

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

3

2020

Settembre/dicembre
Anno LXII



Jovene editore

Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

Giuliano Amato - Paolo Armaroli - Antonio Baldassarre
Augusto Barbera - Enzo Cheli - Antonio D'Atena - Giuseppe
De Vergottini - Gianni Ferrara - Domenico Fisichella
Giovanni Grottanelli De' Santi - Fulco Lanchester - Anne-
Marie Le Pourhiet - Peter Leyland - Nicola Lupo - Andrea
Manzella - Franco Modugno - Nicola Occhiocupo - Valerio
Onida - Mario Patrono Otto Pfersmann - Pino Pisicchio
Gaetano Silvestri - Ignacio - Torres Muro - Giuliano Urbani
Michele Vietti

Comitato di Redazione

Fabrizio Castaldi - Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo
Guglielmo Romano - Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Barbara Cortese



UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza

dei Soci ordinari:

Francesco D'Onofrio

Pino Pisicchio

In rappresentanza

dei Soci collettivi:

Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Vice Segretario Generale

Francesco D'Onofrio

Giuseppe Guarino

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

Donato Marra

Lucia Pagano

Elisabetta Serafin

Silvio Traversa

Ugo Zampetti

A.B.I.

Antonio Patuelli

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.

Alessandro Rossi

ENEL

GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

POSTE ITALIANE S.P.A.

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

TELECOM ITALIA

UNICREDIT

Tesoriere

Maria Spinelli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

Settembre-dicembre 2020

SAGGI

- TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Sull'ampliamento dei modi di esercizio della sovranità popolare* p. 341
VINCENZO LIPPOLIS, *Usi e abusi delle elezioni primarie* » 359
NICOLA LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente* » 379

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- MARIA CHIARA ERRIGO - ISABELLA M. LO PRESTI, *Le procedure di nomina di competenza parlamentare e governativa: analisi comparata e proposte per un (ri)equilibrio di genere nell'ordinamento italiano* » 421

OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

a cura di PASQUALE COSTANZO

- LUCA CASTELLI, *La Corte Costituzionale e le pensioni di elevato importo. In margine alla sentenza n. 234 del 2020* » 477
LUCA COSTANZO, *Il contributo di solidarietà a seguito del decesso dei Senatori tra "diritto parlamentare tributario" e principi costituzionali* » 495

OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

- MARCO CERASE, *La Brexit: anatomia di un addio* » 511

RECENSIONI

- ANDREA MANZELLA, *Elogio dell'assemblea, tuttavia* (CESARE PINELLI) p. 537
- PAOLO ARMAROLI, *Conte e Mattarella. Sul palcoscenico e dietro le quinte del Quirinale* (VINCENZO LIPPOLIS) » 541

CONVEGNI ED EVENTI

- Trascrizione Presentazione del Comitato d'indirizzo scientifico per la redazione del Codice Unico Tributario » 547
- Elenco collaboratori* » 559
- Indice generale 2020* » 561

I contributi proposti per la pubblicazione sono esaminati in via preliminare dalla Direzione sotto il profilo dell'adeguatezza scientifica e della congruità tematica. Gli scritti sono poi sottoposti a valutazione da parte di revisori esterni scelti tra esperti nelle materie di interesse della Rivista. La Direzione adotta il sistema di valutazione c.d. *double blind peer review*. Gli editoriali, le recensioni, gli interventi a convegni e tavole rotonde sono soggetti a valutazione da parte di revisori interni. Le note destinate alle varie rubriche, oltre che da questi ultimi, sono valutate dai responsabili delle rubriche.

SULL'AMPLIAMENTO DEI MODI DI ESERCIZIO DELLA SOVRANITÀ POPOLARE*

di TOMMASO EDOARDO FROSINI

SOMMARIO: 1. Sovranità popolare e costituzioni europee. – 2. La forza costituzionale di We the People. – 3. Sovranità popolare e Repubblica italiana (cenni). – 4. Sovranità popolare *vs.* plebiscitarismo. – 5. Sovranità popolare e forma di governo. – 6. Sovranità popolare e vincolo referendario.

1. *Sovranità popolare e costituzioni europee*

Diceva Charles De Gaulle, che la IV Repubblica francese era stata dominata da due regole: la prima affermava che la sovranità appartiene al popolo, la seconda che il titolare non deve esercitarla mai. È il paradosso del principio di sovranità popolare, posto – quasi sempre – in apice delle costituzioni repubblicane, quale fondante il concetto e la concezione della democrazia. Da questo punto di vista, appare senz'altro interessante leggere come le costituzioni, quantomeno quelle europee, hanno previsto e prescritto il principio costituzionale della sovranità popolare.

La Costituzione della Quinta Repubblica francese dedica il Titolo I a “*Della Sovranità*”, entro il quale ci sono tre articoli a essa dedicati, dal 2 al 4, in particolare il comma 5 dell'art. 2 afferma: «Il suo principio è governo del popolo, dal popolo e per il popolo»; poi, l'art. 3, comma 1, afferma: «La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante referendum», per specificare al comma 2, che: «Nessuna frazione del popolo né alcun individuo può attri-

* Destinato agli *Scritti in onore di Fulco Lanchester*.

buirsene l'esercizio». A prima lettura, si tratta di norme che valorizzano il principio della sovranità popolare, ovvero nazionale secondo la lettera costituzionale, indicandone anche il concreto esercizio per il tramite dei rappresentanti (e quindi il momento elettorale) e del *referendum*, che in Francia è di natura legislativa sebbene attivabile non dal corpo elettorale ma piuttosto per il tramite del Presidente della Repubblica a determinate circostanze (*ex art. 11 Cost.*). Di particolare rilievo è senz'altro la disposizione costituzionale che indica il governo del popolo, dal popolo e per il popolo, che evoca lo spirito dei padri fondatori della costituzione statunitense. Va da sé che la valorizzazione della sovranità popolare è data altresì dalla elezione a suffragio universale del Capo dello Stato (*ex art. 6 Cost.*).

La Legge Fondamentale della Repubblica federale tedesca posiziona la sovranità popolare, senza però farne esplicita menzione, all'art. 20, comma 2, entro il Titolo II su "*Lo Stato Federale e i Länder*", laddove afferma che: «Ogni potere dello Stato promana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo mediante elezioni e votazioni e tramite specifici organi del potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale». È interessante notare come il termine sovranità non venga utilizzato, forse perché ritenuto evocativo di un periodo storico contrassegnato dal *führerprinzip*, dove sovrano è colui che decideva (e non solo nello stato di eccezione). Anche se l'attuale formula costituzionale riprende quanto previsto nella Costituzione di Weimar del 1919, all'art. 1 che così recitava: «Il Reich tedesco è una Repubblica. Il potere statale emana dal popolo». Certo, vale la pena ricordare però come a Weimar vi fu un importante *Souveränitätsdebatte*, al punto che si può ben dire che la concezione della sovranità risorge proprio con la Costituzione di Weimar e attraverso le opere degli studiosi del c.d. "laboratorio Weimar"¹: risorge perché si innerva in quella dialettica di relativizzazione e assolutizzazione, che aveva fortemente contraddistinto la storia dell'idea di sovranità in un

¹ Su cui, v. T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997, 10 ss. Per un quadro d'insieme, F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Giuffrè, Milano, 1985.

USI E ABUSI DELLE ELEZIONI PRIMARIE*

di VINCENZO LIPPOLIS

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Disciplina e finalità delle primarie. – 3. La prassi delle primarie nel contesto italiano. – 4. La piattaforma digitale Rousseau, le “Quirinarie” e le “Parlamentarie”. – 5. Le primarie in Germania come stimolo alla riflessione. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Le elezioni primarie costituiscono in senso stretto un metodo di selezione dei candidati a cariche elettive monocratiche¹: l'esponente che vince acquista il titolo a rappresentare un partito ad una successiva competizione elettorale. La funzione delle primarie – o quantomeno quella formalmente dichiarata nel momento in cui si decide di ricorrervi – è quella di allargare la base di designazione del candidato, di democratizzare tale decisione². Se questa è l'essenza dell'istituto, i suoi risultati dipendono da due fattori: la sua concreta disciplina ed il contesto politico in cui essa è calata. Un buon risultato non è assicurato solo dall'uso di un certo strumento: è necessario saperlo maneggiare nelle condizioni giuste. Attraverso l'esame della prassi registrata finora

* Il presente contributo è destinato agli scritti in onore di Fulco Lanchester.

¹ In realtà, con lo stesso metodo è possibile indire consultazioni primarie per la scelta di un programma (di partito o di governo), di un simbolo, o di quadri interni ad un movimento politico, rendendo il termine “primarie” alquanto indefinito in quanto riferibile a processi selettivi piuttosto diversi tra loro, cfr. M. VALBRUZZI, *Appunti di viaggio*, in A. SEDDONE, M. VALBRUZZI (a cura di), *Le primarie viste da vicino. Analisi e bilanci sulle primarie comunali in Italia*, Novi Ligure, Epoké, 2013, 285.

² La letteratura in materia è amplissima. Mi limito a ricordare, per un esame del fenomeno anche in ottica comparata, il volume collettaneo *Le Primaires*, fascicolo n. 154 della rivista *Pouvoirs*, 2015, e G. SANDRI, A. SEDDONE, F. VENTURINO (ed.), *Party Primaries in Comparative Perspective*, Farnham, Ashgate, 2015.

in Italia in materia di primarie, e gli spunti di riflessione suscitati dall'analisi di modelli stranieri, il presente contributo intende investigare gli aspetti peculiari delle primarie nel contesto politico italiano, allo scopo di verificare la coerenza tra le finalità per le quali vengono adottate e gli effetti che stanno producendo nell'ordinamento.

2. *Disciplina e finalità delle primarie*

Disporre una disciplina delle primarie significa in primo luogo stabilire la natura dell'atto che detta le regole (legge dello Stato o accordo politico di natura privatistica). Si tratta poi di decidere chi può candidarsi (solo chi è titolare di certe cariche, chi è iscritto ad un partito, chiunque purché dimostri di avere un minimo di appoggio popolare); la natura e l'estensione del collegio elettorale e cioè chi vota (solo chi ricopre cariche pubbliche e di partito, solo gli iscritti; chi fa una dichiarazione di adesione al programma del partito, tutti indistintamente); il metodo di decisione (un turno secco in cui vince chi prende più voti oppure vittoria al primo turno per chi ottiene la metà più uno dei voti e, in caso di esito negativo, ballottaggio tra i due più votati; votazioni in un unico giorno o in tappe successive in differenti circoscrizioni territoriali); gli aspetti finanziari (chi si fa carico del costo delle primarie: solo la struttura politica o si chiedono contributi a chi partecipa), gli aspetti relativi alla propaganda dei candidati (libertà indiscriminata o condizioni uguali per tutti).

Tutte queste scelte devono legarsi al contesto politico-partitico in cui si intende far svolgere le primarie e agli specifici obiettivi che in tale contesto si intendono raggiungere.

Le primarie si sono affermate negli Stati Uniti a partire del 1903 come reazione alla grande corruzione degli apparati partitici e alla pessima utilizzazione dello *spoils system*³. Tuttavia le

³ Yves Mény fa opportunamente notare come le correnti d'opinione favorevoli all'uso delle primarie negli Stati Uniti siano coeve e condividano in buona parte le posizioni del *People's Party*, movimento politico anch'esso caratterizzato da un atteggiamento radicalmente anti-elitario e promotore di un rapporto diretto tra rappresen-

L'ART. 11 COME “CHIAVE DI VOLTA” DELLA COSTITUZIONE VIGENTE¹

di NICOLA LUPO

SOMMARIO: 1. Premessa: una delle lezioni della Brexit. – 2. L'opzione condivisa sin dall'inizio di far leva sull'art. 11 Cost. per l'esecuzione dei trattati europei. – 3. L'evoluzione della posizione delle sinistre nei confronti dell'integrazione europea e il significato costituzionale del referendum consultivo del 1989. – 4. L'inserimento di riferimenti all'Unione europea nella Costituzione italiana. – 5. Il riferimento all'art. 11 Cost. come costante nel “cammino comunitario” della Corte costituzionale. – 6. La coerenza di questi percorsi con il ruolo e il significato dell'art. 11 Cost. – 7. Sulla (ir)reversibilità dell'adesione all'Unione europea, con questa Costituzione.

1. *Premessa: una delle lezioni della Brexit*

Tra le molteplici lezioni che si possano trarre dalle vicende relative alla Brexit, per come sviluppatasi tra il 2016 e il 2020, vi è senz'altro quella concernente la natura costituzionale del fenomeno dell'integrazione europea e del suo profondo impatto sulle Costituzioni degli Stati membri. È abbastanza impressionante, infatti, constatare quali e quanti siano stati i mutamenti che, in un arco temporale di poco superiore a un quarantennio (dal 1973 al 2016), l'adesione prima alle Comunità europee e poi all'Unione europea ha comportato in quello che è forse il più antico ordinamento costituzionale ancora oggi in vigore, con alcuni dei suoi principi di fondo che com'è noto risalgono addirittura al XIII secolo. In altri termini, la Costituzione – non

¹ Il lavoro sviluppa i contenuti di uno scritto destinato al volume “L'Europa dei tre disincanti. Liber Amicorum per Giovanni Cocco”, a cura di P. Carnevale, E. Castorina, G. Grasso, R. Manfredi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

scritta, o meglio non codificata² – del Regno Unito si è scoperta essere intrecciata in profondità e in forma multipla con l'ordinamento europeo, tant'è che per districarsi e riacquistare la sua autonomia ha dovuto attivare delicati e controversi percorsi legislativi e giurisprudenziali nell'ordinamento interno, da dispiegarsi parallelamente al processo di recesso dall'Unione europea, compiutosi appunto sul piano del diritto dell'Unione. Il rispetto della clausola costituzionale di cui all'art. 50, par. 1, TUE, ove richiede che la decisione di recedere dall'Unione da parte di uno Stato membro abbia luogo “conformemente alle proprie norme costituzionali”, si è rivelato tutt'altro che agevole per il Regno Unito³.

Ebbene, se ciò è accaduto con riguardo ad una Costituzione così antica e radicata come quella inglese c'è da immaginarsi che l'intreccio – riscontrabile in tutti gli Stati membri dell'Unione⁴ – sia ancora più inestricabile nel caso dell'Italia. Qui

² Sulla Costituzione del Regno Unito come “uncodified Constitution” cfr., tra gli altri, rispettivamente da una prospettiva giuridica e da una prospettiva politologica, P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, III ed., Hart, Oxford, 2016, spec. 2 s., e P. NORTON, *Governing Britain. Parliament, Ministers and our Ambiguous Constitution*, Manchester University Press, Manchester, 2020, 2.

³ Si vedano, tra gli altri, M. ELLIOTT, J. WILLIAMS, A.L. YOUNG, *The Miller Tale: An Introduction*, in *The UK Constitution after Miller: Brexit and Beyond*, edited by M. Elliott, J. Williams, A.L. Young, Hart, Oxford, 2018, 1 s., spec. 38; V. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, Bloomsbury, London, 2019, spec. 257 s. (sostenendo che “Brexit strengthens the arguments for a codified constitution”).

⁴ Come osserva A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione “europea”: 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, 2018, n. 2287, 40 s., “la nostra Costituzione, come le altre dell'Unione, è coinvolta in un fenomeno giuridico di intima integrazione per osmosi in quanto la penetrazione del diritto comune non avviene solo per decisioni pubbliche: sia comunitarie (Commissione europea, Consiglio, Parlamento europeo) sia intergovernative (ha in questo ragione la Merkel del discorso di Bruges che, ai fini dell'integrazione, parifica le due fonti). Avviene soprattutto per la forza del mutuo riconoscimento di istituti e procedure che tendono ad omogeneizzarsi. Avviene per la propagazione tacita di norme ed usi nel profondo e fecondo territorio del diritto dei privati. Laddove le divergenze normative degli Stati vanno attenuandosi con la loro spontanea convergenza verso standard europei condivisi”. Nel senso che lo Stato membro dell'Unione vada configurando una nuova “forma di Stato” cfr. ID., *Lo Stato “comunitario”*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2, 273 s.; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005, spec. 228 s.; nonché, in chiave politologica, C. BICKERTON,

LE PROCEDURE DI NOMINA
DI COMPETENZA PARLAMENTARE E GOVERNATIVA:
ANALISI COMPARATA E PROPOSTE
PER UN (RI)EQUILIBRIO DI GENERE
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

di MARIA CHIARA ERRIGO - ISABELLA M. LO PRESTI

SOMMARIO: 1. Presentazione della ricerca e note introduttive. – 2. La Francia. Misure *ad hoc* e procedure di nomina. – 2.1. (*Segue*) Parlamento e Governo nelle procedure di nomina. – 3. La normativa spagnola *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. – 3.1. L'applicazione del principio della *presencia equilibrada de mujeres y hombres* nelle nomine parlamentari e governative. – 4. Effetti della vincolatività delle misure per una composizione equilibrata di genere in Portogallo. – 5. La Germania. – 5.1. Circostrizione dell'oggetto di analisi: il livello federale. – 5.2. Il principio dell'equilibrio di genere nell'ordinamento tedesco. Il quadro generale. – 5.3. (*Segue*) Istituzioni ed equilibrio di genere: il contributo di Parlamento e Governo. – 6. Il Regno Unito. Brevi note sugli interventi in materia di uguaglianza di genere. – 6.1. Il ruolo del *Commissioner for Public Appointments*: la meritocrazia può diventare garanzia della inclusività? – 7. La situazione in Italia. Stato dell'arte e prospettive possibili. – 7.1. Un possibile 'spiraglio': il disegno di legge n. 1785/2020. – 7.2. (*Segue*) Le altre proposte 'sul tavolo'. – 8. Riflessioni conclusive e proposte di intervento.

1. *Presentazione della ricerca e note introduttive**

Per lungo tempo la questione della parità di genere, successivamente declinata nella sua variante pratica delle misure di tipo *gender balance*, è stata ricondotta e altresì limitata alla partecipazione femmi-

* Sebbene il contributo sia frutto della collaborazione tra le autrici ed esprima idee condivise, Isabella M. Lo Presti si è occupata dei paragrafi 3, 3.1, 4, 6, 6.1 e Maria Chiara Errigo dei paragrafi 2, 2.1, 5, 5.1, 5.2, 5.3, 7, 7.1, 7.2. Mentre i paragrafi 1 e 8 sono stati pensati ed elaborati in modo congiunto dalle autrici medesime.

nile alla sfera politico-rappresentativa. In ragione dell'attenzione riposta su tale profilo, gli interventi positivi realizzati si sono concentrati sulle misure che avrebbero consentito un accesso più equo alle assemblee politiche¹; risultato che, seppur con difficoltà e ombre di incostituzionalità², può considerarsi in parte raggiunto. Gli stessi esiti non si registrano, invece, nell'ambito della composizione degli organi costituzionali, di rilievo costituzionale e delle autorità indipendenti che, pur costituendo importanti circuiti decisionali, sono rimasti esclusi dalla previsione di misure positive in termini di riequilibrio di genere. In tale contesto, si è consolidata la pratica della declinazione al maschile della quasi totalità delle nomine dei membri di tali istituzioni³, inter-

¹ Il riferimento è diretto alle quote di genere, la cui efficacia deve misurarsi con elementi di varia natura che incidono sul risultato finale della riduzione del *gap* di rappresentanza fra uomini e donne in seno alle assemblee elettive. Su tale punto si rinvia allo studio realizzato da L.A. SCHWINDT-BAYER, *Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws On the Election of Women*, in *Legislative Studies Quarterly*, XXXIV, 1, 2009; si veda altresì A. DEL RE, *La rappresentanza di genere in Europa. Quote elettorali e dati*, Padova, 2009, nonché P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017*, n. 165, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2018, 18-19.

² Si veda, in particolare, Corte cost. n. 422/1995 che, a fronte dei primi meccanismi promozionali finalizzati a garantire un accesso più equo fra donne e uomini alle cariche elettive, aveva ritenuto incostituzionali tali misure in quanto contrastanti con gli articoli 3 e 51 della Costituzione. Tale pronuncia si inseriva nell'ambito di un acceso dibattito in merito alla legittimità delle misure volte a promuovere la partecipazione del genere femminile nella rappresentanza politica e nell'accesso ai pubblici uffici, *ex multis* cfr. M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, A. LONGO, *Obbligo delle donne in lista? Disgustoso*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 1995, L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Il Foro Italiano*, 1996, vol. 119, n. 6; B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999; in generale, sul tema, si veda, A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002. La Corte costituzionale è successivamente intervenuta sul punto affermando la legittimità di tali misure, dapprima con la sentenza n. 49/2003 e poi con la pronuncia n. 4/2010. Il percorso di affermazione giurisprudenziale delle azioni positive è stato accompagnato da un periodo di riforme costituzionali (l. cost. n. 3/2001; l. cost. n. 1/2003) che, fra le altre cose, hanno modificato l'art. 51 e l'art. 117, inserendo l'obbligo in capo allo Stato e alle Regioni di promuovere con "appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". Sul punto si vedano, più approfonditamente, *infra*, le note 84 e 87.

³ Si pensi, ad esempio, ai membri del Consiglio Superiore della Magistratura, nominati nel rinnovo del 2018, tra i quali non è stata ricompresa neanche una donna. Su questo punto, in particolare, si veda il documento redatto dalle Costituzionaliste

LA CORTE COSTITUZIONALE E LE PENSIONI DI ELEVATO IMPORTO.
IN MARGINE ALLA SENTENZA N. 234 DEL 2020

di LUCA CASTELLI

SOMMARIO: 1. Le norme censurate. – 2. Il raffreddamento della perequazione automatica. – 3. La natura endoprevidenziale del contributo di solidarietà. – 4. L'illegittima estensione del prelievo oltre il ciclo triennale di bilancio. – 5. La (non problematica) assenza di meccanismi di graduazione degli effetti temporali della decisione.

1. *Le norme censurate*

Con una sentenza che ben può essere considerata un condensato della sua più recente giurisprudenza in materia di pensioni, la Corte costituzionale torna sulla *vexata quaestio* della legittimità di interventi legislativi ablativi di prestazioni previdenziali in godimento.

Una questione, questa, che per quanto nell'ultimo decennio sia stata a più riprese oggetto di attenzione da parte del giudice delle leggi – chiamato a valutare molte delle misure emergenziali di contenimento della spesa pubblica adottate in risposta alla crisi dei debiti sovrani nella zona Euro – si rivela ogni volta non meno scivolosa, per i delicati problemi che pone nella verifica del bilanciamento operato dal legislatore tra la tutela dei diritti e dell'affidamento dei cittadini, da una parte, e la disponibilità delle risorse finanziarie, dall'altra; per gli inevitabili riflessi che ha su un tema controverso come quello dei vitalizi di *ex* parlamentari ed *ex* consiglieri regionali; e non da ultimo perché le finalità di solidarietà intergenerazionale che ispirano questo tipo di interventi, soprattutto quando incidano – come nel caso di specie – sulle pensioni di più elevato importo, non sempre vengono adeguatamente apprezzate.

A maggior ragione, dunque, la decisione in commento si segnala per la linearità del percorso argomentativo ed il saldo ancoraggio ai precedenti, dai quali si ricavano una serie di criteri di orientamento

che – come si vedrà più diffusamente *infra* – rendevano largamente predicibile il dispositivo alla fine adottato dal giudice costituzionale.

La Corte viene chiamata in causa da quattro ordinanze emesse nel corso di altrettanti giudizi proposti da magistrati (ordinari, amministrativi, contabili), avvocati dello Stato e da un dirigente d'azienda, tutti in quiescenza, i quali chiedevano l'accertamento del loro diritto al trattamento pensionistico integrale, asseritamente leso da due disposizioni della legge di bilancio 2019 che limitano la rivalutazione automatica delle pensioni più alte e introducono a carico delle stesse un contributo di solidarietà.

In particolare, l'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, stabilisce che per il triennio 2019-2021 l'adeguamento all'inflazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo INPS venga riconosciuto in funzione del loro importo complessivo e sulla base di un indice di perequazione che decresce man mano che tale importo aumenta.

Ne deriva uno schema perequativo in forza del quale il trattamento previdenziale viene rivalutato del 97 per cento se è pari o inferiore a quattro volte il minimo INPS; del 77 per cento, se è superiore a quattro volte il minimo e pari o inferiore a cinque volte il minimo; del 52 per cento, se è superiore a cinque volte il minimo e pari o inferiore a sei volte il minimo; del 47 per cento, se è superiore a sei volte il minimo e pari o inferiore a otto volte il minimo; del 45 per cento, se è superiore a otto volte il minimo e pari o inferiore a nove volte il minimo; e infine del 40 per cento se è superiore a nove volte il minimo. Dunque, più la pensione è alta, meno viene protetta dall'aumento del costo della vita.

Ci sono tuttavia dei correttivi. Nel caso in cui la prestazione previdenziale abbia un importo superiore alla soglia limite prefissata, ma inferiore alla stessa come incrementata della quota di rivalutazione automatica, l'aumento di rivalutazione viene comunque accordato fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Per i trattamenti pensionistici pari o inferiori a tre volte il minimo, inoltre, è fatta salva l'indicizzazione al 100 per cento¹.

Quanto al contributo di solidarietà, l'art. 1, comma 261, stabilisce che i trattamenti che superano i 100 mila euro lordi annui siano ridotti,

¹ Per il biennio 2020-2021, l'art. 1, comma 477, della legge di bilancio 2020 ha ammesso a rivalutazione integrale anche i trattamenti superiori a tre volte il minimo e pari o inferiori a quattro volte il minimo.

IL CONTRIBUTO DI SOLIDARIETÀ
A SEGUITO DEL DECESSO DEI SENATORI
TRA “DIRITTO PARLAMENTARE TRIBUTARIO”
E PRINCIPI COSTITUZIONALI

di LUCA COSTANZO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli svolgimenti giurisdizionali in ordine alla legittimità dell'imposta sul contributo di solidarietà a seguito del decesso dei senatori. – 3. Il responso delle Sezioni Unite tra autonomia parlamentare e giurisprudenza costituzionale in tema di diritto tributario comune. – 4. (*Segue*) Il raffronto critico con la giurisprudenza della Consulta. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

Con sentenza 20 novembre 2020, n. 26494¹, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno posto fine all'annoso contenzioso insorto sulla legittimità della ritenuta alla fonte operata dagli Uffici del Senato della Repubblica, a titolo di imposta all'atto della corresponsione del c.d. “contributo di solidarietà”, a seguito di decesso di un senatore, di cui ragiona l'art. 8 del Regolamento del Fondo di solidarietà fra gli onorevoli senatori.

Nella specie all'origine della questione, la ritenuta era stata, in effetti, operata sul presupposto dell'assimilazione del contributo in questione ai redditi da lavoro dipendente, e non, più specificamente, quale “indennità equipollente” ai trattamenti di fine rapporto riconducibile alla previsione all'art. 19, comma 2-*bis*, ultima parte, del d.P.R. 917/1986 (Testo unico sull'imposizione dei redditi)². Tale operazione

¹ Corte di Cassazione, Sez. Unite Civili, sentenza 30 ottobre – 20 novembre 2020, n. 26494, Presidente Curzio – Relatore Conti; depositata il 20 novembre 2020.

² Ai sensi del quale “*l'ammontare netto [ai fini della determinazione della base imponibile] delle indennità, alla cui formazione concorrono contributi previdenziali posti*

aveva avuto, dunque, l'effetto di sottrarre l'indennità di solidarietà al regime di non imponibilità nella misura pari alla quota di contribuzione derivante dal lavoratore dipendente cui essa è riferita.

Ora, proprio sulla rilevanza della norma impositiva destinata alle "indennità equipollenti" al TFR si è appuntato il percorso argomentativo della sentenza delle Sezioni Unite, la cui complessa vicenda processuale merita, anch'essa, qualche cenno ricostruttivo.

2. *Gli svolgimenti giurisdizionali in ordine alla legittimità dell'imposta sul contributo di solidarietà a seguito del decesso dei senatori*

All'origine si pone, dunque, l'istanza di rimborso della ritenuta *de qua* presentata dagli eredi di un senatore defunto nel maggio del 1989 all'Intendenza di Finanza di Roma, sul presupposto che il contributo di solidarietà non costituisse "reddito", bensì potesse considerarsi una forma assicurativa a carattere previdenziale e assistenziale, non dissimile, pertanto, dalle indennità derivanti dalle polizze sulla vita, volte a ristorare il "patrimonio umano" perduto e (quindi) estranee all'imposizione sui redditi³.

A seguito del silenzio dell'Amministrazione⁴, gli eredi adivano la competente Commissione tributaria provinciale per ottenere la condanna dell'Amministrazione finanziaria al rimborso della quota di contributo trattenuta, anche in ragione dell'applicabilità al contributo, ove qualificabile come "reddito", del meccanismo di scomputo della base imponibile di cui al predetto art. 19 (in allora, art. 17) del Tuir; così trovando positivo riscontro nella decisione del Giudice di prime cure, che in effetti riteneva assoggettabile il contributo alla tassazione sepa-

a carico dei lavoratori dipendenti e assimilati, è computato previa detrazione di una somma pari alla percentuale di tali indennità corrispondente al rapporto, alla data del collocamento a riposo o alla data in cui è maturato il diritto alla percezione, fra l'aliquota del contributo previdenziale posto a carico dei lavoratori dipendenti e assimilati e l'aliquota complessiva del contributo stesso versato all'ente, cassa o fondo di previdenza".

³ Oltre che da imposta sulle successioni, integrando un passaggio di ricchezza che avviene *iure proprio*, in ragione di un contratto a favore di terzo, e non direttamente *mortis causa*, come stabilito, anche per le indennità *ex* art. 2122 c.c., dall'art. 12, co. 1, lett. c) del d.lgs. 346/90. Sulla nozione di reddito, cfr. A. CONTRINO, *Le imposte dirette*, in A. CONTRINO, E. DELLA VALLE, A. MARCHESELLI, E. MARELLO, G. MARINI, S.M. MESSINA, M. TRIVELLIN, *Fondamenti di diritto tributario*, Padova, 2020, 81 e ss.

⁴ Ovvero, trascorso il presupposto processuale per l'azione giudiziale di condanna dell'Amministrazione.

LA BREXIT: ANATOMIA DI UN ADDIO

di MARCO CERASE*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il recesso. – 3. (*Segue*) Sintesi sul contenuto dell'accordo di recesso. – 4. Un negoziato difficile. – 5. L'accordo della Vigilia di Natale. – 6. Punti salienti dell'accordo di cooperazione e sulle relazioni commerciali. – 7. (*Segue*) Aspetti istituzionali. – 8. (*Segue*) La libera circolazione delle persone. – 9. La circolazione delle merci e la concorrenza. – 10. La pesca. – 11. Gli organi esecutivi del trattato. – 12. La risoluzione delle controversie.

1. *Premessa*

Nelle elezioni europee del maggio 2019 (tenutesi nel Regno Unito il giovedì 22), vinse un partito nato da pochi mesi: il *BREXIT Party*. Fondata e diretta da Nigel Farage (già fondatore dell'UKIP), questa formazione riportò il 31 per cento dei voti. A seguire: i Liberaldemocratici con il 20 per cento, i Laburisti con il 14 per cento, i Verdi col 12 e i Conservatori col 9¹. La personalità politica britannica che colse a pieno e più rapidamente il senso di questo esito fu Boris Johnson².

* Consigliere della Camera dei deputati, già capo del dipartimento Politiche dell'UE del Servizio Studi. Lo scritto non impegna in modo alcuno l'Istituzione di appartenenza. Del contenuto degli accordi conclusi tra l'autunno 2019 e il Natale 2020 qui è offerta una sintesi, non potendo una prima lettura pretendere di essere esaustiva. Errori od omissioni sono totalmente a carico dell'autore.

¹ Come si vedrà *infra*, già la circostanza che alle elezioni europee del 2019 il Regno Unito abbia preso parte è stato in qualche modo un imprevisto, poiché – a mente dell'art. 50 TUE – l'uscita si sarebbe dovuta completare entro il 29 marzo 2019. Per il contesto in cui sono maturati i risultati sia delle elezioni europee sia delle successive elezioni politiche anticipate del 2019, sia consentito il rinvio a M. CERASE, *La (triste) saga Brexit: una cronaca politica, giuridica e procedurale*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2018, 161 ss.

² Già sindaco di Londra e ministro degli esteri (tacciato talora di assumere atteggiamenti istrionici e imprevedibili), Johnson si è generalmente proposto come appartenente alla classe dirigente della tradizione inglese, molto familiare con le dinami-

All'esito del voto, egli pensò che fosse venuto il momento per dimostrare di avere il fiuto e la risolutezza per governare un passaggio storico per il suo Paese (con ciò distinguendosi dagli immediati predecessori nel suo partito, David Cameron e Theresa May). Il 23 luglio 2019, battendo al ballottaggio Jeremy Hunt, nelle elezioni interne al partito, Johnson divenne *leader* dei Tories e con ciò stesso – per come funziona l'ordinamento costituzionale britannico – primo ministro.

Questa vittoria era dovuta a un solo motivo: egli aveva sostenuto con forza l'esigenza di mettere fine al balletto sulla BREXIT, il quale era iniziato nel 2016, con il sorprendente esito del *referendum* ed era poi proseguito in modo incerto e contorto nelle prese di posizione dell'opinione pubblica e nei passaggi parlamentari³.

Johnson invece capì che il risultato del giugno 2016 non era un incidente della storia e che il sentimento profondo del Regno⁴ era per

che politiche e istituzionali del Regno. Per questo si è professato spesso come unico genuino erede di Churchill e di Margareth Thatcher.

³ Sia permesso ancora il rinvio a M. CERASE, *La (triste) saga Brexit: una cronaca politica, giuridica e procedurale*, cit., 164.

⁴ Sulle ragioni di questa tendenza si è scritto molto. Sarà sufficiente qui citare S. WREN-LEWIS, *The Lies We Were Told*, Bristol University Press 2018, 162 ss.; J. COE, *How Brexit Broke Britain*, in *Time Magazine*, 17 giugno 2019, 33; e a F. BALAGUER CALLEJÓN, *L'Unione europea di fronte alla Brexit e ad altri processi disgregativi nel contesto globale*, in *www.federalismi.it*, n. 13 del 2020, 4 ss.; nonché il servizio *When the music stopped*, nell'*Economist*, 2 gennaio 2021, 23. Con il *referendum* del 23 giugno 2016, prima, e con le elezioni politiche del 12 dicembre 2019, poi, la maggioranza degli elettori britannici ha, in definitiva, rifiutato quella che autorevolmente è stata definita *La cittadinanza europea* (V. LIPPOLIS, Mulino, Bologna 1994, in cui si cita efficacemente Jean Monnet: "Noi non coalizziamo Stati, uniamo uomini", 11). Purtroppo, una parte maggioritaria dei britannici non si è voluta più unire – come popolo – a quello degli altri Paesi europei. Un punto di vista degno d'interesse è quello di G. LASCHI, *Una grande Europa stanca? Da successo a fatica: il dibattito sull'allargamento dopo il 1995*, in AA.VV., *L'Europa adulta (attori, ragioni e sfide dall'Atto unico alla Brexit)*, a cura di E. Calandri, G. Laschi e S. Paoli, Mulino, Bologna 2020, 297. Sulle difficoltà della costruzione di una vera e propria identità europea v. J. HABERMAS, *L'occidente diviso*, Laterza, Bari, 2004, 53 ss. Il filosofo tedesco prendeva atto già allora dell'"ovvietà storica" dell'isolazionismo britannico (*ibidem*, 62), che d'altronde si collocava in un contesto in cui si manifestava l'insufficienza delle sole istituzioni europee per fondare un consenso unitario e integrato che non fosse anche politico e culturale. Secondo Habermas, le classi dirigenti dei Paesi membri dell'UE avevano fatto affidamento sulla c.d. dipendenza dal tracciato, vale a dire dal vincolo giuridico derivante da accordi internazionali, che avrebbero progressivamente ridotto le alternative politiche all'integrazione e fatto maturare un'identità europea (*ibidem*, 58). Tuttavia, questo non è avvenuto, poiché in chiave domestica molte forze hanno avuto buon gioco nel cavalcare i deludenti risultati sociali dell'Unione, che spesso non ha ridotto le diseguglianze (di

ANDREA MANZELLA, *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020.

Il parlamento è stato al centro degli studi di Andrea Manzella, come degli uffici da lui ricoperti, che pur nella loro varietà col parlamento hanno sempre avuto a che fare. Eppure questo breve ma densissimo “elogio” molto si distingue dai tanti lavori sul tema che lo hanno preceduto; e sarà interessante vedere perché.

È l'A. stesso a guidarci fin dal titolo, riferito appunto all'assemblea: “L'assemblea è antica, appartiene alla storia sociale dell'umanità. Il parlamento è moderno, appartiene alla sua storia politica. Ma se si vuole capire la ragione essenziale del parlamento, la sua funzione fondamentale – dalla quale tutte le altre derivano – bisogna risalire all'assemblea, alla sua nuda presenza nella ‘costituzione degli antenati’. L'assemblea è infatti la ‘forma’ scelta dai più diversi insiemi sociali nel pianeta per la tutela collettiva della loro stessa sopravvivenza individuale e per il modo di decidere più giusto ed efficace. In questa auto-organizzazione dei gruppi sociali vi è dunque già la manifestazione di un ordine razionale, di una capacità creativa di regole che vincolano le molteplicità soggettive” (7).

La distinzione è confermata dalla recente vicenda afghana. Caduto il regime dei talebani, l'antica assemblea degli anziani, composta dai capi delle tribù e reputata la massima autorità del Paese, fu convocata per formulare proposte in vista della Costituente. La Costituzione del 2004 avrebbe poi istituito un parlamento bicamerale, con una Camera Alta anch'essa rappresentativa degli anziani pur se con funzioni ovviamente enumerate. Ricorre anche qui, pur compressa all'estremo, la sequenza che dalla ‘costituzione degli antenati’ giunge al testo costituzionale vigente.

Più avanti, la distinzione assemblea/parlamento si arricchisce di un tassello fondamentale. Se la rappresentatività, ci dice l'A., rispecchia i “concreti rapporti di vita” della società di riferimento (14), la rappresentanza “è un concetto – e un momento – diverso e successivo. Essa non ha dietro di sé solo cifre individuali o di gruppo: la sua essenza è nella espressione di sintesi delle differenze sociali, nella de-ci-

fratura delle divergenti opinioni, nella loro finale con-fusione per una decisione unitaria.” (17). Il passaggio dalla rappresentatività alla rappresentanza, come quello dall’assemblea al parlamento, non consiste in un assorbimento dell’elemento originario in quello successivo. Il primo, al contrario, rimane vivo in tutto il processo di istituzionalizzazione che porta al secondo, poiché l’assemblea “deve esprimere [.....] innanzitutto la valenza unificante che è all’origine della sua creazione, rispetto alle spinte dissolutive che sempre percorrono il fondo sociale, in contrapposizione a quelle unitarie che ne tessono l’ordito.” (9).

D’altra parte, chiarisce l’A., “la nascita di un governo è estranea al meccanismo di base assembleare, fondato sulla connessione rappresentatività-rappresentanza. La ‘fiducia’ che il Governo, nei regimi parlamentari, deve ottenere per la sua stessa esistenza, non significa che questa fiducia debba scaturire come effetto pre-confezionato del sistema elettorale. Significa solo che la rappresentanza dell’assemblea comprende anche il potere per legittimare e supportare il governo del Paese. Ma questo, nei regimi parlamentari, deve essere il prodotto delle maggioranze, dei compromessi, degli equilibri che si determinano in assemblea dopo le elezioni” (19).

Da queste premesse Manzella ricava conseguenze assai precise per la valutazione dello stato del nostro parlamento. Come se, per interpretarne al meglio gli annosi problemi, sia per così dire tornato indietro per andare avanti, sia risalito alla distinzione assemblea/parlamento per sporgersi con gli strumenti concettuali più adeguati sulla soglia di un futuro denso di incognite.

Lo si vede anzitutto nella trattazione del bicameralismo, che definisce “esempio di monocameralismo ‘non detto’” a partire dalla Costituzione, ossia dal Titolo I della Seconda parte, dove “‘parlamento’ non indica solo la riunione di due entità distinte, ma denota anche l’esistenza di una unità funzionale”, senza contare le attribuzioni che rendono “esplicita la natura indivisibile del parlamento: nella formazione dei presidi dell’unità costituzionale” (22-24). Sappiamo che, più passa il tempo, più al “monocameralismo non detto”, che è scritto in Costituzione, si va pericolosamente aggiungendo la malapianta del “monocameralismo di fatto”, che è invece *contra constitutionem* e si manifesta al momento dell’approvazione di leggi a scadenza costituzionalmente prescritta, dalle leggi di bilancio a quelle di conversione dei decreti legge.

Ebbene la scelta del bicameralismo paritario viene fatta risalire da Manzella alla “illusoria garanzia che si credeva affidata alle diversità

PAOLO ARMAROLI, *Conte e Mattarella. Sul palcoscenico e dietro le quinte del Quirinale*, La Vela, 2020.

Chi voglia approfondire le rocambolesche vicende politiche della prima parte di questa XVIII legislatura ha un testo di riferimento: il libro di Paolo Armaroli *“Conte e Mattarella. Sul palcoscenico e dietro le quinte del Quirinale”* (La Vela, 2020). Il volume, analizzando il rapporto tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio, offre un quadro ampio e attento dei rapporti istituzionali della nostra Repubblica. Si parte dalla cronaca, ma si giunge a ricostruire l'evoluzione del concreto funzionamento della nostra forma di governo. La lettura è piacevole e anche il cittadino curioso di andare al di là della semplice cronaca politica può venire a conoscenza di aneddoti e situazioni che spaziano sull'intera storia politica repubblicana. Armaroli riesce a sintetizzare le sue tre anime in maniera equilibrata e parlo delle sue esperienze di costituzionalista, di politico e di giornalista.

La narrazione si divide in venti capitoli e vede come protagonisti Sergio Mattarella e Giuseppe Conte. Le vicende politiche del biennio 2018-2020 vengono raccontate attraverso gli atti e le dichiarazioni dei due Presidenti. Due figure hanno una formazione culturale comune, ma che sono assolutamente diversissime sia per motivi generazionali sia per la loro visione dell'impegno pubblico politico, anche dovuto al loro carattere. Non può non tornare in mente, quindi, la massima di Eraclito “*ἦθος ἀνθρώπων δαίμων*”, che in questo volume riemerge e viene calata nel mondo politico e istituzionale. Armaroli utilizza un metodo poco sviluppato nella letteratura giuridica, cioè l'analisi del funzionamento delle istituzioni attraverso le azioni delle persone che ricoprono quel ruolo, svolgendo riflessioni psicologiche, biografiche e tecniche.

Dopo questa premessa, il volume racconta una stagione travagliata. Inizia con la vittoria del MoVimento 5 Stelle, una forza politica che inizialmente ha fatto fatica ad adattarsi alla politica rappresentativa. Passa poi attraverso la formazione di due governi diversissimi (se non opposti) ma guidati dalla medesima persona e si conclude con la

gestione della pandemia, un evento assolutamente inimmaginabile che ha cambiato l'azione dei governi e la vita delle persone.

In tale periodo è aumentato ancor di più lo sfaldamento del quadro politico-istituzionale, costringendo il Presidente della Repubblica a utilizzare tutti i suoi poteri di persuasione, controllo e consiglio.

Armaroli analizza lucidamente la vicenda della formazione del primo governo Conte, nella quale lo scontro tra Quirinale e forze politiche è stato uno dei più aspri degli ultimi decenni. È noto, infatti, il veto presidenziale alla nomina di Paolo Savona come Ministro dell'Economia e delle Finanze proprio a causa delle sue vedute critiche sull'Euro e sulla politica monetaria europea. Un veto che stava per portare alla formazione di un governo presidenziale guidato da Cottarelli, difficilmente in grado di ottenere la fiducia. Ciò che viene evidenziato dall'Autore, anche in questo frangente, è innanzitutto l'interpretazione delle disposizioni costituzionali ed il relativo margine di intervento del Presidente della Repubblica, anche alla luce di una personalità come quella di Sergio Mattarella, che ha fronteggiato le vicissitudini politiche con elasticità ed immutabile coerenza.

Armaroli pone sotto la sua lente il rapporto instauratosi tra i due protagonisti, profondamente diversi, ma in alcuni aspetti simili. Si sono contrapposte la personalità granitica che contraddistingue Sergio Mattarella e quella di Giuseppe Conte, che l'Autore ricollega al trasformismo e all'"eterno divenire".

Armaroli, come suggerisce già dal sottotitolo "*un racconto sulle istituzioni*", fornisce non solo un'analisi tecnico-giuridica, ma una lettura introspettiva e psicologica, investigando sugli scenari che si sono susseguiti a partire dal 23 maggio del 2018 (quando Giuseppe Conte è salito al Colle per ricevere l'incarico di Presidente del Consiglio). In quel momento Conte era solo un professore di Diritto privato all'Università di Firenze e avvocato di origini foggiane, all'epoca ancora sconosciuto al "teatro della politica". Ma fu l'inizio di un'avventura che Conte ha affrontato con "nervi d'acciaio", tanto da potergli attribuire l'epiteto di *Cunctator*, come il comandante Quinto Fabio Massimo che fece della sua "arte di temporeggiare" una vittoriosa strategia.

L'attenzione di Armaroli non si focalizza solo sulla politica interna, ma arriva ad analizzare anche il fenomeno dell'europeizzazione, dal quale il Presidente del Consiglio ha potuto trarre giovamento per rafforzarsi davanti ai *leader* dei partiti politici, anche per la visibilità mediatica a seguito dei frequenti Consigli europei, a cui hanno fatto da

Trascrizione Presentazione del Comitato d'indirizzo scientifico per la redazione del Codice Unico Tributario.

Presidente LETTA

Buonasera. Un saluto a tutti e un grazie particolare ai relatori e ai componenti del Comitato di indirizzo scientifico per la redazione del Codice Unico Tributario. Di fronte a tanta competenza, di fronte a tanta scienza economica, giuridica, amministrativa e tributaria, non posso certo essere io ad aprire i lavori di questo evento per l'insediamento del Comitato. Io come presidente dell'Isle, mi limito soltanto a dare a tutti un augurio di buon lavoro e un ringraziamento per quest'opera, che è molto necessaria, che è molto attesa, che possa portare un po' di ordine in un settore così delicato, così importante della vita nazionale e... molte volte attraversato da polemiche e dibattiti sterili o inutili. Una delle poche cose che abbiamo ricavato dall'esperienza drammatica che stiamo vivendo con la pandemia, è il ripristino di un valore che negli ultimi tempi era stato sconosciuto, dimenticato, quello della competenza. Ecco perché lascio subito la parola a chi è più competente di me e potrà illustrare i criteri con cui il Comitato presiederà a questo lavoro. Voglio soltanto ringraziare per tutti il Professor Tria, che presiederà questo Comitato scientifico – che tutti conoscete- perché non è stato soltanto un grande economista, un prestigioso professore di una Università romana-Tor Vergata – è stato anche preside della Facoltà di Economia. Ma poi dopo tanto studiare, ha portato la teoria a confronto con la pratica perché, ricorderete, è stato ministro dell'Economia e delle Finanze in un momento difficile della vita nazionale, e ha assolto quell'incarico con grandissimo impegno, con grande dedizione, e con quella competenza che si portava dai suoi studi e dalla sua esperienza accademica.

Quindi un Comitato che vuole affrontare un'opera titanica, come il riordino delle leggi tributarie italiane, che sono una selva quasi inestricabile, per portarle in un codice unico, aveva bisogno di chi aveva la competenza teorica, la scienza giuridica, ed economica, ma anche la conoscenza che certamente deriva dal Professor Tria dall'aver avuto la

massima responsabilità nella guida dell'economia italiana. Quindi scelta migliore l'Isle non poteva fare, e io lo ringrazio per la fatica alla quale ha dichiarato di volersi ancora una volta, con quella dedizione che abbiamo conosciuto, dedicare. Per il resto mi rivolgo al segretario generale dell'Isle, che non soltanto al di là della carica è il motore di questo Istituto, ma che è colui che lo ha visto nascere, fatto crescere, e che lo cura con una grandissima dedizione. Potrei intonare soltanto quella canzoncina che andava di moda qualche tempo fa ma che era dedicata a un altro personaggio, che diceva "menomale che Silvio c'è", e siccome Silvio c'è, io gli dò la parola.

Segretario Generale TRAVERSA

Grazie Presidente, tu come al solito sei troppo gentile nei miei confronti... Prendo atto almeno del riconoscimento dell'impegno a far progredire l'Isle, che è un Istituto culturale molto importante; intanto perché è nato all'interno del Parlamento e ha unito, in qualche misura, alta dirigenza delle amministrazioni parlamentari con la politica più attenta ai profili culturali.

Perché l'Isle si è resa promotrice (*promotore?*) insieme ad Assoholding – che poi ascolteremo attraverso il suo Presidente, avvocato Gaetano De Vito – e l'Associazione tributaristi Italiani – e anche qui sentiremo poi il Professor Pietro Selicato, che ne è autorevole rappresentante... Perché l'Isle si è resa promotrice (*promotore?*) con questi colleghi di questa iniziativa? Anzitutto perché questa iniziativa fa parte della tradizione dell'Isle. Io, scartabellando un po' le carte anche per rinfrescarmi la memoria, ho rilevato che l'Isle si è occupato di riforma tributaria, immaginate un po', fin dal 1972. Il primo volume pubblicato da Giuffrè è del 1972 e ha per titolo "Riforma tributaria. Imposta sul valore aggiunto. Iva e imposta sul reddito delle persone fisiche". Poi ha avuto successivamente, nel '74, un altro volume sulla riforma tributaria, relativa all'imposta sul reddito delle persone giuridiche, aspetti attuali della finanza locale. E infine nel 2015 c'è stato un terzo volume sulla riforma tributaria.

A questo tipo di attività, che fa parte degli studi e dei convegni che l'Isle esercita (*promuove?*) per suo statuto, ha fatto seguito un altro tema molto importante, che è quello sul quale ancora oggi si impegna a fondo l'Isle, che è la semplificazione normativa e la qualità della normazione. Non è un caso che noi oggi siamo qui riuniti e procederemo,