

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

Audizione, del 28 settembre 2017, dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sul ddl n. 2888, recante *Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali*

1. Nell'affrontare il tema della disciplina dei c.d. “vitalizi” (si usa questo termine tra virgolette, probabilmente non appropriato, per chiarezza e per esigenze di rapidità espositiva) occorre preliminarmente prendere cognizione di due profili di carattere formale, che tuttavia incidono significativamente sulla sostanza della normativa, ovvero, quello dell'atto con il quale intervenire – se legge o atto interno a ciascuna Camera – e quello della natura della misura in questione – se avente natura pensionistica, previdenziale, retributiva, o altra ancora.

È da precisare che non è certo qui possibile fare definitiva chiarezza su due profili così complessi e così controversi, mentre pare sicuramente utile, a fronte delle opzioni che comunque il disegno di legge qui all'esame compie, verificare se quelle opzioni trovino poi nello stesso testo del ddl coerente e soprattutto ragionevole svolgimento.

1.1. Vero è che l'art. 69 Cost. dispone che “i membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge” e che il c.d. “vitalizio” potrebbe essere considerato nient'altro che una proiezione nel futuro di quella indennità. Tuttavia, sorge il dubbio che il senso di quella riserva di legge, nel sottrarre evidentemente la disponibilità della materia all'esecutivo, possa essere quello di attribuire alle due Camere piena disponibilità della materia, con la conseguenza che esse potranno optare per l'intervento nelle forme legislative o nelle forme dell'atto interno ad ogni singola Camera.

Considerato che quello di cui qui si discute sarebbe il primo esempio di disciplina del c.d. “vitalizio” nelle forme legislative, fino ad ora sempre normato da atti interni a ciascuna Camera, e considerato inoltre che nel Diritto parlamentare la prassi è la principale fonte del diritto, non è da escludere che l'opzione per l'atto interno avrebbe

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

potuto essere quella da preferirsi, proprio in conformità alla *ratio* dell'art. 69 di sottrazione della materia da qualsiasi influenza degli esecutivi.

A ciò si aggiunga che l'indennità del parlamentare e le sue proiezioni future non possono che essere considerate prerogative parlamentari a salvaguardia dell'indipendenza e libertà nello svolgimento del mandato. Peraltro, la sostanziale (o consuetudinaria) devoluzione della competenza in materia alla potestà regolamentare delle Camere, lungi dal rendere più flessibile la disciplina, la irrigidisce e la rende difficilmente impugnabile, ampliando così le garanzie formali di indipendenza dei parlamentari. La legge, infatti, nel contesto della forma di governo parlamentare, è solitamente espressione della (sola) maggioranza parlamentare e può essere deliberata anche a maggioranza semplice, mentre gli atti interni alle Camere impongono sempre un più largo coinvolgimento delle forze parlamentari (cfr., art. 64 Cost., 1° comma, che esige la maggioranza assoluta per l'approvazione del regolamento parlamentare; oppure, l'esigenza del consenso unanime per derogare a discipline o prassi parlamentari).

Non è da escludere inoltre che le due Camere siano libere (*rectius*, debbano essere lasciate libere) di disciplinare diversamente la materia, cosicché, la legge, lungi dal costituire una garanzia, sarebbe la via per consentire reciproche interferenze tra le due Assemblee.

Le ragioni che consigliano ora il legislatore di derogare ad una consolidata prassi per intervenire con legge sono con ogni probabilità da ricercare nella portata retroattiva della disciplina in esame anche nei confronti dei trattamenti già in essere e di quelli maturati, ancorché non ancora in essere (cfr., art. 12, commi 2 e 3), degli ex parlamentari, e nell'intento di uniformare le discipline regionali in argomento ai principi di cui al presente ddl, attraverso il (supposto) principio di coordinamento finanziario, di cui all'art. 3.

Ovvero, proprio i due profili di più problematica tensione con il dettato costituzionale, come si avrà cura di dettagliare oltre; i due profili che non avrebbero potuti essere toccati da un atto interno alle Camere.

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

È da rilevare inoltre che l'intervento con legge rende più semplice la possibilità per i soggetti interessati di azionare un controllo di legittimità costituzionale, che per le Regioni potrebbe da subito essere attivato in via di azione (come si preciserà oltre), mentre per i parlamentari e gli ex parlamentari potrebbe essere attivato nelle forme (solo un poco più "tortuose") del giudizio incidentale.

Decisamente più complicata sarebbe l'impugnazione di un atto interno alle Camere, peraltro contestabile soltanto da parte degli ex parlamentari interessati dal ricalcolo. I parlamentari in carica non rientrerebbero tra coloro che sono legittimati a contestare *interna corporis* delle Camere nelle forme prospettate dalla sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale.

È bene ricordare, infatti, che in quella pronuncia (Punto 4.3. del *Considerato in diritto*) la Consulta ricorda che l'estensione dell'autodichia assolve "alla funzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare «lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» (sentenza n. 379 del 1996)". Ne deriva che la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare non attiene soltanto all'autonomia normativa, "ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari «e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare» (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981)". Trovando così i principi affermati da quella pronuncia esclusiva applicazione nei confronti dei rapporti di lavoro dei dipendenti e nei rapporti con i terzi (Punto 4.4. del *Considerato in diritto*), solo gli ex parlamentari potrebbero essere considerati "terzi". Dal che deriva che un atto interno alle Camere potrebbe finanche non essere legittimato a disporre il ricalcolo dei trattamenti in essere degli ex parlamentari, i quali, eventualmente, in caso di contestazione avrebbero l'unica opzione dell'attivazione del conflitto di attribuzione interorganico da parte dell'autorità giudiziaria investita della questione.

1.2. Il secondo profilo formale controverso, quello della natura del c.d. "vitalizio", si ricollega strettamente agli aspetti sostanziali di problematica conformità a Costituzione del ddl qui all'esame.

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

È da rilevare peraltro che sul punto non pare esserci chiarezza di vedute in giurisprudenza, quanto meno per i “vitalizi” dei consiglieri regionali. Mentre una prima giurisprudenza amministrativa riconosceva “carattere previdenziale” alle misure in questione, riconnettendovi le garanzie di cui all’art. 38 Cost., in quanto forma di accantonamento di una parte della retribuzione ai fini del sostentamento successivo (cfr., T.A.R. Veneto, Sez. I, sent. n. 1289/2015), il Consiglio di Stato, da ultimo (Sez. V, sent. n. 1808/2017), si è attestato sulla posizione della Corte di Cassazione (S.U., sent. 20 luglio 2016, n. 14920), che parla di “natura non pensionistica dell’assegno vitalizio erogato ai consiglieri regionali cessati dalla carica” e di “diversità di finalità e di regime che distingue l’assegno vitalizio dalle pensioni”.

Il che confermerebbe, limitatamente ai “vitalizi” dei parlamentari, che si tratterebbe di una proiezione per il futuro, per il momento in cui sarà terminato il mandato parlamentare, dell’indennità di cui all’art. 69 Cost., ovvero di una prerogativa parlamentare funzionale a garantire il libero e indipendente svolgimento del mandato parlamentare, secondo quanto peraltro imposto dall’art. 67 Cost. Tale da assicurare al parlamentare, anche dopo la cessazione del mandato, una adeguata indennità che impedisca di trarre vantaggi e profitti *pro futuro* nel momento in cui si è in carica, essendo così indubbio lo spessore costituzionale dei valori sottesi alla previsione del “vitalizio” per gli ex parlamentari.

2. Proprio con riferimento alla questione della natura del vitalizio, si ravvisa un primo elemento di irragionevolezza del testo.

Leggendo, infatti, il 5° comma dell’art. 12 pare trovare conferma la difformità di natura del vitalizio rispetto agli “ordinari” trattamenti pensionistici. Vi si legge: “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”.

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

L'irragionevolezza discende dal fatto che, nonostante la citata (formale) affermazione di principio (di chiusura), in ordine alla differenza di natura, regime e funzione del "vitalizio", la legge si muove invece integralmente nel senso della (sostanziale) totale equiparazione tra "vitalizi" e "ordinari" trattamenti pensionistici, prevedendo anzi per i primi, un trattamento peggiorativo in ragione dell'illimitata portata retroattiva della disciplina in questione.

In particolare, il trattamento previdenziale dei membri del Parlamento (anche di quelli cessati) viene disciplinato, per quanto attiene ai requisiti di età per la decorrenza e ai criteri di determinazione degli importi, rispettivamente dall'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, relativo all'accesso alla pensione di vecchiaia dei lavoratori e delle lavoratrici dipendenti, e dalla tabella A dell'allegato 2 alla legge 24 dicembre 2007, n. 247, come rideterminati triennialmente ai sensi dell'articolo 1, comma 11, della legge 8 agosto 1995, n. 335, vigente per i lavoratori dipendenti e autonomi (cfr., il comma 2 dell'art. 5 e il comma 1 dell'art. 6 del ddl), venendo così equiparato agli "ordinari" trattamenti pensionistici.

Sulla base dei citati criteri, l'art. 12 dispone la rideterminazione degli assegni vitalizi, prevedendo al comma 1, che "Le Camere rideterminano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli importi dei vitalizi e dei trattamenti previdenziali già in essere (...) adottando il sistema contributivo di cui alla presente legge" e al comma 2 che "I membri del Parlamento cessati dal mandato che già beneficiano di un trattamento previdenziale o di un assegno vitalizio continuano a percepire gli emolumenti ricalcolati con il sistema contributivo di cui agli articoli 5, 6 e 7".

Il che trova evidente conferma nella norma di apertura del ddl, il 1° comma dell'art. 1, a tenore del quale, "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 è volta ad abolire gli assegni vitalizi e i trattamenti pensionistici, comunque denominati, dei titolari di cariche

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

elettive e a sostituirli con un trattamento previdenziale basato sul sistema contributivo vigente per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali”.

Così, il “principio costituzionale di eguaglianza tra i cittadini” è uno dei fondamenti di questo intervento legislativo; principio che, tuttavia, come è noto, esige, come declinato nel principio di ragionevolezza, che situazioni uguali siano disciplinate in maniera ragionevolmente eguale e che situazioni diverse siano disciplinate in maniera ragionevolmente diversa, vietando in sostanza equiparazioni legislative di situazioni tra loro diverse e differenziazioni di situazioni uguali.

Ne deriva che se la Corte costituzionale dovesse pervenire a ritenere, con specifico riguardo al trattamento previdenziale, eguali le condizioni dei parlamentari e dei lavoratori dipendenti e autonomi, come del resto emerge dalla sostanza della disciplina più sopra richiamata, potrebbe ritenere irragionevole il divieto di rideterminazione delle pensioni in essere e future degli stessi lavoratori dipendenti e autonomi, nonostante l'eccezione formalmente stabilita dal 5° comma dell'art. 12, posto che solo per i primi il sistema contributivo e la determinazione dei requisiti per l'età pensionabile avrebbe una illimitata portata retroattiva.

È evidente che in concreto difficilmente potrebbe porsi questa evenienza, posto che sarebbe improbabile individuare chi possa avere un interesse a contestare la condizione “di favore” riconosciuta ai lavoratori dipendenti ed autonomi. Ciò che interessa evidenziare è che si legittimerebbe (forse per la prima volta) un ricalcolo *a posteriori* di trattamenti ai quali lo stesso ddl riconosce sostanziale carattere previdenziale/pensionistico, applicandovi i medesimi criteri di determinazione dell'importo degli “ordinari” trattamenti pensionistici.

Più plausibilmente, dunque, potrebbe non essere considerato irragionevole un futuro intervento legislativo che prevedesse analoga rideterminazione anche per i lavoratori dipendenti e autonomi, con riferimento, in ipotesi, ai trattamenti più elevati, così da non incidere sul minimo vitale, di cui all'art. 38 Cost.

È tuttavia da rilevare che, se, come pare più probabile, la Consulta dovesse ritenere diverse le sopracitate condizioni dei due trattamenti, potrebbe ravvisare altri elementi di

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

irragionevolezza della disciplina qui all'esame. Ci si potrebbe anche interrogare in ordine alla possibilità di equiparare i c.d. "vitalizi" ai trattamenti "ordinari" *pro futuro*, quanto ai limiti di età e all'estensione del sistema interamente contributivo. Posto, tuttavia, che in argomento è sicuramente più estesa la discrezionalità delle Camere e paiono difficilmente ravvisabili chiari limiti di ordine costituzionale, ci si intende qui soffermare sul più evidente elemento di "tensione" con il testo costituzionale, ovvero, la regolamentazione addirittura peggiorativa rispetto agli "ordinari" trattamenti pensionistici, con riguardo all'illimitata estensione retroattiva dell'impianto qui all'esame.

3. Come più sopra accennato, è indubbio che la condizione del parlamentare non possa ritenersi eguale a quella di qualsiasi dipendente della pubblica amministrazione, dovendo essere casomai raffrontata con quella dei componenti di altri organi costituzionali. Solo il primo gode, infatti, di prerogative strettamente connesse e funzionali alla tutela del libero esercizio del suo mandato, tra le quali rientrerebbe anche il c.d. "vitalizio", quale proiezione dell'indennità parlamentare, di cui all'art. 69 Cost. In questi termini non si potrebbe dunque escludere che la Corte costituzionale possa ritenere irragionevole la sostanziale equiparazione operata dal legislatore, argomentando in maniera non dissimile rispetto a quanto aveva già rilevato per sanzionare il blocco degli adeguamenti stipendiali e la riduzione della speciale indennità stabiliti dal d.l. 78 del 2010 nei confronti dei magistrati. In quell'evenienza, con sentenza n. 223 del 2012 (Punto n. 11.4. del *Considerato in diritto*), la Consulta ha precisato che la declaratoria di incostituzionalità di quella previsione trova giustificazione nell'esigenza di garantire l'indipendenza degli organi giurisdizionali, che si realizza mediante "l'apprestamento di garanzie circa lo *status* dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro, oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico (sent. 1/1978)".

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

Se il trattamento economico, presente e futuro, è funzionale alla garanzia di indipendenza dei magistrati, potrebbe essere considerato allo stesso modo il trattamento economico, presente e futuro, del parlamentare?

È evidente che questa domanda si fa più pertinente proprio nell'evenienza in cui la regolamentazione di quel trattamento economico esca dalla "stretta disponibilità" degli atti interni alle Camere per essere disciplinato con legge, entrando così, come sopra rilevato, nella piena disponibilità della (sola) maggioranza parlamentare.

3.1. Il ddl in commento, invece, non solo equipara a tutti gli effetti il trattamento pensionistico dei parlamentari a quello dei dipendenti della pubblica amministrazione, ma prevede, come detto, per i primi un trattamento peggiorativo.

Il 2° comma dell'art. 1 dispone infatti che "Le disposizioni della presente legge si applicano ai titolari di cariche elettive in carica alla data di entrata in vigore della medesima legge, a quelli eletti successivamente a tale data nonché a quelli cessati dal mandato precedentemente ad essa", stabilendone una illimitata portata retroattiva.

Posta dunque la citata differente condizione, posto lo spessore costituzionale dei valori sottesi alla disciplina dei c.d. "vitalizi", può il legislatore configurare per questi una regolamentazione addirittura peggiorativa rispetto a quella degli "ordinari" trattamenti pensionistici, per i quali la piena operatività del sistema interamente contributivo non ha portata retroattiva?

3.2. A tale proposito, anche lasciando da parte la peculiare condizione del parlamentare, coperta da garanzie costituzionali, è da rilevare che la giurisprudenza della Corte costituzionale è oramai abbastanza consolidata con riferimento alla portata retroattiva di interventi funzionali al contenimento della spesa pubblica.

Il già citato 1° comma dell'art. 1 del ddl giustifica la "abolizione degli assegni vitalizi" (secondo la rubrica dell'articolo), non solo in considerazione del principio costituzionale di eguaglianza, ma anche con l'esigenza di rafforzare "il coordinamento della finanza pubblica".

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

È noto che negli anni tra il 2010 e il 2016 sono stati molteplici gli interventi del legislatore che trovano giustificazione su tale esigenza, con efficacia sostanzialmente retroattiva. Si pensi, oltre al citato intervento nei confronti dei magistrati, ai numerosi interventi normativi sul blocco dei c.d. “scatti stipendiali” o sulla limitazione delle progressioni di carriera a soli fini giuridici, come nel caso trattato con la sentenza n. 304 del 2013 per i consiglieri di ambasciata (limitazioni disposte dal d.l. 78 del 2010 per gli anni 2011, 2012 e 2013). In quell’evenienza, la Corte rileva che la misura adottata è giustificata dall’esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea “cristallizzazione” del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità non dissimili a quelle già giudicate non irrazionali ed arbitrarie con le sentenze nn. 496 e 296 del 1993, anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti. Ribadisce inoltre che dalla disciplina costituzionale non è dato desumere, per i diritti di natura economica connessi a rapporti di durata, una specifica protezione contro l’eventualità di norme retroattive, purché sia rispettato il principio generale di ragionevolezza comprensivo della tutela dell’affidamento (Punto n. 4 del *Considerato in diritto*).

Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 310 del 2013, quando ha escluso l’incostituzionalità di altre disposizioni del d.l. 78 del 2010, relative al blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali e degli effetti economici delle progressioni di carriera per gli anni 2011-2013 per i docenti universitari. Le condizioni di legittimità di tali meccanismi di contenimento della spesa pubblica, tali da escluderne l’irragionevolezza, sarebbero infatti da ravvisarsi, secondo costante orientamento giurisprudenziale, “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” (Punto n. 13.2. del *Considerato in diritto*).

Così, proprio per la violazione di quei principi, la Corte, con la sentenza n. 178 del 2015, dichiara incostituzionale il reiterato blocco della contrattazione nel pubblico

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

impiego, precisando che sono fondate “le censure mosse, al regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali in riferimento all’art. 39, primo comma, Cost.”, in quanto “si incentrano sul protrarsi del “blocco” negoziale, così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale” (Punto n. 15 del *Considerato in diritto*).

Si registra in quell’evenienza una singolare pronuncia di incostituzionalità sopravvenuta, ove però, la sopravvenienza dell’incostituzionalità non dipende dalla sopravvenienza del parametro, bensì dalla “sopravvenienza dell’oggetto”, poiché, “le norme impugnate dai giudici rimettenti e le norme sopravvenute della legge di stabilità per il 2015 si susseguono senza soluzione di continuità, proprio perché accomunate da analoga direzione finalistica” (Punto n. 15.1. del *Considerato in diritto*). Solo a seguito della proroga disposta anche per l’anno 2015, la Consulta si convince del carattere unitario e senza soluzione di continuità della disciplina al suo esame. Il che fa emergere e determina la incostituzionalità della medesima disciplina, poiché, “la disamina unitaria delle misure di “blocco” della contrattazione collettiva le colloca in un orizzonte meno angusto e contingente, per porne in luce l’incidenza, tutt’altro che episodica, sui valori costituzionali coinvolti” (Punto n. 15.2. del *Considerato in diritto*).

3.3. Ancor più chiara in ordine ai limiti che incontrano il coordinamento finanziario e le esigenze di contenimento della spesa pubblica nell’ammettere discipline che dispongono retroattivamente è la giurisprudenza costituzionale sul c.d. “contributo di solidarietà”.

Con sentenza n. 116 del 2013, la Consulta ha dichiarato incostituzionale il contributo di solidarietà sulle pensioni i cui importi superavano i 90.000 euro annui, per violazione dell’art. 3 Cost., principio di eguaglianza, e dell’art. 53 Cost., proporzionalità e capacità contributiva, sottolineando che “al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici, per la medesima finalità, l’ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi” (Punto 7.3. del *Considerato in diritto*), creando così un’evidente discriminazione.

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

Per le medesime ragioni la Corte costituzionale, con sentenza n. 223 del 2012, aveva dichiarato incostituzionale analogo contributo di solidarietà posto a carico dei soli dipendenti pubblici, creando così analogo discriminazione nei confronti di una sola categoria di “contribuenti”, anziché estenderla a tutti coloro che avessero redditi lordi superiori a 90.000 euro annui.

Il che dicasi, poiché, anche nel caso del ddl in commento, l'illimitata portata retroattiva sarebbe circoscritta ad una sola categoria di “contribuenti”.

Dunque, in ragione della natura tributaria/contributiva di interventi del genere è problematico giustificare la conformità a Costituzione, poiché colpirebbero in maniera discriminatoria solo alcune categorie di contribuenti e non già tutti coloro che si trovino nella condizione di reddito presupposta dalla disciplina contestata.

Anche laddove la Consulta ha “salvato” contributi di solidarietà sui trattamenti pensionistici, come nel caso della sentenza n. 173 del 2016, si trattava di interventi ben circoscritti, con precise finalità e temporalmente limitati. Nel caso specifico si discuteva della riduzione per un triennio (2014-2016) della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici in misura progressivamente decrescente in ragione dell'entità del trattamento pensionistico, “con l'azzeramento (della rivalutazione) per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014”.

La Corte ha sul punto precisato che il contributo colpisce “sulla base di differenti presupposti e finalità, pensioni, di elevato importo” (Punto 8 del *Considerato in diritto*), che il prelievo non veniva “acquisito allo Stato, né destinato alla fiscalità generale, essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali – anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta – lo (trattenevano) all'interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali”, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti “esodati” (Punto 9 del *Considerato in diritto*).

La Consulta precisa che in casi del genere è sempre necessario verificare la rispondenza della misura ai principi di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale, ex artt. 3 e 38 Cost., “il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio “stretto” di costituzionalità,

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà” (Punto 11.1. del *Considerato in diritto*). Tuttavia, anche qualora siano rispettate le sopracitate condizioni, un contributo sulle pensioni costituisce comunque “una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza”. In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità, e caratterizzarsi come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale, riconducibile agli artt. 2 e 38 Cost., deve “operare all’interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum*” (Punto 11.1. del *Considerato in diritto*). In questi termini, quello specifico intervento, “nel suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta, supera lo scrutinio “stretto” di costituzionalità” (Punto 11.2. del *Considerato in diritto*).

4. Per finire, pare di dubbia legittimità costituzionale la previsione di cui all’art. 3 del ddl, che impone, al 1° comma, a Regioni e Province autonome, entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge, di adeguare “ai principi di cui alla medesima legge la disciplina dei vitalizi e dei trattamenti previdenziali, comunque denominati, per i titolari di cariche elettive” e rideterminare “gli importi dei vitalizi e dei trattamenti in essere sulla base dei criteri previsti all’articolo 12”, precisando che il relativo obbligo “costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica”.

L’obbligatorietà della previsione emerge palese al 3° comma, laddove è disposta la sanzione di una cospicua riduzione dei trasferimenti in caso di mancato adeguamento alla prescrizione citata entro il termine stabilito. Più precisamente, “In caso di mancato adeguamento da parte di una regione o provincia autonoma entro il termine di cui al comma 1, i trasferimenti statali a qualunque titolo spettanti alla medesima sono ridotti di un importo corrispondente alla metà delle somme destinate dalla regione o dalla

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

provincia autonoma per ciascun esercizio finanziario, a decorrere dal 2017, ai vitalizi e ai trattamenti previdenziali, comunque denominati, per i titolari di cariche elettive”.

Non v'è dubbio che, se si ha riguardo alla giurisprudenza costituzionale dal 2010 ad oggi, ci si può rendere conto che il “coordinamento della finanza pubblica” e le connesse esigenze di “unità economica”, nel contesto di quella che è stata definita la “legislazione della crisi”, hanno rappresentato un significativo elemento di compromissione dell'autonomia di spesa e organizzativa delle Regioni. Ciononostante, anche se in maniera più evidente nella più recente giurisprudenza, la Corte costituzionale ha imposto che comunque si trattasse di discipline di principio, che lasciassero un certo margine operativo alle Regioni, ovvero, la possibilità di operare comunque delle scelte, proprio in ossequio all'autonomia di spesa e organizzativa, essendo il “coordinamento finanziario” materia di competenza concorrente.

Il punto estremo del coordinamento finanziario con riflessi sull'autonomia organizzativa e funzionale regionale si era forse registrato in occasione della sentenza n. 198 del 2012, ove l'obbligo per le Regioni a Statuto ordinario di disporre, entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.l. 138 del 2011, con efficacia dalla prima legislatura successiva, la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali veniva dalla Consulta salvato in quanto si tratterebbe di disciplina che “detta parametri diretti esplicitamente al conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica”, fissando un limite al numero di consiglieri ed assessori, rapportato al numero di abitanti, lasciando alle Regioni l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali. La disciplina statale fissava solo “criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati”, in coerenza con il principio di eguaglianza, lasciando alle Regioni un autonomo margine di scelta (Punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

Pare invece evidente, in ragione della formulazione letterale dell'art. 3 del ddl, che qui alle Regioni non resterebbe alcun margine di valutazione, ma il puro e semplice obbligo di conformarsi ai principi di cui al presente ddl, addirittura con indicazione specifica e dettagliata dei criteri per la rideterminazione dei vitalizi, ovvero, quelli di cui all'art. 12.

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

Questo indiscriminato obbligo di conformarsi alla disciplina indicata dal legislatore statale non tiene peraltro conto del fatto che alcune Regioni sono invece già intervenute sul tema dei c.d. “vitalizi” degli ex consiglieri regionali, con normative sicuramente meglio calibrate in ordine al rispetto dei principi costituzionali rispetto al ddl in commento.

Basti citare la legge della Regione Emilia-Romagna n. 7 del 2017, che prevede l’innalzamento dell’età per l’assegno vitalizio (art. 1), una sorta di “contributo di solidarietà”, nella forma della riduzione temporanea degli assegni vitalizi in pagamento, che varia in percentuale all’entità del vitalizio ed è limitata a trentasei mesi (art. 2), il divieto di cumulo con analoghi istituti previsti per gli eletti ad altre cariche (parlamentare europeo, della Repubblica italiana, consigliere o assessore di altra Regione – art. 3), la sospensione dell’erogazione nel caso in cui si ricopra una carica in organi costituzionali, regionali o comunali (al Parlamento europeo, al Parlamento nazionale, ad altro Consiglio regionale o si ricopra la carica di Sindaco; in caso di nomina a componente del Governo nazionale, della Commissione europea, di una Giunta regionale o comunale – art. 4) e una specifica destinazione dei risparmi conseguiti dalla relativa legge (art. 5).

Previsioni analoghe sono rinvenibili nell’art. 7 della legge della Regione Lazio n. 12 del 2014, laddove si dispone l’innalzamento del limite d’età per l’erogazione del vitalizio e un contributo di solidarietà a carico di quelli di importo superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS, per un periodo di tre anni.

5. Ne deriva che, piuttosto che prevedere un obbligo per Regioni e Province autonome di conformarsi ai principi del presente ddl, la strada più lineare, in ordine al rispetto dei principi costituzionali, per incidere sui c.d. “vitalizi” già in essere, potrebbe essere proprio quella imboccata dalle citate Regioni, per quanto sia in atto un contenzioso volto a verificare la legittimità di quelle opzioni. Ovvero, quella di un “contributo di solidarietà”, attentamente calibrato, in maniera da rispettare i limiti stabiliti dalla Corte

PROF. MICHELE BELLETTI

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Via San Giacomo, 3 – 40126 – BO
Tel. 051.2099991 – Cell. 347.4403633
michele.belletti4@unibo.it – michele.belletti@pec.it

costituzionale in occasione della sentenza n. 173 del 2016, oltre alla previsione di specifici divieti di cumulo e di specifiche ipotesi di sospensione.