

Il “contributo di solidarietà” sulle pensioni degli ex dipendenti della Camera non viola l'autonomia dell'organo*

di Leonardo Brunetti**
(29 ottobre 2017)

1. Con la pronuncia che si commenta – sentenza n. 213 del 2017 – la Corte costituzionale ha affermato (*recte*: ribadito) la legittimità del c.d. contributo di solidarietà, imposto con delibera della Camera dei deputati – in recepimento dell'art. 1, co. 486 e 487, L. 27 dicembre 2013, n. 147, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (Legge di stabilità 2014) –, anche sui trattamenti pensionistici degli ex dipendenti degli organi parlamentari, ed in particolare della Camera.

Ciò alla condizione, nel caso *de quo* risultata pienamente soddisfatta, che esso sia limitato nel tempo¹ ed eccezionale, incidendo, con criterio di progressività, sulle pensioni più elevate²: un principio giurisprudenziale delineatosi già con le sentenze n. 223 del 2012, n. 116 del 2013 e n. 173 del 2016.

L'occasione è data, alla Corte, dal giudizio per l'annullamento della delibera della Camera dei deputati – promosso da alcuni ex dipendenti dell'organo legislativo, innanzi la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera – con cui l'Ufficio di Presidenza della medesima aveva disposto, in applicazione (*recte*: recepimento) dei co. 486 e 487, dell'art. 1 L. n. 147/2013, cit., la decurtazione, temporanea ed eccezionale, dei trattamenti pensionistici dei dipendenti, per l'importo e la durata prevista dal co. 486 stesso.

La Commissione camerale adisce il giudice delle leggi sostenendo, tra le altre cose, che il co. 487, cit., attuerebbe un rinvio recettizio al co. 486 della legge, e che dal combinato disposto dei due conseguirebbe un'applicazione automatica del contributo di solidarietà ai dipendenti della Camera: essa – con due distinte ordinanze – chiede, quindi, alla Corte di verificare la legittimità costituzionale delle due norme (in particolare, perché sospettate di contrastare con gli artt. 3, 53 e 136 Cost., nonché potenzialmente in violazione della sentenza n. 116 del 2013 della Corte stessa).

Nella sentenza n. 213/2017, i giudici di palazzo della Consulta, con una decisione che appare profondamente rispettosa dell'autonomia degli organi parlamentari, hanno, però, facile gioco nell'argomentare che “le ordinanze di rimessione [della Commissione camerale: ndr.] non colgono, già sul mero piano della formulazione linguistica delle norme enunciate, [...] che il co. 487 non impone affatto l'applicazione del 'contributo di solidarietà' così come disciplinato dal co. 486, bensì” che gli organi costituzionali, con proprie deliberazioni, si adeguino al “principio” in esso contenuto: così la Corte, al punto 9 in diritto.

Ciò che è puntualmente avvenuto con la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera impugnata dai ricorrenti, la quale, “nell'esercizio della propria autonomia”, ha imposto “una logica di partecipazione dei propri pensionati al sacrificio imposto (ex art. 1, co. 486, L. n. 147 del 2013) ai pensionati delle gestioni previdenziali”: *ivi*.

Di conseguenza, assorbiti gli altri motivi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 486 e 487, L. n. 147 del 2013, per contrasto con gli artt. 3, 53 e 136, va rigettata.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Cioè “transeunte”, importando un “sacrificio economico limitato ad un ristretto periodo di tempo”: così Corte costituzionale sentenza 3-5 giugno 2013, n. 116.

2 Ovverosia, in modo “razionalmente ripartito fra categorie diverse di cittadini”: *ivi*.

2. Ora, la parte della decisione che mi pare più interessante è tutta contenuta nelle poche righe al punto 2 del *Considerato in diritto*.

“Preliminarmente – scrivono i giudici costituzionali – va riconosciuta la legittimazione della Commissione rimettete [Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati: ndr.] a sollevare l'incidente di costituzionalità, come giudice *a quo* ai sensi dell'art. 1 della L. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 L. 11 marzo 1953, n. 87, in quanto *organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione super partes, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie [...] per l'obiettiva applicazione della legge*” (mio il corsivo).

Se ne deve dedurre, che non sia più lecito dubitare – come la Corte costituzionale aveva, del resto, già affermato in precedenti occasioni³ – che la funzione esercitata dalle commissioni giurisdizionali delle Camere sia, appunto, “*giurisdizionale*”: ciò non solo per la riconosciuta legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale delle leggi, per la quale è noto l'atteggiamento di apertura della Corte⁴, ma anche per la chiara definizione data in sentenza della funzione esercitata dalle commissioni *de quibus*, che viene definita una funzione giurisdizionale, esercitata *super partes*, cioè in posizione di terzietà, per la decisione di controversie e l'obiettiva applicazione della legge.

Resta, però, da vedere se tale funzione, certamente giurisdizionale, lo sia “pienamente”, e, quindi, anche in senso “formale” – come, del resto, i rinvii agli istituti della revisione ordinaria e straordinaria disciplinata dal c.p.c., contenuti nei rispettivi regolamenti parlamentari degli organi di autodichia di Camera e Senato, e la conseguente possibilità di un passaggio in giudicato delle loro decisioni⁵, lascerebbero supporre –, ovvero solo in senso “materiale” (Mortati; Benvenuti).

Questione alla quale è legata anche un'altra importantissima decisione, la cui pronuncia è attesa a breve, in merito al conflitto di attribuzioni tra poteri sollevato dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato della Repubblica⁶, attinente proprio la legittimità della previsione, da parte dei regolamenti parlamentari c.d. minori, dell'autodichia stessa di tale camera.

Nel caso in cui si riconosca che la funzione di autodichia delle competenti Commissioni delle Camere è pienamente giurisdizionale, sarebbe, infatti, logico dedurne che esse siano, a tutti gli effetti, dei veri e propri giudici speciali, con giurisdizione piena ed esclusiva: in tal caso, difficile sarebbe sottrarre le loro decisioni (che non a caso i regolamenti camerali denominano “sentenze”) al ricorso per cassazione, ex art. 111 Cost.

Al contrario, se le decisioni degli organi “giurisdizionali” delle Camere non fossero, anche, formalmente, bensì soltanto materialmente giurisdizionali – decisioni che la Corte costituzionale ha già affermato non essere di pertinenza esclusiva della giurisdizione, con riferimento alle “decisioni [che] non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti,

3 Per approfondimenti sul punto, mi permetto di rinviare la mio L. BRUNETTI, *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, Educatt, Milano, 2006, ed. provv.; nonché ID., *Autodichia delle Camere*, in corso di pubblicazione; e, ancora, ID., *La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi. L'autodichia delle Camere*, in *Jus*, 2014, p. 163 ss.

4 Cfr., per tutte, le sentenze n. 376 del 2001, sulla legittimazione degli arbitri rituali, e n. 266 del 1976, sulla legittimazione della sezione di controllo della Corte di conti; del resto, oggi, anche il Consiglio di Stato, in sede di decisione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica è, *ex lege*, legittimata a farlo: cfr. art. 69 L. 18 giugno 2009, n. 69.

5 Come, del resto, argomentava già C. MORTATI: cfr. ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 9ª ed., Cedam, Padova, 1970, p. 483; mi permetto, nuovamente, di rinviare al mio *Autodichia parlamentare*, cit., pp. 51.58, ove rendo ampiamente conto del pensiero di Mortati.

6 Quella sollevata dal Tribunale del lavoro di Roma nei confronti della Camera dei deputati è stata, invece, già dichiarata improcedibile, con ordinanza 8 febbraio-17 marzo 2017, n. 57.

nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni”: cfr. il punto 5.1 in diritto della sentenza n. 200 del 2008 –, esse sarebbero equiparabili, quanto all'impugnabilità, agli atti amministrativi *tout court*, ricorribili innanzi il giudice comune.

L'unica alternativa percorribile da parte del giudice delle leggi, nell'attesa decisione in merito alla previsione regolamentare degli organi parlamentari di autodichia, al fine di legittimarne ancora l'esistenza, sembrerebbe, infatti, quella di ricorrere, non tanto a una presunta consuetudine costituzionale (già smentita nella sentenza n. 120 del 2014), quanto ai c.d. “principi impliciti” (V.E. Orlando; E. Crosa; ma, in parte, anche, A.M. Sandulli) – una sorta di cripto-costituzione, invisibile ai più, ma non occultata all'occhio attento dei giudici della Corte stessa –, che prescriverebbe l'assoluta indipendenza degli organi costituzionali, impenetrabili a qualunque giurisdizione, ovvero ad un meno plausibile ricorso al concetto di “atti politici”, per definizione (e per legge) sottratti al sindacato giurisdizionale *tout court*.

In merito a questi ultimi, già C. Lessona osservava, però, oltre un secolo fa, che “l'illecito licenziamento [ad esempio: ndr.] di un impiegato della Camera o del Senato non potrebbe senza una ridicola contorsione del significato delle parole chiamarsi atto di un potere politico”⁷.

** Avvocato, dottore di ricerca e ricercatore a t.d. di Diritto pubblico.

⁷ C. LESSONA, *Nota* a Consiglio di Stato, sez. IV, decisione 9 settembre 1898, in *Il Foro italiano*, 1898, III, pp. 105-1089, in particolare p. 105.