

AUDIZIONE DEL PROF. EMANUELE MENEGATTI
Professore Associato di Diritto del Lavoro – Università di Bologna

**COMMISSIONE PRIMA (AFFARI COSTITUZIONALI) – SENATO DELLA
REPUBBLICA – 3 OTTOBRE 2017**

Considerazioni sul d.d.l. n. 2888 “Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei Consiglieri regionali” e ulteriori ddl collegati

Ringrazio la Commissione per l’invito e, fin d’ora, per la cortese attenzione che i suoi componenti, Onorevoli Senatori, dedicheranno all’audizione del sottoscritto.

Mi permetto di anticipare l’ordine degli argomenti che intendo trattare.

Dopo aver chiarito la natura dei trattamenti pensionistici attualmente accordati ai membri del Parlamento e premesso alcune considerazioni sulle fonti abilitate ad intervenire, concentrerò la mia attenzione soprattutto sul problema della loro rideterminazione, sia con riferimento a quelli già in erogazione che a quelli ancora in corso di maturazione.

I. Premessa: sulla natura del trattamento pensionistico per i membri del Parlamento

Preliminarmente ad ogni ragionamento sul ddl n. 2888 e altri ddl collegati, si ritiene opportuno chiarire la natura e funzione del trattamento pensionistico attualmente riconosciuto ai membri del Parlamento (ed ai consiglieri regionali).

Come noto, il c.d. vitalizio parlamentare, all’atto della sua istituzione fondato su un sistema mutualistico – la c.d. cassa di previdenza per i parlamentari -, si è presto trasformato in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico – con la soppressione della cassa e l’adozione dei regolamenti per la previdenza dei deputati e senatori del 1968 -. Più di recente, per mezzo di Regolamenti interni delle Camere, si è passati, con decorrenza 1° gennaio 2012, integralmente per i parlamentari eletti dopo tale data, *pro quota* per quelli al tempo in carica o comunque successivamente rieletti, ad un trattamento basato su un calcolo contributivo. Un trattamento che presenta consistenti analogie rispetto al sistema pensionistico vigente per i pubblici dipendenti (si considerino, ad esempio, le modalità di finanziamento, l’età di maturazione, la reversibilità, il trattamento fiscale).

Ciò nonostante, il trattamento pensionistico per i Parlamentari si configura ancora come speciale rispetto alle pensioni dei lavoratori dipendenti ed autonomi, rimanendo attuali, anche dopo la riforma del 2012, le osservazioni dalla Corte Costituzionale di metà anni ’90. In particolare, la Corte, con sentenza n. 289/1994, ebbe cura di precisare che tra la situazione del titolare di assegno vitalizio goduto in conseguenza della cessazione di una determinata carica e quella del titolare di pensione derivante da un rapporto di pubblico impiego «non sussiste... una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l’assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all’esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina

costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego». Un dato confermato anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in una recente pronuncia a Sezioni Unite (Cass. SU, n. 14920/2016), riferita alla vicenda del tutto analoga degli assegni vitalizi riconosciuti ai Consiglieri Regionali. All'atto di stabilire di chi fosse la giurisdizione sulla controversia relativa alla misura dell'assegno vitalizio, la Suprema Corte ha osservato come non sia predicabile «un principio di assimilazione del trattamento in esame [trattamento pensionistico erogato ai Consiglieri Regionali], riconosciuto da una legge speciale a funzionari onorari che hanno svolto un mandato politico (difficilmente inquadrabile in un rapporto di lavoro), a quello pensionistico in senso proprio, erogato da leggi generali a pubblici dipendenti, sol perché sono presenti talune affinità funzionali o strutturali tra i due versamenti (versamenti contributivi, erogazione al raggiungimento di una certa età, reversibilità)».

In buona sostanza, sono diversi i rapporti giuridici posti alla base della maturazione del diritto alla prestazione per la vecchiaia – rapporto di lavoro subordinato o autonomo, da una parte, esecuzione di un mandato di natura politica, dall'altra –, così come diverse sono la natura e finalità del corrispettivo economico in relazione a questi erogato. Più nel dettaglio, la retribuzione del lavoratore dipendente è controprestazione dell'attività lavorativa svolta, riferibile ad un rapporto contrattuale, appunto oneroso, di scambio, a prestazione corrispettive. L'indennità riconosciuta ai parlamentari ha, invece, la funzione non già di remunerare l'attività del Deputato o del Senatore (anche se vi sono opinioni che ne ravvisano una natura almeno parzialmente retributiva), quanto di garantire a tutti, anche a chi non ne avrebbe i mezzi, la libertà di accesso al mandato parlamentare, la libertà del suo esercizio e quindi la libertà per l'elettore di designarlo. Finalità che sono pienamente condivise anche dal collegato trattamento previdenziale legato alla vecchiaia.

Tuttavia, per quanto contestualizzabili in situazione giuridiche radicalmente differenti, indennità e retribuzione realizzano all'atto pratico una funzione del tutto analoga, rappresentando entrambe un reddito per il percipiente, che può per mezzo di questo far fronte alle esigenze di vita proprie e dei familiari. Stessa identità di funzione è riferibile ai rispettivi trattamenti pensionistici. Tanto le pensioni maturate dal lavoratore dipendente quanto quella riconosciuta dallo speciale sistema vigente per i Parlamentari hanno natura previdenziale, essendo entrambe preordinate a provvedere ad uno stato di bisogno in ragione dell'età del percipiente. Natura previdenziale, quella del trattamento pensionistico riservato ai Parlamentari (e Consiglieri regionali), che viene, peraltro, riconosciuta anche dalla sopra citata sentenza delle Sezioni Unite che ne aveva escluso l'assimilazione¹.

Un distinguo è però d'obbligo: per i Parlamentari che avevano al momento dell'elezione un rapporto di lavoro dipendente, “privato” o “pubblico”, esiste, ai sensi dell'art. 31 St.

¹ Secondo le sezioni Unite è in particolare «rinvenibile una funzione in senso lato anche previdenziale, per assicurare agli ex-consiglieri una fonte di sostentamento in una età in cui è potenzialmente venuta meno la loro capacità di produrre reddito tramite attività lavorative: funzione ricavabile sia dalla legislazione regionale del Trentino-Alto Adige ... sia dalla legislazione nazionale che, a fini di coordinamento della finanza pubblica e di riduzione dei costi della politica, ha previsto, per l'assegno vitalizio, l'introduzione del sistema contributivo in sostituzione dei ben più favorevoli criteri previsti in passato (D.L. 13 agosto 2001, n. 138, art. 14, comma 1, lett. f, convertito, con modificazioni, nella L. 14 settembre 2011, n. 148), e di un contributo di solidarietà (L. 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 486 e 487)».

lav., la possibilità di conservare il rapporto di lavoro, tramite un'aspettativa non retribuita, maturando anche, a richiesta, contribuzione figurativa per il periodo di aspettativa. Stessa facoltà non è ovviamente concessa a chi non aveva in essere un rapporto di lavoro subordinato. Questo differenzia, vedremo, il grado di affidamento nella certezza del trattamento pensionistico acquisito per l'esercizio del mandato parlamentare da parte di coloro che si trovano nelle due differenti posizioni.

Ferma questa opportuna precisazione, anche se il sistema pensionistico ordinario e sistema speciale per i membri del parlamento sono ancorati a presupposti genetici diversi, la loro identità di funzione (previdenziale) consente di ritenere che anche il secondo regime sia da contestualizzare all'interno dei principi costituzionali che governano il primo. Conclusione a maggior ragione valida se si considera che anche il regime speciale per i parlamentari ha abbandonato il sistema mutualistico assicurativo da molto tempo per trasformarsi in un sistema a ripartizione analogo a quello correntemente in uso per le pensioni ordinarie; un sistema, cioè, fondato sulla solidarietà, dove le prestazioni correntemente erogate sono garantite dai contributi versati dalla popolazione attiva (nel nostro caso dai Parlamentari in carica) ed integrate da risorse dello Stato.

II. Sulla fonte abilitata ad intervenire sulla disciplina del trattamento previdenziale per i membri del Parlamento.

Il primo e preliminare aspetto problematico che i ddl in commento sollevano riguarda la competenza della fonte legislativa ad intervenire su un istituto fino ad oggi previsto e regolato da regolamenti parlamentari. Si ripropone qui il confronto che si era aperto a seguito della delibera del 7 maggio 2015 adottata dal Consiglio di Presidenza del Senato e dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, in tema di cessazione dei vitalizi e delle pensioni riconosciute ai parlamenti condannati in via definitiva per certi reati. In quella sede, diversi costituzionalisti interpellati sul punto ritennero la sussistenza di una riserva di regolamentazione parlamentare in tema di trattamento previdenziale dei parlamentari. Questo, in ragione soprattutto di una consuetudine costituzionale che si sarebbe creata dalla prassi seguita dalle Camere di procedere in autodichia. Nonché in ragione del tenore letterale dell'art. 69 Cost., che pone sotto la riserva di legge la sola determinazione dell'indennità; norma, dicono alcuni, da interpretarsi restrittivamente e non anche fino ad includere trattamenti diversi dall'indennità, quali appunto i trattamenti previdenziali.

Non si intende qui prendere posizione nell'ambito di un dibattito che appartiene più propriamente alla dottrina costituzionalistica ed in particolare agli esperti di diritto parlamentare. Preme solo evidenziare una forzatura presente all'art. 2 del ddl n. 2888 e art. 2 del ddl n. 2699 generata molto probabilmente dal tentativo di portare il trattamento previdenziale per i Parlamentari nell'ambito della riserva di legge dell'art. 69 Cost.

Più nel dettaglio, le menzionate norme vanno a modificare l'art. 1, comma 1, della legge 1261/1965 stabilendo che «L'indennità spettante ai membri del Parlamento a norma dell'articolo 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è costituita da quote mensili, comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza, e da un *trattamento previdenziale differito* calcolato in base ai criteri vigenti per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali».

La soluzione non pare reggere dal punto di vista tecnico. La figura dell'indennità parlamentare e del trattamento previdenziale non possono essere sovrapposte, tanto da affermare che la seconda è una componente della prima. L'indennità viene riconosciuta «per garantire il libero svolgimento del mandato» (art. 1, l.n. 1261/1965) e col mandato parlamentare è dunque in rapporto di corrispettività; rapporto dal quale è estraneo il trattamento previdenziale pensionistico, collegato invece ad una situazione di bisogno. Nel sistema di previdenza, tanto quello attuale *ad hoc* per i parlamentari, quanto in quello pubblico per i lavoratori, entrambi, come detto, a ripartizione, la contribuzione previdenziale, nelle quote a carico del Parlamento (o del datore di lavoro) e del Parlamentare (o del lavoratore), rappresentano un tributo imposto al fine di fornire agli enti previdenziali, o, come nel nostro caso, alle Camere, i mezzi per soddisfare un interesse pubblico. Più propriamente, dunque, il trattamento previdenziale per i Parlamentari non può mai essere considerato una componente dell'indennità (corrisposta in via differita), ma semmai essere alimentato da una trattenuta sull'indennità (contribuzione previdenziale). Non si tratta soltanto di una questione terminologica. Vi sono non trascurabili implicazioni sostanziali. L'indennità, così come la retribuzione del lavoratore, una volta corrisposta ed acquisita al patrimonio del lavoratore diventa legittimamente intangibile, salvo ovviamente casi di indebito. La contribuzione per la pensione va, invece, nell'attuale sistema a ripartizione, ad alimentare nell'immediato le prestazioni in corso di erogazione, ed è funzionale al diritto ad una pensione che non corrisponderà necessariamente alla contribuzione versata, ma sarà quantificata dal legislatore secondo le risorse nel tempo via via disponibili, eventualmente, vedremo, anche con revisioni al ribasso dei trattamenti già accordati. Il riferimento ad un «trattamento previdenziale differito» richiama, invece, un sistema a capitalizzazione, dove cioè i contributi accantonati vanno a costituire una posizione nominativa individuale, come di fatto avveniva con la vecchia cassa di previdenza per i Parlamentari. Situazione, tuttavia, che non solo non è realisticamente attuabile, ma che contrasterebbe con la dichiarata volontà di creare un sistema identico o quanto meno analogo a quello in essere per i pubblici dipendenti. Tanto che al successivo art. 4, comma 1 del ddl n. 2888 si torna più propriamente a parlare di «versamento di contributi previdenziali, trattenuti d'ufficio sull'indennità parlamentare».

III.1. Sulla rideterminazione dei trattamenti previdenziali già accordati ed in corso di maturazione: la linea tracciata dalla Corte Costituzionale.

L'aspetto indubbiamente centrale e più problematico condiviso da tutti i ddl in analisi è quello riferito alla rideterminazione dei trattamenti previdenziali per i Parlamentari già erogati ed ancora da erogare, perché in attesa del perfezionamento dei requisiti di età e/o della fine del mandato. Rideterminazione che, al dichiarato scopo di avvicinare il sistema pensionistico dei Parlamentari a quello dei lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche (o comunque dei lavoratori dipendenti e autonomi), è destinata con ogni probabilità a produrre una riduzione di gran parte dei vitalizi in essere.

Già si è anticipato (v. *supra* par. I) come le prestazioni pensionistiche per i componenti del Parlamento, siano esse denominate “vitalizi” o in altro modo, pur mantenendo (forse ineliminabili) tratti di specialità rispetto a quelle dei lavoratori dipendenti, con queste

ultime condividono la *natura previdenziale*, ambedue finalizzate a sopperire ad un bisogno legato all'età. Tanto porta ad includere anche il trattamento pensionistico destinato ai membri del Parlamento nel campo di applicazione degli stessi principi costituzionali a presidio delle pensioni dei lavoratori ². Nelle pagine che seguono si procederà, quindi, col mettere a confronto il disegno riformatore dei ddl in commento e l'*acquis* costituzionale in tema di interventi volti a rivedere al ribasso i trattamenti pensionistici per i lavoratori dipendenti e autonomi già accordati o in fase di maturazione.

E' questo tema ampiamente esplorato dalla giurisprudenza costituzionale, a fronte di molteplici interventi che nel tempo, e con crescente frequenza, hanno inciso negativamente su *aspettative di fatto* al perfezionamento del diritto a certi trattamenti pensionistici e molto spesso anche su *diritti soggettivi già perfezionati* a tali trattamenti. Una giurisprudenza costituzionale che, sebbene abbia raggiunto conclusioni che non hanno trovato unanime consenso in dottrina, presenta una certa linea di coerenza interna nel tentativo di dare equilibrio ad un sistema costantemente in bilico tra solidarietà e mutualità, interesse pubblico e interesse privato, obiettivi di sostenibilità economica e di sostenibilità sociale.

Nel merito, alla base dell'orientamento sviluppato dal Giudice delle leggi è posto il generale e consolidato principio secondo cui non è «interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)» (n. 349/1985). Sono, così, in linea generale ammessi interventi retroattivi sfavorevoli in ambito pensionistico, senza però «trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (tra le tante v. Corte Cost. n. 390/1995, n. 573/1990, n. 822/1988, n. 36/1985).

In altre parole, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica non implica un'intangibilità dei trattamenti previdenziali in corso di maturazione (con riferimento ad esempio ai requisiti per la pensione o ai suoi criteri di calcolo) o già maturati (il *quantum* del trattamento già in corso di erogazione); il legislatore può discrezionalmente perseguire i propri interessi di ordine pubblico, con prevalenza rispetto alle posizioni individuali. Deve però farlo con ragionevolezza e razionalità. Questo richiede il principio di affidamento.

Più in concreto, la ragionevolezza degli interventi è stata dalla Corte via via riconosciuta in presenza di due congiunte condizioni:

A) Il rispetto della garanzia posta dall'art. 38, comma 2 Cost., di mezzi adeguati alle esigenze di vita, e della proporzionalità tra trattamento pensionistico e retribuzione

² Di tale assimilazione non pare avere dubbi la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati che nelle ordinanze n. 92 e 129 del 2015 ha ritenuto non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento ai contributi di solidarietà imposti sui vitalizi con delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera, in misura identica da quanto disposto dalla l.n. 147/2013, art. 1, commi 486 e 487 per i pensionati "ordinari"; questione sollevata da alcuni Deputati proprio a seguito della sentenza n. 116/2013 della Corte Costituzionale che, vedremo meglio *infra*, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto contributo.

ricevuta durante la vita lavorativa prescritto dagli art. 36 e 38 Cost.³; evitando sempre irragionevoli discriminazioni in violazione dall'art. 3 Cost. (n. 316/2010, n. 70/2015, n. 173/2016).

B) La presenza di interessi di rango costituzionale, quali quelli di «contenimento della spesa pubblica», «di equilibrio di bilancio», di «perseguimento degli obiettivi della programmazione finanziaria» (così già le più datate pronunce nn. 822/1988, 240/1994, 417/1996, 361/1996), nonché le esigenze di «solidarietà interne al sistema previdenziale», ricavabili dagli artt. 2 e 38 Cost. (cfr. in particolare le recenti n. 173/2016, n. 70/2015). Già si è in tema evidenziato come i regimi pensionistici non siano più da lungo tempo gestiti con il sistema della capitalizzazione, che garantiva trattamenti pensionistici rigidamente ancorati ai contributi versati. Compatibilmente al disegno costituzionale, vige invece un sistema finanziario della previdenza sociale a ripartizione, dove l'onere delle prestazioni in corso di erogazione ricade sulla popolazione attiva. Qui, lo Stato, organizza e partecipa alla solidarietà tra popolazione attiva e pensionati, immettendo proprie risorse nel sistema e presidiando il suo equilibrio, con interventi sull'onere contributivo e sulle prestazioni. Situazione che non è mutata neanche con il passaggio al sistema contributivo iniziato con la c.d. Riforma Dini, allorché la capitalizzazione delle posizioni individuali dei futuri pensionati rimane solo virtuale, essendo i loro contributi destinati nella realtà ad erogare le prestazioni già in essere. In buona sostanza, nonostante il susseguirsi di riforme che, anche con riferimento ai parlamentari (Regolamenti del 2012), hanno tentato di valorizzare un rapporto di proporzionalità stretta tra contribuzione e future prestazioni pensionistiche, rimane che, come da volontà del legislatore costituente, la contribuzione dei lavoratori non va a soddisfare direttamente l'interesse individuale, ma sempre quello di chi si trova in stato di bisogno e deve quindi ricevere la solidarietà della collettività; solidarietà che si estrinseca in concreto nella misura che discrezionalmente il legislatore nel tempo decide, a seconda delle risorse disponibili.

Sul giudizio di ragionevolezza delle misure legislative parrebbe poi influire anche il grado di certezza acquisito dalle posizioni giuridiche coinvolte, tanto da non apparire costituzionalmente legittima «una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante» (n. 349/1985). In altre parole, muovendo da una posizione di mera aspettativa di chi sta maturando il diritto alla pensione a quella di diritto soggettivo perfetto di chi sta ricevendo il trattamento pensionistico legittimamente maturato, l'affidamento è destinato a crescere in misura parallela alla pregnanza delle ragioni che giustificano la revisione dei trattamenti pensionistici.

Fermi questi principi generali, si tratta ora di verificare dove la linea della ragionevolezza sia stata in concreto collocata dal Giudice delle leggi quando si è trovato

³ Proporzionalità tra precedente retribuzione e pensione che nelle pronunce più datate doveva non solo soddisfare i bisogni elementari e vitali, ma anche realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta (n. 349/85). Nelle sentenze più recenti (116/2010 e da ultimo n. 173/2016) il principio non è più così rigidamente inteso e si parla soltanto di agganciamento «non indefettibile» ai livelli retributivi precedenti.

a valutare i recenti interventi del legislatore su prestazioni pensionistiche già in corso di erogazione.

- Il riferimento è, innanzi tutto, alla sentenza con cui la Corte (n. 316/2010) ha accertato la legittimità del blocco della perequazione automatica delle pensioni medio-alte (superiori a otto volte il trattamento minimo INPS), disposto dall'art. 1, comma 19, legge 247/2007 per il solo anno solare 2008. Il Giudice delle leggi non ha qui ravvisato alcun contrasto tra la predetta misura ed i principi posti a presidio dell'istituto: la garanzia di adeguatezza della tutela previdenziale alle esigenze di vita dei destinatari, posta dall'art. 38, comma 2 Cost., e di proporzionalità delle pensioni erogate rispetto alle retribuzioni percepite durante i precedenti rapporti di lavoro, ricavabile dagli artt. 36 e 38 Cost. Tali garanzie avrebbero per la Corte subito una legittima compressione, perché il sacrificio transitoriamente richiesto ai titolari delle pensioni coinvolte sarebbe stato giustificato dalla dichiarata finalità del provvedimento legislativo: quella di contribuire al finanziamento solidale di un riassetto del sistema pensionistico⁴. In buona sostanza, le istanze solidaristiche, nell'ambito delle risorse disponibili, avrebbero giustificato la lesione della sicurezza giuridica, ragionevolmente riferita – e quindi con rispetto anche del principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost. - soltanto ai titolari di pensioni più alte, che presentano maggiori «margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo».

Una misura, dunque, legittima a patto però, avverte in chiusura la Corte, che rimanga eccezionale. La «sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo» potrebbe, infatti, creare tensioni con «gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità». Un monito, questo, che, come vedremo tra breve, verrà però successivamente ignorato dal legislatore, con un diverso destino di un nuovo blocco della perequazione.

- Nel frattempo, il limite di costituzionalità veniva travalicato, sempre ad opinione della Corte (n. 116/2013), dal contributo di solidarietà imposto nel 2011, con il comma 22-bis dell'art. 18 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (c.d. decreto salva-Italia) sulle pensioni più alte (oltre i 90.000 €) per un periodo di oltre 3 anni, da destinarsi «all'entrata del bilancio dello Stato», motivato sulla «eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica». La misura, al pari di quella analoga introdotta dal comma 2 dell'art. 9, d.l. n. 78/2010, che aveva invece inciso sui redditi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (Corte Cost. 223/2012), veniva dichiarata incostituzionale sul presupposto della sua natura tributaria. Natura, precisa la Corte, sicuramente da riconoscersi a fronte di una «decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare». Posto, quindi, che «i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservazione dell'art. 53 Cost.», si sarebbe configurato un intervento in violazione del principio di uguaglianza e di capacità contributiva e progressività dell'imposizione fiscale, colpendo solo le pensioni e non tutti i redditi. In

⁴ Nella fattispecie un intervento sulle pensioni di anzianità, con l'introduzione di un più graduale e flessibile sistema delle uscite, rispetto al precedente, mantenendo l'equilibrio del complessivo sistema.

altre parole, «un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini», a maggior ragione perché il prelievo avrebbe gravato «su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa».

- La stessa natura, di irragionevole e discriminatoria misura impositiva fiscale, veniva invece dalla Consulta (n. 70/2015) esclusa per il nuovo blocco totale di due anni della rivalutazione automatica delle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, posto dal comma 25 dell'art. 24, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201. A differenza del contributo di solidarietà, il blocco dell'adeguamento delle pensioni al costo della vita non ha concretato una decurtazione (definitiva) patrimoniale a carico del titolare del trattamento pensionistico e non ha fornito una copertura a pubbliche spese; ha semmai generato un risparmio di spesa. La misura era comunque giudicata incostituzionale, con riferimento ai principi che presidiano il sistema pensionistico ed in particolare il meccanismo perequativo (i già menzionati principi di «proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.)»). Sarebbe mancato nel provvedimento censurato dalla Consulta, a differenza dell'analogo provvedimento del 2010, un'adeguata contropartita alla lesione delle posizioni giuridiche dei pensionati. Le disposizioni legislative al vaglio della Corte richiamavano soltanto «genericamente “la contingente situazione finanziaria”, senza che [emergesse] dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento». Una contropartita, si deduce implicitamente dalla pronuncia, che avrebbe plausibilmente dovuto essere significativa considerato che: già la Corte aveva da poco messo in guardia (sentenza n. 116/2013) circa la potenziale irragionevolezza di frequenti misure di sospensione del sistema della perequazione; destinatari del blocco erano nel d.l. 201/2011 non soltanto i pensionati più “ricchi”.

- Nel momento in cui la Corte Costituzionale censurava il contributo di solidarietà introdotto dal decreto c.d. salva-Italia, una analoga misura veniva riproposta con il comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, per un triennio, a carico dei titolari di trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie di importo particolarmente elevato (complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS). La misura superava questa volta il vaglio della Corte (n. 173/2016) in ragione delle sue finalità e dei suoi destinatari: soltanto, appunto, le pensioni più elevate, con risorse che non sono state genericamente acquisite al bilancio dell'erario, ma prelevate, in via diretta, dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, e da questi utilizzate «con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti “esodati”». Tanto è bastato, in particolare, per escludere la natura di imposizione tributaria della misura, e pertanto in radice potenziali problemi di compatibilità con gli articoli 3 e 53 Cost. Quanto, invece, al rispetto del principio di affidamento e quindi della ragionevolezza della misura alla luce delle norme costituzionali che presidiano le esigenze del sistema previdenziale, il Giudice delle Leggi decideva di circoscriverne esplicitamente e dettagliatamente il rispetto. Si parla nella pronuncia di «scrutinio “stretto” di costituzionalità», atto a verificare la «incontestabile ragionevolezza» degli interventi, «a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già

maturato». Scrutinio che richiede una «effettiva», «contingente e grave» crisi del sistema, nel cui contesto gli interventi volti a peggiorare le condizioni dei trattamenti devono rappresentare «una misura del tutto eccezionale», volta a «puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziali ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale», incidendo solo «sulle pensioni più elevate», con «aliquote di prelievo che non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità». Condizioni che, concludeva la Corte, nel caso concreto erano «sia pur al limite, rispettate».

III.2. segue: la legittimità dei ddl alla luce dei principi posti dalla Corte Costituzionale.

Passando al raffronto tra il contenuto dei ddl in commento ed i principi fin qui illustrati, si osserva sul piano generale che:

- è senza dubbio consentito al legislatore intervenire riducendo, anche attraverso un nuovo sistema di calcolo, i trattamenti già in corso di erogati e, a maggior ragione, quelli non ancora maturati;
- tuttavia, specie laddove si intervenga su prestazioni già in essere o prossime all'erogazione, occorre che la lesione dell'aspettativa alla sicurezza giuridica riferibile a tali trattamenti sia giustificata da una ragione di interesse pubblico, tale da presentare l'intervento come ragionevole e razionale.

Quali sono quindi le giustificazioni legate all'interesse collettivo alla base dei ddl in analisi? Sono tali giustificazioni in grado di controbilanciare la lesione dell'affidamento posto dai beneficiari nei trattamenti in essere o in maturazione?

A) Una espressa giustificazione costituzionale alla revisione dei trattamenti pensionistici dei parlamentari viene riportata all'art. 1 del ddl n. 2888: «Al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica e di contrastare la disparità di criteri e trattamenti previdenziali, nel rispetto del principio costituzionale di eguaglianza tra i cittadini, la presente legge ...». Un richiamo dunque al principio di uguaglianza formale, che appare però inconferente rispetto alla vicenda regolata dal ddl. E' certamente vero, come più volte affermato dal Giudice delle leggi, che il principio di eguaglianza non è soltanto diretto ad estendere la portata di una disciplina più favorevole, «ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata in comparazione» (n. 62/1994, n. 219/95, n. 421/1995). Tuttavia, ancora lo stesso Giudice ha precisato che la legge è tenuta a trattare in modo eguale situazioni ragionevolmente eguali e in modo diverso situazioni ragionevolmente diverse (c.d. principio di eguaglianza ragionevole); è pertanto «irragionevole e per ciò stesso arbitraria [la] scelta di introdurre un regime che finisce per omologare situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe» (n. 89/1996). Così, in ambito di pensioni, la Corte ha ritenuto ingiustificatamente discriminatorie disposizioni che avevano distinto il trattamento pensionistico di soggetti/categorie di lavoratori equiparabili (per tutte vedi 369/1986; 255/1982).

Quest'ultimo non è evidentemente il caso delle situazioni che il ddl mette a confronto. Come già anticipato, sebbene le prestazioni pensionistiche riconosciute ai parlamentari

abbiano, al pari di quelle accordate alla generalità dei lavoratori, lo scopo di garantire i mezzi necessari a chi in ragione dell'età è in una situazione di bisogno, diversi sono comunque i rapporti giuridici che generano tale diritto e quindi la *situazione* di chi ne beneficia. In particolare, in relazione al mandato parlamentare vengono in gioco interessi costituzionali, assenti invece nell'ordinario rapporto di lavoro subordinato. Non sussiste, pertanto, alcuna esigenza costituzionale - sicuramente non con riferimento al principio di uguaglianza - che imponga al legislatore di trattare allo stesso modo i trattamenti pensionistici dei parlamentari e dei lavoratori dipendenti da pubbliche amministrazioni (e non).

Di questo pare peraltro essere consapevole lo stesso ddl n. 2888 nel momento in cui all'art. 12, comma 5 dispone che «in considerazione della difformità tra la natura e il regime giuridico dei vitalizi e dei trattamenti pensionistici, comunque denominati, dei titolari di cariche elettive e quelli dei trattamenti pensionistici ordinari, la rideterminazione di cui al presente articolo non può in alcun caso essere applicata alle pensioni in essere e future dei lavoratori dipendenti e autonomi». La norma è, indubbiamente singolare, oltre che inutile. Inutile, perché il campo di applicazione del ddl è già sufficientemente chiarito dall'art. 1 (e non solo). Singolare perché mette a nudo una contraddizione interna allo stesso ddl, che all'atto di equiparare situazioni evidentemente giudicate irragionevolmente diverse, si finisce per creare una situazione che dovrebbe al pari essere ritenuta di irragionevole disparità di trattamento. Infatti, mentre i trattamenti per i parlamentari vengono tutti ricalcolati con il sistema contributivo, a molti lavoratori dipendenti è consentito di mantenere trattamenti integralmente calcolati con il più favorevole sistema retributivo.

B) Escluso che il rispetto del principio di uguaglianza formale possa dunque giustificare la lesione dell'aspettativa di chi ha maturato o sta maturando il diritto alla prestazione previdenziale, si può tentare di ricavare una più plausibile giustificazione dalle esigenze di contesto. Tenendo a mente le sentenze della Corte Costituzionale sopra riportate, la giustificazione delle misure recate dai ddl in commento potrebbe essere ricollegata ad esigenze di solidarietà interna al sistema previdenziale. Si potrebbe sostenere che le risorse liberate dalla decurtazione dei vitalizi – nel rispetto del limite minimo posto dall'art. 38, comma 2, dei “mezzi adeguati alle esigenze di vita” – siano destinate a contribuire all'equilibrio del complessivo sistema previdenziale.

Se questa fosse l'esigenza, dovremmo allora considerare le cautele poste dalla Corte Costituzionale (n. 173/2016) allorquando, nel considerare il contributo di solidarietà imposto sulle pensioni più elevate, ha ritenuto salvaguardato il principio dell'affidamento a condizione di una «effettiva», «contingente e grave» crisi del sistema, nel cui contesto gli interventi volti a peggiorare le condizioni dei trattamenti devono rappresentare «una misura del tutto eccezionale», «una tantum». Condizioni che qui mancano entrambe.

Innanzitutto, il ricalcolo dei vitalizi proposto dai ddl non è per definizione una misura *una tantum*, ma una decurtazione a titolo definitivo di molti trattamenti. Si consideri inoltre che nella sentenza del 2010 (n. 316) riferita al blocco del meccanismo perequativo, la Corte Costituzionale aveva “diffidato” il legislatore dal provocare una sospensione a tempo indeterminato di questo meccanismo, in quanto tale da esporre il sistema a “tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità”. A maggior ragione tensioni potrebbero essere presenti a fronte di una decurtazione a titolo definitivo.

La riduzione dei trattamenti previdenziali per i parlamentari dovrebbe essere, poi, imposta da una «crisi contingente e grave» del sistema previdenziale. Si potrebbe aggiungere, richiamando la sentenza n. 349/1985, una situazione «particolarmente» grave dal momento che si va ad incidere anche sui trattamenti pensionistici già in corso di erogazione, riferiti a persone che hanno già esaurito la propria vita lavorativa. Questa non pare, tuttavia, essere la situazione di contesto attuale. Certamente, altre riforme dovranno intervenire per aggiustare l'equilibrio del sistema pensionistico. E' anche vero però che la riforma c.d. Monti-Fornero del 2012 dovrebbe aver posticipato nel tempo questo momento (si parla del 2030), potendo ritenersi la situazione al momento «tranquilla». Se, poi, anche vi fosse per ipotesi l'esigenza di intervenire immediatamente sul sistema pensionistico, sarebbe importante capire, prima di ledere l'affidamento dei beneficiari dei trattamenti, in che misura effettivamente il ricalcolo dei trattamenti dei parlamentari già accordati o in corso di maturazione con il sistema contributivo possa liberare risorse da reinvestire nel sistema previdenziale. Capire, inoltre, se non vi siano piuttosto altre più opportune misure che non vadano a frustrare l'affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche.

C) La giustificazione all'intervento prospettato dai ddl in commento potrebbe ancora essere trovata all'esterno del sistema previdenziale, facendo riferimento alla sempre presente esigenza di ripianamento del debito pubblico italiano ed alla necessità, costituzionalmente imposta (art. 81), di garantire l'equilibrio di bilancio. In questo senso, potrebbe sostenersi che le risorse risparmiate grazie al ricalcolo dei vitalizi erogati vadano riversati a favore dell'erario.

Richiamando nuovamente i precedenti della Corte Costituzionale, vengono in rilievo due ordini di problemi. Innanzi tutto, così come sentenziato dalla Consulta con riferimento al contributo di solidarietà imposto dal comma 22-bis dell'art. 18 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (c.d. decreto salva-Italia), anche la riduzione dei vitalizi andrebbe a concretare una misura impositiva fiscale, ossia: una decurtazione patrimoniale definitiva, imposta con atto di autorità di carattere ablatorio, destinata a finanziare la spesa pubblica. Dunque, un intervento in violazione del principio di uguaglianza e di capacità contributiva e progressività dell'imposizione fiscale, perché recante – riprendendo le parole della Corte – una «irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi».

In ogni caso, anche qualora il ricalcolo dei vitalizi non presentasse i connotati di una misura tributaria, rimarrebbe la necessità di identificare l'urgente ed inderogabile interesse pubblico idoneo a giustificare una lesione del bene della sicurezza giuridica. Interesse che, di nuovo, non emerge né dai ddl, né dalla situazione di contesto. L'alto livello del debito pubblico è certamente una costante, ma il deficit italiano risulta essere in calo per l'anno in corso e per il successivo.

IV. Conclusioni.

Dalle considerazioni di cui sopra, pare doversi concludere che difficilmente gli interventi recati dai ddl in analisi potranno superare lo «stretto» vaglio di costituzionalità richiesto dalla Corte Costituzionale per i provvedimenti che vanno ad intaccare i trattamenti pensionistici dei lavoratori. Per lo meno, faticeranno a superarlo quei trattamenti pensionistici non accompagnati da un ordinario trattamento pensionistico, maturato parallelamente a quello parlamentare, grazie alla contribuzione figurativa

concessa in ragione della compresenza di un rapporto di lavoro sospeso. Per gli altri trattamenti, invece, la copertura dei principi costituzionali posti a presidio delle prestazioni previdenziali va necessariamente ad attenuarsi, vista la compresenza di un trattamento pensionistico che viene maturato nel sistema ordinario. Rimane anche per questi certamente ferma l'aspettativa alla certezza giuridica del percipiente, ma indubbiamente la situazione potrebbe aprire ad un minor rigore della Consulta di fronte alla decurtazione del trattamento. Non dovrebbe invece presentare particolari problemi un intervento che, al pari di quello del 2012, andasse a riguardare solo i futuri mandati parlamentari, senza così intaccare diritti soggettivi già perfezionati.