

**AUDIZIONE DEL PROF. MASSIMO LUCIANI**  
**(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA**  
**SAPIENZA)**  
**COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**26 SETTEMBRE 2017**

\* \* \* \* \*

1.- La delicata questione oggi all'esame del Senato, relativa alla disciplina del trattamento economico riservato ai parlamentari dopo la scadenza del loro mandato (cfr. i d.d.l. nn. 2888; 2857; 2699; 1794 e il d.d.l. cost. n. 2560), impone, preliminarmente, qualche considerazione generale sul rapporto fra mandato rappresentativo - appunto - e profili economici del suo esercizio. È, questo, il tema dell'indennità parlamentare, dalla quale si devono necessariamente prendere le mosse.

Come diffusamente rilevato in dottrina (v., ad es., G. CONTINI; S. TOSI - A. MANNINO; M. L. MAZZONI-HONORATI; N. ZANON, etc.), l'istituto dell'indennità parlamentare viene introdotto nel nostro ordinamento (così come nella generalità degli altri) per assecondarne l'evoluzione in senso democratico. L'indennità, infatti, serve a far sì che al mandato parlamentare possano accedere anche coloro che, senza una qualche "copertura" economica, non potrebbero permettersi di dedicare all'attività politico-parlamentare un tempo sufficiente, essendo impegnati nelle ordinarie cure lavorative. L'indennità, insomma, replica sul piano dell'elettorato passivo le grandi innovazioni registratesi su quello dell'elettorato attivo, progressivamente allargato sino a divenire "universale".

La stessa Assemblea Costituente dimostrò d'esserne consapevole e rovesciò la logica che era stata dello Statuto: mentre questo aveva vietato ogni forma di retribuzione o di indennità, l'art. 69 Cost. dispose che "*I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge*". Certo, la discussione non fu particolarmente ampia, ma dai pur non numerosi interventi che si succedettero si evince che per i Costituenti l'indennità doveva presidiare, all'un tempo, la dignità dell'istituzione e del singolo parlamentare (essenziale dopo i tristi tempi delle aule "sorde e grigie") e l'indipendenza del mandato (che esige la "garanzia di non essere, economicamente, soggetti ad alcuno; garanzia di avere i mezzi necessari ad assolvere la funzione": così V. DI CIOLO - L. CIAURRO). Poiché la dignità, però, si connette al principio di eguaglianza e poiché il principio di eguaglianza, in termini politici, si declina come principio democratico, l'indennità si connota come un istituto intimamente funzionale all'inveramento dei tre principi ora menzionati: eguaglianza, democraticità, indipendenza. Del resto, la stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 24 del 1968, ha affermato chiaramente che "*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 [comprese, evidentemente, forse anche a più forte ragione, quelle rappresentative] e l'esercizio delle funzioni a queste connesse*".

L'obbligazione funzionale all'inveramento di questi principi deve, evidentemente, proiettarsi anche nel tempo, sicché la questione del trattamento "previdenziale" (l'aggettivo "previdenziale" sta fra virgolette per le ragioni che emergeranno da quanto ora si dirà) che deve essere assicurato dopo la fine del mandato risulta strettamente

legata a quella dell'indennità.

2.- Nella storia repubblicana il regime di questa copertura "previdenziale" ha una lunga storia, che certo non si può qui ripercorrere. Basterà ricordare, ad esempio, che nel 1954 fu istituita la Cassa di previdenza per il Senato; che nel 1956 fu la volta di quella per i Deputati; che nel 1960 le due gestioni confluirono in un'unica Cassa di previdenza per i Parlamentari, poi disciolta; che la materia è stata regolata dai regolamenti "minori" delle due Camere e da deliberazioni dei Consigli di Presidenza; che tutta la disciplina ha subito una notevole trasformazione nel gennaio 2012, quando si è determinata una vera e propria "svolta" normativa, sia alla Camera che al Senato. È in questa occasione, infatti, che si è stabilito di introdurre una forma di trattamento post-fine mandato di più accentuato carattere previdenziale (le virgolette che circondavano questo lemma, dunque, ora si appannano, se non addirittura scompaiono).

In ragione dell'origine storica degli istituti e delle vicende normative successive, per un verso, l'indennità ha rapidamente perduto la sua natura di mero rimborso-spese, finendo per atteggiarsi a vero e proprio trattamento economico (coerentemente con il passaggio all'apertura pluralistica del mandato alle classi meno abbienti); dall'altro, come accennato, la natura previdenziale del trattamento post-fine mandato si è accentuata. Alcuni, in dottrina, già da prima della "svolta" del 2012, hanno parlato addirittura di un vero e proprio trattamento pensionistico (G. CONTINI), ma la giurisprudenza costituzionale è stata più problematica.

3.- La Corte costituzionale ha messo in luce una natura sostanzialmente "ancipite" dei c.d. vitalizi (questo termine sarà usato, d'ora innanzi, anche attecnicamente, per identificare tutti i tipi di trattamento successivi alla fine del mandato, lungo l'intera vicenda repubblicana), offrendoci un quadro piuttosto complesso da ricostruire.

Il punto centrale di un'analisi che, come è necessario in sede di audizione, voglia essere sufficientemente sintetica, è la sent. n. 289 del 1994. Questa pronuncia, chiamata a occuparsi della questione del prelievo fiscale sui vitalizi, previsto in una misura ridotta analoga a quella stabilita per le rendite vitalizie costituite a titolo oneroso in favore di ex dipendenti pubblici, dichiarò la questione fondata, ma proponendo una nutrita serie di considerazioni e precisazioni che impongono di riportarne per esteso i passaggi più significativi. La Corte, in particolare, affermò che:

a) *"la fondatezza della questione non discende [...] da una lesione del principio di eguaglianza conseguente dalla diversità del trattamento fiscale concesso a posizioni sostanzialmente identiche, quali sarebbero, da un lato, quelle dei titolari di assegni vitalizi goduti in conseguenza della cessazione di determinate cariche e, dall'altro, quelle dei titolari di pensioni ordinarie derivanti da rapporti di impiego pubblico"*;

b) infatti, *"tra le due situazioni - nonostante la presenza di alcuni profili di affinità - non sussiste [...] una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego"*;

c) *"la diversità tra assegno vitalizio e pensione - pur variando in relazione alla*

*diversa tipologia dei vitalizi previsti dalla legislazione in vigore - assume, d'altro canto, un'evidenza particolare in relazione ai vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato, dal momento che questo particolare tipo di previdenza ha trovato la sua origine in una forma di mutualità (Casse di previdenza per i deputati ed i senatori istituite nel 1956) che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere”;*

d) *“l'evoluzione che, nel corso del tempo, ha caratterizzato questa particolare forma di previdenza ha condotto anche a configurare l'assegno vitalizio - secondo quanto è emerso dai dati acquisiti presso la Presidenza delle due Camere - come istituto che, nella sua disciplina positiva, ha recepito, in parte, aspetti riconducibili al modello pensionistico e, in parte, profili tipici del regime delle assicurazioni private. Con una tendenza che di recente ha accentuato l'assimilazione del regime dei contributi a carico dei deputati e dei senatori a quello proprio dei premi assicurativi (v., in particolare, la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 61/93 e del Consiglio di presidenza del Senato n. 44/93, dove si stabilisce, a fini fiscali, di includere i contributi stessi nella base imponibile dell'indennità parlamentare «in analogia ai premi assicurativi destinati a costituire le rendite vitalizie»”;*

e) è chiara *“la diversità di natura e di regime che distingue gli assegni vitalizi dalle pensioni ordinarie”;*

f) tale diversità *“non consente [...] di accogliere la questione sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza”;*

g) la questione, invece, è da ritenere fondata *“con riferimento agli artt. 3 e 53, primo comma, della Costituzione, sotto il [solo] profilo dell'inesistenza di una ragionevole giustificazione della equiparazione operata, attraverso la norma impugnata, tra il regime fiscale degli assegni vitalizi e quello delle rendite vitalizie, al fine di concedere ai primi il trattamento privilegiato riconosciuto dalla legge a favore delle seconde”;*

h) infatti, l'equiparazione *“non risulta [...] giustificata o giustificabile sul piano della razionalità tributaria, dal momento che gli assegni vitalizi concessi ai parlamentari cessati dal mandato ed alle categorie assimilate, se, da un lato, non possono essere equiparati alle pensioni ordinarie del pubblico impiego, dall'altro, non possono neppure identificarsi, ai fini del trattamento fiscale, con le rendite vitalizie costituite a titolo oneroso, di cui all'art. 47, primo comma, lett. h) del d.P.R. n. 917 del 1986”.*

Da queste importanti considerazioni si evince che, per la Corte, i c.d. assegni vitalizi e le pensioni ordinarie dei lavoratori subordinati hanno alcuni punti in comune e altri che li differenziano. Dal punto di vista *funzionale*, infatti, hanno entrambi una connotazione previdenziale, ma dal punto di vista *strutturale* solo le seconde si collegano a un rapporto di lavoro dipendente, mentre i primi seguono l'esercizio di un mandato rappresentativo che, per definizione (e per esplicita previsione costituzionale: art. 67), esclude qualunque forma di vincolo.

Richiamerei l'attenzione soprattutto su un passaggio della motivazione che è stato già riportato *sub* lett. b), laddove si dice che l'indennità (cui il c.d. vitalizio si connette) *“ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego”.* Ora, proprio il riferimento alla disciplina *costituzionale* appare particolarmente significativo: se ne evince, infatti, che i profili di differenziazione fra l'indennità e la retribuzione (e

conseguenzialmente fra il c.d. vitalizio e la pensione) non sono riconducibili solo alle fonti ordinarie, ma già prima alla stessa Costituzione. Il che mi fa dire che un processo di equiparazione fra indennità e retribuzione (e conseguenzialmente fra c.d. vitalizio e pensione) che fosse troppo marcato, che andasse troppo avanti, incontrerebbe, appunto, un ostacolo costituzionale. Se è così, però, nemmeno l'analisi della vicenda storica della relativa disciplina può valorizzare solo le fonti ordinarie, senza considerare - e prioritariamente - la Costituzione, la quale esclude la possibilità di un'equiparazione fra il lavoro subordinato e un'attività, come l'esercizio del mandato rappresentativo, che - come si accennava - non deve e addirittura non può essere oggetto di vincolo (fermo restando, ovviamente, il primato della volontà popolare, che qualunque rappresentante dovrebbe sempre tenere a mente).

In definitiva, riassumendo in sintesi estrema la posizione della Corte costituzionale:

a) l'origine dell'istituto è di tipo mutualistico e il c.d. vitalizio, per quanto incorpori elementi previdenziali, in ogni caso non può essere equiparato alle comuni forme di previdenza, perché il mandato parlamentare non è una forma di lavoro dipendente;

b) di conseguenza, il regime giuridico dei c.d. vitalizi (e dei trattamenti che li hanno sostituiti) non è equiparabile a quello dei comuni trattamenti previdenziali, soprattutto perché si connettono all'indennità di carica, che non è uno stipendio;

c) pur non essendo equiparabili alle pensioni ordinarie, i c.d. vitalizi hanno una funzione sostanzialmente previdenziale;

d) tale funzione previdenziale si inserisce in uno schema di maturazione del beneficio che è analogo a quello delle assicurazioni private, disse all'epoca la Corte, ma questa affermazione si riferiva ai contenuti della disciplina sub-costituzionale di allora, sicché v'era e v'è margine per cambiare regime.

4.- La peculiarità del mandato rappresentativo e - dunque - dell'indennità e del trattamento economico che la segue incide anche sul regime delle fonti di disciplina della materia. Si tratta di una questione molto delicata e discussa.

Personalmente, ritengo che sia convincente una posizione che definirei "intermedia" fra le due estreme che vorrebbero la materia del trattamento previdenziale dei parlamentari riservata alla legge (con un'estensione dell'ambito precettivo dell'art. 69 Cost.) ovvero ai regolamenti delle singole Camere (con un'estensione dell'ambito precettivo dell'art. 64 Cost.). A mio parere, infatti, le due fonti possono, su questo terreno, intrecciarsi (come, del resto, sembra ipotizzare il *dossier* di studio predisposto dagli uffici del Senato). Vediamo come.

Nella sent. n. 289 del 1994, - come si è già ricordato - la Corte costituzionale ha detto che la disciplina dei c.d. vitalizi "*trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere*". In questo modo, in negativo, si è esclusa l'esistenza di una riserva di legge analoga a quella di cui all'art. 69 Cost., ma, in positivo, si è forse detto che la materia è riservata ai regolamenti (a quello generale, intendo, o a quelli "minori")? Non sembra: il passaggio è troppo laconico per raggiungere una simile conclusione e, del resto, parrebbe pienamente conforme al dettato costituzionale un assetto delle fonti di tipo "duale". La legge, cioè, potrebbe intervenire per stabilire alcuni principi fondamentali dei c.d. "vitalizi" relativamente ai profili nei quali essi vengono in evidenza (come accade per i trattamenti previdenziali) come trattamento economico differito (penso soprattutto alla scelta del regime della contribuzione, che è

versata in costanza di corresponsione dell'indennità, e quindi in costanza di un trattamento che deve essere regolato dalla legge), mentre i regolamenti potrebbero e dovrebbero intervenire per tutto il resto, e cioè per i profili attinenti più da vicino alla sfera di autonomia delle Camere, costituzionalmente garantita. Un'autonomia, questa, che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto di primaria importanza, affermando sia ch'essa *"non si attegga come privilegio di un ceto politico, né solo come garanzia individuale dei membri delle Camere, ma anche come tutela della autonomia delle istituzioni parlamentari, orientata a sua volta alla protezione di un'area di libertà della rappresentanza politica"* (Corte cost., sent. n. 379 del 1996), sia ch'essa trova il proprio limite nella Costituzione: *"L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili"* (Corte cost., sent. n. 120 del 2014). Nei limiti indicati, pertanto, e solo in tali limiti, l'intervento della legge (atto fatalmente bicamerale) non dovrebbe considerarsi lesivo dell'autonomia (regolamentare) delle singole Camere, per come così intesa.

Affermando questa possibilità di una sovrapposizione fra legge e regolamento, può essere utile osservare, si raggiungerebbe una conclusione coerentemente speculare all'altra che è stata prospettata da quella parte della dottrina che, in sede di interpretazione della riserva di legge *ex art. 69 Cost.*, ha sostenuto che la Costituzione lasci al legislatore *"la più ampia libertà nella configurazione tecnica dell'indennità"*, ma anche che non sarebbe illegittimo il rinvio da parte della legge alle determinazioni di ciascuna Camera quanto alla *"ripartizione [...] tra indennità mensile fissa e diarie variabili in relazione, ad esempio, all'attività svolta dai parlamentari"* (Così S. FURLANI; analogamente U. ZAMPETTI).

Aggiungo che questo equilibrio fra legge e regolamento comporta un corrispondente equilibrio anche sul piano delle tutele: non sarà sfuggito, infatti, che, dove interviene la legge svanisce la riserva di eventuali controversie all'autodichia delle Camere (peraltro tale istituto, si sa, è ora oggetto di contestazione e proprio attualmente si discute in Corte costituzionale una questione che lo tocca). In particolare, per tutto quanto regolato dalla legge è sempre possibile quantomeno un'azione di accertamento del diritto dei soggetti che se ne ritengano lesi, azione che porta all'introduzione di un giudizio nel corso del quale è ben possibile sollevare una questione incidentale di legittimità costituzionale (inutile ricordare, sul punto, le sentt. Corte cost., nn. 1 del 2014 e 35 del 2017, notissime a tutti perché hanno dichiarato incostituzionali due leggi elettorali politiche proprio all'esito di un sindacato scaturito da azioni di accertamento).

5.- Venendo ora, rapidamente, al merito delle questioni sollecitate dalle proposte di legge delle quali la Commissione si sta ora occupando, e fermo restando che non spetta all'auditore pronunciarsi sulla loro opportunità, ritengo ch'esse debbano essere esaminate alla luce dei tre fondamentali principi che - come abbiamo visto - reggono l'intera materia: quello di eguaglianza; quello democratico; quello di indipendenza del mandato. Non solo. È buona norma anche prestare grande attenzione al rischio dell'eterogeneità dei fini: penso (per prendere quale esempio un altro tema assai delicato) a quanto è accaduto con l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, che, se da una parte ha consentito di raggiungere l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica diretta, dall'altro ha incrementato quella indiretta, stimolando non commendevoli pratiche di moltiplicazione e di occupazione di posti. Tanto precisato, mi soffermo brevemente su due sole

questioni.

La prima è quella dell'idoneità del regime proposto nei disegni di legge in discussione a garantire (nell'osservanza anche del principio di eguaglianza, formale e sostanziale) l'indipendenza dell'esercizio del mandato rappresentativo. Non essendo in possesso delle simulazioni (se sono state fatte), non posso dire se l'ammontare, il *quantum*, del trattamento dopo la fine del mandato sia adeguato: è una questione di fatto che, tuttavia, diventa subito di diritto, in forza dei principi costituzionali che ho menzionato. Ricordo solo che ogni valutazione di questo profilo dovrebbe tener conto del fatto che il mandato parlamentare, per alcune figure professionali, è causa della rinuncia a serie opportunità lavorative, mentre per altre ne può creare di nuove.

La seconda (il vero e proprio capo delle tempeste di questa vicenda) è quella del regime temporale, e cioè dell'applicazione delle nuove regole ai trattamenti in essere.

Qui abbiamo una giurisprudenza costituzionale davvero univoca. Il principio essenziale è che *“non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi «perfetti»: ciò, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto”* (così Corte cost., sent. n. 92 del 2013, ma la medesima massima si trova anche in varie altre pronunce). Questo significa che se al legislatore è consentito intervenire su diritti quesiti (la sentenza riportata dice “perfetti”, ma non sembra una scelta lessicale felice), determinando effetti *in praeterito tempore*, non gli è consentito farlo senza rispettare alcuni rigorosi limiti, fra i quali campeggia quello dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica.

Siamo qui di fronte a uno dei valori fondanti dello Stato di diritto, che certo non è venuto meno con il passaggio allo Stato costituzionale di diritto. Esso si collega al principio di certezza del diritto e, come più volte ho osservato, la certezza non è altro che la traduzione in termini giuridici della prestazione essenziale per la quale lo Stato moderno è nato: la protezione della sicurezza fisica dei cittadini. Come si vede, la Corte costituzionale riserva a questi principi la giusta considerazione e circonda espressamente le leggi retroattive di una serie di limiti il cui travalicamento le rende illegittime. Anche qui mi limito a citare solo un altro precedente, perché contiene un'affermazione particolarmente interessante ai nostri fini, ma - ripeto - la giurisprudenza è univoca. Il precedente in questione è la sent. n. 103 del 2013, nella quale la Corte (sulla scia della sent. n. 209 del 2010) afferma di avere sempre *“individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario”*. È a questo riferimento alle *“funzioni costituzionalmente riservate”* che ora alludevo: è chiaro che in quell'occasione si discuteva del potere giudiziario, ma non è meno chiaro che la stessa

affermazione dovrebbe valere per ogni potere che in un determinato momento sia potenzialmente pregiudicato da una legge retroattiva.

Legge retroattiva, appunto. E come retroattive (se in forma “propria” o “impropria” è sottile questione giuridica che non è certo necessario affrontare in questa sede operativa) si atteggiano molte delle proposte in discussione. Se così è, dunque, trattandosi di interventi retroattivi che incidono in diritti quesiti, occorre rispettare tutti i principi ora rammentati, che del resto sono in massima parte condivisi sia dalla Corte europea dei diritti dell’uomo che dalla Corte di giustizia dell’Unione europea.

Così, la prima ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall’art. 6 della Convenzione impongono che l’applicazione retroattiva delle leggi trovi adeguata giustificazione in imperative ragioni di interesse generale (*ex plurimis*: sent. Sez. II, 7 giugno 2011, *Agrati ed altri c. Italia*; 31 maggio 2011, *Maggio c. Italia*; 10 giugno 2008, *Bortesi e altri c. Italia*; 24 giugno 2014, *Azienda Agricola Silverfunghi e altri c. Italia*; Sez. V, 11 febbraio 2010, *Javaugue c. Francia*; 11 dicembre 2012, *De Rosa e altri c. Italia*; 15 ottobre 2013, *Natale e altri c. Italia*; 25 marzo 2014, *Biasucci e altri c. Italia*; 13 maggio 2014, *Marino e Colacione c. Italia*; 13 maggio 2014, *Bordoni e altri c. Italia*; 13 maggio 2014, *Caponetto c. Italia*; 13 maggio 2014, *Peduzzi e Arrighi c. Italia*; 24 giugno 2014, *Cataldo e altri c. Italia*; 24 giugno 2014, *Biraghi e altri c. Italia*; 15 ottobre 2014, *Casacchia e altri c. Italia*; 9 settembre 2014, *Caligiuri e altri c. Italia*; 1° giugno 2017, *Stefanetti e altri c. Italia*), ragioni imperative tra le quali non rientra il semplice ottenimento di un beneficio economico per le casse dello Stato (v., ad es., le sentt. Sez. IV, 28 ottobre 1999, *Zielinski, Pradal e Gonzales c. Francia*; 11 aprile 2006, *Cabourdin c. Francia*; 16 gennaio 2007, *Chiesi S.A. c. Francia*; 9 gennaio 2007, *Arnolin c. Francia*; Sez. III, 21 giugno 2007, *SCM Scanner de l’Ouest Lyonnais c. Francia*; 23 luglio 2009, *Joubert c. Francia*; 25 novembre 2010, *Lilly France c. Francia (n. 2)*; 1° luglio 2014, *Guadagno e altri c. Italia*).

La seconda, a sua volta, ha detto che il diritto all’affidamento è riconosciuto anche dall’ordinamento eurounitario: “secondo costante giurisprudenza della Corte, i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell’ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell’esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie” (così la sent. 14 settembre 2006, C-181/04 e C-183/04, *Elmeka NE*, ma si vedano anche, almeno, le sentt. 21 giugno 1988, C-257/86, *Commissione c. Italia*; 3 dicembre 1998, C-381/97, *Belgocodex*; 19 settembre 2000, C-177/99, *Ampafrance*; 18 gennaio 2001, C-83/99, *Commissione c. Spagna*; 26 aprile 2005, causa C-376/02, *Goed Wonen*; 1° luglio 2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft AB*; 3 settembre 2015, C- 89/14, *A2A S.p.A*; 26 maggio 2016, C-260/14 e C-261/14, *Județul Neamț Județul Bacău*; 9 giugno 2016, C-332/14, *Wolfgang und Dr. Wilfried Rey Grundstücksgemeinschaft GbR*; 14 giugno 2017, C-26/16, *Santogal M-Comércio e Reparação de Automóveis Lda*; 21 settembre 2017, C-605/15, *Minister Finansów*).

6.- Non è compito dell’audit azzardare conclusioni perentorie sull’eventuale incostituzionalità delle proposte attualmente in discussione (fermo restando che,

essendo una di esse una proposta di legge costituzionale, la si dovrebbe scrutinare alla luce di quanto disse la Corte costituzionale sin dalla sent. n. 1146 del 1988, secondo la quale per tali leggi l'unico limite è dato dai principi costituzionali fondamentali e - dunque - inviolabili). Nondimeno, da quanto si è venuti sin qui dicendo emergono con chiarezza alcuni seri e molto consistenti dubbi. Dubbi che risalgono alla considerazione di alcuni specifici precetti costituzionali che, nel disciplinare la delicata materia di cui qui si discute, il legislatore deve necessariamente tenere presenti per evitare il rischio di adottare scelte che, poi, potrebbero rivelarsi non in armonia con la Costituzione.