

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2022

Data: 4 ottobre 2022

***Vitalizi regionali e retroattività impropria: quando la modifica in pejus del  
trattamento di favore non lede il legittimo affidamento\****

*di Valeria De Santis – Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Napoli “Parthenope”*

TITLE: Annuities of former members of regional Councils and retroactive provisions: pejorative measures of favourable treatment does not harm legitimate expectations

ABSTRACT: Con la sentenza n. 136 del 2022, la Corte Costituzionale conferma la legittimità costituzionale di una serie di provvedimenti legislativi della Regione Trentino-Alto Adige che riducono l’importo dei vitalizi, diretti e di reversibilità, in corso di erogazione. La Corte Costituzionale ribadisce la conformità alla Costituzione di provvedimenti regionali impropriamente retroattivi che intervengono su trattamenti di favore (di politici e non) e, in definitiva, sono funzionali a ripristinare situazioni di disuguaglianza. La sentenza offre l’occasione per tornare sulla questione della natura delle pensioni dei politici regionali e per riflettere sulla compatibilità tra misure peggiorative e tutela del legittimo affidamento.

With sentence no. 136 of 2022, the Constitutional Court confirms the constitutional legitimacy of a series of legislative measures of the Trentino-Alto Adige Region that reduce the amount of annuities of former members of regional Councils in the process of being granted. The Constitutional Court reaffirms the conformity with the Constitution of retroactive regional measures that intervene on favourable treatments (of politicians and non-politicians) and, in conclusion, are

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

functional to restoring situations of inequality. The ruling provides an opportunity to return to the issue of the nature of the pensions of regional politicians and to reflect on the compatibility between pejorative measures and the protection of legitimate expectations.

**KEYWORDS:** Vitalizi regionali; Retroattività impropria; Contenimento della spesa pubblica; Ragionevolezza; Tutela del legittimo affidamento; Regional annuities; Retroactive provisions; Containment of public spending; Reasonableness; Protection of legitimate expectations

**SOMMARIO:** 1. La questione. – 2. Competenze statali e regionali in materia di vitalizi. – 3. Le ragioni giustificative dell'intervento peggiorativo: sobrietà, ragionevolezza e contenimento della spesa pubblica. – 4. Misure peggiorative e natura del vitalizio-pensione. – 5. La confusa parabola del divieto di cumulo dei trattamenti di quiescenza. – 6. Legittimo affidamento e misure retroattive (in senso improprio). – 7. Accesso alle cariche pubbliche, autonomia regionale e sovranità parlamentare: brevi considerazioni finali.

## **1. La questione**

Con la sentenza n. 136 del 2022 la Corte costituzionale torna su un punto ormai annoso relativo alla revisione *in pejus* dei vitalizi diretti e di reversibilità in corso di erogazione dei consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige, chiudendo una vicenda sorta nel 2019 e che in precedenza aveva dato luogo ad una declaratoria di manifesta inammissibilità, adottata con l'ord. n.111 del 2019 per difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione del giudice *a quo*. Con motivazioni più circostanziate, il Tribunale ordinario di Trento con due ordinanze, n. 123 e 139 del 2020, ha nuovamente sollevato questione di legittimità costituzionale avverso alcune disposizioni che hanno inciso negativamente sull'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, spettanti in ragione della carica di consigliere regionale, rivestita dal beneficiario o dai superstiti, prevedendo diverse misure: la riduzione del 20% del loro importo (art. 2 della l.r. Trentino-Alto Adige, 11 luglio 2014, n. 5), un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal Parlamento nazionale o europeo o da altra Regione (art. 3 l.r. Trentino-Alto Adige, n. 5 del 2014) e un contributo di solidarietà variamente modulato nel corso del tempo (artt. 4-bis, l.r. Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2; art. 15, l.r. Trentino-Alto Adige, 21 settembre 2012, n. 6 e art. 4

Trentino-Alto Adige, n. 5 del 2014). Successivamente, tutte le disposizioni censurate sono state abrogate ad opera della l.r. Trentino-Alto Adige 15 novembre 2019, n. 7, sulla rideterminazione degli assegni di reversibilità secondo il metodo di calcolo contributivo.

Riuniti i giudizi tra loro sovrapponibili, la Corte costituzionale preliminarmente dichiara inammissibili una serie di questioni per l'insufficienza delle argomentazioni addotte dal giudice rimettente mentre, nel merito, respinge tutte le censure e ribadisce la legittimità della disciplina regionale, legittimità contestata per la violazione dell'art. 117 co. 3 Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica e per la violazione dell'art. 3 Cost., relativamente all'ammissibilità di una disciplina modificativa dei rapporti di durata con effetti peggiorativi.

La pronuncia affronta una questione delicata, ossia, la legittimità dell'intervento modificativo *in pejus* del trattamento di quiescenza in corso di erogazione di *ex* consiglieri o *ex* parlamentari che – anche in altre sedi e occasioni – ha sollevato dubbi e controversie a livello sia regionale, sia parlamentare<sup>1</sup>. La Corte costituzionale, respingendo nel merito tutte le questioni sollevate, ha l'occasione per tornare a precisare quali sono le condizioni di legittimità di quelle misure retroattive in senso improprio che, intervenendo su trattamenti di favore di politici, o meno, sono funzionali, in definitiva, a ripristinare una sperequazione.

Di seguito, procedendo con ordine, verranno prese in considerazione prima le contestazioni aventi ad oggetto la competenza regionale per passare poi alla questione della legittimità nel merito delle disposizioni regionali impugnate.

## **2. Competenze statali e regionali in materia di vitalizi**

Sotto il profilo del riparto delle competenze, il giudice rimettente ritiene che la Regione Trentino-Alto Adige non potrebbe intervenire in materia di vitalizi, sull'assunto che lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuirebbe alla Regione autonoma una potestà normativa limitata alla materia dell'ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto. La

---

<sup>1</sup> Corte cost. sentt. nn.; 108 del 2019; 44 del 2019. A livello parlamentare, in part.: Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, sent. 22 aprile 2020, n. 2; Commissione contenziosa del Senato, sent. 25 giugno 2020, n. 660. Consiglio di Garanzia del Senato, ordinanza 12 gennaio 2022.

competenza regionale, quindi, non comprenderebbe la possibilità di incidere sui vitalizi, ambito che, al contrario, sarebbe riservato alla potestà legislativa statale.

Sul punto, la Corte costituzionale afferma che la disciplina sul trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali è da ricondurre alla struttura organizzativa regionale. Senza dubbio la disciplina in materia di vitalizio regionale spetta alla potestà normativa delle regioni e, in particolare, alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige che, a norma dell'art. 4, numero 1 dello Statuto, ha competenza legislativa in materia di «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto» e gode altresì di autonomia finanziaria (artt. 69 - 86 dello Statuto). Richiamando alcuni propri precedenti, la Corte costituzionale ribadisce quindi che le regioni hanno «ampio margine di autonomia» in materia di trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali.

In realtà in materia di “costi per la politica”, ossia, trattamento economico e previdenziale dei consiglieri, nonché numero dei consiglieri e assessori, il margine di autonomia regionale è stato ampiamente ritagliato dal legislatore statale. Con l'avallo dalla Corte costituzionale, alla luce delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, lo Stato ha fortemente circoscritto la competenza legislativa regionale<sup>2</sup>. In questo senso, «armonia degli Statuti con la Costituzione» ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica<sup>3</sup> hanno consentito alla Corte costituzionale di contrarre in modo consistente la competenza in materia di organizzazione della regione che, avendo ad oggetto la retribuzione e il numero dei consiglieri, finisce per incidere sulla stessa definizione della forma di governo regionale.

---

<sup>2</sup> Sent. nn.: 198 del 2012; 151 del 2012; 23 del 2014.

<sup>3</sup> Con la sent. n. 198 del 2012, la Corte costituzionale ha salvato la disciplina statale (contenuta nel d.l. n. 138 del 2011) che fissa il numero massimo di consiglieri e perfino degli assessori, avallando la decisione dello Stato che, in considerazione delle esigenze di contrazione della spesa pubblica, ha limitato in modo sostanziale la competenza dello Statuto regionale in materia di forma di governo, in tal senso, M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazioneincammino.it*; F. CORVAJA, *Statuti regionali e “leggi della Repubblica”*, in *Le Regioni*, 2013, 199-200. Sulla pronuncia molto criticata, cfr. almeno: L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consultaonline.it*, 2013; S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 2869 e ss.; L. ANTONINI, *L'assetto finanziario delle autonomie speciali tra pseudo vincoli di sistema, opzioni politiche e prospettive*, in *Giur. cost.*, 2015, 2358 e ss.; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013.

Tornando nello specifico alla decisione in commento, nell'autonomia regionale - per quanto circoscritta - rientra anche la competenza ad imporre il taglio del 20% dei trattamenti di quiescenza diretti e di reversibilità in corso di erogazione, disposto dall'art. 2 della l.r. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014. La Corte costituzionale dichiara infatti non fondata la questione di legittimità di quest'ultima disposizione che, secondo il giudice rimettente, introdurrebbe una disciplina contrastante con l'art. 117 co. 3 in relazione all'art. 2 co. 1, lett. *m*) del d.l. n. 174 del 2012 come convertito. La disciplina statale da ultimo citata subordina il trasferimento di una quota pari all'80% dei trasferimenti erariali (diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale)<sup>4</sup> all'adozione da parte delle regioni di misure di contrazione della spesa pubblica. Tra tali misure, per quanto qui interessa, l'art. 2 co. 1, lett. *m*) del d.l. n. 174 del 2012 stabilisce che la regione, per evitare la menzionata decurtazione, deve adottare provvedimenti volti a recepire il passaggio al sistema di calcolo contributivo del vitalizio, *fatti salvi* i trattamenti in corso di erogazione e, fino a tale passaggio, indica i limiti di età e di durata del mandato per il riconoscimento e corresponsione dell'assegno<sup>5</sup>.

Evidenzia il giudice delle leggi che la riduzione del 20% degli assegni disposta dall'impugnata disposizione regionale non contrasta con la disciplina statale che fa salvi i trattamenti in corso di

---

<sup>4</sup> La disciplina statale in questione che ha superato il vaglio del controllo di legittimità costituzionale, costringe le Regioni ad adeguarsi all'indicazione normativa statale utilizzando una tecnica definita dalla Corte costituzionale premiale e sanzionatoria, mediante una sorta di «onere» con il fine di contenere la spesa pubblica (sent. n. 23 del 2014, punto n. 7.1 del *Considerato in diritto*). Certo, in un periodo di forti contrazioni dei trasferimenti erariali, il deterrente economico imposto alle Regioni appare stringente, rivelandosi in definitiva una sorta di *ricatto finanziario* in tal senso, A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *Federalismi.it*, n.16/2011, 4. In particolare sulla sent. n. 23 del 2014, cfr.: G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli" (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in *Le Regioni*, 2014, 807 e ss.

<sup>5</sup> Il passaggio al contributivo era stato imposto dall'art. 14 co. 1, lett. *f*) del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148. Secondo la citata lett. *m*) dell'art. 2 co. 1 del d.l. n. 174 del 2012: «La regione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione a tale data, fino all'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo, può prevedere o corrispondere trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale solo se, a quella data, i beneficiari: 1) hanno compiuto sessantasei anni di età; 2) hanno ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni. Fino all'adozione dei provvedimenti di cui alla presente lettera, in assenza dei requisiti di cui ai numeri 1) e 2), la regione non corrisponde i trattamenti maturati dopo la data di entrata in vigore del presente decreto. Le disposizioni di cui alla presente lettera non si applicano alle regioni che abbiano abolito i vitalizi».

erogazione esclusivamente quanto alla previsione dei limiti di età e di durata del mandato, senza precludere, invece, la loro riduzione.

La disciplina statale è finalizzata ad imporre un principio di coordinamento della finanza pubblica, è volta a contenere la spesa, garantendo un risparmio in relazione al funzionamento del sistema politico: non ha l'obiettivo di fare salvo il trattamento in corso di erogazione, ma piuttosto di stabilire l'ambito di operatività del vincolo.

Volendo peraltro completare il quadro, la salvaguardia dei trattamenti *in corso di erogazione* non ha affatto costituito una priorità neanche per la successiva disciplina statale. Tanto è vero che la legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019), all'art. 1, co. 965 ha imposto alle regioni di ricalcolare con il metodo contributivo anche i vitalizi già maturati e in corso di erogazione, come del pari avvenuto a livello parlamentare con due contestate delibere, adottate nel 2018 dalle rispettive presidenze delle Camere. Le regioni si sono man mano adeguate al ricalcolo dei trattamenti in corso di erogazione e, in particolare, il Trentino-Alto Adige è intervenuto in tal senso con la l.r. n. 7 del 2019 che, peraltro, abroga la disciplina regionale oggetto del sindacato di legittimità nella pronuncia in commento.

Pur essendo iscritta in un quadro di forte contrazione delle competenze regionali, la disciplina del trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali spetta al legislatore regionale. In questo senso l'intervento legislativo regionale che introduce una soluzione più restrittiva di quella statale – con il taglio del 20% dei trattamenti in essere, soglia al cumulo e contributi di solidarietà – risulta in linea con l'obiettivo perseguito dal legislatore statale di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.

L'intervento legislativo regionale è complessivamente coerente con gli obiettivi di politica economica fissati dallo Stato, ma ciò non toglie che nell'ambito dei "costi per la politica", a partire dal 2011, il legislatore statale abbia ampiamente circoscritto la competenza regionale su aspetti che paiono di sicura spettanza legislativa o statutaria regionale.

Sull'onda populista che, a tutti i livelli, ha travolto le istituzioni nonché l'intera classe politica<sup>6</sup>, le ragioni della crisi economica sono state utilizzate e, in parte, strumentalizzate, al fine di

---

<sup>6</sup> Sulla crisi di legittimazione e l'affermazione dei partiti populistici in questa sede sia consentito un limitato rinvio a: L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2018; Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001, 148 e ss.; A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale*

giustificare sia l'adozione di misure particolarmente riduttive, sia un'interpretazione marcatamente centralistica della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica. È stato così possibile imporre alle regioni strumenti specifici (il taglio dei consiglieri, la riduzione delle indennità, il passaggio al contributivo e il ricalcolo con metodo contributivo dei vitalizi in corso di erogazione) che riducono la competenza regionale, ma – secondo la Corte costituzionale – sono coerenti rispetto agli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica<sup>7</sup>.

### **3. Le ragioni giustificative dell'intervento peggiorativo: sobrietà, ragionevolezza e contenimento della spesa pubblica**

Dopo aver affrontato la questione della competenza, la Corte costituzionale passa all'altra censura contenuta nell'ordinanza di rimessione relativa alla legittimità nel merito della disciplina regionale riduttiva *in pejus* dei vitalizi in corso di erogazione diretti e di reversibilità. Il giudice rimettente contesta la legittimità delle diverse misure in questione (la riduzione del 20%, il limite al cumulo e i contributi di solidarietà) che sarebbero lesive del principio di legittimo affidamento e certezza del diritto, violando l'art. 3 Cost. e l'art. 117 co. 1 Cost., in relazione all'art. 6 della Cedu.

Quanto all'ultimo parametro di legittimità, la norma convenzionale è evocata erroneamente. Secondo le indicazioni della Corte europea dei diritti, il presupposto, ovvero la tutela dell'art. 6 CEDU, si può attivare qualora le disposizioni censurate diano corpo a un'ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia e mirino ad influenzare la definizione giudiziaria di una lite<sup>8</sup>. Nel caso in oggetto, la Corte costituzionale sottolinea come le disposizioni regionali

---

*contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2017; M. PROSPERO, *La Costituzione tra populismo e leaderismo*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

<sup>7</sup> A titolo esemplificativo, sui temi della razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica sent. nn.: 23 del 2014; 262 del 2012; 236 del 2013; 52 del 2010; 237 del 2009; 417 del 2005. Sul tema cfr.: A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2017, 220 e ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 130-132; G. RIVOSECCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3.)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2011. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenza fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 381.

<sup>8</sup> Corte EDU: 3 settembre 2013, M.C. ed altri contro Italia; 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi, s.a.s. e altri c. Italia; 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia; 9 dicembre 1994, Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia.

censurate non danno corpo ad alcuna ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia e non mirano in alcun modo ad influenzare la definizione giudiziaria di una lite. Inoltre, l'efficacia solo *pro futuro* delle disposizioni *in pejus* sul trattamento in corso di erogazione esclude che le stesse possano violare la disposizione convenzionale dell'art. 6 CEDU.

Per quanto concerne la violazione dell'art. 3 Cost. cui è da ricondurre la tutela del legittimo affidamento, la Corte costituzionale ribadisce che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto, nonché ricaduta «“soggettiva” dell'indispensabile carattere di coerenza dell'ordinamento», ma non comporta che sia interdetto in via assoluta al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata<sup>9</sup>.

Del resto, giova rammentare, pur senza pretesa di completezza, che nel nostro ordinamento il principio di irretroattività della norma è costituzionalizzato solo in materia penale; l'irretroattività non è un dogma assoluto. Il principio per cui *la legge non dispone che per l'avvenire* è contenuto nella legge ordinaria, tra le disposizioni preliminari al Codice civile (all'art. 11), ossia, tra quei principi tesi ad orientare l'interprete nel processo ermeneutico<sup>10</sup>. Il principio dell'irretroattività può dunque essere disatteso dal legislatore per perseguire altri e diversi obiettivi che richiedono di rivalutare il passato, oppure, come nel caso in oggetto, di modificare per il futuro un rapporto di durata già in essere sulla base di criteri diversi e nuovi.

---

<sup>9</sup> Da ultimo, sent. n. 108 del 2019, punto n. 5 *Considerato in diritto*. Sul punto, E. GIANFRANCESCO, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di Assemblee legislative: fondamento costituzionale, fonti di disciplina e strumenti di tutela*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2020, 1213 e ss.; S. MABELLINI, *La retroattività “riparatrice”, ovvero... si preannuncia un nuovo fronte nel difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte Edu in tema di legislazione retroattiva?*, in *Giur. cost.*, 2019, 1937 e ss. nonché, volendo, V. DE SANTIS, *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019. Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2019, 127 e ss. In generale, in tema di misure retroattive, *ex multis*: sent. 241 del 2019; 236 e 16 del 2017; 170 del 2013; 446 del 2002; 127 del 1997; 417 e 361 del 1996; 240 del 1994; 99 del 1995.

<sup>10</sup> Sul principio dell'irretroattività come criterio ermeneutico, cfr., almeno: L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Il Foro amm.*, I, 1959, 947-948; M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. it.*, 2007, 1826 e ss.; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1993, 283 e ss.; S. FOIS, *Irretroattività, astrattezza e limiti della legge regionale: osservazioni critiche*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, Padova, Cedam, 1238 e ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 244 e ss.; A. CARIOLA, *Retroattività*, in S. CASSESE (sotto la direzione di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, Giuffrè, 2006, 5172.



Il legislatore dispone di ampia discrezionalità nel modificare in senso sfavorevole la disciplina di rapporti di durata secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria a condizione che l'intervento peggiorativo trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in una disciplina lesiva dell'art. 3 Cost. cui è da ricondurre il principio del legittimo affidamento dei cittadini. Secondo il Giudice delle leggi, l'intervento retroattivo proprio o improprio è costituzionalmente legittimo se giustificato da prevalenti interessi di carattere generale e se adottato in base ad un'attenta valutazione in ordine alla ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento pubblico lesivo degli interessi individuali coinvolti<sup>11</sup>. Seguendo un approccio molto simile a quello della convergente giurisprudenza della Corte EDU<sup>12</sup>, la Corte costituzionale non si sofferma a valutare se l'intervento retroattivo - o, in tal caso, retroattivo in senso improprio - sia ammissibile in termini generali, piuttosto considera in base a quali scopi di pubblico interesse, ragioni giustificative e bilanciamento con altri interessi avvenga la modifica normativa peggiorativa.

Alla luce di questa impostazione, la Corte costituzionale passa direttamente a vagliare le ragioni giustificative che hanno condotto all'adozione della disciplina regionale peggiorativa per poi valutare se le misure in oggetto siano lesive del principio del legittimo affidamento (di seguito § 6).

Facendo ricorso ai lavori preparatori e, in particolare, alla relazione introduttiva al disegno di legge, la Corte costituzionale sottolinea che le diverse misure regionali riduttive sono giustificate da esigenze «di sobrietà, ragionevolezza e contenimento della spesa pubblica». Nello stesso titolo della l.r. Trentino-Alto Adige, n. 5 del 2014 viene del resto indicata la finalità perseguita dal legislatore con l'adozione di modifiche in materia di indennità e previdenza dei consiglieri regionali «volte al

<sup>11</sup> Sent. n. 390 del 1995, punto n. 2 del *Considerato in diritto* e anche sent. n. 304 del 2013, punto 4 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso, *ex multis*, sentt. nn.: 16 del 2017; 203 del 2016; 149 del 2017; 316 del 2010.

<sup>12</sup> Nella giurisprudenza della Corte EDU cfr. almeno: *Strech c. Regno Unito*, 24 giugno 2003; *Lilly France c. Francia*, 25 novembre 2010; *Agrati c. Italia*, 7 giugno 2011; *Maggio c. Italia*, 31 maggio 2011; *Stefanetti e altri c. Italia*, 15 aprile 2014. Sulla giurisprudenza della Corte Edu in materia di retroattività, senza pretese di esaustività, cfr. almeno: A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio*, M. BIGNAMI, *La Corte Edu e le leggi retroattive*, C. DI MARTINO, *Il legittimo affidamento nel bilanciamento della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di retroattività legislativa*, in C. PADULA (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, rispettivamente 18 e ss., 52 e ss. e 185 e ss.; F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio di legittimo affidamento nel diritto pubblico: una nuova frontiera per l'ipotesi di mutamenti giurisprudenziali imprevedibili?*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2018; R. CAPONI, *Giusto processo e retroattività di norme sostanziali nel dialogo tra le Corti*, in *Giur. cost.* 2011, 3753 e ss.; A. VALENTINO, *Il principio d'irretroattività della legge civile nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.

contenimento della spesa pubblica» e necessitate, come precisato nei lavori preparatori, dalla «grave situazione economica».

Nello specifico, in merito ai contributi di solidarietà, disciplinati a più riprese dal legislatore regionale (da ultimo art. 4, l.r. Trentino-Alto Adige, n. 5 del 2014), la Corte costituzionale, forte di una consolidata giurisprudenza<sup>13</sup>, si limita a ribadire che tali misure sono coerenti con quelle statali, disposte dal legislatore statale dal 1999 con diversi e successivi interventi di decurtazione di tutti i trattamenti pensionistici di importo più elevato. La riduzione dei trattamenti di quiescenza dei politici regionali viene dunque ricondotta alle generali esigenze di contrazione della spesa pubblica e perequazione che, in un contesto di evidente e perdurante crisi economica, hanno giustificato - e continuano a giustificare - il protrarsi di misure di riduzione di *tutti* i trattamenti pensionistici a condizione che la contrazione sia non arbitraria e consentanea allo scopo prefissato.

Complessivamente, richiamando il proprio precedente, la recente sent. n. 108 del 2019 proprio in tema di sistemi di calcolo dei vitalizi<sup>14</sup>, la Corte costituzionale evidenzia come tutte le misure peggiorative adottate dalla Regione oggetto del sindacato di legittimità trovino in definitiva giustificazione nella duplice esigenza di equità, ragionevolezza e in quella di contenimento della spesa pubblica.

In presenza di una crisi economica notoria e di ingente portata, che coinvolge *solidalmente* l'ordinamento nazionale nella sua complessità, le esigenze di risparmio e di contenimento della spesa pubblica sono prevalenti rispetto ad altre esigenze, come certezza e tutela dell'affidamento (di seguito §. 6). Le misure restrittive regionali sono quindi congruenti ai coevi e precedenti interventi

---

<sup>13</sup> A titolo esemplificativo, cfr. Corte cost. sentt. nn.: 173 del 2016; 304 del 2013; 223 del 2013; 310 del 2012; 70 del 2015; 316 del 2010; 22 del 2003; 116 del 2013; 299 del 1999; 245 del 1997. Sul punto la dottrina è amplissima, sia consentito un limitato rinvio a: R. FABOZZI, *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, in *Giur. cost.*, 2016, 1847 e ss.; A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, in part., 19 e ss.; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Consultaonline.it*, 2015, p. 516 e ss.; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, *ivi*; L. PEDULLÀ, *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forumcostituzionale.it*, 2016.

<sup>14</sup> In questa pronuncia la Corte costituzionale ha confermato la legittimità della legge regionale sempre del Trentino-Alto Adige che interveniva in senso riduttivo sui vitalizi in corso di erogazione incidendo in senso retroattivo su un meccanismo di attualizzazione di una loro quota.

legislativi statali e la loro adozione prescinde da ogni valutazione inerente alla pretesa “non necessità” in riferimento alla specifica situazione finanziaria regionale.

#### **4. Misure peggiorative e natura del vitalizio-pensione**

Dopo aver inquadrato le disposizioni regionali modificative *in pejus* nell’ambito di quelle misure giustificate dagli obiettivi del contenimento della spesa pubblica, la Corte costituzionale aggiunge che le misure regionali *in pejus* sono giustificate da asserite «esigenze di sobrietà» che - come emerge nei lavori preparatori - giustificano la riduzione dei vitalizi. Più precisamente, rifacendosi al proprio precedente, la sent. n. 108 del 2019, la Corte costituzionale sottolinea come le misure regionali in oggetto sono giustificate da ragioni di *sobrietà*, *perequazione* ed *equità* da assecondare attraverso il ridimensionamento di trattamenti che restano di *particolare favore*.

Il vitalizio – oggi pensione – di consiglieri e presidenti di regione, pur assolvendo *in concreto* alla stessa *funzione* della pensione ordinaria, presenta elementi di sicuro vantaggio, perché costituisce un regime differenziato e privilegiato rispetto al regime pensionistico ordinario.

Richiamando i propri precedenti e quelli della giurisprudenza di merito, la Corte costituzionale nella pronuncia in oggetto ribadisce che il trattamento di quiescenza del consigliere regionale presenta nei suoi presupposti e nelle sue finalità, «connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego»<sup>15</sup>.

Nell’evoluzione normativa, gli elementi di vantaggio del trattamento economico dei politici regionali sono stati sensibilmente temperati dalla legislazione statale che ha imposto alle regioni, prima, di parametrare le indennità regionali a quelle dei parlamentari e, poi, di superare il vitalizio con il passaggio al sistema contributivo. Osserva però la Corte costituzionale che restano comunque di particolare vantaggio proprio i trattamenti retti dai regimi più risalenti, quali quelli relativi al giudizio di merito dai quali è scaturita la controversia che ha dato origine alla pronuncia in commento.

---

<sup>15</sup> Corte costituzionale, sent. n. 289 del 1994, punto n. 3 del *Considerato in diritto*. In tal senso, cfr. anche: Cass. sez. I, 20 giugno 2012, n. 10177; Cass. civ. sez. unite, 18 novembre 2016, n. 23467; Cass. civ. sez. unite, 20 luglio 2016, n. 14920; Cass. civ. sez. trib., sent. 24 novembre 2010, n. 23793.

Peraltro, attualmente, nonostante il superamento del vitalizio, il regime del trattamento di quiescenza dei consiglieri regionali differisce in modo significativo da quello ordinario: viene maturato prima, non è sottoposto alla gestione generale dell'Inps, ma è erogato direttamente dalla regione e costituisce un trattamento aggiuntivo agli eventuali altri trattamenti pensionistici ordinari o relativi ad ulteriori incarichi politici ricoperti<sup>16</sup>.

Per il suo regime, quello che può essere denominato, il vitalizio-pensione del consigliere regionale non è riconducibile al regime costituzionale della pensione come trattamento legato all'età, alla diminuzione o alla perdita della capacità lavorativa<sup>17</sup>.

La logica assistenziale e previdenziale-assicurativa, evocata rispettivamente dai commi 1 e 2 dell'art. 38 Cost.<sup>18</sup>, sembra concettualmente lontana dal regime di favore in termini di anzianità anagrafica e contributiva cui i vitalizi-pensioni dei politici restano connessi. Del resto, più ampiamente, il collegamento logico-funzionale esistente tra l'indennità di carica percepita per l'assolvimento della carica elettiva e la percezione della pensione-vitalizio non consente di assimilare la posizione del titolare di una pensione ordinaria a quella del politico percettore di trattamento di quiescenza. In quanto garanzia funzionale all'espletamento del *munus* pubblico, il vitalizio-pensione del consigliere regionale non trova la propria ragione di esistenza, né nel rapporto assicurativo-previdenziale legato ad un rapporto corrispettivo, né nella funzione assistenziale.

---

<sup>16</sup> Il diritto al vitalizio-pensione è maturato all'età di 65 anni, nel caso di svolgimento di una legislatura e a 60 anni, nel caso di svolgimento di più legislature. Inoltre, fino all'adozione dell'art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria del 2000), grazie alla contribuzione figurativa i consiglieri regionali e i parlamentari non erano neanche tenuti al pagamento della propria parte di contributi che restava a totale carico dell'Inps o degli altri enti previdenziali di appartenenza. Più ampiamente sulla natura del vitalizio, sia consentito un rinvio a V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, Milano, FrancoAngeli, 2020, 131 e ss.

<sup>17</sup> L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 786; A. AVIO, *L'invecchiamento attivo: se la vecchiaia non ha età*, in *Diritti lavori mercati*, 2013, 216 e ss.

<sup>18</sup> Dall'art. 38 Cost. emergono due profili uno assistenziale e l'altro previdenziale: il primo è legato alla «sufficienza» delle prestazioni e l'altro all'adeguatezza, all'attività o alla funzione svolta e alle condizioni di bisogno collegate all'età, all'invalidità o malattia. Su questi aspetti qui solo accennati, cfr. almeno: V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 133-134; M. PERSIANI, *Art. 38*, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, fondato da G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1979, 232 e ss.; M. CINELLI, *Previdenza sociale*, in *Enc. giur.*, XLII, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1990; C. TRIPODINA, *Art. 38*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 370 e ss.

Peraltro, proprio il permanere di tale diversità funzionale rispetto al regime pensionistico ordinario, anche dopo il passaggio al contributivo, avvenuto nel 2012, rende difficile ricondurre la materia in oggetto alla competenza statale esclusiva in materia previdenziale (art. 117 co. 2 lett. o)).

## **5. La confusa parabola del divieto di cumulo dei trattamenti di quiescenza**

Tra le disposizioni regionali impugnate e passate indenni sotto il sindacato di legittimità costituzionale, merita qualche considerazione specifica il limite al cumulo. L'art. 3 l.r. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 di cui il giudice rimettente contesta la legittimità costituzionale, fissa infatti un limite alla cumulabilità di 9000 euro mensili lordi nel caso in cui il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità goda di altro trattamento per aver ricoperto cariche di parlamentare nazionale o europeo o per essere componente di organi di altre regioni.

Sulla questione, affrontata in modo stringato dalla Corte costituzionale, giova rammentare che tutti i trattamenti di quiescenza per i diversi incarichi politici si cumulano, consentendo al raggiungimento dell'età di 60 anni di percepire non solo i vari vitalizi-pensioni maturati, ma eventualmente anche la pensione per la normale attività lavorativa, svolta tra un incarico politico e l'altro.

La legittimità del divieto di cumulo, considerato dal giudice rimettente discriminatorio, lesivo del principio del legittimo affidamento e del principio di libero accesso alle cariche elettive, è invece confermata dalla Corte costituzionale in quanto la sussistenza di altra fonte di reddito può ragionevolmente giustificare la diminuzione del trattamento di quiescenza.

Riconducendo la questione ai principi generali fissati nella propria giurisprudenza in materia pensionistica, la Corte costituzionale conferma che la diminuzione del trattamento pensionistico è legittima in quanto «la funzione previdenziale della pensione non si esplica, o almeno viene notevolmente ridotta, quando il lavoratore si trovi ancora in godimento di un trattamento di attività»<sup>19</sup>.

La Corte costituzionale richiama dunque un principio di carattere generale, per cui in materia pensionistica il divieto totale di cumulo è illegittimo perché è in contrasto con la logica assicurativa,

---

<sup>19</sup> In part. sent. 241 del 2016, *Considerato in diritto*, n. 5.

mentre è legittimo quello parziale, in quanto la sussistenza di una fonte di reddito ulteriore può giustificare una riduzione del trattamento pensionistico, riducendo lo stato di bisogno<sup>20</sup>.

In presenza di altri trattamenti la funzione previdenziale si riduce e, dunque, il limite al cumulo è ragionevole. Anche se in modo indiretto, la Corte costituzionale conferma che il trattamento di quiescenza del politico regionale assolve in concreto alla medesima funzione costituzionale di sopperire alla condizione di bisogno legata all'età, che secondo l'art. 38 Cost., conferisce a tutti i lavoratori il diritto a «mezzi» che siano «adeguati» per farvi fronte.

Il trattamento di quiescenza può così essere oggetto di una limitazione legislativa discrezionale che, anche alla luce delle variabili di politica economica e sociale, tenga conto della percezione di altre fonti di reddito. Ciò non significa, però, che la copertura dell'art. 38 Cost. possa essere estesa in modo automatico ai vitalizi-pensione perché questi, pur assolvendo ad una funzione assistenziale e previdenziale, presentano un regime che (come osservato al §. precedente) non è assimilabile al trattamento pensionistico ordinario del dipendente che stringe con il datore di lavoro un rapporto disciplinato dal contratto.

La disciplina del cumulo dei trattamenti di quiescenza - per l'assolvimento dei diversi incarichi politici a livello regionale, nazionale ed europeo - resta un trattamento di particolare favore che, peraltro, non trova alcun esplicito fondamento normativo.

Il principio costituzionale di cui all'art. 51, co. 3, si limita a garantire il diritto alla conservazione del posto di lavoro per l'eletto e, in sua attuazione, l'art. 31 dello Statuto dei lavoratori include il diritto alla copertura previdenziale, posta a carico dello Stato e senza alcuna interruzione contributiva per tutto il periodo di esercizio del mandato. La disposizione in vero non giustifica il cumulo dei diversi trattamenti di quiescenza, ma la contraria interpretazione che è invalsa deriva, con tutta probabilità, dalla natura del vitalizio-pensione, ossia, dalla sua non completa assimilabilità alla pensione.

Oggi, conservare il regime del cumulo dei trattamenti sembra sempre più contrario ad una razionale utilizzazione delle risorse pubbliche, ma tale regime attualmente permane. Infatti la

---

<sup>20</sup> Corte cost. sent. nn.: 155 del 1969; 275 del 1976; 197 del 2010. Per completezza si può rammentare che nella legislazione ordinaria, in particolare con il passaggio al regime contributivo, il divieto di cumulo tra pensione e reddito da lavoro autonomo e subordinato è stato progressivamente allentato, scomparendo quasi, anche per l'esigenza di contenere il fenomeno del lavoro sommerso, sul punto E. ALES, G.L. CANAVESI, D. CASALE, R. CASILLO, M. ESPOSITO, G. LUDOVICO, R. VIANELLO, *Diritto della sicurezza sociale*, Milano, Giuffrè, 2021, 187; M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2016, 210-212.

disciplina del Trentino Alto-Adige e coeve similari disposizioni di altre regioni<sup>21</sup> sono state tutte successivamente abrogate, a seguito del ricalcolo cui i vitalizi in essere sono stati sottoposti, in adeguamento dell'obbligo imposto dal legislatore statale con il citato art. 1, co. 965 l. 145 del 2018. Secondo le indicazioni del legislatore statale, infatti, i trattamenti di quiescenza in questione sono stati ridefiniti sulla base del metodo di calcolo contributivo, secondo parametri definiti in sede di Conferenza Stato-regioni. A seguito dell'intesa, raggiunta il 3 aprile 2019, tutte le regioni hanno progressivamente recepito i nuovi criteri, abrogando le precedenti discipline regionali tra le quali, appunto, la legge del Trentino Alto-Adige n. 5 del 2014, oggetto del sindacato in questione.

Al di là della pronuncia in commento, l'esito finale di questa caotica evoluzione normativa è l'abrogazione della disposizione regionale che, fissando il divieto di cumulo al di sopra di una certa soglia, introduceva una soluzione ragionevole diversamente da quanto disposto da altre regioni che si limitavano ad imporre il solo divieto di cumulo (senza fissare alcuna soglia). L'imposizione da parte dello Stato del controverso e contestato ricalcolo dei trattamenti di quiescenza in corso di erogazione ha quindi avuto come effetto di travolgere il divieto di cumulo che, almeno nella versione adottata dalla Regione Trentino-Alto Adige, costituiva una misura coerente agli obiettivi di ragionevolezza, equità e sobrietà.

## **6. Legittimo affidamento e misure retroattive (in senso improprio)**

Dopo aver chiarito che le ragioni del contenimento della spesa pubblica hanno giustificato l'adozione della legge regionale modificativa *in pejus* dei trattamenti in essere, la Corte costituzionale passa al bilanciamento, ovvero, ad analizzare se le disposizioni che impongono un sacrificio individuale abbiano leso il principio del legittimo affidamento.

La sicurezza giuridica e la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio trovano copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.: sono principi connaturati allo Stato di diritto, che deve assicurare coerenza e certezza del diritto. Tuttavia tali esigenze di certezza non

---

<sup>21</sup> La Toscana, legge 10 dicembre 2015, n. 74, art. 4 e l'Emilia-Romagna, legge 11 maggio 2017, n. 7, art. 3, disponevano il divieto di cumulo.

possono essere affermate in termini assoluti e inderogabili, poiché anche l'affidamento è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali.

In più occasioni la Corte costituzionale ha infatti ribadito che l'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza, insite in un trattamento di favore, è preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento<sup>22</sup>. Più precisamente, una misura modificativa di un trattamento di durata di oggettivo favore, limitando sperequazioni e incongruenze, assume una funzione che - nella già menzionata sent. n. 108 del 2019 - la Corte costituzionale ha definito «“riparatrice”»<sup>23</sup>. Con il meccanismo della retroattività impropria, le misure adottate dal legislatore regionale attenuano un sistema rivelatosi non conforme ai criteri di equità, ragionevolezza e contenimento della spesa pubblica.

Del resto, come già ricordato, nell'ordinamento di democrazia pluralista, il criterio di validità temporale della legge che, nella normalità dei casi, *vale solo per il futuro* non è costituzionalizzato, perché deve poter essere derogato in ragione di interessi e beni di rilievo costituzionale la cui prevalente esigenza di tutela può anche travolgere la conservazione di singole posizioni giuridiche soggettive<sup>24</sup>.

La modifica normativa che corregge la disciplina preesistente, con un effetto retroattivo proprio o improprio, è ammissibile perché la norma nuova viene considerata «più giusta» e, dunque, idonea a pervadere anche situazioni prodottesi nel passato<sup>25</sup>. In questo senso già Savigny, nel 1898, evidenziava che quando le leggi hanno lo scopo di raggiungere determinati obiettivi politici ed economici (per esempio, l'abolizione del diritto di decima o della servitù della gleba) devono

---

<sup>22</sup> Da ultimo, sent. n. 108 del 2019, punto n. 6 del *Considerato in diritto*, nonché sent. n. 240 del 2019, punto 5.2. del *Considerato in diritto* e sent. n. 241 del 2019, punto 8 del *Considerato in diritto*. Si vedano anche sent. n.: 89 del 2018; 73 del 2017; 56 del 2015; 170 e 160 del 2013; 78 del 2012 e 209 del 2010.

<sup>23</sup> Sent. n. 108 del 2019, punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>24</sup> È interessante tenere presente che negli ordinamenti in cui il principio di irretroattività è costituzionalizzato, la giurisprudenza costituzionale ne ammette comunque la derogabilità se necessario al fine di garantire interessi di carattere generale, sul punto, cfr. almeno: R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, Giuffrè, 1990, 73 e ss.; A. CIATTI, *Contratto e applicazione immediata di norme sopravvenute (sofortwirkung)*, in AA. VV., *Diritto intertemporale e rapporti civilistici*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, 167; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività*, cit., 10 e ss.

<sup>25</sup> Sull'applicazione della nuova legge ai fatti passati come espressione, in taluni casi, di equità: D. DONATI, *Il contenuto del principio della irretroattività della legge*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1915, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1966, 305 e ss.; A. GIULIANI, *Le preleggi. Gli articoli 1-15 del Codice civile*, Torino, Utet, 1999, 98.



necessariamente trovare applicazione retroattiva<sup>26</sup>. In definitiva, il principio di irretroattività è un principio interpretativo che orienta le decisioni del giudice, ma la disciplina legislativa può avere effetto retroattivo se diretta a raggiungere determinati obiettivi tra i quali, *in primis*, appunto correggere la disciplina preesistente, “riparare” un assetto normativo iniquo o non ragionevole.

Sotto altro profilo, per quanto concerne il limite al cumulo dei trattamenti, la Corte costituzionale conferma che la disciplina regionale non lede il principio del legittimo affidamento perché incide su un trattamento di elevato ammontare, fissando una soglia tutt’altro che esigua di 9000 euro lordi mensili, non comprensivi naturalmente di altri eventuali redditi da lavoro o pensione ordinaria. Allo stesso modo, non è lesiva del legittimo affidamento, l’imposizione dei contributi di solidarietà su trattamenti diretti e di reversibilità di importo elevato, peraltro graduata a seconda dell’entità dell’importo.

Anche sotto l’aspetto della prevedibilità degli interventi, la disciplina regionale non lede il legittimo affidamento perché è adottata a fronte di una serie di molteplici precedenti misure che in materia di costi per la politica già dal 2011, come osservato (al §. 2.), sono state adottate dal legislatore statale ai fini del contenimento della spesa pubblica.

In conclusione, a differenza del trattamento avente natura contributiva o assistenziale, se un trattamento economico, destinato o meno a chi ha ricoperto incarichi politici, è di particolare favore può essere rimesso in discussione. Nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, la sperequazione e la sostanziale iniquità vanno corrette o, quantomeno, attenuate.

## **7. Accesso alle cariche pubbliche, autonomia regionale e sovranità parlamentare: brevi considerazioni finali**

Tra i motivi di rinvio il giudice rimettente adduce anche l’incompatibilità della disciplina regionale (sul divieto di cumulo e il taglio del 20% dei vitalizi) con gli artt. 64, 66, 68 e 69 della Costituzione. Il giudice *a quo* ritiene infatti che il vitalizio regionale risponda alla medesima *ratio*, sottesa all’indennità consiliare di eliminare gli impedimenti economici all’accesso alle cariche

---

<sup>26</sup> F.C. DI SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale* (1849), VIII, trad.it., Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1898, 521 e ss., sul punto, anche per una completa ricostruzione del pensiero di Savigny, R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, 1990, 1335 e ss.

pubbliche, favorendo la partecipazione democratica mediante un trattamento economico adeguato ad assicurare l'indipendenza dell'eletto.

Sul punto, richiamando i propri precedenti ma anche la giurisprudenza di legittimità, la Corte costituzionale conferma che al Parlamento nazionale deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare. Le norme che disciplinano il funzionamento delle Camere e dei suoi membri costituiscono infatti «diritto singolare»<sup>27</sup>, non estendibile ai Consigli regionali.

Certo, sotto altro profilo, la necessità di garantire il più ampio accesso alle cariche pubbliche richiede che ogni politico, tanto a livello nazionale quanto regionale, sia messo in condizione di dedicarsi alla funzione pubblica senza la preoccupazione derivante dall'interruzione della propria precedente professione o attività lavorativa<sup>28</sup>. La garanzia del più ampio accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.) e il diritto all'indennità (art. 69 Cost.) costituiscono attuazione del principio dell'uguaglianza sostanziale, richiedendo al legislatore di rimuovere gli «ostacoli» che impediscono la piena partecipazione dei cittadini alla vita politica ed economica del Paese<sup>29</sup>.

Nell'ordinamento democratico, il diritto di partecipazione politica, secondo le indicazioni dell'art. 51 Cost., costituisce una garanzia rivolta a tutte le cariche pubbliche elettive a livello nazionale, regionale e locale. Ciò non toglie, tuttavia, che solo i parlamentari godano di indipendenza e prerogative costituzionali, garanzie senza dubbio più ampie di quelle riconosciute ai Consigli regionali i quali restano non equiparabili all'Assemblea parlamentare.

Come chiarito in più occasioni, la Corte costituzionale ribadisce che le attribuzioni dei Consigli si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a

---

<sup>27</sup> Corte costituzionale, sent. n. 24 del 1968, punto n. 3 del *Considerato in diritto*, ma anche Cass. senz. un., sent. 13 marzo 2020, n. 7220.

<sup>28</sup> Sulla funzione assolta dall'indennità e dal connesso trattamento di quiescenza quale garanzia di accesso alle cariche elettive in part.: G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001, 130 e ss.; U. POTOTSCHNIG, *Art. 97 [e 51]*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), *La pubblica amministrazione. Art. 97-98*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1994, 353; L. CIAURRO, *Impignorabilità dell'indennità parlamentare: verso la soppressione*, in *Giur. cost.*, 1995, 4486; M. CUNIBERTI, *Art. 51*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 517 e ss.; M. MIDIRI, *Art. 51*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, cit., 1016 e ss.; S. FURLANI, *Le tecniche della rappresentanza. Cinquant'anni di ricerche sul diritto elettorale in Italia e all'Estero*, I, Reggio Calabria, Falzea, 1996, 126; G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 639 e ss., nonché volendo, V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi*, cit., 30 e ss.

<sup>29</sup> In tal senso, cfr. almeno: C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1966, 506-507; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, 312.

livello di sovranità<sup>30</sup>. Di conseguenza, i parametri costituzionali evocati - gli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost. - sono del tutto inconferenti con conseguente non fondatezza della questione.

Sull'estensione dell'autonomia parlamentare, proprio in relazione alla disciplina del trattamento di quiescenza dei senatori, la Corte costituzionale sarà peraltro a breve chiamata, dovendo affrontare la questione di legittimità costituzionale della disciplina sul ricalcolo con metodo contributivo dei vitalizi, sollevata il 12 gennaio 2022 in via incidentale dal Consiglio di garanzia del Senato<sup>31</sup>. A prescindere da quest'ultimo e particolare caso, in cui non è affatto detto che la Corte costituzionale potrà effettivamente pronunciarsi nel merito, nelle ormai diverse pronunce in materia di vitalizi-pensioni emerge molto chiaramente un punto fermo, ossia, che quando un trattamento è di favore possono e, anzi, devono essere accolte quelle misure modificative *in pejus* di trattamenti che non siano in linea con le esigenze di contrazione e razionalizzazione del sistema della spesa pubblica.

La Corte costituzionale non ha ancora avuto modo di intervenire sulla questione del ricalcolo in senso contributivo dei vitalizi in corso di erogazione, ma suffragando la legittimità costituzionale della disciplina regionale del Trentino Alto-Adige che, con diverse misure, opera secondo il medesimo meccanismo di revisione *in pejus* del trattamento in essere, conferma, ancora una volta,

---

<sup>30</sup> Corte costituzionale sent. n.: 301 del 2007; 106 e 306 del 2002; 81 del 1975. In dottrina almeno: A. POGGI, *Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare* ininfluente? *Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 205 e ss.; A. MORRONE, *Avanti popolo... regionale!*, in *Quad. cost.*, 2012, 615 e ss.; T.F. GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, 1061 e ss.; B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del 'nomen iuris' Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e n. 306 del 2002*, in *Forumcostituzionale.it*, 2002; A. BURATTI, *Conferme sull'assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla 'posizione rispettiva' del Parlamento e dei Consigli regionali)*, in *Giur. cost.*, 2007, 2941 e ss. In tema di insindacabilità, Corte cost. ord. n. 15 del 2019 e sent. n. 43 del 2019, sul punto cfr.: P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2019, 764 e ss.; D. GIROTTO, *Nuove precisazioni sulla funzione di autorganizzazione dei Consigli regionali, in una cauta pronuncia della Corte costituzionale*, in *Forumcostituzionale*, n. 2/2020, 678 e ss.; A. LO CALZO, *Spunti di riflessione sull'insindacabilità dei consiglieri regionali e dei parlamentari per i 'voti dati' quali membri degli Uffici di presidenza*, in *Federalismi.it*, n. 20/2019.

<sup>31</sup> Con l'ord. n. 23 del 2022, il Consiglio di Garanzia del Senato ha accolto parzialmente il ricorso dei senatori che si opponevano al ricalcolo con metodo retributivo dei trattamenti in corso di erogazione e, come giudice *a quo*, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di «legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, della delibera del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 18 ottobre 2018, laddove qualificata come «regolamento minore» avente forza di legge, nella parte in cui viola i principi di proporzionalità e ragionevolezza nella determinazione retroattiva dei vitalizi, in rapporto agli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma della Costituzione».

l'ampia discrezionalità del legislatore (statale e regionale) che può modificare un regime oggettivamente non equo per ripristinare una situazione di ragionevolezza nel perseguimento degli obiettivi di equità e di distribuzione del sacrificio economico.