

PRIME OSSERVAZIONI SUI RECENTI PROVVEDIMENTI DI RIDETERMINAZIONE DEGLI ASSEGNI VITALIZI PER GLI EX PARLAMENTARI E PER I CONSIGLIERI REGIONALI

JURI ROSI*

Sommario

1. La deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati n. 14/2018. - 2. L'idoneità della fonte normativa. - 3. Profili di legittimità costituzionale della ridefinizione dei trattamenti degli ex parlamentari. - 4. Responsabilità dei membri dell'Ufficio di Presidenza della Camera e del Consiglio di Presidenza del Senato per l'adozione di provvedimento diverso dalla legge. - 5. Contenuti dell'articolo 75 del disegno di legge di bilancio per il 2019. - 6. Le affinità lessicali con il decreto legge Monti del 2012. - 7. Aspetti critici dell'articolo 75 del disegno di legge di bilancio per il 2019 e considerazioni conclusive.

Suggerimento di citazione

J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatorio-sullefonti.it>

* Dirigente Servizio legislazione e affari europei nell'Assemblea legislativa della Regione Umbria.
Contatto: juri.rosi@alumbria.it

1. La deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati n. 14/2018

La decisione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati del dodici luglio 2018¹, ed il più recente provvedimento del Consiglio di presidenza del Senato², hanno sancito il definitivo tramonto degli assegni vitalizi. Anche il disegno di legge di bilancio per il 2019, nel proporre analoga iniziativa rispetto agli equivalenti assegni erogati da parte delle regioni, si pone sullo stesso solco della scelta effettuata dai due rami del Parlamento³.

L'atto della Camera dei deputati, il primo ad essere stato approvato, ha indubbiamente rappresentato il punto di riferimento su cui si sono successivamente basati sia il Senato, sia il Governo nella sua proposta riguardante gli interventi regionali.

La decisione è stata preceduta da approfondimenti di ordine giuridico circa la prerogativa della Camera di disciplinare la materia dei trattamenti previdenziali dei deputati cessati dal mandato. L'Ufficio di presidenza si è avvalso anche del supporto tecnico-metodologico dell'INPS, il quale ha elaborato appositi coefficienti di trasformazione del monte contributivo maturato dai percettori delle prestazioni previdenziali per gli anni anteriori al 1996 e per le età inferiori i cinquantasette anni e superiori a settanta anni; coefficienti non previsti dall'ordinamento giuridico prima di questa occasione.

L'operazione è consistita nella rideterminazione secondo il metodo di calcolo contributivo della misura degli assegni vitalizi, delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* e dei trattamenti di reversibilità maturati sulla base della normativa vigente al 31 dicembre 2011, data che ha segnato il passaggio al sistema contributivo anche per i deputati che non avevano maturato cinque anni di contributi.

Dall'1 gennaio 2019, quindi, le tipologie di assegni citati saranno ricalcolati moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica di ciascun deputato alla data di decorrenza dell'assegno.

¹ Deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 14 del 12 luglio 2018: "Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011".

² Deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6, del 16 ottobre 2018 "Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011".

³ Articolo 75, comma 2 del disegno di legge di bilancio per il 2019: "La rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere di cui al comma 1 è definita, sentita, entro il 31 marzo 2019, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, secondo il metodo del calcolo contributivo".

La rideterminazione sarà soggetta a meccanismi di correzione per evitare effetti distorsivi. Il nuovo assegno non potrà superare l'importo di quello erogato sulla base delle precedenti regole ed allo stesso tempo non potrà comunque essere inferiore all'importo determinato moltiplicando il montante contributivo individuale maturato da un deputato che abbia svolto il mandato parlamentare nella sola XVII legislatura, rivalutato annualmente secondo i criteri individuati dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza per il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età anagrafica di sessantacinque anni vigente al 31 dicembre 2018⁴.

Nel caso in cui l'entità degli assegni come rideterminati risulti ridotto in misura superiore al cinquanta per cento rispetto all'importo dell'assegno vitalizio previsto dalle regole precedenti, l'ammontare minimo determinato nei modi accennati poco sopra sarà aumentato della metà.

In ogni caso l'Ufficio di presidenza della Camera potrà aumentare fino ad un massimo del cinquanta per cento l'ammontare degli assegni in favore di coloro che ne facciano domanda sulla base di: a) percezione di altri redditi di ammontare non superiore alla misura annua dell'assegno sociale (escluso ogni computo di reddito derivante dagli immobili destinati ad abitazione principale); b) patologie gravi che richiedono la somministrazione di terapie salvavita, ovvero, alternativamente, stati patologici sottesi a situazioni di invalidità riconosciuta in misura pari al cento per cento.

I trattamenti previdenziali rideterminati nei modi stabiliti dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera sono soggetti a rivalutazione annua secondo le modalità stabilite dal Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati⁵.

⁴ Il comma 8, dell'articolo 2 della deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati prevede che: "L'importo degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, diretti e di reversibilità, rideterminati ai sensi della presente deliberazione è rivalutato annualmente sulla base dell'indice ISTAT di variazione dei prezzi al consumo (FOI) sino al 31 dicembre 2018".

⁵ Per un contributo sui recenti interventi di revisione degli assegni agli *ex*-parlamentari, G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in www.forumcostituzionale.it,

2. L'idoneità della fonte normativa

Il Senato ha affrontato la questione del taglio dei vitalizi nella seduta del 16 ottobre 2018⁶. La scelta di operare con deliberazione del Consiglio di presidenza è conseguente ad approfondimenti svolti da parte della Commissione speciale del Consiglio di Stato⁷.

L'interessante ricostruzione del metodo di scelta della fonte normativa più idonea si sviluppa sulla considerazione che i regolamenti parlamentari costituiscono fonti dell'ordinamento giuridico generale, di rango primario sul piano formale e sostanziale, per diretto riconoscimento della Costituzione (articoli 64, comma primo e 72, commi primo e secondo). In assenza di riserva assoluta di legge i regolamenti di Camera e Senato possono prevedere l'adozione di regolamenti (minori o derivati), anche ad opera dell'Ufficio di Presidenza della Camera e del Consiglio di Presidenza del Senato, volti all'auto-normazione di vari aspetti organizzativi e di funzionamento di ciascun ramo del Parlamento.

In tale prospettiva anche i regolamenti c.d. minori, traggono fondamento (mediato) dall'autonomia normativa attribuita a ciascuna Camera dall'articolo 64 della Costituzione ed hanno, nel quadro delle fonti del diritto, lo stesso valore primario che viene attribuito alla legge ordinaria, rispetto alla quale si pongono in rapporto sia di formale equiordinazione, sia di specialità, quest'ultima basata sul criterio della competenza. Se la riserva di competenza non è assoluta ma semplicemente relativa si può generare una potenziale concorrenza tra legge ordinaria e regolamento minore e, di fatto, l'alternativa tra le due fonti si basa sulla necessità o meno di coinvolgere nel procedimento formativo l'altro ramo del Parlamento.

Nel momento in cui la Costituzione non formula alcuna riserva espressa sarà possibile la rimessione della materia alla fonte regolamentare; quest'ultima ipotesi si concretizza in molti casi di disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere, temi per i quali i regolamenti, anche quelli cosiddetti di diritto parlamentare amministrativo, rappresentano fonti costituzionalmente preferite⁸.

Ripercorso il ragionamento svolto dal Consiglio di Stato sulla base del quale si è fondata la scelta del Consiglio di presidenza del Senato, al fine di individuare lo strumento normativo maggiormente idoneo ad operare il ricalcolo con

⁶ Deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6, del 16 ottobre 2018 "Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011".

⁷ Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018 (numero affare 01403/2018), parere 3 agosto 2018, n. 2016.

⁸ N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*. In *Rivista AIC*, Fasc. 3/2017, 17 ottobre 2017, pp. 3 e 4.

metodo contributivo dei vitalizi è utile prendere a riferimento il dato costituzionale.

I vitalizi, quale componente del trattamento economico dei parlamentari, vanno così inquadrati anche alla luce dell'articolo 69 della Costituzione, in base al quale l'indennità dei membri del Parlamento è stabilita dalla legge. Il loro trattamento economico è infatti attualmente regolato dalla legge 1261/1965.

E' però da notare come non vi sia uniformità di posizioni in ordine alla riconducibilità dei vitalizi alla riserva di legge, circoscritta, sul piano formale, alle indennità⁹. Si spazia da posizioni attestate sull'esistenza di una riserva di regolamentazione parlamentare, incardinata sul criterio della competenza e su ragioni di ordine costituzionale, fino alla negazione dell'esistenza della riserva di cui all'articolo 64 della Costituzione per i regolamenti minori.

Chi propende per la riserva di regolamento basa le proprie convinzioni innanzitutto sul dato costituzionale, in sé sufficiente a ricomprendere le delibere degli Uffici di presidenza dei due rami del Parlamento tra le fonti costituzionalmente attribuite alle Camere. Nessun'altra fonte primaria, quindi certamente non la legge ordinaria, potrebbe disciplinare materie coperte da riserva di regolamento parlamentare¹⁰. A ciò si sommano considerazioni relative all'autonomia reciproca di Camera e Senato ed alla necessità di impedire l'interferenza di un ramo del Parlamento sull'altro¹¹.

Inoltre, è stato anche segnalato il rischio di cessione del monopolio parlamentare per la disciplina dei trattamenti vitalizi e pensionistici nel momento in cui dovesse ammettersi la legittimità di un intervento per mezzo della fonte legislativa. In tal caso non potrebbe escludersi l'adozione di atti aventi forza di legge, con la conseguenza di veder compromessa la stessa forma di governo parlamentare¹².

⁹ Nel senso di ritenere corretta l'adozione di delibere degli Uffici di presidenza dei due rami del Parlamento per disciplinare i vitalizi G. TESAURO, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato del 26 settembre 2017, in relazione ai progetti di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, Prima Commissione permanente (Affari costituzionali), XVII legislatura, Comunicazione nella Seduta n. 510 del 26 settembre 2017, pag. 2, in www.senato.it; G. DE VERGOTTINI, *Audizione di fronte all'Ufficio di presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato del 5 ottobre 2017*, Prima Commissione permanente (Affari costituzionali), XVII legislatura, Comunicazione nella Seduta n. 514 del 10 ottobre 2017, pag. 4, in www.senato.it.

¹⁰ G. TESAURO, documento citato. Per una recente espressione della Corte costituzionale sul tema in esame si veda la sent. n. 120/2014, punto 4.2 del considerato in diritto: "Nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire".

¹¹ Corte costituzionale, sent. 22 ottobre 1975, n. 231. Punto 5 del considerato in diritto.

¹² G. AZZARITI, *Audizione del 28 settembre 2017 della Commissione I affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 2888, in materia di abolizione dei vitalizi*.

Per contro, il trattamento economico in favore dei parlamentari cessati viene concepito come proiezione dell'attribuzione agli stessi di un'indennità di mandato e si sostiene che la riserva di regolamento di cui all'articolo 64 della Costituzione non abbia fino ad ora operato per i regolamenti parlamentari minori. La riserva sarebbe quindi da circoscrivere ad esigenze di indipendenza e funzionamento delle Camere mentre la riduzione degli emolumenti esulerebbe da tale contesto. Si verserebbe, pertanto, in una condizione che consente di scegliere se intervenire con legge o con regolamento¹³.

Altra fondamentale conseguenza discendente dalla scelta dello strumento normativo riguarda la possibilità di azionare un giudizio di legittimità costituzionale; opzione preclusa nei confronti di un regolamento parlamentare. Risulta pacifico infatti che i regolamenti parlamentari, non rientrando espressamente tra le fonti-atto individuate nell'articolo 134, primo alinea della Costituzione (relativo alle leggi e agli atti aventi forza di legge), non possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso alla Corte¹⁴. Agli atti di autonomia normativa regolamentare delle Camere è riconosciuta una garanzia verso ogni altro potere¹⁵. Anche in virtù di questo scenario vi è chi privilegia l'adozione dello strumento legislativo al fine di una più completa protezione degli interessi di tutti i soggetti coinvolti¹⁶.

Nei fatti, dagli anni cinquanta in poi la materia è sempre stata regolata in via di prassi con deliberazioni degli organi di vertice dei due rami del Parlamento, compresa l'introduzione del sistema cosiddetto contributivo nel 2012, fino alla perdita del diritto alla corresponsione del vitalizio a seguito di condanna per determinati reati ed all'introduzione di un contributo di solidarietà *una tantum*.

Prassi che sembra essere stata avallata anche da parte della Corte costituzionale nel momento in cui ha riconosciuto che l'assegno vitalizio riconosciuto ai parlamentari è assoggettato ad un "*regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere*"¹⁷. Da questa indicazione di "sufficienza" del regolamento il Consiglio di Stato, nel proprio documento, afferma la discrezionalità delle Camere nella scelta dello strumento normativo,

¹³ G. CERRINA FERONI, Audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge di n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi), pagg. 14 e 15. Posizione fermamente contraria, invece, all'affermazione del principio di preferenza per la legge è espressa da A. PACE, Parere *pro-veritate* sullo schema di delibera concernente la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli on. Senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità (AP 15-01), trasmesso al Presidente del Senato il 24 marzo 2015.

¹⁴ Corte Costituzionale, sent. n. 120/2014, punto 4.2 del considerato in diritto.

¹⁵ Corte Costituzionale, sent. n. 154/1985, punto 5.1 del considerato in diritto.

¹⁶ G. CERRINA FERONI, documento citato.

¹⁷ Corte Costituzionale, sent. n. 289/1994. Punto 3 del considerato in diritto.

accettando l'idea sia di una concorrenza alternativa, sia di una concorrenza cumulativa facoltativa tra le fonti regolamentare e legislativa. La seconda resterebbe preferibile nell'ottica del conseguimento di una disciplina uniforme dei regimi tra i due rami del Parlamento¹⁸.

Un'ultima circostanza che merita di essere accennata riguarda il fatto che in linea di principio l'imposizione di prestazioni patrimoniali per mezzo di regolamenti minori cozza con il principio di cui all'articolo 23 della Costituzione, in base al quale *“nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*. Nel momento in cui l'assegno vitalizio entra a far parte del patrimonio del percettore può essere decurtato ma l'assenza di una espressa previsione di legge rischia di spingere gli atti regolamentari adottati nell'alveo dell'arbitrarietà.

3. Profili di legittimità costituzionale della ridefinizione dei trattamenti degli ex parlamentari

L'individuazione dei requisiti e dei limiti degli interventi normativi peggiorativi di diritti già maturati è tema ampiamente approfondito in giurisprudenza. Ogni iniziativa in tal senso deve rispettare i parametri del quadro costituzionale, avendo presenti le peculiarità proprie dei vitalizi, comparando le ragioni dell'attribuzione del beneficio con quelle dell'intervento normativo che si intende adottare. Alla base di ogni iniziativa occorre quindi operare un bilanciamento dei diversi interessi che vengono in conflitto.

La giurisprudenza costituzionale ha da sempre valorizzato il principio del legittimo affidamento quale elemento fondamentale dello Stato di diritto, pur ammettendo modifiche sfavorevoli della disciplina dei rapporti di durata che si mantengano entro i limiti di regolazioni razionali e non arbitrarie¹⁹. Si tratta di un principio che funge da limite generale - ma non incondizionato - ad interventi normativi con efficacia retroattiva²⁰.

La Corte costituzionale ha nel tempo enucleato una serie di ulteriori parametri di riferimento per la valutazione di ragionevolezza e non arbitrarietà

¹⁸ Per una valutazione critica dell'utilizzo dei regolamenti minori quale strumento volto ad incidere sugli emolumenti dei parlamentari e degli ex-parlamentari si veda R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto* *Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018, a giudizio del quale il parere del Consiglio di Stato (nota 11), non ha dimostrato la connessione tra la competenza dei regolamenti ed il momento applicativo dell'autonomia costituzionale dell'organo che li adotta.

¹⁹ Corte Costituzionale, sentt. n. 349/1985; n. 822/1988; n. 155/1990; n. 39/1993.

²⁰ Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che le leggi aventi effetto retroattivo e giudicate un'ingerenza legislativa, possono essere compatibili con il requisito di legalità previsto dall'Articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (cfr. *Maurice c. France* [GC], n. 11810/03, § 81, CEDU 2005 IX; *Draon c. France* [GC], n. 1513/03, § 73, 6 ottobre 2005, e *Kuznetsova c. Russia*, n. 67579/01, § 50, 7 giugno 2007).

dell'intervento normativo che determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi perfetti. Di recente affermazione sono il riconoscimento del valore della causa posta alla base della modifica della disciplina che regola la materia e delle finalità che con essa si intendono raggiungere; causa normativa che deve essere adeguata²¹. In altra occasione per la legittimità della modificazione legislativa peggiorativa che incide in maniera consistente e definitiva nella fase di godimento dovuta ad una condizione di quiescenza è stata richiesta l'esistenza di una esigenza inderogabile che potesse giustificare l'erosione di aspettative legittimamente maturate nel tempo²².

La consistenza della situazione giuridica soggettiva che si assume lesa da una nuova disciplina normativa, e quindi la solidità dell'affidamento, rappresenta un altro parametro dirimente²³. Su tali basi è stata esclusa la sussistenza della legittima aspettativa all'invarianza di canoni concessori (maturata) dopo un limitato arco temporale, inidonea pertanto a ledere il principio di certezza del diritto.

Il complesso delle situazioni sopra evidenziate contribuisce alla valutazione di ragionevolezza nell'ambito del bilanciamento tra il conseguimento dell'interesse pubblico attraverso la modifica normativa, da un lato, e la salvaguardia del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche consolidate in vigenza di norme previgenti, dall'altro²⁴.

In materia previdenziale la giurisprudenza della Corte costituzionale è giunta a conclusioni molto stringenti in relazione ai provvedimenti temporanei che hanno stabilito contributi di solidarietà a carico dei trattamenti particolarmente elevati. Caratteristiche indispensabili di tali opzioni devono essere la temporaneità dell'intervento, la non ripetitività della misura, la necessità di intervenire a causa di situazioni di crisi contingenti del sistema previdenziale, la ragionevolezza e proporzionalità, la salvaguardia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica al mantenimento del trattamento maturato, l'utilità ed il beneficio nei confronti di fasce sociali deboli nell'ambito dello stesso sistema previdenziale²⁵.

²¹ Corte Costituzionale, sentt. n. 92/2013 e n. 34/2015.

²² Corte Costituzionale, sent. n. 349/1985, punto 5 del considerato in diritto.

²³ Corte Costituzionale, sentt. n. 64/2014; n. 302/2010; n. 16/2010; n. 124/2010; n. 11/2007.

²⁴ Corte Costituzionale, sentt. n. 203/2016 e n. 16/2017.

²⁵ Corte Costituzionale, sent. n. 173/2016, punto 11.1 del considerato in diritto: "[...] il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà".

E' ormai pacifico che il legislatore possa approvare norme aventi effetti retroattivi in quanto *“il diritto ad una pensione legittimamente attribuita (in concreto e non potenzialmente) - se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione (sentenze n. 211 del 1997 e n. 419 del 1999) - ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute”*²⁶.

Le valutazioni che entrano in gioco prima di adottare simili provvedimenti non possono prescindere dai principi ormai consolidati a livello sovranazionale; cosa che è stata puntualmente fatta da parte delle corti nazionali quando sono state chiamate ad esprimersi.

Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo basate sull'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali hanno, in particolare, rappresentato il punto di riferimento per le valutazioni interne agli organi statali²⁷. In tal senso la proprietà tutelata dall'articolo 1 riguarda anche la legittima aspettativa del conseguimento di determinate posizioni soggettive, come nel caso di pretese basate su norme giuridiche o giurisprudenza consolidata. Inoltre, i “beni” tutelati possono consistere anche in crediti fondati sulle regole degli ordinamenti nazionali.

Ne consegue che un intervento normativo peggiorativo di condizioni soggettive dei singoli può essere considerato compatibile con il citato articolo 1 del Protocollo solo laddove sia volto a soddisfare interessi generali per motivi economici, sociali, politici. In tale prospettiva agli Stati è consentito un ampio margine di apprezzamento delle opzioni, specie di tipo economico e sociale, funzionali al perseguimento di un pubblico interesse.

L'intervento normativo od il provvedimento amministrativo, al fine di risultare legittimi *ex* articolo 1 del Protocollo addizionale CEDU, non devono provocare al privato cittadino un'eccessiva interferenza nel pacifico godimento dei propri beni. Deve quindi sempre essere effettuato un equo bilanciamento tra il diritto individuale leso e l'interesse della collettività perseguito mediante il provvedimento emanato²⁸.

²⁶ Corte Costituzionale, sent. n. 446/2002, punto 6 del considerato in diritto.

²⁷ Articolo 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: “Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”.

²⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sporrong e Lönroth c. Svezia*, 23 settembre 1982. Nel caso di specie, la decisione della Corte è stata presa a stretta maggioranza: 10 giudici contro 9. Molti giudici hanno considerato che il comportamento delle autorità Svedesi non abbia violato le disposizioni

Quanto alle possibili criticità legate ad interventi retroattivi con effetti peggiorativi permanenti si può notare come i recenti provvedimenti dei due rami del Parlamento si siano premurati di evitare eccessive riduzioni dei trattamenti vitalizi attraverso regole di compensazione sia nei casi di rideterminazione contributiva oltremodo penalizzante, sia in assenza di fonti di sostentamento superiori all'assegno sociale ulteriori al vitalizio come ricalcolato a decorrere dal 2019. Resta comunque arduo giustificare una deroga al principio di irretroattività nel momento in cui gli effetti sfavorevoli si producano in modo permanente²⁹.

Proprio per questo motivo assume rilevanza il tema dei diritti intertemporali. Sul fronte dell'affidamento nella certezza giuridica, a causa del mutamento della natura della prestazione - da vitalizio ad un meccanismo contributivo che tende ad un sistema di tipo previdenziale - entrano necessariamente in gioco valutazioni legate all'individuazione di regimi transitori che mitigino effetti eccessivamente penalizzanti. A tal proposito si può richiamare la disciplina pensionistica introdotta con la riforma del 1995, la quale, anche allo scopo di non sconfiggere l'affidamento degli interessati, tutelò chi pur non avendo maturato il diritto alla pensione aveva comunque cumulato una determinata anzianità contributiva.

Altro aspetto da tenere in considerazione riguarda la ponderazione dell'eventuale cumulo dei trattamenti percepiti. La riduzione permanente della prestazione nei confronti di chi è percettore di altri redditi deve infatti essere riguardata in modo diverso rispetto alla situazione di chi, a causa del "taglio" della prestazione ricevuta, non abbia più mezzi adeguati al proprio sostentamento. Considerazioni, queste, che inducono a valutare la legittimità dei provvedimenti adottati in relazione agli articoli 36 e 38 della Costituzione³⁰. Le deliberazioni di Camera e Senato sembrano affrontare il problema non tanto in termini di disparità di trattamento (non sono infatti previsti meccanismi di correzione particolari in caso di mantenimento di assegni elevati a seguito del ricalcolo, se non il limite massimo dell'importo dell'assegno vitalizio attualmente goduto), quanto piuttosto, come sopra accennato, dal punto di vista di riduzioni eccessivamente penalizzanti o comunque tali da porre il beneficiario in condizioni di difficile auto-sostentamento. L'esito dei numerosi ricorsi già introdotti da-

dell'articolo 1, del Protocollo 1 della CEDU, in quanto a loro avviso i provvedimenti di "permesso di esproprio" e di "divieto di costruzione" sarebbero volti a disciplinare l'uso dei beni di cui al comma 2 dell'articolo 1, protocollo 1, e a risolvere la questione in base a questa norma, piuttosto che in base alla prima frase del comma 1 dell'articolo 1, protocollo 1. Tale posizione risultata minoritaria riconosce agli Stati un più ampio margine di discrezionalità nell'agire rispetto al parametro adottato dalla maggioranza dei giudici.

²⁹ G. CERRINA FERONI, documento citato, pag. 13.

³⁰ G. AZZARITI, documento citato, pagg. 3 e ss.

vanti al Consiglio di giurisdizione della Camera dei Deputati e quelli che saranno instaurati avverso l'equivalente delibera del Senato potranno offrire risposte sul piano della legittimità degli atti di rideterminazione dei trattamenti vitalizi.

Nell'ambito dell'analisi delle possibili problematiche relative alla tenuta delle delibere di ricalcolo degli assegni vitalizi va dato conto delle posizioni di chi ritiene ammissibili sacrifici di particolare entità. Partendo dalla natura del trattamento previdenziale dei parlamentari, di tipo speciale e non riconducibile ai regimi pensionistici ordinari, e date le condizioni particolarmente vantaggiose rispetto ai restanti trattamenti, sarebbe giustificabile un intervento altrettanto speciale in termini di sacrificio imposto. Senza con ciò poter invocare quei principi generali a cui gli stessi parlamentari hanno deciso di derogare³¹.

Resta il fatto, in ogni caso, che la giurisprudenza costituzionale, sulla scorta di quanto affermato dalla Corte di Strasburgo, ha chiarito che *“il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo”*³². Al fine di peggiorare in senso definitivo un trattamento pensionistico occorre una *“inderogabile esigenza”*³³, anche quando si tratta di semplice *“esigenza di contenimento della spesa pubblica”*³⁴ e deve rinvenirsi una stretta relazione tra il sacrificio imposto ed il beneficio per il bilancio. Caratteri, questi, che non sembrano essere valorizzati nelle delibere dei due rami del Parlamento, le quali, a ben vedere, difettano di motivazione e finalità circa le scelte effettuate.

Gli interventi di rideterminazione degli emolumenti corrisposti agli *ex*-parlamentari incidono sulla disciplina sostanziale dell'istituto dell'assegno vitalizio, assoggettandolo, ora per allora, ad un diverso e penalizzante metodo di calcolo. Sarebbe stato quantomeno opportuno motivare i provvedimenti dando conto delle ragioni e dell'*iter* logico giuridico seguito. Si consideri che nella sentenza n. 236/2017, la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo il taglio dei compensi professionali degli avvocati dello Stato anche sulla base del fatto che il provvedimento era stato adeguatamente motivato in preambolo, dando conto dei motivi di straordinaria urgenza e delle ragioni di razionalizzazione dell'impiego dei dipendenti pubblici³⁵. Nel caso di specie la motivazione è stata considerata una necessaria cornice finalistica utile ad individuare ragioni, finalità e durata dell'intervento di riduttivo.

³¹ A. PACE, documento citato.

³² Corte Costituzionale, sent. n. 170/2013, punto 4.4 del considerato in diritto.

³³ Corte Costituzionale, sent. n. 822/1988, punto 3 del considerato in diritto.

³⁴ Corte Costituzionale, sent. n. 361/1996, punto 3 del considerato in diritto.

³⁵ Corte Costituzionale, sent. n. 236/2017, punto 6.2 del considerato in diritto: *“Come già evidenziato da questa Corte con la sentenza n. 133 del 2016, resa nello scrutinare l'art. 1, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto-legge, l'ampio preambolo che precede il provvedimento motiva la straordinaria urgenza, giustificando la necessità di intervenire anche in considerazione dell'esigenza di «[...] emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici»*”.

Nella recente pronuncia n. 61/2018, la stessa Corte ha evidenziato l'importanza che le manovre economiche dettate da ragioni di bilancio rispettino il requisito della *“chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale”*³⁶. Se si considera la portata dell'intervento in esame, caratterizzato da penalizzazioni permanenti e retroattive, l'obliterazione di specifiche motivazioni nelle delibere delle Camere potrebbe rappresentare motivo di illegittimità di tali atti.

4. Responsabilità dei membri dell'Ufficio di Presidenza della Camera e del Consiglio di Presidenza del Senato per l'adozione di provvedimento diverso dalla legge

L'utilizzo dello strumento regolamentare in luogo di quello legislativo, a parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato, non dovrebbe comportare differenze sul piano delle responsabilità patrimoniali nel caso di riconosciuta illegittimità delle disposizioni modificative del trattamento previdenziale.

Data la natura dei regolamenti minori, tra i quali rientrano le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera e del Consiglio di Presidenza del Senato, la responsabilità dei due organi è integralmente assimilabile a quella del legislatore³⁷.

Il parere si fonda sulla consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione in base alla quale *“a fronte della libertà della funzione politica legislativa (artt. 68, comma 1, 122, comma 4, Cost.), non è ravvisabile un'ingiustizia che possa qualificare il danno allegato in termini di illecito, e arrivare a fondare il diritto al suo risarcimento [...]”*³⁸.

A supporto di questa conclusione la Commissione richiama anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea riferita ai casi di omessa o tardiva trasposizione nell'ordinamento interno delle direttive non *self-executing*. Dall'inadempimento dello Stato membro deriva il diritto degli interessati al risarcimento dei danni nell'ambito della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione *ex lege* dello Stato (unitariamente inteso) *“di natura indennitaria per attività non antigiuridica, che il giudice deve determinare [...], in modo*

³⁶ Corte Costituzionale, sent. n. 61/2018, punto 2.1 del considerato in diritto.

³⁷ Come si è visto in precedenza i regolamenti dei due rami del Parlamento si pongono in rapporto di formale equiordinazione rispetto alla legge, nonché di specialità basata sul criterio della competenza.

³⁸ Corte di Cassazione, Sez. III civile, sent. 22 novembre 2016, n. 23730. Sull'ampiezza della nozione di atto politico, Corte di Cassazione, Sez. Unite, sent. 19 maggio 2016, n. 10319, in base alla quale *“la nozione di atto politico va intesa in senso decisamente restrittivo. L'area dell'immunità giurisdizionale risulta pertanto esclusa quando l'atto sia vincolato ad un fine desumibile dal sistema normativo, anche se si tratti di atto emesso nell'esercizio di ampia discrezionalità amministrativa ma non esplicativa, tipicamente, di funzioni legislative.”*

*che sia idonea a porre riparo effettivo ed adeguato al pregiudizio subito dal singolo*³⁹. Non sono al contrario rinvenibili principi o norme europee idonei ad affermare l'esistenza di qualsivoglia diritto soggettivo dei singoli all'esercizio della funzione legislativa dello Stato membro, la quale, in quanto libera nei fini, è sottratta al sindacato giurisdizionale⁴⁰.

Quanto al fatto che i destinatari dell'intervento normativo, nella specie i percettori degli assegni vitalizi, sarebbero individuabili *ex ante*, è da respingere l'ipotesi secondo la quale il provvedimento assumerebbe caratteri tipicamente amministrativi a causa della mancanza dei requisiti di generalità ed astrattezza. Sul presupposto che ogni atto normativo è dotato di una intrinseca generalità, nel senso di possibilità di essere applicata a tutti coloro che vengano a trovarsi nella condizione individuata dalla regola, la individuabilità *ex ante* non esclude il carattere impersonale della norma.

La Commissione, in definitiva, riscontra nelle delibere degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato i caratteri dell'esercizio di una funzione parlamentare per la quale opererebbe la garanzia di insindacabilità di cui all'articolo 68 della Costituzione, anche in virtù dello spessore politico della decisione di tenore sostanzialmente legislativo e non meramente esecutivo o di attuazione di regole di rango legislativo.

5. Contenuti dell'articolo 75 del disegno di legge di bilancio per il 2019

Il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019⁴¹, nella versione trasmessa alla Camera dei deputati il 31 ottobre, ha previsto uno specifico articolo rubricato "*Riduzione dei costi della politica nelle regioni a statuto speciale, ordinario e nelle province autonome*", nell'ambito del Titolo VII dedicato alle regioni ed agli enti locali.

Se la disposizione del disegno di legge di bilancio verrà approvata nei termini proposti l'ottanta per cento dei trasferimenti erariali previsti per il 2019 e per gli anni successivi a favore delle regioni, diversi dal finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze, del trasposto pubblico locale, verrà erogata a condizione che la regione, a statuto speciale od ordinario, o la provincia autonoma, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio per il 2019, ovvero sei mesi qualora occorra procedere a modifiche statutarie, provveda a rideterminare la disciplina dei trattamenti previdenziali e di quelli vitalizi secondo il metodo di calcolo con-

³⁹ Corte di Cassazione civile, SS.UU., sent.17 aprile 2009, n. 9147.

⁴⁰ Corte di Cassazione, sez. lavoro, sent. 11 ottobre 1995, n. 10617.

⁴¹ Disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, assegnato alla V Commissione Bilancio e Tesoro in sede referente il 6 novembre 2018. Atto Camera 1334.

tributivo che verrà definito dopo aver “sentito” entro il 31 marzo 2019 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

L'intervento normativo è riconducibile alla materia concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”, di cui al terzo comma dell'articolo 117, della Costituzione, per la quale lo Stato detta la determinazione dei principi fondamentali.

L'avvenuto adeguamento dovrà essere documentato tramite comunicazione da trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari regionali, entro il quindicesimo giorno successivo all'adempimento stesso; Il Dipartimento, nei successivi quindici giorni, comunicherà al Ministero dell'economia e delle finanze il rispetto degli adempimenti o, in caso di mancato adeguamento, l'entità della riduzione dei trasferimenti erariali.

Il meccanismo sanzionatorio per i casi di mancato adeguamento delle regioni nell'arco temporale di quattro o sei mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio per il 2019, si completa con l'ulteriore previsione dell'assegnazione del termine di sessanta giorni per provvedervi, ai sensi dell'articolo 8 della legge 131/2003⁴². Si tratta delle specifiche disposizioni di legge attuative dell'articolo 120 secondo comma della Costituzione, secondo il quale il Governo può sostituirsi a organi delle regioni al verificarsi di situazioni di particolare gravità.

E' interessante notare come la primissima versione del disegno di legge di bilancio della quale era stato reso noto il testo il 29 ottobre 2018, recava una versione dell'articolo sulla riduzione dei vitalizi degli amministratori regionali dal tenore significativamente diverso. In primo luogo la riduzione dei trasferimenti erariali ammontava solamente al trenta per cento (in luogo dell'attuale ottanta), e si sarebbe applicata limitatamente al 2019. In caso di mancato adeguamento da parte delle regioni, ferma la sanzione appositamente prevista per il 2019, a decorrere dal 2020 sarebbe cambiato il sistema sanzionatorio. I trasferimenti erariali da parte dello Stato, nei settori sopra individuati per esclusione, sarebbero stati ridotti in modo lineare per un importo pari alla metà della spesa regionale sostenuta nel 2018 per l'erogazione dei trattamenti previdenziali o vitalizi. Detta sanzione si sarebbe protratta fino all'esercizio finanziario precedente all'adeguamento da parte delle regioni inizialmente inadempienti.

In luogo del confronto con il sistema delle istituzioni regionali, seppur per mezzo dell'acquisizione di un semplice parere della citata Conferenza, si richiedeva espressamente l'adeguamento regionale “in armonia ed in conformità” con quanto stabilito dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera

⁴² Articolo 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18/10/2001, n. 3).

dei deputati n. 14/2018, relativa, come si è visto, alla rideterminazione dei vitalizi maturati per i mandati svolti fino al 2011⁴³. Si è visto, invece, che la versione finale del testo del disegno di legge di bilancio fa (molto) più genericamente riferimento al metodo di calcolo contributivo⁴⁴. Data la vaghezza dell'espressione normativa è verosimile che la deliberazione della Camera sarà comunque assunta quale base del confronto in sede di Conferenza permanente, anche in virtù del lavoro di approfondimento tecnico che ha preceduto la sua adozione.

Sempre nella versione iniziale dell'articolo 75 del disegno di legge di bilancio veniva citato anche il decreto legge 138/2011, convertito dalla legge 148/2011, per confermare la previsione del necessario passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali⁴⁵. Intervento normativo anch'esso basato sul principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica.

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano ricevevano un trattamento normativo apposito e sarebbero state tenute ad adeguarsi alle disposizioni della legge di bilancio su questo tema compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

Il termine per adeguare l'ordinamento regionale in materia di vitalizi a quanto disposto con legge di bilancio era inizialmente previsto in sei mesi. Nel caso di mancato adempimento alla regione inadempiente veniva assegnato un ulteriore termine di novanta giorni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 131/2003. Infine, il mancato rispetto di tale ulteriore limite temporale sarebbe stato considerato grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126, primo comma, della Costituzione⁴⁶; previsione, quest'ultima, particolarmente incisiva e non riprodotta nella versione del disegno di legge trasmesso alla camera dei deputati.

⁴³ Nelle iniziali intenzioni del Governo la deliberazione della Camera dei deputati avrebbe dovuto rappresentare il parametro di riferimento espresso per l'adozione dei provvedimenti regionali.

⁴⁴ Articolo 75, comma 2 del disegno di legge di bilancio per il 2019: "La rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere di cui al comma 1 è definita, sentita, entro il 31 marzo 2019, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, secondo il metodo del calcolo contributivo".

⁴⁵ Articolo 14, comma 1, lettera f) del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

⁴⁶ La stessa sanzione è prevista dal comma 2, dell'articolo 2, del D.L. 174/2012. Articolo 126 della Costituzione. "Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica".

6. Le affinità lessicali con il decreto legge Monti del 2012⁴⁷

Il tenore dell'articolo 75 del disegno di legge di bilancio per il 2019, ricalca quasi pedissequamente quanto già previsto ad ottobre 2012 dal Governo Monti in tema di riduzione dei costi della politica nelle regioni. Si tratta del decreto legge con il quale sono stati rideterminati gli emolumenti spettanti a consiglieri e assessori regionali (indennità, di funzione e di carica, spese di esercizio del mandato, assegno di fine mandato, divieto di cumulo di indennità), e con cui si è posto in capo alle regioni l'obbligo di disciplinare le forme di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche, l'importo dei contributi e delle spese per il personale erogati in favore dei gruppi consiliari, ed anche di dare completa attuazione a quanto disposto dal precedente decreto legge 138/2011, soprattutto in relazione all'obbligo di adottare *pro futuro* il sistema previdenziale contributivo in luogo degli assegni vitalizi.

Il parallelo con il decreto legge del 2012, è utile anche al fine di riflettere sul tenore del ruolo conferito da entrambi gli atti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

L'articolo 75 del disegno di legge di bilancio per il 2019 dispone che la rideterminazione dei vitalizi venga definita "sentita" la Conferenza. Si immagina dunque che le regioni, prima di intervenire, dovrebbero in modo unitario confrontarsi con il Governo in sede di Conferenza. Se così è non si può non notare come il ruolo di quest'ultima consiste nel favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle regioni, costituendo essa stessa la sede privilegiata della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali, soprattutto in funzione dell'adozione di decisioni statali. In tale prospettiva è la sede in cui il Governo acquisisce l'avviso delle regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale ed in cui si persegue l'obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra Amministrazioni centrale e regionali. In altri casi in Conferenza si tenta di raggiungere un'intesa

⁴⁷ Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate del maggio 2012), convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. L'articolo 2, rubricato "Riduzione dei costi della politica nelle regioni": 1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie: ...". Anche le disposizioni dell'articolo 75 del disegno di legge di bilancio relative alle modalità di comunicazione dell'avvenuto adeguamento ed all'eventuale esercizio del potere sostitutivo sono sostanzialmente mutate dal c.d. decreto legge Monti.

tra le parti sulla base della quale i rispettivi organi agiscono nell'ambito della propria autonomia.

È stato proprio questo l'approccio al quale ha aderito il decreto legge Monti in materia di definizione dell'importo dell'indennità, dei rimborsi e dell'assegno di fine mandato dei rappresentanti eletti nelle regioni. In quell'occasione gli importi dei citati emolumenti, i quali, per disposizione dello stesso decreto, non dovevano eccedere quello riconosciuto dalla regione più virtuosa, sono stati definiti nel mese di dicembre 2012⁴⁸. Le Regioni hanno successivamente rideterminato gli importi degli emolumenti.

Va detto che ai sensi del decreto legislativo 281/1997, la Conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome. Dovendo queste ultime provvedere ad adeguarsi in materia di assegni vitalizi nell'ambito della propria autonomia avrebbe dovuto essere consentito loro di esprimersi entro venti giorni (per il tramite della Conferenza), sull'articolo 75 dello schema di disegno di legge di bilancio per il 2019⁴⁹.

Sarebbe stato inoltre più sensato assegnare alla Conferenza il compito di definire i parametri di riferimento sulla base dei quali intervenire a livello regionale. Tutto lascia pensare che la delibera della Camera dei deputati, parametro espressamente individuato nella iniziale versione della legge di bilancio, costituirà il punto di riferimento del confronto in sede di Conferenza.

Infine, l'intesa stipulata il 6 dicembre 2012, reca in allegato un documento redatto congiuntamente il giorno precedente dalle Conferenze delle regioni e dei Presidenti delle Assemblee legislative contenete l'individuazione dei parametri presi a riferimento dalla Conferenza permanente. Il particolare non è di poco conto in quanto i vitalizi, al pari degli emolumenti dei consiglieri ed assessori regionali, sono direttamente gestiti dai Consigli regionali e non tanto dalle Giunte. È verosimile che anche in questa occasione la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative svolgerà un ruolo nelle relazioni interistituzionali che precederanno la definizione dei parametri ai quali attenersi per l'adozione del metodo di calcolo contributivo nelle regioni.

⁴⁸ Lettera b), del d.l. 174/2012: "... La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012".

⁴⁹ Il Decreto legislativo 281/1997 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.), all'articolo 2, comma 3 prevede che: "La Conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che si pronunzia entro venti giorni; [...]".

7. Aspetti critici dell'articolo 75 del disegno di legge di bilancio per il 2019 e considerazioni conclusive

Già in relazione al d.l. Monti del 2012, le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna eccepirono la violazione della propria autonomia finanziaria e di numerose disposizioni dei rispettivi statuti per inidoneità della clausola di salvaguardia apprestata da parte dal decreto in favore delle autonomie speciali⁵⁰. A parere della Regione Sardegna, in particolare, nel limitarsi a richiamare il rispetto degli statuti e delle norme di attuazione, la clausola di salvaguardia avrebbe mancato di richiamare e applicare il procedimento consensualistico previsto dall'articolo 27 della legge 42/2009.

Di diverso avviso è stato il giudizio della Corte costituzionale, la quale, dato il rango di legge ordinaria del citato articolo 27, in quanto tale derogabile da atto successivo di pari grado, ha ritenuto che, specialmente in un contesto di grave crisi economica, al legislatore è consentito discostarsi dal modello consensualistico nella definizione delle modalità di concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica⁵¹.

E' interessante richiamare questo precedente in quanto l'articolo 75 del disegno di legge di bilancio per il 2019 pone le regioni ad autonomia ordinaria e quelle ad autonomia speciale sullo stesso piano, senza alcuna differenziazione sul terreno procedimentale. Circostanza che potrebbe in astratto spingere le seconde ad intraprendere un giudizio di legittimità costituzionale.

Va inoltre segnalato che l'articolo 75 non prevede neanche lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza. Ma alla luce della citata pronuncia anche le regioni ordinarie dovrebbero riflettere sull'esito di un giudizio di costituzionalità per non aver la disposizione in esame previsto l'intesa. Ciò proprio in quanto la possibilità di rinunciare allo strumento consensualistico in contesti di grave crisi economica offre sempre allo Stato ragioni per non prevedere la necessità di intese in sede di Conferenza, specie quando esso basa le proprie disposizioni sul principio del coordinamento della finanza pubblica, con ciò spingendo lo strumento dell'intesa sulla via del tramonto.

Aspetto debole dell'articolo 75, nella prospettiva di futuri giudizi di legittimità ed in parallelo alle delibere delle Camere, resta la totale assenza di qualsivoglia riferimento normativo dell'essere intervenuti a fini di solidarietà interna al sistema previdenziale. Caratteristica sempre valorizzata e addirittura richiesta per legittimare interventi di riduzione temporanea dei trattamenti vitalizi e pensionistici particolarmente elevati. Merita di essere ricordata in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2016, la quale ha

⁵⁰ Articolo 2, comma 4, d.l. 174/2012: "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione".

⁵¹ Corte Costituzionale, sent. n. 23/2014, punto 5.1 del considerato in diritto.

chiarito che il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità, e risultare come misura improntata alla solidarietà previdenziale di cui agli articoli 2 e 38 della Costituzione, deve consistere in un prelievo sostenibile e proporzionato e porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta⁵².

Da notare, inoltre, è il fatto che l'articolo 75 pone in capo al Dipartimento per gli affari regionali il potere di verifica della rispondenza dei provvedimenti regionali alle disposizioni dell'articolo stesso. Siccome, però, la rideterminazione dei trattamenti vitalizi è in qualche modo rimessa all'autonomia regionale (previo parere della Conferenza Stato-regioni), risulta allo stato poco comprensibile su quali parametri si baseranno le valutazioni del Dipartimento. Fatto non secondario date le conseguenze di un ritenuto mancato adeguamento⁵³. Senza poi tralasciare l'aspetto relativo al soggetto individuato quale “decisore” della congruità dei provvedimenti adottati. Appare quantomeno curioso che non sia stato individuato nel Consiglio dei Ministri l'organo interlocutore delle Regioni. Riassuntivamente, tutto il procedimento di adeguamento da parte delle regioni e di successiva verifica della rispondenza sembra carente di adeguate garanzie.

Quanto alla tempistica dell'adempimento bisogna considerare che quattro regioni (Abruzzo, Basilicata, Sardegna e Piemonte), rinnoveranno i consigli regionali tra febbraio e giugno 2019, periodo nel quale dovrebbe avvenire la conformazione alla legge in commento. Appare quindi opportuno integrare l'articolo 75 con una disciplina puntuale per questi casi, tanto più se si considerano le conseguenze del mancato adeguamento.

⁵² La Corte Costituzionale con la sent. n. 173/2016, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 1, comma 486, della legge n. 14772013 (legge di stabilità per l'anno 2014), il quale ha disposto un contributo di solidarietà a carico delle pensioni di importo superiore le quattordici volte la pensione minima INPS. Si vedano in particolare il considerato in diritto 11.1 in base al quale: *“Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà “forte”, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale”; “L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto, di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli. Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, 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 palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (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”.* Sulla stessa linea si è posta la sent. n. 213/2017, che ha anche valorizzato le deliberazioni dell'Ufficio di presidenza della Camera quali fonti idonee ad introdurre contributi di solidarietà ai dipendenti in quiescenza della Camera stessa.

⁵³ Dossier 12 novembre 2018, Legge di bilancio 2019, Profili di interesse della I Commissione Affari costituzionali AC 1334, pagg. 27 e ss.

Spetterà all'autonoma valutazione delle singole regioni, a quanto sembra dal tenore della legge di bilancio, optare per lo strumento legislativo o per quello provvedimentale, individuabile in delibere degli Uffici di presidenza delle Assemblee legislative. Stando ai precedenti si può constatare che le regioni ad autonomia ordinaria hanno disciplinato la materia dei vitalizi per mezzo di leggi mentre nell'ambito delle regioni a statuto speciale è possibile rintracciare sia leggi che atti degli uffici di presidenza privi di copertura legislativa.

Si ritiene utile accennare in questa sede anche al fatto che in alcune regioni l'imminente approvazione dei provvedimenti di ricalcolo degli assegni vitalizi potrebbe produrre effetti paradossali. Nelle regioni in cui vigono regole che consentono ai consiglieri, in prossimità della maturazione del diritto alla percezione dell'assegno, di scegliere alternativamente tra la corresponsione del vitalizio e l'integrale recupero dei contributi accantonati dall'amministrazione regionale per il pagamento di quota parte dei futuri assegni, gli interessati potrebbero valutare conveniente optare per l'erogazione immediata del "montante contributivo" e rinunciare al vitalizio. Ciò determinerebbe, nell'immediato, un aggravio per i bilanci regionali, i quali si troverebbero a dover trasferire risorse ingenti difficilmente programmabili nei propri atti previsionali.

Infine, si segnala che al momento in cui si scrive è in corso l'esame della legge di bilancio presso la Camera dei deputati e gli unici emendamenti depositati in relazione all'articolo 75 riguardano i lavori della V Commissione in sede referente. In particolare, è stato proposto di scindere il percorso di adeguamento tra regioni a statuto ordinario e speciale, prevedendo che le seconde provvedano compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione. Altri emendamenti intendono allargare l'ambito delle materie escluse dal taglio dei trasferimenti.