

**Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)**

di **Ginevra Cerrina Feroni** - *Professore ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato, Università degli Studi di Firenze*

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori, porgo, per prima cosa, il mio sentito ringraziamento per l'invito a questa audizione. Per ragioni di tempo, concentro la riflessione sui tre profili, a mio modo di vedere, più problematici del disegno di legge in discussione: 1) La natura giuridica del c.d. "assegno vitalizio". 2) La legittimità costituzionale di interventi normativi volti a ridefinire, retroattivamente, i trattamenti degli ex parlamentari. 3) Lo strumento utilizzato, ovvero la legge.

**1) Natura giuridica del c.d. "assegno vitalizio".**

Premetto fin da subito che il termine "vitalizio" (o assegno vitalizio), che continua ad essere comunemente usato per l'attuale regime di trattamento economico post mandato dei parlamentari, è tecnicamente improprio. Dal 2012 infatti il vecchio sistema dei c.d. vitalizi ha conosciuto una profonda revisione attuata con i due regolamenti di Senato e Camera adottati con delibere di Presidenza del 30 gennaio 2012. Una revisione nominalistica e, al contempo, sostanziale. Sotto il profilo nominalistico, entrambi i Regolamenti qualificano oggi il trattamento economico post mandato come una "pensione" in senso proprio. Emblematico il Regolamento del Senato la cui titolazione è netta: "*Regolamento delle pensioni dei senatori*". Il termine di pensione ricorre, peraltro, in tutto il Regolamento. Solo a titolo

esemplificativo: art. 2 “*Requisiti per conseguire il diritto alla pensione*”; art. 5 “*Decorrenza del diritto alla pensione*”; art. 7 “*Aventi diritto alla pensione di reversibilità*”; art. 13 “*Rivalutazione della pensione*”, ecc. Come per il Regolamento del Senato, anche quello attuale della Camera dei Deputati, intitolato, “*Regolamento per il trattamento previdenziale dei Deputati*”, non parla più di assegno vitalizio. Il termine assegno vitalizio è scomparso e sostituito da quello di *pensione* che ricorre in tutto il Regolamento. Anche qui, a mero titolo esemplificativo, vedasi: art. 2 “*Diritto alla pensione*”; art. 6 “*Decorrenza della pensione*”; art. 8 “*Pensione ai superstiti*”; art. 9 “*Aliquote di reversibilità*”; art. 10 “*Liquidazione della pensione ai superstiti*”, ecc.

Il cambiamento di *nomen* è tutt’altro che irrilevante e non ha natura solo formale. Prima della riforma del 2012 infatti, i Regolamenti di previdenza delle due Camere approvati nel 1968<sup>1</sup> e quelli successivi (Regolamento del 1997 del Senato e Regolamento del 2007 della Camera dei Deputati), parlavano esplicitamente di *assegno vitalizio per il parlamentare cessato dalla carica*. Per la Camera il Regolamento era addirittura intitolato “*Regolamento per gli assegni vitalizi dei Deputati*” e quello del Senato si intitolava “*Regolamento degli assegni vitalizi degli onorevoli Senatori e dei loro familiari*”.

Non vi è dubbio che la natura giuridica del vitalizio sia sempre stata assai dibattuta. Ha contribuito a ciò il fatto che i provvedimenti che sul tema si sono stratificati nel corso del tempo, con delibere degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato, non hanno aiutato a fare chiarezza. Si consideri, ad esempio, che per alcuni anni si è consentito al parlamentare di indicare chi (e in quale quota) dovesse essere il beneficiario dell’assegno vitalizio di reversibilità erogato dalla Camera di appartenenza in caso di sua morte (vedasi, ad esempio, art. 9 del Regolamento del 2007 della Camera ai sensi del quale il deputato poteva determinare i beneficiari dell’assegno vitalizio - coniuge, figli e percentuale di riparto - previo versamento di una quota contributiva aggiuntiva. Analoga previsione valeva anche per il Senato).

---

<sup>1</sup> Regolamento della previdenza per i deputati, approvato il 30 ottobre 1968 ed il Regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari, approvato il 23 ottobre 1968.

Fattispecie, questa, che faceva propendere, evidentemente, per la qualificazione del vitalizio quale premio di natura assicurativa. Riferimenti all'applicazione del sistema assicurativo emergevano, del resto, dalle stesse circolari e dagli atti regolamentari interni agli organi legislativi (vedasi le delibere dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 61/1993 e del Consiglio di presidenza del Senato n. 44/1993), nei quali era stabilito che, a fini fiscali, si dovessero includere i contributi a carico di deputati e senatori nella base imponibile dell'indennità parlamentare *"in analogia ai premi assicurativi destinati a costituire le rendite vitalizie"*<sup>2</sup>.

Merita sottolineare che tale facoltà per il parlamentare non esiste più da tempo, ma è evidente che ciò ha rappresentato, quantomeno per un certo numero di anni, una deviazione rispetto al sistema pensionistico pubblico. Sistema che, ovviamente, non permette alcun potere dispositivo circa l'indicazione dei beneficiari della quota di reversibilità della pensione da erogarsi da parte dell'INPS. Ed è sulla base di questi elementi contraddittori - natura anche assicurativa - che si è formata la giurisprudenza, anch'essa contraddittoria, della quale dirò a breve.

Sotto il profilo sostanziale, la riforma del 2012 è lineare e chiara. Sempre per rimanere all'ambito di operatività del Senato, l'art. 3 del Regolamento specifica che il trattamento previdenziale dei senatori sia composto da 12 mensilità e sia determinato con il sistema contributivo, ovvero *moltiplicando il montante individuale dei contributi per il coefficiente di trasformazione, relativo all'età del senatore al momento del conseguimento del diritto alla pensione. Il montante contributivo individuale - recita la disposizione - è determinato applicando alla base imponibile contributiva, come definita per i pubblici dipendenti, una determinata aliquota fissata al 33% della base imponibile, con una quota a carico del senatore pari all'8,80% della base imponibile.* Il sistema introdotto con le modifiche regolamentari delle Camere si colloca, dunque, nella scia della riforma del sistema pensionistico (modello contributivo) - introdotto in Italia nel 1995 e portata a compimento con la Legge Fornero) - condividendone *ratio* e impianto complessivo. Analoghe sono le

---

<sup>2</sup> V. anche in Camera dei Deputati Dossier n. 343/1 del 18 maggio 2017.

disposizioni che si applicano per la Camera dei Deputati: art. 3 “*Sistema contributivo*”, art. 4 “*Montante contributivo individuale*”, ecc.

Ciò non significa - è ovvio - che vi sia una perfetta corrispondenza tra il trattamento pensionistico di un pubblico dipendente (ad esempio un dirigente dello Stato, un professore universitario, un magistrato) e quello riservato al parlamentare. Quest'ultimo non ha, infatti, con lo Stato il rapporto di servizio tipico del sistema del pubblico impiego. Per il parlamentare il rapporto di servizio con lo Stato è di tipo onorario, il mandato ha carattere elettivo, presenta i caratteri della temporaneità e del tutto peculiari sono le funzioni svolte. Detto ciò, forti analogie sono date rinvenire, anche prima delle riforme del 2012, tra indennità del parlamentare e retribuzione di un pubblico dipendente. Mi riferisco ai seguenti elementi tratti dalla evoluzione legislativa in materia e ampiamente segnalati in dottrina<sup>3</sup>:

- a) gli emolumenti percepiti dai parlamentari sono sottoposti a prelievo fiscale. L'indennità mensile è stata, infatti, assimilata al reddito da lavoro dipendente a partire dall'entrata in vigore della riforma tributaria (DPR 597/1973) ed è soggetta per intero al prelievo fiscale IRPEF;
- b) per i parlamentari opera un sistema previdenziale alimentato da contribuzione di natura obbligatoria. Nel 1954 venne istituita la Cassa di previdenza per il Senato e nel 1956 la Cassa di previdenza per i Deputati; nel 1960 le due gestioni confluirono in un'unica Cassa di previdenza per i parlamentari. Essa venne poi disciolta ma l'impianto previdenziale obbligatorio venne riproposto nei Regolamenti di Camera e Senato del 1968, non a caso rispettivamente intitolati “*Regolamento della previdenza per i deputati*” e “*Regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari*”. Non si può non riscontrare l'analogia tra l'assegno vitalizio riconosciuto al parlamentare e la pensione erogata al pubblico dipendente, così come tra l'assegno di fine mandato del parlamentare (la-c.d. indennità

---

<sup>3</sup> Sul tema c'è ampia letteratura: vedi per tutti V. Di Ciolo-L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 5° ed., Milano, Giuffrè, 2013, 257 ss. Indicazioni utili in I. La Lumia, *Sull'indennità dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 11 gennaio 2010.

di reinserimento) e il TFR, cioè il trattamento di fine rapporto che viene erogato nel pubblico impiego<sup>4</sup>;

- c) per i dipendenti pubblici eletti alla carica di parlamentare è previsto l'istituto del collocamento in aspettativa senza assegni, potendo essi scegliere fra la corresponsione della indennità parlamentare e il mantenimento dello stipendio goduto presso l'amministrazione di appartenenza;
- d) il carattere di marcata professionalità assunto progressivamente dall'impegno parlamentare.

In sintesi, già prima della riforma del 2012, erano dati riscontrare forti elementi di analogia dei c.d. assegni vitalizi col sistema pensionistico<sup>5</sup>. Oggi la questione è superata, sulla base delle univoche indicazioni - assimilazione alle pensioni - contenute nei nuovi Regolamenti parlamentari operativi dal 1° gennaio 2012. Indicazioni univoche ma anche dirimenti. Voglio dire che la qualificazione di pensione, da parte dell'organo parlamentare, rappresenta la più autorevole "interpretazione autentica" sulla natura giuridica del trattamento economico post mandato del parlamentare. Che non può che prevalere su ogni altra eventuale, creativa e/o contrastante, interpretazione giurisprudenziale. Non solo. Essa mette finalmente un po' di ordine in una giurisprudenza, specialmente di legittimità, che ha ingenerato nel tempo non poca confusione e che, soprattutto, continua ad essere citata, anche da parte della dottrina, in modo non sempre appropriato. Provo a spiegarmi su questo passaggio che è, a mio parere, fondamentale per la comprensione dell'istituto in discussione.

Nel corso degli anni la giurisprudenza di legittimità ha negato espressamente la riconducibilità dei vitalizi al regime pensionistico. Emblematica la decisione Cass. sez. I, n. 10177/2012 relativa ad una controversia circa l'individuazione del

---

<sup>4</sup> Per una parte della dottrina (AA.VV., in *Commentario alla Costituzione*, art. 69, Bologna, Zanichelli, 1986), ben prima dell'introduzione dei Regolamenti del 2012, l'assegno vitalizio ha sempre assolto una funzione (anche) previdenziale. Analogamente la Corte Costituzionale n. 289 del 1994 su cui *infra*.

<sup>5</sup> Cfr. G. Contini, voce *Indennità parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971.

beneficiario di un vitalizio di reversibilità di un parlamentare deceduto (nel caso di specie vi era una seconda moglie vedova e una prima moglie divorziata che si contendevano il vitalizio di reversibilità). In questa decisione la Corte ha stabilito che: *«Se l'assegno vitalizio già presenta caratteri non riconducibili automaticamente al trattamento pensionistico, ancor più problematica risulterebbe un'assimilazione del beneficiario post mortem al titolare di una pensione di reversibilità. Va precisato infatti che il trasferimento dell'assegno post mortem ad un terzo, e subordinato al pagamento di una quota aggiuntiva da parte del parlamentare, e il beneficiario viene designato, a scelta di questo, nella persona del coniuge o dei figli. Qui l'analogia con il premio assicurativo (a favore dei terzi) si configura, ancor più palesemente, e la lontananza del sistema previdenziale è del tutto evidente»*. Ora è evidente che la Cassazione ha fondato tutta la sua argomentazione, e la ricostruzione giuridica dell'istituto, sul concetto di assegno vitalizio, secondo quanto disponeva l'allora Regolamento che, appunto, contemplava l'assegno vitalizio e che consentiva (come si è detto) al parlamentare, previo pagamento di un contributo aggiuntivo, di stabilire il beneficiario del medesimo. La sentenza, in vigore di quel regime, non poteva che esprimersi in quei termini. Stesso discorso può farsi per la giurisprudenza successiva. Le citate decisioni del 2016 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite (cfr. Cass. S.U. n. 14920/2016 e Cass. S.U. n. 23467/2016)<sup>6</sup>, che escludono la natura pensionistica del vitalizio (ancora impropriamente chiamato vitalizio), presentano le stesse caratteristiche<sup>7</sup>. Ma tutta questa giurisprudenza, che nega la riconducibilità degli assegni vitalizi al regime delle pensioni, non ha alcun valore (se non puramente storico) nella misura in cui venga riferita all'oggi (cioè agli anni 2012 e seguenti), poiché assume come fonte di riferimento discipline regolamentari non più in vigore.

---

<sup>6</sup> In particolare, quest'ultima afferma: «ritenuto [...] che il diritto alla percezione dell'assegno vitalizio esula dalla cognizione della Corte dei conti, atteso che la natura dell'emolumento non può essere assimilata, neppure indirettamente ed in via analogica, a quella concernente l'assegno pensionistico; [...] che, infatti, da un lato va esclusa la natura pensionistica dell'assegno in questione, avendo esso una diversità di finalità e di regime rispetto alle pensioni».

<sup>7</sup> Nello stesso senso (negazione della natura strettamente pensionistica), si è pronunciata anche la giurisdizione contabile (Corte conti sez. Lombardia 24 giugno 2015, n. 117) e, da ultimo, anche la giurisdizione amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 1808/2017).

In altri termini, non esiste ad oggi una giurisprudenza aggiornata sui nuovi Regolamenti parlamentari del 2012 che hanno radicalmente innovato il sistema dei trattamenti economici per il parlamentare cessato dall'incarico.

E qui arrivo alla celebre decisione n. 289 del 1994 della Corte Costituzionale. E' una sentenza datata, per le ragioni che ho appena espresso, nel senso che ha come modello (siamo nel 1994) la natura anche assicurativa del vitalizio. Ciò emerge chiaramente dalla lettura della decisione. Più precisamente, il vitalizio avrebbe assunto nel tempo un aspetto "bicefalo" essendo composto, al di là della sua qualificazione formale, sia da profili riconducibili al modello pensionistico, sia da profili tipici del modello di assicurazione privata, sulla falsariga della mutualità di categoria. Si tratta di una sentenza che merita di essere citata poiché già sottolineava del vitalizio la natura anche di pensione, in qualche modo anticipando quello che sarebbe stato il disegno riformatore successivo. Nella decisione la Corte ha rilevato come l'assegno vitalizio, anche se non può essere equiparato *tout court* alle pensioni ordinarie del pubblico impiego, costituisce innegabilmente un «particolare tipo di previdenza». Infatti, se da una parte vi sarebbe l'impossibilità di riscontrare l'esistenza di un vero e proprio "rapporto lavorativo" con il Senato o la Camera dei Deputati (il vitalizio viene goduto infatti in relazione all'esercizio di un semplice mandato pubblico), dall'altra costituirebbe un emolumento che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità assume *de facto* connotazioni sostanzialmente previdenziali. È sempre la Corte costituzionale che, riguardo ai vitalizi, parla di «*forma particolare di assistenza [...] che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico*» (*Ibidem*).

In sintesi, è dato presumere che oggi una sentenza della Corte Costituzionale sul tema non potrebbe non tenere conto dei mutamenti normativi *medio tempore* intervenuti e che conducono ad inquadrare il trattamento economico post mandato del parlamentare, seppur con tutte le peculiarità del caso, al regime pensionistico in senso proprio.

## 2) La legittimità costituzionale di interventi normativi volti a ridefinire, retroattivamente, i trattamenti degli ex parlamentari.

La tesi della natura sostanzialmente pensionistica degli assegni vitalizi, rende necessario interrogarsi sulla legittimità costituzionale di interventi normativi volti a ridefinire, retroattivamente, i trattamenti degli ex parlamentari. La tutela del legittimo affidamento in merito a situazioni giuridiche consolidate, è un principio fondamentale dello Stato di diritto e dello Stato democratico (C. Mortati)<sup>8</sup>. Un concreto fondamento di tale principio lo si trova nel divieto di retroattività (art. 11 delle preleggi), ai sensi del quale la legge non dispone che per l'avvenire e non ha effetto retroattivo. Tale principio - che è connesso con la superiore esigenza di certezza del diritto - esclude (in linea generale) che una norma giuridica possa applicarsi ad atti, fatti, eventi o situazioni verificatesi prima della sua entrata in vigore. Il principio di irretroattività, da un lato si applica alle leggi penali (e in questo caso assume piena dignità costituzionale dal momento che è esplicitamente sancito dall'art. 25 Cost.); dall'altro lato, in via di interpretazione analogica, per autorevole dottrina (C. Mortati, cit.) e prevalente giurisprudenza (Consiglio di Stato sez. IV, 30 marzo 1998, n. 502), si applica a tutte le leggi afflittive e restrittive dei diritti quesiti. Tuttavia, in questo secondo caso, a certe condizioni, tale principio può essere derogato. In particolare, la giurisprudenza della Corte costituzionale consente di intervenire legislativamente su posizioni giuridiche soggettive riguardanti rapporti di durata (stipendi, salari, pensioni, indennità, ecc.) già acquisite, modificandole o addirittura riducendole (dunque anche *in pejus*). Pertanto, un disegno di legge come quello in discussione che si accinga a prevedere una disciplina peggiorativa con effetto retroattivo, è tenuto a fornire - per usare un'espressione della Corte costituzionale - «*criteri sufficientemente definiti e stringenti affinché dall'applicazione per il passato non discendano effetti di portata tale da ledere il bene (tale non solo per l'individuo coinvolto) della sicurezza giuridica [...] da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto*» (Corte cost. sentenza

---

<sup>8</sup> C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo I, Parte III, Sez.II, 345 ss.

n. 310 del 2013). Si tratta allora di capire, alla luce della giurisprudenza costituzionale, quali possano essere i criteri in base ai quali il legislatore possa esercitare legittimamente il proprio potere discrezionale, modificando le prestazioni previdenziali in essere. La Corte costituzionale ha individuato alcuni limiti. Provo a riassumerli.

- 1) Un primo limite può ravvisarsi nella natura dell'intervento. La rimodulazione non deve costituire una forma mascherata di prelievo tributario, e così comportare una violazione degli artt. 3 e 53 Cost. Con la sentenza n. 173/2016 i supremi giudici erano chiamati a giudicare se il "contributo di solidarietà" comportasse una ablazione fiscale a carico delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS (comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 ). La Corte ha concluso trattarsi di «una riduzione del trattamento di quiescenza conseguente ad una modifica normativa del sistema pensionistico».
- 2) Un secondo limite può individuarsi nella destinazione concreta dei fondi frutto del "risparmio": *«le prestazioni patrimoniali derivanti da una rimodulazione dei contributi non devono determinare esclusivamente un risparmio di spesa per lo Stato»* (Corte cost. n. 70/2015, punto- n. 4 *Considerando in diritto*), o essere destinate ad un generica riduzione del debito sovrano, ma devono poter realizzare una perequazione interna allo stesso sistema previdenziale e dunque soddisfare esigenze solidaristiche. Mentre in alcuni casi la Corte ha ravvisato un'illegittimità costituzionale proprio in ragione della mancanza di una specificazione delle finalità economiche del provvedimento (Corte cost. n. 70/2015 parla di *«esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio»*), la stessa giurisprudenza ne ha pacificamente dichiarato la legittimità dove la rimodulazione sia orientata espressamente a contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale. È il caso, in particolare, del contributo di solidarietà del triennio 2000-2002 che superò lo scrutinio di costituzionalità in virtù della valorizzazione della sua finalità solidaristica: *«[il contributo era] destinato ad alimentare le gestioni previdenziali dei lavoratori stessi, [realizzando così] un circuito di solidarietà interna al sistema*

*previdenziale» con conseguente inapplicabilità del parametro di cui all'art. 53 Cost. (ordinanza n. 22 del 2003)<sup>9</sup>.*

- 3) Un terzo limite si può riscontrare nella circoscrizione temporale del provvedimento. In particolare questo limite ha trovato applicazione nei confronti dei cd. "contributi di solidarietà" in materia pensionistica, in cui è ragionevolmente da inserire anche il presente disegno di legge. Con la sentenza n. 316/2010 la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimità di temporanee sospensioni della perequazione, anche se limitate alle pensioni di importo più elevato. Nella sentenza n. 173/2016 la contingenza, la straordinarietà e la natura temporalmente circoscritta del provvedimento ha portato i giudici ad escludere l'incostituzionalità: *«in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni»<sup>10</sup>*. Va rilevato che non esiste un periodo definito che dia luogo all'ammissibilità della modifica. In altri termini non vi è un termine specifico di durata che definisca il provvedimento come temporaneo. In alcuni casi (sentenza n. 127/2016) il termine di tre anni, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari delle pensioni coinvolte (cioè quelle eccedenti importi lordi annui superiori da 14 a 20 volte il trattamento minimo INPS annuo), non è stato ritenuto irragionevole. In altri (sentenza n. 70/2015) i supremi giudici hanno ritenuto che il blocco delle rivalutazioni della durata di due anni per le pensioni operato dal comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214), fosse da considerarsi irragionevole in ragione anche del fatto che coinvolgesse un numero più ampio di

---

<sup>9</sup> Forte di questi precedenti, nella legge di Stabilità 2014 è stata inserita espressamente la finalità solidaristica (indicando che gli importi derivanti dalla decurtazione possono essere utilizzati anche per il finanziamento delle operazioni di salvaguardia degli esodati), e per tale ragione la Corte costituzionale ebbe a respingere le questioni di costituzionalità (n. 173/2016).

<sup>10</sup> Più precisamente la Corte ha ravvisato «nel carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, le condizioni per escludere la irragionevolezza» (così la citata sentenza n. 310 del 2013).

categorie coinvolte. Ancora più specificamente, proprio al fine di non violare il carattere temporaneo del provvedimento, i precedenti atti di riduzione dei vitalizi hanno sempre assunto tale criterio (vedasi il contributo di solidarietà disposto dagli Uffici di Presidenza di Camera e Senato nel 2012 e rinnovato nel marzo 2017 per ulteriori 3 anni; o vedasi anche l'ordine del giorno del 10 ottobre 2014 della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome sulla riduzione del vitalizio per il triennio 2015-2017).

- 4) Un quarto e ultimo limite può ravvisarsi nel rispetto dei principi di: *uguaglianza, proporzionalità/ragionevolezza* nella determinazione della misura e, per quanto riguarda la calibrazione di eventuali effetti retroattivi della nuova disciplina, *legittimo affidamento*. Quanto al principio di uguaglianza - da intendersi come applicazione di trattamenti uguali per situazioni uguali e trattamenti diversi per situazioni-diverse - non è stato ritenuto violato dalla Corte (*ex-multis* n. 316/2010, n. 70/2015) laddove il blocco della perequazione automatica, operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza, realizzasse «*un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste*». Le soglie contenute nel disegno di legge in discussione, da questo punto di vista, incontrerebbero verosimilmente il favore dell'interpretazione costituzionale. La discrezionalità del legislatore può inoltre consentire l'approvazione di norme con efficacia retroattiva, anche «*a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti*» (Corte Cost., sentenze n. 310 del 2013; n. 446 del 2002; n. 263 del 2002; n. 136 del 2001; n. 374 del 2000 e n. 229 del 1999). Infatti «*spetta, infatti, al legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona*» (sentenza n. 30 del 2004). Nella sentenza n. 446 del 2002 si afferma come: «*in materia previdenziale [...] debba tenersi anche conto del*

*principio, [...], secondo cui il legislatore può - al fine [...] di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale - ridurre trattamenti pensionistici già in atto». Con la conseguenza che: «[...] il diritto ad una pensione legittimamente attribuita (in concreto e non potenzialmente) - se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione (sentenze n. 211 del 1997 e n. 419 del 1999) - ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute»<sup>11</sup>. In questo caso la Corte ha superato le censure di palese irragionevolezza, ritenendo che non vi fosse riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento, ma solo rallentamento della dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo. In un altro caso, le esigenze di bilancio, affiancate al dovere di solidarietà, hanno fornito una «giustificazione ragionevole» alla soppressione della rivalutazione automatica annuale per i trattamenti di importo otto volte superiore al trattamento minimo INPS, «di sicura rilevanza», secondo questa Corte, e, quindi, meno esposte al rischio di inflazione (sentenza n. 70/2015). La Corte, per modulare gli effetti retroattivi di una regolamentazione, ha fatto talvolta anche ricorso al principio di legittimo affidamento: una deroga di tale concetto, anche per rapporti pensionistici in corso, è legittima purché «dette disposizioni, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non poss[a]no trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto».*

Alla luce dei rilievi svolti, è possibile esaminare il disegno di legge in oggetto e, in particolare, affrontare i nodi problematici che esso pone. Infatti è dato riscontrare che non tutti i requisiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale risultano rispettati.

---

<sup>11</sup> Il caso riguardava una riduzione della pensione di reversibilità (nei limiti del 60%), in quanto il coniuge superstite era titolare di un reddito superiore a quattro volte il trattamento minimo annuo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

In primo luogo si ravvisa che, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, la temporaneità del provvedimento sembra costituire un elemento necessario ai fini del (positivo) giudizio di costituzionalità di una misura, come è da definirsi quella presente, consistente in un "contributo di solidarietà". Diversamente, sarebbe difficile trovare un fondamento solido per poter giustificare una deroga al principio di irretroattività. Non vi è tuttavia traccia di tale limitazione temporale nel disegno di legge in discussione.

Una seconda problematicità dell'attuale testo potrebbe constare, da una parte, nel volere introdurre un'equiparazione sostanziale tra trattamenti pensionistici ordinari e trattamenti pensionistici dei parlamentari, ma, dall'altra, nell'escludere l'estensione della rimodulazione contributiva per i primi (art. 12 comma 5). Perché una norma di legge dovrebbe prevedere un preventivo divieto di estensione analogica dei propri contenuti alla situazione previdenziale di altri soggetti non direttamente interessati dalla stessa? Il fine, legittimo da un punto di vista politico, di voler evitare un effetto domino, non trova tuttavia un fondamento costituzionale solido. Non sarebbe da escludere che la Corte possa ritenerla, sulla base della sua pregressa giurisprudenza, previsione discriminatoria e, soprattutto, irragionevole, dal momento che la disposizione intende disporre limiti a successive eventuali leggi in materia di ricalcolo del contributo pensionistico per gli ex pubblici dipendenti che percepiscono la pensione calcolata su base retributiva. In merito alla ragionevolezza/proporzionalità della misura, si ricordi, inoltre, la giurisprudenza costituzionale sul "contributo di solidarietà" (sentenza n. 116/2013) con la quale la Corte ha censurato una previsione legislativa rivolta «*ad una sola categoria di cittadini*», per «*l'ingiustificata limitazione dei soggetti passivi*» (punto 7.3 del *Considerando in diritto*), concretizzandosi in una sostanziale discriminazione ex artt. 3 e 53 Cost.

In terzo luogo non mi è dato conoscere le cifre esatte dell'eventuale ricalcolo di tutte le pensioni degli ex parlamentari con il sistema contributivo. Dai dati che ho potuto compulsare si parla di una decurtazione che potrebbe aggirarsi intorno al 40% e anche più. Ora è evidente che ciò aprirebbe un contenzioso senza fine, ma

soprattutto imporrebbe agli uffici una disamina caso per caso. Laddove infatti il parlamentare non disponesse di altri redditi e il suo sostentamento si fondasse esclusivamente sul trattamento erogato dalla Camera di appartenenza, il rischio di incorrere nella censura di costituzionalità per lesione della dignità e delle esigenze di protezione minima della persona, non sarebbe ipotesi remota.

Ed infine dal disegno di legge non è chiaro dove andrebbero a confluire le somme ricavate da tale ricalcolo col sistema contributivo, ovvero quale destinazione avrebbe il risparmio di spesa pubblica così ottenuto.

### **3) Lo strumento utilizzato, ovvero la legge.**

Sul tema, infine, dell'utilizzo dello strumento legislativo - tema invero assai dibattuto anche nel corso delle audizioni che mi hanno preceduta - esprimo una posizione più che possibilista. È vero che costituisce prassi inconsueta la regolazione della materia dei vitalizi attraverso una legge ordinaria. Ed è vero che la prassi è fonte nel diritto parlamentare. Tuttavia è necessario rilevare, innanzitutto, che l'art. 69 Cost. contiene una chiara riserva di legge in materia di indennità parlamentare. Ora la previsione di un trattamento economico per i parlamentari cessati dal mandato non può che essere ricondotta - mi pare - a quelle stesse ragioni che hanno giustificato l'attribuzione ai medesimi di una indennità. Trattasi di una proiezione futura della indennità, ovvero una proiezione ad un momento in cui il parlamentare non è più in carica<sup>12</sup>. Non solo. La riserva di regolamento di cui all'art. 64 Cost., e che "copre" i regolamenti cd. generali di Camera e Senato, non ha finora operato per i regolamenti parlamentari cd. minori, quali quelli disciplinanti i trattamenti previdenziali dei parlamentari, pur ponendosi certamente anch'essi come strumenti integrativi di una disciplina costituzionale in quanto relativa a prerogative e status del parlamentare.

Più in generale, comunque, il principio di autonomia del Parlamento è giustificato dalla necessità di salvaguardia di valori ed interessi legati al funzionamento delle Camere e alla tutela della loro indipendenza. La previsione per

---

<sup>12</sup> Si vedano i contributi in *Commentario alla Costituzione*, art. 69, cit.

legge di una riduzione degli emolumenti da parte degli stessi soggetti a cui tali emolumenti sono destinati perché mai dovrebbe comportare la compressione di tale indipendenza? Perché mai dovrebbe costituire un pericoloso precedente in materia di condizionabilità del funzionamento delle Camere? Al contrario, il provvedimento, è bene ricordarlo, riguarda soprattutto la situazione patrimoniale di soggetti che non fanno più parte delle Camere, o non ne hanno mai fatto parte (i consiglieri regionali e delle province autonome, *ex art. 3 ddl*). Avverso una legge formale questi soggetti potrebbero azionare, ove lo ritenessero opportuno, giudizi di legittimità costituzionale: facoltà che invece non sarebbe azionabile laddove la disciplina venisse regolata con Regolamento. Nel caso di specie, quindi, la scelta di adottare una legge sembra perseguire anche finalità di ragionevole protezione di interessi costituzionalmente protetti di tutti i soggetti coinvolti (Corte cost. sentenza n. 154/1985 e, più recentemente, sentenza n. 120/2014). L'utilizzo della legge, anziché la fonte regolamentare, è un'opzione sul tavolo del Parlamento, che quest'ultimo può scegliere di utilizzare in conformità della propria autonomia quale bene costituzionalmente garantito (Corte cost. sentenza n. 379/1996). Ma non ritengo che tale autonomia possa dirsi violata se è lo stesso organo parlamentare a decidere di ricorrere ad uno strumento più garantista di quello utilizzato finora e che, peraltro, risponde pienamente alla disposizione costituzionale di riferimento. Non riesco a vedere, dunque, sotto questo specifico profilo, elementi di anomalia sullo strumento adottato.

