

N. R.G. 45779/2016



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO**  
**PRIMA CIVILE**

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Martina Flamini  
ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. **45779/2016** promossa da:

**CLAUDIO BONFANTI** (C.F. BNFCLD47B15A794W), con il patrocinio dell'avv. SABBINI NICOLA e dell'avv. TORRANI PIER GIUSEPPE (TRRPGS37C30F205D), elettivamente domiciliato in MILANO, CORSO MAGENTA, 63 presso il difensore

**ATTORE**

contro

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA** (C.F. 80053570158), con il patrocinio dell'avv. CACCIA RICCARDO AGOSTINO e dell'avv. GRAZZI ROBERTO (GRZRRT68E26L219E) e dell'avv. SNIDER SILVIA (SNDSL66C45C933V), elettivamente domiciliato in MILANO, VIA FABIO FILZI 22 presso il difensore avv. CACCIA RICCARDO AGOSTINO

**REGIONE LOMBARDIA** (C.F. 80050050154), con il patrocinio dell'avv. VIVONE PIO DARIO e dell'avv. MORETTI MARIA EMILIA (MRTMML64A67F205A), elettivamente domiciliata in MILANO, PIAZZA CITTA' DI LOMBARDIA, 1 presso il difensore

**CONVENUTI**

**CONCLUSIONI:** Le parti hanno concluso come da fogli allegati al verbale d'udienza di precisazione delle conclusioni.

**In fatto e in diritto**

Con atto di citazione notificato il 21.7.2016 Claudio Bonfanti, *ex* consigliere regionale della Regione Lombardia nella IV e V legislatura, ha convenuto dinanzi al Tribunale di Milano, la Regione



Lombardia e il Consiglio Regionale della Lombardia chiedendo: in via pregiudiziale, sollevare di fronte alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale Lombardia 1.10.2014 n. 25; nel merito, accertare il diritto dell'attore ad ottenere la conservazione dell'assegno vitalizio in godimento, senza la riduzione di cui alla citata legge e, per l'effetto, condannare le amministrazioni convenute, in solido tra loro, a corrispondere gli importi mensili non versati, a partire dal mese di novembre 2014, in applicazione della predetta disposizione, con gli accessori di legge e con vittoria di spese.

A sostegno delle domande formulate, Claudio Bonfanti ha dedotto: che, con ricorso depositato il 24.2.1015, aveva adito la Corte dei Conti impugnando le comunicazioni di accreditamento relative all'assegno vitalizio mensile, con le quali il Consiglio Regionale della Regione Lombardia aveva provveduto a decurtare il vitalizio spettante all'attore, nella misura prevista dalla legge regionale 24/2014; che, con sentenza depositata il 24.6.2015, la Corte dei Conti aveva declinato la propria giurisdizione in favore del giudice ordinario; che il Bonfanti aveva, pertanto, riproposto la domanda dinanzi al giudice ordinario ribadendo come l'assegno mensile costituiva ed integrava una forma di previdenza; che aveva esercitato il mandato di consigliere regionale per dieci anni e che, per tutto il tempo in cui aveva ricoperto la detta carica, aveva versato il contributo obbligatorio per la corresponsione dell'assegno vitalizio; che, nel giugno del 1995, era cessato dalla carica e, una volta maturato il requisito di età previsto dalla l.r. 12 del 1983, aveva conseguito il diritto al trattamento di quiescenza; che, a decorrere dal mese di novembre 2014 e fino al dicembre del 2018, l'importo mensile dell'assegno in esame era stato ridotto di euro 220,99.

Premessi tali elementi in fatto, l'attore ha denunciato l'illegittimità costituzionale della l.r. 25/2014 per i seguenti motivi: la norma in esame si pone in contrasto con gli artt. 2, 3, 38 e 53 della Costituzione in quanto ha ad oggetto un prelievo, di carattere sostanzialmente tributario, operato in violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, correlati a quello di capacità contributiva; il taglio dell'importo mensile viola, altresì, gli artt. 3, 97 e 117, comma 1, della Cost., in quanto introduce una modifica nettamente peggiorativa di diritti definitivamente acquisiti, senza alcun reale e comparabile beneficio in favore delle finanze regionali; sotto diverso profilo, la disciplina in esame appare lesiva dei principi contenuti nell'art. 42, comma 3 e 97 Cost., tutelati, a livello internazionale, dal Protocollo addizionale alla CEDU in quanto colpisce, con intervento ablatorio legislativo e non amministrativo, una determinata categoria di soggetti, senza un'adeguata istruttoria e senza la corresponsione di un'indennità di ristoro in favore dei soggetti colpiti; la legge regionale in esame, inoltre, viola l'art. 117, comma 2, lettera o) e comma 3 della Costituzione, in quanto la Regione si è appropriata di una materia, previdenza sociale, riservata in via esclusiva allo Stato.



Ritualmente citati si sono costituiti il Consiglio Regionale della Lombardia e la Regione Lombardia, contestando specificamente le quattro questioni di legittimità costituzionale formulate dall'attore, ribadendo il carattere non previdenziale dell'assegno vitalizio in esame e chiedendo il rigetto delle domande, ritenute infondate.

Acquisiti i documenti prodotti, le parti hanno precisato le conclusioni ed il giudice, previa concessione dei termini di cui all'art. 190 c.p.c., ha trattenuto la causa in decisione.

Preliminarmente deve essere confermata la giurisdizione del giudice ordinario adito.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno da tempo chiarito che *“la cognizione della controversia - originata dalla rimodulazione in riduzione del vitalizio consiliare in godimento - rientri nella competenza giurisdizionale dell'autorità giudiziaria ordinaria: considerate, per un verso, la natura non pensionistica dell'assegno vitalizio erogato ai consiglieri regionali cessati dalla carica e la diversità di finalità e di regime che distingue l'assegno vitalizio dalle pensioni, in relazione alle quali soltanto opera la giurisdizione della Corte dei conti; e tenuto conto, per l'altro verso, della circostanza che la mancanza di una specifica attribuzione legislativa alla giurisdizione alla Corte dei conti determina l'attrazione della fattispecie nella giurisdizione del giudice dotato della giurisdizione generale, ossia del giudice ordinario, secondo il principio dell'unicità della giurisdizione, rispetto al quale le diverse previsioni costituzionali dei giudici speciali operano in via meramente derogatoria”* (Cass. SS.UU. n. 14920/2016).

Tanto chiarito, occorre precisare che l'assegno vitalizio previsto dalla legislazione regionale in favore del consigliere regionale dopo la cessazione del mandato non può essere assimilato alla pensione del pubblico dipendente. La Corte di Cassazione (nella pronuncia appena richiamata) e la Corte Costituzionale hanno ribadito che i consiglieri regionali non sono prestatori di lavoro, ma titolari di un *munus* previsto dalla Costituzione e che il Consiglio regionale non è un datore di lavoro del consigliere regionale.

Il Giudice delle leggi ha chiarito, con la sentenza n. 289 del 1994, 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 nè di natura nè 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”*.



La natura previdenziale dell'assegno vitalizio non può neanche essere invocata – come sostenuto dalla difesa di parte attrice – sulla base di un *obiter dictum* contenuto nell'ordinanza 14920/2016, sopra citata. Nella detta pronuncia, infatti, il riferimento al fatto che nell'assegno “è rinvenibile una funzione in senso lato anche previdenziale” è dalla Suprema Corte utilizzato subito dopo il richiamo alle conclusioni espresse dal Pubblico Ministero nella requisitoria, proprio per ribadire le numerose differenze (confermate dalla giurisprudenza di legittimità e dalla giurisprudenza costituzionale) tra l'istituto del vitalizio e il trattamento pensionistico.

L'assegno vitalizio, contrariamente rispetto a quanto dedotto dalla difesa di parte attrice, ha una chiara natura indennitaria. Depongono in tal senso i seguenti elementi: gli elementi che individuano gli assegni in esame (la reversibilità volontaria, la sospensione nel caso di elezione ad altra carica politica, la possibile maturazione contemporanea a trattamenti pensionistici, ecc.) escludono la possibile equiparazione alle pensioni e la loro natura previdenziale (cfr., in tale senso, Corte Cost. 86/2007; Cass. Civ. sez. trib. 3589/2017); l'art. 1 della l.r. 12/1995 afferma espressamente la natura indennitaria dell'assegno vitalizio.

Passando al merito delle censure svolte da parte attrice, ritiene il Tribunale che le quattro questioni di legittimità costituzionale siano non rilevanti e che le stesse non possano essere ritenute non manifestamente infondate.

La Legge regionale 1.10.2014 n. 25 “Interventi per la riduzione dei costi della politica, il contenimento della spesa pubblica e la tutela delle finanze regionali. Modifica della normativa sull'assegno vitalizio”, all'art. 1 prevede che: “La presente legge, al fine della ulteriore riduzione dei costi della politica, del contenimento della spesa pubblica e della tutela delle finanze regionali, detta disposizioni in materia di assegno vitalizio spettante ai consiglieri regionali cessati dal mandato e agli altri aventi diritto”.

L'art. 3 – censurato da parte attrice – dispone che a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della legge (e, dunque, dal novembre 2014) e fino al 31.12.2018 l'importo mensile dell'assegno vitalizio è ridotto ai soggetti con reddito annuo complessivo a fini Irpef superiore ad euro 18.000,00 per i percettori di reddito vitalizio indiretto e ad euro 24.000,00 per i percettori di vitalizio indiretto.

Con riferimento alla rilevanza, basti osservare che Claudio Bonfanti non ha provato l'incidenza della modesta riduzione dell'assegno vitalizio (pari a circa 220,00 euro mensili) sulla complessiva situazione reddituale. In assenza di una specifica allegazione e prova dell'entità delle somme percepite mensilmente (non solo a titolo di vitalizio) non è pertanto possibile verificare l'esistenza del sacrificio economico solo genericamente allegato.

In merito alla valutazione di manifesta infondatezza si osserva quanto segue.



Con la prima questione, il sig. Bonfanti deduce la violazione degli artt. 2, 3, 38 e 53 Cost., evidenziando che la decurtazione dell'assegno vitalizio si tradurrebbe in un prelievo tributario, in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, correlati a quello di capacità contributiva.

La censura non supera il vaglio di non manifesta infondatezza.

In primo luogo, occorre chiarire che, per poter configurare la misura in esame come tributo deve rinvenirsi la presenza degli indefettibili requisiti necessari per detta configurazione: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (cfr. Corte Cost. sentenze n. 269 e n. 236 del 2017).

Nel caso in esame non si ravvisa il requisito della “definitiva decurtazione patrimoniale” atteso che la legge regionale in esame, all'art. 3, prevede una riduzione temporanea (sino al 31.12.2018) degli importi lordi mensili degli assegni vitalizi.

Del tutto inconferente il richiamo alla legge regionale 6.12.2018 n. 19 – per effetto della quale il termine previsto dall'originario art. 3 della l. 25/2014 è stato prorogato al 31.12.2023 – atteso che trattasi comunque di misura di natura temporanea e non definitiva.

Non sussistono, pertanto, i presupposti per poter definire la riduzione in esame come un prelievo di carattere tributario.

A prescindere dalla sua qualificazione, la misura può essere censurata solo se dà luogo “ad un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio a danno di una sola categoria di cittadini (cfr. Corte Cost. 116/2013).

Occorre, pertanto, verificare se la riduzione dell'importo dell'assegno vitalizio si sia tradotta nell'intervento impositivo avente i caratteri appena indicati e se la modifica in senso sfavorevole del rapporto di durata – e, in particolare se la riduzione di una misura di carattere indennitario - sia rispettosa dei principi costituzionali invocati da parte attrice.

Il Giudice delle Leggi ha da tempo precisato “che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate



sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto” (Corte Cost. 390/1995).

Lo scrutinio relativo al principio di eguaglianza e ragionevolezza deve essere compiuto considerando i seguenti aspetti:

- il carattere temporaneo della misura (durata limitata ad un tempo predeterminato dalla legge);
- la circostanza che la misura incida solo su una categoria limitata di soggetti, nel caso di specie gli ex consiglieri percettori di vitalizio, non appare indicativo dell'esistenza di una misura discriminatoria, atteso che quando il trattamento in essere configuri una condizione di favore (condizione che non può non essere riconosciuta alla misura in esame), l'intervento riduttivo può ritenersi del tutto ammissibile in quanto rispondente ad esigenze di eguaglianza sostanziale e solidarietà sociale (cfr. Corte Edu, sentenza 8.10.2013). In merito a tale aspetto, si sottolinea, inoltre, che l'incidenza della legge regionale su di un numero ristretto di destinatari rappresenta l'inevitabile conseguenza dipende dal fatto che dell'emolumento in esame beneficia un numero alquanto contenuto di cittadini (tutti quanti, però, egualmente soggetti all'intervento riduttivo);
- la riduzione degli assegni vitalizi non trova applicazione per i soggetti più deboli, ma solo per coloro che hanno un reddito complessivo superiore ad euro 18.000,00;
- la riduzione è applicata con criteri di progressività in relazione all'importo del vitalizio percepito (cfr. art. 3, comma 2, e tabella allegata);
- tra le finalità dell'intervento è evidenziata la riduzione dei costi della politica ed il contenimento della spesa pubblica;
- la misura ha consentito un risparmio di spesa quantificabile in euro 719.473,00 annui, cfr. doc. 5 di parte convenuta.

Alla luce degli elementi appena evidenziati, deve escludersi la violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza (correlativi a quello di capacità contributiva), invocati dalla difesa di parte attrice.

Quanto al parere reso dal Consiglio di Stato il 26 luglio 2018, richiamato dalla difesa di parte attrice (pag. 13 della comparsa conclusionale) – reso con riferimento ai vitalizi parlamentari – si osserva come nello stesso non si escludeva la legittimità di interventi riduttivi, atteso che espressamente si affermava di ritenere che *«in conclusione un intervento normativo in materia debba rispettare i parametri del quadro costituzionale, tenendo conto, peraltro, delle peculiarità proprie dei cd. vitalizi, raffrontando la causa giustificativa dell'attribuzione del beneficio con la causa giustificativa dell'intervento normativo che si intende adottare, operando un bilanciamento dei diversi interessi che eventualmente vengano in conflitto»*.



Parte attrice lamenta, inoltre, la violazione degli artt. 3, 97 e 117 comma 1 Cost. (in quanto la decurtazione inciderebbe su diritti quesiti correlati a prestazioni tutelate ai sensi dell'art. 38 Cost.), e degli artt. 42, comma 3, 97, comma 1 e 117 Cost., in riferimento alla Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in quanto il prelievo forzoso finirebbe per sostanziarsi in un caso di espropriazione della proprietà privata).

Entrambe le questioni sono infondate.

In primo luogo occorre richiamare le valutazioni sopra compiute in ordine alla ragionevolezza e proporzionalità della riduzione – per un tempo determinato e secondo criteri di progressività – dell'ammontare dell'assegno vitalizio, riconducibile ad un trattamento indennitario.

In secondo luogo, occorre ribadire come la decurtazione opera solo nei riguardi di ratei maturandi e non sugli importi già percepiti.

In terzo luogo, infine, si osserva che anche nel caso di strumenti con funzione *latu sensu* previdenziale (diverse comunque da quella in esame) non sarebbe precluso al legislatore un intervento in senso riduttivo, giustificato, ad esempio, dalla situazioni economica generale e da esigenze di solidarietà. Di conseguenza, lo scrutinio di ragionevolezza dovrebbe necessariamente tenere conto delle condizioni di maggior favore godute dai titolari di vitalizio rispetto ai comuni trattamenti pensionistici (cfr. Corte dei Conti, sez. giurisdizionale Lombardia, sent. 117/2015).

Con riferimento all'asserito contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU si osserva, in via generale, che la giurisprudenza della Corte EDU riconosce in materia un ampio margine di apprezzamento alle autorità nazionali, purché le ragioni addotte non siano «manifestamente prive di ragionevole fondamento» (Corte Edu, sent. Wallishauser c. Austria, n. 14497/06, § 65) e le misure risultino “ragionevolmente proporzionate” al fine che si intende realizzare (sul punto si vedano le numerose decisioni della Corte EDU richiamate in Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere 26 luglio 2018, n. 2016/2018).

Le considerazioni sopra svolte consentono di evidenziare come il legislatore regionale - per ragioni munite di un fondamento più che ragionevole (la riduzione dei costi della politica, il contenimento della spesa pubblica e la tutela delle finanze regionali) e con interventi rispettosi del principio di proporzionalità - si sia limitato a ridurre un'indennità, solo per un periodo di tempo determinato per legge, in misura progressiva ed indubbiamente sopportabile, senza che si possa paventare la “perdita dei mezzi di sussistenza” (atteso che la riduzione non trova applicazione per coloro che hanno un reddito inferiore ai 18.000,00 euro annui), con asserita connessa lesione del diritto di proprietà.

La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è pronunciata anche in relazione alla riduzione dei trattamenti pensionistici nel settore pubblico, prescrivendo la riserva di legge, un fine



legittimo di interesse pubblico e la presenza di una misura non manifestamente priva di un fondamento ragionevole (tutti requisiti che, alla luce delle argomentazioni svolte, devono ritenersi sussistenti). Nell'individuare i criteri dello scrutinio di ragionevolezza in materia previdenziale la Corte EDU ha affermato che «*mentre una privazione totale dei diritti che comporti la perdita dei mezzi di sussistenza equivale in linea di massima alla violazione del diritto di proprietà, l'imposizione di una misura ragionevole non vi equivale*» e che «*si può tenere conto della natura della prestazione soppressa – in particolare se essa ha avuto origine da un regime pensionistico vantaggioso disponibile solo a determinati gruppi di persone*» (Corte EDU, sent. 8 ottobre 2013, ricorsi nn. 62235/12 e 57725/12).

Del pari infondata l'ultima questione di legittimità costituzionale (l'asserita violazione dell'art. 117, comma 2, lettera o) della Costituzione).

La disciplina dei vitalizi dei consiglieri regionali viene espressamente attribuita alla competenza regionale – *ex art. 123 Cost.* – dall'art. 13, comma 7 dello Statuto regionale, in forza del quale «*ai consiglieri sono corrisposte le indennità stabilite dalla legge regionale*». Essa non è invece ascrivibile alla materia (di esclusiva competenza statale) della previdenza sociale (art. 117, comma 2, lett. o) Cost.).

L'intervento legislativo statale è stato ritenuto ammissibile dalla giurisprudenza solo in quanto riferibile alla determinazione dei principi fondamentali relativi alla materia (trasversale) del «*coordinamento della finanza pubblica*» (di cui all'art. 117, comma terzo Cost.).

La censura di controparte – secondo la quale la Regione potrebbe intervenire sull'istituto, ma non sui rapporti “cessati”) – non può essere condivisa, atteso che le norme invocate (art. 14, comma 1, lettera f) del DL 138/11 e l'art. 2, comma 1, lettera m) del DL 174/2012) sono da ricondurre alla materia del coordinamento della finanza pubblica *ex art. 117, secondo comma, lettera e) Cost* (cfr. Corte Cost. 198/2012) che, per espressa previsione, necessita del concorso necessario delle regioni.

In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, la riduzione dell'importo dell'assegno vitalizio per cui è causa si traduce in una misura sopportabile, proporzionale, efficace e non discriminatoria.

Si impone, pertanto, una pronuncia di rigetto delle domande formulate da parte attrice.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

**Per questi motivi**  
**il Tribunale di Milano**  
**in composizione monocratica**  
**I sezione civile**





definitivamente pronunciando, disattesa ogni altra domanda ed eccezione, così provvede:

- 1) rigetta le domande spiegate da parte attrice;
- 2) condanna Claudio Bonfanti al pagamento delle spese di lite, in favore della Regione Lombardia e del Consiglio Regionale della Lombardia, che liquida in complessivi euro 4.100,00 (per ciascuna delle due parti convenute), oltre spese generali al 15% ed oltre i.v.a. e c.p.a. come per legge.

Milano, 15 aprile 2019

Il Giudice  
dott. Martina Flamini

