

**Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica sulla proposta di legge in materia di “abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali” (A.S. n. 2888) e collegati
(Roma 4 ottobre 2017)**

di **Andrea Morrone** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso dell’Università di Bologna Alma Mater Studiorum*

1. Premessa: lo status speciale di parlamentare rispetto al lavoratore pubblico (o privato)

Per valutare i progetti di legge in oggetto, circa eventuali questioni di costituzionalità, è necessario considerare che la disciplina riguarda un istituto che presuppone uno speciale *status*, definito nei suoi tratti essenziali dalla Costituzione (artt. 67, 68, 69 Cost.), per definizione non equiparabile a quello di qualsiasi cittadino o a quello di qualsiasi prestatore di lavoro (autonomo o subordinato, pubblico o privato).

Lo *status* di parlamentare si regge sul principio di libertà e autonomia delle Camere: diritti e poteri spettano al singolo come componente dell’Assemblea politica, per cui il relativo regime è quello delle prerogative costituzionali, che, fin dalle origini del costituzionalismo (cfr. la *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* del 1789), costituiscono una deroga che la stessa Costituzione ha posto al principio di eguale trattamento di tutti innanzi alla legge.

La disciplina dell’indennità parlamentare e di tutti i trattamenti economici riconducibili allo *status* di parlamentare non può prescindere da questa qualificazione speciale. L’assimilazione tendenziale, registrabile nel diritto positivo, tra trattamento economico del parlamentare e quello spettante al prestatore di lavoro nella pubblica amministrazione, non può comportare il superamento del presupposto sul quale si regge lo *status* del primo rispetto a quello del secondo.

Le norme che riguardano il Parlamento e lo *status* di parlamentare, infatti, sono per definizione diritto singolare (pure Corte cost., sent. 24/1968). Tra l’uno (*status* di parlamentare) e l’altro (prestatore di lavoro) esiste un rapporto di specie a genere: il principio di specialità, in definitiva, sorregge (anche) la disciplina del trattamento economico del parlamentare rispetto al diritto comune valevole per gli altri prestatori di lavoro (pubblico e privato).

Mutatis mutandis, questo discorso vale anche per i consiglieri regionali, i quali, in quanto titolari di funzioni pubbliche elettive, per Costituzione godono di uno *status* speciale assistito da determinate garanzie, in molti punti analoghe a quelle del parlamentare (prerogativa dell'insindacabilità, funzione di rappresentanza politica, funzione legislativa, indennità). Il discorso che segue, incentrato sul parlamentare, è estensibile, con le dovute precisazioni (di volta in volta indicate) a tutti i titolari di funzioni pubbliche elettive.

2. Sulla riserva di legge ex art. 69 Cost., e sulla “cedevolezza” della potestà normativa delle Camere.

L'art. 69 Cost. si occupa della indennità parlamentare stabilendo una riserva di legge, con norma speciale rispetto all'art. 64 Cost. e alle materie riservate, invece, all'autonomia regolamentare.

L'evoluzione storica dell'ordinamento giuridico, dall'epoca statutaria alla Repubblica, dimostra che il trattamento economico dei parlamentari è stato sempre disciplinato con legge, sia per il rilievo politico della funzione, sia per evidenti finalità di pari trattamento, per tutti i componenti dei due rami del Parlamento (cfr. legge elettorale n. 365/1912, art. 11; l. n. 395/1920; l. n. 2694/1923; l. n. 790/1925; d.lg.it. n. 539/1945 e d.lg.it. n. 74/1946; l. n. 1102/1948, t.u. n. 361/1957).

La Corte costituzionale, inoltre, ha costantemente riconosciuto in questa materia un'ampia discrezionalità al legislatore, in connessione alla speciale natura dell'indennità attribuita ai titolari di “funzioni pubbliche elettive” (Corte cost. sent. n. 454/1997).

La disciplina vigente si ritrova nella legge 31 ottobre 1965, n. 1261. Questa legge stabilisce che l'indennità sia costituita da “quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza”. L'assegno vitalizio e il trattamento pensionistico per i parlamentari sono stati introdotti e disciplinati con norme interne a ciascuna Camera (nel 1954 al Senato, nel 1956 alla Camera, nel 1960 con l'unificazione della cassa di previdenza per i parlamentari, e dal 1968 con i regolamenti di previdenza approvati il 18 e il 23 ottobre al senato e il 30 ottobre alla Camera).

Il fatto che la legge n. 1261/1965 non disciplini direttamente gli assegni vitalizi, introdotti nell'ordinamento per effetto di provvedimenti deliberati dagli uffici di Presidenza delle due Camere non può far ritenere che in questa specifica materia sussista una sfera di competenza riservata alla potestà parlamentare, che la legge non possa intaccare (anche una volta esercitata, come nel caso di specie).

L'esistenza di una riserva costituzionale in materia di indennità parlamentare e il carattere specifico e onnicomprensivo della relativa nozione (di cui si dirà al punto n. 3), permettono di stabilire il rapporto tra legge e regolamento parlamentare in termini di primato della legge sul regolamento e di cedevolezza del regolamento rispetto alla legge.

Nel riservare alla legge la disciplina della “indennità”, la Costituzione ha voluto assegnare alla legge ogni trattamento economico dei componenti le due Camere. Il carattere accessorio delle prestazioni pensionistiche o di fine rapporto rispetto al reddito-corrispettivo per l'attività parlamentare fa cadere la relativa disciplina nell'ambito dell'atto legislativo competente a

disciplinare l'indennità. L'omogeneità delle due Camere - almeno rispetto alle due, fondamentali, funzioni legislativa e di governo – giustifica, anche in questo ambito, l'intervento della legge: la norma generale è presupposto necessario per applicare a tutti i parlamentari il medesimo trattamento economico, sia durante lo svolgimento del mandato, sia dopo la cessazione dello *status* di parlamentare.

In questo ambito non c'è una potestà regolamentare autonoma o, addirittura, esclusiva: lo spazio per le norme regolamentari è determinato dai confini della legge di attuazione dell'art. 69 Cost. e nei limiti di questa. Può parlarsi di cedevolezza della norma regolamentare rispetto alla legge: in assenza di legge, la potestà regolamentare può essere esercitata (più o meno) liberamente; ma in presenza di norme di legge, la disciplina regolamentare diventa cedevole, nel senso che le relative disposizioni non possono essere applicate se incompatibili con quelle legislative. La parità funzionale delle Camere (nei termini sopra precisati) e l'identità dello *status* di parlamentare (per senatori e deputati), impone l'applicazione rigorosa del principio di eguale trattamento giuridico. La conseguenza è che la potestà regolamentare (o una delibera parlamentare in materia) non può modificare il trattamento giuridico posto dalla legge di attuazione, se non all'interno degli standard legali.

Non si giustifica, secondo quanto sostenuto, la tesi secondo la quale in materia sussisterebbe una duplice e concorrente riserva di competenza, della legge per l'indennità, del regolamento parlamentare per i vitalizi *et similia*: questa lettura non tiene conto che la causa del trattamento previdenziale sta nello *status* di parlamentare, e che tra gli uni (*status* soggettivo e indennità) e l'altro (il trattamento di fine rapporto) v'è un rapporto di condizionante e condizionato.

Alcune conferme, sul primato della legge, e sull'esigenza di pari di trattamento, possono trarsi dal diritto positivo vigente.

i. La previsione dell'art. 1, co. 2, l.n. 1261/1965 (“Gli Uffici di Presidenza delle due Camere determinano l'ammontare di dette quote in misura tale che *non superino* il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate.”) *espressamente* pone un tetto *massimo* all'ammontare delle indennità valido per ciascun ramo del Parlamento e non derogabile se non, eventualmente, *al di sotto di quel tetto*;

ii. Quando le camere sono intervenute in materia di assegno vitalizio, lo hanno fatto dettando *nei punti qualificanti una disciplina analoga*: basti pensare da ultimo alla decisione sul passaggio al sistema contributivo, stabilito a decorrere dal 1 gennaio 2012; si pensi alla doppia delibera conforme di Senato e Camera in base alla quale, dal 7 maggio 2015, è stata disposta la cessazione dell'assegno vitalizio e delle pensioni per i parlamentari condannati per determinati gravi reati (vedi pure le comuni e analoghe deliberazioni del Consiglio di Presidenza del senato e dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 23 luglio 2007 di modifica dell'importo dell'assegno vitalizio).

iii. Anche la sottoposizione dell'indennità al medesimo regime tributario conferma che in questa materia è la legge che ha una competenza normativa, che non può essere derogata dal potere normativo delle due Camere, trattandosi di un interesse generale che prevale sull'autonomia parlamentare (cfr. il sito del Senato della Repubblica nella sezione dedicata al “trattamento

economico dei senatori”: “Benché non sia una retribuzione derivante da un rapporto lavorativo, ai fini fiscali l’indennità è un reddito assimilato a quelli di lavoro dipendente e, dal 1° gennaio 1995, è interamente assoggettata all’imposizione tributaria (è quindi abrogato l’art. 5 della legge n. 1261/1965 nella parte in cui prevedeva una parziale esenzione fiscale per l’indennità parlamentare”).

3. Sul concetto costituzionale di “indennità”: significato specifico e onnicomprensivo di ogni “trattamento economico” spettante ai titolari di funzioni pubbliche elettive.

Nell’art. 69 Cost. il concetto di “indennità” ha un significato specifico e, altresì, onnicomprensivo: poiché si riferisce alla funzione di parlamentare, poiché l’indennità è funzionale a “garantire il libero svolgimento del mandato” (art. 1, co. 1, l. n. 1261/1965), essa comprende tutti i trattamenti che siano coerenti col mandato parlamentare e le sue finalità.

La norma va interpretata in senso stretto, dunque: tutti i trattamenti economici attribuiti devono rispondere alla natura della funzione parlamentare. L’indennità è una prerogativa costituzionale funzionale allo *status* di parlamentare.

La norma è interpretabile in due modi: (1) o ritenendo che l’indennità comprenda solo trattamenti economici legati strettamente all’esercizio della funzione (come reddito); (2) o estendendo l’indennità ai trattamenti di fine rapporto (previdenziali o contributivi). Nel primo caso, com’è riscontrabile nella legislazione fino alla legge n. 1261/1965, che non prevede assegni vitalizi (introdotti dalle Camere), questi ultimi sarebbero fuori dalla nozione costituzionale: per cui potrebbe dubitarsi della legittimità stessa delle norme introdotte in sede parlamentare rispetto all’art. 69 Cost. Nel secondo caso, invece, gli assegni vitalizi e i trattamenti pensionistici comunque denominati sono ricompresi nella nozione di indennità costituzionalmente enunciata. Se si accoglie quest’ultima lettura – che permette di superare il sospetto che i vitalizi siano un “privilegio” e non una “prerogativa”, una “prerogativa di funzione” (G. Tesaurò) – si ha che tutti i trattamenti economici percepiti dai componenti le Camere trovano la propria causa nello *status* di parlamentare.

Detto altrimenti, nel concetto di indennità è ricompreso ogni trattamento economico riconosciuto al parlamentare in quanto parlamentare. Se nell’indennità, come mi pare di ritenere, rientrano anche trattamenti di fine rapporto (in base alla seconda delle due interpretazioni citate), la conseguenza è che assegni vitalizi o trattamenti pensionistici comunque denominati riconosciuti ai parlamentari non mutano natura o regime giuridico. Assegni vitalizi o trattamenti previdenziali dei parlamentari non sono pensioni e non ne ripetono la disciplina giuridica, ma sono e devono mantenere i caratteri dell’indennità attribuita al titolare di una funzione parlamentare.

4. Sulla specialità dell'attività del parlamentare (o del titolare di pubbliche funzioni) rispetto al rapporto di lavoro di diritto comune.

L'indennità parlamentare, in tutte le sue componenti anche previdenziali, può essere configurata come un trattamento economico connesso ad un'attività di lavoro *sui generis*, perché conseguente ad uno *status* e all'esercizio di una funzione pubblica speciale, quale quella parlamentare (o del titolare di funzioni pubbliche elettive). La Corte costituzionale ha tenuto sempre ben distinto il regime dell'indennità da quello della retribuzione, considerando "le indennità (...) un ristoro forfettario per le funzioni svolte, rimesso al legislatore sia nell'entità sia nei limiti" (Corte cost., sent. 454/1997; 52/1997 che esclude "qualsiasi assimilazione" tra l'indennità di carica e la "retribuzione connessa a rapporto di pubblico impiego"). In questo ambito si applica il principio di specialità: *norma specialis derogat norma generale*.

Ciò permette di ritenere l'indennità parlamentare soggetta a un regime in linea di principio non assimilabile al regime del rapporto di lavoro (pubblico e privato). Il diritto comune non può perciò essere applicato automaticamente al cd. "rapporto di lavoro" parlamentare: in questo ambito il legislatore un'ampia libertà di normazione, e spetta a lui stabilire, di volta in volta, quali norme del diritto comune siano compatibili con lo *status* di parlamentare (o di titolare di funzioni pubbliche elettive). Ciò perché non è la condizione di prestatore di lavoro a qualificare i trattamenti economici del parlamentare, ma, propriamente, lo *status* costituzionale di componente del Parlamento italiano a determinare il regime giuridico dell'indennità e degli altri emolumenti economici parlamentari. Le norme di garanzia del rapporto di lavoro previste dal diritto comune, quindi, vanno applicate in maniera ragionevole e proporzionata, tenendo conto della speciale posizione del titolare di funzioni pubbliche elettive.

Né varrebbe obiettare, valorizzando dal punto soggettivo che si tratta di "ex parlamentari", che il relativo *status* sia, trattandosi di soggetti *ormai estranei* al Parlamento, equiparabile a quello di qualsiasi lavoratore (pubblico): la causa del trattamento pensionistico, infatti, è l'essere stato parlamentare della Repubblica, e non un qualsiasi prestatore di lavoro, soggetto al regime comune o a qualche altro regime speciale. Lo ripeto: è lo *status* di parlamentare, come disegnato dalla Costituzione, che caratterizza e distingue il trattamento economico di coloro i quali ricoprono la relativa carica.

In maniera cristallina, del resto, la giurisprudenza costituzionale ha sempre mantenuto distinti i trattamenti economici derivanti dai due *status* raffrontati sulla base della loro essenziale eterogeneità. Si legge, infatti, che: "Tra le due situazioni - nonostante la presenza di alcuni profili di affinità - non sussiste, infatti, una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento 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." (Corte cost., sent. n. 289/1994).

In ogni caso, neppure un'eventuale, tendenziale, equiparazione normativa tra parlamentare e lavoratore del pubblico impiego – come fanno le norme interne delle due Camere – varrebbe a trasformare lo *status* di parlamentare e il regime speciale che deve connotare il relativo trattamento economico.

5. In particolare sul disegno di legge n. 2888 (e sui collegati d.d.l.).

La disciplina è diretta alla sostituzione del regime giuridico degli assegni vitalizi e dei trattamenti pensionistici esistenti con un nuovo regime pensionistico incentrato sul criterio contributivo “vigente per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali”.

L'ambito soggettivo riguarda i “titolari di cariche elettive” (anche se il titolo della legge parla di parlamentari e i consiglieri regionali).

La disciplina si applica ai titolari di cariche elettive in carica, a quelli eletti successivamente e a quelli cessati alla data di entrata in vigore della legge. Le finalità della legge sono “rafforzare il coordinamento della finanza pubblica”, “contrastare la disparità di criteri e trattamenti previdenziali, nel rispetto del principio di eguaglianza”.

L'art. 2 modifica il testo dell'art. 1, co. 1, della legge n. 1261/1965 nella parte in cui ricomprende nella nozione di “indennità”, accanto alle tradizionali previsioni circa le “quote mensili” e le “spese di segreteria e di rappresentanza” anche un “trattamento previdenziale differito calcolato in base ai criteri vigenti per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali”.

La regola è estesa a regioni e province autonome (art. 3). La restante normativa regola in maniera specifica il nuovo regime contributivo, solo in parte assimilandolo a quello di diritto comune.

Mi occupo in particolare di alcuni problemi notevoli, la soluzione dei quali deriva come conseguenza logica dalle premesse teoriche che ho espresso finora.

(1) Il disegno di legge è compatibile con lo *status* costituzionale di parlamentare (o di titolare di funzioni pubbliche elettive) e l'art. 69 Cost., come interpretati in questo scritto, in ordine, innanzitutto, alla riserva di legge e alla nozione d'indennità: legittimo l'intervento per legge in luogo della potestà regolamentare, legittima l'estensione della nozione di indennità parlamentare anche al trattamento pensionistico calcolato col contributivo, legittimo un trattamento *ad hoc*, assimilato alla disciplina previdenziale retta dal criterio contributivo, per i titolari di cariche elettive di organi costituzionali (Parlamento e Consiglio regionale).

(2) Sull'applicazione alle regioni. La materia, com'è noto, è stata già disciplinata per legge (d.l. n. 138/2011 e d.l. n. 174/2012), e la Corte costituzionale ha ritenuto infondate le questioni di costituzionalità dirette a contestare la competenza statale, rinvenuta nel coordinamento della finanza pubblica, ponendo la legge “precetti di portata generale per il contenimento della spesa” (sentt. nn. 198/2012 p. n. 6.1 diritto, e 23/2014, p. n. 8 diritto). A questo stato delle cose vanno aggiunti ulteriori argomenti: il carattere politico dell'ente e la funzione rappresentativa e legislativa del Consiglio regionale soggette ai principi costituzionali degli artt. 3, 48 e 51 Cost. (sent. n. 198/2012);

la sottoposizione della forma di governo regionale al limite della “armonia con la Costituzione” (estensivamente interpretato dalla Corte costituzionale oltreché allo “spirito” ad ogni puntuale disposizione della Costituzione: sentt. n. 2/2004 e 12/2006); la sottoposizione della legislazione elettorale ai principi della legge statale (sent. 196/2003); argomenti, questi, che fanno propendere per la riconduzione dei trattamenti economici regionali alle medesime esigenze funzionali valevoli per i parlamentari e, quindi, per la legittimità di una legge statale in materia di indennità (nel senso onnicomprensivo indicato) anche del consigliere regionale. L’unità del bilancio della Repubblica e il carattere derivato della finanza regionale, l’unità del sistema di previdenza pubblica, confermano la piena legittimità di interventi statali diretti a adeguare al sistema contributivo le cd. pensioni dei titolari di funzioni pubbliche elettive come i componenti dei Consigli regionali.

(3) Qualche problema sembra porre l’applicazione delle nuove disposizioni anche a situazioni sorte prima dell’entrata in vigore della legge (cd. retroattività): anche da questo punto di vista, tuttavia, è possibile ritenere, in linea di massima, legittima la scelta effettuata nel d.dl. n. 2888. Dallo *status* di parlamentare consegue il carattere speciale dell’indennità parlamentare rispetto a qualsiasi trattamento economico derivante da rapporto di lavoro, anche rispetto al rapporto di lavoro pubblico (delle amministrazioni statali, al quale il disegno di legge fa riferimento). Tutto ciò, in linea di massima, può giustificare anche un’applicazione retroattiva della disciplina. L’unico limite al riguardo è la ragionevolezza della norma, che non può determinare l’annullamento del diritto riconosciuto dal legislatore, ma solo interventi che, per rispettare il legittimo affidamento alla sicurezza giuridica, siano fondati su esigenze di rilievo costituzionale (equilibrio di bilancio, necessità di una disciplina unitaria della materia per legge), proporzionati nel *quantum*, non necessariamente contingenti ma anche strutturali e permanenti, purché eguali per situazioni eguali, diversi per situazioni diverse. In sede di applicazione c’è spazio per valutare specifiche esigenze valevoli caso per caso.

(4) Secondo la tesi sostenuta in questo scritto, di conseguenza, non può farsi applicazione della categoria dei “diritti quesiti” per il “trattamento previdenziale differito” del parlamentare o del consigliere regionale, al fine di escludere la legittimità della norma retroattiva: ciò, in particolare, per la specifica natura della funzione del parlamentare (o del titolare di funzioni pubbliche elettive), non assimilabile, come detto, a quella di qualsiasi altro lavoratore. Lo stesso legislatore di riforma mantiene distinti il regime pensionistico parlamentare e quello ordinario (art. 12, co. 5): la disciplina applica, riadattandolo, ai parlamentari il sistema contributivo vigente in generale nel lavoro pubblico e privato. In ogni caso, la categoria dei diritti quesiti presuppone un rapporto di lavoro (pubblico o privato), e non può essere utilizzata *sic et simpliciter* per le prerogative connesse allo *status* di parlamentare o di funzionario pubblico elettivo, ivi compresi i trattamenti economici rientranti nel concetto di indennità.

(5) I diritti quesiti, va ricordato, sono una categoria controversa persino nel rapporto di lavoro comune: ciò, comunque, non ha impedito alla legislazione, con avallo della giurisprudenza costituzionale, anche modifiche *in peius* dei diritti quesiti, giustificate da interessi pubblici, in situazioni eccezionali, connesse ad esigenze primarie di equilibrio di bilancio e di risparmio di spesa pubblica (cfr. Corte cost. sent. n. 349/1985: secondo la quale “nel nostro sistema

costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto”.

Come ho precisato in altra sede, in linea con una autorevole dottrina giuslavoristica (M. Persiani), allorché venga in gioco il bene supremo della solidarietà pubblica, come nel caso specifico, il valore dei cd. diritti quesiti assume un peso diverso da quello che avrebbe nell’ambito nelle relazioni *inter privatos* non interessate da finalità pubbliche di equità sociale o di equilibrio della finanza pubblica (cfr. A. Morrone, *Crisi economica e diritti fondamentali. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in “Quaderni costituzionali”, 2014, 86 ss.).

(6) Nel diritto comune, interventi sui diritti quesiti sono ritenuti legittimi sotto forma di contributi di solidarietà, prelievi che incidano anche su situazioni pregresse giustificati da situazioni economiche eccezionali, per “finalità solidaristiche endo-previdenziali” (ciò che permette la selettività delle relative misure), di natura non tributaria quindi (altrimenti dovrebbero soggiacere agli artt. 3 e 53 Cost. e essere necessariamente “generalisti”), circoscritti nel tempo e, quindi, legittimi sotto forma di *una tantum*. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha enunciato i criteri cui deve sottostare l’intervento del legislatore, oggetto di uno scrutinio stretto di costituzionalità, diretto ad accertare che la disciplina sia ragionevole, non imprevedibile e sostenibile. In buona sostanza un “contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all’interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum*” (Corte cost., sent. 173/2016).

(7) L’applicazione della categoria dei diritti quesiti al caso di specie, invece, dovrebbe assumere in premessa l’omogeneità delle situazioni raffrontate (lo *status* di parlamentare e quello di lavoratore) che qui si è contestata. La mia tesi potrebbe tuttavia non essere accolta: se si accedesse alla diversa opinione che postula l’omogeneità delle due situazioni, la soluzione contenuta nel disegno di legge n. 2888 a favore di una applicazione retroattiva, per essere al riparo da dubbi di legittimità, andrebbe *corretta* (nella linea tracciata da altri progetti): trasformando l’intervento retroattivo strutturale e non contingente sui trattamenti previdenziali in essere in un *contributo di solidarietà*, conformato ai criteri stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale, indicati in precedenza.

(8) L’interpretazione qui avanzata, che considera eterogenee le due situazioni del parlamentare (e del titolare di funzioni pubbliche elettive) e del lavoratore, oltre ad essere conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione, permette di superare l’obiezione, *strumentale*, di chi ritiene che l’applicazione retroattiva del nuovo criterio di calcolo costituisca un precedente per il trattamento

pensionistico di tutti gli italiani. Tra attività politica dei titolari di funzioni pubbliche elettive e rapporto di lavoro (pubblico e privato) non v'è omogeneità in senso tecnico-giuridico, perché – e nonostante le assimilazioni legislativamente disposte – diversa è e resta la causa ovvero la ratio che sorregge i relativi istituti e le conseguenti previsioni normative. Da questo punto di vista appare simbolica e ridondante la previsione dell'art. 12, co. 5, laddove il legislatore precisa che “la rideterminazione di cui al presente articolo non può in alcun caso essere applicata alle pensioni in essere e future dei lavoratori dipendenti e autonomi”. E ciò è quel che conta in un eventuale giudizio di eguaglianza-ragionevolezza innanzi alla Corte costituzionale (l'esistenza o meno di una *eadem ratio*). Questa disposizione non può avere altro significato che quello che il regime pensionistico dei parlamentari non è assimilabile a quello di qualsiasi altro lavoratore; e, soprattutto, che il lavoro pubblico o privato resta soggetto alle scelte che il legislatore vorrà assumere (nessuna scelta resta pregiudicata dal d.d.l. 2888: la pensioni d'oro – nonostante la tesi di G. Cazzola, *Politically (in)correct – Ex-vitalizi: quando dilaga la demagogia*, in www.bollettinoadapt.it, 18 settembre 2017 – non ricevono una patente di immunità), nel rispetto dei principi propri che riguardano questa materia, senza che si possano applicare, neppure in via analogica, le norme stabilite per i trattamenti previdenziali dei parlamentari. I due regimi, infatti, sono e restano autonomie indipendenti.

(9) La disciplina legale contenuta nel disegno di legge approvato dalla Camera (atto n. 2888 cit.) non impedisce una disciplina di attuazione ulteriore, specie in sede di regolamento parlamentare. Eventuali disparità di trattamento, in particolare, potranno essere evitate o in sede di applicazione, o mediante norme integrative deliberate dai competenti organi parlamentari.

In definitiva e riassumendo:

- 1) lo *status* di parlamentare o di titolare di funzioni pubbliche elettive condiziona la disciplina dei trattamenti economici sottraendoli al diritto comune;
- 2) in materia sussiste la piena competenza della legge e non del regolamento parlamentare che, semmai, può intervenire negli spazi lasciati liberi dalla legge e, comunque, ha natura cedevole di fronte alla legge;
- 3) nella nozione di indennità rientrano tutti i trattamenti economici riconosciuti al titolare di funzioni pubbliche elettive in ragione di questa speciale condizione soggettiva, tra cui vitalizi o trattamenti pensionistici, diversi per definizione dalle pensioni ordinarie;
- 4) la riforma del trattamento previdenziale prevista dal d.d.l. n. 2888 è, in linea di principio, coerente con il quadro costituzionale;

5) l'applicazione *retroattiva* del criterio contributivo con modifica dei diritti quesiti, il punto più delicato della disciplina, può essere giustificata proprio per l'eterogeneità delle situazioni del titolare di funzioni pubbliche elettive e del lavoratore (pubblico o privato);

6) la *causa* della legge e il tipo di intervento, anche per i margini lasciati in sede di applicazione concreta (dove potrà esser fatto valere il principio di pari trattamento di situazioni eguali e diversi trattamento di situazioni diverse), paiono coerenti con i criteri stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale in ordine a modifiche retroattive di trattamenti incidenti su diritti previdenziali.