



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

EFFETTI

PER LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO DELLA PROPOSTA DI LEGGE AS 2888, “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ABOLIZIONE DEI VITALIZI E NUOVA DISCIPLINA DEI TRATTAMENTI PENSIONISTICI DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO E DEI CONSIGLIERI REGIONALI (AC. 3225 E ABB.)”

Come noto, la proposta in esame è finalizzata all’abolizione degli assegni vitalizi e dei trattamenti pensionistici, comunque denominati, dei titolari di cariche elettive – cessati, in carica e futuri – ed alla loro sostituzione con un trattamento previdenziale basato sul sistema di calcolo contributivo vigente per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali, oltre che alla rideterminazione dei vitalizi in essere sempre sulla base del sistema contributivo.

Tali sembrano essere i principi richiamati all’articolo 3 della proposta di legge, a cui anche le Regioni devono attenersi nell’adeguare i propri ordinamenti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa.

Al riguardo, vale la pena ribadire che l’art. 3 – aspetto questo sottolineato anche nel parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che ne ha sollecitato un’accurata rivalutazione – **risulta essere ripetitivo di un principio invero già vigente nel nostro ordinamento quale è quello del “passaggio ad un sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali”** (art. 14, comma 1, lettera *f*) del decreto-legge 138/2011, poi ulteriormente rafforzato dall’art. 2, comma 1, lettera *m*) del decreto-legge 174/2012, che introduceva specifiche sanzioni sotto forma di taglio ai finanziamenti per le Regioni inadempienti, lettera però inapplicabile a quelle Regioni che avessero abolito i vitalizi). Non solo, poiché la Commissione Bilancio della Camera ha altresì evidenziato come l’art. 3, nello stabilire l’adeguamento da parte delle Regioni e delle Province autonome ai principi introdotti dal provvedimento, non prevedesse però espressamente tra questi anche quelli riguardanti la rideterminazione degli assegni vitalizi, né disciplinasse la procedura mediante cui determinare i risparmi attesi dall’applicazione di tali disposizioni, la cui mancata realizzazione comporterebbe la riduzione dei trasferimenti statali, facendo così residuare delle incertezze in ordine ai comportamenti sanzionabili, oltre che al *quantum* della relativa sanzione, come già questa Conferenza peraltro aveva già avuto modo di rilevare. Proprio in relazione a quest’ultimo aspetto, la Commissione ha in particolare chiesto che nella norma fosse espressamente previsto l’affidamento della definizione della predetta procedura ad un apposito DPCM, da adottare su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di

Trento e di Bolzano, il cui schema sarebbe stato successivamente trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

Anche alla luce di tali rilievi, pertanto, nel corso dell'esame da parte della Camera, al testo originario dell'art. 3 sono stati apportati degli emendamenti che in parte recepiscono le condizioni poste, precisando ora la norma sia il riferimento alla rideterminazione dei vitalizi in essere, che la sanzione applicabile in ipotesi di mancato adeguamento, sebbene in quest'ultimo caso senza prevedere – come invece richiesto – l'adozione di un apposito DPCM per la definizione della procedura di determinazione dei risparmi, rispetto alla quale la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome avrebbe potuto essere naturale soggetto interlocutore. Sul punto, occorre difatti ricordare che secondo i principi dell'ordinamento, il Parlamento ed i Consigli regionali sono gli organi appunto deputati alla gestione, disciplina ed amministrazione delle gaurentigie dei membri del Parlamento e dei Consigli regionali.

Volendo comunque soffermarsi su un esame generale della proposta approvata, da una prima analisi parrebbe potersi desumere quanto segue:

1. Le Regioni che abbiano istituito un trattamento previdenziale basato sul sistema contributivo sarebbero chiamate ad adeguare il modello approvato con quello previsto dal disegno di legge, ossia quello in vigore per i dipendenti delle amministrazioni statali, **ingenerando una indeterminatezza sulla decorrenza e sul regime intertemporale;**
2. L'art. 3, comma 1, della proposta, rubricato "*Estensione della nuova disciplina alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano*", recita testualmente : "*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano ai principi di cui alla medesima legge la disciplina dei vitalizi e dei trattamenti previdenziali, comunque denominati, per i titolari di cariche elettive e rideterminano gli importi dei vitalizi e dei trattamenti in essere sulla base dei criteri previsti all'articolo 12*". **A tal proposito, permangono innanzitutto dei dubbi di carattere interpretativo, non risultando in primo luogo chiaro il significato attribuibile all'espressione "adeguamento ai principi" di cui alla citata norma, che potrebbe causare delle interpretazioni difformi della stessa all'interno dei singoli Consigli regionali, con una babele di sistemi tutti a rischio, proprio in ragione della non uniformità, di contenziosi. Quanto appena messo in evidenza meriterebbe pertanto una maggiore riflessione da parte del legislatore nazionale in considerazione anche delle sanzioni cui le Regioni andrebbero incontro in ipotesi di inadempimento nei termini previsti. Oltre a ciò, va evidentemente reso temporalmente coincidente il sistema sanzionatorio con l'eventuale inadempimento. Su questo ultimo aspetto ci eravamo già espressi in sede di prima lettura del disegno di legge, ma da come si evince non siamo stati ascoltati dal legislatore;**
3. **Il nuovo trattamento contributivo riferito agli ex consiglieri regionali, pur basandosi su criteri di calcolo tipici del sistema previdenziale contributivo, qualora non mantenga la natura di indennità a carattere differito, non può essere sottoposto a potestà legislativa regionale, essendo la previdenza sociale di esclusiva competenza dello Stato;**

4. **Sembrirebbe rimanere impregiudicata la facoltà del Consiglio regionale di abolire il vitalizio senza istituire, in sostituzione, il nuovo trattamento previsto dalla proposta di legge.** Ciò in quanto non è stato esplicitamente abrogato il d. l. 174/2012 nella parte in cui ammette la possibilità per i consigli regionali di abolire i vitalizi;
5. Gli artt. 1 e 3 si riferiscono testualmente ai *titolari di cariche elettive*, registrando così una prima difformità rispetto al titolo della proposta di legge in esame, che menziona espressamente membri del Parlamento e Consiglieri regionali, **introducendo di fatto una disparità di trattamento rispetto agli assessori esterni;**
6. Non sembrerebbe potersi ammettere, a regime, la facoltà di restituzione dei contributi versati, stante l'obbligatorietà di adesione al sistema contributivo e l'analogia con il sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti: peraltro, **per quanto ricordato sopra, in merito ai limiti della potestà legislativa regionale non potrebbe neanche essere oggetto dello specifico provvedimento di legge applicativo;**
7. Sul piano dell'accesso al trattamento previdenziale, nel nuovo testo (art. 5 AS 2888) è stabilito che il requisito dei 5 anni di mandato può essere raggiunto anche cumulando i periodi svolti in più legislature; modifiche sono poi intervenute al comma 2 anche rispetto all'età richiesta ai fini della corresponsione del trattamento previdenziale per quanto riguarda i soggetti che diventeranno membri del Parlamento nelle legislature successive a quella in corso alla data di entrata in vigore della presente legge. Difatti, diversamente da quanto *ab origine* stabilito, l'attuale art. 5, comma 2 statuisce che il trattamento previdenziale è corrisposto ai membri del Parlamento cessati dal mandato a decorrere dal raggiungimento di un'età pari a quella prevista per l'accesso alla pensione di vecchiaia dei lavoratori e delle lavoratrici dipendenti di cui all'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011. Per i parlamentari che esercitano o hanno esercitato il mandato fino alla legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge, invece, si applicano i requisiti anagrafici previsti dalle determinazioni delle Camere vigenti alla medesima data. Su quest'ultimo punto, in linea con quanto rilevato dagli Uffici del Senato nel Dossier n. 528/2017, si ritiene utile un chiarimento circa la locuzione "fino alla legislatura in corso", adoperata come visto dalla disposizione in esame, al fine di chiarire se essa comprenda anche coloro che abbiano esercitato il mandato esclusivamente in legislature precedenti quella in corso;
8. Resta da chiarire se la disposizione di cui all'attuale articolo 10 della proposta di legge si applicherebbe anche ai vitalizi in godimento (regole della reversibilità previste per i lavoratori dipendenti e autonomi) nonché i limiti di operatività delle leggi regionali in materia di reversibilità;
9. Ed ancora, è prevista la rivalutazione dei trattamenti ai sensi di quanto disposto per i lavoratori dipendenti e autonomi dall'articolo 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni. In merito, onde consentire una effettiva applicabilità al regime regionale, è necessario precisare se tale istituto si applica anche ai vitalizi

rideterminati, che oggi sono esclusi dalla perequazione, pur costituendo base di calcolo per il cumulo. Potrebbe, inoltre, essere utile specificare che l'articolo in esame si applica anche ai trattamenti in favore dei superstiti del titolare del trattamento previdenziale;

- 10. Una delle maggiori difficoltà attuative potrebbe essere rappresentata dalla rideterminazione dei vitalizi in essere, disciplinata dall'attuale articolo 12.** Sulla base delle indicazioni ivi riportate per rideterminare i vitalizi in essere sembrerebbe doversi applicare quanto previsto dall'attuale articolo 7 della proposta di legge e, dunque, calcolare il montante applicando **all'indennità di carica** percepita **l'aliquota contributiva** stabilita per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali, di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e alle successive rideterminazioni (33%), rivalutando la contribuzione al tasso annuo di capitalizzazione, e calcolare il trattamento moltiplicando il montante così ottenuto per i coefficienti in vigore per i lavoratori dipendenti e autonomi. Tale operazione comporta **però difficoltà e contrasti applicativi sia in ordine al concetto di base imponibile su cui calcolare il montante, cioè l'indennità di carica, sia in ordine all'aliquota contributiva da applicare.**

Al riguardo, si osserva che se l'aliquota per il ricalcolo del montante contributivo di cui all'articolo 7, comma 1 deve essere pari al 33%, coloro che hanno versato durante il loro mandato somme superiori all'8,80 % dell'indennità di carica si trovano a percepire un vitalizio calcolato sulla quota complessiva del 33%, come se avessero versato l'8,80%. Questo sembra essere un elemento di criticità difficilmente superabile a fronte di eccezioni di incostituzionalità.

- 11.** Rimane, poi, da chiarire in legge regionale se la contribuzione eventualmente versata con gli interessi (ad esempio per il completamento postumo di legislature precedenti) vada computata come montante complessivamente o al netto degli interessi;
- 12. In riferimento agli assegni vitalizi in erogazione rideterminati,** relativamente alla determinazione della parte non imponibile, sembrerebbe possibile continuare ad applicare quanto disposto dall'Agenzia delle Entrate, la quale, in risposta ad apposito interpello, indicava nella percentuale non imponibile dell'ultimo anno di vigenza piena dell'assegno vitalizio quella da applicare anche per gli anni successivi. Tale criterio sembrerebbe rimanere valido per quelle Regioni che, non avendo reintrodotto un vitalizio, non hanno quote di contributi in entrata. Caso diverso sarebbe, invece, per quelle Regioni che, avendo reintrodotto una forma di trattamento contributivo e incassandone i relativi contributi, si trovano a dover nuovamente applicare quanto previsto dall'art.52, comma 1, lettera b), del TUIR;
- 13.** Da ultimo, vanno considerate le ulteriori e possibili criticità legate all'articolo 12, che riconosce carattere retroattivo alle nuove disposizioni, prevedendo anche per i titolari di cariche elettive regionali la rideterminazione degli assegni vitalizi e dei trattamenti previdenziali già in essere sulla base del nuovo sistema contributivo, in tal modo incidendo anche su situazioni giuridiche consolidate. **Sul punto, bisogna considerare le Assemblee legislative ed i Consigli regionali potrebbero riscontrare delle difficoltà nel reperimento dei dati necessari per procedere al ricalcolo dei trattamenti, correndo così il rischio di**

andare incontro alle sanzioni previste. Delle difficoltà si potrebbero difatti cogliere nel reperire con certezza i dati necessari ai fini del conteggio per ciascun singolo Consigliere.

Considerazione conclusive

Il regime degli assegni vitalizi erogati dai Consigli regionali si sostanzia in un duplice modello – operante *ratione temporis* – a seguito dell'abrogazione dell'istituto ad opera delle leggi regionali, a decorrere dalla legislatura successiva a quella dell'entrata in vigore. **Infatti, tra il 2011 ed il 2012 i Consigli regionali, ancor prima dell'entrata in vigore del dl 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge L. 7 dicembre 2012, n. 213, hanno modificato con legge regionale la disciplina relativa all'istituto dell'assegno vitalizio, abolendolo a decorrere dalla legislatura successiva a quella di entrata in vigore della legge.** L'erogazione dell'assegno vitalizio è ancora previsto a favore dei consiglieri delle legislature precedenti l'entrata in vigore delle norme che ne dispongono l'abolizione, qualora siano in possesso dei requisiti anagrafici e di contribuzione previsti dalle leggi regionali. **Al momento sono sette le Regioni che hanno introdotto il modello contributivo** per la gestione dell'assegno vitalizio a seguito dell'abrogazione dell'Istituto nel 2011.

Con l'entrata in vigore della legge n. 213/2012, i Consigli regionali hanno altresì disciplinato con norme di attuazione quanto disposto dalla lettera *n*) del comma 1 dell'art.2 del dl 174/2012, per quanto concerne, invece, l'ulteriore estensione ad altre fattispecie di reato, quali cause di sospensione o revoca dell'assegno vitalizio. Si richiama a tal riguardo il parere definitivo della Corte dei Conti in merito alla sospensione o revoca dell'assegno vitalizio *ex art.* 28 del codice penale, su parere dell'Avvocatura generale dello Stato attivato dal Presidente dell'Assemblea regionale siciliana in seguito all'impugnazione di alcuni decreti presidenziali in virtù dell'estensione di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 2 del dl 174/2012.

Per questi motivi il legislatore potrebbe legiferare, facendo tesoro della giurisprudenza della Corte Costituzionale, individuando proposte di intervento sull'istituto dell'assegno vitalizio secondo alcune direttive già adottate dal sistema regionale a partire dal 2014 secondo criteri di temporaneità, ragionevolezza e proporzionalità rispetto alle finalità di contenimento della spesa pubblica ed alle esigenze di bilancio.

In sintesi quanto già operato dalle Regioni:

- A decorrere dall'entrata in vigore della legge regionale, l'assegno vitalizio compete ai Consiglieri cessati dal mandato che abbiano compiuto **sessantacinque anni di età** e che abbiano corrisposto il contributo per un periodo di almeno cinque anni di mandato svolto nel Consiglio regionale. L'entrata in vigore della norma incide indistintamente sulle diverse posizioni di chi ancora non percepisce il vitalizio, risultando applicabile anche per chi è cessato dalla carica sotto la vigenza della pregressa legge regionale – la quale prevedeva requisiti anagrafici più favorevoli - ma non ha ancora maturato il diritto alla corresponsione e erogazione, ovvero o nelle ipotesi di sospensione della corresponsione dell'assegno vitalizio.
- Riduzione temporanea dei vitalizi (triennio 2015-2017, con possibilità di proroga), tenuto conto della necessità di rivedere l'entità del diritto: 6% di riduzione dell'importo lordo fino a euro 1.500,00; 9% di riduzione per l'importo lordo superiore a euro 1.501,00 e fino a euro 3.500,00; 12% di riduzione per l'importo eccedente euro 3.501,00 a 6.000,00; 15% oltre 6.000,00, fermo restando

che possono essere presi in considerazione altri valori percentuali; infine una maggiorazione delle aliquote al **40% (o ad altro importo percentuale)** qualora il beneficiario sia titolare di altro vitalizio erogato dal Parlamento Italiano e/o Parlamento Europeo. **E' essenziale, invece, un intervento legislativo che proroghi la possibilità di detta riduzione temporanea.**