi città e piccoli paesi (cd. Comuni polvere). Realtà che, evidentemente, hanno bisogno di una forte differenziazione anche in merito alle misure di compensazione riconosciute ai cittadini che svolgono attività pubblica.

³ Prima della legge cost. n. 2 del 1993 solo lo Statuto della Regione Sicilia riconosceva al Legislatore regionale una potestà legislativa primaria in materia di ordinamento locale. La "regionalizzazione" della materia non ha condotto automaticamente ad una valorizzazione delle autonomie locali. V. per uno sguardo d'insieme G.C. DE MARTIN, *Regioni ed autonomie. Se lo Statuto è speciale*, in *Amm. civ.*, 1, 2004; A. D'ATENA, *Le Regioni speciali e i "loro" enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, 173 ss.

Le due parti di cui si compone questo capitolo saranno, dunque, dedicate rispettivamente al trattamento economico dei consiglieri regionali e ai meccanismi economici, e non, di compensazione previsti per i consiglieri locali, comunali e provinciali.

Parte I

L'indennità per i consiglieri regionali

SOMMARIO: 1. L'indennità negli Statuti delle Regioni speciali e nelle prime legislazioni. – 2. L'indennità per i consiglieri regionali nella legge n. 62 del 1953. – 3. L'indennità dei Consiglieri regionali negli Statuti ordinari del 1971 e nelle relative leggi di attuazione. – 4. Le disposizioni in materia di indennità nei nuovi Statuti regionali approvati dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione italiana. – 5. Le leggi regionali in materia di indennità dopo l'approvazione dei nuovi Statuti ordinari. – 6. I vincoli imposti dalla legge dello Stato alle legislazioni regionali in materia di indennità ai sensi delle normative emergenziali adottate nell'ultimo decennio. – 7. Le normative regionali oggi vigenti in materia di trattamento economico dei consiglieri regionali.

1. L'indennità negli Statuti delle Regioni speciali e nelle prime legislazioni.

Le Regioni a statuto speciale adottarono, fin dalla loro istituzione, un proprio regime di indennità. Tre delle cinque Regioni speciali, Sardegna, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, dedicarono specifiche disposizione all'indennità nello Statuto. Questo conferì all'istituto rango costituzionale alla luce della posizione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti⁴.

Gli Statuti della Regione Sardegna e della Regione Valle d'Aosta, entrambi approvati nel 1948, si limitarono, così come aveva fatto la Costituzione italiana, a fissare il principio indennitario, rinviando alla legge regionale l'attuazione⁵.

⁴ Sulla posizione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti, si v. A. ROMANO, *L'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale*, in *Giur. cost.*, 1971, 1030 ss.; S. BARTOLE, *Art. 116, in Comm. cost. Branca*, 1985, 5 ss.; S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 4983 ss. Sull'impatto della legge costituzionale n. 2 del 2001 e sulle varianti introdotte nei procedimenti v. T. GROPPI, *La modifica degli Statuti delle Regioni Speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 439 ss. nonché T.E. FROSINI, *Forma di governo e sistema elettorale nelle Regioni a Statuto speciale*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 127 ss. V. recentemente M. CARLI, *Diritto regionale: Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, spec. 166 ss.

⁵ V. l'art. 26 dello Statuto della Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, il quale prevede che "I consiglieri regionali ricevono una indennità fissata con legge regionale". Su tale Statuto v. P. GASPARRI, *L'autonomia regionale sarda*, EDES, Cagliari, 1953. Per la Valle d'Aosta v. l'art. 25 dello Statuto approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 prevede che: "I consiglieri regionali ricevono una indennità fissata con legge della Regione". Sullo Statuto valdostano v. E. VITTA, *Lo Statuto della Valle d'Aosta*, in *Riv.*

Lo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia fu invece approvato solo nel 1963⁶. Esso distinse, diversamente dagli altri Statuti, il ruolo del Presidente del Consiglio regionale da quello dei consiglieri, prevedendo che la legge regionale disponesse per il primo un'indennità di funzione e per i secondi, una indennità di presenza correlata ai giorni di seduta dell'Assemblea e delle Commissioni⁷.

Lo Statuto della Regione Sicilia e quello del Trentino Alto-Adige non contenevano alcuna norma relativa all'indennità⁸.

Le prime legislazioni delle Regioni Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige non si discostavano molto tra loro⁹. A parte alcune differenze terminologiche, tutte prevedevano un'indennità di funzione (talvolta definita a rimborso delle spese) legata all'assunzione della carica di consigliere ed erogata su base mensile ed una diaria di partecipazione correlata all'effettiva partecipazione alle sedute dell'assemblea.

In altri termini, le tre Regioni speciali citate allineavano la propria disciplina regionale delle indennità a quella nazionale per i parlamentari, riprendendo da essa la struttura duale dell'indennità, articolata in indennità di funzione ed indennità di presenza (altrimenti detta diaria) di cui alla legge 9 agosto 1948, n. 1102.

Diversa fu, invece, la scelta compiuta dalla prima legge regionale del Friuli Venezia Giulia¹⁰. Essa fu approvata nel 1964 e, dovendosi adeguare a quanto

amm., 1948, 205 ss.; R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta. Genesi, attualità, e prospettive di un ordinamento autonomo*, Musumeci ed., Quart, 1997.

⁶Per la specificità di questa Regione e per le questioni di diritto internazionale ed interno si v. S. BARTOLE, *Passato e presente delle autonomie speciali*, in Il Mulino, Bologna, 1979, 375 ss.; ID., *Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991, 1 ss.; Per un esame delle norme statutarie v. L. PALADIN, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Del Bianco Editore, Udine, 1964, V., più recentemente, i saggi in L. MEZZETTI, E. D'ORLANDO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017 e, *ivi*, in particolare, il saggio di F. ZUBIN, *Il Consiglio regionale*, 277 ss.

⁷L'art. 19 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, prevede che "Al Presidente del Consiglio regionale è attribuita, con legge regionale, una indennità di carica. Agli altri membri del Consiglio regionale è attribuita, con legge regionale, una indennità di presenza per i giorni di seduta dell'Assemblea e delle Commissioni".

⁸La Sicilia aveva ricevuto un particolare Statuto con il r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 sulla base di un progetto elaborato sin dal 23 dicembre 1945 da una Consulta regionale. Tale Statuto fu "convertito" dall'Assemblea Costituente nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. V. in proposito, G. LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione siciliana*, De Magistris, Palermo, 1950. Sullo Statuto della Regione Trentino Alto Adige, deliberato dall'Assemblea Costituente con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, v. F. BERTOLDI, *L'ordinamento costituzionale del Trentino Alto Adige*, Giuffrè, Milano, 1954.

⁹V. in proposito la legge regionale Sardegna 27 giugno 1949, n. 2; la legge regionale Valle d'Aosta 25 marzo 1957, n. 1 e la legge regionale Trentino Alto Adige 20 agosto 1959, n. 16.

¹⁰V. in proposito la legge regionale Friuli Venezia Giulia 9 settembre 1964, n. 2.

previsto nello Statuto speciale, poté fissare un'indennità mensile per il solo Presidente del Consiglio Regionale, mentre riconobbe ai consiglieri regionali solo un gettone di presenza per ogni giorno di seduta dell'Assemblea o delle Commissioni¹¹.

La Regione Sicilia rappresentò, in questa fase, un caso a parte.

Essa non solo non aveva previsto l'indennità in Statuto, ma non approvò per molti anni nemmeno una legge regionale. Dal 1947 al 1965, l'indennità ai deputati dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS) fu regolata sulla base di atti interni dell'Assemblea stessa¹².

Il primo fondamento dell'indennità è da rinvenirsi, addirittura, in una fonte pre-costituzionale, ossia nella delibera adottata dall'Assemblea Regionale Siciliana (ARS) il 18 giugno 1947¹³.

Tale delibera prevedeva un'indennità mensile fissa per ogni deputato regionale ed un gettone di presenza per la partecipazione alle sedute dell'Assemblea. L'ammontare del gettone era differenziato, più basso per i deputati residenti a Palermo, sede dell'ARS, e più alto per i deputati residenti in altre città della Regione.

Pochi mesi dopo la prima delibera, con un altro atto interno, l'Assemblea regionale siciliana decise di uniformare il complessivo trattamento economico dei propri deputati a quello previsto dall'Assemblea Costituente per i propri membri. Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'ARS approvò, in data 24 settembre 1948, un ordine del giorno con cui si stabiliva l'adeguamento delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti ai consiglieri a quella corrisposta ai parlamentari nazionali e, pure, il riconoscimento di un'indennità di carica aggiuntiva per i membri del Consiglio di Presidenza regionale¹⁴. Così facendo, la Regione Sicilia agganciava il trattamento economico complessivo dei propri deputati a quello riconosciuto ai parlamentari italiani.

Dopo l'approvazione, a livello nazionale, della legge n. 1261 del 1965, l'obiettivo dell'allineamento, tanto sul piano giuridico quanto su quello economico, è stato perseguito da tutte le Regioni speciali. In alcuni casi, come per la Sicilia, ciò è stato più evidente, in altri casi più sfumato.

¹¹ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2000, 58.

¹² V. sul punto, I. LA LUMIA, *Sull'indennità dei deputati dell'Assemblea Regionale Siciliana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2010.

¹³ La delibera in questione precedeva l'adozione della Costituzione repubblicana ed anticipava, in qualche modo, quanto avrebbero poi deciso i Costituenti per i parlamentari nazionali. Si v. l'interessante ricostruzione, dei diversi passaggi che portarono all'affermazione dell'indennità per i deputati dell'ARS, operata da I. LA LUMIA, *Sull'indennità dei deputati dell'Assemblea Regionale Siciliana*, cit.

¹⁴ Come osserva La Lumia (*op. ult. cit.*) tutte queste decisioni dell'ARS, delibere o ordini del giorno, furono sempre adottate nell'ambito di adunanze o comitati segreti. Questo per l'autore sarebbe riconducibile alla particolare situazione della Sicilia nel secondo dopo guerra che non consigliava di pubblicizzare le scelte effettuate.

Le leggi regionali adottate dalle Regioni a statuto speciale, in questa fase, non si sono limitate a recepire le innovazioni contenute nella legge nazionale, ma hanno progressivamente disciplinato quanto, nel tempo, era stato sancito dagli Uffici di Presidenza delle due Camere per i deputati ed i senatori.

Per cui ciascuna Regione, nell'ambito del trattamento indennitario complessivo dei consiglieri regionali, ha previsto e disciplinato non solo l'indennità di funzione e la diaria, ma parimenti le indennità di carica, i contributi per le spese di rappresentanza e di missione nonché forme di previdenza, sulla falsariga dei vitalizi previsti, in quel momento, a livello nazionale e le indennità di fine mandato¹⁵.

Le differenze tra le Regioni speciali, fermo il principio del parallelismo con il trattamento economico dei parlamentari, hanno riguardato le percentuali di adeguamento dell'indennità regionale a quella nazionale e l'ammontare dei rimborsi. Di norma, le leggi regionali fissavano i criteri di calcolo, rinviando la quantificazione agli Uffici di Presidenza dei Consigli regionali¹⁶.

Questo *modus operandi* non ha incontrato particolari opposizioni da parte dello Stato fin tanto che la Regione Sicilia non ha cercato di allinearsi anche alle prerogative fiscali e alla garanzia di impignorabilità prevista per le indennità dei parlamentari. Il tentativo ha dato origine a tre interventi della Corte costituzionale.

Con le prime due pronunzie, le sentenze n. 66 del 1964 e n. 24 del 1968, la Suprema Corte, pur affermando che ai Consigli delle Regioni speciali deve attribuirsi natura di organo politico e legislativo, ha chiarito che ad esse non possa attribuirsi la stessa posizione costituzionale delle Camere¹⁷.

Di conseguenza, per la Corte costituzionale non tutte le forme di indipendenza e prerogative riconosciute nelle leggi n. 1102 del 1948 e n. 1261 del 1965 possono essere estese dai Consigli regionali ai consiglieri.

Sulla base di questo principio, la sent. n. 24 del 1968 la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'esenzione fiscale che la Regione Sicilia aveva previsto nel tentativo di estendere ai propri deputati il regime di esenzione fi-

¹⁵ V. in proposito per la Sicilia, la legge regionale 30 dicembre 1965, n. 44, recante *Provvedimenti relativi all'Assemblea regionale siciliana*; per la Valle d'Aosta, la legge regionale 21 agosto 1995, n. 33, recante *Norme sulle indennità spettanti ai membri del Consiglio e della Giunta e sulla previdenza dei consiglieri regionali*; per la Sardegna; per il Friuli Venezia Giulia, la legge regionale 9 settembre 1964, n. 2, *Determinazione delle indennità di carica spettanti al Presidente del Consiglio Regionale, al Presidente della Giunta Regionale ed agli Assessori e determinazione dell'indennità di presenza dei Consiglieri*, come integrata dalla legge regionale n. 21 del 1981; per la Sardegna, la legge regionale 7 aprile 1966, n. 2, *Provvedimenti relativi al Consiglio regionale della Sardegna*; per il Trentino Alto Adige, la legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2, *Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige*.

¹⁶ La previsione ha un indubbio interesse. Essa incrociava il tema assai dibattuto in dottrina del fondamento dei regolamenti interni del Consiglio regionale che si ponevano come fonte ora attuativa ora esecutiva. Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 60-61.

¹⁷ La sent. n. 66 del 1964 è pubblicata in *Giur. cost.*, 1964, 687 ss.

scafe previsto, per i parlamentari, ai sensi della legge n. 1102 del 1948.

Questa pronunzia aveva un valore non tanto per la decisione in sé, posto che l'esenzione fiscale fu prima ridotta ed, infine cancellata dalle successive legislazioni nazionali, quanto piuttosto perché chiari come le norme che si riferiscono ai parlamentari "sono da qualificare come diritto singolare" e, in quanto tali, "non sono idonee a costituire un "tipo" di esenzione al quale la Regione possa legittimamente richiamarsi"¹⁸.

Con la sent. n. 245 del 1995, la Corte costituzionale ha posto un altro patto all'equiparazione tra parlamentari e consiglieri delle Regioni speciali, intervenendo sull'insequestrabilità delle indennità disposta dalla legislazione della Regione Sicilia per i propri deputati.

In questo caso, la Corte costituzionale ha affermato che le norme sul divieto di sequestro e di pignoramento delle indennità dei parlamentari, ex art. 5 della legge n. 1261 del 1965, sono da intendersi come norme derogatorie, dedicate esclusivamente alla tutela del mandato parlamentare. Pertanto, la mancata estensione ai consiglieri regionali ha lo scopo di evitare "refluenze sulla tutela dei diritti patrimoniali e comunque sulla sfera del diritto privato"¹⁹.

Nell'affermare ciò la Corte, in linea di continuità con la precedente giurisprudenza, ha nuovamente sottolineato come l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e il Parlamento non significhi identità e quindi alle assemblee regionali non possano essere estese le norme derogatorie. Questo non significa, secondo la Corte, pregiudicare l'indipendenza dei consiglieri regionali ed il libero svolgimento del mandato politico, che è comunque oggetto di tutela da parte della norma generale, di cui all'art. 545 c.p.c., che impedisce il pignoramento di una quota superiore al quinto dello stipendio. Norma che, secondo la Corte, è pienamente applicabile alle indennità di funzione dei consiglieri regionali²⁰.

2. L'indennità per i consiglieri regionali nella legge n. 62 del 1953.

La prima ed unica normativa statale a carattere generale riguardante le indennità per i consiglieri delle assemblee regionali è stata posta, molti anni prima dell'effettiva istituzione delle Regioni ordinarie, dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62, cd. legge Scelba, recante le norme relative alla *Costituzione e funzionamento degli organi regionali*²¹.

¹⁸ Così espressamente la sent. n. 24 del 1968.

¹⁹ Cfr. sent. n. 245 del 1995, in diritto, pt. 3, ult. capoverso.

²⁰ Cfr. sent. n. 245 del 1995, in diritto, pt. 5.

²¹ Nella I legislatura, il Governo presieduto da Alcide De Gasperi presentò, il 19 dicembre del 1948, due disegni di legge per l'attuazione dell'VIII Disposizione Transitoria della Costituzione e per l'istituzione delle Regioni ordinarie. Il primo, relativo alla costituzione ed al funzionamento degli organi regionali, divenne, dopo un lungo ed accidentato iter legislativo, la legge

L'art. 17 di tale legge era dedicato all'*Indennità di presenza dei consiglieri regionali*. Tale norma prevedeva che i consiglieri ricevessero un'indennità da corrispondersi per i giorni di seduta, in cui fossero effettivamente presenti. La quantificazione era rimessa alle leggi regionali che erano chiamate, dunque, a valutare il ristoro da garantire ai consiglieri per il tempo effettivamente sottratto ai propri affari personali.

La disposizione, rispetto all'articolazione dell'indennità per i parlamentari di cui alla legge n. 1102 del 1948, era il frutto di una sottovalutazione dell'attività del consigliere regionale che, evidentemente, per il legislatore non avrebbe richiesto un impegno esclusivo o prevalente e che, dunque, fosse possibile indennizzarla solo con un gettone di presenza.

È ovvio che tale idea era anche legata all'impossibilità di prevedere, in quel momento, la posizione ed il ruolo che le Regioni ordinarie avrebbero assunto, una volta istituite, nel sistema costituzionale italiano²². Un ruolo che, come noto, è divenuto centrale con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001²³.

L'art. 17 della legge n. 62 del 1953 ebbe, comunque, un'efficacia assai limitata. L'intera legge trovò, infatti, applicazione solo per il breve tempo che intercorse tra la formale istituzione delle Regioni e l'approvazione dei rispettivi Statuti d'Autonomia²⁴.

I Titoli III (di cui faceva parte l'art. 17) e IV della legge n. 62 del 1953 erano specificamente dedicati all'organizzazione della Regione²⁵. Nel dibattito parlamentare che aveva condotto all'approvazione della legge si era a suo tempo discusso sulla necessità di esplicitare la provvisorietà di tali disposizioni. Molti ritenevano, infatti, che tale materia dovesse trovare disciplina negli Statuti d'autonomia che, a norma dell'art. 123, inteso nella sua versione origi-

n. 62 del 1953. Il secondo, concernente l'elezione dei Consigli regionali, fu invece ritirato per le divergenze sui meccanismi elettorali. V. la ricostruzione di questa fase nel volume di T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2000, 13.

²² Si rinvia, per un esame assai interessante delle aspettative che erano riposte nell'istituzione dell'ente regionale al lavoro di E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.

²³ Sulle diverse fasi del regionalismo italiano, v. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 1998 e con specifico riferimento al legame tra le riforme cd. Bassanini e la riforma costituzionale del 2001, ID., *Il nuovo ordinamento costituzionale fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. 5 ss.

²⁴ L'impegno ad istituire le Regioni ordinarie fu assunto dal Governo Moro III come priorità dei partiti che componevano la coalizione. Tale impegno si concretizzò nella legge 17 febbraio 1968, n. 108 che definì la legge elettorale e nella legge 16 maggio 1970, n. 281 che disciplinò i trasferimenti finanziari. Quest'ultima legge entrò in vigore pochi giorni prima delle elezioni regionali. Per cui la legge Scelba ebbe efficacia per un anno fino all'approvazione degli Statuti nel maggio del 1971. Per un'analisi di quella stagione, da un punto di vista politico, si v. C. TRAMONTANA, *Il centro-sinistra (1962-1975). Evoluzione costituzionale e politiche legislative*, Giappichelli, Torino, 1995.

²⁵ V. per tutti, F. BASSANINI, *Le regioni a statuto ordinario nella legge 10 febbraio 1953: osservazioni sull'autonomia statutaria delle regioni*, in *Esperienze amministrative*, 8, 1967, 19 ss.

na, doveva stabilire proprio le norme relative all'organizzazione interna della Regione²⁶.

Statuto che, è bene ricordare, sulla base della Costituzione all'epoca vigente, era approvato con legge della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio regionale a maggioranza assoluta²⁷.

Nell'incertezza, di quando e come sarebbero state effettivamente istituite le Regioni ordinarie, prevalse la tesi di chi preferiva evitare di introdurre nella legge Scelba clausole che esplicitassero tale provvisorietà.

Quando poi, ad inizio degli anni Settanta, l'attuazione delle Regioni ordinarie ebbe finalmente inizio e furono eletti i Consigli regionali, le Regioni impugnarono la legge n. 62 del 1953, contestando la legittimità costituzionale delle norme in essa contenute riguardanti l'organizzazione interna che, a norma di Costituzione, erano oggetto riservato alla potestà statutaria²⁸. Nelle more del giudizio, il Parlamento approvò la legge 23 dicembre 1970, n. 1084, recante *Modificazioni alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali, nonché alla legge 16 maggio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*, e così dispose che i titoli della legge Scelba, dedicati all'organizzazione regionale – e, quindi, pure le norme sulle indennità – rimanessero in vigore sino al giorno dell'entrata in vigore degli Statuti delle singole Regioni²⁹.

3. L'indennità dei consiglieri regionali negli Statuti ordinari del 1971 e nelle relative leggi di attuazione.

Tutti gli Statuti delle Regioni ordinarie, approvati insieme nel 1971, contengono norme dedicate all'indennità dei consiglieri regionali e tutte le dispo-

²⁶ Il dibattito parlamentare su questa legge è ben ricostruito da L. RUSTICALI, *Autonomia e Unità. Il lungo cammino delle Autonomie*, Libreria Universitaria, Padova, 2010, 47 ss.

²⁷ Sullo Statuto regionale *ante riforma*, v. *ex multis*, almeno: F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni ordinarie*, Nuova Italia, Firenze, 1970; F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1971; U. DE SIERVO, *Gli Statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974; F. LEVI, *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli Statuti Regionali*, in *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Giappichelli, Torino, 1978; V. ANGIOLINI, *Gli organi di governo della Regione*, Giuffrè, Milano, 1973; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, 285.

²⁸ Cfr. sul punto F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, Utet, Torino, 1991, 36.

²⁹ La legge in questione disponeva che tutte le disposizioni contenute nei Titoli III e IV della legge 10 febbraio 1953, n. 62 avessero valore transitorio sino al giorno dell'entrata in vigore degli Statuti delle singole Regioni. Tali titoli erano dedicati rispettivamente agli organi della Regione e all'esercizio finanziario al bilancio e ai conti. Cfr. A. DI GIOVINE, B. PASTORELLA, *Le norme per la istituzione delle Regioni a Statuto ordinario*, La cartostampa, Torino, 1970. Sulla difficoltà di attuazione di tale legge si v. U. DE SIERVO, *La difficile attuazione delle Regioni*, in A. GIOVAGNALI, S. PONS, F. LUSSANA (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e Istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, 389 ss.

sizioni statutarie rinviano alla legge regionale per la definizione e quantificazione degli emolumenti³⁰.

La scelta non fu contrastata dallo Stato, che si limitò sul punto a recepire gli schemi di Statuto ricevuti dalle Regioni. Questo conferma l'attrazione dell'indennità nell'ambito delle "norme relative all'organizzazione interna delle Regioni che, ai sensi dell'art. 123 Cost., nella sua originale versione, rappresentava il fulcro dell'autonomia statutaria.

Le differenze tra i diversi Statuti sono certamente assai interessanti.

Alcuni operavano un rinvio alla legge regionale senza alcuna specificazione, altri (la maggioranza) prevedevano che la legge regionale dovesse stabilire le indennità tenendo conto delle funzioni svolte dai consiglieri; altri ancora rinviavano specificamente alla legge regionale anche per la determinazione di specifiche indennità di carica o di forme di rimborso spese³¹.

³⁰ Per un esame degli orientamenti dottrinali riferiti alla natura degli Statuti prima della riforma costituzionale, si v. A. D'ATENA, *Statuti regionali. II) Statuti regionali ordinari*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993. Per un esame della stagione "costituente" delle Regioni ordinarie (e relative critiche rispetto all'uso di tale espressione), v. V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, 501.

³¹ Le differenze più interessanti riguardano senz'altro il fatto che gli Statuti di due Regioni (Piemonte e Puglia) effettuavano un mero rinvio alla legge regionale. L'art. 12 dello Statuto piemontese, rubricato *I Consiglieri regionali*, prevedeva che "(...) Le indennità spettanti ai Consiglieri per l'esercizio delle loro funzioni sono stabilite con legge regionale". L'art. 31 dello Statuto della Regione Puglia operava il medesimo rinvio, specificando però che la legge regionale avrebbe dovuto anche definire le indennità di carica. ("Al Presidente del Consiglio regionale e ai membri dell'Ufficio di presidenza è corrisposta un'indennità di carica fissata con legge regionale. Ai Consiglieri è fissata con legge regionale una indennità").

Tutti gli altri Statuti, con diversa formulazione, nel rinviare alla legge regionale prevedevano che essa avrebbe dovuto distinguere l'ammontare delle indennità riconosciute sulla base delle funzioni e delle attività svolte in Consiglio. Tra di essi poi alcuni si riferivano alle sole indennità, mentre altri pure ai gettoni di presenza ed ai rimborsi. In particolare, tra i primi, troviamo l'art. 37 della Regione Abruzzo "La legge regionale stabilisce l'entità e i titoli delle indennità ai Consiglieri regionali in relazione alle loro funzioni e attività"; l'art. 20 dello Statuto della Regione Campania che, nell'ambito della specificazione delle *Attribuzioni del Consiglio*, prevede che esso debba "(...) 21) determinare, le indennità spettanti, in relazione alle funzioni esercitate, ai Consiglieri, ai componenti della Giunta e degli altri organi della Regione"; l'art. 11 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna per cui "Le indennità dei membri del Consiglio sono stabilite con legge regionale in relazione alla carica, alle funzioni e alle attività svolte"; l'art. 27 della Regione Lazio per cui "La legge regionale stabilisce l'entità e i titoli delle indennità ai Consiglieri regionali a seconda delle loro funzioni ed attività"; l'art. 10 dello Statuto della Regione Molise "La legge regionale stabilisce l'entità e i titoli delle indennità ai consiglieri regionali, a seconda delle loro funzioni e attività"; l'art. 29 dello Statuto Umbro per cui "La legge regionale stabilisce l'entità ed i titoli delle indennità ai Consiglieri regionali a seconda delle loro funzioni ed attività"; l'art. 21 dello Statuto della Regione Liguria per cui "La legge regionale stabilisce le indennità spettanti ai consiglieri con riguardo agli incarichi conferiti dal Consiglio". Nell'ambito di questo primo gruppo può collocarsi anche la Regione Veneto con la particolarità che l'art. 18 dello Statuto Veneto ("Per garantire il libero esercizio del loro mandato, spetta ai consiglieri regionali una indennità stabilita, in relazione alle rispettive funzioni, con legge regionale") oltre al rinvio alla legge esplicita la funzione dell'indennità individuandola nella storica formula della garanzia del libero mandato.

La definizione e la quantificazione delle indennità era ovunque rimessa al legislatore regionale. Questa scelta si inquadra perfettamente nel sistema di limiti e controlli che la Costituzione prevedeva in quel momento sulla potestà legislativa della Regione.

Per quanto riguarda i limiti materiali, la disciplina legislativa regionale in materia di indennità incontrava, innanzitutto, il limite dello Statuto dovendo conformarsi alle scelte in esso predeterminate. Inoltre, le leggi regionali di attuazione delle disposizioni statutarie dovevano rispettare il limite “dell’armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica” e, di conseguenza, i modelli generali delineati in materia dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato³².

Infine, occorre considerare che pure la potestà legislativa concorrente, riconosciuta alle Regioni ordinarie in materia di “ordinamento degli uffici regionali”, poteva svilupparsi nel rispetto dei limiti generali e di quelli specifici, rispetto all’ambito considerato, derivanti dalle leggi quadro e, in assenza, dei principi generali della materia ricavabili dalle leggi in vigore³³.

Alla seconda tipologia appartengono lo Statuto della Regione Basilicata che, ex art. 17, prevede che “la legge regionale stabilisce l’entità e i titoli delle indennità ed ogni altro trattamento ai consiglieri regionali a seconda delle loro funzioni ed attività”; l’art. 9 dello Statuto della Regione Calabria per cui “Ai consiglieri sono attribuiti, con legge regionale, il rimborso delle spese ed indennità, il cui ammontare è determinato in relazione alle funzioni e alle attività svolte in Consiglio”; l’art. 9 dello Statuto della Regione Lombardia per cui “Le indennità dei consiglieri e dei membri dell’ufficio di presidenza del Consiglio sono stabilite con legge regionale”; l’art. 11 dello Statuto Toscano per cui “ai Consiglieri è attribuita con legge regionale, oltre al rimborso delle spese, un’indennità il cui ammontare è determinato in relazione alle funzioni e alle attività svolte nel Consiglio e nella Giunta”. In questo secondo gruppo merita specifica attenzione quanto disposto dallo Statuto della Regione Marche, ex art. 63 in sede di Disposizioni finali. La norma prevede, infatti con formulazione assai più precisa che “La legge regionale determina, con decorrenza dalla data di elezione del primo Consiglio, per i componenti del Consiglio regionale e della Giunta, le indennità per la carica e per le funzioni e i criteri del rimborso delle spese sostenute nell’espletamento del mandato. La stessa legge determina l’assegno da corrispondere al Presidente e ai componenti della Giunta, al Presidente e agli altri componenti l’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale”.

³² Il dato interpretativo più interessante riguardava l’estensione “dell’organizzazione interna” della Regione rimessa alla competenza statutaria e il rapporto con la materia “ordinamento degli uffici”. V. in proposito F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, cit., 93.

³³ Senza presunzione di esaustività cfr. per i limiti generali F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979, 86 ss.; L. PEGORARO, *La competenza legislativa regionale tra eguaglianza e principi generali dell’ordinamento*, in *Le Regioni*, 6, 1985, 1022 ss.; G. VOLPE, *Interesse nazionale e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Foro it.*, 1981, 7-8, pt. 01; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale*, in *Giur. cost.*, pt. I, 1988, 3969-3982. Per i limiti derivanti dalle leggi cornice cfr. almeno R. NANIA, *Limite dei “principi” e autonomia legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 25, 1980, n. 12, pt. 01, 1774 ss.; S. BARTOLE, *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1970-1980)*, in *Le Regioni*, 1, 1981, 14 ss.; F. CUOCOLO, *Riflessioni sulle leggi cornice*, in *Quad. reg.*, 2-3, 1982, 449 ss.; G. LOMBARDI, *Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare*, in *Giur. cost.*, 1982, pt. 01, 20 ss.; M. SCUDIERO, *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornici*, in *Le Regioni*, 1-2, 1983, 7 ss.; P. VIRGA, *Le Regioni innanzi*

In altri termini, il parametro materiale con cui le Regioni ordinarie dovevano confrontarsi era la legislazione sull'indennità dei parlamentari di cui alla legge del 1965. Un parametro che, come affermato dalla Corte costituzionale, disegnava un diritto singolare a cui le Regioni ordinarie potevano certamente ispirarsi senza però sovrapporsi completamente ad esso.

Sul piano procedurale, come noto, le leggi regionali erano all'epoca anche sottoposte ad un penetrante controllo del Governo, idoneo a limitarne, nella sostanza, le scelte³⁴.

Questa azione uniformante, sul piano materiale e procedurale, spiega bene perché tutte le legislazioni regionali che sono approvate tra il 1972 e la fine degli anni Settanta abbiano un contenuto tutto sommato analogo e sostanzialmente riprodotto dello schema derivante dalla legge n. 1261 del 1965 sulle indennità parlamentari. Esse sono tutte costruite su un'indennità di carica, aumentata nel caso di assunzione di cariche istituzionali, su un rimborso spese per la partecipazione alle attività consiliari, per lo più differenziato sulla base del luogo di residenza rispetto al capoluogo, e talvolta, su un'indennità di missione per particolari incarichi da svolgersi fuori Regione.

Questa situazione durò fino alla metà degli anni Ottanta.

Di qui in avanti la situazione cambiò profondamente. Nel momento in cui le Regioni ordinarie uscirono definitivamente dal cono d'ombra, nel quale era-

alla Corte costituzionale, in *Quad. reg.*, 2-3, 1984; A. ANZON, *Mutamento dei "principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della normazione in dettaglio*, in *Giur. cost.*, 1985, pt. 01, 1659 ss.; A. D'ATENA, *La disciplina di dettaglio, tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1988, pt. I, 2, 3314 ss.; T. GROPPI, *Elasticità della Costituzione e limiti al legislatore statale nella determinazione delle materie regionali*, in *Foro amm.*, 1991, 1905 ss.; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali: alla ricerca di un consuntivo*, Giappichelli, Torino, 1992; L.A. MAZZAROLLI, *Potestà legislativa regionale concorrente e normativa statale secondaria di attuazione di principi*, in *Le Regioni*, 6, 1995, 1236 ss.; Q. CAMERLENGO, *La legge regionale nella giurisprudenza comune*, in *Le Regioni*, n. 1, 2000, 93-126; R. TOSI, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, n. 6, 2000, 969 ss.

³⁴La dottrina italiana fin dai primi commenti alla Costituzione ha sottolineato come il controllo sulle leggi disposto dall'art. 127 Cost. ponesse le Regioni in una posizione di subordinazione rispetto allo Stato. Cfr. P. VIRGA, *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1949, 192; A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, 98. L'art. 127 Cost. stabiliva, infatti, che ogni legge regionale approvata dal Consiglio regionale dovesse essere inviata al Commissario di governo che, salvo opposizione del Governo, dovesse vistarla entro trenta giorni dalla comunicazione: la medesima norma disponeva che il Governo avesse un potere di rinvio al Consiglio regionale nel caso in cui ritenesse che la legge regionale eccedesse la competenza e qualora questo la riapprovasse a maggioranza assoluta dei suoi componenti, potesse sempre il Governo della Repubblica promuovere la questione di fronte alla Corte costituzionale. In proposito v. almeno V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, 1504 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., 128 ss.; P. RIDOLA, *Competenze costituzionali del Governo ed impugnativa delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, 1530 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Questioni in tema di rinvio ed impugnativa delle leggi regionali*, in *Foro amm.*, 1973, II, 168. Per una valutazione diversa del controllo statale ex art. 127 Cost., fondante una condizione di sostanziale parità e integrazione tra i due ordinamenti si v. F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, cit., 70-71.

no finite dopo gli entusiasmi legati ai decreti di trasferimento del 1972 e del 1977, esse provvidero anche a riformare le legislazioni in materia di indennità per i Consiglieri.

Le innumerevoli legislazioni regionali che si susseguirono, tra la metà degli anni Ottanta e la fine degli anni Novanta, non si limitarono più a riprodurre lo schema indennitario, risultante dalla legge n. 1265 del 1965, ma si ispirarono al modello complessivo di trattamento economico dei parlamentari che era stato definito, ad integrazione della legge, dalle delibere degli Uffici di Presidenza delle due Camere.

Di conseguenza, si assistette, da un lato, all'emersione di nuove voci come trattamenti previdenziali (assegni di fine mandato e vitalizi), rimborsi legati alle attività connesse con il mandato e varie forme di agevolazione ed assicurazione.

Da un altro lato, furono incrementate le voci esistenti. Salirono le percentuali di adeguamento dell'indennità di carica regionale rispetto alla quota fissa dell'indennità parlamentare; si allargò la platea delle cariche consiliari che davano diritto ad un emolumento aggiuntivo oppure, a seconda delle scelte delle singole Regioni, ad un innalzamento della percentuale di adeguamento, aumentarono i rimborsi – ispirati alle diarie dei parlamentari – per la partecipazione alle attività del Consiglio regionale sia in Aula che in Commissione.

Il percorso fu progressivo e differenziato da Regione a Regione, ma la traiettoria può dirsi comune, così come comune era l'obiettivo di fondo dell'equiparazione del trattamento economico del consigliere a quello del parlamentare.

In proposito, occorre dire che questa tendenza non fu contrastata dallo Stato, nonostante ne avesse la possibilità sia su un piano sostanziale, considerato che la Corte costituzionale aveva rimarcato la specificità del modello delle indennità parlamentari, sia su un piano procedurale attraverso l'azione del Commissario di Governo.

In proposito, alcuni limitati rinvii vi furono con riferimento ai trattamenti previdenziali, ma l'opera di complessiva sistemazione dello *status* economico del consigliere regionale non ne risultò particolarmente colpita³⁵.

Le motivazioni di questa condiscendenza furono probabilmente diverse e differenziate tra i due decenni. Negli anni Ottanta esse devono essere essenzialmente ricercate nella volontà di valorizzare la politica come professione, e quindi la sua remunerazione ad ogni livello, ed il ruolo degli apparati di partito nella selezione e nella formazione delle classi dirigenti.

Negli anni Novanta, alla luce della crisi del sistema politico-partitico legato alle vicende di Tangentopoli, occorre volgere lo sguardo altrove e piuttosto

³⁵La legge regionale piemontese, ad esempio, fu rinviata al Consiglio regionale dal Governo proprio perché affrontava il tema della previdenza dei consiglieri regionali in maniera reputata contrastante con l'indirizzo seguito a livello nazionale.

considerare il ruolo politico che le Regioni assunsero in questa fase³⁶. Questo ruolo contribuì alla riemersione di una forte spinta regionalista che condusse prima alla realizzazione delle riforme “a costituzione invariata”, attraverso le cd. leggi Bassanini, durante il Governo Prodi I, e poi alle riforme costituzionali del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Queste considerazioni possono contribuire a spiegare la debolezza oggettiva dello Stato nell’arginare il processo di adeguamento e di allineamento delle indennità regionali a quelle parlamentari qui descritto.

4. Le disposizioni in materia di indennità nei nuovi Statuti regionali approvati dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione italiana.

Dopo le riforme del Titolo V della Parte II della Costituzione, realizzate con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che ha modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost. e con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le Regioni ordinarie hanno proceduto, in tempi diversi, all’approvazione di nuovi Statuti³⁷.

³⁶ Questa stagione vide da un lato l’emersione nelle Regioni del Nord-Est di un partito, la Lega Lombarda (divenuta poi Lega Nord), dichiaratamente anti centralista e federalista, che condizionò il dibattito politico italiano, contribuendo all’emersione a livello nazionale del tema della riforma dello Stato in senso più marcatamente regionale o autonomistico. Da un altro lato, un ruolo di primo piano fu svolto dai Presidenti della Regione (impropriamente ma significativamente detti Governatori) che eletti direttamente dai cittadini a seguito della riforma elettorale realizzata con la legge 23 febbraio 1995, n. 43, cd. legge Tatarella, condizionarono le scelte nazionali in materia di Regioni ed autonomie locali.

³⁷ Sulla posizione nel sistema delle fonti dei nuovi Statuti ordinari v. nell’ampia dottrina almeno A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, 599 ss.; A. RUGGERI, *Statuti e leggi regionali dopo la riforma degli artt. 121 ss. Cost.*, in A. RUGGERI, «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti (studi degli anni 1999-2000), Giappichelli, Torino, 2000, 172 ss.; i contributi di G. LOMBARDI, *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistica* e A. BARBERA, *La forma di governo negli Statuti regionali*, entrambi in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Giuffrè, Milano, 2001, rispettivamente 23 ss. e 19; C. FUSARO, *La forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la revisione costituzionale del 1999: prime attuazioni e giurisprudenza della Corte*, in *Scritti in onore di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, 857 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, 435 ss.; A. POGGI, *Forma di governo e processi normativi*, in A. POGGI, F. PIZZETTI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2006, 1 ss.; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i paletti della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi.it*, 6, 2004; E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2002; E. GIANFRANCESCO, *Gli Statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2013, 2 ss. e 51 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo, Presidente di Regione e Giunta regionale tra giurisprudenza costituzio-*

Tutti i nuovi Statuti, approvati con legge regionale a norma del nuovo art. 123 Cost., contengono, come del resto i precedenti, norme dedicate alle indennità dei consiglieri regionali.

Le novità rispetto alle precedenti formulazioni non sono poche, anche se prevalentemente appaiono di carattere formale e nella sostanza di adeguamento rispetto a quanto le medesime Regioni già avevano introdotto a livello legislativo.

Vale comunque la pena di ricordare le più rilevanti innovazioni adottate, perché la forma prescelta dalle Regioni, in questa specifica fase storica, può aiutare a definire la traiettoria complessiva dell'indennità riconosciuta ai consiglieri.

Innanzitutto, da un punto vista testuale, la disciplina statutaria dell'indennità è ora collocata, da quasi tutti gli Statuti ordinari, nell'ambito delle norme che i medesimi dedicano allo *status* dei consiglieri³⁸. In alcuni casi la previsione dell'indennità è addirittura nell'ambito di norme significativamente intitolate "Prerogative dei Consiglieri"³⁹ o "Diritti dei consiglieri"⁴⁰.

Questo fenomeno potrebbe essere interpretato nel senso di un'adesione a concezioni organicistiche, che vedono nell'indennità uno strumento di salvaguardia delle assemblee rappresentative. In realtà, tale fatto deve essere ascritto, molto più concretamente, alla piena attrazione dell'istituto dell'indennità nell'ambito della forma di governo regionale che, con la riforma costituzionale n. 1 del 1999, rappresenta il nucleo centrale del potere statutario riconosciuto alle Regioni ordinarie.

In secondo luogo, solo alcune Regioni mantengono, nel rinvio alla legge

nale e attuazione statutaria, in M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016, 55 ss.; R. CALVANO, *I nuovi Statuti e le norme programmatiche: nel nostro ordinamento ci sono troppi principi fondamentali?*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV, *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, 47 ss.

³⁸ Questa è la strada prescelta dagli Statuti di Calabria (legge regionale statutaria 19 ottobre 2004, n. 25) ex art. 24 *I consiglieri regionali*; Lombardia (legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1) ex art. 13 rubricato *Consigliere regionale*; Lazio (legge regionale statutaria 11 novembre 2004, n. 1) ex art. 28 *I consiglieri*; Marche (legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1) ex art. 16 *Consiglieri regionali*; Molise (legge regionale 17 aprile 2014, n. 10 – Statuto della Regione) ex art. 19 *Consiglieri*; Piemonte (legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1) art. 18 *I consiglieri regionali*. Cfr., per un completo esame delle norme riguardanti i consigli regionali nei nuovi Statuti, F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi Statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova dell'autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, 99 ss.

³⁹ V. gli Statuti di Emilia Romagna (legge regionale 31 marzo 2005, n. 13) art. 30 *Prerogative dei consiglieri (...)*; Toscana art. 9 *Prerogative dei consiglieri*; Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1) ex art. 39 *Prerogative del consigliere regionale*.

⁴⁰ Così lo Statuto dell'Umbria (legge regionale 16 aprile 2005, n. 21) art. 58 *I diritti dei consiglieri*.

regionale, il riferimento al fatto che l'indennità debba essere legata ai titoli ed alle funzioni effettivamente svolte dai Consiglieri⁴¹. Questo è probabilmente il frutto dell'attività di specificazione compiuta dalle leggi regionali, che hanno distinto, prevedendole espressamente entrambe, sia le indennità di funzione sia le indennità di carica o d'ufficio.

Il che naturalmente ha fatto venir meno la necessità di parametrare l'indennità – che in precedenza si immaginava unica – ad un particolare ufficio ricoperto dal consigliere nell'ambito degli organi consiliari oppure ad una effettiva presenza del consigliere stesso alle sedute consiliari.

In terzo luogo, i nuovi Statuti offrono in molti casi copertura espressa a quegli emolumenti e benefici, altri rispetto alle indennità ed alle diarie, che le leggi regionali avevano, nel corso dei due decenni precedenti, disciplinato in analogia al trattamento economico complessivo del parlamentare⁴².

Infine, è pure degno di nota il fatto che taluni Statuti definiscano il ruolo dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale e provvedano ad attribuire a tale organo interno specifiche competenze in materia di *status* del consigliere⁴³. Questa operazione è assai significativa perché valorizza l'autonomia del Consiglio, ma solleva non poche incertezze in considerazione del fatto che tali organi non godono della medesima copertura che è invece conferita direttamente dalle norme costituzionali agli Uffici delle due Camere⁴⁴.

⁴¹ Lo mantengono solo gli Statuti di Calabria *ex art.* 24, comma 3, per cui “Ai Consiglieri regionali sono attribuiti, con legge regionale, il rimborso delle spese ed indennità, il cui ammontare è determinato *in relazione alle funzioni e alle attività svolte in Consiglio*”; Molise *ex art.* 19, comma 5 per cui “La legge regionale stabilisce l'entità e i titoli delle indennità e dei rimborsi ai consiglieri regionali in relazione alle loro funzioni ed attività”; Umbria (legge regionale 16 aprile 2005, n. 21), *ex art.* 58, comma 4, “La legge regionale stabilisce l'ammontare delle indennità e il rimborso per le spese dei Consiglieri regionali in relazione alle funzioni e alle attività svolte” e Veneto *ex art.* 39, comma 6: “La legge regionale stabilisce l'ammontare delle indennità che spettano ai consiglieri, anche in relazione alle funzioni e alle attività concretamente svolte”.

⁴² Così gli Statuti di Toscana (art. 9) relativamente all'indennità “anche differita”, “ai rimborsi spese” nonché “a forme di trattamento su base contributiva a beneficio dei consiglieri cessati dal mandato”; Puglia che, *ex art.* 40, prevede, al comma 1 che “Al consigliere regionale è attribuito uno specifico trattamento economico e *previdenziale*”; Lazio che, *ex art.* 28, prevede che “(...) 4. Le indennità di funzione, i rimborsi e le forme di previdenza spettanti ai consiglieri sono determinati con legge regionale”. Sulla scelta pugliese v. F. ROSA, *Il Consiglio regionale*, in M. OLIVETTI, F. ROSA, D. CODUTI (a cura di), *Lo Statuto della Regione Puglia a dieci anni dalla sua approvazione*, Giuffrè, Milano, 2014, 125 ss. spec. 137, nt. 34.

⁴³ In questo senso sono di particolare interesse l'art. 16, comma 3, dello Statuto della Regione Marche (legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1), che prevede che “L'Ufficio di presidenza assicura ai singoli consiglieri, per l'assolvimento delle loro funzioni, la disponibilità di strutture, personale e servizi” e soprattutto l'art. 28 dello Statuto della Regione Puglia che nell'enumerare le competenze dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale prevede che esso “: (...); b) regola l'amministrazione dei fondi assegnati al proprio bilancio autonomo, l'organizzazione delle strutture consiliari e del personale e *determina il trattamento economico dei Consiglieri regionali in applicazione della relativa normativa*”.

⁴⁴ Su queste questioni v. M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*,

5. Le leggi regionali in materia di indennità dopo l'approvazione dei nuovi Statuti ordinari.

L'approvazione dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie non ha comportato un particolare attivismo dei Consigli regionali in materia di indennità. Come si è avuto modo di notare, gli Statuti recepiscono in larga parte la riarticolazione dei trattamenti economici dei consiglieri che le Regioni avevano in precedenza realizzato a livello di legislazione ordinaria.

La traiettoria è, in questa fase, sempre quella, rafforzatasi nel decennio precedente, dell'equiparazione tra il trattamento complessivo dei consiglieri e quello dei deputati.

Questa equiparazione riguarda le diverse voci del trattamento economico.

Le legislazioni regionali prevedono, infatti, oltre all'indennità propriamente detta di funzione ed alla diaria, gli istituti cd. previdenziali (assegno di fine mandato e vitalizio) ed una serie di rimborsi, tutti ispirati e speculari a quelli previsti a livello nazionale.

Per quanto riguarda le indennità, tutte le Regioni optano, in questa fase, per l'articolazione in quota fissa e diaria mensile e, soprattutto, per ancorare le due voci a quelle erogate al parlamentare. Questo consente, tra l'altro, il loro automatico adeguamento ogniqualvolta che gli Uffici di Presidenza delle Camere registrano un aumento delle retribuzioni dei magistrati. Il che accade sostanzialmente ogni anno alla luce della tipologie di aumenti riconosciuti alle categorie cd. non contrattualizzate, come appunto i giudici.

La percentuale dell'ancoraggio della quota fissa varia da Regione a Regione. Le "più morigerate" prevedono parametri del 65-70 per cento della quota fissa dell'indennità dei parlamentari. Questo determina emolumenti che oscillano dagli 8082 agli 8704 euro lordi mensili⁴⁵. Altre stabiliscono l'adeguamento all'80 per cento, determinando così indennità lorde pari a 9947 euro lordi⁴⁶. La Regione Sicilia definisce l'ammontare dell'indennità al 100 per cento di quella parlamentare e cioè a 12434 euro lordi. Le indennità in questione sono tutte sottoposte, al netto dei contributi, a prelievo fiscale secondo le leggi in vigore per i redditi da lavoro dipendente.

Più articolata è la corrispondenza dei rimborsi per la partecipazione alle attività consiliari, dove, a fronte di Regioni, che eguagliano o addirittura al ricorrere di determinate condizioni, superano la quota di 4033 euro prevista per

in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 269 ss.; G. SIRIANNI, *I regolamenti delle Assemblee regionali*, in *Dir. e soc.*, 2007, 228 ss.; G. MELONI, *I regolamenti regionali tra norma interna e fonte del diritto*, in *Il Filangieri. Quaderno*, 2009, 35 ss.

⁴⁵ Le Regioni che adottano tali parametri sono Lazio, Abruzzo, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Basilicata, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

⁴⁶ Questo parametro è adottato da Calabria, Campania, Puglia, Umbria, Province di Trento e Bolzano, Sardegna. Il Piemonte si attesta, in questa fase, all'85 per cento e quindi a 10569 euro lordi.

i parlamentari⁴⁷, vi sono Regioni che si attestano su una percentuale nettamente più bassa vicina e, talvolta, pure inferiore al 50 per cento rispetto alle diarie dei parlamentari⁴⁸. Quello che bisogna segnalare è che questi rimborsi godono dell'esenzione fiscale, al pari delle diarie, ai sensi dell'art. 52, comma 1, lett. b), TUIR.

Per quanto riguarda gli istituti di previdenza, tutte le Regioni prevedono sia le indennità o assegni di fine mandato sia i vitalizi. Se per i primi, il meccanismo è tale che, nella maggior parte dei casi, l'assegno erogato è sostanzialmente a carico del consigliere in quanto calcolato esattamente sul prelievo obbligatorio applicato mensilmente all'indennità di funzione, per i secondi essi sono costruiti in modo tale da replicare, a livello regionale, il *deficit* tra contributi versati ed emolumenti effettivamente riscossi.

Possono notarsi alcune distinzioni tra le Regioni per quanto riguarda i trasformatori che definiscono l'ammontare del vitalizio così come pure per le età minime di erogazione. Al netto di queste specificità, i regimi sono comunque tutti derogatori rispetto a quelli previdenziale comuni, sia per l'ammontare dei contributi versati sia per l'età da cui far partire l'erogazione del vitalizio, e piuttosto simili e sovrapponibili rispetto al regime dei vitalizi per il parlamentare.

Per quanto riguarda, infine, gli altri contributi – rimborsi per l'attività consiliare, rimborsi per le spese di viaggio, rimborsi per i collaboratori ed ogni altra agevolazione – la ricostruzione è assai complessa sia perché si assiste ad una loro duplicazione sia perché, da Regione a Regione, cambiano le attività rimborsate ed i meccanismi di calcolo dei medesimi sia, infine, perché i dati non sono sempre resi disponibili. Questo contribuisce a determinare una mancanza di trasparenza nel trattamento economico complessivo spettante ai consiglieri regionali.

6. I vincoli imposti dalla legge dello Stato alle legislazioni regionali in materia di indennità ai sensi delle normative emergenziali adottate nell'ultimo decennio.

La traiettoria delle indennità riconosciute ai consiglieri regionali muta profondamente a partire dalla seconda metà della prima decade del 2000.

Le difficoltà di attuazione della riforma del 2001 ed il fallimento del progetto di ulteriore revisione costituzionale del 2005 aprono la strada ad un refflusso del regionalismo e al riemergere di istanze volte ad una nuova centraliz-

⁴⁷ Eguagliano la Regione Umbria e la Regione Sicilia e permettono il superamento la Regione Lazio e Campania.

⁴⁸ Questo è il caso di Toscana (che ha la quota di diaria più bassa a 929 euro), Liguria e Puglia (1600 euro) e Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Valle d'Aosta (2602 euro).

zazione del potere. Queste pulsioni trovano terreno fertile grazie all'emergere di numerosi scandali nell'utilizzo dei rimborsi riconosciuti, in particolare a livello regionale, ai consiglieri e ai gruppi consiliari e soprattutto in seguito alle crisi economiche e del debito che l'Italia si trova, in rapida sequenza, a dover affrontare⁴⁹.

Si apre così una nuova fase caratterizzata dall'interventismo dello Stato che con una serie di provvedimenti legislativi assai puntuali pone fine al tentativo delle Regioni di allineare i trattamenti economici dei consiglieri regionali a quelli di deputati e senatori.

I ripetuti interventi normativi dello Stato sono motivati sull'esigenza di razionalizzare e contenere i costi della politica attraverso il coordinamento della finanza pubblica. Per fissare i termini della questione, occorre ricordare che l'art. 117 elenca la materia in questione tra quelle oggetto della competenza concorrente delle Regioni, sicché spetta allo Stato fissare i principi fondamentali⁵⁰.

Il primo intervento dello Stato si è avuto con l'approvazione della legge 23 dicembre 2005, n. 266 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)". L'art. 1, comma 54, di tale legge disponeva il taglio lineare, nella misura del dieci per cento, delle indennità di funzione, dei rimborsi (diarie) e di tutte le indennità di carica riconosciute dalle leggi regionali ai consiglieri regionali. Questa previsione è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sent. n. 157 del 2007 sul presupposto che essa ponesse "un precetto specifico e puntuale, compri- mendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica"⁵¹.

Il secondo intervento, dichiaratamente emergenziale, è stato quello disposto dall'art. 14, comma 1, lett. a), b), c), d) ed e), del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 recante *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*,

⁴⁹ Questo determina una rinnovata attenzione dell'opinione pubblica. Due sono i libri che, in questa fase, contribuiscono ad evidenziare le criticità e le distorsioni delle indennità e dei rimborsi, e che dedicano una specifica attenzione al livello regionale. Il primo ha un approccio scientifico e costruttivo. Si tratta dell'opera di M. VILLONE e C. SALVI, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano, 2005, spec. 20 ss. Il secondo è il risultato di un'indagine condotta da G.A. Stella e S. Rizzo sul *Corriere della Sera* pubblicata poi nel volume intitolato, significativamente, *La Casta* per i tipi di Rizzoli nel 2007.

⁵⁰ Sulle materie-coordinamento si v. la precisa ricostruzione, ricca di riferimenti giurisprudenziali, di S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, 204. V. sull'intreccio e sulla sovrapposizione di potestà ed ambiti di competenza, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007.

⁵¹ V. sul punto, a commento di tale pronuncia, F. LEOTTA, *L'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali al vaglio della Corte costituzionale: i vincoli posti dalla legge finanziaria 2006 alle indennità di carica dei titolari degli organi politici regionali ed alle spese per il personale degli enti territoriali e del servizio sanitario (nota alle sentt. 8 maggio 2007, n. 157 e 17 maggio 2007, n. 169, in *Le Regioni*, 2007, 885 ss.*

convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148⁵².

L'articolo in questione, rubricato significativamente "Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali" imponeva, in primo luogo, che le Regioni riducessero, a decorrere dal 1 gennaio 2012, gli emolumenti e le utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento⁵³.

In secondo luogo, la medesima norma, *ex lett. d)*, richiedeva che le Regioni provvedessero a commisurare il trattamento economico dei consiglieri regionali alla loro effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale.

Infine, il decreto, *ex lett. f)*, prevedeva, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso, il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali. In questo modo, la norma obbligava le Regioni al superamento del sistema dei vitalizi fino a quel momento in essere.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, il d.l. non qualificava formalmente come un obbligo l'adeguamento dei propri ordinamenti. Prevedeva, però, che l'adozione di tali riforme fosse considerata per l'applicazione delle misure premiali che l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, assicura agli enti regionali che conseguono gli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà. Questo *modus operandi* è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale nella sent. n. 198 del 2012 sul presupposto che la disciplina relativa agli organi e ai loro componenti è contenuta per tali Regioni negli Statuti speciali e a tali fonti le leggi dello Stato non possono apporre vincoli⁵⁴.

Il terzo intervento dello Stato si è realizzato con il d.l. n. 174 del 2012, recante *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213⁵⁵. Esso è certamente il più incisivo e, allo stesso tempo, quello che in-

⁵² Cfr. A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *Federalismi.it*, 16, 2011, 4.

⁵³ Questo è disposto dalla lett. c) dell'art. 14, comma 1 che si riferisce all'indennità dei parlamentari come, a sua volta rideterminata, dal decreto stesso *ex art.* 13.

⁵⁴ Per un commento a tale pronuncia si v. L. TRUCCO, *Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, 1276 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*; L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in *Federalismi.it*, 19, 2012; F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e le leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012*, in *Rivista AIC*, 4, 2012.

⁵⁵ Il decreto in oggetto fa parte di quella serie di interventi adottati dal Governo Monti nel tentativo di fronteggiare la crisi del debito che aveva contribuito alla caduta del Governo Berlusconi II, dimessosi dopo l'approvazione della legge 12 novembre 2011, n. 183 (*Legge di stabili-*

introduce i maggiori limiti all'autonomia delle Regioni ordinarie in materia di indennità⁵⁶.

Il punto di partenza è l'art. 2 del decreto, rubricato *Riduzione dei costi della politica nelle regioni*. Con esso si provvede a vincolare una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni (sono esplicitamente esclusi i trasferimenti destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nonché delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale) al raggiungimento di una serie di condizioni. Cinque di esse riguardavano direttamente le indennità e gli altri emolumenti riconosciuti ai consiglieri regionali⁵⁷.

La prima condizione è aver provveduto a dare attuazione agli obblighi previsti dal già menzionato d.l. 13 agosto 2011, n. 138. Interessante è qui notare che la norma, dopo aver fatto riferimento, in ossequio formale, all'autonomia ordinamentale delle Regioni, disponeva due termini diversi: uno, posto al 23 dicembre 2012, per le Regioni che potevano intervenire direttamente in via legislativa ed uno più lungo (sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge) qualora, per adempiere agli obblighi precedentemente imposti, occorresse procedere a modifiche statutarie.

tà). V. in proposito N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione della politica o della democrazia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2013, 29.

⁵⁶ Su di esso v. G. VERDE, M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni*, in *Federalismi*, 1, 2016.

⁵⁷ Si tratta di un elenco assai lungo di condizioni che le Regioni erano chiamate ad adempiere provvedendo, ove necessario, a modificare le proprie legislazioni. Per comprendere la portata dell'intervento sull'autonomia regionale è opportuno ricordare anche quelle non direttamente incidenti sull'oggetto di questo studio. Esse sono: a) la disciplina delle modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di competenza, prevedendo che la dichiarazione, da pubblicare annualmente, all'inizio e alla fine del mandato, nel sito istituzionale dell'ente, riguardasse: i dati di reddito e di patrimonio, con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati; i beni immobili e mobili registrati posseduti; le partecipazioni in società quotate e non quotate; la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, SICAV o intestazioni fiduciarie, stabilendo altresì sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza; b) la definizione dell'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, al netto delle spese per il personale, da destinare esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività del consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o movimenti politici, nonché per gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni, in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà; c) la definizione, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, dell'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna Regione; d) l'effettiva applicazione delle regole previste dalle precedenti normative emergenziali adottate dallo Stato; e) l'istituzione di un sistema informativo al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici, curandone, altresì, la pubblicità nel proprio sito istituzionale.

La seconda condizione, per non vedersi decurtati i trasferimenti, consiste nell'aver definito l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato dei consiglieri regionali in modo tale che esse non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione individuata come più virtuosa⁵⁸. Il grado di omogeneizzazione introdotto dalla normativa statale è, in questo caso, molto alto. Le Regioni mantengono un margine di apprezzamento solo nella determinazione dei singoli emolumenti, dovendo rimanere nel complesso al di sotto di una soglia predeterminata.

La terza condizione è disciplinare l'assegno di fine mandato dei consiglieri regionali in modo tale che esso non ecceda, ancora una volta, l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa. Occorre dire in proposito che, se da un lato, alcune Regioni avevano già provveduto ad abolire gli assegni di fine mandato; da un altro lato, tale misura impositiva appariva poco giustificata laddove tale assegno è corrisposto tramite una trattenuta obbligatoria sulle indennità di funzione che lo rende più simile ad una misura prettamente mutualistica che ad una di tipo indennizzatorio.

La quarta condizione consiste nell'obbligo di prevedere il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzione o di presenza in commissioni o organi collegiali, derivanti dalle cariche di presidente della regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale, stabilendo inoltre che il titolare di più cariche sia tenuto ad optare, fin che dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità a cui avrebbe diritto.

La quinta condizione richiede alle Regioni di prevedere la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti e speciali, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi spese comunque denominati. In questo modo si sancisce l'obbligo di ricondurre all'indennità di funzione, ogni altro emolumento riconosciuto per la partecipazione ad attività svolte in sedi preparatorie delle decisioni consiliari.

Le decurtazioni, previste dal d.l. n. 174 del 2012 nel caso in cui le Regioni avessero deciso di non conformarsi alle menzionate condizioni, già potevano far ritenere che si trattasse in realtà per le Regioni ordinarie di obblighi inderogabili. Ogni dubbio in proposito può dirsi superato se si pone attenzione al fatto che il medesimo decreto prevede che, scaduti i termini per l'adeguamento e disposto il conseguente taglio dei trasferimenti erariali, decorra un ulteriore termine di novanta giorni. Qualora anche questo ulteriore termine non

⁵⁸ Il decreto prevedeva che la Regione più virtuosa fosse individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012. Decorso inutilmente tale termine, la norma stabiliva che l'individuazione potesse avvenire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con i Ministri dell'interno, per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, da adottarsi nei successivi quindici giorni.

fosse stato rispettato dai legislatori regionali, il decreto legge faceva menzione della possibilità di ricorrere allo scioglimento del Consiglio regionale *ex art.* 126, comma 1, Cost.⁵⁹

La misura era sorprendente se si pensa a come la dottrina aveva costantemente interpretato la portata dell'art. 126, Cost. e soprattutto il presupposto dello scioglimento ossia l'aver "compiuto atti contrari alla legge o gravi violazioni di legge"⁶⁰.

L'intero art. 2 del decreto legge è stato oggetto di impugnazione da parte delle Regioni. La Corte costituzionale non ha accolto, nella sent. n. 198 del 2012, le doglianze regionali e ha fatto salvo, con una sorprendente decisione, l'impianto normativo complessivo.

In particolare, la Corte ha argomentato che la norma "pur contenendo alcune previsioni puntuali (...) non utilizza (...) la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa, ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali. [...] Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate *non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica*".

Questa argomentazione appare formalistica non tenendo in conto che i tagli di cui si tratta sono talmente ingenti da non consentire alcun margine di scelta alle Regioni⁶¹. Essa, inoltre, sembra sorvolare sul fatto che il mancato

⁵⁹ Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto si limita a prevedere che tali enti adeguino i propri ordinamenti a quanto previsto dalla normativa solo compatibilmente con i propri Statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

⁶⁰ V. sul punto specificamente già T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1981, 191 nonché P. COSTANZO, *Art. 126*, in *Comm. Branca Pizzorusso*, cit., 388. Dopo la revisione del 1999, la straordinarietà di tale strumento sembrava potersi ritenere, se possibile, accresciuta. In questo senso, C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO, CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 2492 ss.

⁶¹ V. in modo assai critico S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 2869 ss.; D. CODUTI, *Mancata riduzione dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia*, in *Federalismi.it*, 14, 2013; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Federalismi.it*, 8, 2013; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., 109 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, cit., 1015 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, cit., 1279 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., 5 ss.

adeguamento faccia scattare, oltre ai tagli, pure la procedura di cui all'art. 126 Cost.⁶².

In una successiva sentenza, n. 23 del 2014, la Corte costituzionale si è soffermata sull'applicabilità di tale disciplina anche alle Regioni speciali. In questo caso, la Corte ha, da un lato, dichiarato che il regime dei tagli è applicabile fornendo un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione "che non abbia riguardo anche alle compartecipazioni previste in sede statutaria per le Regioni ad autonomia speciale" e ha, da un altro lato, invece, chiarito che non si applica alle Regioni speciali lo scioglimento a norma dell'art. 126 Cost. perché tale norma costituzionale è pacificamente applicabile alle sole Regioni ordinarie mentre la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle Regioni speciali è da ricercarsi nei rispettivi statuti⁶³.

Il quarto, e ad oggi ultimo intervento della legislazione statale in materia, si ha, in tempi molto più recenti, con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*. In particolare occorre considerare, per quanto riguarda le Regioni, i commi 965, 966 e 967 dell'art. 1.

L'intervento riguarda, in questo caso, la rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di Presidente della Regione, di Consigliere regionale o di Assessore regionale. Tale intervento corrisponde a quello, già oggetto di analisi nel precedente capitolo, a carico di coloro che hanno ricoperto la carica di deputato o di senatore⁶⁴.

Il comma 965 prevede che le Regioni ordinarie, le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e di Bolzano, provvedano a rideterminare i vitalizi ed i trattamenti previdenziali già in essere. Questo deve avvenire con le modalità previste da ciascun ordinamento regionale, ma comunque entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, ovvero entro sei mesi dalla medesima data qualora occorra procedere a modifiche statutarie⁶⁵.

I criteri e i parametri per la rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi sono, a norma del comma 966, deliberati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro il 31 marzo 2019, con intesa ai sensi dell'art. 8,

⁶² V. in questo senso, G. VERDE, M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni*, cit., 7-8.

⁶³ In *Giur. cost.*, 2014, 1, 341. V., a commento, G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli"* (a proposito della sentenza n. 23/2014), in *Le Regioni*, 2014.

⁶⁴ V. su tale materia, V. DE SANTIS, *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019 Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2019, 127 ss.

⁶⁵ Il termine è elevato a tre mesi dalla data della prima riunione del nuovo Consiglio regionale per le Regioni in cui debbano svolgersi consultazioni elettorali e sei mesi qualora occorra procedere a modifiche statutarie.

comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive normative⁶⁶.

Lo schema è ancora una volta quello dell'obbligo, ritenuto non illegittimo dalla Corte costituzionale, di adeguamento pena la diminuzione dei trasferimenti erariali. La quota di penalizzazione è, in questo caso, del venti per cento dei trasferimenti e, quindi, ridotta rispetto a quella prevista dal decreto legge del 2012. È assente, assai opportunamente, ogni riferimento all'art. 126, comma 1, Cost.

È infine da notare che, in questo caso, la norma non compie alcuna distinzione tra Regioni ordinarie e speciali, obbligandole entrambe ad adempiere a tale obbligo.

7. Le normative regionali oggi vigenti in materia di trattamento economico dei consiglieri regionali.

Le normative regionali oggi vigenti in materia di indennità sono, dunque il frutto degli interventi emergenziali adottati dallo Stato nell'ultimo decennio e delle decisioni della Corte costituzionale in materia⁶⁷.

Il punto di partenza del processo riformatore a livello regionale è stato l'accordo raggiunto in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano al fine dell'individuazione della Regione più virtuosa ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b) ed f), d.l. n. 174 del 2012.

Con l'intesa raggiunta il 30 ottobre 2012, la Conferenza permanente ha previsto di conseguenza i massimali entro cui le Regioni possono articolare le voci in cui si articola il trattamento economico dei consiglieri. Per i Consiglieri regionali che svolgono funzioni organizzative nell'ambito dei rispettivi Consigli, il massimale è stato posto a 13800 euro lordi mensili. Per i Consiglieri che non ricoprono alcuna carica, il massimale è stato fissato ad 11100 euro lordi mensili.

Sulla base di questi due tetti, le Regioni hanno provveduto a riarticolare il trattamento economico sulla base di tre voci: l'indennità di carica, l'indennità di funzione ed i rimborsi spese. L'indennità di carica è l'indennità in senso stretto ossia l'emolumento spettante in ragione dello *status* di membro del Consiglio regionale. L'indennità di funzione è il compenso aggiuntivo previsto per i Consiglieri che ricoprono specifiche cariche nel Consiglio regionale (Pre-

⁶⁶ L'intesa è stata raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (repertorio n. 56/CSR del 3 aprile 2019).

⁶⁷ Sul tentativo della Corte costituzionale di mediare fra i diversi interessi v. T. CERRUTI, *La Corte costituzionale arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *Federalismi*, 20, 2013.

sidente, Vice-presidente, Presidente di Commissione o di Giunta, Vice-Presidente di Commissione o di Giunta, Membro del Consiglio di Presidenza). Il rimborso spese è il compenso che ingloba le diarie nonché ogni altro rimborso o agevolazione precedentemente erogata al Consigliere. Fuori di queste voci, le legislazioni regionali hanno specificato che non sono possibili ulteriori emolumenti o contributi a carico del Consiglio regionale. Non sono a carico delle finanze regionali le cd. indennità o assegni di fine mandato che, laddove mantenute, sono interamente finanziate attraverso i contributi obbligatori versati dai consiglieri durante il loro mandato.

Per quanto riguarda l'ammontare delle singole voci, dall'esame delle legislazioni regionali risultano tre diverse modalità con cui le Regioni hanno dato attuazione all'intesa. La maggior parte delle legislazioni regionali ha provveduto a quantificare legislativamente l'ammontare delle singole componenti⁶⁸. Alcune hanno rinviato la precisazione dei singoli emolumenti agli Uffici di Presidenza dei Consigli regionali, talvolta senza introdurre ulteriori vincoli e talvolta predeterminando le percentuali di suddivisione⁶⁹.

⁶⁸ In questo senso si sono orientate la Regione Basilicata (l.r. Basilicata 21 dicembre 2012, n. 27 *Recepimento d.l. 174/2012 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 29 ottobre 2002, n. 38 e abrogazione della legge regionale 29 dicembre 1997, n. 54*), la Regione Calabria (l.r. Calabria 10 gennaio 2013, n. 1 *Disposizioni di adeguamento all'articolo 2 – riduzione dei costi della politica – del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174*), la Regione Emilia Romagna (l.r. Emilia-Romagna 12 marzo 2015, n. 1 *Modifiche alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42*), la Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 9 agosto 2013, n. 10 *Disposizioni in materia di trattamento economico e di pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 41/1983, 38/1995, 13/2003*), la Regione Lazio (l.r. Lazio 28 giugno 2013, n. 4 *Disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174*), la Regione Piemonte (l.r. Piemonte 5 novembre 2014, n. 16 *Rideterminazione del trattamento economico dei membri del Consiglio regionale e della Giunta regionale*), la Regione Puglia (l.r. Puglia 30 novembre 2012, n. 34 *Riduzione dei costi della politica*), la Regione Sardegna (l.r. Sardegna 9 gennaio 2014, n. 2 *Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione*), la Regione Valle d'Aosta (l.r. Valle d'Aosta 24 dicembre 2012, n. 35 *Disposizioni per la riduzione della spesa per il funzionamento dei Gruppi consiliari e per il trattamento indennitario e previdenziale dei consiglieri regionali. Modificazioni alle leggi regionali 17 marzo 1986, n. 6, 21 agosto 1995, n. 33, e 8 settembre 1999, n. 28*) e la Regione Veneto (l.r. Veneto 21 dicembre 2012, n. 47 *Disposizioni per la riduzione e il controllo delle spese per il funzionamento delle istituzioni regionali, in recepimento e attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174*).

⁶⁹ Hanno effettuato un mero rinvio all'Ufficio di Presidenza, la Regione Abruzzo (l.r. Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 68 *Disposizioni di adeguamento agli articoli 1 e 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari). Istituzione del Collegio dei revisori dei conti*), la Regione Marche (l.r. Marche 18 dicembre 2012, n. 42 *Modifiche alla legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 "disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e alla legge regionale 23 dicembre 2011, n. 27 concernente modifiche alla l.r. 23/1995*), la Regione Molise (l.r. Molise 25 luglio 2013, n. 10 *Riduzione dei costi della politica e misure di razionalizzazione, controllo e trasparenza dell'organizzazione e dei servizi della re-*

Questa scelta specifica se da un lato valorizza l'autonomia del Consiglio, da un altro lato solleva non poche questioni alla luce del fatto che le decisioni consiliari non godono certamente del medesimo *status* degli atti interni delle due Camere⁷⁰.

La Regione Toscana è l'unica ad aver mantenuto, nella forma, l'aggancio con l'indennità lorda dei parlamentari, operando sulle percentuali al fine di rientrare nei tetti prefissati dalla legge regionale ad un livello inferiore rispetto ai massimali di cui alla citata delibera della Conferenza permanente⁷¹.

Molto importante segnalare in proposito che, come fatto dalla Regione Toscana, anche altre Regioni ordinarie hanno autonomamente diminuito il *quantum* del trattamento economico complessivo sotto le soglie individuate in Conferenza. Tra di esse, la Regione Emilia Romagna, la Regione Piemonte, la Regione Lombardia e la Regione Valle d'Aosta⁷².

L'esame delle singole voci è interessante, ma può pure essere fuorviante, se non si tiene conto del fatto che l'indennità di carica e quella di funzione sono sottoposte a prelievo fiscale secondo le regole della fiscalità generale, mentre i rimborsi, ancorché forfettari, sono esenti ai sensi della norma del TUIR che manda esente da contribuzione anche le diarie per i parlamentari⁷³.

Il che naturalmente deve consigliare prudenza nel valutare le singole scelte regionali, attribuendo particolare valore alla diminuzione di una voce anziché di un'altra. Per quanto qui di interesse, può affermarsi che nel rispetto dei massimali nazionali e di quelli eventualmente posti dalle leggi regionali, l'ammontare delle indennità di carica varia oggi da un massimo di 7600 euro lordi al mese previsti dalla Regione Lazio ad un minimo di 5000 euro lordi al mese previsti dalla Regione Piemonte. I rimborsi spese, oggi onnicomprensivi, oscillano dai 4500 euro della Regione Veneto ai 2686 euro della Regione Valle d'Aosta.

gione), la Regione Sicilia (l.r. Sicilia 4 gennaio 2014, n. 1 *Misure in materia di controllo, trasparenza e contenimento della spesa relativa ai costi della politica*), la Regione Umbria (l.r. Umbria 27 dicembre 2012, n. 28 *Disposizioni di adeguamento al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174*). Hanno rinviato predeterminando le quote di ripartizione dei massimali tra le tre voci, la Regione Campania (l.r. Campania 24 dicembre 2012, n. 38 *Disposizioni di adeguamento al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174*), la Regione Liguria (l.r. Liguria 20 dicembre 2012, n. 48 *Disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174*), la Regione Lombardia (l.r. Lombardia 24 giugno 2013, n. 3 *Riduzione dei costi della politica in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174*).

⁷⁰ Cfr. M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, cit., 269.

⁷¹ V. per la Regione Toscana la legge regionale 27 dicembre 2012, n. 85 *Modifiche alla legge regionale 9 gennaio 2009, n. 3 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale)*.

⁷² La Regione Emilia Romagna si attesta a 7258 euro lordi per i Consiglieri e a 9758 per i Consiglieri con indennità aggiuntiva di funzione. Il Piemonte prevede le soglie massime rispettivamente a 8500 e 10.200 euro. La Lombardia opera un taglio del 5 per cento ai massimali previsti dall'intesa. Per la Valle d'Aosta il tetto massimo per i consiglieri è stabilito 7871.

⁷³ Il riferimento è ancora una volta all'art. 52, comma 1, lett. b), TUIR.

Per quanto riguarda le indennità di funzione, esse non variano poi così significativamente tra Regione e Regione. Esse sono sempre articolate per tipologia di funzione e vanno, a scalare, dal ruolo apicale del Presidente del Consiglio regionale fino al Vice-Presidente di Commissione legislativa. Il loro ammontare è per i Presidenti del Consiglio fissato prevalentemente intorno ai 2500 euro mensili lordi. Sensibilmente più alta è l'indennità prevista per il Presidente del Consiglio della Regione Valle d'Aosta pari a 5730 euro lordi e decisamente esigua quella attribuita, 1700 euro mensili lordi, dalla Regione Piemonte al Presidente del proprio Consiglio.

Più che l'ammontare delle singole voci delle indennità di funzione è interessante segnalare come due Regioni abbiano optato per una forte limitazione delle cariche cui è riconosciuta l'indennità di funzione. Questo è il caso della Regione Lazio e della Regione Sardegna, le cui legislazioni hanno previsto che solo alla carica di Presidente del Consiglio regionale dovesse essere associata un'indennità di funzione⁷⁴.

Infine, con riferimento all'obbligo di parametrare gli emolumenti all'effettiva presenza dei consiglieri cui al d.l. n. 138 del 2011, le legislazioni regionali mostrano come l'adempimento sia avvenuto secondo due diverse strade. Alcune Regioni hanno, infatti, riferito la decurtazione per le assenze non giustificate all'indennità di carica. Altre hanno invece collegato la decurtazione alla voce rimborsi con l'unico limite che essi prevedessero al contempo forme di detrazione per la mancata partecipazione alle sessioni consiliari⁷⁵.

Entrambe le soluzioni paiono in linea con la previsione da cui originano. Bisogna solo segnalare, per completezza, che le decurtazioni applicate sull'indennità di carica incidono sul compenso erogato e quindi, a ragion di logica sull'imponibile, mentre quelle previste sulla voce rimborsi spese non determinano alcuna conseguenza in termini puramente tributari.

Per quanto riguarda la rideterminazione del trattamento previdenziale e dei vitalizi già in essere, previsto dal d.l. n. 145 del 2018, il processo di adeguamento è stato solo recentemente completato⁷⁶.

L'intesa è stata raggiunta in sede di Conferenza permanente il 3 aprile 2019 (n. 56/CSR). Essa ha definito criteri e parametri assai precisi⁷⁷. In particolar

⁷⁴ L'art. 1, comma 4, della legge regionale Lazio n. 4 del 2013 ha specificato la gratuità delle funzioni di Vice presidente del Consiglio, Presidente di Commissione e membri dell'Ufficio di Presidenza.

⁷⁵ Le detrazioni sono state previste da ogni Regione. L'unica particolarità è che alcune Regioni le hanno introdotte in riferimento all'indennità di carica (v. per esempio la Regione Sardegna, la Regione Basilicata), come sembrava doversi fare ad una lettura testuale della legge statale. La maggioranza ha previsto che le decurtazioni fossero applicate ai rimborsi per la partecipazione alle riunioni consiliari come apparirebbe più consono alla natura del rimborso.

⁷⁶ Cfr. J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2018.

⁷⁷ I punti salienti dell'intesa sono che: a) la rideterminazione della misura dei trattamenti si applica agli assegni vitalizi e ai trattamenti previdenziali, senza tenere conto delle riduzioni tem-

modo i parametri non lasciano oggettivamente molto spazio alle Regioni che devono uniformarsi ai coefficienti di trasformazione forniti dall'intesa per il calcolo del montante attraverso cui rideterminare l'ammontare lordo del vitalizio o del trattamento previdenziale⁷⁸.

poranee disposte dalla normativa vigente; b) la rideterminazione si applica agli assegni vitalizi in corso di erogazione, e a quelli non ancora erogati, con esclusione dei trattamenti previdenziali, erogati o da erogare, il cui ammontare è stato definito esclusivamente sulla base del sistema di calcolo contributivo; c) a seguito della rideterminazione, la spesa per gli assegni vitalizi, in erogazione, in ciascuna Regione non può superare la spesa necessaria all'erogazione dei medesimi assegni ricalcolati con il metodo di calcolo contributivo; d) l'ammontare dell'assegno vitalizio, a seguito della rideterminazione, non può comunque superare l'importo erogato ai sensi della normativa vigente.

⁷⁸ Tutte le Regioni hanno provveduto ad adottare le norme legislative necessarie all'attuazione dell'intesa rinviando di norma alla nota metodologica ad essa allegata. Sul punto, V. DE SANTIS, *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenze, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, in *Le Regioni*, 1, 2019, 89 ss. Con specifico riferimento alla legge piemontese, si v. L. IMARISIO, *La legge regionale sul ricalcolo dei vitalizi degli ex consiglieri regionali piemontesi, tra equilibri di bilancio e (ri)bilanciamento di diritti*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3, 2019.

Parte II

L'indennità per i consiglieri delle autonomie locali

SOMMARIO: 1. L'eterogeneità delle amministrazioni locali, la diversificazione della funzione rappresentativa e la sovrapposizione della funzione rappresentativa e di governo. – 2. L'indennità dei consiglieri delle assemblee locali nel periodo pre-costituzionale: un breve *excursus* storico. – 3. La progressiva attuazione dell'art. 51 Cost. da parte del Legislatore ed il riconoscimento dell'indennità di presenza. – 4. L'indennità dei consiglieri locali come parte integrante dello *status* degli amministratori locali nel T.U. n. 267 del 2000. – 5. Gli interventi emergenziali degli ultimi quindici anni sullo *status* e sulle indennità degli amministratori locali. – 6. La gratuità dell'attività svolta dai consiglieri provinciali e metropolitani dopo la riforma cd. Delrio. – 7. Brevi osservazioni di sintesi sullo *status quo*.

1. L'eterogeneità delle amministrazioni locali, la diversificazione della funzione rappresentativa e la sovrapposizione della funzione rappresentativa e di governo.

Prima di procedere nell'analisi del trattamento economico dei rappresentanti delle comunità locali è opportuno sottolineare alcune specificità che contraddistinguono i livelli istituzionali in questione. Esse, infatti, sono talmente marcate da influenzare sia i criteri della ricerca sia ogni ipotesi di riforma legislativa.

La prima caratteristica risiede in un fatto notorio che merita però di essere sempre rammentato. Tra gli enti locali territoriali, il Comune è quello certamente più importante sia per la maggior ampiezza di funzioni sia per la sua plurisecolare storia. La Provincia trova la sua prima disciplina organica nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. A che la configura, fin da allora, come un ente intermedio tra lo Stato ed il Comune, chiamato a funzionare in parte come ente autarchico e in parte come ente di decentramento territoriale⁷⁹.

Le Città metropolitane, le Circoscrizioni, le Comunità montane e le Unioni di Comuni hanno tutte origini più recenti⁸⁰.

⁷⁹ V. in proposito L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004, 10 per il quale la Provincia, pur qualificata come ente locale, non si è distanziata molto dal disegno di matrice francese che era prevalentemente ispirato a farne un livello statale di decentramento.

⁸⁰ Per una ricostruzione delle vicende che hanno condotto nel tempo all'istituzione di tali enti territoriali si rinvia a L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2000.

La seconda caratteristica è la progressiva differenziazione dei livelli di governo. Il regime di uniformità dell'ordinamento comunale e provinciale ispirato dall'art. 128 Cost. è almeno in parte venuto meno sia per l'abrogazione di tale norma, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, sia per la progressiva allocazione delle funzioni amministrative in maniera non omogenea. Tale riforma, ispirata, *ex art.* 118 Cost. ai principi di differenziazione, adeguatezza ed efficienza, ha allargato la differenziazione in termini di competenze esercitate, anche nell'ambito del medesimo livello istituzionale. L'eterogeneità è indubbiamente aumentata a seguito della sperimentazione di altre forme di articolazione territoriale quali le Comunità montane e, nell'ambito del territorio infracomunale, di Circoscrizioni o Municipi nonché, in ambito sovracomunale, dell'istituzione delle Unioni di Comuni⁸¹.

La terza specificità è di tipo dimensionale⁸².

Occorre dire subito che non esiste una proporzione, né per territorio né per popolazione, tra i livelli istituzionali. Taluni Comuni coprono territori più ampi di alcune Province e vi sono molte Province che sono assai più piccole dei Comuni di grandi dimensioni. Senza considerare che taluni Comuni capoluogo, come Roma, Milano, Napoli e Torino hanno più residenti delle Regioni italiane meno popolate.

Se poi si osserva solo il livello comunale, è necessario ricordare che tra i circa 8000 Comuni si ha una fortissima sperequazione⁸³. Secondo i dati ISTAT relativi alla popolazione residente a fine gennaio 2017, i piccoli Comuni, sotto i mille abitanti, erano 1957⁸⁴. Secondo le medesime statistiche, solo

⁸¹ V. su tali questioni F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, 49 ss. nonché in F. PIZZETTI, A. POGGI, *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2007, 1 ss.

⁸² La frammentazione del sistema locale italiano è stata oggetto di studi sia di tipo storico-giuridico sia di tipo economico, con particolare riferimento alle politiche pubbliche. I primi hanno messo in luce come la frammentazione sia, in parte, un lascito, prevalentemente culturale, dell'età comunale, in particolare nella parte centro-settentrionale della penisola italiana ed in parte risponda alla diversa organizzazione degli Stati pre-unitari. V. per la parte storica G. CASSANDRO, voce *Comune*, in *Noviss. Dig. it.*, III, 1959; A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, ISAP, Venezia, 1962 nonché, incidentalmente, M.S. GIANNINI, *Le regioni: rettificazioni e prospettive*, in *Nord e Sud*, 42-43, 1963, pubblicato anche in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna, 1973; F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della destra storica*, in *Federalismi.it*, n. 7/2008 Gli studi economici legati alle politiche pubbliche hanno sottolineato le inefficienze ed i costi di un quadro così frammentato. Il riferimento è innanzitutto al lavoro di B. DENTE, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1985.

⁸³ Il numero dei Comuni italiani è, secondo i dati ISTAT aggiornati al 1° gennaio 2017, pari a 7983. Un numero simile rispetto alla Spagna, leggermente superiore alla Germania e nettamente inferiore rispetto agli oltre 35 mila Comuni francesi. La media di abitanti per Comune è in Italia di circa 7000 abitanti.

⁸⁴ Di questi 1957 piccoli Comuni, 851 hanno meno di 500 abitanti ed addirittura 234 meno di 200 abitanti (dati Istat 2017).

1226 Comuni contano più di diecimila abitanti e solo 46 più di centomila mila abitanti.

Le specificità ricordate incidono, in maniera evidente, sulla funzione rappresentativa svolta dai consiglieri. Alcune considerazioni possono apparire banali nella loro semplicità, ma non per questo esse possono essere omesse. La dimensione territoriale e la popolazione residente incidono sulle attività dei Consigli e, di conseguenza, sull'impegno dei consiglieri sia negli organi sia nella necessaria attività di dialogo con le popolazioni rappresentate. Muta, a seconda delle dimensioni della rappresentanza, il ruolo e la mediazione dei partiti, che, nelle realtà più piccole, tende a scomparire sostituita dai rapporti diretti tra rappresentante ed elettore.

L'ampiezza delle funzioni attribuite, inoltre, incide sul numero di riunioni degli organi rappresentativi, sui tempi decisionali e sulle mediazioni necessarie per "decidere". Questo si riflette sul tempo che i consiglieri devono dedicare all'attività pubblica e, per converso, sui tempi che i medesimi sono costretti a sottrarre alle proprie attività private.

Dimensioni, territorio e funzioni non sono le uniche variabili che incidono sull'attività rappresentativa. Occorre, infatti, considerare che i consiglieri comunali assumono anche incarichi o responsabilità di governo. Questa è la regola per oltre settemila Comuni italiani con meno di 15000 abitanti ed è assai comune anche per i Comuni con più di 15000 abitanti per la limitazione dei cd. assessori esterni⁸⁵.

In questo studio, l'ambito di indagine è stato ristretto solo alla questione delle indennità per i rappresentanti negli organi collegiali. Non c'è dubbio però che la distinzione tra funzioni di rappresentanza e funzioni di governo tenda progressivamente a sfumare a livello locale, fin quasi scomparire per i Comuni più piccoli. Questo fatto spinge, pur mantenendo la struttura fin qui adottata, a dar conto in questo capitolo anche di alcune questioni che riguardano l'assunzione di entrambi ruoli.

La quarta specificità che occorre premettere è legata al fatto che le Province e le Città metropolitane sono divenute, a seguito della riforma realizzata dalla legge n. 56 del 2014 (cd. "legge Delrio"), enti di secondo grado, per cui tanto i Presidenti di Provincia, quanto i componenti del Consiglio provinciale e del Consiglio metropolitano non sono più eletti direttamente dai cittadini bensì dai Sindaci e dai Consiglieri comunali tra loro stessi⁸⁶. Questo, chiaramente, rappresenta un'innovazione importante in tema di articolazione della

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 47, comma 4, TUEL n. 267 del 2000 "nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio". Si desume chiaramente, pertanto, che nei Comuni della surriferita entità demografica la figura dell'assessore scelto al di fuori del novero dei consiglieri esiste soltanto se recepita da apposita norma statutaria.

⁸⁶ Su questa legge v. F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015.

rappresentanza su cui occorrerà ragionare anche in rapporto all'indennità e alle altre eventuali forme di compensazione, previste o immaginabili, per i cittadini che assumono le funzioni nei relativi organi.

2. L'indennità dei consiglieri delle assemblee locali nel periodo pre-costituzionale: un breve *excursus* storico.

La prima legge italiana che affrontò il tema dell'indennità per le cariche locali fu il r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 recante il *Nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*⁸⁷.

L'art. 285 di tale decreto dispose esplicitamente che le funzioni dei consiglieri comunali e provinciali fossero gratuite⁸⁸. L'esigenza di esplicitare il principio della gratuità, non affermato nelle precedenti legislazioni, fu indubbiamente legata al fatto che, proprio in quegli anni, venne riconosciuta una prima forma di indennità ai deputati⁸⁹.

Di qui la necessità di rimarcare come tale scelta fosse da considerarsi eccezionale e legata allo *status* dei membri della Camera e al valore della rappresentanza parlamentare e non da intendersi come corollario generale della rappresentanza.

Lo stesso art. 285, però, dopo aver ribadito il principio della gratuità per i consiglieri locali, specificò che fosse possibile riconoscere loro un rimborso per le spese forzose sostenute nell'esecuzione di speciali incarichi⁹⁰.

Il fascismo, una volta preso il potere, introdusse nella disciplina degli enti locali una serie di riforme dirette a rendere sempre più marcata la loro dipendenza dall'autorità governativa. Questo passò innanzitutto attraverso la soppressione delle amministrazioni elettive, sostituite dai podestà e dalle consulte municipali, in un primo momento nei soli Comuni con popolazione non superiore ai 5000 abitanti (legge 4 febbraio 1926, n. 237) e poi in tutti i Comuni (d.l. 3 settembre 1926, n. 1910) e dai presidi e dai rettorati provinciali (legge 27 dicembre 1928, n. 2962).

⁸⁷ Per un'analisi della legislazione comunale e provinciale dopo l'unificazione v. E. GIZZI, *Lo svolgimento della legislazione comunale e provinciale*, in *Amministrazione civile*, V, 1961, 47-51, 177 ss.

⁸⁸ V. L. GIOVENCO, A. ROMANO TASSONE, *L'ordinamento comunale*, Giuffrè, Milano, 1987, 289.

⁸⁹ La legge che riconosce l'indennità ai deputati, seppure nella forma del rimborso spese, è la legge 30 giugno 1912, n. 665.

⁹⁰ Il comma 2 e 3 dell'art. 285 consentivano, inoltre, ai Consigli provinciali e comunali, nell'ambito dei rispettivi bilanci, di disporre una medaglia di presenza (antenata dell'attuale gettone) per i soli membri della Deputazione provinciale che non fossero residenti nel Capoluogo di Provincia nonché di stanziare un'indennità a favore del Sindaco. Occorre per completezza rammentare che l'art. 203 del Regolamento 1911 attuativo della disciplina di legge escludeva esplicitamente dal rimborso le spese di viaggio sostenute dai consiglieri non residenti nel capoluogo. V. sul punto, L. GIOVENCO, A. ROMANO TASSONE, *L'ordinamento comunale*, cit., 288.

Il Testo Unico adottato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383 dispose che l'ufficio di consultore fosse gratuito così come quello di podestà e di vice-podestà⁹¹.

Nemmeno il d.l.lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 che disciplinò la *Ricostituzione delle amministrazioni comunali su base elettiva* affrontò il problema della compensazione dei membri delle assemblee elettive. Il decreto luogotenenziale evitò, infatti, di pronunciarsi sul punto, limitandosi a rinviare al r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 per le attribuzioni ed il funzionamento degli organi. Solo consentì, come già previsto nelle normative precedenti, che fosse fissata un'indennità di carica per il Sindaco e per gli Assessori⁹².

3. La progressiva attuazione dell'art. 51 Cost. da parte del Legislatore ed il riconoscimento dell'indennità di presenza.

L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana pose anche per le cariche elettive locali il problema di come dare attuazione all'art. 51 Cost. e, quindi, garantire il diritto di accedervi in condizioni di eguaglianza.

Come già visto per i consiglieri regionali, la Costituzione non esplicita il principio indennitario per i rappresentanti nell'assemblee locali. Ad essi spetta, come ad ogni altro rappresentante, il diritto alla conservazione del posto di lavoro e a disporre, senza per questo subire penalizzazioni, del tempo necessario al fine di svolgere le funzioni pubbliche assunte con la necessaria disciplina ed onore.

L'attuazione delle previsioni costituzionali e le valutazioni circa la necessità di introdurre ulteriori misure, tra cui anche l'indennità, spetta al Legislatore. Nel far questo, egli è chiamato a tenere in conto le osservazioni della Corte costituzionale e, quindi, sia a contrastare "il fatto non positivo" che la maggiore agiatezza o ricchezza costituisca un vantaggio, che consente più agevolmente, anche a livello locale, di dedicare tempo all'attività politica, sia ad articolare le diverse misure, valutando "la compiuta disciplina delle implicazioni d'ordine economico, connesse all'attività pubblica svolta": il che significa valutare l'*an* dell'indennità e, in caso di positiva valutazione, la sua concreta articolazione (indennità di funzione, indennità di presenza e rimborsi) e il suo complessivo ammontare⁹³.

⁹¹ Per il Podestà ed il vice-podestà consentì, solo in casi eccezionali e compatibilmente con lo stato finanziario dell'ente, che il Prefetto, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno disponesse un'indennità di carica a valere sui fondi dell'ente stesso. Per un esame delle trasformazioni introdotte v. F. MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2016, 15 ss.

⁹² L'art. 3 del d.lgs.lgt. stabilì che l'indennità potesse essere assegnata, compatibilmente con le condizioni finanziarie del Comune e che il suo importo fosse fissato dal Consiglio comunale, sotto condizione che la relativa deliberazione fosse approvata dalla Giunta provinciale amministrativa.

⁹³ Nella sent. n. 35 del 1981 la Corte costituzionale aveva affermato che "la Costituzione non

Questo, come successivamente precisato dalla Corte, significa che qualsivoglia misura debba rispettare criteri di adeguatezza ed essere rispondente all'obiettivo di agevolare quanto più possibile la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica del Paese⁹⁴.

Il fondamento per l'intervento dello Stato era, in una prima fase, da ricercarsi nell'art. 128 Cost., che stabiliva che "Province e Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica"⁹⁵.

Dopo la riforma del Titolo V, nel 2001, il fondamento del potere legislativo dello Stato è da ricercarsi nell'art. 117, comma 2, lett. p)⁹⁶.

L'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane non può però essere letta come il lasciapassare per un intervento che cancelli gli spazi di autonomia degli enti locali che, pure dopo l'abrogazione dell'art. 128 Cost., continuano a vedere saldamente garantita la loro autonomia nell'art. 5 e nel nuovo art. 114 Cost., che al comma 2, equipara questi ultimi alle Regioni quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione⁹⁷.

esige che i lavoratori dipendenti siano puntualmente compensati – a carico dei rispettivi datori di lavoro – per qualsivoglia sacrificio o svantaggio di ordine economico, dovuto all'adempimento di pubbliche funzioni (...), il terzo comma dell'art. 51 Cost. si limita a stabilire il principio della conservazione del posto di lavoro, quanto al lavoratore 'chiamato a funzioni elettive'; ma non richiede affatto, pur non escludendolo a priori, che il periodo di assenza dal lavoro, nel corso del quale la prestazione del lavoratore sia resa impossibile od inesigibile dall'esercizio delle funzioni predette, venga retribuito né in tutto né in parte". Nella successiva sent. n. 194 del 1981, la Corte specificò che "la formula usata nell'art. 51 Cost. 'diritto di conservare il posto di lavoro' non intende certo diminuire le garanzie del dipendente, ma assicurare un trattamento minimo che il legislatore, nella sua discrezionalità e ove questa sia legittimamente esercitata, può migliorare con riguardo alle peculiarità del caso, allo scopo di rendere sempre più agevole la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica del Paese".

⁹⁴ La Corte costituzionale, nella sent. n. 454 del 1997 ha affermato che "la compiuta disciplina delle implicazioni d'ordine economico, connesse all'attività pubblica svolta, (...) rimane affidata alle scelte del Legislatore" e che "le indennità considerate costituiscono un ristoro forfettario per le funzioni svolte, rimesso al legislatore sia nell'entità sia nei limiti (...) e non di completa reintegrazione delle perdite economiche". In *Giur. cost.*, 43, 1, 1998, 305 ss.

⁹⁵ L'interpretazione dell'art. 128 Cost. era una questione assai delicata. Infatti, una svalutazione dell'autonomia riconosciuta a Comuni e Province avrebbe avuto come effetto ridurre ad una pagina bianca la normativa costituzionale rispetto alle Province ed ai Comuni, consentendo allo Stato la massima discrezionalità rispetto alla loro posizione effettiva. Al contrario, una lettura dell'art. 128 Cost. congiunta con l'art. 5 avrebbe valorizzato l'ambito di autonomia garantito, fungendo anche da limite all'intervento statale. V. sul punto la ricostruzione di F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie*, cit., 249-251, anche con riferimento all'ampia bibliografia citata, rappresentativa delle due posizioni succintamente rammentate.

⁹⁶ Così tra l'altro incidentalmente la Corte cost. nella sent. n. 157 del 2007 proprio pronunciandosi su un intervento dello Stato sulle indennità a livello locale.

⁹⁷ V. su questo tema la posizione di P. Caretti, che giunge ad immaginare che gli Statuti possano derogare alle disposizioni "non di principio" della legislazione statale (ID., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 953). All'opposto la tesi di

Nel nuovo sistema costituzionale, così come in precedenza, si pone, quindi, il problema di quali spazi di autonomia residuino per gli Statuti degli enti locali e, per l'oggetto dell'indagine, se ve ne siano riguardo allo *status* economico degli amministratori.

Come si vedrà dall'esame delle discipline statali, che si sono succedute in materia, lo spazio di discrezionalità riconosciuto agli enti locali è stato assai variabile, con una tendenza alla contrazione nei tempi più recenti.

Nella ricostruzione degli interventi dello Stato sulle garanzie e sullo *status* economico dell'amministratore locale sono identificabili tre o quattro fasi a seconda che l'attuale assetto normativo sia considerato nuovo rispetto a quello precedente, pur in mancanza di una formale cesura.

Procedendo con ordine, la prima fase ruota attorno al *Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi comunali* adottato nel 1951. Il d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203 è frutto del coordinamento in T.U. dei decreti luogotenenziali adottati al fine di ripristinare il carattere elettivo delle amministrazioni locali e della legge 24 febbraio 1951, n. 84, recante *Norme per l'elezione dei Consigli comunali*⁹⁸.

L'art. 7 del Testo Unico del 1951 prevedeva solo che un'indennità potesse essere assegnata al Sindaco e agli assessori, previa verifica della compatibilità con la situazione finanziaria del Comune, nella misura fissata dal Consiglio comunale con una deliberazione sottoposta all'approvazione della Giunta provinciale⁹⁹.

Questa evenienza era però qualificata come una possibilità, tra l'altro vincolata da una serie di paletti economici e dimensionali, e non come un obbligo

T.F. GIUPPONI il quale ritiene che l'art. 114 Cost. non abbia in realtà equiparato la potestà statutaria degli enti locali a quella delle Regioni. (ID., *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, cit., 214-215). Una tesi intermedia è sostenuta da S. MANGIAMELI, *La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale. Atti del Convegno* (Trapani, 3-4 maggio 2002), Quattrosoli, Palermo, 2002, 167 ss. Sul tema si inserisce anche il problema di una possibile incisione della legislazione regionale. V. in proposito, G. MARCHETTI, *Le autonomie locali tra Stato e Regioni. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. 120 ss. nonché R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, 971. Per un'analisi approfondita dell'art. 114 Cost. si v. G. DE MURO, *Commento all'articolo 114 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 2169 ss.

⁹⁸ Per le Province non c'è in questa fase un'opera di eguale sistemazione. Rimangono dunque in vigore le normative adottate precedentemente con le integrazioni resesi necessarie dopo la caduta del fascismo. In questo senso, oltre ai decreti luogotenenziali, occorre ricordare la legge 8 marzo 1951, n. 122 recante *Norme per l'elezione dei Consigli provinciali*, che però non interviene in materia di indennità, aspettative e permessi.

⁹⁹ In maniera più organica confermarono questo indirizzo la legge 11 marzo 1958, n. 208, recante *Corresponsione di indennità di carica agli amministratori comunali e provinciali e rimborso di spese agli amministratori provinciali* e l'art. 7 della legge 16 maggio 1960, n. 570, *Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*.

di legge¹⁰⁰. Inoltre, la corresponsione dell'indennità e dei rimborsi era a carico del bilancio comunale e provinciale, senza dar per questo origine ad alcun trasferimento aggiuntivo da parte dell'erario pubblico.

Le legislazioni che seguirono mantennero fermo il principio generale della gratuità del mandato, consentendo solo in casi eccezionali la possibilità di corrispondere un'indennità o un rimborso spese. Tali emolumenti furono previsti a livello comunale per i soli amministratori con funzioni di governo. A livello provinciale, la legge 11 marzo 1958, n. 208, riconobbe anche ai consiglieri "il rimborso delle spese di viaggio" e, in caso di necessità di pernottamento, anche il rimborso delle spese di soggiorno¹⁰¹.

Per quanto riguarda le misure non "remunerative", ma volte a favorire l'esercizio del mandato in condizioni di eguaglianza, occorre dire che esse furono, in questa fase, assai deboli. I diritti sanciti nell'art. 51 Cost. rimasero a lungo senza la necessaria attuazione legislativa. Solo nel 1966 e solo per i dipendenti dello Stato furono disciplinati il diritto di aspettativa ed il diritto di assentarsi per il tempo necessario all'espletamento del mandato, provvedendo alla ripartizione dei relativi oneri tra l'amministrazione e l'ente.

La seconda fase che è possibile individuare si apre all'inizio degli anni Settanta e si chiude con l'approvazione della legge 3 agosto 1999, n. 265. Essa è temporalmente assai ampia ed è caratterizzata da un'imponente opera di sistemazione.

Essa si apre con l'attuazione dei diritti del lavoratore, sanciti nell'art. 51 Cost., attraverso una normativa unitaria, cioè non più limitata ai dipendenti dello Stato, delle aspettative, delle assenze retribuite e dei permessi non retribuiti. La svolta trae origine dall'approvazione dello Statuto dei lavoratori¹⁰². L'art. 31 dello Statuto dispone per tutti i lavoratori "chiamati a svolgere funzioni pubbliche elettive" il diritto, a richiesta, ad essere collocati in aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato. Per i lavoratori che non usu-

¹⁰⁰ Esemplificativo di ciò era l'art. 7, T.U. 5 aprile 1951, n. 203 per cui la concessione dell'indennità poteva avvenire solo "compatibilmente con le condizioni finanziarie del Comune".

¹⁰¹ Così art. 6, comma 1, secondo capoverso, legge 11 marzo 1958, n. 208. La misura delle spese di soggiorno era stabilito nella misura di lire 2000 per ciascun giorno di seduta, elevate a lire 3000 qualora si rendesse necessario il pernottamento nel capoluogo.

¹⁰² V la legge 20 maggio 1970, n. 300 *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*. Ulteriori specifiche disposizioni vennero adottate con atti successivi. Per il trattamento dovuto a seguito di missioni compiute a favore dell'ente locale v. l'art. 26 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 *Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali*; in merito all'estensione dei permessi ai consiglieri circoscrizionali v. l'art. 18 della legge 8 aprile 1976, n. 278 recante *Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune*. V. anche la legge 23 aprile 1981, n. 154 *Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale* e la legge 5 luglio 1982, n. 441, recante *Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti*.

fruiscono dell'aspettativa, l'art. 32 dello Statuto riconosce esplicitamente il diritto ad assentarsi dal servizio per il tempo necessario e senza alcuna decurtazione della retribuzione¹⁰³.

Sempre nella prima parte degli anni Settanta si ebbe anche il superamento pieno del principio della gratuità del mandato elettivo. La legge 26 aprile 1974, n. 169, confermò, infatti, la possibilità per i Consigli comunali e provinciali di stabilire un'indennità di funzione per gli amministratori¹⁰⁴ e, soprattutto, stabili, *ex artt.* 5 e 6, la corresponsione ai consiglieri comunali e provinciali di un'indennità di presenza per ogni giornata di partecipazione da stabilirsi entro i limiti disposti, per fasce di popolazione, dalla legge stessa. La definizione dell'ammontare preciso era rimesso alla deliberazione del Consiglio, contestualmente all'approvazione del bilancio annuale di previsione, ed aveva carattere di spesa obbligatoria e soggetta solo al controllo di legittimità. L'art. 7 della medesima legge stabilì anche il rimborso a tutti i consiglieri comunali e provinciali delle spese effettivamente sostenute, nel caso in cui risiedessero fuori del capoluogo, per la partecipazione a ciascuna seduta del consiglio¹⁰⁵.

Il ricongiungimento delle discipline, elaborate negli anni Settanta, in materia di permessi, assenze retribuite e permessi e di quelle relative al "trattamento economico dell'amministratore locale" avvenne con la legge 27 dicembre 1985, n. 816, recante norme su *Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali*.

Tale legge può essere considerata la prima normativa a dare attuazione organica alle previsioni costituzionali di cui all'art. 51 Cost., in riferimento al livello locale. Per quanto riguarda le aspettative, le assenze retribuite ed i permessi, essi furono garantiti a tutti i lavoratori, a prescindere non solo dalla condizione di dipendente privato o dello Stato, ma pure dal ruolo assunto in seno all'ente locale. Questo fu possibile grazie ad un'attività di puntuale specificazione della ripartizione degli oneri riflessi ossia del costo per il mancato svolgimento dell'attività lavorativa tra il datore di lavoro e l'ente territoriale. Il principio seguito fu quello dell'erogazione delle retribuzioni o degli oneri contributivi da parte del datore di lavoro prevedendo però il rimborso da parte dell'ente locale.

Per quanto riguarda l'indennità, l'elemento di maggiore novità introdotto dalla legge n. 816 del 1985 è dato dal venir meno della discrezionalità dell'ente

¹⁰³ La medesima norma dello Statuto dei lavoratori, per i soli amministratori che siano sindaci, presidenti o assessori, prevede anche il diritto a disporre di un certo numero di ore mensili (inizialmente trenta) di permessi non retribuiti per lo svolgimento di attività connesse con la carica.

¹⁰⁴ La corresponsione divenne un obbligo a seguito dell'entrata in vigore della legge 18 dicembre 1979, n. 632.

¹⁰⁵ V. in proposito la legge 26 aprile 1974, n. 169 e specificamente gli artt. 5 e 6, per le diverse fasce di popolazione di Comuni e Province cui agganciare il gettone di presenza e l'art. 7 per il rimborso delle spese ammissibili.

nella quantificazione delle indennità di funzione e di quelle di presenza. In questo senso gli artt. 10 e 11 di tale legge, l'uno dedicato ai consiglieri comunali e l'altro ai consiglieri provinciali, provvedono a definire quattro fasce di popolazione per ciascun ente e a fissare l'ammontare dei gettoni di presenza per la partecipazione alle attività consiliari¹⁰⁶. Importante è il riferimento alle attività consiliari che apre la strada, da parte della legge in questione, anche al riconoscimento del gettone di presenza per la partecipazione all'attività delle Commissioni consiliari. Questo contribuisce in modo significativo alla sostanziale affermazione, anche a livello locale, del principio per cui ogni attività svolta nell'ambito delle proprie funzioni rappresentative debba essere compensata¹⁰⁷.

4. L'indennità dei consiglieri locali come parte integrante dello *status* degli amministratori locali nel T.U. n. 267 del 2000.

La terza fase si apre con l'approvazione della legge 3 agosto 1999, n. 265, poi confluita nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (d'ora in avanti TUEL) di cui al d.lgs. n. 267 del 2000¹⁰⁸.

L'intervento normativo mira al riordino complessivo dell'ordinamento locale, anche alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge 8 giugno 1990, n. 142. In quest'ottica devono essere inquadrati le norme sullo *status* degli amministratori locali nell'omonimo Capo IV del Titolo III della Parte Prima del TUEL¹⁰⁹.

L'art. 77 TUEL è la norma cardine che, riprendendo il disposto costituzionale, riconosce, *ex comma 1*, il diritto di ogni cittadino a ricoprire cariche

¹⁰⁶ L'art. 15 della legge n. 816 del 1985 stabiliva anche che un aggiornamento periodico delle indennità dovesse essere effettuato, sulla base di parametri predeterminati, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con quello del tesoro.

¹⁰⁷ V. in proposito, N. LAUDISIO, M. LAUDISIO, *L'amministratore locale. Status, obblighi, divieti e sanzioni dopo la legge n. 56 del 2014 (cd. Legge Delvrio)*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, 11.

¹⁰⁸ La delega al Governo per l'adozione di un testo unico in materia di ordinamento degli enti locali era stata concessa dall'art. 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265. Il T.U. del 2000 si trovò immediatamente a dover fare i conti con la riforma costituzionale dell'anno successivo. V. sul punto F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo t.u.) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, spec. 436 ss.; F. PINTO, *Il Testo unico degli enti locali dopo la riforma: tra incertezze statali e incertezze regionali*, in *Quad. cost.*, 2002, spec. 295 ss.

¹⁰⁹ Sullo status degli amministratori locali, v. *ex multis*, A. VIGNERI, *Nuovo ordinamento degli Enti Locali e status degli amministratori*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1999; M. ROMBOLÀ, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle riforme costituzionali del 2001*, Il Mulino, Bologna, 2002, 377 ss.; P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2003, 103 ss.

pubbliche e ad espletare il mandato e prevede, a specifica garanzia di questo diritto, che l'amministratore usufruisca di indennità e rimborsi spese e disponga del tempo, dei servizi e delle risorse necessarie previsti di seguito dalla legge.

Il comma 2 dell'art. 77 TUEL specifica la nozione di amministratore, prevedendo che con tale qualifica si intendono "i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei Comuni, anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani, e provinciali, gli assessori delle Comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di Comuni, dei consorzi e degli organi di decentramento".

La strada prescelta dal TUEL è quindi, almeno a livello di qualifica formale, di non distinguere tra amministratori con responsabilità di governo dell'ente, e dunque, i sindaci, gli assessori, i presidenti provinciali e gli amministratori-rappresentanti negli organi collegiali. Al pari il TUEL equipara, almeno formalmente gli amministratori degli enti costituzionalmente previsti a quelli degli enti territoriali previsti dalle leggi di riforma dell'ordinamento locale.

Questa parificazione formale non preclude, tuttavia, una distinzione sostanziale, che è avvenuta, almeno in parte, nelle norme successive del TUEL. Le distinzioni introdotte riguardano sia i doveri e gli oneri specifici connessi con ciascuna carica sia le prerogative ed i benefici riconosciuti alle diverse tipologie di amministratori.

L'art. 78 TUEL specifica i doveri e la condizione giuridica dell'amministratore locale. Dopo aver affermato, nel comma 1, il principio per cui il loro comportamento, indipendentemente dal ruolo e dalle funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, individua alcuni specifici divieti.

Alcuni sono di carattere generale, come il dovere di astensione dalle discussioni o votazioni aventi ad oggetto interessi propri degli amministratori, di loro parenti o affini oppure il divieto di ricoprire incarichi ed assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o sottoposti al controllo della medesima amministrazione locale.

Altri sono specifici per i membri della Giunta e consistono in penetranti obblighi di astensione dall'esercizio di attività professionali in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio amministrato.

A fronte dei divieti, in prima attuazione dell'art. 51 Cost., è riconosciuto a tutti gli amministratori lavoratori dipendenti, pubblici o privati, il diritto a non essere trasferiti, senza espresso consenso, per tutta la durata del mandato.

A queste due norme, avente carattere generale seguono due gruppi di disposizioni tra loro omogenee: da un lato, gli artt. 79, 80 e 81 TUEL regolano rispettivamente i permessi, le licenze, le aspettative ed i relativi oneri; da un altro lato, gli artt. 82, 83 e 84 disciplinano indennità, divieti di cumulo e rimborsi spese.

Con riferimento al primo gruppo di norme, i permessi di cui all'art. 79

TUEL sono, nella versione originaria del Testo Unico, riconosciuti a tutti i lavoratori dipendenti facenti parti dei Consigli (comunali, provinciali, metropolitani, delle comunità montane, e circoscrizionali)¹¹⁰. Essi consistono nel diritto di assentarsi dal lavoro per l'intera giornata del Consiglio, nel diritto di non prendere servizio prima delle otto nel caso in cui il Consiglio fosse stato convocato – come spesso accade – nelle ore serali e del diritto di assentarsi dal lavoro nel giorno successivo laddove il Consiglio si fosse protratto oltre la mezzanotte.

Permessi più brevi sono, inoltre, riconosciuti ai consiglieri che assumono ruoli in Commissioni o nella Conferenza dei capigruppo o per partecipare alle riunioni di altri organismi previsti dallo Statuto dell'ente locale. In particolare ai consiglieri componenti gli organi esecutivi, ai presidenti dei consigli comunali e provinciali, con popolazione superiore ai 15 mila abitanti, il Testo Unico riconosceva il diritto di assentarsi dai posti di lavoro per 24 ore al mese elevabili, in casi limitati, a 48 ore.

Per tutti i Consiglieri, indipendentemente dal loro ruolo, l'art. 79 T.U. consente di ottenere ulteriori permessi, in questo caso non retribuiti, per 24 ore lavorative mensili. Ogni permesso a norma di legge doveva documentarsi mediante attestazione dell'ente¹¹¹.

L'art. 80 disciplina i cd. oneri riflessi.

Il tentativo perseguito dal Testo Unico è quello di trovare una mediazione tra l'interesse a che il consigliere lavoratore possa usufruire dei permessi necessari al compimento della sua attività e l'interesse privato del datore di lavoro a non vedersi gravato di oneri non corrispondenti al lavoro prestato effettivamente. Di qui, la previsione per cui il datore di lavoro (pubblico o privato) provvedesse a corrispondere al lavoratore quanto dovuto per retribuzioni, assicurazioni e contributi e fosse poi rimborsato dall'ente entro 30 giorni.

L'art. 81 è dedicato al regime dell'aspettativa. Essa è stata sin dall'origine, intesa come non retribuita. Nella sua originaria formulazione tale norma prevedeva che tutti gli amministratori locali potessero a loro richiesta usufruirne. Tale facoltà era quindi inizialmente riconosciuta a tutti i consiglieri, indipendentemente dalla tipologia di ente, dalla sua popolazione e dal ruolo in esso assunto.

Il secondo gruppo di norme riguarda, più propriamente, il “trattamento economico complessivo” degli amministratori locali e tra questi, dei consiglieri¹¹².

L'art. 82 TUEL è la norma dedicata all'indennità. Essa amplia, rispetto alla legge n. 816 del 1995, il novero dei beneficiari. Nel solco del tentativo di det-

¹¹⁰ Per i consigli circoscrizionali era comunque presente il limite dei 500 mila abitanti del Comune di riferimento.

¹¹¹ V. sul punto specificamente P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, cit., 105-106.

¹¹² V. in proposito P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, cit., 107.

tare una disciplina esaustiva degli amministratori locali sono inclusi i futuri componenti degli organi delle città metropolitane (ancorché non istituite in quel momento), il presidente ed i consiglieri circoscrizionali ed i presidenti dei consigli comunali e provinciali.

Essa distingue tra indennità di funzione ed indennità di partecipazione (gettone di presenza). Le due indennità sono, *ab origine*, non cumulabili nell'ambito del medesimo ente. La legge prevede che tali indennità siano ridotte della metà per i lavoratori dipendenti che non si collochino in aspettativa¹¹³.

Le indennità di funzione spettano agli amministratori in senso stretto e ai consiglieri che abbiano assunto la carica di Presidente del Consiglio comunale o provinciale¹¹⁴. Il gettone di presenza è, invece, previsto per tutti i consiglieri, indipendentemente, in origine, dal fatto che si tratti di consigliere provinciale, comunale o circoscrizionale¹¹⁵. Tali emolumenti, indennità di funzione o gettoni di presenza, sono equiparati a fini fiscali ai redditi da lavoro dipendente¹¹⁶.

Per quanto riguarda la quantificazione, essa è rinviata, ai sensi del comma 8 dell'art. 82 TUEL, ad un decreto del Ministro dell'Interno, da adottarsi "di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-Città".

I criteri enunciati dal TUEL sono numerosi e riguardano, in particolare, la dimensione geografica, la popolazione (tenendo conto delle fluttuazioni stagionali), l'orografia ed il bilancio dell'ente. Il Ministro gode certamente, nell'ambito dei criteri enunciati, di un'ampia discrezionalità. Il potere ministeriale incontra un limite, nella versione originaria del Testo Unico, nella possibilità riconosciuta agli stessi Consigli comunali e provinciali di intervenire a diminuire o aumentare l'ammontare delle indennità pur con specifiche limitazioni di bilancio.

Il decreto ministeriale, adottato nel 2000 e successivamente mai modificato, prevedeva una distinzione preliminare tra Comuni e Province e poi, all'interno delle due categorie di enti, individuava, sulla base del numero di cittadini residenti, quattro fasce per le Province e addirittura dieci fasce per i Comuni, cui corrispondevano indennità di funzione e gettoni di presenza assai differenziati.

Per le Province, l'indennità di funzione del Presidente del Consiglio provinciale oscillava dai 2.685,58 euro ai 4.531,91 euro mensili ed il gettone di

¹¹³ Essa spetta nella misura intera a coloro che non possono avvalersi di tale facoltà ossia lavoratori autonomi, pensionati e studenti. La mancata previsione della decurtazione per il lavoratore autonomo che continui ad esercitare la propria attività lavorativa segna inevitabilmente una differenza di trattamento rispetto al lavoratore dipendente.

¹¹⁴ Nel caso in cui l'amministratore, lavoratore dipendente, non abbia richiesto l'aspettativa, l'indennità di funzione è dimezzata.

¹¹⁵ Cfr. sul punto M. ROMBOLÀ, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, cit., 379.

¹¹⁶ L'equiparazione è solo esclusa ai fini dell'applicazione delle regole relative al cumulo tra redditi e pensioni.

presenza per i consiglieri dai 35 ai 100 euro per giorno di presenza alle sedute del Consiglio o delle Commissioni¹¹⁷.

Per i Comuni l'indennità di funzione del Presidente del Consiglio comunale variava, in maniera assai significativa, dai 64,56 ai 5.069 euro mensili ed i gettoni di presenza dai 17,04 ai 103,21 euro per la partecipazione alle sedute del Consiglio o delle Commissioni consiliari¹¹⁸.

Come si evince abbastanza chiaramente dai dati, se, da un lato, la spesa complessiva poteva forse dirsi ingente, alla luce delle migliaia di enti locali presenti sul territorio nazionale, da un altro lato, le indennità corrisposte ai singoli beneficiari potevano dirsi idonee a rappresentare un serio ristoro solo per alcune figure apicali e per i consiglieri dei Comuni più grandi.

Per quanto riguarda i divieti di cumulo, l'art. 83 TUEL, in origine, prevedeva che i parlamentari nazionali o europei e consiglieri regionali potessero percepire, se consiglieri comunali, i relativi gettoni di presenza, ma non l'indennità di funzione se Sindaci o membri di Giunta¹¹⁹.

Infine, l'art. 84 TUEL riconosceva due tipologie di rimborso. Un rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute dagli amministratori (inclusi i consiglieri), che risiedono fuori dal capoluogo ove ha sede l'ente, per la partecipazione alle sedute dei relativi organi. Un altro rimborso, associato ad un'indennità di missione, solo nella circostanza in cui, in ragione del loro mandato, l'amministratore dovesse recarsi fuori del Comune¹²⁰.

Il principio cui complessivamente si ispirava originariamente il TUEL era quindi quello per cui il rappresentante dovesse poter disporre, senza alcuna penalizzazione né per lui né per il datore di lavoro, delle aspettative e dei permessi necessari per la funzione assunta e di una compensazione, maggiore o minore a seconda dell'attività effettivamente svolta. Questo principio ispirava tutte le previsioni analizzate, le indennità come i rimborsi, ed era certamente difficile sostenere che gli emolumenti previsti potessero realmente consentire ai percettori di vivere grazie ad essi.

5. Gli interventi emergenziali degli ultimi quindici anni sullo *status* e sulle indennità degli amministratori locali.

Il modello disegnato dal TUEL è stato oggetto, negli ultimi quindici anni, di significativi cambiamenti. Numerosi interventi normativi si sono susseguiti

¹¹⁷ L'indennità del Presidente della Provincia variava dai 4131 ai 6972 euro mensili.

¹¹⁸ L'indennità del Sindaco variava dai 1219 ai 7798 euro mensili.

¹¹⁹ Cfr. sul punto M. ROMBOLÀ, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, cit., 377.

¹²⁰ Cfr. sul punto M. ROMBOLÀ, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, cit., 378-379.

sullo *status* degli amministratori locali ed hanno inciso, in particolare, sui permessi e le aspettative, da un lato, e sulle indennità ed i rimborsi, da un altro lato. Tali provvedimenti, di carattere dichiaratamente emergenziale, sono stati ispirati dalla medesima logica “di riduzione dei costi della politica” e “di contenimento degli sprechi” che ha guidato l’intervento sui trattamenti economici dei parlamentari e dei consiglieri regionali¹²¹.

Questo è avvenuto nonostante la situazione a livello locale fosse oggettivamente assai diversa da quella regionale e nazionale e, soprattutto, in controtendenza rispetto all’incremento di competenze e responsabilità per gli amministratori comunali¹²².

Per comprendere in modo puntuale i mutamenti introdotti rispetto al TUEL occorre ripercorrere, seppur brevemente, le tappe dell’intervento statale¹²³.

La prima tappa si realizza nel triennio 2006-2008.

In prima battuta, occorre ricordare la legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*, che, ex art. 1, comma 54 ha disposto “per esigenze di coordinamento della finanza pubblica” la rideterminazione in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all’ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 delle indennità di funzioni spettanti agli amministratori locali, delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali e delle comunità montane e delle utilità, comunque denominate, spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei consiglieri in ragione della carica rivestita¹²⁴.

Successivamente, la legge 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, ex art. 2, comma 25, è intervenuta a modificare il TUEL introducendo un nuovo tetto all’ammontare percepibile nell’ambito di un mese da un consigliere. Il limite è stato fissato in riferimento all’indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente di Provincia nella misura di un quarto. Ancora più rilevante è stato il divieto di corrispondere alcun gettone ai consiglieri circoscrizionali. In questo modo, è stato reintrodotta nell’ordinamento il principio della gratuità di un’attività rappresentativa, ancorché solo per la partecipazione a tali assemblee.

La medesima legge è, inoltre, intervenuta sulle aspettative non retribuite.

¹²¹ V. la ricostruzione di G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3, 2011, 457 ss.

¹²² Basti citare in proposito i poteri di ordine pubblico attribuiti, ad esempio al sindaco ai sensi della legge n. 125 del 2008. V. in proposito, AA.VV., *Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana*, Citalia Fondazione ANCI, 2009.

¹²³ V., per un esame accurato della normativa con menzione delle diverse innovazioni introdotte, N. LAUDISIO, M. LAUDISIO, *L’amministratore locale. Status, obblighi, divieti e sanzioni dopo la legge n. 56 del 2014 (cd. Legge Delrio)*, cit., 29 ss.

¹²⁴ V. in proposito Corte cost. n. 157 del 2007.

La facoltà di richiederle è stata assai limitata per i consiglieri attraverso la previsione per cui, nel periodo di aspettativa, essi, diversamente dagli altri amministratori locali, assumono a proprio carico l'intero pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e contributivi. Questo evidentemente rende impraticabile questa opzione per la gran parte dei consiglieri comunali. Infatti soprattutto per i Comuni più piccoli il gettone di presenza non compenserebbe nemmeno la spesa per questi oneri.

A conclusione di questa prima tappa dell'intervento statale, il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è nuovamente intervenuto sulle indennità. Tale decreto, nell'ambito del nuovo Patto di stabilità interno, ha previsto, ex art. 61, comma 10, per gli enti che non rispettino il patto di stabilità, la riduzione del trenta per cento dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza rispetto al loro ammontare alla data del 30 giugno 2008, ossia in aggiunta alla riduzione già disposta dalla legge Finanziaria per il 2006. Il medesimo comma ha, inoltre, disposto la sospensione triennale, fino cioè al 2011, di ogni possibilità di incremento delle indennità e dei gettoni di presenza¹²⁵.

La seconda tappa dell'intervento statale coincide con il triennio 2010-2012 e dunque con la cd. crisi del debito sovrano¹²⁶. L'intervento dello Stato si è fatto ancora più incisivo. Il Governo è intervenuto, in questa fase, con quattro decreti legge a distanza di pochi mesi l'uno dall'altro¹²⁷.

Il primo è il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

L'art. 5 di tale decreto, già citato nel capitolo precedente con riferimento alle riduzioni disposte sulle indennità dei parlamentari, ha apportato numerose modifiche anche rispetto agli emolumenti concessi a livello locale.

In primo luogo, il comma 6 dell'art. 5, ha previsto un'ulteriore diminuzione delle indennità di una quota oscillante tra il 3 ed il 10 per cento a seconda del-

¹²⁵ Inoltre, l'art. 77 *bis* del decreto n. 112 del 2008 ha pure disposto, al fine di assicurare il raggiungimento del patto di stabilità interno, che il rimborso per le trasferte dei consiglieri fosse calcolato moltiplicando il numero dei chilometri percorsi per un quinto del prezzo del carburante.

¹²⁶ V. sulla connessione tra riforme e crisi economica L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazione del governo locale*, in *Libro dell'anno del Diritto* 2012, Treccani, Roma, 2012.

¹²⁷ V. in proposito l'opera collettanea di F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, e qui in special modo, i saggi di F. PIZZETTI, *La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma*, cit., 17 ss.; L. ANTONINI, *Lo stato di attuazione dei decreti del federalismo fiscale e rapporti con il riassetto territoriale*, cit., 165 ss.; A. POGGI, *Analisi delle sentenze della Corte costituzionale relative al rapporto Stato, Regioni, enti locali*, cit., 209 ss.

le dimensioni dell'ente¹²⁸. Inoltre, al fine di assicurare la cogenza della misura, il decreto ha disposto l'abrogazione della norma del TUEL che prevedeva la possibilità di adeguamento dei gettoni di presenza attraverso decisioni consiliari.

In secondo luogo, il decreto legge ha provveduto, *ex art. 5, comma 8, lett. a)*, a rafforzare i divieti di cumulo, specificando che il divieto, per i parlamentari nazionali ed europei, nonché per i consiglieri regionali, si estende a ogni emolumento.

In terzo luogo, il decreto *ex art. 5, comma 9, lett. b)* ha soppresso tutti i rimborsi forfettari spettanti ai consiglieri per raggiungere le sedi istituzionali, precisando che spetta loro solo il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute.

Infine, ha stabilito l'abolizione, con esclusione per i consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane, di qualsivoglia compenso per i consiglieri circoscrizionali, per gli amministratori di comunità montane, di Unioni di Comuni ed altre forme associative nonché introdotto, per i consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane, un limite agli oneri riflessi legati ai permessi lavorativi pari ad un quarto dell'indennità prevista per il sindaco del Comune capoluogo¹²⁹.

Il secondo intervento d'urgenza del Governo è avvenuto, a distanza di un anno, con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

Esso ha, in primo luogo, ridotto, ai sensi dell'art. 16, comma 21, i permessi per i Consiglieri. Non più autorizzati ad assentarsi per l'intera giornata, ma solo "per il tempo strettamente necessario per la partecipazione" e "per il raggiungimento del luogo di svolgimento del consiglio"¹³⁰.

In secondo luogo, in sede di conversione, la legge ha pure previsto, nell'ottica dell'accorpamento dei piccoli Comuni nelle Unioni, che ai "consiglieri dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti" non fossero più applicabili le disposizioni di cui all'art. 82 TUEL in tema di indennità e quelle di cui all'art. 80 TUEL in materia di permessi, fatto salvo il diritto ad ottenere dal datore di

¹²⁸ La norma rinviava la determinazione ad un successivo decreto del Ministero dell'Interno, chiamato a ridurre gli emolumenti di una percentuale pari al 3 per cento per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le Province con popolazione fino a 500.000 abitanti, di una percentuale pari al 7 per cento per i Comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti e per le Province con popolazione tra 500.001 e un milione di abitanti e di una percentuale pari al 10 per cento per i restanti Comuni e per le restanti Province. Sono esclusi dall'applicazione della disposizione i Comuni con meno di 1000 abitanti.

¹²⁹ Ad eccezione di quelli previsti per i consigli circoscrizionali delle Città metropolitane.

¹³⁰ Per quanto riguarda i Comuni fino a 15000 abitanti, l'art. 16, comma 19, della legge n. 148 del 2011 ha pure previsto che le riunioni del Consiglio comunale e delle Commissioni debbano tenersi *preferibilmente* in un arco temporale non coincidente con l'orario di lavoro. Il che sembra rendere evidente che il Legislatore si sia ispirato ad una concezione volontaristica dell'attività politica molto diversa da quella della nostra Costituzione.

lavoro la retribuzione delle assenze dal servizio giustificate dalla funzione.

Gli ultimi due interventi sullo *status* degli amministratori locali, realizzati nel biennio considerato, hanno riguardato essenzialmente il livello provinciale. Il riferimento è all'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*¹³¹, e agli artt. 17 e 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*¹³².

Le norme citate, come noto, miravano all'istituzione delle Città Metropolitane ed all'accorpamento delle Province. Entrambi gli Enti erano costruiti come enti di secondo grado¹³³.

Per l'analisi qui svolta, occorre dire che i due atti introducevano il principio della gratuità, specificando che le cariche delle nuove Province e delle istituende Città metropolitane erano da intendersi a titolo onorifico e che dunque ad esse non era associata alcuna remunerazione.

Come noto, il tentativo di riformare l'amministrazione provinciale tramite decretazione d'urgenza fu dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013. La Corte, nella sua sentenza ha certamente riconosciuto alla competenza legislativa dello Stato la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., ma ha precisato che questo non rende legittimo un intervento con decreto legge per stabilire norme ordinamentali. Queste, infatti, non possono essere "interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse entro i limiti tracciati dai commi 2 e 3 dell'art. 77 Cost."¹³⁴. La conseguente declaratoria di incostituzionalità è avvenuta quindi sul piano formale della violazione dei presupposti per la decretazione d'urgenza di cui all'art. 77 Cost. senza entrare nel merito degli altri motivi di gravame adottati dalle ricorrenti¹³⁵.

¹³¹ Con particolare riguardo al d.l. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, si veda quanto sostenuto da P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle province previsto dall'art 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012 come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012, 3 ss.

¹³² Il decreto-legge è stato convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

¹³³ Cfr. per tutti F. PIZZETTI, *La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli Enti territoriali dopo le recenti riforme*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, 17 ss.

¹³⁴ V. p. 12.1 della sentenza.

¹³⁵ La Corte riconobbe assorbente tale motivazione. Su tale decisione v. in dottrina. Sul ruolo arbitrale della giurisprudenza della Corte costituzionale v. A. POGGI, *Analisi delle sentenze della Corte costituzionale relative al rapporto Stato, Regioni, enti locali*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli Enti territoriali dopo le recenti riforme*, cit., 209 ss.

6. La gratuità dell'attività svolta dai consiglieri provinciali e metropolitani dopo la riforma cd. Delrio.

Il principio della gratuità delle cariche assunte in enti di secondo grado è stato ripreso dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (cd. legge Delrio).

Prima di concentrare l'attenzione su questo aspetto, occorre ricordare che la legge Delrio rappresenta, innanzitutto, il tentativo di uscire da una logica essenzialmente emergenziale e compulsiva¹³⁶.

Per far questo, essa persegue tre obiettivi che si possono definire "di sistema".

Il primo è l'istituzione delle Città metropolitane; un ente territoriale immaginato fin dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 *ex artt.* 17-21, e previsto, dopo la riforma del 2001, come ente costituzionale ai sensi dell'art. 114 Cost.

Il secondo è la ridefinizione dell'ente Provincia (escluse le aree in cui tale ente è sostituito dalle Città metropolitane)¹³⁷.

Il terzo obiettivo è quello di ridefinire le Unioni di Comuni per cercare di superare l'ormai annoso problema della polverizzazione dell'ente comunale italiano, in particolar modo nel nordovest dell'Italia¹³⁸.

Per il tema oggetto di questo lavoro, le Città metropolitane, le nuove Province e le Unioni di Comuni hanno due caratteristiche comuni. La prima, ben nota e dibattuta, è l'essere qualificati come enti di secondo grado, essendo i loro organi composti di amministratori provenienti tramite elezioni o *de iure* dal livello comunale¹³⁹.

¹³⁶ Di riformismo "compulsivo" parla F. Pizzetti con riferimento agli interventi realizzati negli ultimi quindici anni. V. ID., *La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli Enti territoriali dopo le recenti riforme*, cit., 17.

¹³⁷ L'operazione in questione era comunque legata al progetto di riforma costituzionale cd. Boschi-Renzi che avrebbe portato alla perdita dello status costituzionale delle Province, lasciando, quindi, alle Regioni il compito di prevedere o meno un ente intermedio. È evidente, in proposito, come il fallimento del tentativo di riforma costituzionale ponga, all'ordine del giorno, il problema delle Province e della sostenibilità del modello disegnato che, più che svuotare l'ente di competenze, ha consentito la costante erosione delle risorse finanziarie (almeno di quelle predeterminate), ponendo a rischio tutte quelle attività di manutenzione straordinaria (scuole e strade) che richiederebbero invece una pianificazione pluriennale.

¹³⁸ Per un esame analitico dell'articolato della legge Delrio, v. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unioni di Comuni*, Giuffrè, Milano, 2015; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, la legge Delrio 7 aprile 2014, n. 54 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014. Per un esame davvero interessante delle diverse scelte statutarie v. G. MOBILIO, *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹³⁹ Si v. in proposito i commenti di F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni di secondo grado, a Costituzione vigente?*, entrambi in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.

La seconda caratteristica è la gratuità delle cariche.

Per quanto riguarda le Province e le Città metropolitane, l'art. 1, rispettivamente commi 24 e 84 della legge n. 56 del 2014, stabilisce che gli incarichi di Presidente della Provincia e Sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e provinciale e di componente della conferenza metropolitana e di componente dell'assemblea dei sindaci non diano origine ad alcun compenso, né nella forma dell'indennità di funzione né nella forma del gettone di presenza. Per lo svolgimento di tali incarichi sono, dunque, previsti solo permessi retribuiti di cui all'art. 80 TUEL.

Essi sono, insieme agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi (art. 86 TUEL), oneri riflessi dell'attività svolta e, quindi, permangono a carico dell'ente metropolitano o provinciale. I medesimi enti si fanno carico dei rimborsi delle spese di viaggio, secondo i nuovi limiti definiti dall'art. 84 TUEL, e delle spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali (art. 85 TUEL)¹⁴⁰.

Per le Unioni di Comuni, il comma 108 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 estende il principio della gratuità ai membri degli organi dell'Unione. In questo caso, la norma non prevede però alcuna deroga per i cd. oneri riflessi. Questo vuol dire che tali cariche sono oggi da considerarsi gratuite sotto ogni punto di vista. Il trattamento differenziato rispetto alle Città metropolitane e alle Province appare assai poco giustificato¹⁴¹.

I motivi dichiarati che hanno spinto il Legislatore ad operare la scelta della gratuità, sono da ricercarsi nel fatto che i componenti degli organi delle Città metropolitane, delle Province e delle Unioni di Comuni, sarebbero comunque tutti anche sindaci o consiglieri comunali della propria città. Di conseguenza, essi disporrebbero già delle indennità di carica e dei gettoni di presenza previsti dal TUEL.

Si tratta, con tutta evidenza, di una motivazione prettamente politica per corrispondere alle attese dell'opinione pubblica in materia di riduzione dei costi della politica¹⁴².

La scelta in questione, infatti, presenta alcune rilevanti contraddizioni.

La prima, e più evidente, sta nel fatto che le norme non operano alcuna distinzione, nell'ambito degli amministratori di Città metropolitane e Province, tra sindaci e consiglieri comunali, dimenticando così che mentre i primi dispongono di un'indennità di funzione, i secondi ricevono solo un gettone di presenza erogato per l'effettiva partecipazione alle sedute del consiglio comunale e non per la partecipazione alle sedute del consiglio metropolitano o provinciale. Inoltre, occorre aggiungere che sia l'indennità di funzione sia i gettoni di presenza sono assai diversificati a seconda delle dimensioni del Comune

¹⁴⁰ V. sul punto la modificazione apportata dall'art. 23, comma 1, lett. f-bis), d.l. n. 90 del 2014.

¹⁴¹ Così si esprime F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unioni di Comuni*, cit., 232.

¹⁴² Cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., 56.

di provenienza. Per cui appare quanto mai sbagliato affermare che le indennità percepite possano coprire le nuove cariche assunte. Ciò può valere forse solo per i Sindaci dei grandi Comuni, ma certamente non per i consiglieri comunali dei Comuni più piccoli.

Per questi ultimi bisogna dire che la loro eventuale attività nell'ambito delle Città metropolitana e delle Province è da intendersi, ai sensi della legge Delrio, come gratuita e sostanzialmente volontaristica.

Questo non solo appare illogico, poiché contraddice il principio per cui, quanto più è gravoso l'impegno personale nell'ambito dell'amministrazione della *res publica*, maggiori debbono essere le compensazioni, ma può rappresentare anche un vero e proprio disincentivo alla partecipazione dei consiglieri comunali. Nel duplice senso che ciò può impedire la loro candidatura oppure disincentivare la partecipazione di questi ultimi, una volta eletti, alle sedute dei consigli provinciali e metropolitani.

La seconda contraddizione è che il trattamento sostanziale dei consiglieri provinciali e metropolitani sarà assai diversificato e disomogeneo. Vi saranno, infatti, consiglieri provinciali e metropolitani che, potendo godere del regime di aspettativa e dell'indennità di funzione, potranno dedicarsi pienamente alla propria attività e consiglieri provinciali e metropolitani che, invece, disporranno di limitatissime compensazioni e poco tempo per l'espletamento della propria attività¹⁴³.

Questo, in termini formali, potrebbe non determinare una disparità giuridica tra i diversi componenti, ma ben può creare problemi di funzionalità, di equilibrio e di rappresentanza all'interno degli organi collegiali. Mutuando l'osservazione, fatta in Assemblea Costituente, sull'inopportunità di comporre il Parlamento di rappresentanti "professionali" e rappresentanti "onorari", si potrebbe ritenere che egualmente inopportuno sia accogliere nei consigli provinciali e metropolitani, rappresentanti con *status* "economico" così differenziato.

7. Brevi osservazioni di sintesi sullo *status quo*.

Le innovazioni introdotte, sia quelle di carattere emergenziale sia quelle di carattere organico sulle Province e sulle Città metropolitane, hanno modificato in maniera assai profonda il modello cui si ispirava il TUEL in materia di *status* degli amministratori locali.

Se è possibile dire, tanto era geometrico e complessivamente coerente il TUEL nella sua versione originaria, quanto è divenuto oggi, dopo le innumerevoli modifiche subite, complesso e disordinato. A questo bisogna aggiungere che alcune disposizioni legislative, in particolar modo quelle dichiaratamente transitorie, riguardanti le decurtazioni percentuali delle indennità, le limitazio-

¹⁴³ Il problema appare particolarmente delicato per il ruolo di Presidente della Provincia che può essere assunto anche dal Sindaco di un piccolo Comune laddove, invece, non si pone per il Sindaco della Città metropolitana che è il Sindaco del Comune capoluogo.

ni al loro adeguamento e le penalizzazioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, non sono entrate a far parte del Testo Unico.

Questo ha reso il quadro complessivo così ingarbugliato da rendere complesso, come testimoniano le innumerevoli richieste di chiarimento pervenute al Ministero, anche solo comprendere esattamente quali siano le norme applicabili e a quanto ammontino le indennità ed i gettoni da erogare.

Il punto più grave è però che gli interventi legislativi non si sono limitati a introdurre economie di spesa, ma hanno intaccato alcuni capisaldi su cui il TUEL, nella sua versione originaria, si fondava. Il che porta a ritenere che la legislazione oggi complessivamente in vigore abbozzi una nuova fase senza però disegnare con precisione alcun nuovo modello.

Non fa venir meno questo giudizio nemmeno il recente inserimento del comma 8 *bis* all'art. 82 TUEL che, in controtendenza rispetto alle precedenti disposizioni qui ricordate, ha previsto di innalzare la misura dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti¹⁴⁴.

Questo giudizio, infatti, si fonda, in particolare, su due osservazioni che prescindono dalla specifica direzione degli interventi legislativi oggetto di analisi se cioè essi vadano nel senso di una contrazione o di una diminuzione delle indennità.

La prima è che le discipline emergenziali succedutesi hanno fatto venir meno l'approccio unitario allo *status* degli amministratori locali che ispirava il TUEL. Il fatto che tale approccio fosse *ab origine* discutibile non cancella il fatto che esso rispondesse ad una logica di sistema che le riforme introdotte hanno evidentemente fatto saltare senza però individuarne una nuova.

La seconda è il venir meno del principio per cui ogni carica deve prevedere un ristoro ed il riemergere, talvolta in modo sotterraneo talvolta esplicitamente, del principio della gratuità. Questo non solo attraverso la cancellazione delle indennità, ma pure attraverso la riduzione dei rimborsi, la nuova ripartizione degli oneri per l'aspettativa, i limiti per gli oneri cd. riflessi. Tutti interventi che, mirando al taglio del "costo della politica", sembrano andare verso una concezione volontaristica dell'attività politica. Una concezione opposta rispetto a quella, volta a favorire la partecipazione, che si era affermata a partire dagli anni Settanta e che aveva trovato nel TUEL il suo punto naturale di approdo. Anche questo sembra essersi realizzato senza una seria analisi dei possibili effetti di questa scelta. Detto in altri termini dei benefici (presunti) e dei costi (veri) di una selezione degli amministratori a livello locale non sostenuta da adeguate misure volte a consentire a tutti di concorrere e a mettere gli eletti nella condizione di svolgere al meglio la loro attività.

¹⁴⁴ Il comma è stato inserito dall'art. 57 *quater*, comma 1, d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

Capitolo VII

Verso una nuova trasformazione dell'indennità: proposte per un ripensamento

SOMMARIO: 1. L'indennità come istituto multiforme in continua trasformazione. – 2. Le trasformazioni in atto nella rappresentanza politica come orizzonte necessario di ogni progetto di ridefinizione dell'istituto dell'indennità. – 3. Spunti e proposte per una riforma organica dell'indennità parlamentare e per l'introduzione del concetto di trattamento economico. – 4. La necessità di superare la logica emergenziale, ripristinando l'autonomia regionale senza "cancellare" la razionalizzazione operata. – 5. La necessità di un intervento in materia di *status* ed indennità degli amministratori locali che superi la stagione dell'emergenza.

1. L'indennità come istituto multiforme in continua trasformazione.

L'indagine diacronica svolta sull'indennità, intesa come compensazione per i cittadini che partecipano all'esercizio della sovranità direttamente o come rappresentanti, mostra la capacità dell'istituto di adattarsi al contesto storico in cui si manifesta. Il fondamento stesso del "principio della compensazione" tende ad oscillare tra esigenze di giustizia, esigenze di partecipazione ed esigenze di organizzazione.

La comparsa dell'indennità ad Atene nell'ambito della prima forma di democrazia compiutamente realizzatasi nella storia, il suo riapparire, dopo un lungo oblio, nell'Inghilterra tardo medioevale ed in Francia come conseguenza del mandato civile, il suo trasmigrare nello Stato liberale come corollario della rappresentanza liberale ed, infine, la sua affermazione nello Stato pluriclasse del secondo dopoguerra sono tutte dimostrazioni della sua capacità di reinventarsi.

Nel secondo Novecento, l'indennità assume una dimensione costituzionale matura che sembra tener insieme molti degli argomenti che, in diversi contesti storici e giuridici, erano stati sollevati a sostegno della sua necessità. Essa diviene, come l'analisi dovrebbe aver dimostrato, strumento essenziale per il raggiungimento di alcuni obiettivi fondamentali perseguiti dalla nostra Costituzione. L'indennità è, infatti, strumento per l'affermazione piena dei diritti di partecipazione politica e, al tempo stesso, strumento per assicurare l'indipendenza del rappresentante e dell'assemblea rappresentativa.

Oggi nella critica, sempre più diffusa, ai costi della politica che investe in pie-

no l'istituto dell'indennità è certamente prevalente la matrice dell'anti-politica. Rimane però da chiedersi se, dietro le proteste, non sia possibile scorgere anche la spia di un mutamento più profondo della rappresentanza e, nel caso, se questo non possa richiedere in futuro un nuovo adattamento dell'istituto dell'indennità.

2. Le trasformazioni in atto nella rappresentanza politica come orizzonte necessario di ogni progetto di ridefinizione dell'istituto dell'indennità.

Le trasformazioni oggi in atto nella rappresentanza politica sollevano questioni enormi che scuotono le fondamenta del diritto costituzionale così come affermatosi nel secondo dopoguerra¹.

Esse sono talmente profonde da essere pure imprevedibili, ad oggi, nel loro esito. Se cioè esse siano da intendersi come un'evoluzione dell'attuale forma della rappresentanza oppure avvisaglie di un cambiamento epocale, paragonabile all'avvento dello Stato pluriclasse o, prima ancora, dello Stato liberale.

In queste conclusioni, è opportuno limitarsi a individuare alcune tendenze, oggi in atto che più direttamente potrebbero avere un impatto sull'indennità.

La prima tendenza è legata al declino delle assemblee rappresentative. Essa può essere intesa sia come riduzione degli spazi della rappresentanza sia come marginalizzazione delle assemblee nell'ambito del circuito politico-decisionale².

¹ Per un'assai accurata ricostruzione della nozione di rappresentanza in relazione alla scienza del diritto costituzionale v. I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

² Sul declino delle istituzioni rappresentative occorre innanzitutto dire che con questa espressione si è fatto riferimento, come ricorda A. MANZELLA, *Lo stato del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Astridonline*, 2009, 2, a fenomeni assai differenti nel corso del tempo utilizzando la medesima etichetta per criticare le "degenerazioni del parlamentarismo" quando a prevalere erano pulsioni assemblearistiche, "di partitocrazia dominante" sulle istituzioni parlamentari quando i gruppi parlamentari erano considerati cinghie di trasmissione dei partiti ed oggi per riferirsi ad un dominio incontrollato e incontrollabile del governo sul parlamento. Sulla crisi della rappresentanza come crisi della mediazione, v. M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, 12 ss. Si v. per come tutto ciò incida sul principio democratico A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2015, 95 ss.

Con specifico riferimento al prevalere del Governo e più in genere degli esecutivi cfr. R. BIN, *Assemblee rappresentative e forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo nella svolta del nuovo secolo*, Firenze University Press, Firenze, 2006, 3 ss.; P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole ovvero del bilanciamento dei poteri*, in AA.VV., *Il Governo: atti del XVI Convegno annuale*, Palermo, 8-9-10 novembre 2001 / *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Cedam, Padova, 2002, 193 ss.

Con riferimento alla rappresentanza in un'ottica anche sovranazionale v. E. CASTORINA, *Le "dimensioni" della rappresentanza politica (tra crisi della sovranità nazionale e nuovi percorsi istituzionali)*, in *Teoria del diritto dello stato*, 2, 2005.

Entrambi i fenomeni sono evidenti ad ogni livello istituzionale³.

Le conseguenze sono plurime: rafforzamento degli esecutivi non controbalanciato da adeguate forme di controllo parlamentare, accrescimento del senso di sfiducia nei confronti particolarmente delle assemblee rappresentative, ricerca di nuovi canali di partecipazione politica fuori ed in contraddizione con le istituzioni rappresentative dei cittadini⁴.

Tutto questo si riflette sui rappresentanti, ed, in particolare, sulla percezione che i cittadini hanno del loro ruolo. Ciò può tradursi inevitabilmente in iniziative legislative e costituzionali che mirano, più che a ridefinire il ruolo delle assemblee e dei rappresentati, ad assecondare gli impulsi che emergono dalla società⁵. Questo è evidente sia nelle legislazioni emergenziali che hanno ridotto il numero dei consiglieri regionali e comunali sia nel deliberato costituzionale recante *Modifiche agli artt. 56, 57 e 59 Cost. in materia di riduzione del numero dei parlamentari*.

La riforma, in questione, come noto, prevede la riduzione di più di un terzo dei deputati e senatori previsti dalla Costituzione del 1948. Essa avrà, nel caso in cui il *referendum* confermativo venisse approvato, effetti sistemici che non sembrano, dal tenore dei dibattiti parlamentari, essere stati oggetto di particolare attenzione. Essi sono in realtà plurimi, come la dottrina più attenta non ha mancato di mettere in luce⁶.

Tra di essi occorre valutare, in questo lavoro, il rapporto tra diminuzione dei parlamentari ed il loro trattamento economico.

Il legame più immediato che si scorge tra indennità, intesa in senso ampio, ed il numero dei parlamentari è quello finanziario.

La correlazione è intuitiva ed è stata anche portata a sostegno della riforma realizzata, nella misura in cui con essa si realizza una contrazione dei “costi” della

³ Specificamente sulla marginalizzazione delle istituzioni consiliari G. PITRUZZELLA, *Forme di stato e forme di Governo*, II, *Forma di governo regionale*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1989, 3-4; C. FUSARO, *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo*, cit., 147 ss.; R. BIN, *Il consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 89. V. sul nuovo ruolo immaginato per i Parlamenti nazionali nell'ambito dei processi decisionali europei, v. P. BILANCIA, *The role and power of European and National Parliament in the dynamics of integration*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2009, 273 ss.

⁴ V. sul punto E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali strumenti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi.it*, 1, 2017.

⁵ V. in proposito la definizione quanto mai azzeccata di populismo legislativo coniata da N. LUPO, “Populismo legislativo?": *continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion pratica*, 1, 2019, 251 ss.

⁶ Sulla cd. riforma del numero dei parlamentari, con molta attenzione a mettere in luce le sue implicazioni di sistema v. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2019, 81 ss.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019. V. sulla questione anche G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 7, 2019.

politica. Essa evidenzia un dato aritmetico per cui ad indennità e rimborsi invariati minore è il numero di deputati e di senatori, minore è il loro costo per i bilanci delle due Camere. Questa osservazione è aritmeticamente incontrovertibile.

Se però dall'aritmetica si passa all'algebra, occorre considerare alcune variabili.

La prima variabile da considerare è che ad una diminuzione dei rappresentanti potrebbe corrispondere un aumento dei compiti e delle attività loro richieste sia in Parlamento sia al di fuori del medesimo. In Parlamento, la riduzione del numero dei parlamentari dovrà comportare sia una revisione dei calendari sia degli organi interni che dovranno subire una profonda riarticolazione ed un presumibile accorpamento. La partecipazione alle attività parlamentari sia in Aula sia soprattutto in Commissione diverrà assai rilevante. Questo è lecito immaginare debba incidere sulla diaria che è oggi calcolata su una quota presuntiva di giorni di lavori parlamentari per mese. Inoltre, potrebbero esservi più casi di sovrapposizione dei lavori nelle diverse Commissioni. Ciò richiederà di riparametrare i meccanismi con cui vengono conteggiate le assenze laddove si ritenga di mantenere un sistema di decurtazioni.

La seconda variabile è legata al fatto che la diminuzione dei parlamentari sarà inversamente proporzionale all'ampliamento dei collegi elettorali. Il che naturalmente potrà incidere, e non poco, sulla necessaria attività che il parlamentare sarà chiamato a svolgere per il necessario mantenimento dei contatti con i propri elettori nel collegio e, più in generale, con i cittadini.

Ciò significa che potrebbe aumentare la richiesta di rimborsi specifici oggi riconosciuti al parlamentare per i viaggi o per le spese connesse con il mandato, categoria entro cui si collocano in particolare i rimborsi per i collaboratori dei parlamentari. È chiaro ed evidente che la riduzione del finanziamento ai partiti e ai gruppi parlamentari, da un lato, ed il conseguente declino delle burocrazie di partito, da un altro lato, ha già determinato un aumento di importanza di queste figure professionali. La diminuzione dei parlamentari non potrà che acuire questa tendenza e richiedere che ad essi siano destinate crescenti risorse.

La seconda tendenza attiene alla crisi dei partiti o del sistema dei partiti. Con riferimento ai partiti il termine crisi è probabilmente riduttivo. Nel senso che se il riferimento è ai partiti che furono protagonisti della storia costituzionale italiana nel secondo Novecento ed alla formula organizzativa che essi assunsero, più corretto è parlare di loro sparizione.

I nuovi partiti che sono sorti dalle ceneri dei precedenti hanno, infatti, caratteristiche ideologiche e soprattutto strutturali assai lontane da quelli. Il che chiaramente crea di per sé non pochi problemi se si considera che le norme costituzionali erano state pensate avendo presente un modello ben preciso di partito politico⁷.

⁷ Sulla cd. crisi dei partiti o del sistema dei partiti, nell'ampia dottrina, si v., tra le opere più recenti, I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 11 febbraio 2020; L. LORELLO, *Sistema dei partiti, legislazione eletto-*

Le conseguenze di questa trasformazione possono essere molteplici.

Alcune di queste sono assai rilevanti per il tema dell'indagine.

La prima conseguenza riguarda i meccanismi di selezione della classe politica⁸. La logica entro la quale il modello attuale dell'indennità si è formato risponde ad una logica di professionalizzazione della politica tramite il ruolo dei partiti. Come si è avuto modo di osservare, la crescita delle indennità negli anni Settanta e negli anni Ottanta e la proliferazione di rimborsi è legata ad un'idea di politica come professione che non corrisponde più in moltissimi casi alla realtà. L'importo dell'indennità, i rimborsi ed i vitalizi erano tutti immaginati per un sistema in cui l'approdo parlamentare era il culmine di un *cursus honorum* politico.

La seconda conseguenza riguarda il tema del finanziamento pubblico ai partiti ed ai gruppi parlamentari. Questo tema assai importante non è stato oggetto di analisi in questo lavoro, ma chiaramente esso può incidere in maniera significativa anche sulle indennità. Se, infatti, vengono tagliati sempre più i canali di approvvigionamento della politica, tutte le attività precedentemente svolte dagli apparati di partito tendono a gravare sui singoli parlamentari. A questo punto se, come è avvenuto, si incide anche sui contributi e sui rimborsi erogati ai parlamentari per lo svolgimento della funzione loro propria si rischia di incidere in modo molto negativo sull'attività parlamentare. È chiaro allora che il tema della ridefinizione dei contributi non può essere affrontato senza uno sguardo d'insieme al tema del finanziamento dell'attività politica.

La terza tendenza è legata all'impatto delle nuove tecnologie sulla rappresentanza politica. Essa è stato oggetto, nei tempi più recenti, di importanti riflessioni da parte di studiosi di diverse discipline, che hanno messo in luce, in particolar modo, il possibile rilancio della democrazia diretta⁹, gli effetti della

rale e disciplina dei gruppi politici: è possibile governare la frammentazione in Italia?, in *Nuove autonomie*, 2, 2019, 145 ss.; M.R. ALLEGRI, M. DILETTI, P. MARSOCCI, *Political Parties and Political Foundations in Italy. Their Changing Landscape of Structure and Financing*, Franco Angeli, Milano, 2018; R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato e il dottor Stranamore*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.; ID., *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ... voyage au bout de la nuit*, in *Costituzionalismo*, 3, 2015; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali, Rassegna*, 10, 2017; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017; F. BIONDI, G. RIVOCSECHI, *Le forme di rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICCARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Il Mulino, Bologna, 2015, 161 ss.; L. VIOLINI, *La crisi della politica e dei partiti: è sufficiente una legge?*, in *Iustitia*, 4, 2012, 496; A. CANTARO, *La rappresentanza nell'epoca post-ideologica: una fabbrica delle illusioni*, in *Quaderni di rassegna sindacale. Lavori*, 2, 2014, 103 ss.; I. MASSA PINTO, *L'indissolubilità del nesso partiti-democrazia*, in *Spazio filosofico*, 9, 2013, 441 ss.; S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 1-18.

⁸ V. specificamente I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, cit., 207.

⁹ Nell'età della disintermediazione, infatti, la possibilità tecnologica di poter far esprimere i cittadini direttamente e quasi in tempo reale su ogni questione politica può ridurre il ruolo del rap-

disintermediazione attraverso i *social network*¹⁰, le conseguenze della riarticolazione delle piattaforme politiche sulla base della profilazione degli elettori¹¹ e della comunicazione politico-elettorale nell'era della post-verità (e delle *fake news*)¹².

Potrebbe sembrare un poco *naïf* voler collegare le nuove tecnologie al tema qui oggetto di studio. Non lo è, in realtà, per almeno tre buoni motivi.

Il primo è di carattere teorico. Esso serve a confutare la tesi per cui le nuove tecnologie, consentendo l'intervento dei cittadini nell'assunzione delle decisioni politiche, potrebbero condurre ad un decremento dei costi della politica. Anche laddove questi scenari si avverassero, questo non farebbe venir meno la necessità di un'indennità. L'esempio di Atene è esemplificativo. Perciò, se anche un giorno fosse davvero possibile rimettere alcune decisioni fondamentali all'assemblea *online* dei cittadini, quale nuova ecclesia virtuale, ben presto si porrebbe il problema di come compensare i cittadini per la loro par-

presentante così come affermatosi dalla rivoluzione francese in avanti o, secondo le ricostruzioni più futuribili condurre alla sua sostituzione con un numero limitato di delegati (o portavoce) dei cittadini per il compimento di quelle attività dentro le Istituzioni che i cittadini non possono per ovvie ragioni compiere da soli. Cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari, 1997, il quale immaginava che il diffondersi di nuove tecnologie e strumenti avrebbe consentito una redistribuzione del potere, da considerarsi secondo l'A. assai utile e necessario "in un momento in cui il ridursi della capacità rappresentativa delle istituzioni tradizionali può innescare pericolosi meccanismi di esclusione". Tra i primi ad occuparsi della questione v. F.G. PIZZETTI, *Il diritto nell'era della rete*, Giappichelli, Torino, 2000; A. FICI, *Internet e le nuove forme di partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2002; in tempi più recenti v. A. MASUCCI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012. V. inoltre il dibattito sulla *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2019, *Le sfide della democrazia digitale*, cui hanno partecipato P. COSTANZO, G. DE MINICO, G. DEMURO, M. F. DE TULLIO, F. MUSELLA, M. OROFINO, P. PASSAGLIA, M. PIETRANGELO.

¹⁰ V. recentemente P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete*, in *Rivista AIC*, 2, 2018 nonché I. MASSA PINTO, *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche*, in *Rivista di diritto dei media*, 1, 2020, 182 ss.

¹¹ V. sul punto il lavoro di M. BETZU, G. COINU, G. DEMURO, *Governanza de los macrodatos y democracia representativa*, in *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, 253 ss.; M.F. DE TULLIO, *La privacy e i big data verso una dimensione costituzionale collettiva*, in *Pol. dir.*, 4, 2016, 639 ss. Il tema può essere affrontato convenientemente attraverso il prisma della protezione dei dati. V. sul punto F. PIZZETTI, *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, 2018 ed *ivi* in particolare i saggi di R. BIFULCO, *Intelligenza artificiale, internet e ordine sparso*, 383 ss.; M. BASSINI, L. LIGUORI, O. POLLICINO, *Sistemi di intelligenza artificiale e accountability. Verso nuovi paradigmi?*, 333 ss.

¹² Si v. su questi temi anche l'opera collettanea curata da F. PIZZETTI, *Internet e la tutela della persona. Il caso del motore di ricerca*, Passigli, Firenze, 2015 ed *ivi* in particolare G. D'ACQUISTO, *Il diritto alla memoria: prospettive tecnologiche*, 221 ss.; F. NOVARIO, *Motori di ricerca, diritto all'oblio e social network: il caso Google+*, 107 ss.; L. DURST, E. MORLEY-FLETCHER, *Poter disporre di uno «spazio reputazionale»? Percorsi alternativi e integrativi rispetto al delinking e al diritto di replica on line*, 199 ss., e M. OROFINO, *Il diritto di replica 2.0: tra norme oggi in vigore e proposte di riforma*, 137 ss.

tecipazione e per il tempo così sottratto alle proprie occupazioni private.

Del pari, se pure si compisse una transizione verso una nuova forma di democrazia non più rappresentativa, ma come si usa dire delegativa o “liquida” occorrerebbe subito dopo ragionare su come compensare i delegati¹³. Cosa che tra l'altro è spesso avvenuta nella storia, come l'analisi diacronica dimostra, fin tanto che il mandato era ritenuto un mandato civile ed i rappresentanti erano essenzialmente mandatari rispetto alle *constituencies* che li eleggevano o agli stati che li nominavano.

Il secondo buon motivo è, invece, di carattere molto più pragmatico.

Quello che oggi salta evidentemente all'occhio, analizzando le voci in cui si articolano le indennità ed i rimborsi erogati ai rappresentanti, è il fatto che essi siano prevalentemente connessi all'idea che il legame rappresentanti-cittadini sia essenzialmente di tipo “fisico”. Di qui le tessere di libera circolazione, i rimborsi legati ai trasporti o all'organizzazione di attività politiche in senso ampio.

Il terreno è chiaramente assai scivoloso, ma occorrerebbe valutare se la presenza fisica sia ancora oggi il modo migliore per mantenere saldo il rapporto tra rappresentanti e rappresentati e per conoscere i territori. A scampo di equivoci si è molto lontani dal voler negare l'importanza che il deputato o il senatore si mantengano riconoscibili dai propri elettori e, quindi, si muovano per mantenere la loro connessione con le diverse realtà sociali che essi rappresentano.

Ciò non toglie che possa essere, nell'ottica di una redistribuzione delle risorse tra le varie componenti dell'indennità oggi previste, valutata l'erogazione di contributi per i parlamentari che adottino o contribuiscano all'adozione di strumenti di partecipazione, nell'ambito della cd. *open democracy*.

Si tratta concretamente di piattaforme di diverso tipo: per la creazione di proposte politiche, per favorire e gestire la discussione di gruppo, per aggregare le competenze e gli interessi su specifiche tematiche, per verificare gli orientamenti dei propri elettori. Esse sono già spesso utilizzate e richiedono ingenti risorse sia per mantenerle attive sia per garantire adeguati standard di sicurezza informatica e di protezione dei dati¹⁴.

Nulla vieta, nell'ottica di una riarticolazione delle risorse, che tali piattaforme siano incentivate come possibile strumento per il mantenimento della necessaria connessione rappresentati rappresentanti¹⁵.

¹³ Sia consentito rinviare per una trattazione del tema a M. OROFINO, *The web 2.0 and its impact on relations between citizens and political representatives*, in C. MATIUTA (a cura di), *Democratic Governance and Active Citizenship in the European Union*, Lambert, Saarbrücken, 2015, 81 ss.

¹⁴ Cfr. F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it.*, 21, 2008, in merito all'utilizzo di tali nuove tecnologie per rifondare la forma partito in un'ottica funzionale all'inveramento degli scopi suoi propri e cioè favorire la partecipazione dei cittadini. V. sul punto anche il *forum su Le sfide della democrazia digitale* pubblicato sulla *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2019, 231 ss.

¹⁵ Altra questione che sta divenendo di grande interesse, nel momento di grave emergenza sanitaria in cui questo volume vede la luce, è quella della possibilità che le Camere adottino strumenti per l'esercizio dell'attività parlamentare “a distanza” nei casi in cui la partecipazione

3. Spunti e proposte per una riforma organica dell'indennità parlamentare e per l'introduzione del concetto di trattamento economico.

Nei due paragrafi precedenti si è dato conto di alcune tendenze generali che occorre tener presente nel momento in cui si immagina di ripensare oggi l'istituto dell'indennità. In questo paragrafo si affronterà specificamente il tema della riforma dell'indennità per i parlamentari.

La discussione su questo tema è, nel secondo dopoguerra, carsica. Essa si ripresenta ciclicamente dopo brevi periodi di latenza e tende, storicamente, a manifestarsi più come argomento dell'antipolitica che come obiettivo concreto e reale. Questo è abbastanza evidente in materia di indennità parlamentare sia per il periodo che va dalla prima legge del 1948 alla riforma del 1965 sia per il periodo, assai più lungo, che dall'approvazione della legge n. 1261 del 1965 porta fino ai giorni nostri.

Gli interventi in materia di indennità, all'interno di queste due fasi, sono sempre stati assai estemporanei, legati all'esigenza di mostrare ai cittadini che anche i rappresentanti, in particolari periodi di crisi economica, compiono dei sacrifici e che esiste una reale necessità e volontà di contenere i costi della politica.

La caratteristica principale della disciplina oggi in vigore in materia di indennità parlamentare è, come dovrebbe essere emerso dall'analisi, il suo essere un groviglio inestricabile di norme di legge e di regolamenti parlamentari minori ossia di deliberazioni degli Uffici di Presidenza delle due Camere.

Questo è dovuto, almeno in parte, a questioni storiche legate principalmente al mancato chiarimento di cosa debba rientrare nella nozione costituzionale di indennità e cosa, invece, debba essere rimesso o lasciato alla determinazione delle Camere.

In questo senso, la situazione è il prodotto del sovrapporsi di delibere degli Uffici di Presidenza che hanno istituito, aggiunto, accorpato, ridefinito e negli ultimi anni, anche soppresso contributi e rimborsi a vario titolo erogati ai parlamentari, senza che le decisioni rispondessero ad una logica ben definita.

Il resto lo ha fatto il succedersi negli ultimi quindici anni di normative emergenziali, di limitazioni provvisorie e di interventi estemporanei su uno specifico aspetto dell'indennità (sia esso il trattamento previdenziale, quello assicurativo o quello dei contributi per il rapporto tra elettori ed eletti) che hanno finito col trasfigurare il modello originario senza però provvedere a definirne uno nuovo. Questa situazione, se si pone mente al fatto che, come si è visto, l'indennità è parte di un sistema di norme costituzionali – principi fondamentali, diritti del cittadino e norme sullo *status* del rappresentante – rappresenta anche un problema serio di natura costituzionale.

Tutto ciò consiglia, *de iure condendo*, di porre all'ordine del giorno un in-

“in presenza” non fosse possibile. Questo non potrà che richiedere una dotazione informatica idonea ad assicurare il regolare svolgimento della seduta, nel rispetto delle regole oggi previste per quella “in presenza”.

tervento normativo che non si limiti alle questioni economiche e finanziarie ma tenga in specifico conto anche le questioni legate alla trasformazioni politiche, tecnologiche e sociali capaci di incidere sulla rappresentanza politica, sul legame tra parlamentari e cittadini nonché proprio sul ruolo stesso di deputati e senatori.

Rispetto a tale intervento, all'esito dell'analisi svolta, possono essere sollevate alcune questioni, mostrate alcune possibili alternative e avanzate alcune proposte.

Il primo nodo che deve essere sciolto riguarda il rinnovamento della nozione costituzionale di indennità. Molte delle complicazioni sperimentate nel tempo derivano proprio dal fatto che ciò non sia finora avvenuto. Questa operazione è, invece, necessaria per una corretta *actio regundorum finium* tra le prerogative del Legislatore e l'ambito dell'autonomia regolamentare delle due Camere.

Come è stato osservato, in questa materia vi è certamente un intarsio di competenze tra legge e Regolamento, ma la fonte preferita, alla luce della riserva di cui all'art. 69 Cost., è certamente la legge. Ad essa incombe dunque delimitare i confini del proprio intervento e di riflesso quelli del Parlamento. L'essere una fonte preferita non vuol dire che sia opportuno che essa azzeri lo spazio per la fonte parlamentare¹⁶.

Nelle legislazioni emergenziali, in particolare in quelle che hanno inciso sugli emolumenti dei consiglieri regionali, è emersa la nozione di "trattamento economico complessivo". Essa può essere considerata una buona base di partenza per definire ciò che debba essere ricondotto nella nozione di indennità.

Nella nozione di trattamento economico complessivo rientrano l'indennità di carica, che può farsi coincidere con la quota fissa dell'indennità o indennità in senso stretto per i parlamentari, l'indennità di funzione, che corrisponde alle indennità d'ufficio previste per le assunzioni di particolari ruoli parlamentari ed oggi definite solo dalle delibere degli Uffici di Presidenza, ed i rimborsi forfettari per la partecipazione alle attività assembleari che sono, in prima battuta, collegabili alle diarie per i parlamentari.

Alla medesima nozione debbono essere ricondotte, in quanto aventi carattere di trattamento economico ancorché differito nel tempo, l'assegno di fine mandato e, sulla base della sua attuale configurazione, la previdenza per i parlamentari.

Il trattamento economico complessivo così articolato dovrebbe dunque essere l'oggetto principale e necessario, *de iure condendo*, di un intervento legislativo finalmente rispettoso della riserva di legge di cui all'art. 69 Cost. Questo dovrebbe dunque essere l'ambito riconducibile alla nozione costituzionale

¹⁶ Da un punto di vista formale ciò potrebbe non essere illegittimo se si segue la tesi per cui, fuori dai casi in cui la Costituzione definisce una riserva di regolamento, l'intervento legislativo, anche puntuale, debba essere considerato sempre possibile. Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit.

di indennità e quindi rappresentare l'ambito dell'intervento legislativo qui auspicato.

Il secondo nodo che il Legislatore dovrà affrontare riguarda la specificazione delle singole voci in cui si articola il trattamento economico e la loro quantificazione. Per quanto riguarda la specificazione, essa è assolutamente importante. In merito all'indennità di carica occorre innanzitutto evitare formule che, come quella attuale, nel tentativo di fornire giustificazione dell'emolumento riproducono la dicotomia tra retribuzione e rimborso, limitandosi ad affermare quello che è effettivamente, ossia un'indennità di carica. In merito alla diaria, andrebbe sciolto il *rebus* per cui essa appare oggi, a seconda delle circostanze, una quota variabile dell'indennità oppure un rimborso forfettario delle spese sostenute. Se fosse configurata come una quota variabile, legata alla partecipazione ed alle presenze del parlamentare, andrebbe rivalutata la sua esenzione fiscale. Se fosse invece ricostruita come rimborso generale allora occorrerebbe introdurre differenziazioni più marcate in ragione della residenza del parlamentare e, soprattutto, andrebbe valutata l'opportunità di uno spostamento delle decurtazioni per le assenze sull'indennità di carica.

Per quanto riguarda la quantificazione, occorrerà scegliere tra la definizione solo del *quantum* complessivo e la definizione delle singole voci. Immediatamente dopo occorrerà optare tra una specificazione legislativa delle singole voci e l'individuazione *ex lege* dei soli criteri e parametri che consentano individuazione ed eventuali adeguamenti ad altro organo.

La strada dell'individuazione legislativa del *quantum* ha il pregio evidente della chiarezza e della massima trasparenza. Ciò non è però sufficiente a considerarla la strada preferibile. Come si è messo in luce nell'analisi, la legge del 1948 individuava esattamente l'importo dell'indennità, *rectius* della quota fissa dell'indennità. Ciò rese impossibile l'adeguamento in anni di forte inflazione e spinse alla ricerca di meccanismi alternativi al fine di consentire il recupero del potere d'acquisto ai parlamentari. Questo condusse all'aumento incontrollato della diaria e, di fatto, all'implosione di quel modello.

La strada dell'individuazione legislativa dei soli meccanismi di calcolo consente una più opportuna variabilità, ma chiamando in causa un soggetto diverso per la sua attuazione può diventare meno trasparente e soprattutto spostare la pressione e la responsabilità su tale organismo. In questo senso è opportuno agganciare il trattamento economico del parlamentare alla retribuzione di una categoria apicale del pubblico impiego. Questo è quanto previsto dalla legge del 1965 che però solo stabilisce come limite massimo il trattamento economico riconosciuto al Presidente di Sezione della Corte di Cassazione, rinviando agli Uffici di Presidenza il compito di fissare gli emolumenti. Questa strada ha mostrato tutti i suoi limiti, ma permane ancora oggi quella preferibile, a patto che *de iure condendo*, siano valutati alcuni correttivi.

Il primo correttivo potrebbe essere quello di definire *ex lege* il trattamento economico complessivo, con clausole di eventuale adeguamento e di rinviare

agli Uffici di Presidenza il compito di definire, nell'ambito dei massimali, l'ammontare delle singole voci¹⁷.

Il secondo correttivo potrebbe essere quello di prevedere eventuali adeguamenti delle singole voci del trattamento economico solo a valere sulle legislature successive a quelle in cui vengono disposti. Questo introdurrebbe quel velo d'ignoranza che Madison propose con la sua proposta di revisione – divenuta dopo duecento anni il ventisettesimo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America – al fine di sterilizzare il conflitto d'interesse insito nel rimettere ai legislatori ogni decisione circa i propri compensi.

Il terzo potrebbe essere valutare il mantenimento della decurtazione, introdotta dalle legislazioni emergenziali, del trattamento economico per i deputati e senatori che percepiscono redditi da lavoro durante il mandato parlamentare oltre una certa soglia. Rispetto a questa opportunità sarebbero certamente valide tutte le obiezioni che incontrò la proposta Calamandrei in Assemblea Costituente ed in particolare quella di Mortati che riteneva preferibile un rigido meccanismo di incompatibilità.

C'è da dire che rispetto al dibattito in Assemblea Costituente, la scelta è oggi legata anche all'evoluzione del ruolo dei Parlamenti nelle democrazie contemporanee e, di conseguenza, alle trasformazioni in atto del ruolo dei partiti politici. Infatti, può forse dirsi preferibile, in un contesto di alta professionalizzazione, che l'attività di deputato o senatore sia il più possibile esclusiva. La differenziazione può forse meglio legarsi ad un contesto in cui tende a scomparire la figura del politico di professione. Questo però è un argomento non dirimente. La marginalizzazione dei Parlamenti è, infatti, un fenomeno che, a Costituzione vigente, deve essere contrastato piuttosto che incoraggiato.

Il terzo nodo, che nell'ottica di una riforma complessiva deve essere affrontato, anche non necessariamente dal Legislatore, è quello degli altri contributi e rimborsi oggi erogati e non rientranti nell'ambito del trattamento economico complessivo, come qui ridefinito.

La tesi, seguita nell'analisi e che qui si esplicita, è che il loro mantenimento sia ammissibile o per espressa previsione di legge o per previsione regolamentare a patto, in questo caso, che la loro funzione sia direttamente riconducibile all'organizzazione ed al funzionamento delle Camere.

¹⁷ Il coinvolgimento degli Uffici di Presidenza, nell'attuazione del dettato legislativo, è inevitabile nonostante esso presenti, come si è detto nell'analisi, indubbi svantaggi quali quelli legati alla confusione dei ruoli ed alla sovrapposizione di competenze attribuite *sulla base della legge* e competenze che essi hanno sulla base dei regolamenti parlamentari. Inoltre occorre segnalare che eventuali controversie sarebbero comunque rimesse al farraginoso sistema di giurisdizione interna. Tuttavia è chiaro che tale compito di integrazione del dettato legislativo non potrebbe essere attribuito ad alcun altro organo, senza rischiare di violare le prerogative del Parlamento. Ciò potrebbe essere particolarmente importante per le indennità integrative destinate ai deputati e senatori che assumono cariche apicali o "amministrative" nelle Camere e negli organi interni in cui le medesime si articolano. In questo caso è innegabile una correlazione con l'organizzazione delle Camere che consiglierebbe un coinvolgimento degli Uffici di Presidenza.

Questo richiede che le Camere procedano, preferibilmente in modo coordinato, ad un loro riesame.

Nell'ambito dell'analisi sono stati evidenziati alcuni criteri formali e sostanziali che dovrebbero guidare questa verifica. In via preliminare, si è detto, occorre verificare, da un lato, che non vi siano spazi di sovrapposizione tra le indennità riconosciute *ex lege* e i contributi previsti dalle due Camere. Da un altro lato, bisogna accertare l'esistenza di un legame effettivo tra la funzione dello specifico rimborso e l'organizzazione del Parlamento. Rispetto a questa seconda valutazione, il margine di discrezionalità risiede nella valutazione se il potere regolamentare del Parlamento debba limitarsi strettamente all'organizzazione dei lavori parlamentari e al modo con cui il Parlamento esercita le proprie prerogative oppure se esso possa estendersi, in una prospettiva organicistica, al modo con cui ciascun deputato e senatore, inteso come organo della Repubblica, è posto nelle condizioni adeguate per esercitare la propria funzione.

Se si accede alla prospettiva organicistica, è chiaro che le agevolazioni ed i rimborsi oggi previsti superano più facilmente il test proposto.

Per quanto riguarda, in particolare, il "rimborso delle spese per l'esercizio del mandato" il *nomen iuris* potrebbe essere fuorviante. Le voci in esso incluse, dalle remunerazioni per i collaboratori parlamentari alle organizzazioni di convegni ed altre attività politiche, sembrano poter rientrare in un ambito materiale riconducibile al potere di auto-organizzazione delle due Camere.

Proprio il tema delle remunerazioni per i collaboratori parlamentari meriterebbe una specifica attenzione e forse un intervento legislativo *ad hoc*. In questi anni, più volte sono state avanzate alcune proposte per regolamentare, nel rispetto del necessario legame fiduciario che deve intercorrere tra il parlamentare ed il collaboratore, lo *status* giuridico di tali soggetti. I cambiamenti in atto nell'esercizio della rappresentanza e l'impatto delle nuove tecnologie sembrano, come già detto, poter accrescere il ruolo di tali figure in una pluralità di campi.

L'ultima questione su cui è lecito attendersi un intervento legislativo è quella previdenziale.

Il tema è stato già oggetto di analisi nel volume e ad essa necessariamente si rinvia. In conclusione si può solo aggiungere che il dilemma che il Legislatore dovrebbe sciogliere al fine di evitare soluzioni, altrimenti pasticciate, è essenzialmente uno solo.

Se la previdenza dei parlamentari è una prosecuzione dell'indennità, necessaria per garantire l'indipendenza del parlamentare, assicurando al medesimo una certa tranquillità economica anche in vecchiaia, allora essa deve essere obbligatoriamente prevista dalla legge ed è lecito immaginare che il percorso di equiparazione del trattamento previdenziale dei parlamentari a quello della generalità dei cittadini non possa essere portato oltre il limite attuale dovendo necessariamente sopravvivere alcune specificità riguardanti gli anni di contribuzione, i coefficienti di trasformazione e l'età di erogazione del trattamento.

Se, invece, la previdenza dei parlamentari non è una prosecuzione dell'indennità, allora semplicemente essa non ha ragione di esistere come previdenza *speciale*, ben potendosi far confluire i contributi versati dal parlamentare per gli anni di esercizio della funzione parlamentare nel montante contributivo complessivo, insieme a tutti gli altri contributi eventualmente versati.

La scelta è assai delicata e richiede un'assunzione di responsabilità che va molto oltre i casi specifici che oggi sembrano preoccupare l'opinione pubblica. Imprescindibile in ogni caso è che la scelta sia fatta con un atto legislativo anche per evitare che, in futuro, si possano ripresentare le medesime questioni su cui oggi, in modo piuttosto surreale, sono costretti a dichiararsi incompetenti i giudici e chiamati a pronunciarsi gli organi di giustizia interna delle due Camere.

4. La necessità di superare la logica emergenziale, ripristinando l'autonomia regionale senza “cancellare” la razionalizzazione operata.

L'analisi svolta sull'indennità e sugli altri emolumenti riconosciuti ai consiglieri regionali consente innanzitutto di distinguere due fasi che sembrano accomunare almeno in parte le Regioni a statuto speciale e le Regioni a statuto ordinario.

La prima fase, che si apre prima per le Regioni speciali e solo a partire dal 1970 per le Regioni a statuto ordinario, è contrassegnata dal tentativo di spingere l'equiparazione del trattamento economico dei consiglieri regionali quanto più possibile vicino a quello dei parlamentari.

Questo percorso avviene, salvo pochissimi interventi, senza che lo Stato sollevi obiezioni. È vero che, come si è visto, il Governo impugna le leggi della Regione Sicilia volte ad estendere alcune prerogative incidenti sull'indennità parlamentare (impignorabilità ed esenzione fiscale) ai propri deputati e che la Corte, nei casi in esame, accoglie le censure proposte definendo lo *status* dei parlamentari non integralmente estensibile ai consiglieri. Tuttavia occorre riconoscere che nei casi in cui le Regioni si limitano ad agire sulle indennità, sui rimborsi e sui vitalizi innalzando la quota di equivalenza, tutto ciò non viene ostacolato dal Governo. Anche nei casi in cui l'equivalenza è raggiunta e, per alcuni versi, potrebbe dirsi pure superata, non si ha alcuna reazione. Questo trova, come emerge dall'analisi, una ratifica negli Statuti d'autonomia che sono approvati dopo le riforme costituzionali del triennio 1999-2001.

Proprio nel momento in cui la disciplina delle indennità sembra acquisita definitivamente alla competenza statutaria e la possibilità dello Stato di intervenire preclusa emergono gravi scandali, legati principalmente ai rimborsi per le cd. spese di rappresentanza garantiti ai consiglieri regionali e ai gruppi consiliari, che rappresentano il terreno fertile su cui cresce un'opinione pubblica sempre più intollerante nei confronti dei costi della politica e che identifica nel livello regionale e in quello locale la fonte principale degli sprechi.

Il primo tentativo di intervento legislativo dello Stato volto ad imporre un

taglio orizzontale degli emolumenti a livello regionale si ha nel 2005 ed è bloccato, come ricordato, dalla Corte costituzionale che interviene proprio a difesa dell'autonomia regionale.

L'incapacità delle Regioni (di alcune) di autoriformarsi e soprattutto le crisi economiche che colpiscono l'Europa, e l'Italia in particolare, nel breve volgere di pochi anni sono il presupposto degli interventi d'urgenza che il Governo adotta tra il 2011 ed il 2012¹⁸. Di essi, come dell'avallo da parte della Corte costituzionale si è dato conto del precedente capitolo.

Quello che qui importa sottolineare è che le Regioni escono sostanzialmente svuotate delle loro competenze in materia di trattamento economico e rimborsi per i consiglieri regionali. Tra divieti e massimali, la loro autonomia è ridotta alla possibilità di distribuire gli emolumenti tra le diverse voci¹⁹.

L'intervento dello Stato, nel 2018, sui vitalizi e sui trattamenti pensionistici già erogati ha la medesima matrice²⁰, imponendo alle Regioni di intervenire sui vitalizi e sulle pensioni erogate con il loro ricalcolo sulla base di un meccanismo interamente contributivo²¹.

L'unico elemento apprezzabile è il lavoro comune che le norme statuali obbligano le Regioni a svolgere in Conferenza permanente per individuare la regione più virtuosa per i trattamenti economici ed i coefficienti di trasformazione per la rideterminazione dei trattamenti pensionistici.

In questo contesto, così lontano dal livello di autonomia che la Costituzione sembrava, fino a pochi anni fa, poter garantire alle Regioni riguardo ai propri organi, allo *status* dei consiglieri e pure al loro trattamento economico, è possibile solo auspicare e richiedere un allentamento dei vincoli imposti dallo Stato²². Essi, comprensibili (forse?) in una fase di emergenza, non possono essere l'approdo

¹⁸ Cfr. C. SALAZAR, A. RUGGERI, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: controriforma o manovra gattopardesca*, in *Consultaonline*, 2012.

¹⁹ Alcune ne approfittano per sperimentare interessanti meccanismi di detrazione per le assenze e per operare una razionalizzazione con particolare riguardo alle indennità di funzione. Altre invece sottotraccia aumentano – pur rimanendo nei limiti individuati – la voce dei rimborsi non sottoposta a prelievo fiscale.

²⁰ Non può che condividersi l'opinione di V. De SANTIS, *Considerazioni*, cit., 144, ove l'A. afferma come a fondamento della "questione" dei vitalizi degli ex consiglieri regionali sia individuabile, accanto alla positiva istanza della ricerca di un più corretto bilanciamento tra razionalizzazione della spesa pubblica, equità e tutela delle posizioni individuali, anche "una chiara contestazione verso un'intera classe e generazione di politici, contestazione che è *leitmotiv* dei partiti cd. populistici e che deriva, in larga parte, da una radicata sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche e da una crescente crisi della rappresentanza".

²¹ Con riferimento a tali ricalcoli, oggettivamente con pochi margini di manovra, è lecito attendersi una cospicua mole di ricorsi che, in questo caso, sarà compito dei giudici affrontare. In proposito va detto che, qualora a livello nazionale si optasse per un intervento legislativo *ad hoc* riguardante il trattamento pensionistico di tutti i cittadini che svolgono incarichi nelle assemblee elettive, forse potrebbe essere utile, *pro futuro*, una normativa unitaria che unificasse gli uni e gli altri.

²² Cfr. M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit.

dell'autonomia statutaria regionale che, con riferimento al trattamento economico dei consiglieri regionali, sembra ritornata a quella della legge Scelba²³.

Nel momento in cui le ragioni dell'autonomia dovessero tornare in auge è chiaro che le Regioni dovrebbero evitare di accantonare quanto di positivo è stato sperimentato, pur negli angusti margini di autonomia rimasti e, soprattutto, sarebbe auspicabile che esse continuassero a coordinarsi in sede di Conferenza permanente. Il lavoro svolto in Conferenza permanente, l'individuazione delle *best practices*, l'opera di razionalizzazione dei vari rimborsi nell'ambito del trattamento economico complessivo così come la trasparenza degli emolumenti sono fatti che meritano attenzione.

D'altra parte, in un sistema regionale maturo, l'esigenza di coordinamento non è antitetica rispetto alle rivendicazioni d'autonomia. L'individuazione di parametri comuni e il confronto sul trattamento economico dei rappresentanti regionali potrebbe comunque proseguire non solo perché obbligo imposto dallo Stato sotto la spada di Damocle del taglio dei trasferimenti, ma come opzione volontaria e responsabile delle Regioni stesse²⁴.

5. La necessità di un intervento in materia di *status* ed indennità degli amministratori locali che superi la stagione dell'emergenza.

Il livello più tartassato dalle normative emergenziali succedutesi dal 2005 è, senza dubbio alcuno, quello locale. Qui l'esigenza di una correzione di rotta che faccia giustizia della realtà e che ripristini un minimo di ordine appare se possibile ancora più forte.

In quest'ottica sia consentito formulare alcune sintetiche osservazioni.

La *prima osservazione* riguarda la necessità di ragionare sull'opportunità di ripristinare l'impostazione del TUEL (ormai solo formalmente unitaria dello *status* degli amministratori locali) oppure, all'opposto, di distinguere in modo più netto tra gli amministratori in senso stretto, vale a dire sindaci, presidenti ed assessori, e consiglieri locali.

Vi sono, in proposito, ottime ragioni per procedere in un senso come nel-

²³ V. in argomento S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, 17, 2012; P.M. VIPIANA, *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie locali*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino, 2014; A.M. BARONI, *La democrazia locale ai tempi della crisi economica*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino*, Cedam, Padova, 2012, 51 ss.; G. BUCCI, *La compressione delle autonomie socio-politiche nella combine tra Stato-Governo e mercati*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2015.

²⁴ V. in questo senso, A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2, 2009, 257 ss.; sulla giurisprudenza riguardante l'attività in Conferenza v. molto recentemente, A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it.*, 25, 2016.

l'altro. Occorre solo scegliere se si reputa più importante valorizzare l'unità dell'amministrazione locale, in particolar modo partendo dall'osservazione che più il Comune è piccolo, maggiori sono le sovrapposizioni di ruoli rappresentativi e di governo, oppure assecondare la tendenza, particolarmente sentita nelle medie e grandi città allo spostamento del baricentro dell'amministrazione locale dal Consiglio verso il Sindaco e alla conseguente assunzione su quest'ultimo di responsabilità politiche e giuridiche.

La seconda osservazione concerne la necessità di rimettere ordine nella disciplina delle garanzie (aspettative e permessi), degli oneri riflessi e delle indennità.

Con riferimento alle garanzie ed ai relativi oneri, occorre partire dal presupposto che essi sono applicazione diretta dell'art. 51 Cost. e che quindi ogni loro limitazione introdotta negli anni ha comportato un restringimento dei diritti, costituzionalmente garantiti, di poter conservare il posto di lavoro e di disporre del tempo necessario.

Con riferimento alle indennità occorre ripartire dal presupposto che la compensazione dei cittadini che svolgono una funzione rappresentativa risponde, come si è sottolineato, ad esigenze di giustizia e di buon funzionamento degli organi assembleari che non possono essere garantiti dal solo impegno volontaristico.

Questo richiede di tornare ad un sistema che compensi le attività ed il tempo dedicato agli affari pubblici. In mancanza di risorse, meglio gettoni simbolici, come tra l'altro è spesso avvenuto, che nessun gettone.

Chiaramente la frammentazione a livello locale è tale che i livelli di compensazione, leggi l'ammontare dei gettoni di presenza, deve essere parametrato per categoria di ente, dimensioni e caratteristiche dello stesso.

La distinzione per fasce di popolazione è un criterio storicamente utilizzato ed è proprio anche del TUEL. Esso deve essere, però, aggiornato al fine di conservare l'omogeneità delle distinzioni. A tale criterio numerico può essere affiancato un criterio territoriale che non valuti solo come già avviene l'estensione dell'ente locale, ma pure l'orografia e la presenza di situazioni di dissesto idrogeologico o alto rischio di terremoti²⁵.

Il decreto ministeriale del 2000 è stato talmente stravolto da rendere urgente un suo rinnovamento, possibilmente sulla base di una disciplina legislativa che ricomponga l'unitarietà del Testo Unico sugli Enti Locali.

²⁵ Un'attenzione particolare deve essere rivolta alla situazione degli amministratori consiglieri dei Comuni sotto i 1000 abitanti. È evidente che per tali cittadini amministratori l'elemento onorario prevale su ogni altra motivazione. Per essi, il comma 18 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 aveva stabilito la non applicazione, *tout court*, dell'art. 82 relativamente ai gettoni con decorrenza 13 agosto 2012, poi prorogata di nove mesi. La data era stata poi espunta dal testo normativo. La previsione deve ritenersi abrogata anche alla luce del mutamento intervenuto con la legge n. 56 del 2014, che ha previsto che ad essere a titolo gratuito siano le attività svolte nell'ambito delle Unioni di Comuni. Rimane però fermo, una volta chiarito che anche a tali consiglieri spettino i gettoni di presenza, il principio dell'invarianza della spesa, che ha creato non poche incertezze in via interpretativa.

De iure condendo andrebbe pure valutato il ripristino di un margine di autonomia per gli enti locali nella definizione, rispettando i massimali previsti, dell'ammontare delle indennità. Questo condurrebbe ad un recupero di autonomia e di responsabilità.

È bene chiarire che quanto proposto non significa immaginare aumenti indiscriminati delle indennità esistenti (e della spesa pubblica). Anzi vi sono pure spazi di manovra per piccoli risparmi di cui si suggerisce la valutazione: primo fra tutti l'estensione, anche per ragioni di equità, del dimezzamento delle indennità erogate anche ai lavoratori autonomi oltre una certa soglia di reddito²⁶. Significa però certamente evitare che si faccia strada nuovamente nell'ordinamento italiano il principio di gratuità, come forma di risparmio, che inevitabilmente comporta una limitazione tanto della partecipazione dei cittadini quanto della loro possibilità di scelta.

In questo senso, *de iure condendo*, occorrerebbe occuparsi anche delle Città Metropolitane e delle Province per le quali la legge Delrio ha esplicitamente previsto la gratuità delle cariche nei rispettivi organi.

Qui la reintroduzione di gettoni di presenza per le sedute del consiglio provinciale e del consiglio metropolitano appare una necessità inderogabile, tanto più per i consiglieri comunali che non dispongono, ai sensi della normativa attuale, di un'indennità di funzione.

Si sono segnalate nel testo le motivazioni che spingono a ritenere errata la scelta compiuta della gratuità. Qui si può solo aggiungere che, *de iure condendo*, sono possibili due strade per correggere questa scelta. L'una è quella di prevedere un gettone di presenza per tutti i consiglieri, con quota forfettaria di rimborso spese, superando in questo caso anche il divieto di cumulo legislativamente previsto.

In subordine, e con costi davvero poco significativi, si potrebbe prevedere un gettone di presenza, ma mantenendo il divieto di cumulo, di fatto erogandolo solo ai consiglieri comunali e non ai sindaci che dispongono di indennità di funzione. In questo secondo caso, il rimborso delle spese di viaggio verrebbe mantenuto come attualmente è, e cioè con rimborso previa presentazione dei titoli di viaggio²⁷.

²⁶La decurtazione del cinquanta per cento dell'indennità potrebbe essere estesa, posto che l'indennità compensa il tempo sottratto alla cura dei propri interessi privati, anche ai lavoratori che non siano dipendenti e che continuino a svolgere la propria professione o più semplicemente introducendo un limite per gli ulteriori redditi da lavoro che, oltrepassato, determini la decurtazione pro quota dell'indennità.

²⁷Per questa ragione, è opportuno prevedere che il Presidente della Provincia disponga di un'indennità pari almeno a quella del Sindaco del Comune capoluogo. In proposito, si suggerisce di prevedere che spetti all'ente Provincia non l'erogazione dell'intera indennità, ma solo l'integrazione dell'indennità del suo Presidente per la parte mancante rispetto all'indennità ricevuta come Sindaco. In questo modo si manterrebbe, almeno fino ad una complessiva modifica della normativa in questione, in punto di indennità, una corrispondenza con l'impostazione generale della legge Delrio.

Bibliografia delle opere citate

- AA.VV., *Essays in political theory of democracy at Athens presented to G.H. Sabine*, Cornell University Press, Ithaca, 1948.
- AA.VV., *Il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale dell'AIC*, Cedam, Padova, 2001.
- AA.VV., *Scritti in memoria di L. Paladin*, Jovene, Napoli, 2004.
- AA.VV., *Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana*, Citalia Fondazione ANCI, 2009.
- AA.VV., *Le autonomie in cammino*, Cedam, Padova, 2012.
- AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999.
- AINIS M., *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003, 25 ss.
- ALGOSTINO A., *Partiti, conflitti e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos. Attualità del diritto*, 3, 2015, 8 ss.
- ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- ALLEGRI M.R., DILETTI M., MARSOCCI P., *Political Parties and Political Foundations in Italy. Their Changing Landscape of Structure and Financing*, Franco Angeli, Milano, 2018.
- AMORTH A., *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948.
- ANGELINI F., *I Consigli regionali nei nuovi Statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova dell'autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, 99 ss.
- ANGIOLINI V., *Gli organi di governo della Regione*, Giuffrè, Milano, 1973.
- ANGIOLINI V., VIOLINI L., ZANON N. (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2002.
- ANSON W.R., *Law and the Custom of the Constitution*, vol. I, *Parliament*, Clarendon Press, Oxford, 1897.
- ANTHONY SUTIN L., *Check, Please: Constitutional Dimensions of Halting the Pay of Public Officials*, in *J. Legis.*, 26, 2000, 221 ss.
- ANTONETTI N., *La forma di Governo in Italia: dibattiti politici e giuridici tra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- ANTONINI L., *Lo stato di attuazione dei decreti del federalismo fiscale e rapporti con il riassetto territoriale*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, 165 ss.

- ANZON A., *Mutamento dei "principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della normazione in dettaglio*, in *Giur. cost.*, 1985, pt. 01, 1659 ss.
- APOSTOLI A., *La parità di genere nel campo minato della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, 4, 2016.
- AQUARONE A., *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Guida Editori Napoli, Napoli, 1972.
- AQUARONE A., M. D'ADDIO, G. NEGRI, *Le Costituzioni italiane*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958.
- ARCOLEO G., *Diritto costituzionale*, Mondadori, Milano, 1935.
- ATRIPALDI V., BIFULCO R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998.
- AZZARITI G. (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- BALBO C., *Della Monarchia rappresentativa in Italia, della politica nella presente civiltà*, Le Monnier, Firenze, 1857.
- BALDINI V., *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, 4, 2011.
- BALDUZZI R., CAVINO M., GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali. La prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007.
- BALLINI P.L., *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento: atti della terza Giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea*, Ed. Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, Venezia, 1997.
- BARBERA A., *La forma di governo negli Statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Giuffrè, Milano, 2001, 13 ss.
- BARBERA A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni cost.*, 2006, 323 ss.
- BARBERA A. (a cura di), *Il nuovo diritto anti discriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007.
- BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- BARONI A.M., *La democrazia locale ai tempi della crisi economica*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino*, Cedam, Padova, 2012, 51 ss.
- BARTOLE S., *Passato e presente delle autonomie speciali*, in *Il Mulino*, 1979, 375 ss.
- BARTOLE S., *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1970-1980)*, in *Le Regioni*, 1, 1981, 14 ss.
- BARTOLE S., *Art. 116*, in *Comm. cost. Branca*, 1985, 5 ss.
- BARTOLE S., *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, in *Giur. cost.*, 1988, I, III, 5573.
- BARTOLE S., *Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991, 1 ss.
- BARTOLE S., voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 705 ss.
- BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione italiana*, 2^a ed., Cedam, Padova, 2008.
- BASSANI L.M., MINGARDI A., *Dalla Polis allo Stato: Introduzione alla storia del pensiero politico*, Giappichelli, Torino, 2015.

- BASSANINI F., *Le regioni a statuto ordinario nella legge 10 febbraio 1953: osservazioni sull'autonomia statutaria delle regioni*, in *Esperienze amministrative*, 8, 1967, 19 ss.
- BASSANINI F., *L'attuazione delle Regioni ordinarie*, Nuova Italia, Firenze, 1970.
- BASSANINI F., ONIDA V., *Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1971.
- BASSINI M., LIGUORI L., POLLICINO O., *Sistemi di intelligenza artificiale e accountability. Verso nuovi paradigmi?*, in F. PIZZETTI, *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, 2018, 333 ss.
- BASSO L., *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, n. 1, Giuffrè, Milano, 1966.
- BASTID P., *Doctrines et institutions de la Seconde République*, vol. 1, Hachette, Paris, 1945.
- BELLETTI M., *Forma di governo, Presidente di Regione e Giunta regionale tra giurisprudenza costituzionale e attuazione statutaria*, in M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016, 55 ss.
- BELLETTI M., MASTRAGOSTINO F., MEZZETTI L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016.
- BERNSTEIN R.B., *The Sleeper Wakes: the History and Legacy of the Twenty-Seventh Amendment*, in *Fordham L. Rev.*, 61, 1992-1993, 497 ss.
- BERTOLDI F., *L'ordinamento costituzionale del Trentino Alto Adige*, Giuffrè, Milano, 1954.
- BERTOLINO C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007.
- BERTOLINO C., CERRUTI T., POGGI A., *Lo Statuto della Città metropolitana di Torino*, in A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli, 2015, 189 ss.
- BETTINELLI E., *Voto (diritto di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, 228 ss.
- BETZU M., COINU G., DEMURO G., *Gobernanza de los macrodatos y democracia representativa*, in *Revista de Derecho Político*, 106, 2019, 253 ss.
- BIFULCO R., *Intelligenza artificiale, internet e ordine sparso*, in F. PIZZETTI, *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, 2018, 383 ss.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- BIGELOW J., *The Life of Benjamin Franklin*, Walter J. Black, New York, 1932.
- BILANCIA P., *The role and power of European and National Parliament in the dynamics of integration*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2009.
- BILANCIA P. (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Giuffrè, Milano, 2011.
- BILANCIA P., *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2012.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.
- BIN R., *Il consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 87 ss.

- BIN R., *Assemblee rappresentative e forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo nella svolta del nuovo secolo*, Firenze University Press, Firenze, 2006, 3 ss.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- BIONDI F., *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2012.
- BIONDI F., *Presidenti di assemblea e gruppi parlamentari*, in N. LUPO (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, 127 ss.
- BIONDI F., RIVOCSECCI G., *Le forme di rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Il Mulino, Bologna, 2015, 161 ss.
- BIROCCHI I., CORTESE E., MATTONE A., MILETTI M.N. (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Camera dei deputati*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 1011 ss.
- BOBBIO N., *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1988, 1 ss.
- BÖCKH A., *Staatshaltung der Athener*, Reimer, Berlin, I, 1851.
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti*, Giappichelli, Torino, 1998.
- BOLOGNA C., *Art. 69*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione italiana*, 2^a ed., Cedam, Padova, 2008, 632 ss.
- BRUNELLI G., *Le quote riprendono quota (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, 541 ss.
- BRUNELLI G., *Donne e politica. Quote rosa? Perché le donne in politica sono ancora così poche*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- BRUNIALTI A., *L'indennità ai deputati*, in *La nuova Rivista*, 54, 1882, 162 ss.
- BRYCE V.J., *The American Commonwealth*, Macmillan&Co, London, 1888.
- BUCCI G., *La compressione delle autonomie socio-politiche nella combine tra Stato-Governo e mercati*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2015.
- BUCHEZ P.J.B., ROUX P.C. (a cura di), *Histoire parlementaire de la Révolution française*, T. 29, Paulin Libraire, Paris, 1836.
- BUSOLT G., *Griechische Geschichte*, II, 2^a ed., Friederich Andreas Perthe, Gotha, 1895.
- BUSOLT G., H. SWOBODA, *Griechische Staatskunde: Hälfte. Allgemeine Darstellung des griechischen Staates*, II, O. Beck, München, 1926.
- CAIELLI M., *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come azioni positive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003, 46 ss.
- CALAMANDREI P., *La politica non è una professione*, Edizioni Henry Beyle, Milano, 2018.
- CALIFANO L. (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Giappichelli, Torino, 2004.
- CALIFANO L., *Il riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica (contraddizioni, rifor-*

- me e prospettive ovvero come conciliare la dogmatica giuridica con il divenire della storia*), in *Percorsi costituzionali*, 2011.
- CALVANO R., *I nuovi Statuti e le norme programmatiche: nel nostro ordinamento ci sono troppi principi fondamentali?*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV, *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, 47 ss.
- CALVANO R., *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ... voyage au bout de la nuit*, in *Costituzionalismo*, 3, 2015.
- CALVANO R., *La democrazia interna, il libero mandato e il dottor Stranamore*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- CALZOLAIO S., *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- CAMERLENGO Q., *La legge regionale nella giurisprudenza comune*, in *Le Regioni*, 1, 2000, 93 ss.
- CAMPBELL J., *The Lives of the Lord Chancellors and Keepers of the Great Seal of England*, vol. III, Lea and Blanchard, Philadelphia, 1847.
- CANFORA L., *Studi sull'Athenaion Politeia pseudosofontea*, Accademia delle Scienze, Torino, 1980.
- CANTARO A., *La rappresentanza nell'epoca post-ideologica: una fabbrica delle illusioni*, in *Quaderni di rassegna sindacale. Lavori*, 2, 2014, 103 ss.
- CAPOTOSTI P.A., *Questioni in tema di rinvio ed impugnativa delle leggi regionali*, in *Foro amm.*, 1973, II, 168 ss.
- CAPOTOSTI P.A., *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle province previsto dall'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012 come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012, 3 ss.
- CARBONE C., *I doveri pubblici individuali*, Giuffrè, Milano, 1968.
- CARETTI P., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 953 ss.
- CARLASSARE L., *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE, F. PIAZZA (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, 325 ss.
- CARLE G., *Le origini del diritto romano: ricostruzione storica dei concetti che stanno a base del diritto pubblico e privato di Roma*, Fratelli Bocca, Torino, 1888.
- CARLI M., *Il limite dei principi fondamentali: alla ricerca di un consuntivo*, Giappichelli, Torino, 1992.
- CARLI M., *Diritto regionale: Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018.
- CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2, 2009, 257 ss.
- CARROZZA P., *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2019, 81 ss.
- CARTABIA M., *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma, Cost.*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, 2^a ed., Torino, Giappichelli, 2003, 129 ss.

- CASANOVA L., *Del diritto costituzionale*, II, Lavagnino, Genova, 1859.
- CASSANDRO G., voce *Comune*, in *Noviss. Dig. it.*, III, 1959.
- CASSESE S. (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974.
- CASTELLI L., *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. parl.: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, 2018, 2, 337 ss.
- CASTORINA E., *Le "dimensioni" della rappresentanza politica (tra crisi della sovranità nazionale e nuovi percorsi istituzionali)*, in *Teoria del diritto dello stato*, 2, 2005.
- CASTORINA E., *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali strumenti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi.it*, 1, 2017.
- CATALDI S., *Il modello ateniense*, in G. SCHIAVONE (a cura di), *La democrazia diretta: un progetto politico per la società di giustizia*, Edizioni Dedalo, Bari, 1997, 19 ss.
- CAVINO M., *Interpretazione discorsiva del diritto. Saggio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004.
- CERRINA FERRONI G., *Partiti politici*, in *Rass. parl.*, 2007, 262 ss.
- CERRUTI T., *La Corte costituzionale arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, 20, 2013.
- CHEVALLIER J.-J., *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne (1789-1958)*, Dalloz, Paris, 1967.
- CHIMIENTI P., *La vita politica e la pratica del regime parlamentare*, Roux Frassati, Torino, 1897.
- CHIMIENTI P., *La indennità parlamentare*, in *Rassegna contemporanea*, 1, 3, 1908, 128 ss.
- CIANCIO A., *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di assemblea parlamentare, un modello in crisi*, in *Dir. e soc.*, 3, 1996, 405 ss.
- CIANCIO A., *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008.
- CIARLO P., *Governo forte versus Parlamento debole ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Il Governo. Atti del XI Convegno annuale AIC*, Cedam, Padova, 2002, 193 ss.
- CIARLO P., *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete*, in *Rivista AIC*, 2, 2018.
- CIAURRO L., *Indennità parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1994, 199 ss.
- CIAURRO L., *Impignorabilità ed inesquestrabilità dell'indennità parlamentare. Verso la soppressione?*, in *Giur. cost.*, 1995, 4483 ss.
- CIAURRO L., *Indennità parlamentare*, in *Enc. giur.*, Istituto dell'enciclopedia italiana, Roma, 16, 1996, 1 ss.
- CIAURRO L., *Regime fiscale e natura retributiva dell'indennità parlamentare*, in *Nuovi studi politici*, 27, 1997, 3, 103 ss.
- CIAURRO L., *Il divieto di cumulo delle indennità degli assessori con le indennità parlamentari: tra ragionevolezza legislativa ed opportunità costituzionale* in *Giur. cost.*, 43, 1, 1998, 305 ss.
- CIAURRO L., *L'assegno di fine mandato per gli ex parlamentari*, in *Nuovi studi politici*, 3-4, 34, 2004, 209 ss.
- CIAURRO L., *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, 1287 ss.

- CICCARELLO S., *Indennità (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, 103 ss.
- CLEMENTI F., CUOCOLO L., VIGEVANI G.E., ROSA F., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018.
- CLEMENTI F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.
- CODUTI D., *Mancata riduzione dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia*, in *Federalismi.it*, 14, 2013.
- COLOMBO A., *Dalle riforme allo Statuto Albertino – documenti editi e inediti*, Tip. Cooperativa, Casale, 1924.
- COMBA M., *Il modello americano*, in F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, 213 ss.
- CONCARO A., D'AMICO M., *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Giappichelli, Torino, 2006.
- CONTINI G., *Osservazioni a proposito della regolamentazione tributaria dell'indennità parlamentare*, in *Rass. di diritto pubblico*, 1968, 277 ss.
- CONTINI G., *Indennità parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 106 ss.
- COSTANZI V., *Le costituzioni di Atene e di Sparta*, Laterza, Bari, 1927.
- COSTANZO P., *Art. 126*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca-A. Pizzorusso, 1990, 362 ss.
- CRISAFULLI V., *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in *Giur. cost.*, 1958, 862 ss.
- CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Ass. Cost.*, vol. 2. *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- CRISAFULLI V., *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, 495 ss.
- CRISAFULLI V., *Stato, Popolo, Governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.
- CROSA E., *La concessione dello Statuto: Carlo Alberto e il ministro Borelli «redattore» dello statuto*, Istituto giuridico della Regia Università, Torino, 1936.
- CUCCODORO E., *La presidenza d'assemblea politica*, Firenze, Nocchioli, 1980.
- CUNIBERTI M., *Art. 51*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 517 ss..
- CUOCOLO F., *Riflessioni sulle leggi cornice*, in *Quaderni regionali*, 2-3, 1982, 449 ss.
- CUOCOLO F., *Diritto regionale*, Utet, Torino, 1991.
- CURTIUS E., *Griechische Geschichte*, vol. II, Duncker & Humblot, Berlin, 1878-1891.
- D'ACQUISTO G., *Il diritto alla memoria: prospettive tecnologiche*, in F. PIZZETTI, *Internet e la tutela della persona. Il caso del motore di ricerca*, Passigli, Firenze, 2015, 221 ss.
- D'AMICO M., *Rappresentanza politica e genere*, in A. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto anti discriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007, 347 ss.
- D'AMICO M., *Libertà e autonomie locali: poteri vecchi e nuovi dei Sindaci nel campo della pubblica sicurezza*, in *Giur. it.*, 6, 2011, 1456 ss.
- D'ATENA A., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, Roma, 1974.
- D'ATENA A., *La disciplina di dettaglio, tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1988, pt. I, 2, 3314 ss.
- D'ATENA A., *Statuti regionali. II) Statuti regionali ordinari*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993.

- D'ATENA A., *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, 599 ss.
- D'ATENA A., *Le Regioni speciali e i "loro" enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, 173 ss.
- DAL POGGETTO R., *Trattato di diritto costituzionale sulla scorta dei principi filosofici che lo informano e delle disposizioni contenute nello Statuto del Regno d'Italia*, IV, Tipografia Baccelli, Lucca, 1865, 270.
- DALZELL S., BESTE E.J., *Is the Twenty-Seventh Amendment 200 Years Too Late*, in *Geo. Wash. L. Rev.*, 62, 1993-1994, 501 ss.
- DANESI A., *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Federalismi.it*, 8, 2013.
- DAUPHIN N., *Le Président Lainé et l'apprentissage du parlementarisme sous la restauration*, in J. GARRIGUES (a cura di), *Les Présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, Librairie Classiques Garnier, Paris, 2015, 13 ss.
- DE FIORES C., *Art. 126*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 2492 ss.
- DE MARCO E., *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2002, 93 ss.
- DE MARTIN G.C., *Regioni ed autonomie. Se lo Statuto è speciale*, in *Amm. civ.*, 1, 2004.
- DE MAURO M., *Il Senato e l'indennità parlamentare*, in *Il Circolo giuridico*, II, III, 10, 73 ss.
- DE MINICO G., *Diritti Regole Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011.
- DE MINICO G., *Antiche libertà e nuova frontiera digitale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- DEMURO G., *La definizione dell'assetto territoriale dei Comuni e delle Province ed il procedimento di definizione delle aree metropolitane nella L. 142/90*, in *Archivio cost.*, 4, Giappichelli, Torino, 1997, 293 ss.
- DEMURO G., *Commento all'articolo 114 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 2169 ss.
- DEMURO G., *Autonomie speciali e principio di differenziazione*, in *Italianieuropei*, 1, 2010.
- DEMURO G., *Pietro Chimienti*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILLETTI (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- DE NOVELLIS R., *L'indennità ai deputati*, in *Rassegna di Scienze sociali e politiche*, 7, vol. 2, 1889, 19 ss.
- DE SANCTIS G., *Atthis. Storia della repubblica ateniese dalle origini all'età di Pericle*, 2^a ed., Fratelli Bocca, Torino, 1912.
- DE SANTIS V., *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019. Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2019, 127 ss.
- DE SANTIS V., *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenze, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, in *Le Regioni*, 1, 2019, 89 ss.

- DE SIERVO U., *Gli Statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974.
- DE SIERVO U., *La difficile attuazione delle Regioni*, in A. GIOVAGNALI, S. PONS, F. LUSSANA (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e Istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, 389 ss.
- DE TULLIO M.F., *La privacy e i big data verso una dimensione costituzionale collettiva*, in *Pol. dir.*, 4, 2016, 639 ss.
- DEAN J., *The Telling Tale of the Twenty-seventh Amendment: A Sleeping Amendment Concerning Congressional Compensation Is Later Revived*, in *Findlaw*, 27th September 2012.
- DEFFENU A., *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giapichelli, Torino, 2012.
- DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012.
- DENTE B., *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*. Il Mulino, Bologna, 1985.
- DI CIOLO V., CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013.
- DI GIOVINE A., B. PASTORELLA, *Le norme per la istituzione delle Regioni a Statuto ordinario*, La cartostampa, Torino, 1970.
- DI MARIA R., *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenza del modello statunitense*, Franco Angeli, Milano, 2013.
- DI PLINIO G., *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 7, 2019.
- DIEZEL G., *Grundsätze der Realpolitik, angewandt auf die staatlichen Zustände Deutschlands*, Verlag von K. Göpel, Stuttgart, 1853.
- DOGLIANI M., *Interpretazione della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1992.
- DOGLIANI M., *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento: atti della terza Giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea*, Ed. Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, Venezia, 1997, 21 ss. nonché in A. PACE (a cura di), *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, 1999, 570 ss.
- DOGLIANI M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- DONATELLI P., *Introduzione a Mill*, Laterza, Bari, 2007.
- DONATI F., *Internet (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, 2014, 532 ss.
- DONATI F., *Fake news e libertà di informazione*, in G. CONTE, S. LANDINI (a cura di), *Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni, famiglie e successioni. Scritti in onore di Giovanni Furguele*, Universitas Studiorum, Mantova, 2017, 125 ss.
- DONATI F., *Internet e campagne elettorali*, in *Federalismi.it*, 2019.
- DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, IV. *L'organisation politique de la France*, Ancienne Librairie Fontemoing & C., Paris, 1924.
- DURST L., MORLEY-FLETCHER E., *Poter disporre di uno «spazio reputazionale»? Percorsi alternativi e integrativi rispetto al delinking e al diritto di replica on line*, in F. PIZZETTI, *Internet e la tutela della persona. Il caso del motore di ricerca*, Passigli, Firenze, 2015, 199 ss.

- DUVERGER M., *La démocratie sans le peuple* (1967), trad. it., *La democrazia senza popolo*, Ed. Dedalo Libri, Bari, 1968.
- DUVERGIER J.-B., *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, 2^a ed., A. Guyot, Paris, 1835.
- EHERENBERG V., *The origins of democracy*, in *Historia*, 1, 1950, 515 ss.
- ELIA L., *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico F. Serafini*, 1961, 42 ss.
- ELIA L., *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia. Atti del III convegno di S. Pellegrino*, Edizioni 5 Lune, Roma, 1964.
- ESPOSITO C., *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954.
- ESPOSITO C., *Le donne ed i pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1958, 869 ss.
- EYCK E., *Bismarck and the German Empire*, W.W. Norton & Company, New York City, 1968.
- FABRIZZI F., *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della destra storica*, in *Federalismi.it*, 7, 2008.
- FALCO G., *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, Capriotti, Roma, 1945.
- FALCONE A. (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011.
- FALCONE A., *Disciplina del finanziamento ai partiti, diritti di partecipazione politica e Comunità locali*, in *Le Regioni*, 3, 2014, 444 ss.
- FANIZZA L. (a cura), *Scritti di Francesco Grelle*, "L'Erma" di Bretschneider, Roma, 2005.
- FANTONI F., *Il virginiano Madison e il «Federalist»*, in *Il Politico*, 56, 3, 1991, 533 ss.
- FASONE C., *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio delle fonti*, 2, 2009, 1 ss.
- FERRAIUOLO G., *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi.it*, 8, 2013.
- FERRARA A., SALERNO G.M. (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003.
- FERRARA G., *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 2, 1965, 268.
- FERRARI G., *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956.
- FERRARI G., *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, 1965, 607 ss.
- FICI A., *Internet e le nuove forme di partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- FIORAVANTI M., *La scienza del diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1994.
- FLORIDIA G.G., *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 270 ss.
- FLORIDIA G.G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986.
- FLORIDIA G.G., *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale. Dal Medioevo inglese al 1791*, Giappichelli, Torino, 1991.
- FRANCOTTE H., *La polis greca. Recherches sur la formation et l'organisation des cités, des ligues et des confédérations dans la Grèce ancienne*, Schönningh, Paderborn, 1907.

- FROSINI T.E., *Forma di governo e sistema elettorale nelle Regioni a Statuto speciale*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 127 ss.
- FROSINI T.E. *Liberté, égalité, Internet*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- FURLANI S., *Indennità parlamentare*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, vol. IV, 1983, 160 ss.
- FUSARO C., *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, in A. BRASCA, M. MORISI (a cura di), *Democrazie e governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2003, 147 ss.
- FUSARO C., *La forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la revisione costituzionale del 1999: prime attuazioni e giurisprudenza della Corte*, in AA.VV., *Scritti in onore di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, 857 ss.
- GALDIERI S., *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *diritticomparati.it.*, 2019.
- GALEOTTI S., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1963.
- GALLI G., *Storia delle dottrine politiche*, Mondadori, Milano, 2000.
- GALLIANI D., *La forma di Stato democratico-pluralista non preceduta, in uno scenario globalizzato, dalla forma di Stato liberale: spunti di riflessione*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2012. Costituzionalismo e globalizzazione*, Jovene, Napoli, 2014, 191 ss.
- GAMBINO S., *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista AIC*, 2, 2013.
- GARDINI G., *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3, 2011, 457 ss.
- GARNIER J.J., *Histoire de France*, XIX, Chez Saillant, Desaint, 1778.
- GARNY R., *Robespierre et l'indemnité parlementaire*, in *Annales historiques de la Révolution française*, 35, 171, 1963, 25 ss.
- GARRIGOU A., *Le brouillon du suffrage universel. Archéologie du décret du 5 mars 1848*, in *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 6, 1991, 161 ss.
- GARRIGUES J. (a cura di), *Les Présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, Librairie Classiques Garnier, Paris, 2015.
- GASPARRI P., *L'autonomia regionale sarda*, EDES, Cagliari, 1953.
- GHERA F., *Limite della armonia con la Costituzione e le leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012*, in *Rivista AIC*, 4, 2012.
- GIANFORMAGGIO L., *Eguaglianza, donne e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- GIANFRANCESCO E., *Il ruolo dei Presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Rass. parl.*, 2007, 34 ss.
- GIANFRANCESCO E., *Gli Statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2013.
- GIANFRANCESCO E., *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna, 10, 2017.
- GIANFRANCESCO E., *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quaderni cost.*, 4, 2017, 886 ss.
- GIANFRANCESCO E., CLEMENTI F., *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017, 119 ss.

- GIANNELLI G., *Trattato di storia greca*, 4^a ed., Tumminelli, Roma, 1961.
- GIANNINI M.S., *Parlamento e amministrazione*, in *Cento anni di amministrazione pubblica*, Edizioni Roma, Roma, 1961, 145 ss. nonché in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974, 213 ss.
- GIANNINI M.S., *Le regioni: rettificazioni e prospettive*, in *Nord e Sud*, 42-43, 1963.
- GIARDINA A. (a cura di), *Società romana e impero tardo antico. I. Istituzioni, ceti, economie*, Laterza, Roma-Bari, 1986.
- GIORGIS A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999.
- GIOVAGNALI A., PONS S., LUSSANA F. (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e Istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.
- GIOVENCO L., ROMANO TASSONE A., *L'ordinamento comunale*, Giuffrè, Milano, 1987.
- GIUFFRÈ F., NICOTRA I. (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- GIUPPONI T.F., *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 211 ss.
- GIZZI E., *Lo svolgimento della legislazione comunale e provinciale*, in *Amministrazione civile*, V, 1961, 47-51, 177 ss.
- GLOTZ G., COHEN R., *Histoire Grecque*, P.U.F., Paris, 1925.
- GRAZETTI A., *Le basi amministrative del principato romano*, in *Aevum*, 30, 1956, 97 ss.
- GRELLE F., *Le categorie dell'amministrazione tardo-antica* in A. GIARDINA (a cura di), *Società romana e impero tardo antico. I. Istituzioni, ceti, economie*, Laterza, Roma-Bari, 1986, 328.
- GRELLE F., *Diritto e società nel mondo romano*, in L. FANIZZA (a cura di), *Scritti di Francesco Grelle*, "L'Erma" di Bretschneider, Roma, 2005, 50 ss.
- GROPPI T., *Elasticità della Costituzione e limiti al legislatore statale nella determinazione delle materie regionali*, in *Foro amm.*, 1991, 1905 ss.
- GROPPI T., *La modifica degli Statuti delle Regioni Speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 439 ss.
- GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V.*, Torino, Giappichelli, 2 ed. 2003.
- GROSSO E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione ed appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2001.
- GROSSO E., *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, 961 ss.
- GROSSO E., *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni di secondo grado, a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.
- GROSSO E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, 4, 2015.
- GUAZZAROTTI A., *La Cedu e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni cost.*, 2006, 491 ss.
- HANSEN M.H., *The origin of the term demokratia*, in *Liverpool classical monthly*, XI, 1986.
- HARE T., *A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, Longman, London, 1859.

- HATSCHKE J., *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reich*, Erster Teil, Göschen'sche Verhandlung, Berlin-Leipzig, 1915.
- HEGEL K., *Storia della costituzione dei municipi italiani. Dal dominio romano fino al cadere del XII secolo*, trad. it., Casa Editrice Italiana, Milano-Torino, 1861.
- HENRY R., *The History of Great Britain*, vol. X, A. Strahan, London, 1800.
- HUND G., BROWN SCOTT J. (a cura di), *The Debates in the federal Convention of 1787, which framed the Constitution of the United States*, Oxford University Press, New York, 1920.
- IACOMETTI M., *I presidenti di assemblea*, Giuffrè, Milano, 2001.
- IBRIDO R., "In direzione ostinata e contraria". *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 3, 2014.
- IMARISIO L., *La legge regionale sul ricalcolo dei vitalizi degli ex consiglieri regionali piemontesi, tra equilibri di bilancio e (ri)bilanciamento di diritti*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3, 2019.
- ISOTTI D., *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 della Costituzione: attuazione e recenti interventi*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. 1, Camera dei Deputati, Roma, 2019, 201 ss.
- ITALIA V., DE MARCO E., BILANCIA P. (a cura di), *Riforme e regolamenti degli Enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000.
- ITALIA V. (a cura di), *Testo Unico degli Enti Locali*, Giuffrè, Milano, 2000.
- JELLINEK G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892; trad. it., 2^a ed., G. VITAGLIANO, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, con prefazione di V.E. ORLANDO, Società Editrice Libreria, Roma-Milano-Napoli, 1912.
- KOCKA J., *Bürgertum im 19. Jahrhundert*, 1988, trad. it., *Borghesie europee nell'Ottocento*, Marsilio, Venezia, 1989.
- LA BARBERA G., *Lo Statuto della Regione siciliana*, De Magistris, Palermo, 1950.
- LA LUMIA I., *Sull'indennità dei deputati dell'Assemblea Regionale Siciliana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2010.
- LABAND P., *Staatsrecht des deutschen Reiches*, I, Laupp, Tübingen, 1876.
- LABRIOLA S., *I regolamenti parlamentari tra teoria sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 424 ss.
- LANCHESTER F., *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, 3, 1988, 437 ss.
- LANCHESTER F., *Voto (diritto di) - Diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, 1993, 1107 ss.
- LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006.
- LARSEN J.A.O., *Cleisthenes and the development of the theory of democracy at Athens*, in AA.VV., *Essays in political theory of democracy at Athens presented to G.H. Sabine*, Cornell University Press, Ithaca, 1948, 1 ss.
- LAUDISIO N., LAUDISIO M., *L'amministratore locale. Status, obblighi, divieti e sanzioni dopo la legge n. 56 del 2014 (cd. Legge Delrio)*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.

- LAURICELLA G., *Lo Statuto Speciale della Regione Sicilia*, Giuffrè, Milano, 2010.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Edizioni Ricerche, Roma, 1966.
- LEHNER E., “Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti” vs. “giusto processo”, precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario, in *Giur. cost.*, 2002, 471 ss.
- LEIBHOLZ G., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.
- LEOTTA F., *L'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali al vaglio della Corte costituzionale: i vincoli posti dalla legge finanziaria 2006 alle indennità di carica dei titolari degli organi politici regionali ed alle spese per il personale degli enti territoriali e del servizio sanitario (nota alle sentt. 8 maggio 2007, n. 157 e 17 maggio 2007, n. 169)*, in *Le Regioni*, 2007, 885 ss.
- LEVI F., *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli Statuti Regionali*, in *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Giappichelli, Torino, 1978.
- LEVI M.A., *La Grecia Antica*, Utet, Torino, 1976.
- LIPPOLIS V., *I partiti politici nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, 2003.
- LOMBARDI G., *Problemi costituzionali in materia tributaria*, in *Temi tributari*, 1961, 334 ss.
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967 spec. 129 ss.
- LOMBARDI G., *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giur. cost.*, I, 1981, 1281 ss.
- LOMBARDI G., *Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare*, in *Giur. cost.*, 1982, pt. 01, 20 ss.
- LOMBARDI G., *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistica*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Giuffrè, Milano, 2001.
- LORELLO L., *Sistema dei partiti, legislazione elettorale e disciplina dei gruppi politici: è possibile governare la frammentazione in Italia?*, in *Nuove autonomie*, 2, 2019, 145 ss.
- LOUVIN R., *La Valle d'Aosta. Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Musumeci ed., Quart, 1997.
- LUCIANI M., *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale, Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 41 ss.
- LUCIANI M., *Parere sulla cessazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore dei Senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità*, 24 marzo 2015.
- LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- LUPO N. (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- LUPO N., *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2017.
- LUPO N., “Populismo legislativo?": continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana, in *Ragion pratica*, 1, 2019, 251 ss.
- LUTHER J., *Ragionevolezza delle leggi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997.

- MACCARONE L., *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost.* 20 luglio 2012, n. 198, in *Federalismi.it*, 19, 2012.
- MALINCONICO G., *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, 9, 2009.
- MALVEZZI N., *L'indennità parlamentare in Italia*, Codara, Milano, 1913.
- MANCA A.G., LACCHÉ E. (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali ottocenteschi / Parlament und Verfassung in den konstitutionellen Verfassungssystemen Europas*, Il Mulino-Duncker&Humblot, Bologna-Berlin, 2003.
- MANETTI M., *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 638 ss.
- MANGIAMELI S., *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992.
- MANGIAMELI S., *La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale. Atti del Convegno (Trapani, 3-4 maggio 2002)*, Quattrosoli, Palermo, 2002, 167 ss.
- MANGIAMELI S., *Regioni a statuto speciale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 4983 ss.
- MANGIAMELI S., *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 2869 ss.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- MANZELLA A., *Lo stato del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Astridonline*, 2009, 2.
- MANZELLA A., *Art. 64*, in *Comm. Branca-Pizzorusso, Art. 64-69: Le camere. To. 2*, Zanichelli - Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1986.
- MARCHETTI G., *Le autonomie locali tra Stato e Regioni. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2002.
- MARCHETTI G., *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, 2019, 83 ss.
- MARSOCCI P., *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti*, vol. 2, *Il contesto italiano*, Giappichelli, Torino, 2004, 145 ss.
- MARSOCCI P., *Art. 69*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, 1325 ss.
- MARSOCCI P., *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 3, 2018.
- MARTINES T., *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *Studi parlamentari e politico costituzionali*, 1971, 6 ss.
- MARTINES T., *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1981.
- MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2000.
- MASSA PINTO I., *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni altrui)*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali. La prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 52 ss.

- MASSA PINTO I., *L'indissolubilità del nesso partiti-democrazia*, in *Spazio filosofico*, 9, 2013, 441 ss.
- MASSA PINTO I., *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- MASSA PINTO I., *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche*, in *Rivista di diritto dei media*, 1, 2020, 182 ss.
- MASTROPAOLO A., *Notabili, clientelismo e trasformismo*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, 773 ss.
- MASUCCI A., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.
- MAZZAROLLI L.A., *Art. 48*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 324 ss.
- MAZZAROLLI L.A., *Potestà legislativa regionale concorrente e normativa statale secondaria di attuazione di principi*, in *Le Regioni*, 6, 1995, 1236 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 773 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., SALERNO G.M., *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale*, in *Giur. cost.*, I, 1988, 3969 ss.
- MAZZONI HONORATI M.L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Giuffrè, Milano, 1987, 37 ss.
- MEDLEY D.J., *A Student's Manual of English Constitutional History*, B. Blackwell, London, 1902.
- MELONI G., *I regolamenti regionali tra norma interna e fonte del diritto*, in *Il Filangieri. Quaderno*, 2009, 35 ss.
- MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti*, vol. 2, *Il contesto italiano*, Giappichelli, Torino, 2004.
- MERLONI F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo t.u.) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, 409 ss.
- MEZZETTI L., D'ORLANDO E. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017.
- MIGLIARESE CAPUTI F., *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2016, 15 ss.
- MOBILIO G., *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli" (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in *Le Regioni*, 4, 2014, 805 ss.
- MOBILIO G., *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017.
- MODUGNO F., *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 51 ss.
- MODUGNO F., CARNEVALE P. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV, *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008.
- MOMMSEN T., *Römisches Staatsrecht*, vol. I, Verlag Von S. Hirzel, Leipzig, 1876.
- MOMMSEN T., *Römisches Staatsrecht*, vol. III, Verlag Von S. Hirzel, Leipzig, 1888.
- MONTALCINI C., *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, 26, 1935, 371.

- MORELLI A., voce *Fedeltà alla Repubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, 2468 ss.
- MORELLI A., *Le trasformazioni del principio democratico*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2015, 95 ss.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001.
- MORRONE A., *Bilanciamento*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 2008, 185 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975.
- MORTATI C., *Art. 67*, in *Commentario Branca, Le Camere*, vol. 2, Artt. 64-69, Zanichelli, Bologna, 1986, 179 ss.
- MUSCA G., *La nascita del parlamento nell'Inghilterra medievale*, Edizioni Dedalo, Bari, 1994.
- MUSSO F., *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, in *Il Politico*, 2, 2000, 287 ss.
- MUSTI D., *Pubblico e privato nella democrazia periclea*, in *Quaderni urbinati di cultura classica*, XX, 1985, 7 ss.
- NANIA R., *Limite dei "principi" e autonomia legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 25, 1980, 12, 1, 1774 ss.
- NANIA R., RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2006.
- NAPOLI C., *La rappresentanza di genere nelle assemblee elettive: le quote alla prova del voto*, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2013, 1 ss.
- NINATTI S., *Il rilievo dell'original intent nell'interpretazione dell'art. 7 della Costituzione italiana*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 193 ss.
- NOCILLA V., *Il libero mandato parlamentare*, in AA.VV., *Il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale dell'AIC*, Cedam, Padova, 2001, 55.
- NOVARIO F., *Motori di ricerca, diritto all'oblio e social network: il caso Google+*, in F. PIZZETTI, *Internet e la tutela della persona. Il caso del motore di ricerca*, Passigli, Firenze, 2015, 107 ss.
- OCCHIOCUPO N., *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Dir. e soc.*, 1979, 737 ss.
- OCCHIOCUPO N., voce *Autodichia*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1988.
- OCCHIOCUPO N., *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Giuffrè, Milano, 2010.
- OCCHIOCUPO N., *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Giuffrè, Milano, 2010, 231 ss.
- OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- OLIVETTI M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, 435 ss.
- OLIVETTI M., *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2013.

- OLIVETTI M., ROSA F., CODUTI D. (a cura di), *Lo Statuto della Regione Puglia a dieci anni dalla sua approvazione*, Giuffrè, Milano, 2014.
- ONIDA V., *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, 1504 ss.
- OROFINO M., *Il diritto di replica 2.0: tra norme oggi in vigore e proposte di riforma*, in F. PIZZETTI, *Internet e la tutela della persona. Il caso del motore di ricerca*, Passigli, Firenze, 2015, 137 ss.
- PACE A., *La causa della rigidità costituzionale*, Cedam, Padova, 1996.
- PACE A. (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, 1999.
- PACE A., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Interpretazione costituzionale, Giappichelli, Torino, 2007, 83 ss.
- PACE A., MANETTI M., *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Zanichelli, Bologna-Roma, 2006.
- PAGLIANO E., *Indennità parlamentare*, in *Rassegna Nazionale*, fasc.li. 16 maggio, 1° e 16 giugno 1907, 1907.
- PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Del Bianco Editore, Udine, 1964.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000.
- PALICI DI SUNI E., *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, Torino, 2004.
- PALLANTE F., *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020.
- PALMA L., *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Treves, Milano, 1869.
- PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, II, Pellas, Firenze, 1884.
- PANUNZIO S.P., *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.
- PARISI S., *Indennità dei parlamentari e (presunta) riserva di legge formale dell'art. 69 Cost.: in margine a un non-dibattito*, in *Annali del Dipartimento giuridico dell'Università degli Studi del Molise*, 16, 2014-2015, 343 ss.
- PASQUINO G., *Commento all'art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma 1992, 6 ss.
- PATERNOSTRO A., *Diritto costituzionale teorico, pratico e comparato: lezioni dettate nell'anno scolastico 1878-1879*, Stab. Tipografico di V. Morano, Napoli, 1879.
- PAULSEN M.S., *A General Theory of Article V: The Constitutional Lessons of the Twenty-seventh Amendment*, in *Yale Law Journal*, 3, 103, 1993, 677 ss.
- PEGORARO L., *La competenza legislativa regionale tra eguaglianza e principi generali dell'ordinamento*, in *Le Regioni*, 6, 1985, 1022 ss.
- PELLIZZONE I., *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 11 febbraio 2020.
- PERTICI A., *Il ruolo del Presidente di assemblea nella programmazione dei lavori, tra realizzazione del programma di governo e diritti delle minoranze*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Plus-Pisa University Press, Pisa, 2009, 29 ss.

- PESOLE L., *A proposito della sentenza CEDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*, in *Federalismi.it*, 8, 2010.
- PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, ISAP, Venezia, 1962.
- PETRILLO P.L., *Articolo 69*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, G.E. VIGEVANI, F. ROSA, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018, 83 ss.
- PEVERELLI P., *Commenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Tipografia Castellazzo e Degaudenzi, Torino, 1849.
- PICCHI M., *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1, 2001, 269 ss.
- PITKIN H.F., *The Concept of Representation* (1972), trad. it. *Il concetto di rappresentanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.
- PIERANDREI F., *L'interpretazione della Costituzione in Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, 459 ss.
- PIN A., *La sovranità in America. Il federalismo di fronte alla Corte Suprema dalle origini alla crisi economica*, Cedam, Padova, 2012.
- PINELLI C., *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di L. Paladin*, vol. III, Jovene, Napoli, 2004, 1665 ss.
- PINTO F., *Il Testo unico degli enti locali dopo la riforma: tra incertezze statali e incertezze regionali*, in *Quad. cost.*, 2, 2002, 291 ss.
- PITRUZZELLA G., *Forme di stato e forme di Governo, II) Forma di governo regionale*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1989, 3-4.
- PITRUZZELLA G., *Responsabilità politica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 287 ss.
- PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979.
- PIZZETTI F., *L'ordinamento costituzionale per valori*, in *Dir. eccl.*, 1995, 66 ss.
- PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, 2ª ed. Giappichelli, Torino, 1998.
- PIZZETTI F., *Il nuovo ordinamento costituzionale fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002.
- PIZZETTI F., *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, 599 ss.
- PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, 49 ss.
- PIZZETTI F., *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it.*, 21, 2008.
- PIZZETTI F., *La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli Enti territoriali dopo le recenti riforme*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, 17 ss.
- PIZZETTI F., *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.
- PIZZETTI F., *Internet e la tutela della persona. Il caso del motore di ricerca*, Passigli, Firenze, 2015.
- PIZZETTI F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unioni di Comuni*, Giuffrè, Milano, 2015.

- PIZZETTI F., *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015.
- PIZZETTI F., *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, 2018.
- PIZZETTI F., POGGI A.M., *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2007.
- PIZZETTI F., RUGHETTI A. (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012.
- PIZZETTI F.G., *Il diritto nell'era della rete*, Giappichelli, Torino, 2000.
- PIZZETTI F.G., *Neuroscienze forensi e diritti fondamentali. Spunti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2012.
- PIZZORUSSO A., *Eguaglianza (diritto di)*, in *Enc. scienze sociali*, vol. III, 1993.
- POGGI A., *L' "intenzione" del Costituente nella teoria dell'interpretazione costituzionale. Spunti per una sua definizione alla luce della dottrina americana dell' "original intent of the framers"*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 153 ss.
- POGGI A., *Forma di governo e processi normativi*, in A. POGGI, F. PIZZETTI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2006, 1 ss.
- POGGI A., *Analisi delle sentenze della Corte costituzionale relative al rapporto Stato, Regioni, enti locali*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012 209 ss.
- POGGI A., *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, 24, 2014.
- POGGI A., BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, 25, 2016.
- POGGI A., PIZZETTI F. (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2006.
- POLLICINO O., *Corti costituzionali e migrazione di "idee costituzionali" da occidente a oriente. La bussola è una metafora*, in *Consultaonline*, 3, 2019, 439 ss.
- POMPILI OLIVIERI L., *Il Senato romano nelle sette epoche di svariato governo*, Tipografia Contedini, Roma, 1840.
- POTOTSCHNIG U., *La Pubblica Amministrazione artt. 97-98, sez. II, Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51*, in *Comm. Branca*, 1994, 361 ss.
- QUAGLIARELLO G., *Il Partito politico nella bella epoque. Il dibattito sulla forma partito in Italia tra '800 e '900*, Giuffrè, Milano, 1990.
- RACCIOPI F., BRUNELLI I., *Art. 50, Commento allo Statuto del Regno*, vol. III (dall'art. 48 all'art. 84 ed ultimo), Utet, Torino, 1909.
- RAFFIOTTA E.C., *Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2007, 245 ss.
- RANDAZZO A., *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2017.
- RANDAZZO B., *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 1303 ss.

- RANDAZZO B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Esi, Napoli, 2006, 295 ss.
- RANDAZZO B., *L'autodichia della Camera e il diritto a un giudice*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, fasc. 10, 105.
- RATHERY E.J.B., *Histoire des états généraux de France, suivie d'un examen comparatif de ces assemblées et des parlements d'Angleterre, ainsi que des causes qui les ont empêchées de devenir, comme ceux-ci, une institution régulière*, De Cosse et N. Delamotte, Paris, 1845.
- RAWLE W., *A View of the Constitution of the United States of America*, Philip H. Nicklin, Philadelphia, 1829.
- RESCIGNO F., *I partiti politici*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2006, 732 ss.
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.
- RIDOLA P., *Competenze costituzionali del Governo ed impugnativa delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, 1530 ss.
- RIDOLA P., voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 66 ss.
- RIGANO F., *L'indennità del parlamentare*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina: il primo intervento urgente*, Pavia University Press, Pavia, 2013, 123 ss.
- RIVOSECCHI G., *Immunità e indennità (artt. 86 e 87)*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, 399 ss.
- RODOTÀ S., *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari, 1997.
- ROMANO A., *L'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale*, in *Giur. cost.*, 1971, 1030 ss.
- ROMBOLÀ M., in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle riforme costituzionali del 2001*, Il Mulino, Bologna, 2002, 377 ss.
- ROSA F., *Il Consiglio regionale*, in M. OLIVETTI, F. ROSA, D. CODUTI (a cura di), *Lo Statuto della Regione Puglia a dieci anni dalla sua approvazione*, Giuffrè, Milano, 2014, 125 ss.
- ROSI J., *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2018.
- ROSSANO C., voce *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, 1990.
- ROSSI E., voce *Partiti politici*, in *Diz. dir. pubbl.*, 2006, 4168.
- ROTELLI E., *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.
- ROTELLI E. (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna, 1973.
- RUBECHI M., *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e metodo democratico*, in L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 150 ss.
- RUBECHI M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, spec. 7 ss.

- RUGGERI A., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti (studi degli anni 1999-2000)*, Giappichelli, Torino, 2000.
- RUGGERI A., *Statuti e leggi regionali dopo la riforma degli artt. 121 ss. Cost.*, in A. RUGGERI, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti (studi degli anni 1999-2000)*, Giappichelli, Torino, 2000, 172 ss.
- RUGGERI A., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i paletti della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi.it*, 6, 2004.
- RUGGERI A., *Diritti fondamentali e interpretazione costituzionale*, in *Consultaonline*, 1, 2019, 34 ss.
- RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1998.
- RUSTICALI L., *Autonomia e Unità. Il lungo cammino delle Autonomie*, Libreria Universitaria, Padova, 2010.
- SAITTA A., *Distorsioni e fratture nell'uso degli atti normativi del Governo: qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Giappichelli, Torino, 2011, 485 ss.
- SALAZAR C., RUGGERI A., *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: controriforma o manovra gattopardesca*, in *Consultaonline*, 2012.
- SALERNO G.M., *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1078 ss.
- SANDULLI A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 ss.
- SARTORI G. (a cura di), *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1963.
- SARTORI G., *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI (a cura di), *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1963, 281 ss.
- SCACCIA G., *Gli strumenti della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2000.
- SCUDIERO M., voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, 1992.
- SCHIAVONE G. (a cura di), *La democrazia diretta: un progetto politico per la società di giustizia*, Edizioni Dedalo, Bari, 1997.
- SCHÖMANN G.F., *Griechische Alterthümer*, vol. I, Weidmannsche Buchhandlung, Berlin, 1871.
- SCIORTINO A., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2002.
- SCLOPIS F., *Degli stati generali e d'altre istituzioni politiche del Piemonte e della Savoia: saggio storico corredato di documenti*, Stamperia Reale, Torino, 1851.
- SCLOPIS F., *Scritti politici di Federico Sclopis sulla condizione d'Italia incominciati nel febbraio 1849*, in A. COLOMBO, *Dalle riforme allo Statuto Albertino – documenti editi e inediti*, Tipografia Cooperativa, Casale, 1924, 190 ss.
- SCOCA F.G., *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 3, 491 ss.
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1991.

- SCUDIERO M., *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornice*, in *Le Regioni*, 1-2, 1983, 7 ss.
- SCUTO F., *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017.
- SEALEY R., *The origins of demokratia*, in *Californian Studies in classical antiquity*, 6 1974, 289 ss.
- SIMONCINI A., *Alcune impressioni sulla "seconda stagione statutaria" ed i caratteri del regionalismo italiano. Verso una nuova "dimensione" costituzionale per gli Statuti?*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM, Macerata, 2007, 375 ss.
- SIMONCINI A., *Sovranità e potere nell'era digitale*, in O. POLLICINO, T.E. FROSINI, E. APA (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Mondadori, Milano, 2017, 19 ss.
- SIMONCINI A., *Fini e mezzi dell'Intelligenza Artificiale: quale futuro per le libertà?*, in M. CARVELLI, G. SAPELLI, *Metropolis: dai social media all'intelligenza artificiale*, Libreria Universitaria, Padova, 2019, 77 ss.
- SIRIANNI G., *I regolamenti delle Assemblee regionali*, in *Dir. e soc.*, 2007, 228 ss.
- SOFFIETTI I., *I tempi dello Statuto Albertino. Studi e fonti*, Giappichelli, Torino, 2004.
- SORRENTINO F., *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. mer.*, 2008, 544 ss.
- SPADARO A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1985, 3 ss.
- SPECCHIA C., *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1983, 149 ss.
- STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, 17, 2012.
- STELLA G.A., RIZZO S., *La Casta. Come i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, Milano, 2007.
- STERPA A., *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *Federalismi.it*, 16, 2011.
- STORY J., *Commentaries on the Constitution of the United States*, vol. 3, Carolina Academic Press, Durham, 1987 (1833).
- STUART MILL J., *Considerations on representative government*, trad. it. di P. CRESPI, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Bompiani, Milano, 1946.
- STUBBS W., *Constitutional History of England, in its Origin and Development*, vol. III, Clarendon Press, Oxford, 1878.
- TABACCHI S., *Indennità parlamentari*, in *Rass. parl.: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, 50, 2, 2008, 451 ss.
- TARLI BARBIERI G., *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1, 2013, 97 ss.
- TARLI BARBIERI G., BIONDI F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.
- TESO A., *La retribuzione degli uffici pubblici nell'antichità (a proposito dell'indennità parlamentare)*, in *Nuova Antologia*, CLIX, 1912, 149 ss.
- THOMPSON D.F., *John Staurt Mill and Representative Government*, Princeton University Press, Princeton, 1976.
- TORRE A., *Il magistrato dell'assemblea. Saggio sui Presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2002.

- TORRE A., *L'esperienza parlamentare di Westminster. Tradizione, riforme e supremazia del Legislativo nell'Inghilterra liberale*, in A.G. MANCA, E. LACCHÉ (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali ottocenteschi / Parlament und Verfassung in den konstitutionellen Verfassungssystemen Europas*, Il Mulino-Duncker&Humblot, Bologna-Berlin, 2003, 371 ss.
- TORRETTA P., *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e in Europa. Un focus sul sindacato ispettivo*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa University Press, Pisa, 2018, 57 ss.
- TOSI R., *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, n. 6, 2000, 969 ss.
- TOSI R., *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, 971.
- TOSI S., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974.
- TRAMONTANA C., *Il centro-sinistra (1962-1975). Evoluzione costituzionale e politiche legislative*, Giappichelli, Torino, 1995.
- TRIPODINA C., *L'argomento originalista nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti fondamentali*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 229 ss.
- TRONO G., *Elementi di diritto costituzionale*, Editore Vallardi, Napoli, 1875.
- TRUCCO L., *Contributo alla studio del diritto elettorale. (I) Fondamenti teorici e profili normativi*, Giappichelli, Torino, 2013.
- TRUCCO L., *Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, 1276 ss.
- VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali. 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2000.
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- VANDELLI L., *Crisi economica e trasformazione del governo locale*, in *Libro dell'anno del Diritto 2012*, Treccani, Roma, 2012.
- VANDELLI L. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, La legge Delrio 7 aprile 2014, n. 54 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.
- VASINO G., *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Forumcostituzionale.it*, 2018.
- VENTURA L., *La fedeltà alla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984.
- VERDE G., SALVAGO M., *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi.it*, 1, 2016.
- VERMEULE A., *Veil of Ignorance Rules in Constitutional Law*, in *Yale Law Journal*, 111, 2001, 399 ss.
- VERMEULE A., *The Constitutional Law of Official Compensation*, in *Columbia Law Review*, 102, 2002, 501 ss.
- VICECONTE N., *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione della politica o della democrazia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2013, 29.
- VIGEVANI G.E., *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001.
- VIGNERI A., *Nuovo ordinamento degli Enti Locali e status degli amministratori*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1999.

- VIGNUDELLI A., *Interpretazione e Costituzione. Miti, mode e luoghi comuni del pensiero giuridico*, Giappichelli, Torino, 2011.
- VILLONE M., *Autonomia regionale e partiti politici. Considerazioni a margine di una vicenda incompiuta*, in *Regioni e governo locale*, 1987, 67 ss.
- VILLONE M., SALVI C., *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano, 2005.
- VIOLANTE L. (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001.
- VIOLANTE L., PIAZZA F. (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001.
- VIOLINI L., *La crisi della politica e dei partiti: è sufficiente una legge?*, in *Iustitia*, 4, 2012.
- VIPIANA P.M., *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie locali*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino, 2014.
- VIPIANA P.M. (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino, 2014.
- VIRGA P., *L'amministrazione locale*, 2ª ed. Giuffrè, Milano, 2003.
- VIRGA P., *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1949.
- VIRGILIO B., *Atene. Le radici della democrazia*, Clueb, Bologna, 1994.
- VITTA E., *Lo Statuto della Valle d'Aosta*, in *Riv. amm.*, 1948, 205 ss.
- VOLPE G., *Interesse nazionale e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Foro it.*, 1981, 7-8, 1 ss.
- WILAMOWITZ-MOELLENDORFF VON U., *Aristoteles und Athen*, II, Weidmannsche Buchhandlung, Berlin, 1893.
- WEBER M., *La scienza come professione. La politica come professione*, Einaudi, Torino, 2004.
- WIGNY P., *Droit constitutionnel: principes et droit positif*, E. Bruylant, Bruxelles, 1952.
- ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Einaudi, Torino, 1979.
- ZAGREBELVSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1984.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.
- ZAGREBELSKY G., *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- ZAMPETTI U., *Art. 69*, in *Commentario alla Costituzione, Le Camere. Tomo II. Artt. 64-69*, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986, 242.
- ZANICHELLI D., *Questioni di diritto costituzionale e di politica*, 1° *L'indennità ai deputati*, Nicola Zanichelli, Bologna, 1887.
- ZANICHELLI D., *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di conferenza – Sed. 11 – Roma*, D. Alig., 1898.
- ZANON N., *Il libero esercizio del mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.
- ZANON N. (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Esi, Napoli, 2006.
- ZUBIN F., *Il Consiglio regionale*, in L. MEZZETTI, E. D'ORLANDO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, 277 ss.