

Appunto sulla legittimità costituzionale dell'A.C. 3325 (Richetti ed altri), recante disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e uova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali

La proposta di legge in esame abolisce i vitalizi dei parlamentari ed estende nei loro confronti il sistema previdenziale contributivo vigente per i pubblici dipendenti (finalità del provvedimento). La proposta prevede che il nuovo sistema, interamente contributivo, si applichi integralmente ai parlamentari in carica e a quelli cessati dal mandato che percepiscono gli assegni vitalizi o il trattamento previdenziale nella misura definita dalla disciplina vigente al momento della maturazione del diritto (ambito di applicazione).

L'intervento legislativo andrebbe a sostituirsi ai regolamenti parlamentari e alle deliberazioni dell'ufficio di presidenza della Camera e del Senato, che regolano la materia e che - da ultimo nel 2012 - hanno superato l'istituto dell'assegno vitalizio (vigente dalla prima legislatura del Parlamento repubblicano) per introdurre un trattamento pensionistico basato sul sistema di calcolo contributivo che si applica ai parlamentari eletti dopo il 1 gennaio 2012.

La scelta di intervenire con legge è coerente con il dettato costituzionale, che all'articolo 69 prevede che "i membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge". Il legislatore ordinario ha dato attuazione a questa disposizione costituzionale con la legge n. 1261 del 1965, che la proposta di legge in esame intende modificare. Ricordiamo che una parte della dottrina ha considerato una elusione o una violazione della riserva di legge assoluta sancita dalla costituzione il rinvio che la legge fa ad atti interni alle camere in relazione alla determinazione della indennità e della diaria (Mortati e Manzella), sebbene la discrezionalità degli uffici di presidenza sia stata limitata stabilendo dei limiti (ad esempio che l'indennità mensile dei parlamentari non possa superare il 12° del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzione di presidente di sezione della corte di cassazione, art. 1 comma 1).

In seguito alla presentazione della proposta, taluni hanno criticato il ricorso alla legge per la disciplina del trattamento previdenziale, ricorrendo ad un argomento letterale, che identifica l'indennità ex art. 69 cost. con le quote mensili che recano questo nome e che si distinguerebbero dalla diaria e dal vitalizio o dal trattamento previdenziale. Mi pare questa una linea interpretativa discutibile per due ragioni:

- 1) si attribuisce al testo costituzionale (in particolare alla parola indennità) un significato che è quello identificato dal legislatore ordinario in attuazione del testo costituzionale medesimo; è appena il caso di ricordare che la scelta compiuta dall'articolo 69 della costituzione si pone in piena antitesi con l'articolo 50 dello statuto albertino, che prevedeva la gratuità delle funzioni di senatore e deputato. nel momento in cui la costituzione è stata scritta, dunque, non esisteva alcuna indennità
- 2) sembra preferibile identificare l'indennità ex art. 69 al trattamento economico (onnicomprendente) dei parlamentari, proprio in ragione della *ratio* della norma costituzionale, che collega lo svolgimento delle funzioni al versamento di un corrispettivo volto a garantire l'indipendenza del Parlamento e l'esercizio indipendente della funzione rappresentativa.

Mi pare infine doveroso ricordare che il controllo cui sono soggetti i due atti (legge e regolamento parlamentare) è bel diverso: visto che il primo può essere sindacato dalla Corte costituzionale, mentre il secondo no.

La proposta di legge in esame ha il merito di definire per via legislativa cosa debba intendersi per indennità ex art. 69 cost. All'articolo 2 del progetto, infatti, si chiarisce che l'indennità è costituita da (1) quote mensili, comprensive del rimborso di spese di segreteria di rappresentanza (rispettivamente oggi chiamate "indennità" e "diaria") e (2) trattamento previdenziale differito calcolato in base a criteri vigenti per i lavoratori dipendenti dalla pubblica amministrazione statale.

Questa definizione aggancia il trattamento previdenziale dei parlamentari a quello dei pubblici dipendenti. Possiamo chiederci se questa scelta sia costituzionalmente legittima. Mi pare che si debba rispondere positivamente a tale interrogativo, visto che la costituzione demanda al legislatore - e alla sua piena discrezionalità - la determinazione della indennità. Sono molte le scelte che il legislatore può compiere in questo ambito. L'ampia discrezionalità del Legislatore in materia è riconosciuta anche dalla Corte costituzionale (v. sent. 454 del 1997¹).

Le scelte costituzionalmente problematiche sono quelle che eliminano l'indennità ovvero che la comprimono al punto da non garantire ad ogni cittadino - a prescindere dalla condizione personale, sociale ed economica - l'accesso alla pubblica funzione (art. 51), ovvero che pregiudicano l'esercizio indipendente della funzione rappresentativa, esponendo deputati e senatori alle pressioni di interessi economici e sociali, ovvero che mettono il parlamentare nella condizione di dover svolgere una diversa attività professionale per provvedere al proprio sostentamento, sottraendo così tempo e risorse all'attività parlamentare.

La scelta di assimilare il trattamento dei parlamentari ad altri pubblici funzionari in relazione al regime previdenziale rientra tra quelle a disposizione del legislatore ed è peraltro una scelta già percorsa, per esempio, nella previsione di limiti per la determinazione della diaria e della indennità. L'assimilazione tra il parlamentare e il pubblico dipendente in relazione al trattamento previdenziale non deve però ingannare circa la natura del rapporto di lavoro. I parlamentari sono considerati **funzionari onorari** dello Stato. La figura del funzionario onorario ha carattere

¹ Ove si legge che: "la Corte, già da tempo, ha affermato che il legislatore ha l'obbligo di porre in essere le condizioni indispensabili per consentire anche ai meno abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse, come conferma anche l'art. 69 della Costituzione nell'assicurare ai membri del Parlamento la corresponsione di una indennità da stabilirsi con legge (v. sentenza n. 24 del 1968). Anche se l'istituto dell'indennità, come la Corte stessa ha avuto occasione di rilevare (v. sentenza n. 193 del 1981), si è andato estendendo dal Parlamento alle Regioni ed anche alle Province ed ai Comuni - in armonia con le tendenze delle moderne legislazioni, che, proprio al fine di cui sopra, vanno eliminando o attenuando la gratuità delle funzioni pubbliche elettive - la compiuta disciplina delle implicazioni d'ordine economico, connesse all'attività pubblica svolta, rimane nondimeno affidata, ferma restando la garanzia del posto di lavoro espressamente prevista dall'art. 51, terzo comma, della Costituzione, alle scelte discrezionali del legislatore (v., oltre alla già citata sentenza n. 193 del 1981, le sentenze n. 52 del 1997 e n. 35 del 1981).

residuale rispetto a quella del pubblico dipendente. Il funzionario onorario si configura ogni volta in cui esiste un rapporto di servizio per lo svolgimento di pubbliche funzioni, ma mancano gli elementi caratterizzanti dell'impiego pubblico:

- 1) selezione di carattere tecnico amministrativo mediante concorso (che si contrappone ad una selezione politico-discrezionale);
- 2) Inserimento strutturale del dipendente nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione (inserimento meramente funzionale del funzionario onorario);
- 3) svolgimento del rapporto secondo un apposito statuto per il pubblico impiego (che si contrappone ad una disciplina del rapporto di funzionario onorario derivante esclusivamente dell'atto di conferimento dell'incarico e della natura dello stesso);
- 4) carattere retributivo del compenso percepito dal pubblico dipendente (rispetto al carattere indennitario di ristoro delle spese rivestito dal compenso percepito dal funzionario onorario);
- 5) durata tendenzialmente indeterminata del rapporto di pubblico impiego (a fronte della normale temporaneità dell'incarico onorario).

Questa la definizione offerta da una ricorrente giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione, in particolare v. la sentenza n. 3129 del 10/4/1997.

Nonostante la specifica natura giuridica del rapporto di lavoro "politico", per una parte della dottrina, l'indennità ha carattere sostanzialmente retributivo, costituendo il corrispettivo dell'attività professionale svolta, almeno per la parte che non è direttamente volta coprire le spese legate all'esercizio del mandato. Diversamente, la Corte costituzionale ha teso a sottolineare la diversità tra indennità e retribuzione, escludendo qualsiasi assimilazione della prima alla seconda (sent. 454/1997², 289/1994³, 245/1995⁴). D'altro canto questa giurisprudenza deve essere citata con cautela, poiché nel merito non si è trattato di decisioni "a favore" dei parlamentari.

² Con la quale è dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 14, secondo comma, della legge 27 dicembre 1985, n. 816 (Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali) in base al quale il consigliere regionale, il parlamentare nazionale e quello europeo che siano anche amministratori locali non percepiscono l'indennità di funzione ma solo quella di presenza.

³ Con la quale la Corte ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale della norma (l'art. 2, comma sesto-bis, della legge 27 aprile 1989, n. 154) che estendeva ai vitalizi dei parlamentari il regime fiscale di vantaggio previsto dalla legge a favore delle rendite vitalizie, affermando che: "Il trattamento fiscale disposto a favore delle rendite vitalizie costituite a titolo oneroso dall'art. 33, terzo comma, del d.P.R. n. 42 del 1988 (con l'abbattimento al 60 per cento della base imponibile) trova, invero, la sua spiegazione sia nel fatto che dette rendite vengono costituite mediante provvista di un capitale a totale carico del beneficiario della rendita - e, pertanto, anche come forma di incentivo al risparmio privato - sia nel fatto che lo stesso beneficiario, nel momento in cui viene a godere della rendita, ha già provveduto a versare le imposte sulle quote di capitale destinate a risparmio. La riduzione della base imponibile rispetto alle rendite riscosse viene, dunque, in questo caso, a rappresentare un correttivo giustificato dall'esigenza di evitare l'onere ingiusto di una doppia imposizione. Tali presupposti non ricorrevano, invece, - in relazione al regime dei vitalizi vigente al momento dell'adozione della norma impugnata - nei confronti degli assegni erogati a favore dei parlamentari cessati dalla carica, le cui contribuzioni, oltre ad essere integrate con quote a carico dell'erario, risultavano, al pari dei contributi pensionistici,

Non c'è dubbio che la riforma prospettata modifichi radicalmente l'assetto del sistema previdenziale dei parlamentari, d'altro canto questo cambiamento non pone particolari problemi per i parlamentari eletti all'indomani dell'eventuale approvazione della proposta, ma, eventualmente, per coloro che sono attualmente soggetti ad un diverso regime e che vedranno rideterminato il proprio assegno (art. 13). È costituzionalmente legittimo questo cambiamento?

Per tentare di rispondere a questa domanda è necessario richiamare la giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale. L'andamento di tale giurisprudenza è progressivamente cambiato. Ad una prima tendenza volta ad adeguare le normative meno favorevoli a quelle più favorevoli e a limitare in senso peggiorativo i trattamenti pensionistici in essere, è seguita, a partire dalla metà degli anni '80, una maggiore attenzione della Consulta al quadro delle compatibilità economico-finanziarie, che salvaguarda la discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili. **Le scelte del legislatore volte a contenere la spesa sono state tuttavia censurate laddove manifestamente irrazionali.**

La giurisprudenza sui contributi previdenziali, vede l'affermazione dei seguenti principi:

- a) I contributi previdenziali sono versati a vantaggio di tutti lavoratori e devono essere proporzionati al reddito, con la conseguenza che **i lavoratori con redditi più alti concorrono anche alla copertura delle prestazioni a favore delle fasce più deboli della popolazione;**
- b) I contributi versati danno sempre vita al diritto del lavoratore di conseguire prestazioni previdenziali ad essi corrispondenti, Con la conseguenza che il legislatore non può prescindere al principio di **proporzionalità tra contributi versati e prestazioni previdenziali.**

I trattamenti peggiorativi dei rapporti previdenziali sono costituzionalmente plausibili, **perché non esiste alcun diritto costituzionalmente garantito alla cristallizzazione normativa, ma non si può intervenire irrazionalmente sulla normativa in vigore, pregiudicando l'affidamento del cittadino alla certezza giuridica che si radica nella normativa precedente.**

Poiché la proposta di legge in esame si inserisce in una tendenza oramai consolidata in materia pensionistica, volta al ridimensionamento della spesa e alla sostituzione del principio retributivo con quello contributivo, mi pare che l'obiettivo di rafforzare "il coordinamento della finanza pubblica e di contrastare le disparità di trattamenti previdenziali" (art. 1) possa essere considerato costituzionalmente legittimo. Al contempo mi pare vi sia anche una connessione tra tali obiettivi e gli

suscettibili di detrazione dalla base imponibile rappresentata dagli importi dell'indennità di carica."

⁴ Con la quale la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge della Regione Siciliana 30 dicembre 1965, n. 44 (Provvedimenti relativi all'Assemblea regionale siciliana), nella parte in cui fa assoluto divieto di sequestro e pignoramento dell'indennità mensile e della diaria corrisposte ai deputati dell'Assemblea regionale siciliana, anziché prevedere il sequestro e pignoramento delle stesse nella misura di un quinto.

strumenti che il legislatore mette in campo. Più complessa è la questione della “proporzionalità” tra mezzo e fine, che dipende anche degli effetti concreti della riforma sui vitalizi già in essere, effetti che personalmente non sono in grado di quantificare.

La riforma, peraltro, introduce una “valvola di sicurezza” in relazione alla erogazione di tali vitalizi, prevedendo che il futuro importo non possa essere inferiore a quello dell'assegno sociale (pari a 5.830, 76 euro annui). In ragione della differenza tra questa cifra e quella percepita in base alla normativa vigente, potrebbe discutersi di una violazione del principio dell'affidamento. Si potrebbe altresì riflettere sull'opportunità di indagare la platea dei vitalizi pregressi per capire come si compone e per valutare quale impatto la riforma avrebbe su di essa. Tale indagine potrebbe anche consentire di graduarne gli effetti della riforma nel tempo.

Considerata la natura strutturale della riforma legislativa in esame, non mi pare rilevante richiamare la giurisprudenza costituzionale in materia di contributi di solidarietà.