

1380



PROVVEDIMENTO DA DILETTANTI, LA CONSULTA LO SPAZZERÀ VIA

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA
ITALIA RIFERITA ALL'A.C. 3225-A/R

“Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei
trattamenti pensionistici dei membri del parlamento e dei consiglieri regionali”

26 luglio 2017

a cura del Gruppo Parlamentare della Camera dei Deputati
Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente – Forza Italia

INDICE

2

- ❑ IL PARERE DI **GIULIANO CAZZOLA** INTERVISTATO SU IL MESSAGGERO: «Provvedimento da dilettanti, la Consulta lo spazzerà via»
- ❑ QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA RIFERITA ALL'A.C. 3225-A/R

L'intervista Giuliano Cazzola

«Provvedimento da dilettanti la Consulta lo spazzerà via»

L'EX DEPUTATO PDL ED ESPERTO DI PREVIDENZA: «È INCOSTITUZIONALE NON SI PUÒ COLPIRE UNA SOLA CATEGORIA»

Giuliano Cazzola, 76 anni, esperto previdenziale, deputato Pdl e poi centrista dal 2008 al 2013, fece parte della commissione parlamentare sui vitalizi che portò alla loro abolizione il primo gennaio 2012. Fra i vitalizi c'era anche il suo.

Allora Cazzola, secondo lei il ricalcolo retroattivo dei vitalizi è costituzionale o no?

«A mio giudizio la legge Richetti è scritta da dilettanti, punisce la rappresentanza parlamentare che si sta facendo umiliare come se dovesse scontare delle colpe verso i cittadini ed è incostituzionale».

Perché?

«Ma perché un intervento retroattivo - ammesso che sia giuridicamente valido - non può valere solo per una categoria. Ma poi la legge presenta gravi lacune tecniche».

Ne dica una.

«Gli italiani hanno sentito parlare del metodo contributivo di calcolo delle pensioni dal 1996. Perché per i parlamentari la retroattività deve spingersi anche prima di questo periodo?».

Cosa si poteva fare per ridurre il rischio di incostituzionalità del ricalcolo dei vitalizi?

«I "sanfedisti" del vitalizio come Richetti e soci secondo me hanno sbagliato a presentare un disegno di legge che, ammesso e non concesso, sia approvato entro il termine della legislatura, finirà in una bolla di sapone. Una decisione dell'Ufficio di Presidenza delle Camere, invece, sarebbe potuta rientrare nell'ambito della autodichia, ovvero dell'autonomia di un organo costituzionale, sul quale forse la Corte Costituzio-

nale non può pronunciarsi».

Resta il fatto che i vitalizi sono visti dall'opinione pubblica come un simbolo di privilegio. Come rimediare?

«Il rimedio è già stato trovato nel 2012. I vitalizi sono già stati aboliti, sia pure con il criterio del pro rata (ovvero per il periodo successivo all'entrata in vigore della nuova disciplina). Questo principio è stato il cardine di ogni riforma delle pensioni. Quando la Consulta getterà nell'immondizia la legge Richetti, l'opinione pubblica se ne farà una ragione».

Quanto spende l'Inps per le pensioni e quanto le Camere per i vitalizi?

«Ammontano a 272,4 miliardi (non milioni) le pensioni erogate dall'Inps; da sole costituiscono il 33% circa dell'intera spesa pubblica che è pari a 830 miliardi. Ammontano a circa 200 milioni i vitalizi dei parlamentari, cioè lo 0,0002% della spesa pubblica».

Non trova che la "caccia" al vitalizio sia un capro espiatorio per eludere il vero problema: il nostro sistema previdenziale assicura ancora privilegi a milioni di italiani ed è severo solo verso i giovani.

«Infatti governo e sindacati stanno discutendo di un trattamento minimo per integrare le future pensioni contributive troppo basse».

Il caso vitalizi può riaprire in Italia una discussione sul tema pensioni?

«Riaprire? In Italia si parla solo di pensioni. Il Paese si divide tra chi è già in pensione e chi trama per andarci al più presto, con la complicità di una classe politica imbecille che ha varato ben otto salvaguardie miliardarie per gli esodati. Pensi anche alle recenti lamentazioni trasversali per i 67 anni dell'età di vecchiaia, quando l'età media di pensionamento effettivo è di poco superiore a 62 anni».

D.Pir.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

3

- La Camera, premesso che:
- la proposta di legge in esame reca disposizioni in materia di vitalizi ed è volta ad estendere ai membri del Parlamento il sistema previdenziale contributivo vigente per i dipendenti pubblici; si prevede, inoltre, che le regioni adeguino ai principi della legge la disciplina vigente sul trattamento previdenziale dei consiglieri regionali;
- al di là delle valutazioni di merito rispetto alla questione posta dal provvedimento in esame, va rilevato che il testo è viziato da profili di palese incostituzionalità – innanzitutto perché incide su diritti quesiti – che rendono l'attuazione delle disposizioni in esame assolutamente aperte al proliferare di successivi contenziosi, che non solo potrebbero vanificare i potenziali effetti di risparmio che ne deriverebbero, ma che minerebbero in maniera determinante il principio di certezza del diritto, con riferimento all'applicazione delle norme in materia previdenziale;

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

4

- il *vulnus* è quindi senza dubbio rappresentato dalla estensibilità della nuova disciplina ai rapporti in essere, e quindi a chi è già cessato dalla carica e percepisce attualmente il vitalizio o pensione, oppure attenda di percepirlo in futuro al compimento dell'età prevista per la corresponsione;
- il provvedimento incide infatti su requisiti già maturati: la proposta di legge pretende quindi di disciplinare e modificare *in peius* diritti acquisiti che in ogni caso sono inviolabili;
- è noto come la Corte costituzionale si sia già espressa in passato anche per consentire interventi legislativi su posizioni giuridiche soggettive (stipendi, salari, pensioni, indennità) già acquisite, modificandole e riducendole (sentenza 390/1995);
- ma la giurisprudenza costituzionale ha posto precisi limiti al potere del legislatore; limiti che si fondano sui principi di affidamento e di ragionevolezza, alla cui salvaguardia rimane condizionata la modifica alla disciplina di *status* già acquisiti;

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

5

- il «principio di affidamento» è indicato espressamente dalla Corte 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. Per cui in varie sentenze la Corte ha stabilito che le disposizioni retroattive, soprattutto quando determinino gravi pregiudizi nei confronti di diritti soggettivi «perfetti», debbono essere sorrette da una causa normativa adeguata che deve essere temporanea, generale e proporzionale, ovvero da requisiti che non appartengono alle disposizioni in esame;
- le disposizioni di cui all'articolo 13 del testo, volte al ricalcolo dei trattamenti in essere con il sistema previdenziale contributivo vigente per i dipendenti pubblici, appaiono quindi contrastanti con i principi generali posti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine al rispetto dei cosiddetti diritti quesiti (sentenze n. 349 del 1985, n. 822 del 1988, n. 416 del 1999, n. 446 del 2002), cioè di tutte quelle posizioni già giuridicamente consolidate, nonché di quelle che abbiano dato luogo ad aspettative legittimamente maturate.

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

6

- Situazioni, queste, come tali comprimibili solo per esigenze inderogabili, e nel rispetto, come ricordato, di principi di ragionevolezza, proporzionalità e temporaneità;
- tra l'altro, si rileva come questi principi siano stati richiamati dalla stessa Presidenza della Camera dei deputati, che ha dichiarato inammissibili interventi sugli assegni vitalizi volti alla loro abolizione e/o al ricalcolo con il cosiddetto «sistema contributivo»;
- in data 5 agosto 2015, la Presidenza della Camera, nel corso della discussione congiunta dei documenti: Conto consuntivo della Camera dei deputati per l'anno finanziario 2014 (Doc. VIII, n. 5); Progetto di bilancio della Camera dei deputati per l'anno finanziario 2015 (Doc. VIII, n. 6), aveva infatti dichiarato inammissibili gli ordini del giorno Fraccaro n. 9/Doc. VIII, n. 6/62 e Caparini n. 9/Doc. VIII, n. 6/105, volti a prevedere la soppressione degli assegni vitalizi, anche in corso di erogazione, e la rideterminazione degli importi dovuti secondo il sistema di calcolo contributivo, di «contenuto sostanzialmente identico a quello di ordini del giorno presentati presso il Senato in occasione della discussione del bilancio interno e giudicati inammissibili in quella sede, in quanto in contrasto con i principi di irretroattività della norma e del legittimo affidamento, come definiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo»;

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

7

- vale inoltre la pena rilevare che tali disposizioni, che, come detto, incidono su requisiti già maturati, non sono coerenti con la disciplina generale in materia pensionistica, considerato che analoghi interventi su trattamenti previdenziali in corso non sono mai stati adottati nell'ambito della disciplina pensionistica applicabile ai lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali, a cui dovrebbe invece ispirarsi il provvedimento in esame, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1, comma 1, del provvedimento medesimo, ferma restando comunque la necessità, come evidenziato dalla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) nel parere reso in data 30 maggio 2017, di determinare in modo univoco la natura e l'inquadramento sistematico dei trattamenti previdenziali disciplinati dalla proposta di legge in esame;
- è quindi più che evidente come le disposizioni si prestino naturalmente al verificarsi di contenziosi;
- non va sottovalutato poi il fatto che le disposizioni in esame potrebbero costituire l'espedito per procedere in futuro al ricalcolo delle pensioni con il metodo contributivo per tutte le categorie di lavoratori, con il risultato che verrebbe a determinarsi una vera e propria «macelleria sociale», poiché ciò comporterebbe praticamente il dimezzamento dei trattamenti pensionistici calcolati con il metodo retributivo;

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

8

- un punto di riflessione altrettanto rilevante riguarda lo *status* del parlamentare, a cui il provvedimento in esame vuole estendere il medesimo trattamento previdenziale vigente per i dipendenti pubblici;
- il rapporto dei pubblici dipendenti trova le sue radici all'interno dell'articolo 97 della Costituzione, che prevede che «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge». Alla luce di ciò, il parlamentare non può essere considerato «dipendente pubblico», proprio perché la sua funzione non deriva da una procedura concorsuale fatta con criteri tecnici o amministrativi; la sua funzione deriva da scelte elettorali che lo portano a rappresentare la nazione (articolo 67 della Costituzione);
- con specifico riferimento all'«assegno vitalizio», è noto come questo 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'articolo 69 della Costituzione, attribuita ai deputati ed ai senatori per assicurare che l'esercizio degli uffici parlamentari sia libero da condizionamenti economici.

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

9

- La *ratio* di questa 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 Costituzione. Infatti, anche lo Statuto Albertino del 1848, in ossequio a tale concezione allora predominante, aveva optato per la gratuità del mandato parlamentare, stabilendo all'articolo 50 che: «Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione o indennità»;
- con l'entrata in vigore della Costituzione, l'articolo 69 ha riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo al singolo parlamentare: «I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge». A tale disposizione è stata data attuazione con la legge 31 ottobre 1965, n.1261, che ha attribuito agli uffici di Presidenza delle due Camere il compito di fissare l'ammontare delle quote mensili che compongono l'indennità e la «diaria», corrisposta a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma. In questo contesto, diretto ad assicurare il libero funzionamento del sistema democratico, si inserisce 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*).

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

10

- 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;
- l'assegno vitalizio rientra quindi tra le garanzie riconosciute ai singoli parlamentari per tutelarne l'autonomia nello svolgimento del mandato e nell'esercizio delle relative funzioni. E 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. In altri termini, l'assegno vitalizio è posto a garanzia dell'indipendenza dei parlamentari sia nei confronti del proprio elettorato, sia nei confronti dei partiti che li hanno candidati (divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 della Costituzione), sia di ogni altra interferenza o pressione che possa derivare da necessità economiche;

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

11

- alla luce di queste precisazioni, l'assegno vitalizio è configurabile come «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;
- d'altro canto, il principio della rappresentanza degli interessi generali verrebbe facilmente violato qualora l'elezione o l'esercizio dell'ufficio parlamentare risultasse condizionata da pressioni o condizionamenti determinati da preoccupazioni economiche. In tale ottica, anche la Corte costituzionale 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 ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche nell'esercizio delle funzioni a queste connesse (Corte cost., 17 aprile 1968, n. 24).

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

12

- ❑ La Consulta ha pure precisato che l'indipendenza degli organi costituzionali, si realizza «anche mediante “l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro, [...] il trattamento economico”» (Corte cost., 16 gennaio 1978, n. 1);
- ❑ il provvedimento, pertanto, imponendo una riduzione del trattamento economico collegato ai principi di autonomia ed indipendenza dei deputati, determina un *vulnus* della Costituzione;
- ❑ proprio per tutelare i suddetti principi, l'indennità del membro del Parlamento e il conseguente assegno vitalizio del parlamentare non più eletto sono infatti disciplinati dai regolamenti parlamentari sia della Camera dei Deputati che del Senato della Repubblica. Una modifica adottata per legge ordinaria potrebbe rappresentare una vera e propria lesione dell'autodichia delle Camere, e dunque porsi in contrasto con l'articolo 64 della Costituzione, che fa riferimento all'autonomia costituzionale di Camera e Senato;
- ❑ tra l'altro, l'Ufficio di presidenza della Camera in data 14 dicembre 2011 e 30 gennaio 2012 ha già modificato il trattamento pensionistico da sistema «retributivo» a sistema di calcolo contributivo; eguale decisione è stata adottata dall'ufficio di presidenza del Senato;

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

13

- profili di criticità dal punto di vista applicativo presenta anche l'articolo 3 del provvedimento, che, nello stabilire che le Regioni e le Province autonome debbano adeguarsi ai principi introdotti dal provvedimento, da un lato non prevede espressamente che tra questi principi vi siano anche quelli concernenti la rideterminazione degli assegni vitalizi, di cui all'articolo 13, dall'altro non disciplina la procedura mediante la quale devono essere determinati i risparmi attesi dall'applicazione delle disposizioni stesse, la cui mancata realizzazione comporta la riduzione dei trasferimenti statali;
- tra l'altro, l'adeguamento alla disciplina prevista dal presente provvedimento richiesto a Regioni e Province autonome provocherebbe, di fatto, un'indebita compressione della loro autonomia costituzionalmente garantita, e potrebbe – anche in questo caso – dare vita ad un vasto contenzioso;

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

14

- inoltre, come rilevato nel parere espresso dalla Commissione Bilancio reso il 20 luglio 2017, le disposizioni che introducono sostanziali elementi di novità rispetto alla disciplina recata dal Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati e dal Regolamento delle pensioni dei senatori, contenute negli articoli 5 e 13 (concernenti, rispettivamente, l'istituzione di una gestione separata presso l'INPS e la rideterminazione degli assegni vitalizi) presentano alcune criticità dal punto di vista finanziario;
- l'articolo 5, pur prefigurando, al comma 3, lo svolgimento da parte dell'INPS di un'attività di mero pagamento dei trattamenti previdenziali sulla base delle determinazioni assunte dalla Camera e dal Senato, prevede l'istituzione presso il medesimo INPS di una «gestione separata» – alimentata dalle risorse attualmente allocate nelle dotazioni di bilancio della Camera e del Senato – che, almeno nella denominazione, sembrerebbe richiamare quella di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, relativa ai soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo;

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

15

- tali risorse, tuttavia, non sembrerebbero finalizzate alla costituzione di un fondo presso l'INPS – e non verrebbero quindi a fare parte integrante del suo bilancio – ma, come si evince dal comma 3 del medesimo articolo 5, sembrerebbero invece volte a consentire anno per anno il pagamento dei trattamenti previdenziali in essere da parte dell'INPS, che fungerebbe quindi da mero ente pagatore;
- ciò risulta particolarmente evidente ove si consideri che ogni determinazione riguardo all'ammontare delle risorse da trasferire, come già avviene attualmente, sarebbe rimessa non all'INPS, ma agli organi competenti della Camera e del Senato;
- la sola differenza rispetto alla situazione vigente, quindi, sembrerebbe riguardare il fatto che l'ammontare del trasferimento necessario per assicurare il pagamento dei trattamenti previdenziali (articolo 5, comma 1, lettera c)), ad integrazione delle quote a carico, rispettivamente, dei membri del Parlamento e degli organi di appartenenza, sarebbe iscritto, ai sensi del comma 2 dell'articolo 5, in un apposito capitolo di bilancio, ma pur sempre all'interno del programma di spesa per gli organi costituzionali;

QUESTIONE PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITÀ PRESENTATA DA FORZA ITALIA

16

- tra l'altro la Commissione Bilancio ha espresso il proprio parere senza aver ricevuto la relazione tecnica richiesta al Governo; pertanto, le disposizioni potrebbero presentare ulteriori criticità dal punto di vista finanziario che non sono state accuratamente esaminate, con il rischio evidente di porsi in contrasto con quanto disposto dall'articolo 81 della Costituzione;
- tutto ciò premesso, è evidente come, al di là dei toni propagandistici che hanno in parte accompagnato l'*iter* del provvedimento in esame, le disposizioni in esame siano oggetto di plurime e rilevanti criticità costituzionali, a partire dal fatto che siamo davanti a disposizioni che incidono *in peius* su diritti già maturati, e di notevoli carenze sotto il profilo della verifica della effettiva sostenibilità finanziaria; presentano – inoltre – chiare difficoltà di applicazione, non sono affatto coerenti con la disciplina generale in materia pensionistica e sono suscettibili di dare vita ad un vasto contenzioso che – tra l'altro – vanificherebbe qualsiasi potenziale effetto di risparmio,
- delibera
- di non procedere all'esame della proposta di legge n. 3225-A/R.
- Brunetta, Sisto.