

Valeria De Santis

Indennità e vitalizi

Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione

FRANCOANGELI

sdp

Studi di

Diritto Pubblico

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**

coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Toletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Valeria De Santis

Indennità e vitalizi

Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A Simone

INDICE

Introduzione	pag.	11
I. Origini ed attuazione dell'art. 69 della Costituzione	»	17
1. Il divieto di compensare i parlamentari in epoca liberale: rappresentanza nazionale e libertà del mandato	»	17
2. Le origini dell'indennità parlamentare nel periodo statutario e fascista	»	22
3. Il dibattito costituente sull'indennità parlamentare	»	27
4. Le indennità nel quadro delle prerogative parlamentari	»	30
5. L'evoluzione della legislazione ordinaria	»	33
5.1. La commisurazione dell'indennità e le esigenze di contrazione della spesa pubblica	»	35
5.2. Il tentativo di livellamento retributivo ai Paesi dell'Euro-zona. L'assenza di una visione d'insieme sui temi dei costi della democrazia	»	39
6. Diaria, rimborsi spese e altri benefici: natura ed estensione dell'indennità	»	41
6.1. Definizione dell'indennità: incertezze ed esigenze di razionalizzazione	»	44
7. Divieti di cumulo e obbligo di aspettativa per i parlamentari dipendenti pubblici	»	46
7.1. Parlamentari professionisti e dipendenti privati: aspettativa facoltativa e cumulo	»	48
8. Regime tributario dell'indennità parlamentare	»	52
9. Divieti di pignoramento, sequestro, rinuncia e cessione	»	54
10. Natura dell'indennità e prospettive di riforma	»	56
II. Il diritto di accesso alle cariche elettive e trasparenza dei rapporti economici	»	61
1. Diritto all'indennità parlamentare e diritto di accesso alle cariche elettive	»	61

2. Pretese economiche imposte dai partiti ai propri eletti	pag.	63
3. La regolazione interna ai gruppi parlamentari e vincoli economici	»	67
3.1. La non esigibilità degli obblighi economici imposti dai gruppi ai parlamentari	»	70
3.2. La legittimità degli obblighi economici imposti ai parlamentari: natura e limiti della potestà regolamentare dei gruppi	»	74
3.3. Il possibile controllo del Presidente d'Assemblea sugli statuti dei gruppi	»	78
3.4. Altre forme (difficilmente percorribili) di tutela avverso i vincoli economici imposti dai gruppi ai parlamentari	»	81
3.5. Il significato delle pretese economiche dei gruppi. Libertà del mandato e necessità di responsabilizzare i parlamentari	»	86
4. Il diritto dell'eletto a conservare il posto di lavoro	»	89
4.1. Conflitti di interesse irrisolti: intersezioni con la disciplina dell'ineleggibilità d'"affari"	»	93
5. La situazione patrimoniale e finanziaria dei parlamentari. Introduzione: il Codice di condotta della Camera dei deputati e le indicazioni del GRECO	»	98
5.1. La disciplina in materia di trasparenza finanziaria: partiti, fondazioni e associazioni politiche	»	102
5.2. Politici ed interessi economici: una relazione da ridefinire in chiave di <i>total disclosure</i>	»	108
6. Misure in materia di trasparenza patrimoniale: breve <i>excursus</i> conclusivo in prospettiva comparata	»	110
III. La fonte e l'evoluzione normativa in materia di trattamento di quiescenza dei parlamentari	»	117
1. Il vitalizio-pensione: proiezione dell'indennità a garanzia dell'espletamento del mandato	»	117
2. La fonte in materia di trattamento di quiescenza per i parlamentari. Il regolamento parlamentare c.d. "minore"	»	118
2.1. Regolamento parlamentare in materia di vitalizi-pensioni e la riserva di legge in materia di indennità	»	123
2.2. Mancato intervento legislativo in materia di trattamento di quiescenza dei parlamentari: sovrapposizione di fonti e tutela degli <i>ex</i> parlamentari	»	127

3. Evoluzione della disciplina: dalla rendita vitalizia alla pensione dei parlamentari e l'indennità di fine mandato	pag.	131
3.1. Il ricalcolo degli <i>ex</i> vitalizi	»	135
4. La natura incerta del vitalizio-pensione dei parlamentari	»	140
4.1. Le differenze (strutturali e non) tra vitalizio-pensione e regime pensionistico ordinario dopo la riforma del 2012	»	144
IV. Vitalizi-pensioni dei parlamentari e misure retroattive	»	149
1. Revisione <i>in pejus</i> del trattamento di quiescenza: razionalizzazione e antiparlamentarismo	»	149
2. I contributi di solidarietà	»	150
3. Il ricalcolo degli <i>ex</i> vitalizi: inquadramento del fenomeno retroattivo	»	154
3.1. Tutela del legittimo affidamento e misure retroattive	»	161
3.2. Natura del trattamento di quiescenza dei parlamentari e disciplina retroattiva peggiorativa	»	166
3.3. I limiti all'intervento retroattivo	»	169
3.4. Esigenze di bilancio, proporzionalità della misura retroattiva: autodichia e decisioni politiche	»	173
4. Autonomia degli organi costituzionali e trattamento di quiescenza dei dipendenti degli organi costituzionali	»	180
5. Condanna penale e revoca del vitalizio-pensione	»	183
5.1. Revoca del vitalizio e limiti della disciplina retroattiva	»	188
6. Considerazioni conclusive: misure retroattive e prospettive di ricalcolo delle pensioni ordinarie	»	191
Proposte e conclusioni	»	197
Bibliografia	»	203

RINGRAZIAMENTI

Mi accingo a chiudere questo lavoro con profondo senso di gratitudine verso coloro che mi sono stati vicini e mi hanno incoraggiato e sostenuto in questo percorso. Un sentito ringraziamento va a Raffaele Bifulco che, seguendomi con generosità mi ha fin da subito sostenuto nell'idea di affrontare un tema così delicato, leggendo poi il lavoro in bozza con pazienza e rigore. Ringrazio Paola Mazzina che nella quotidianità mi ha sostenuto e spronato con grande premura in ogni circostanza. Ringrazio Daniele Coduti e Fabrizia Covino per l'attenta lettura che ha senz'altro aiutato a migliorare e a rendere il lavoro più intellegibile. Ringrazio infine Francesca Angelini per la sua presenza costante ed affettuosa. Al di fuori del mondo accademico, ringrazio mio marito Simone, cui questo volume è dedicato, i nostri ragazzi e i miei genitori: senza di loro nessun lavoro avrebbe per me realmente senso.

La responsabilità per il contenuto del presente lavoro, naturalmente, è interamente mia.

INTRODUZIONE

Il tema delle indennità e dei vitalizi-pensioni dei parlamentari racchiude in sé una pluralità di questioni controverse che, pur essendo di indubbio rilievo costituzionale, raramente sono state affrontate in dottrina in modo organico. Attratta sotto il profilo teorico alla disciplina delle prerogative parlamentari, la questione della retribuzione dei parlamentari presenta tuttavia nell'attuale contesto politico-costituzionale diversi nodi problematici tutt'ora irrisolti.

L'idea di dover in qualche modo compensare i parlamentari non costituisce certo una novità; anzi, il riconoscimento del diritto del parlamentare ad un'«indennità stabilita dalla legge», secondo quanto indicato dall'art. 69 della Costituzione, costituisce l'esito di un lungo processo di democratizzazione dei parlamenti nazionali, realizzato a partire dall'allargamento del suffragio e dalla nascita dei partiti di massa. Il conferimento dell'indennità amplia le possibilità reali di accesso agli scranni parlamentari, segnando – insieme al finanziamento pubblico e privato dei partiti – il processo di professionalizzazione della politica e di burocratizzazione del sistema partitico.

La trasformazione del sistema politico del Novecento può dunque essere letta anche attraverso i costi della politica e della democrazia, di recente oggetto di diversi interventi di riforma mossi dalla necessità di razionalizzare quegli istituti da più parti percepiti come un privilegio ingiustificato. Nell'attuale fase politica la crisi economica, diventata ormai strutturale, accentua le diseguaglianze e apre al conflitto non tanto tra classi sociali, quanto piuttosto tra chi ricopre (o meno) determinati ruoli istituzionali, considerati appannaggio di *élites* distanti, non più parte del sistema sociale, ma articolazioni istituzionalizzate del sistema pubblico¹. Sulle indennità parlamentari e, ancor di più, sui vitalizi si sono riversate e (tutt'ora) si riversano aspre contestazioni perché il reddito delle classi dirigenziali è percepito, in quanto tale, come iniquo e sproporzionato².

¹ L. Violante, *Democrazie senza memoria*, Einaudi, Torino 2017, p. 16.

² Ivi, p. 40, sottolinea che diversamente dal passato i movimenti sovranisti non contestano la ricchezza in sé e per sé, ma contestano il reddito di chi ricopre ruoli dirigenziali, proprio

Tali attacchi non sempre giustificati costituiscono espressione di una propaganda politica connotata da una forte carica antiparlamentare, ma non possono essere liquidati superficialmente, come espressione di una strategia politica populistica. Anzi, sotto il profilo dell'analisi costituzionalistica, a parere di chi scrive, sarebbe un errore non ascoltare o banalizzare il conflitto; sarebbe, a ben vedere, contrario allo stesso "spirito" della Costituzione che, invece, apre al conflitto socio-economico e alla dialettica che ne deriva.

Al contrario, il presente studio costituisce il tentativo di entrare proprio nel merito di tale conflitto e di evidenziare come il tema della retribuzione dei parlamentari costituisca il punto di emersione di una pluralità di questioni non affrontate o affrontate in modo parziale dal legislatore: il conflitto di interessi, la limitata disciplina dell'ineleggibilità "d'affari", nonché la poca tracciabilità dei rapporti economici intercorrenti tra parlamentari, rappresentanti dei gruppi di interessi, finanziatori e partiti/gruppi parlamentari.

La delegittimazione dei partiti politici tradizionali, la crisi di fiducia nei confronti delle istituzioni creano vuoti sempre più ampi, aggravati dalla de-territorializzazione della politica, dal suo spostamento dalla "piazza" alle piattaforme informatiche e dall'aumento esponenziale di dinamiche verticistiche di organizzazione interna ai partiti. Per quanto quindi realmente giustificato da esigenze oggettive di razionalizzazione di una disciplina anacronistica, l'argomento della riduzione dei costi della politica viene spesso utilizzato in modo pretestuoso e per proporre riforme che contribuiscono a delegittimare ulteriormente le istituzioni rappresentative, come avvenuto da ultimo nel dibattito collegato alla riduzione del numero dei parlamentari³. La contrazione del numero dei parlamentari costituisce infatti l'esito di una scelta fortemente condizionata dall'istanza antipolitica, ovvero dalla volontà più o meno esplicita di colpire la classe politica in sé e per sé⁴.

perché considerato frutto di un privilegio. Sulle origini e le cause della crisi di legittimazione delle istituzioni che aprendo alle istanze dell'antipolitica, hanno colpito in modo particolare il Parlamento cfr., almeno, M. Luciani, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Il Parlamento*, Einaudi, Torino 2001, p. 419 e ss.

³ Per un inquadramento della riforma e sull'iter di approvazione della l. cost. 19 ottobre 2020 n. 1, in part.: F. Biondi Dal Monte, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa 2020, p. 37 e ss.

⁴ In part., P. Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari* e G. L. Conti, *Il problema della rappresentanza è un numero?*,

Al contempo e più profondamente, le critiche mosse all'entità delle retribuzioni dei parlamentari costituiscono il sintomo dell'esigenza di fissare delle regole di comportamento e di trasparenza nel processo decisionale. Non si tratta infatti solo della questione dei costi della politica, ma di affrontare una vera e propria torsione della funzione della politica e della rappresentanza, intesa come "professione" dalla quale trarre reddito, assistenza, pensione e *benefit* di varia natura⁵. Per dirla con Piero Calamandrei, in un quadro in cui deputati e senatori sono diventati «impiegati», professionisti della politica e laddove la funzione rappresentativa viene sempre più mortificata, l'attacco nei confronti dei costi per la democrazia cela, al di là delle strumentalizzazioni antipolitiche, l'esigenza di «riportare il Parlamento alle sue origini» e di recuperare la funzione di parlamentare come *munus publicum*⁶.

Il conflitto relativo alle retribuzioni dei parlamentari costituisce dunque il segnale di un problema ben più ampio: responsabilizzare i parlamentari, porre regole di comportamento e immettere meccanismi di controllo del processo decisionale al fine di ricostruire il rapporto fiduciario con gli elettori, fissando regole per i parlamentari, i partiti e i gruppi, come del resto suggerito in seno al Consiglio europeo dal Gruppo di Stati contro la corruzione. Al fondo della crisi che ruota intorno ai costi della politica si colloca, in definitiva, l'esigenza di recuperare consenso, credibilità e legittimazione politica, coniugando la libertà del mandato con il dovere di fedeltà di chi è chiamato a rappresentare la Nazione.

Per queste ragioni, per la connessione del tema trattato con diversi fattori di crisi del parlamentarismo, l'analisi condotta nel presente lavoro è circoscritta alla questione della retribuzione dei parlamentari, mentre è volutamente tralasciato il tema della compensazione dei titolari di cariche politiche negli enti territoriali. Indennità e vitalizi parlamentari sono infatti inquadrati in una prospettiva non settoriale che comprende i temi della rappresentanza politica e della sua crisi, delle incompatibilità, del conflitto di interessi e della trasparenza dei rapporti economici intercorrenti tra parlamentari, gruppi, partiti e movimenti.

entrambi in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., rispettivamente a p. 176 e p. 199 e ss.

⁵ C. Salvi, M. Villone, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano 2007, pp. 52-53. Sui rischi della burocratizzazione della politica, si veda già P. Calamandrei, *Appunti sul professionismo parlamentare* (1956), ora in Id., *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere, Milano 2016, p. 88 e ss. e, per quanto noto, M. Weber, *La politica come professione* (1926), trad. it., Anabasi, Milano 1994, p. 25 e ss.

⁶ P. Calamandrei, *ivi*, p. 92, osserva che la burocratizzazione della politica ha come conseguenza che essere eletti deputati «vuol dire trovare un impiego».

Il punto di vista assunto è quello nazionale in quanto, sebbene tutti gli ordinamenti di democrazia pluralista debbano prevedere forme di retribuzione dei parlamentari, la disciplina concreta dei rispettivi ordinamenti è difficilmente comparabile in considerazione della diversità delle tipologie di retribuzione e soprattutto del collegamento della materia a tutta una serie di temi come il regime delle incompatibilità, la struttura e la regolazione del sistema dei partiti.

Nella prima parte (Cap. I), l'analisi prende le mosse dalla definizione della natura del diritto all'indennità quale prerogativa parlamentare connotata allo *status* di parlamentare per proseguire con l'evoluzione legislativa della materia che incrocia la crisi economica e la conseguente esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica. Proseguendo nella delimitazione dell'istituto (Cap. II), l'indennità insieme al diritto a conservare il posto di lavoro si configurano congiuntamente come garanzia di accesso alle cariche elettive, accesso che le pretese economiche imposte agli eletti dai partiti e dai gruppi possono condizionare. Il collegamento logico-funzionale tra diritto all'indennità (art. 69 Cost.) e il principio della parità di accesso alle cariche pubbliche (art. 51 Cost.) consente quindi di ampliare l'angolo visuale dell'analisi al conflitto di interessi, alla trasparenza della situazione patrimoniale dei parlamentari, ai rapporti intercorrenti tra partiti, gruppi parlamentari, gruppi di interesse e singoli deputati e senatori.

Affrontare il tema della retribuzione del parlamentare include la sua proiezione successiva alla fine del mandato parlamentare, ovvero, la disciplina del trattamento di quiescenza di deputati e senatori (cui sono dedicati i capitoli III e IV). Diversamente dall'indennità, il trattamento di quiescenza del parlamentare non è previsto dalla Costituzione, ma è disciplinato dai regolamenti parlamentari minori. L'assenza di indicazioni costituzionali costituisce quindi l'occasione per inquadrare la fonte regolamentare interna delle Camere, per misurare l'estensione dell'autonomia parlamentare e affrontare la questione sostanziale della natura del "vitalizio", oggi, "pensione" del parlamentare. Sotto la spinta di esigenze di razionalizzazione e contrazione della spesa, il regime del vitalizio-pensione è stato infatti progressivamente avvicinato a quello della pensione ordinaria ma conserva ancora tratti distintivi che non ne consentono l'assimilazione al regime pensionistico ordinario.

Sotto il profilo costituzionale, la disciplina in materia di vitalizi-pensioni è di particolare interesse per la recente introduzione (sempre tramite regolamento parlamentare minore) di un meccanismo di ricalcolo retroattivo ed *in pejus* dei vitalizi già in corso di erogazione. L'applicazione della suddetta misura di ricalcolo dei trattamenti in essere sposta il *focus* dell'analisi dalla

natura del vitalizio-pensione a questioni ulteriori: l'inquadramento del fenomeno retroattivo, i suoi limiti, la tutela del legittimo affidamento e, infine, la possibilità di estendere alle pensioni ordinarie (di importo più elevato e calcolate con il sistema retributivo di maggior favore) il meccanismo del ricalcolo retroattivo.

Ad una valutazione complessiva e sempre in un'ottica costituzionale, le riforme adottate in tema di retribuzioni dei parlamentari appaiono non centrate e marginali perché, essendo ispirate dall'intenzione di cavalcare l'onda populista ed anti-*élite*, propongono soluzioni semplificate e banalizzanti. L'interrogativo che via via sarà riproposto nel corso di questa indagine riguarda dunque l'adeguatezza delle misure adottate rispetto all'obiettivo di effettiva razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica e, più ampiamente, la ragionevolezza di interventi che non includano un ripensamento complessivo dell'autonomia delle Camere e, per molti aspetti, anche dello *status* di parlamentare.

La strumentalizzazione in chiave anti-*casta* del dibattito relativo ai costi per la politica lascia impregiudicato il nocciolo della questione, ovvero, la razionalità di continuare ad intendere l'autonomia costituzionale secondo una concezione tradizionale, inclusiva degli aspetti amministrativi e contabili dell'organizzazione degli organi costituzionali. Continua a mancare una riflessione sull'adeguatezza dell'organizzazione degli organi costituzionali che con sistemi separati e differenziati creano diseconomie, superabili invece solo con una riforma complessiva dell'organizzazione amministrativa e contabile degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale.

In materia di indennità-pensioni dei parlamentari non esiste una visione, ovvero, la capacità e forse la volontà di disciplinare le retribuzioni di deputati e senatori tenendo presente che, nella prospettiva di ristabilire un rapporto di fiducia con gli elettori, l'obiettivo prioritario dovrebbe consistere nel responsabilizzare i parlamentari, bilanciando la libertà del mandato con la puntuale delimitazione non solo dei diritti ma dei doveri di fedeltà, trasparenza e correttezza cui i parlamentari sono tenuti nell'adempimento del mandato.

L'analisi condotta intende dunque mettere in evidenza come la regolazione della retribuzione dei parlamentari per essere "presa sul serio", anche in un'ottica di effettiva razionalizzazione della spesa pubblica, dovrebbe essere affrontata riscoprendo il senso dell'istituto nella sua dimensione costituzionale. Per questa ragione nel corso della trattazione si darà conto delle diverse connessioni che la disciplina della retribuzione dei parlamentari mostra in relazione ad una serie di aspetti che toccano nel

vivo l'autonomia delle Camere, il ruolo dei partiti politici, la responsabilità e i doveri dei singoli parlamentari nell'adempimento del mandato.

In ultima analisi in un ambito fortemente strumentalizzato nel dibattito politico, la finalità dell'analisi sistematica della disciplina delle indennità e dei vitalizi parlamentari nasce dall'esigenza di provare a fornire un quadro che, al di là della retorica antiparlamentare, consenta di ricostruire la *ratio* costituzionale della prerogativa parlamentare di cui all'art. 69 Cost. e di individuare limiti e reali incoerenze della regolazione in materia di indennità e vitalizi-pensioni dei parlamentari, proponendo, laddove possibile, alternative e soluzioni più coerenti sotto il profilo costituzionale.

I.

ORIGINI ED ATTUAZIONE DELL'ART. 69 DELLA COSTITUZIONE

1. Il divieto di compensare i parlamentari in epoca liberale: rappresentanza nazionale e libertà del mandato

Dalla nascita dello Stato italiano, la questione di retribuire o indennizzare i parlamentari è stata dibattuta a lungo per almeno un ventennio. Sono stati molteplici ed autorevoli i tentativi di introdurre per legge un compenso, anche nella forma del gettone di presenza, eventualmente condizionato alla mancata percezione di altro introito¹. Del resto, con l'allargamento del suffragio, dalla fine dell'Ottocento in poi, la maggior parte degli Stati europei già prevedeva forme diverse di ristoro come un rimborso spese forfetario, un rimborso per i viaggi, oppure, un'indennità annua per l'impegno profuso nel ricoprire la carica parlamentare².

Nell'ordinamento italiano però l'ostacolo principale all'introduzione del compenso per i parlamentari era rappresentato dall'art. 50 dello Statuto albertino, secondo il quale deputati e senatori non avevano diritto ad alcun indennizzo o retribuzione. Oltre ai dubbi in ordine alla possibilità da parte del legislatore di superare l'esplicito divieto costituzionale³, anche in considerazione del carattere flessibile della Costituzione, l'introduzione di un compenso per i parlamentari metteva in gioco lo stesso modo di intendere la funzione parlamentare.

¹ I. Santangelo Spoto, *Parlamento*, in *Digesto Italiano*, XVIII vol., Utet, Torino 1906, pp. 347-350; N. Malvezzi, *L'indennità ai deputati*, Zanichelli, Bologna 1905, p. 3 e ss. Per un'attenta e puntuale ricostruzione storica si veda l'accurata analisi di, M. Orofino, *Indennità e rappresentanza. Considerazioni su un istituto in trasformazione*, Giappichelli, Torino 2020, p. 37 e ss.

² I. Santangelo Spoto, *ivi*, p. 343 e ss.

³ In prevalenza si riteneva che il divieto costituzionale esplicito non potesse essere superato, in tal senso, L. Casanova, *Del diritto costituzionale. Lezioni*, II vol., Cammelli, Firenze 1875, p. 286; F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, III vol., Utet, Torino 1909, p. 34.

Sebbene stipendiare i deputati potesse costituire una garanzia in relazione al timore che l'ufficio parlamentare fosse utilizzato per trarre indebiti vantaggi, il divieto di indennizzo veniva considerato un baluardo contro la tendenza a trasformare le istituzioni, attentando al loro carattere autenticamente "popolare". Nell'ottica liberale, la crescita del ruolo del Governo-providenza, da una parte, e l'aspirazione generale verso i pubblici impieghi, dall'altra, venivano considerati elementi in grado di minare il carattere popolare, ovvero borghese, dell'istituzione parlamentare, «screditata» dalla trasformazione dei deputati in stipendiati⁴.

Appare comprensibile che associare il libero mandato parlamentare al pagamento di uno stipendio potesse essere percepito come un controsenso, una negazione dell'indipendenza del parlamentare stesso. Nell'ordinamento statutario il mandato parlamentare viene infatti assunto in una prospettiva radicalmente mutata rispetto al contesto parlamentare corporativo medioevale in cui il mandato costituiva una sorta di procura civilistica, più o meno ampia, ma comunque finalizzata a rappresentare posizioni specifiche in luogo del mandatario⁵. Nella logica contrattuale del mandato, già sotto il re-

⁴ F. Racioppi, I. Brunelli, *ivi*, p. 32. Pur esprimendosi in favore dell'indennizzo, L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, II vol., Giuseppe Pellas ed., Firenze 1877, p. 130, osserva come la sua introduzione avrebbe avuto l'effetto di far scemare «la considerazione pubblica dovuta ai rappresentanti della nazione». Si veda anche A. Paternostro, *Diritto costituzionale*, Morano, Napoli 1879, p. 371; G. Arangio-Ruiz, *Eleggibili ed eletti*, Jovene, Napoli 1885, p. 42 e ss.

⁵ Cfr. O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico. Parte generale*, Giuffrè, Milano 1955, p. 110 e ss., tra la metà del XIII al XVI secolo la monarchia è stata *limitata* da parlamenti che hanno assunto diverse denominazioni: *stati generali* (in Piemonte e in Francia), *parlamenti* (Regno di Napoli e Sicilia) e *cortes* (in Spagna) ma erano ugualmente caratterizzati dalla presenza di tre *ordini*, *bracci* o *stati* quello ecclesiastico, il baronale o il militare e, successivamente, quello dei comuni o del terzo stato. Le rispettive comunità nominavano i migliori tra esse per rappresentarne gli interessi e davano mandato agli eletti di curare quegli interessi per i quali il principe li convocava in Parlamento. Le deliberazioni prese, sempre nei limiti dei mandati ricevuti, impegnavano le comunità; il mandato conferiva la rappresentanza giuridica delle comunità, imponendo ai mandatari di decidere secondo le indicazioni ricevute. I mandati si rivelarono nel tempo di impaccio al funzionamento dei Parlamenti perché se sorgevano questioni non previste nel mandato, i delegati non potevano deliberare poiché non avevano poteri. Sorse così l'uso di mandati ampi che, di fatto, si rivelavano inutili. Peraltro, nel contempo, in Europa continentale (tra i secoli XVI e il XVIII) i Parlamenti furono convocati sempre più di rado, pur non essendo aboliti formalmente. In Inghilterra invece le due camere dei *lord* (signori temporali e spirituali) e dei comuni, nel corso del XVI secolo, da rappresentanti degli *stati* si andarono sempre più chiaramente configurando come rappresentanti del Regno, ponendo le basi per la nascita del parlamentarismo moderno. Su questa evoluzione storica, G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di*

gno di Edoardo I, era infatti previsto per i deputati un pagamento obbligatorio, posto a carico proprio delle circoscrizioni “mandanti”. I deputati delle corporazioni erano considerati contrattualmente responsabili nei confronti dei loro mandanti ed erano pagati da costoro con delle diarie⁶.

Lo stesso termine di “indennità”, tutt’oggi utilizzato e sulla cui natura giuridica – come si vedrà – emergono ancora non pochi dubbi, è stato ereditato proprio dall’ordinamento rappresentativo degli stati generali in cui il deputato era un mandatario civile dei diversi ceti sociali, reso ‘indenne’ mediante il pagamento⁷. Così in base al *Common law* l’indennità è stata regolata anche sotto il regno di Enrico VIII, per essere eliminata in epoca più recente, ovvero, durante il periodo vittoriano quando è cambiata la funzione rappresentativa assolta dai parlamentari⁸.

Con l’affermazione del principio della libertà del mandato, quando l’Assemblea è diventata il luogo in cui rappresentare gli interessi generali della Nazione, la prospettiva è mutata radicalmente.

Superato il vincolo privatistico tra mandatario e mandante, l’idea di compensare i deputati ha assunto un significato nuovo, apparendo comprensibilmente come una forma di “corruzione” e una torsione rispetto alla stessa funzione pubblicistica della rappresentanza.

Nell’ordinamento liberale con l’affermazione del principio del libero mandato, il deputato non svolge più una funzione organica; è il mandatario di un organo che è titolare della sovranità e diventa responsabile esclusivamente nei confronti dello Stato⁹. La trasformazione del Parlamento in istitu-

fine secolo, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 37 e ss.; D. Nocilla, L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII vol., Giuffrè, Milano 1987, p. 552 e ss.

⁶ J. Bluntschli, *Diritto pubblico universale* (1886), trad. it., De Angelis, Napoli 1873, I, p. 410 e ss., in part., p. 417, sottolinea come quello dei ceti costituisca il primo grado di un sistema rappresentativo che si fonda su una rappresentanza in parte pubblica e in parte privata, proprio per la dipendenza civilistica tra mandante e mandatario.

⁷ S. Furlani, *Indennità parlamentare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VIII vol., Utet, Torino 1957, p. 597. Per un’attenta ricostruzione storica, M. Orofino, *Indennità e rappresentanza*, cit., in part. p. 7 e ss.

⁸ I. Santangelo Spoto, *Parlamento*, cit., p. 345.

⁹ G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia* (1973), trad. it., Giuffrè, Milano 1989, p. 93 e ss., sottolineando come i rappresentanti di interessi perseguano gli interessi di categoria, afferma che l’indennità dovuta a costoro dovrebbe logicamente essere corrisposta dalle categorie di appartenenza. Più in generale, sottolinea come il mandato imperativo contraddica radicalmente l’essenza della rappresentazione; le istruzioni infatti possono essere conferite solo dall’insieme dei cittadini che hanno diritto al voto, ma non dal popolo che viene rappresentato come unità politico-ideale. Per questa ragione il rappresentante deve prendere le decisioni in modo autonomo, diversamente da quanto avviene nell’ordinamento corporativo (p.