

Parere *pro veritate*

Il presente parere concerne la natura e la consistenza dei vitalizi degli *ex* parlamentari in età pensionabile, in considerazione delle numerose proposte di legge che hanno l'obiettivo di ricalcolare, secondo il vigente sistema contributivo, sia i vitalizi degli *ex* parlamentari sia le quote di vitalizio maturate al 31 dicembre 2011 dai parlamentari in carica. In particolare, mi è stato chiesto di valutare la legittimità costituzionale di tali proposte e l'eventuale violazione di diritti quesiti.

Il parere si concentrerà su:

1. L'inidoneità della legge ordinaria a disporre l'abolizione degli assegni vitalizi
2. La natura e la ratio degli assegni vitalizi
3. La giurisprudenza in materia di vitalizi
4. La violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di legittimo affidamento.
5. Il contrasto tra le proposte di legge e l'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)

6. Rilievi conclusivi

1. L'inidoneità della legge ordinaria a disporre l'abrogazione degli assegni vitalizi

1.1. Le proposte di legge oggetto del presente parere (C. 1093; C. 2409; C. 2446; C. 3140; C.3225; C. 3276; C. 3323; C. 3326), attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera, estendono ai parlamentari le norme generali che disciplinano il sistema pensionistico obbligatorio dei lavoratori dipendenti e autonomi, talune mirando ad abolire completamente gli assegni vitalizi, altre, invece, fissandone tetti massimi.

1.1.2. Occorre subito segnalare che tali proposte pongono due questioni: la prima attiene alla forma scelta per modificare/abrogare l'istituto dell'assegno vitalizio; la seconda riguarda il contenuto delle proposte e il contrasto con taluni principi fondamentali del nostro ordinamento.

1.1.3. Sotto il primo profilo, è necessario valutare l'idoneità di una legge ordinaria a disciplinare l'istituto dell'assegno vitalizio, introdotto e successivamente modificato tramite regolamenti parlamentari "minori".

1.1.4. Al riguardo, è utile ricordare che, ai sensi dell'art. 12, par. 3, del Regolamento della Camera dei deputati, l'Ufficio di Presidenza è competente ad adottare i regolamenti e le altre norme concernenti, tra l'altro, lo stato giuridico, il trattamento, economico e di quiescenza dei dipendenti della Camera. Da ultimo, tale Ufficio è intervenuto sul regime previdenziale dei deputati con deliberazioni del 14 dicembre 2011 e 30

gennaio 2012, introducendo un trattamento pensionistico basato sul sistema di calcolo contributivo. Del pari, la disciplina vigente per i Senatori deriva dal "Regolamento degli assegni vitalizi degli onorevoli senatori e loro familiari", approvato dal Consiglio di Presidenza il 30 luglio 1997 (con successive modifiche ed integrazioni, l'ultima del 18 maggio 2000) e dal "Regolamento delle pensioni dei senatori", approvato dal Consiglio di Presidenza il 31 gennaio 2012. In sostanza, il trattamento previdenziale degli ex senatori - così come quello degli ex deputati - è soggetto a due distinti regimi: quello tradizionale degli assegni vitalizi, disciplinato dal Regolamento del 30 luglio 1997 che si applica "ad esaurimento"; e quello delle pensioni disciplinate dalla delibera del Consiglio di presidenza n.113 del 31 gennaio 2012, che si applica ai Senatori in carica alla data del 1 gennaio 2012 ovvero eletti successivamente, nonché ai senatori che hanno esercitato il mandato parlamentare precedentemente a tale data e che sono stati successivamente rieletti. Pure, va rammentato che la competenza delle Presidenze delle due Camere a regolare i vitalizi non è mai stata messa in discussione.

1.1.5. In realtà, appare irragionevole fondare una modifica sostanziale dell'istituto, nel senso delle proposte in parola, su una fonte normativa diversa rispetto a quella che lo ha istituito. A sostegno di tale tesi opera l'autonomia regolamentare attribuita alle Camere dall'art. 64 Cost. (autodichia). Tale autonomia regolamentare implica una netta distinzione tra le due fonti: regolamento parlamentare e legge e, di conseguenza, comporta che una legge non possa intervenire in materie di competenza dei regolamenti (Corte costituzionale 120/2014), perché altrimenti verrebbe violata l'indipendenza

costituzionalmente garantita a ciascuna Camera (Corte costituzionale 231/1975). Vale a dire che i regolamenti sono fonti primarie sottoposte soltanto alle norme di rango costituzionale.

1.1.6. Il rapporto tra regolamento parlamentare e altre fonti primarie riflette il principio di competenza ben espresso negli artt. 64 e 72 Cost.

Ne consegue che nessuna altra fonte primaria potrà disciplinare o modificare materie coperte da riserva di regolamento parlamentare, nemmeno temporaneamente.

1.1.7. L'inidoneità di una legge ordinaria ad intervenire in una materia disciplinata da regolamento parlamentare trova altresì giustificazione nel fatto che la legge è il risultato di un'attività bicamerale, la cui adozione si traduce sempre nell'interferenza di un ramo del Parlamento nell'autonomia dell'altro; interferenza che, con riguardo ad una materia già disciplinata tramite regolamento (quale quella dei vitalizi), non sembra ragionevole.

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

1.2. Né può ritenersi che la disciplina dell'assegno vitalizio sia riconducibile all'art. 69 Cost. ed alla riserva di legge ivi contenuta con esclusivo riferimento all'indennità, volta ad assicurare il libero esercizio del mandato parlamentare, senza condizionamenti economici, e ad evitare disparità di trattamento fra deputati e senatori, chiamati a rappresentare allo stesso titolo la Nazione ai sensi dell'art. 67 Cost. L'indennità fa parte dunque del "nucleo duro" delle prerogative inerenti alla funzione del parlamentare delineate dagli artt. 67 e 68 Cost.. In questa prospettiva si giustifica il peculiare regime che la contraddistingue e che la configura come irrinunciabile, non cedibile, non pignorabile, né sequestrabile. L'assegno vitalizio, viceversa, pur costituendo anch'esso uno strumento di ulteriore garanzia dell'indipendenza economica del parlamentare, che per essere tutelata in maniera sufficiente, deve avere una sua logica proiezione previdenziale anche dopo la cessazione del mandato parlamentare, non ne condivide i tratti caratterizzanti, sia per le "origini", sia per il regime. Quanto alle origini, è noto che esso nasce, in corrispondenza dell'istituzione nel 1956 delle Casse di previdenza per i deputati ed i senatori, come una forma di mutualità che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico ed ha conservato, nel tempo, tale natura "mista", rivelando in parte, aspetti riconducibili al modello pensionistico e, in parte, profili tipici del regime delle assicurazioni private. Con riguardo al regime, esso, diversamente dall'indennità è pignorabile e sequestrabile, nonché rinunciabile. Da ciò l'impossibilità di ricondurre, per analogia, la riserva di legge dell'art. 69 Cost. anche all'istituto dell'assegno vitalizio (come, del resto, dimostrato dalla

circostanza che l'istituto è stato introdotto, come si è detto, da regolamenti parlamentari pur minori), che, sola potrebbe giustificare l'intervento del legislatore statale.

2. La natura e la *ratio* degli assegni vitalizi

2.1. Passando ad esaminare il contenuto delle proposte di legge, va evidenziato che tutte si basano sull'equiparazione dell'esercizio del mandato parlamentare all'attività di lavoratore dipendente.

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

requisiti del
"dipendenti
pubblico".

2.1.3. L'attività dei deputati e dei senatori non può essere inquadrata come "lavoro" tradizionalmente inteso, anche perché i parlamentari possono astenersi o assentarsi senza obbligo di giustificazione e senza perdere il diritto a percepire l'indennità.

2.1.4. Il rapporto che i parlamentari hanno con lo Stato è, invece, quello di un servizio onorario desumibile dalla peculiarità delle funzioni svolte, dalla temporaneità dell'incarico e dal carattere del mandato che non si instaura in seguito all'espletamento di una procedura concorsuale, fondata su criteri selettivi tecnico-amministrativi,

bensi attraverso scelte elettorali. La specificità del "lavoro" politico rende quella del parlamentare una professionalità non tecnica, ma appunto politica che, in virtù del principio di rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), si esprime innanzitutto nel perseguimento di interessi generali e non personali o particolari.

2.1.5. Il parlamentare è, dunque, un funzionario onorario; qualifica che viene attualmente definita in termini negativi, identificandosi in una funzione pubblica priva dei caratteri del pubblico impiego.

2.1.6. Pertanto, sebbene gli assegni vitalizi presentino, soprattutto dopo la riforma del 2011, sempre più aspetti simili a quelli del trattamento di quiescenza, quali la reversibilità e l'adeguamento automatico, oltre a condizioni più favorevoli per la maturazione e la misura del beneficio, essi non hanno la natura né il fondamento giuridico delle pensioni ordinarie percepite dai lavoratori pubblici. Vale a dire che l'assegno vitalizio, pur avendo carattere previdenziale, non è una pensione.

2.2. Per converso, l'assegno vitalizio è configurabile come diritto soggettivo di natura pecuniaria, strettamente correlato all'indennità (che non è uno stipendio), in quanto nasce nel momento in cui si assume la funzione di parlamentare e si incominciano ad accantonare somme ai fini previdenziali/mutualistici.

2.2.1. Infatti, esso è stato introdotto nella seconda metà degli anni '50 per completare il sistema di garanzie economiche che il nostro ordinamento ha posto a tutela dell'indipendenza dei parlamentari e del libero accesso al mandato parlamentare di tutti i cittadini. Più precisamente, esso è complementare all'indennità di cui all'art. 69 della Cost., attribuita ai deputati ed ai senatori per assicurare che l'esercizio degli uffici parlamentari

Vitalizio -
concepito il
risorse di
garantie
economiche
a tutela della
indipendenza
dei magistrati

sia libero da condizionamenti economici. Come noto, 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'art. 50 che: "*Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione o indennità*".

2.2.2. L'art. 69 Cost. riconosce, quindi, un vero e proprio diritto soggettivo al singolo parlamentare. A tale disposizione è stata data attuazione con la l. 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.

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

2.3. In questo contesto, diretto ad assicurare il libero funzionamento del sistema democratico, si inserisce appunto l'istituto dell'assegno vitalizio, aggiungendosi all'indennità per impedire che le cariche parlamentari possano diventare qualcosa di diverso da un ufficio disinteressato (*munus publicum*). Difatti, esso consente un esercizio del mandato libero da timori economici, anche *pro futuro*, rendendo agevole la rinuncia ad un eventuale lavoro per svolgere attività politica,

nella consapevolezza di ricevere, qualora non vi fosse una rielezione, una rendita per tutta la vita.

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

2.3.2. In sostanza, l'assegno vitalizio è posto – al pari dell'indennità – 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) sia di ogni altra interferenza o pressione che potrebbe derivare da necessità economiche.

2.3.3. 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.

2.3.4. 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.

3. La giurisprudenza in materia di vitalizi

3.1. Anche la giurisprudenza, a più riprese, ha negato che l'assegno vitalizio sia assimilabile al trattamento pensionistico riconosciuto ai dipendenti pubblici. In particolare, 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 (24/1968). Inoltre, ha chiarito che "questo particolare tipo di previdenza ha trovato la sua origine in una forma di mutualità (Casse di previdenza per i deputati ed i senatori istituite nel 1956) che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere". Ed ancora che "l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego".

3.1.2. In sostanza, la Consulta ha ritenuto che l'evoluzione che, nel corso del tempo, ha caratterizzato questa particolare forma di previdenza ha portato a configurare l'assegno vitalizio come istituto che, nella sua disciplina positiva, ha recepito sia aspetti riconducibili al modello pensionistico, sia profili tipici del regime delle assicurazioni private. Più recentemente si è

registrata poi una tendenza ad assimilare il regime dei contributi a carico dei deputati e dei senatori a quello proprio dei premi assicurativi. A tal proposito si è sottolineata la *“natura tuttora incerta della previdenza parlamentare, in cui si fondono e confondono elementi mutualistici, assicurativi e pensionistici”*.

3.1.3. Sugli assegni vitalizi ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte di Cassazione che ha ritenuto *“irrelevante discettare se le caratteristiche oggettive del trattamento abbiano o meno natura previdenziale”*, per poi rilevare la *“diversità sostanziale e giuridica rispetto ad un trattamento previdenziale o pensionistico conseguente ad un rapporto di lavoro, pubblico o privato che sia”* (23793/2010).

3.1.4. L'orientamento espresso con questa sentenza è stato confermato più volte dalla Suprema Corte. Essa ha escluso l'applicabilità ai vitalizi di una disposizione tributaria che trova presupposto applicativo nella natura previdenziale, affermando che ad essi non può essere riconosciuta tale natura e che il vitalizio *“si differenzia dalle prestazioni di natura pensionistica, come risulta sia dal tenore letterale della disposizione, sia dai principi espressi dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 289/1994”* (20538/2010). E, successivamente, ha confermato che *“L'assegno vitalizio spettante ai parlamentari cessati dal mandato presenta caratteri non riconducibili ad un trattamento pensionistico”* (10177/2012).

3.1.5. Egualmente la Corte dei conti ha rilevato che nessuna norma vigente attribuisce testualmente natura pensionistica all'assegno vitalizio. Ed ha poi specificato che non è possibile assimilare, sotto il profilo previdenziale l'assegno vitalizio con quello pensionistico in senso proprio, sebbene siano presenti *“talune affinità funzionali o*

strutturali tra trattamenti riconosciuti da lex specialis a funzionari onorari e pensioni erogate da lex generalis a pubblici dipendenti (versamenti contributivi, erogazione al raggiungimento di una certa età etc.)” (117/2015).

1. Sulla violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di legittimo affidamento.

4.1. Sotto il profilo sostanziale, le proposte di legge in esame risultano poi in contrasto con i principi di ragionevolezza, di proporzionalità e del legittimo affidamento, nonché con l’art. 1 del Protocollo 1, “Protezione della proprietà”, addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (d’ora in avanti CEDU).

4.1.2. A porre in dubbio la ragionevolezza di tali proposte concorre l’orientamento della Corte costituzionale in materia di misure che modificano in peius i trattamenti previdenziali, autorizzando un intervento legislativo su posizioni giuridiche soggettive (stipendi, salari, pensioni, indennità, etc.) già acquisite, modificandole e riducendole (sentenza 390/1995); a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sentenza 263/2002). Infatti, la medesima Corte ha più volte sottolineato la “funzione sociale” e “alimentare” del trattamento pensionistico erogato (oltre che della retribuzione in costanza di rapporto), facendone di fatto derivare una particolare protezione.

4.1.3. In particolare, la Corte costituzionale ha precisato che, sebbene il legislatore possa, ai fini della salvaguardia del bilancio, modificare la

disciplina pensionistica fino al punto di ridurre il quantum del trattamento previsto, deve escludersi che possa eliminare retroattivamente una prestazione già conseguita, senza violare palesemente il "canone di razionalità normativa". La Corte ha pure chiarito che il legislatore è tenuto ad assicurare "la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona".

due professioni
più conseguente

4.1.4. A ben vedere, in assenza di una regola certa tra ciò che può considerarsi legittimo e ciò che non lo è, la Corte costituzionale ha individuato, nei principi di legittimo affidamento e di ragionevolezza, i confini entro cui può muoversi un intervento legislativo di modifica di status già acquisiti. Il principio di affidamento è stato indicato espressamente dalla Consulta come principio di civiltà giuridica, nel senso che il cittadino ha il diritto (costituzionalmente garantito) di "fare affidamento" sui diritti che l'ordinamento giuridico gli riconosce e sui quali, conseguentemente, ha organizzato la propria vita e ha fatto scelte personali, familiari, professionali, sociali, economiche e finanziarie. Se, pertanto, lo Stato, dinanzi ad una grave crisi economica, si trovi nelle condizioni di dover "tagliare" diritti precedentemente accordati, deve tener presente tale principio e contemperare le due esigenze (diritti) dell'affidamento del cittadino nell'ordinamento giuridico e delle necessità della finanza pubblica. Così, nella sentenza n. 166/2012, la Corte costituzionale ha affermato che il principio del legittimo affidamento trova la sua copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso, per essere considerato illegittimo, deve risultare sproporzionato. Con la

Affidamento

4.

conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto.

4.1.5. Ancora più precisamente, la Corte costituzionale ha ritenuto che la ragionevolezza deve essere apprezzata nell'ambito di un equo contemperamento degli interessi, diretto ad impedire che una generale esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, "sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi". E su tale premessa, ha chiarito che le disposizioni retroattive, soprattutto qualora determinino effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi "perfetti", riconducibili a rapporti di durata di natura contrattuale o convenzionale, devono essere sorrette da una "causa" normativa adeguata.

4.2. Nella stessa scia si collocano numerosissime altre sentenze sia della Corte Costituzionale, sia del Consiglio di Stato, sia della Corte di Cassazione. Quest'ultima ha escluso la possibilità di modificare gli effetti anteriori che, "pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti" (1384/1975) . Ne

conseguono che le nuove norme non estendono la loro efficacia ai fatti compiuti sotto il vigore della legge precedente, benché dei fatti stessi siano pendenti gli effetti (teoria dei *facta praeterita*).

4.2.1. Del pari, con la sentenza 8 gennaio 2015, n. 53, la Corte di Cassazione, sez. lavoro, ha stabilito che il diritto soggettivo alla pensione può essere limitato, ma lo *ius superveniens* non può oltrepassare il limite della ragionevolezza, e tale "limite costituzionale imposto al legislatore induce a maggior ragione a ritenere contrario al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost., comma 2) l'atto infralegislativo, amministrativo o negoziale, con cui l'ente previdenziale debitore riduca unilateralmente l'ammontare della prestazione mentre il rapporto pensionistico si svolge, ossia non si limiti a disporre per il futuro con riguardo a pensioni non ancora maturate". Sempre la Corte di Cassazione ha precisato che "i lavoratori che al momento dell'entrata in vigore delle leggi di riforma avevano già maturato i requisiti per la pensione secondo la precedente normativa, pur senza aver presentato domanda di pensionamento, conservano il diritto ad avvalersi dei requisiti precedenti più favorevoli" (1883/2003).

4.3. Pertanto, procedendo per analogia, è possibile affermare che, una volta maturato il diritto all'assegno vitalizio, questo non può essere soppresso, adducendo generiche ragioni finanziarie, poiché ciò lederebbe l'affidamento del parlamentare, tutelato dall'art. 3 Cost., nella consistenza economica del proprio diritto soggettivo.

4.3.1. Ma, fintantoché non abbia maturato i requisiti per beneficiare dell'assegno vitalizio, l'interessato potrà vantare soltanto "un'aspettativa ad un determinato trattamento di quiescenza" e

non potrà lamentare eventuali modifiche *in peius* delle disposizioni che vanno ad incidere sul suo trattamento.

2. Il contrasto tra le proposte di legge e l'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)

5.1. È possibile prospettare anche la violazione dell'art. 1 del Protocollo 1, "Protezione della proprietà", della CEDU, ai sensi del quale "*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale*". Al riguardo, va ricordato che la Corte europea dei diritti dell'Uomo (d'ora in avanti Corte EDU) ha consentito, nel tempo, un ampliamento del concetto di bene tutelato, assumendo esso autonoma configurazione giuridica rispetto a quella attribuitagli dall'ordinamento interno. Infatti, alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte EDU, la nozione di "bene" comprende sia i beni effettivi sia i valori patrimoniali, inclusi i crediti, in ragione dei quali il ricorrente può pretendere di avere almeno una aspettativa, che possa dirsi legittima, di ottenere l'effettivo godimento di un diritto di proprietà.

5.1.2. Più precisamente, nel novero dei beni, ad avviso della Corte di Strasburgo, rientra anche la "speranza legittima" di ottenerli; ovvero l'aspettativa legittima e ragionevole di pervenire al godimento effettivo di un bene. Di tal guisa, la Corte EDU ritiene sufficiente, perché vi sia un bene attuale ai sensi della Convenzione, che il

singolo possa far valere una ragionevole aspettativa di veder realizzata la propria pretesa giuridica. E, ai fini della configurabilità di una "*espérance legítime et raisonnable*" di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà è necessario che essa si fondi "sur une base suffisante en droit interne".

5.1.3. In breve, l'obiettivo che traspare con sufficiente evidenza è che, attraverso il criterio della *espérance légitime*, la Corte EDU intenda tutelare la situazione soggettiva di buona fede in cui si trova il soggetto.

5.1.4. Ne consegue che le proposte di legge in esame violano palesemente il diritto di ogni persona fisica o giuridica al rispetto dei propri beni ed il diritto di non essere privata della proprietà se non a causa di pubblica utilità ed alle condizioni previste dalla legge nazionale e dai principi generali di diritto internazionale. Diritto che, nella fattispecie in esame, verrebbe violato dalla portata retroattiva della proposte di legge, in quanto sarebbe compromesso il principio di certezza e di prevedibilità del quadro normativo e non sarebbe raggiunto l'obiettivo di un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e le esigenze individuali di tutela dei diritti fondamentali, né sarebbe individuato un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito dalle misure restrittive della proprietà.

3. Rilievi conclusivi

6.1. Alla luce dei rilievi svolti, è possibile trarre le seguenti conclusioni.

6.1.2. Anzitutto, è possibile affermare che la legge ordinaria appare non idonea a modificare e/o ad abrogare l'istituto degli assegni vitalizi che è stato

introdotto e, nel tempo, trasformato da regolamenti parlamentari. All'uopo si ricorda che tali regolamenti, in quanto espressione dell'autonomia costituzionale delle Camere, di cui all'art. 64 Cost., sono fonti a competenza riservata, gerarchicamente sottoposti soltanto alla Costituzione.

6.1.3. E, dunque, si violerebbe la Costituzione qualora si sottraesse alle Presidenze delle Camere la competenza in materia di vitalizi.

6.2. In secondo luogo, va notato che i parlamentari non sono impiegati dello Stato, bensì funzionari onorari. E, l'assegno vitalizio è qualificabile soltanto ed esclusivamente in relazione alla funzione che il parlamentare è chiamato a svolgere ed alle sue peculiarità. In questo si risolve la sua *ratio*, ovvero nell'esigenza di assicurare al parlamentare un esercizio del mandato libero da pressioni e condizionamenti (anche per il futuro) derivanti dal bisogno economico.

6.2.3. Pertanto, gli assegni vitalizi maturati dagli ex parlamentari non possono essere soggetti a revisione, né essere ricalcolati *sic et simpliciter* come pensioni tradizionalmente intese. Né è possibile negare che, nell'ipotesi di abolizione dell'istituto, possa essere avanzata la richiesta di recupero delle somme versate, almeno nella parte imputata a carico del parlamentare.

6.3. In terzo luogo, va posta in evidenza l'incidenza dell'eventuale riforma degli assegni vitalizi sulle garanzie di indipendenza ed autonomia del Parlamento.

6.3.1. Una modifica radicale del sistema degli assegni vitalizi, quale quella disegnata dalle proposte in parola, sembra configurare una violazione dell'art. 67 Cost., ovvero del principio del libero esercizio del mandato parlamentare, in

quanto verrebbe eliminata una delle garanzie riconosciute ai singoli parlamentari per tutelarne l'autonomia nello svolgimento del mandato e nell'esercizio delle relative funzioni.

6.3.2. Infatti, sebbene i principi della certezza del diritto e la irretroattività della legge non escludano che in presenza di una ragionevole motivazione, possano essere modificati *in peius* i trattamenti previdenziali, essi richiedono, però, che non si sostanzino in regolamenti irrazionali e non inibiscano l'affidamento del cittadino nella certezza giuridica. Per converso, le proposte in parola non trovano adeguata giustificazione né sul piano della ragionevolezza, né su quello della proporzionalità, così come intese dalla Corte costituzionale.

6.4. Infine, le proposte risultano in contrasto con l'art.1 del Protocollo 1 della CEDU sulla tutela della proprietà, richiamato dall'art. 6 del TUE e avente la stessa forza vincolante dei Trattati, ove impone la tutela del legittimo affidamento ingenerato nel privato sull'esistenza di un suo diritto di credito e sulla sua legittima riscossione.

oooooooooooo

Nelle osservazioni che precedono è il parere *pro veritate* richiestomi.

Giuseppe Tesauro

1