

Audizione informale
dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali
del Senato – 26 settembre 2017 - in relazione all'esame dei progetti di
legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)

Giuseppe Tesauro

Sulla legittimità costituzionale dei seguenti disegni di legge sui vitalizi dei parlamentari:

- n. 1794 del 3 marzo 2015;
- n.2560 dell'11 ottobre 2016;
- 2699 dell'8 febbraio 2017;
- n.2857 del 13 giugno 2017
- n. 2888, approvato dalla Camera dei deputati il 26 luglio 2017.

1. Ipotesi di vizio formale

1.1.I disegni di legge citati pongono due profili di incostituzionalità: la prima attiene alla forma scelta per modificare/abrogare l'istituto dell'assegno vitalizio; la seconda riguarda il contenuto delle proposte e il contrasto con taluni principi fondamentali del nostro ordinamento.

1.2. Sotto il primo profilo viene subito da considerare l'ipotesi che le proposte siano viziate da errore formale. Specificamente, è possibile sostenere che non sia idoneo il ricorso ad una legge ordinaria per modificare l'istituto dell'assegno vitalizio, introdotto e successivamente modificato tramite regolamenti parlamentari.

1.2.1. Va segnalato che l'art. 69 Cost. contempla la riserva di legge soltanto ed esclusivamente per l'indennità che, di certo, non ricomprende l'assegno vitalizio, sebbene i due emolumenti siano strettamente collegati, rappresentando l'uno il presupposto dell'altro.

1.2.2. In particolare, l'art. 69 Cost. riconosce un vero e proprio diritto soggettivo al singolo parlamentare, ponendo a garanzia di esso la riserva di legge¹. E, difatti, a tale disposizione è stata data attuazione con la l. 31 ottobre 1965, n.1261, che ha delegato gli Uffici di Presidenza delle Camere a fissare l'ammontare dell'indennità, in nome dell'autonomia regolamentare a queste attribuite dall'art. 64 Cost. (autodichia).

1.2.3. Così, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati adotta, ai sensi dell'art. 12, par. 3 del Regolamento della Camera dei deputati, i regolamenti e le altre norme concernenti, tra l'altro, lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza dei dipendenti della Camera. Da ultimo, tale Ufficio è intervenuto sul regime previdenziale dei deputati con deliberazioni del 14 dicembre 2011 e 30 gennaio 2012, introducendo un trattamento pensionistico basato sul sistema di calcolo contributivo. Del pari, la disciplina vigente per i Senatori deriva dal "Regolamento degli assegni vitalizi degli onorevoli senatori e loro familiari", approvato dal Consiglio di Presidenza il 30 luglio 1997 (con successive modifiche ed integrazioni, l'ultima del 18 maggio 2000) e dal "Regolamento delle pensioni dei senatori", approvato dal Consiglio di Presidenza il 31 gennaio 2012. In sostanza, il trattamento previdenziale degli ex senatori – così come quello degli ex deputati - è soggetto a due distinti regimi: quello tradizionale degli assegni vitalizi, disciplinato dal Regolamento del 30 luglio

¹ L'art. 69 espressamente sancisce: "I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge".

1997 che si applica "ad esaurimento"; e quello delle pensioni disciplinate dalla delibera del Consiglio di presidenza n.113 del 31 gennaio 2012, che si applica ai Senatori in carica alla data del 1 gennaio 2012 ovvero eletti successivamente, nonché ai senatori che hanno esercitato il mandato parlamentare precedentemente a tale data e che sono stati successivamente rieletti.

1.2.4. Appare, dunque, già improprio ed irragionevole fondare una modifica radicale del vitalizio, nel senso delle proposte in parola, su una fonte normativa diversa rispetto a quella che lo ha istituito.

1.2.5. Peraltro, i regolamenti delle Camere parlamentari, volti al miglior funzionamento delle assemblee, nel quadro di un sistema delle fonti del diritto articolato in base ai criteri di gerarchia e di competenza, appaiono abilitati dalla Costituzione a sostituirsi, nella disciplina di determinate materie, ad essi riservate, alla stessa legge formale. E, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza 9/1959, compete a ciascuna Camera l'interpretazione e la garanzia dell'osservanza delle previsioni contenute nei regolamenti, pure laddove a questi ultimi il testo costituzionale espressamente rinvii². In particolare, secondo la Corte, alle Camere spetta e va riconosciuta *"una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost."*

1.2.6. Pertanto, qualora si sottraesse alle Presidenze delle Camere la competenza a disciplinare in materia di vitalizi e di pensioni, si introdurrebbero pesanti limiti alla loro potestà normativa sulle garanzie dei parlamentari. Viceversa, sarebbe necessario far leva sull'esigenza di

² Cfr. altresì Corte costituzionale 154/1985

mantenere un corretto funzionamento delle istituzioni democratiche e dei valori tutelati dalla Costituzione agli artt. 66, 67 e 69 Cost., e riaffermare la loro competenza esclusiva nel settore in parola.

2. La violazione dell'art. 67 Cost.

2.1. Sotto il profilo sostanziale, va notato che tutti i disegni di legge prevedono l'abolizione dei vitalizi e la trasformazione in pensioni sulla base del ricalcolo dei contributi versati, secondo le regole disposte per dipendenti pubblici e autonomi. In particolare, il disegno di legge n. 2699 prevede anche il rimborso, in un'unica soluzione, dei contributi già versati dai parlamentari in carica e da quelli cessati dal mandato.

2.1.2. Il disegno di legge n. 2888, approvato dalla Camera dei deputati, non soltanto è diretto *“ad abolire gli assegni vitalizi e i trattamenti pensionistici, comunque denominati, dei titolari di cariche elettive e a sostituirli con un trattamento previdenziale basato sul sistema contributivo vigente per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali”*, ma prevede altresì che le sue disposizioni *“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”*. Pertanto, qualora entrasse in vigore, la legge avrebbe effetto retroattivo.

2.1.3. Al riguardo, il co. 1 dell'art. 12, di tale disegno stabilisce che le Camere rideterminino, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, gli importi dei vitalizi e dei trattamenti previdenziali già in essere, adottando il sistema contributivo. E che l'indennità parlamentare si componga, oltre che delle quote mensili comprensive di rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza (cui si aggiunge una diaria a titolo di rimborso delle spese

di soggiorno), anche di un "trattamento previdenziale differito", calcolato in base ai criteri vigenti per i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

2.2. Una siffatta modifica del sistema degli assegni vitalizi configura una violazione dell'art. 67 Cost., ovvero del principio del libero esercizio del mandato parlamentare, in quanto verrebbe eliminata una delle garanzie riconosciute ai singoli parlamentari per tutelarne l'autonomia nello svolgimento del mandato e nell'esercizio delle relative funzioni; autonomia che i componenti delle Camere vantano anche rispetto agli altri organi costituzionali.

2.2.1. Al riguardo, è utile ricordare che l'assegno vitalizio è una "prerogativa di funzione" che fornisce garanzie non soltanto al singolo eletto, bensì alla stessa istituzione di cui fa parte. Invero, da un lato, esso è diretto ad evitare condizionamenti esterni, consentendo ai deputati ed ai senatori di dedicarsi completamente all'esercizio del mandato e, dall'altro lato, rende effettiva la libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori.

2.2.2. Di conseguenza, il principio della rappresentanza degli interessi generali verrebbe facilmente violato qualora l'elezione o l'esercizio dell'ufficio parlamentare risultasse condizionata da pressioni illecite o addirittura da corruzione o qualora non fossero rispettate le regole in materia di ineleggibilità e di incompatibilità. E, non è possibile escludere che il parlamentare possa subire pressioni o ricevere istruzioni non soltanto dall'elettore, nell'ipotesi in cui avesse stabilito particolari rapporti con questi o con il proprio partito, ma anche da soggetti o enti con i quali

avesse instaurato un rapporto di dipendenza economica o funzionale.

2.2.3. La soppressione pura e semplice degli assegni vitalizi è, quindi, destinata ad avere incidenza notevole sulle scelte di chi decide di dedicarsi alla politica, rinunciando a più remunerativi percorsi lavorativi, ma altresì su chi ha già fatto tale scelta e legittimamente confida nel trattamento previsto all'epoca della sua decisione, con gravi riflessi sull'autonomia e sull'indipendenza del Parlamento.

2.2.4. Sotto quest'ultimo profilo non è senza significato che l'istituto dell'assegno vitalizio sia stato introdotto nella seconda metà degli anni '50 per completare il sistema di garanzie economiche che il nostro ordinamento ha posto a tutela dell'indipendenza dei parlamentari e del libero accesso al mandato parlamentare di tutti i cittadini. Più precisamente, esso è complementare all'indennità di cui all'art. 69 della Cost., attribuita ai deputati ed ai senatori per assicurare che l'esercizio degli uffici parlamentari sia libero da condizionamenti economici. Come noto, la *ratio* della norma è quella di superare la concezione elitaria e di censo della rappresentanza politica che aveva caratterizzato il Parlamento prima dell'entrata in vigore della Costituzione³. Infatti, anche lo Statuto Albertino del 1848, in ossequio a tale concezione allora predominante, aveva optato per la gratuità del mandato parlamentare, stabilendo all'art.

³Già all'Assemblea Costituente, in sede di discussione dell'art. 69 (art. 66 del progetto), l'emendamento Calamandrei, volto ad introdurre il principio che l'indennità potesse essere determinata in misura più alta per quanti fossero sforniti di altri redditi, aveva suscitato una forte opposizione; anche l'on. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, si era dichiarato contrario, affermando che "l'indennità non è uno stipendio, tanto è vero che non è soggetta a ricchezza mobile, è un'indennità a rimborso di spese; ne deriva logicamente che dovrebbe essere conferita indipendentemente dalla situazione finanziaria di coloro cui è attribuita".

50 che: “Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione o indennità”.

2.2.5. Peraltro, va notato che l’art. 69 Cost. non è una disposizione isolata, ma fa sistema, in particolare, con l’art. 3 Cost., relativo al principio di eguaglianza, con l’art. 51 Cost., che sancisce l’accesso dei cittadini alle cariche pubbliche elettive in condizioni di eguaglianza e con l’art. 67 Cost., concernente la rappresentanza nazionale e il divieto di mandato imperativo.

2.2.6. Ed è in questo contesto, diretto ad assicurare il libero funzionamento del sistema democratico, che si inserisce appunto l’istituto dell’assegno vitalizio, aggiungendosi all’indennità per impedire che le cariche parlamentari possano diventare qualcosa di diverso da un ufficio disinteressato (*munus publicum*). Difatti, esso consente un esercizio del mandato libero da timori economici, anche *pro futuro*, rendendo agevole la rinuncia ad un eventuale lavoro per svolgere attività politica, nella consapevolezza di ricevere, qualora non vi fosse una rielezione, una rendita per tutta la vita.

2.2.7. In definitiva, tanto l’indennità quanto l’assegno vitalizio rientrano tra le garanzie riconosciute ai singoli parlamentari per tutelarne l’autonomia nello svolgimento del mandato e nell’esercizio delle relative funzioni. E, come ben noto, tali garanzie sono sì riconosciute al singolo membro del Parlamento, ma al fine di proteggere l’autonomia delle Camere, nonché il corretto funzionamento dei lavori dell’organo, tutelandolo da eventuali indebite ingerenze.

2.2.8. Pertanto, il rapporto tra indennità ed assegno vitalizio si risolve in una sorta di “endiadi normativa”, nel senso che l’una non avrebbe significato e valore senza l’altro, dal momento che gli interessi generali

della politica nazionale tanto più possono essere curati quanto meno i rappresentanti siano influenzati da istanze settoriali o particolari.

3. *Segue: l'errata equiparazione, ai fini pensionistici, del mandato parlamentare all'attività di lavoratore dipendente.*

3.1. In maniera esplicita, il disegno di legge n. 1794 sancisce che "Ai fini pensionistici, l'esercizio del mandato parlamentare è assimilato ad attività di lavoro dipendente".

3.1.1. È di palmare evidenza che tale assimilazione poggia su un errore sostanziale, in quanto le due categorie presentano caratteri del tutto distinti. In particolare, la carica di parlamentare è priva dei requisiti che contraddistinguono i "dipendenti pubblici", ovvero: *i)* l'accesso tramite "concorso"; *ii)* la controparte datoriale; *iii)* la eterodeterminazione della prestazione di lavoro; *iv)* la retribuzione prefissata ed a cadenza mensile; *v)* la diretta correlazione dell'attività lavorativa prestata con i fini istituzionali perseguiti; *vi)* l'orario predeterminato e assoggettato a controllo; *vii)* il carattere continuativo, professionale e in via prevalente, se non esclusiva, delle prestazioni effettuate⁴.

3.1.2. Il rapporto che i parlamentari hanno con lo Stato è, invece, quello di un servizio onorario desumibile dall'originalità delle funzioni svolte, dalla temporaneità dell'incarico e dal carattere del mandato che non si instaura in seguito all'espletamento di una procedura concorsuale, fondata su criteri selettivi tecnico-amministrativi, bensì tramite scelte elettorali. La specificità del "lavoro" politico rende quella del parlamentare una

⁴In tal senso v.: Consiglio di Stato, sez. V, 5 novembre 2012, n. 5594; Consiglio di Stato, sez. V, 18 aprile 2012, n.2249; Consiglio di Stato, sez. lav. 21 novembre 2013, n.26193.

professionalità non tecnica, ma appunto politica che, in virtù del principio di rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), si esprime innanzitutto nel perseguimento di interessi generali e non personali o particolari⁵.

3.1.3. In breve, il parlamentare è un funzionario onorario; qualifica che viene attualmente definita in termini negativi, identificandosi in una funzione pubblica priva dei caratteri del pubblico impiego⁶.

3.2. Pertanto, sebbene gli assegni vitalizi presentino, soprattutto dopo la riforma del 2011, sempre più aspetti simili a quelli del trattamento di quiescenza, quali la reversibilità e l'adeguamento automatico, oltre a condizioni più favorevoli per la maturazione e la misura del beneficio, essi non hanno la natura né il fondamento giuridico delle pensioni ordinarie percepite dai lavoratori pubblici. Vale a dire che l'assegno vitalizio, pur avendo carattere previdenziale, non è una pensione⁷. Al contrario, esso è configurabile come diritto soggettivo di natura pecuniaria, strettamente correlato all'indennità (che non è uno stipendio), in quanto nasce nel momento in cui si assume la funzione di parlamentare e si incominciano ad accantonare somme ai fini previdenziali/mutualistici.

3.3. In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza che a più riprese ha negato che l'assegno vitalizio sia assimilabile al trattamento pensionistico riconosciuto ai dipendenti pubblici. In particolare, la Corte costituzionale

⁵Cfr., a titolo esemplificativo, G. FERRARI, voce *Funzionario onorario*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, vol. VI, p. 605 ss.

⁶Anche la Corte di Cassazione sez. un., 10 aprile 1997, n. 3129, ha precisato che la figura del funzionario onorario ha carattere residuale rispetto a quella del pubblico dipendente.

⁷Peraltro, esse non vengono pagate dall'Inps (come per tutti gli altri lavoratori), ma pesano direttamente sui bilanci di Camera e Senato.

ha espressamente affermato che in un regime democratico a larga base popolare e nell'ambito del quale il potere non è riservato soltanto ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio, il legislatore ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche nell'esercizio delle funzioni a queste connesse (17 aprile 1968, n.24). Inoltre, ha chiarito 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"*. Ed ha poi precisato che la diversità risulta più evidente con riguardo ai *"vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato, dal momento che questo particolare tipo di previdenza ha trovato la sua origine in una forma di mutualità (Casse di previdenza per i deputati ed i senatori istituite nel 1956) che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico"*. Infine, ha aggiunto: *"L'evoluzione che, nel corso del tempo, ha caratterizzato questa particolare forma di previdenza ha condotto anche a configurare l'assegno vitalizio - secondo quanto è emerso dai dati acquisiti presso la Presidenza delle due Camere - come istituto che, nella sua disciplina positiva, ha recepito, in parte, aspetti riconducibili al modello pensionistico e, in parte, profili tipici del regime delle assicurazioni private. Con una tendenza che di recente ha accentuato l'assimilazione del regime dei contributi a carico dei deputati e dei senatori a quello proprio dei premi assicurativi"* (sentenza del 13 luglio 1994, n. 289).

- 3.3.1.** Sugli assegni vitalizi ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte di Cassazione che ha ritenuto *“irrelevante discettare se le caratteristiche oggettive del trattamento abbiano o meno natura previdenziale”*, per poi rilevare la *“diversità sostanziale e giuridica rispetto ad un trattamento previdenziale o pensionistico conseguente ad un rapporto di lavoro, pubblico o privato che sia”* (Cass. civ. sez. trib. sent. 24/11/2010, n. 23793).
- 3.3.2.** L'orientamento espresso con questa sentenza è stato confermato più volte dalla Suprema Corte. Essa ha escluso l'applicabilità ai vitalizi di una disposizione tributaria che trova presupposto applicativo nella natura previdenziale, affermando che ad essi non può essere riconosciuta tale natura e che il vitalizio *“si differenzia dalle prestazioni di natura pensionistica, come risulta sia dal tenore letterale della disposizione, sia dai principi espressi dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 289/1994”* (Cass., Sez. Trib., sent. 1.10.2010, n. 20538). E, successivamente, ha confermato che *“L'assegno vitalizio spettante ai parlamentari cessati dal mandato presenta caratteri non riconducibili ad un trattamento pensionistico”* (Cass. Civ. Sez. I, sent. 20.6.2012, n. 10177).
- 3.3.3.** Anche la Corte dei conti ha rilevato che nessuna norma vigente attribuisce testualmente natura pensionistica all'assegno vitalizio. Ed ha poi specificato che non è possibile assimilare, sotto il profilo previdenziale l'assegno vitalizio con quello pensionistico in senso proprio, sebbene siano presenti *“talune affinità funzionali o strutturali tra trattamenti riconosciuti da lex specialis a funzionari onorari e pensioni erogate da lex generalis a pubblici dipendenti (versamenti contributivi, erogazione al raggiungimento di una certa età etc.)”* (Corte dei conti, sez. Lombardia, 24 giugno 2015, n.117).

4. Gli assegni vitalizi ed i diritti quesiti

4.1. Come detto, le proposte oggetto del presente parere intendono abolire completamente il regime degli assegni vitalizi, estendendo il sistema previdenziale, identico a quello vigente per i lavoratori dipendenti ed autonomi, sia agli *ex* parlamentari sia ai parlamentari in carica.

4.1.1. Sta di fatto che esse incidono sostanzialmente su taluni diritti quesiti dei parlamentari, in quanto i deputati ed i senatori che nel corso del mandato hanno dovuto, obbligatoriamente, versare un contributo previdenziale, hanno acquisito un diritto ad ottenere un beneficio previdenziale per il futuro. In altre parole, il trattamento previdenziale previsto dai regolamenti delle Camere nel periodo in cui i parlamentari versavano i contributi può essere considerato un diritto acquisito, teso a garantirli da spiacevoli sorprese e da danni economici rilevanti sul futuro vitalizio.

4.1.2. Non va dimenticato, però, che, quantunque il rispetto dei diritti quesiti rappresenti un caposaldo del nostro ordinamento, la Corte costituzionale ha ritenuto legittime le misure che modificano *in peius* i trattamenti previdenziali, autorizzando un intervento legislativo su posizioni giuridiche soggettive (stipendi, salari, pensioni, indennità, etc.) già acquisite, modificandole e riducendole (sentenza 390/1995)⁸; a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sentenza 263/2002)⁹. Infatti, la medesima Corte ha più volte sottolineato la “funzione sociale” e “alimentare” del

⁸Sentenza 20-26 luglio 1995.

⁹*Ex plurimis*, Corte cost., sentenze: 11 giugno 1999, n. 229; 17 luglio 2000, n. 374; 17 maggio 2001, n. 136.

trattamento pensionistico erogato (oltre che della retribuzione in costanza di rapporto), facendone di fatto derivare una particolare protezione¹⁰.

4.1.3. E, in assenza di una regola certa tra ciò che può considerarsi legittimo e ciò che non lo è, la medesima Corte ha individuato, nei principi di legittimo affidamento e di ragionevolezza, i confini entro cui possa muoversi un intervento legislativo di modifica di *status* già acquisiti. Il “principio di affidamento” è stato indicato espressamente dalla Corte delle Leggi come “principio di civiltà giuridica”, nel senso che il cittadino ha il diritto (costituzionalmente garantito) di “fare affidamento” sui diritti che l’ordinamento giuridico gli riconosce e sui quali, conseguentemente, ha organizzato la propria vita e ha fatto scelte personali, familiari, professionali, sociali, economiche e finanziarie. Se, pertanto, lo Stato, dinanzi ad una grave crisi economica, si trovi nelle condizioni di dover “tagliare” diritti precedentemente accordati, deve tener presente tale principio e contemperare le due esigenze (diritti) dell’affidamento del cittadino nell’ordinamento giuridico e delle necessità della finanza pubblica. Così, nella sentenza n. 166/2012¹¹, la Corte costituzionale ha affermato che il principio del legittimo affidamento trova sì copertura costituzionale nell’art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve essere consolidata, dall’altro, l’intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei

¹⁰ Cfr. Corte cost., 15 gennaio 1966, n. 3. Ed inoltre: Corte cost., sentenze: 3 luglio 1967, n. 78; 19 luglio 1968, n.112; 17 febbraio 1972, n. 25.

¹¹ Sentenza 27 giugno 2012.

rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto¹².

4.1.4. Nella stessa scia si collocano numerosissime altre sentenze sia della Corte Costituzionale, sia del Consiglio di Stato, sia della Corte di Cassazione. Quest'ultima ha escluso la possibilità di modificare gli effetti anteriori che, *"pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti"* (Cass. Civile, sez. III, 11-04-1975, n. 1384). Ne consegue che le nuove norme non estendono la loro efficacia ai fatti compiuti sotto il vigore della legge precedente, benché dei fatti stessi siano pendenti gli effetti (teoria dei *facta praeterita*).

4.1.5. Del pari, con la sentenza 8 gennaio 2015, n. 53, la Corte di Cassazione, sez. lavoro, ha stabilito che il diritto soggettivo alla pensione può essere limitato, ma lo *ius superveniens* non può oltrepassare il limite della ragionevolezza, e tale *"limite costituzionale imposto al legislatore induce a maggior ragione a ritenere contrario al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost., comma 2) l'atto infralegislativo, amministrativo o negoziale, con cui l'ente previdenziale debitore riduca unilateralmente l'ammontare della prestazione mentre il rapporto pensionistico si svolge, ossia non si limiti a disporre per il futuro con riguardo a pensioni non ancora maturate"*.

¹²*Ex multis*: sentenze 14 luglio 1988, n. 822; 12 dicembre 1990 n.573; 26 luglio 1995, n. 390; 4 novembre 1999, n. 419.

A conferma di tale orientamento sempre la Corte di Cassazione ha precisato poi che *“i lavoratori che al momento dell’entrata in vigore delle leggi di riforma avevano già maturato i requisiti per la pensione secondo la precedente normativa, pur senza aver presentato domanda di pensionamento, conservano il diritto ad avvalersi dei requisiti precedenti più favorevoli”* (sentenza 1 dicembre 2003, n. 1883).

4.1.6. Il principio della certezza del diritto e la irretroattività della legge non escludono, quindi, che in presenza di una ragionevole motivazione, possano essere modificati *in peius* i trattamenti previdenziali, a condizione, però, che non si sostanzino in regolamenti irrazionali e non inibiscano l’affidamento del cittadino nella certezza giuridica.

4.1.7. Pertanto, procedendo per analogia ed utilizzando i principi elaborati dalla giurisprudenza in materia pensionistica, è possibile affermare che il diritto all’assegno vitalizio diventa *“quesito”* (con i limiti suddetti) soltanto nel momento in cui l’interessato maturi i requisiti per beneficiarne. È, dunque, tale circostanza che determina il nascere di un vero e proprio diritto soggettivo con l’applicazione del conseguente trattamento di quiescenza secondo le norme in vigore. Cosicché una volta maturato il diritto all’assegno vitalizio, questo non può essere ridotto o soppresso, neppure adducendo generiche ragioni finanziarie, poiché ciò lederebbe l’affidamento del parlamentare, tutelato dall’art. 3 Cost., nella consistenza economica del proprio diritto soggettivo.

4.1.8. Ma, fintantoché non abbia maturato i requisiti per beneficiare dell’assegno vitalizio, l’interessato potrà vantare soltanto *“un’aspettativa ad un determinato trattamento di quiescenza”* (Consiglio di Stato, sez. V, 28 febbraio 1987, n. 140) e non potrà lamentare eventuali modifiche *in peius* delle disposizioni che vanno ad incidere sul suo trattamento.

4.1.9.In sostanza, se è vero che una nuova disposizione non può trovare applicazione nei riguardi di rapporti giuridici che hanno esaurito i propri effetti, altrettanto non può dirsi con riferimento ai rapporti di durata.

5. Conclusioni

5.1. Alla luce dei rilievi svolti, è possibile trarre le seguenti conclusioni, che possono tradursi in altrettante questioni di legittimità rispetto principalmente agli artt. 3, 67 e 69 della Costituzione.

5.1.2. Innanzitutto, potrebbe essere prospettato un vizio formale grave che inficerebbe la validità della legge (qualora una delle proposte fosse adottata); cioè potrebbe lamentarsi che una legge ordinaria non possa essere adottata in una materia riservata ai regolamenti parlamentari. È chiaro che se si facesse valere il difetto di titolarità, allora verrebbe meno la motivazione a far valere ogni altro vizio sostanziale.

5.1.3. In secondo luogo, occorre ribadire che i parlamentari non sono impiegati dello Stato, bensì funzionari onorari, ovvero agenti non stipendiati e non professionisti. E, al di là del *nomen iuris*, l'assegno vitalizio (oggi pensione) non è riconducibile alla categoria delle pensioni tradizionalmente intese, ma qualificabile soltanto ed esclusivamente in relazione alla funzione che il parlamentare è chiamato a svolgere ed alle sue peculiarità. In questo si risolve la sua *ratio*, ovvero nell'esigenza di assicurare al parlamentare un esercizio del mandato libero da pressioni e condizionamenti (anche per il futuro) derivanti dal bisogno economico.

5.1.4. Pertanto, gli assegni vitalizi maturati dagli *ex* parlamentari non possono essere soggetti a revisione, né essere ricalcolati *sic et simpliciter* come pensioni tradizionalmente intese. Né è possibile prospettare, nell'ipotesi di abolizione dell'istituto, un eventuale recupero delle somme

versate, in quanto la restituzione è incompatibile con i principi fondamentali di un sistema solidaristico obbligatorio.

5.1.5. Inoltre, sembra che il fine enunciato dal disegno di legge 2888 “contrastare la disparità di criteri e trattamenti previdenziali” non tenga conto che le attuali diversità di tali trattamenti rispecchiano una diversità strutturale di categorie non comparabili (parlamentari/lavoratori dipendenti) e che l’art. 3 Cost. impone che siano trattate in modo eguali situazioni eguali, ma in modo diverso situazioni diverse.

5.2. In terzo luogo, va notato che la soppressione dell’istituto del vitalizio si traduce: *i)* per i parlamentari che hanno già maturato i requisiti necessari per essere collocati a riposo, nella violazione di un vero e proprio diritto soggettivo (diritto quesito) a godere del trattamento di quiescenza secondo le norme in vigore in quel momento; *ii)* per i parlamentari che non hanno ancora tali requisiti, nella violazione del principio del legittimo affidamento e di buona fede; infatti, tali principi richiedono che sia sempre assicurato il rispetto della legittima aspettativa ad un determinato trattamento di quiescenza nel caso di ripetizione di somme versate in buona fede.