

**Testo dell'audizione resa il 28 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)**

*di Gaetano Azzariti – Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”*

1. Vorrei affrontare due distinte questioni. Anzitutto, esprimere il mio parere sul tema più controverso – dal punto di vista costituzionale – del disegno di legge in discussione: la rideterminazione degli importi dei vitalizi già in essere e l'analisi dei limiti costituzionali che devono accompagnare un simile intervento.

Poi, nell'ultima parte del mio intervento, vorrei richiamare la vostra attenzione su una ipotesi per poter conseguire scopi analoghi a quelli sottesi dal disegno di legge di contenimento e rideterminazione degli assegni per tutti coloro che cessano o sono cessati dalla carica di parlamentare utilizzando però fonti e applicando principi che a me sembrerebbero più rispondenti al dettato costituzionale.

2. Per quanto riguarda la legittimità di un intervento che operi retroattivamente sugli assegni degli ex parlamentari si è detto molto sia sulla stampa sia – sono certo – già nel corso di questo stesso ciclo di audizioni.

Un punto fermo credo debba essere rappresentato dalla giurisprudenza costituzionale, ovvero dall'interpretazione delle sue decisioni più prossime alla nuova normativa che si vuole adottare. E i principi di fondo (i “fondamentali”) della Corte in materia mi sembrano chiari: da un lato è certo che non vi sia una intangibilità dei c.d. diritti acquisiti; dall'altro è necessario che la nuova normativa rispetti tanto il principio di affidabilità quanto quello di ragionevolezza. Lo ha affermato il giudice costituzionale da tempo, con costanza e limpidamente:

*«il legislatore – sono le parole della Corte – può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre 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 diritto’»* (così la sentenza n. 310 del 2015, ma vedi anche le sentenze n. 219 e n. 154 del 2014, 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009, n. 349 del 1985).

Sembrerebbe dunque che si tratti solo di verificare la corrispondenza tra i principi appena enunciati e la normativa proposta.

Qui certo v'è un rischio legato alla natura dei precetti indicati: tanto la ragionevolezza quanto l'affidamento sono principi elastici, che possono avere diversa attuazione. Ciò ha portato spesso il legislatore a sottovalutarli ovvero a darne una interpretazione larga, magari con il proposito – in sé sempre legittimo – di conseguire lo scopo politico del momento. Poi, però, l'intervento del giudice delle leggi diventa inevitabile ed è – non può che essere – assai rigoroso. Vorrei solo ricordare che proprio il canone della ragionevolezza è quello più utilizzato dalla Corte e che si pone, in termini statistici, alla base della maggior parte delle dichiarazioni di incostituzionalità. Credo allora necessario prendere in seria considerazione le richiamate indicazioni della Corte.

**3.** Le maggiori criticità – com'è stato rilevato da molti – riguardano i criteri di rideterminazione dei vitalizi già in essere. E, a mio modo di vedere, coinvolge ben tre aspetti.

Il primo è quello rilevato dagli ex giudici della Corte Valerio Onida ed Enzo Cheli e legato all'entità della riduzione. Calcolo complesso, non chiaramente definito nella normativa proposta, in alcuni casi di dubbia interpretazione (così il ricalcolo dei contributi versati dei parlamentari eletti in diverse legislature – ex articolo 9 del disegno di legge – che, se non esplicitamente coordinato, si espone al rischio di produrre una disparità di trattamento). Nonostante tali incertezze è stata indicata una percentuale di decremento sino al 40%. E già questo, secondo gli autorevoli colleghi ricordati, ma non solo secondo loro, appare irragionevole perché eccessivamente drastico e non motivato da effettive esigenze di bilancio, minando inoltre l'affidamento dei soggetti coinvolti a conservare un certo tenore di vita, qualora questo dipenda interamente dall'assegno vitalizio o previdenziale.

Il secondo profilo critico, di non minor rilievo anche se meno ricordato, è dato dal “tipo” di trasformazione che si pone in essere. Non si opera solo una riduzione entro parametri che rimangono identici a sé stessi, ma si muta la natura del vitalizio, non più calcolato in base ad un meccanismo retributivo di natura essenzialmente assicurativa, bensì trasformato ora in un sistema di carattere contributivo tendenzialmente previdenziale. Scelta legittima per il futuro, anche nei casi in cui – in ipotesi – non si fosse ancora maturato il diritto<sup>1</sup>, ma che può essere considerata irrazionale e violativa del principio di “affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica” se – com'è nel testo in discussione – essa finisce per travolgere ogni rapporto, in assenza di una specifica normativa che regoli il regime transitorio. Regime transitorio e valutazione dei diritti intertemporali che – si ricorda – nei casi di retroattività delle leggi si pongono sempre al centro del sindacato di costituzionalità.

Le accuse di irragionevolezza della normativa sarebbero in questo caso avvalorate dal confronto con la normativa pensionistica e in particolare con la riforma che introdusse il sistema contributivo in Italia (legge n. 335 del 1995). In quel caso – per la generalità dei lavoratori – non solo non si

---

<sup>1</sup> In questo momento, quella appena indicata nel testo rappresenta solo un'ipotesi di scuola avendo da pochi giorni tutti i parlamentari versato i contributi minimi per ottenere gli assegni previsti tanto dalla attuale quanto dalla prospettata nuova normativa

estese il nuovo calcolo alle pensioni già in atto, ma si preservarono anche i lavoratori che non avevano ancora maturato il diritto se con più di diciotto anni di anzianità contributiva. Allora la ragione fu proprio quella di evitare l'incostituzionalità determinata dall'affidamento dei cittadini lavoratori. Può essere oggi ritenuto diversamente? Vero è che non sussiste una identità né di natura né di regime giuridico tra l'assegno vitalizio (comunque denominato) e il trattamento pensionistico (sul punto è chiara la sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1994, ma anche le pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione n. 23467 e n. 14920 del 2016), ciò non toglie però che la graduale trasformazione del primo in una "forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico" (sono parole della Corte costituzionale nella sentenza appena richiamata) rende la riforma Dini un possibile *tertium comparationis* ai fini dell'accertamento della violazione costituzionale del principio d'eguaglianza per irragionevolezza della disciplina.

Il terzo aspetto è forse quello più interessante, sia perché chiama in causa un altro principio costituzionale – deducibile dagli articoli 36 e 38 – sia perché ritengo possa fornire utili indicazioni per uscire dall'*impasse* tra una normativa a rischio di incostituzionalità e una volontà politica orientata a riscrivere le regole dei vitalizi per tutti gli ex parlamentari.

Un intervento che rispetti il canone della "ragionevolezza" costituzionale richiede che questo operi delle necessarie differenziazioni, distinguendo tra le effettive situazioni soggettive delle persone cui si rivolge la normativa. È guardando ai casi concreti che si può determinare il limite dell'azione costituzionalmente legittima, non individuabile solo in astratto e a prescindere dal reddito complessivo dei singoli fruitori dell'assegno vitalizio, essendo il legislatore in ogni caso vincolato a garantire il diritto di tutti i lavoratori a che – utilizzo le invalicabili parole dell'articolo 38 della nostra costituzione – "siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di (...) vecchiaia".

Spiego il punto – che è assai delicato – anche perché sino ad ora mai affrontato dal Parlamento. Qui in effetti si sconta una lacuna della normativa sui vitalizi (tanto di quella vigente e riformata dagli uffici di presidenza nel 2012 quanto di quella che ora si vorrebbe introdurre per via legislativa), che potrebbe essere utilmente colmata. La disciplina sui vitalizi, com'è noto, non si occupa del cumulo dei trattamenti percepiti dagli ex parlamentari qualora abbiano ricoperto anche altre cariche politiche, né si preoccupa di coordinare gli assegni percepiti in qualità di parlamentare con le altre prestazioni previdenziali o assistenziali goduti dall'interessato, ponendosi il vitalizio – in questi casi – come *trattamento aggiuntivo*.

Si prescinde qui, ovviamente, da ogni valutazione politica sulla scelta operata, e ci si limita a constatare che una tale soluzione può andar bene nei casi di adeguamento verso l'altro del tenore di vita degli interessati che un vitalizio "aggiuntivo" produce<sup>2</sup>, deve invece necessariamente essere valutata nel momento in cui si opera una riduzione retroattiva dell'assegno. Qualora, infatti, a

---

<sup>2</sup> A ben vedere un limite costituzionale degli adeguamenti "verso l'alto" dei trattamenti che a diverso titolo sono erogati ai cittadini (ai parlamentari nel nostro caso) si può individuare, rappresentato dalla possibile violazione dell'articolo 3 e del principio d'eguaglianza, qualora il cumulo dovesse tradursi in privilegio rispetto a situazioni ritenute omogenee.

seguito del ricalcolo del vitalizio questo non fosse più sufficiente a garantire i “mezzi adeguati alle esigenze di vita”, appare evidente l’incostituzionalità per violazione del richiamato articolo 38 (potrebbe in realtà coinvolgere anche il disposto dell’articolo 36 qualora il vitalizio venisse considerato una forma di retribuzione differita), ma una simile e necessaria valutazione può essere effettuata unicamente in base alla determinazione del reddito complessivo percepito. Da qui la necessità di distinguere i casi in cui il vitalizio sia aggiuntivo e si cumuli con altre fonti di reddito dalle diverse situazioni ove l’assegno erogato dal Parlamento costituisca l’unica o principale fonte di sostentamento.

Sempre entro quest’ordine di considerazioni – che tende a distinguere a seconda delle situazioni di fatto dei soggetti titolari del vitalizio comunque denominato – si può ben immaginare l’introduzione di criteri di progressività che andrebbero ad incidere maggiormente sui vitalizi più elevati, preservando invece il tenore di vita dei soggetti che percepiscono assegni modesti e – in ipotesi – necessari ad “assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa”.

Il sistema di rideterminazione dei vitalizi in base all’adozione del sistema contributivo adottato dalla legge in discussione, che pone come unico limite quello del calcolo figurativo (art. 12), non garantisce le richiamate necessarie differenziazioni.

4. Si tenga presente – ed è fondamentale – che quanto sin qui rilevato è riferito solo agli ex parlamentari che hanno utilizzato nel passato un sistema para-retributivo, prima di natura mutualistica, poi di carattere essenzialmente assicurativo (come ha rilevato la Consulta nella sentenza n. 289 del 1994). Diverso è il quadro attuale che, avendo introdotto un sistema para-contributivo, ha necessariamente irrigidito il sistema, rendendo meno facile intervenire su quel che nel disegno di legge viene definito non più vitalizio, bensì “trattamento previdenziale differito” (art. 2). Il sistema che ora viene delimitato – ma già introdotto nei suoi principi dalla regolamentazione del 2012 – lascerà in futuro minori margini per interventi equitativi ed eventuali rideterminazioni degli assegni dei parlamentari. Sarà difficile immaginare la possibilità di una modulazione a seconda del reddito complessivo e in base a criteri di equità e solidarietà sociale. Forse verrebbero fatti salvi esclusivamente eventuali contributi di solidarietà che però, ricorda la Corte costituzionale, non possono che essere eccezionali ed assoggettati ad uno scrutinio “stretto” di costituzionalità (sentenza n. 173 del 2016).

Una maggiore rigidità che deve essere valutata in sede politica, e certamente ha profili importanti di garanzia per gli attuali e futuri rappresentanti. A fronte deve però anche considerarsi che regolare la normativa tramite una legge (non più dunque per via regolamentare) irrigidisce e “fissa” la natura ibrida del contributo previdenziale dei parlamentari. In proposito, è da rilevare che la nuova normativa non produce – come pur erroneamente qualcuno afferma – una equiparazione tra i trattamenti previdenziali dei parlamentari e quelli vigenti per i lavoratori dipendenti, né è corretto affermare – come invece si è soliti fare – che si sia adottato il generale sistema “contributivo” che regge il sistema pensionistico pubblico, stanti le rilevanti differenze relative alle *modalità di contribuzione* e attinenti al *tempo necessario per maturare il diritto* al trattamento previdenziale. Con legge si sancisce, dunque, la rinuncia a conseguire l’obiettivo dichiarato di

eliminare progressivamente la specialità che continua a caratterizzare la natura e il regime giuridico dei parlamentari rispetto a quello pensionistico ordinario, non riuscendosi pertanto a superare il rilievo formulato della Corte costituzionale nel lontano 1994 (la già richiamata sentenza n. 289) secondo cui ancora “non sussiste una identità né di natura né di regime giuridico”. In effetti, affinché si possa ricondurre ad unità i due sistemi bisognerebbe almeno intervenire sul meccanismo dei *contributi*, non solo quelli dei parlamentari ma anche quelli dell’ente presso cui svolgono la loro attività (le Camere, dunque); razionalizzare i *cumuli* degli assegni previdenziali goduti a titolo diverso; equiparare l’*età pensionabile*, non ancora prevista per gli attuali parlamentari, ma solo per il futuro; affrontare la questione assai complessa dell’*anzianità contributiva*; trasferire all’*ente erogatore* nazionale (l’INPS) la gestione del fondo pensionistico.

Questi ultimissimi rilievi relativi alla “fissazione” della specialità della normativa possono comunque ritenersi nella disponibilità del legislatore e dunque valgono più che altro come considerazioni di sistema, legate alla coerenza tra scopi dichiarati e risultati ottenuti.

**5.** In realtà, il passaggio dalla regolamentazione parlamentare a quella legislativa solleva una ben più delicata criticità, questa sì d’ordine propriamente costituzionale, su cui vorrei in conclusione intrattenermi.

La più profonda rottura di continuità rispetto al passato è in effetti rappresentata dal cambiamento della fonte normativa, sino ad ora assoggettata ad una riserva di regolamentazione parlamentare (nella forma delle delibere degli Uffici di presidenza delle due Camere), adesso si propone una normazione che opera direttamente per via legislativa. È costituzionalmente ammissibile? È noto, in effetti, che già in passato s’è dubitato che la legge fosse una fonte abilitata ad intervenire proprio sui vitalizi (A. Pace), violando il principio di autonomia delle Camere e la conseguente riserva di regolamento parlamentare.

D’altronde, lo stesso Presidente del Senato aveva sostenuto con riferimento alla delibera relativa all’abolizione dei vitalizi per gli ex parlamentari condannati in via definitiva per alcune tipologie di gravi reati (*appunto* del Presidente Pietro Grasso del 25 febbraio 2015), che “l’organo che produce una norma è l’unico che possa modificarla”, pertanto – continuava il Presidente – “non vi è dubbio che la legge sia incompetente a disciplinare la materia, che è ricompresa nell’autonomia normativa (autodichia) delle Camere”. Ora, sebbene l’affermazione della corrispondenza tra organo che produce la norma e potere di modifica non possa essere intesa come un principio generale del diritto, vigendo invece il diverso principio della gerarchia delle fonti, esso appare del tutto valido nei casi di riserve di competenze, quella di regolamento parlamentare nel nostro caso. Credo che il Senato prima di assumere un diverso orientamento debba almeno discutere esplicitamente l’opinione espressa dal suo Presidente.

Nell’approfondito – come sempre – *dossier* predisposto dagli uffici del Senato, si giustifica la scelta di seguire la via legislativa non in forza della riserva di legge di cui all’articolo 69, la quale, riguardando esclusivamente l’indennità, non può essere automaticamente estesa ai trattamenti di cui usufruisce chi non esercita più il ruolo pubblico di parlamentare. Né, ovviamente, può aver rilievo in argomento l’allargamento della nozione di indennità – tesa a includervi il trattamento

previdenziale – operato dall’articolo 2 del disegno di legge in discussione: non è certo una legge ordinaria che può estendere o ridurre le riserve costituzionali. Fa stato, invece, la giurisprudenza costituzionale che continua ad affermare il “regime speciale” della disciplina dei trattamenti previdenziali, comunque denominati, degli ex parlamentari (sentenza n. 289 del 1994).

Nel *dossier* richiamato si segue un’altra strada, che ritengo comunque di non poter condividere. Si scrive che sarebbero le due Camere “concordemente” a poter “decidere di auto-vincolarsi in una forma più ‘rinforzata’ ricorrendo maggiormente alla legge (che per essere modificata richiede l’esercizio primario e congiunto da parte di entrambe le Camere della funzione normativa primaria) o in forma più ‘flessibile’, ricorrendo all’atto di regolamentazione interna, modificabile dall’organo che lo ha deliberato”. In sostanza, dunque, sarebbe nella disponibilità delle Camere la scelta della fonte. A me non sembra sia così per una ragione di assoluto rilievo costituzionale.

Anzitutto ricordo come secondo alcuni la riserva di regolamento parlamentare sarebbe da far risalire al principio di autodichia, che comporta l’esclusione della legge nelle materie regolate dai regolamenti (è questo l’argomento più tradizionale e solitamente recepito dalla Corte costituzionale: vedi *ex plurimis* la sentenza n. 120 del 2014), secondo altri l’esclusione sarebbe anche dettata dalla necessità di impedire l’interferenza di una Camera sull’autonomia dell’altra (vedi la sentenza n. 231 del 1975). Ma ciò che più rileva è altro. In entrambi i casi, infatti, si rischia di sottovalutare quel che appare – almeno nel nostro caso – il rischio costituzionale maggiore. Il passaggio dalla fonte regolamentare a quella legislativa in materia di diritti e status dei parlamentari (anche dopo il mandato) non tanto può essere intesa come un auto-vincolo ad una forma più “rinforzata”, ma comunque interna al potere legislativo (semplicemente diviso con la Camera gemella) quanto ad una *cessione del monopolio parlamentare in materia*.

Una volta ammessa la regolamentazione per via legislativa, non può escludersi che essa venga espressa anche dall’altro soggetto che può adottare atti aventi la medesima forza: il Governo tramite decretazione d’urgenza.

Basta evocare questo scenario per comprendere l’insostenibilità costituzionale di tale ipotesi. Eppure una volta dissolta la riserva di regolamento e mutata la fonte regolatrice un intervento diretto del Governo, nella forma di un decreto legge, diventerebbe formalmente possibile. Almeno dal punto di vista del rapporto tra fonti. Si rischierebbe in tal modo di incrinare profondamente gli equilibri della nostra forma di governo parlamentare e di compromettere l’autonomia costituzionalmente garantita alle Camere.

**6.** Vi è, infine, un’ultima regione di natura “utilitaristica” – al di là dunque delle pur decisive e primarie questioni costituzionali – che mi spinge a evidenziare l’opportunità di conservare la competenza agli Uffici di presidenza delle due Camere. A questo punto della legislatura credo che sia questa la sola via per poter arrivare a definire una normativa di contenimento e rideterminazione degli assegni per tutti coloro che cessano o sono cessati dalla carica di parlamentare, essendo questo – mi sembra di poter sintetizzare – lo scopo politico sotteso al disegno di legge in discussione.

È evidente, infatti, che ove si ritenesse di condividere anche solo in parte le considerazioni qui svolte si imporrebbe una modifica del testo in discussione e la conseguente necessità di un nuovo

esame da parte dell'altro ramo del Parlamento. Ciò, oltre al fatto che non risponderebbe comunque all'ultima e fondamentale obiezione qui formulata sulla riserva di regolamento parlamentare che verrebbe in tal modo violata, in aggiunta, finirebbe per gettare nel nulla il lavoro fin qui svolto, anche quello che non è affatto toccato da dubbi di costituzionalità. La Camera dei Deputati, come tutti immaginano, non avrebbe più il tempo per riapprovare la legge nel medesimo testo del Senato prima della ravvicinata fine della legislatura. Ed allora, se la volontà politica di questo Parlamento rimane quella di contenere e rideterminare gli assegni di tutti i suoi membri, ovviamente nel rispetto dei principi di ragionevolezza costituzionale e preservando le proprie prerogative costituzionali, può facilmente e rapidamente utilizzare *la via di sempre*.

Si concordi una nuova normativa tra i due Uffici di presidenza (come da tempo avviene) e si riuniscano rapidamente detti Uffici per un'immediata approvazione dell'atto monocamerale necessario per modificare le regole del 2012. Se c'è la volontà politica della maggioranza delle forze parlamentari questa decisione che non è affatto fuori tempo massimo e può ben essere assunta entro la fine della legislatura.