

**Audizione di fronte all'Ufficio di Presidenza della  
Commissione Affari Costituzionali del Senato della  
Repubblica del 5 ottobre 2017**

*Professor Giuseppe de Vergottini.*

*Sintesi dell'intervento*

a) Il disegno di legge (2888) passato alla Camera e ora presso il Senato della Repubblica all'**articolo 1** intende superare una disparità fra regime previdenziale dei parlamentari e quello dei lavoratori dipendenti dalle amministrazioni pubbliche. E questo ritenendo che l'attuale diverso regime fra le due categorie di soggetti si porrebbe in contrasto col principio costituzionale di eguaglianza fra cittadini. Quindi andrebbero estesi i criteri relativi al regime previdenziale dei pubblici dipendenti anche ai parlamentari in carica al momento di entrata in vigore della nuova legge e a quelli già cessati dal mandato.

**Va in proposito valutata la pretesa assimilazione del parlamentare al dipendente di una pubblica amministrazione. Questa supposta assimilazione è errata e da respingere.** Infatti a differenza del dipendente di una pubblica amministrazione legato da un contratto e quindi titolare di un rapporto di lavoro il parlamentare esercita un mandato politico/rappresentativo. Di conseguenza rientra in un regime speciale discendente direttamente dalla Costituzione. Quindi una qualsiasi nuova legge non dovrebbe ignorare nelle sue premesse di considerare la *specialità del mandato rappresentativo* che rende profondamente

diverso il soggetto titolare di una carica parlamentare dalla generalità dei cittadini.

La Corte di Cassazione a sezioni unite (cfr. Corte Cass. S.U. ordinanze del 20 luglio 2016, n. 14920 e 18 novembre 2016, n. 23467), decidendo in merito ai vitalizi dei consiglieri regionali, assimilabili, quelli sì ai vitalizi dei parlamentari, ha definitivamente respinto la tesi della natura di pensione del vitalizio, affermando che *"va esclusa la natura pensionistica dell'assegno in questione, avendo esso una diversità di finalità e di regime rispetto alle pensioni"*, sia pur in presenza di caratteristiche della prestazione *lato sensu* previdenziali. Anche la giurisprudenza della Corte dei Conti ha riconosciuto che *"la giurisprudenza prevalente ha raggiunto una assestata conclusione in ordine alla «natura non previdenziale» degli emolumenti erogati agli ex componenti di assemblee elettive (Corte conti sez. Lombardia 24 giugno 2015, n. 117)"*.

La previsione dell'articolo 1 è quindi viziata da sicura incostituzionalità, aggravata da quanto disporrebbe il successivo articolo 12, quarto comma, per cui *"per quanto non previsto dalla presente legge si applicano, in quanto compatibili, le norme generali che disciplinano il sistema pensionistico obbligatorio dei lavoratori dipendenti dalle amministrazioni statali"*.

\*

b) La diversa natura dell'assegno vitalizio a favore del parlamentare rispetto a quella del trattamento previdenziale del dipendente di una amministrazione è stata fissata dalla Corte costituzionale nella sentenza 289/1994, con una valutazione

sicuramente insuperata. Ha detto la Consulta che *“Tra le due situazioni - nonostante la presenza di alcuni profili di affinità - non sussiste, infatti, 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”*.

\*

c) Fissato il punto per cui appare improprio volere considerare equivalente il trattamento post mandato del parlamentare alla pensione del dipendente pubblico, **occorre considerare se, in via pregiudiziale, sia ammissibile il ricorso alla legge formale del parlamento per disciplinare i vitalizi** come già intrapreso dalla Camera approvando il disegno di legge in discussione. Tra l'altro in una simile eventualità si farebbe ricorso alla fonte legislativa per modificare quanto **in passato è stato sempre deliberato con fonte interna parlamentare (delibere dell'Ufficio di Presidenza)**, anche nell'ultimo intervento del 2012.

Nel nostro caso la legge andrebbe a modificare le delibere regolamentari assunte nel 2012 con l'introduzione di un trattamento basato sul calcolo contributivo (analogo a quello previsto per i dipendenti pubblici).

Sul punto si possono addurre argomenti sia **a favore** della legge che **del ricorso al regolamento**. A favore della legge sta una estensione in via interpretativa ai vitalizi del regime previsto per

la indennità che l'articolo 69 della Costituzione vuole determinata con legge. In tal caso la fonte dovrebbe rimanere la legge in quanto il vitalizio è visto come strettamente consequenziale alla indennità.

Preferiamo la seconda soluzione. E questo non soltanto perché nella prassi sono state in precedenza delibere interne di ambo i rami del parlamento a intervenire. Ma anche perché consideriamo prevalente *una linea interpretativa che privilegia il principio di autonomia delle due assemblee*. Dobbiamo sottolineare che il nostro sistema rimane bicamerale, anche se paritario, e quindi pur essendo inevitabili scelte di merito affini o identiche, resta il fatto che *ogni assemblea è e deve essere libera di decidere come meglio crede e quindi andrebbe rifiutata la legge quale atto bicamerale impegnante in modo identico le due camere*. Inoltre è stato giustamente notato come il ricorso alla delibera regolamentare monocamerale in caso di esigenza di modifiche offre una sicura *flessibilità*, cosa che la legge non sembra assicurare. Inoltre, il regolamento a differenza della legge, non è direttamente esposto ai rischi di coinvolgimento della Corte Costituzionale che, con evidenza, sarebbe chiamata in via incidentale a valutare la incostituzionalità della legge. L'autonomia quindi comporta il ricorso a una **fonte a competenza riservata** quale il regolamento parlamentare. Si tratta come sappiamo di una fonte primaria che non dovrebbe essere incisa da quella primaria legislativa in quanto coperta da riserva, desumibile per implicito dal disposto dell'art. 69 che impone una riserva di legge avuto esclusivo riguardo all'indennità parlamentare.

d) Affidare la disciplina alla fonte regolamentare significa anche fare affidamento sulla **autodichia delle camere**. Il che appare ammesso dalla Corte costituzionale (120/2014) in linea con la sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, in cui la stessa **Corte EDU ha riconosciuto la legittimità dell'impianto di giustizia interna delle Camere**, sulla base dell'autonomia costituzionale spettante alle medesime.

\*

e) Ove intervenisse la legge ricordiamo che questa incontrerebbe limiti che il disegno attualmente in discussione non rispetta.

Il profilo che appare più serio riguarda **la retroazione degli effetti della nuova legge sul trattamento di parlamentari cessati dal mandato**. Nel nostro ordinamento il divieto di retroattività vale in modo rigoroso unicamente per la legge penale. Nella generalità dei casi il divieto di norme retroattive previsto a livello legislativo risulta quindi cedevole. Secondo la giurisprudenza costituzionale la retroattività può giustificarsi per chiare finalità di interesse pubblico in base alla esigenza di tutelare valori di rilevanza costituzionale ma incontra i limiti della ragionevolezza e dell'affidamento (tra le tante: 170/2013). Più in dettaglio, la possibile discrezionalità del legislatore nell'emanare leggi retroattive *“incontra una serie di limiti che la Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, oltre che di norme costituzionali, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento*

*legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario”* (v. anche 6/1994; 311/1995; 432/1997; 525/2000; 206/2009; 166/2012; 277/2012 e 78/2012). I valori appena richiamati meritano tutela “*pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali*” e “*il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo*” (170/2013).

Limitiamoci a sottolineare che è pacifico che non sono costituzionalmente compatibili leggi retroattive incidenti su diritti ma, soprattutto, **non potrebbe essere violato l'affidamento maturato per il pregresso** (cfr. Corte costituzionale 310/2013).

Nel caso che ci interessa è evidente come i beneficiari dei vitalizi che sono cessati dal mandato hanno nel tempo considerato del tutto acquisito il beneficio a suo tempo deliberato secondo decisioni sicuramente legittime.

Può essere utile sottolineare come la Consulta abbia censurato ogni “*modificazione legislativa che peggiorasse, senza una inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto*” (C. cost., 14 luglio 1988, n. 822). Sempre secondo la Corte i sacrifici imposti ai beneficiari del trattamento di quiescenza sarebbero legittimi se rispondenti ad una “*inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica*” (cfr. sentenze 10 giugno 2010, n. 240; 24 ottobre

1996, n. 361) ma sempre garantendo un nesso di proporzionalità e di necessaria connessione logica tra il sacrificio richiesto agli interessati e l'entità del beneficio per il bilancio.

E nel caso dell'intervento legislativo previsto tale beneficio appare del tutto marginale.

*Conclusivamente*, premessa la non equivalenza fra *status* del parlamentare e regime del dipendente di una amministrazione pubblica, appaiono non marginali i profili di incostituzionalità di una eventuale legge nel testo oggi disponibile mentre si ritiene pertinente il ricorso alla fonte riservata parlamentare per la disciplina successiva alla cessazione del mandato.