

Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019

*Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali**

di Valeria De Santis – Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

ABSTRACT: The Constitutional Court through judgment No.108 of 2019 brings up an articulate issue concerning the application of retroactive measures on the calculation mechanism for a fraction of the life annuity received by the regional politicians of Trentino Alto-Adige. The said pronouncement is interesting in several aspects: it directly involves the limits to the retroactive legislative rules and also leads to do some reflections on the nature of the annuity-unit and of the pension of regional politicians.

SOMMARIO: 1. La questione sottoposta alla Corte costituzionale: la disciplina regionale in tema di c.d. attualizzazione di parte dell'ex vitalizio. – 2. La legittimità dell'intervento legislativo regionale retroattivo. – 3. La c.d. attualizzazione di parte dell'ex vitalizio: legittimo affidamento e proporzionalità dell'intervento retroattivo. – 3.1. Cumulo e altri tagli per i gli assegni vitalizi (l'ordinanza della Corte costituzionale n. 111 del 2019): proporzionalità di una disciplina in via di superamento. – 4. Spunti di riflessione sulla questione generale: la natura dei trattamenti di quiescenza dei politici regionali. – 5. Brevi considerazioni conclusive e provvisorie (in attesa del ricalcolo dei vitalizi-pensioni dei politici regionali).

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

1. La questione sottoposta alla Corte costituzionale: la disciplina regionale in tema di c.d. attualizzazione di parte dell'ex vitalizio

Con la sent. n. 108 del 2019 la Corte costituzionale affronta un tema articolato riguardante l'applicazione di misure retroattive in materia di modalità di calcolo di parte dell'ex vitalizio percepito da parte dei consiglieri del Trentino Alto-Adige. La questione chiama in causa direttamente i limiti della disciplina retroattiva, ma induce anche a fare qualche riflessione sulle più recenti novità in tema di trattamento di quiescenza dei politici regionali.

Sebbene la Corte costituzionale non abbia avuto modo di affrontare la questione della natura dell'ex vitalizio, la pronuncia in oggetto si inquadra all'interno di una serie di interventi volti a riformare la materia delle retribuzioni di quiescenza dei politici a livello regionale e parlamentare e che, da ultimo, coinvolgono anche i trattamenti già maturati e in corso di erogazione. In particolare, a seguito delle delibere del 2018 dei due Presidenti delle Camere che dispongono il ricalcolo dei trattamenti di quiescenza degli *ex* parlamentari¹, il legislatore statale nella legge di bilancio per il 2019 ha esteso anche alle Regioni la riduzione dei trattamenti di quiescenza diretti e di reversibilità dei politici regionali, imponendo interventi *in pejus* con effetti retroattivi².

In tale quadro, la pronuncia oggetto di queste note interviene su una questione circoscritta inerente la disciplina regionale retroattiva di ricalcolo di parte dell'ex vitalizio. Il Giudice delle Leggi si è infatti dovuto confrontare con la conformità a Costituzione degli artt. da 1 a 4 della legge del Trentino Alto-Adige 11 luglio 2014, n. 4 che recano misure di pretesa «interpretazione

¹ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 14 del 12 luglio 2018; deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica, n. 6 del 16 ottobre 2018. Sul punto, E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 886 e ss.; G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Forumcostituzionale.it*, 2018, p. 4; J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2018.

² L'art. 1, co. 965 e 966 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante il *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, impone alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, sentita la Conferenza Stato-Regioni, di rideterminare secondo il metodo del calcolo contributivo i trattamenti previdenziali già in essere dei consiglieri regionali, assessori e presidenti della Regione. Per imporre alle Regioni l'adeguamento, l'art. 1, co. 965 stabilisce che una quota pari all'80% dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni e Province autonome - diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali, per le non autosufficienze e per il trasporto pubblico locale - sia erogata solo a condizione che le Regioni a statuto speciale, ordinario e le Province autonome abbiano rideterminato la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere. La Regione Lombardia, con la legge 28 dicembre 2018, n. 25, ha anticipato il legislatore statale disponendo all'art. 1, co. 22 il ricalcolo dei trattamenti di quiescenza anche in essere secondo il metodo contributivo o, comunque, in modo da tenere conto della contribuzione effettivamente versata.

autentica», in realtà, volte ad apportare modifiche sostanziali al precedente art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6. Nel disporre la riduzione dell'ammontare degli assegni vitalizi al 30,40% dell'indennità parlamentare lorda, la legge regionale del 2012, consentiva ai consiglieri cessati dal mandato che godono di un assegno vitalizio superiore di optare, in alternativa al mantenimento dell'assegno originario, per l'immediata liquidazione in valore attuale degli importi futuri dei vitalizi per la quota eccedente rispetto alla soglia fissata per legge.

Il meccanismo definito di «attualizzazione» della parte di vitalizio eccedente costituisce, come afferma la stessa Corte costituzionale, una sorta di anticipazione in conto capitale di una quota di vitalizio da percepire. Si tratta di un regime di favore non sconosciuto all'ordinamento e che la Corte costituzionale assimila, infatti, all'erogazione in capitale prevista dall'art. 34 della legge 13 luglio del 1965, n. 859 per gli iscritti al Fondo di previdenza per il personale di volo, ora abrogato, e definito un «beneficio» anche dalla Cassazione a sezioni unite (richiamata dal Giudice delle Leggi)³.

Il sistema di particolare favore previsto dalla legge regionale del 2012 derivava altresì dal fatto che la competenza ad effettuare l'«attualizzazione» veniva attribuita alla piena discrezionalità dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, senza alcuna indicazione in ordine ai criteri per quantificare il «valore attuale» della parte di vitalizio esorbitante rispetto alla soglia fissata (art 10, co. 4).

Così il successivo intervento normativo regionale, la citata legge regionale n. 4 del 2014, di cui il giudice *a quo* sospetta l'illegittimità costituzionale, interviene in via retroattiva, pretendendo di operare come norma di interpretazione autentica. In realtà, l'intervento normativo regionale successivo ha l'obiettivo di modificare la disciplina preesistente e, nonostante l'auto-qualificazione, non ha affatto natura di interpretazione autentica⁴. La legge regionale del 2014 ha l'evidente finalità di apportare un intervento correttivo rispetto alla disciplina preesistente perché introduce la nozione di «valore attuale medio» in sostituzione rispetto al sistema di calcolo elaborato dalle delibere n.

³ Cass. civ., sez. un., 28 maggio 2014, n. 11907. L'applicazione del beneficio in questione è stata prima limitata con l'esclusione ai nuovi iscritti, successivamente il beneficio è stato eliminato con il d.l. 5 ottobre 2004, n. 249. Sul tema, F. VALERIO, *Calcolo della quota di pensione in capitale per gli iscritti al Fondo volo: le Sezioni Unite ci ripensano*, in *Diritto & Giustizia*, n.1/2014, p. 18 e ss.

⁴ Nel punto n. 4.1 del *Considerato in diritto*, la Corte costituzionale precisa che l'errata auto-qualificazione non costituisce un elemento dirimente ai fini della dichiarazione di illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di ragionevolezza: la palese erroneità dell'auto-qualificazione costituisce solo un «indice» di irragionevolezza. Sul punto si vedano le sentt. nn.: 73 del 2017, 103 del 2013 e 41 del 2011.

324 e n. 334 del 2013 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio e dispone la restituzione delle somme già percepite e/o delle quote del fondo finanziario, c.d. "Fondo Family", creato dalle menzionate delibere consiliari al quale destinare, in tutto o in parte, gli importi attualizzati dei vitalizi.

Fissando criteri e modalità di calcolo ben più restrittivi rispetto a quelli definiti discrezionalmente dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, l'intervento legislativo regionale successivo, pur essendo retroattivo, viene come prevedibile dichiarato conforme a Costituzione ed apre indirettamente ad una serie di considerazioni collegate non solo ai limiti dell'intervento retroattivo ma anche alla natura del vitalizio-pensione del politico regionale.

2. La legittimità dell'intervento legislativo regionale retroattivo

Forte di una consolidata giurisprudenza, la Corte costituzionale nella pronuncia n. 108 del 2019 ribadisce che le esigenze di ragionevolezza e di bilancio possono legittimare la contrazione *in pejus* della posizione giuridica soggettiva⁵. Operando in via retroattiva, le disposizioni contenute agli artt. 1-4 della legge regionale del Trentino Alto-Adige n. 4 del 2014, oggetto dell'impugnazione, mirano a razionalizzare, per quanto possibile, l'istituto dell'attualizzazione di parte del vitalizio già erogato agli *ex* consiglieri regionali.

L'intervento normativo regionale è teso ad incidere su situazioni già verificatesi e che continuano a produrre effetti nel presente richiedendo, peraltro, la restituzione di quanto già percepito con il meccanismo di calcolo di maggior vantaggio. Nel caso di specie la disciplina retroattiva è adottata proprio in conseguenza e in ragione di situazioni create dalla precedente, assumendo quella successiva una funzione correttiva⁶.

In termini generali, al legislatore non è precluso l'intervento normativo retroattivo che introduca un trattamento peggiore con effetti non solo per il futuro ma anche sul presente, ovvero, sui trattamenti in corso di erogazione. Pur incidendo su diritti soggettivi perfetti, la disciplina

⁵ *Ex multis*, sent. nn.: 99 del 1995; 417 del 1996; 127 del 1997; 446 del 2002; 417 e 361 del 1996; 240 del 1994; 822 del 1988.

⁶ Sul funzionamento delle disposizioni retroattive, G. PACE, *Il diritto transitorio*, Milano, Casa editrice Ambrosiana, 1944, p. 131 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, Utet, 1987, p. 44; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 58 e ss. Sul punto già F.C. SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale* (1849), VIII, trad.it., Torino, Unione tipografica editrice, 1898, p. 382.

successivamente adottata può emanare disposizioni volte a modificare sfavorevolmente la regolazione dei rapporti in essere. In tutte le materie, tranne in quella penale, il legislatore può decidere di ri-valutare una situazione giuridica già in essere sulla base di parametri nuovi. Il passato infatti non è “realmente” modificabile, ma la legge retroattiva può agire in conseguenza o in ragione di situazioni create dalla legge precedente⁷.

Il principio dell’irretroattività contenuto nella legge ordinaria - all’art. 11 delle disposizioni preliminari al Codice civile - è un criterio ermeneutico che orienta il giudice⁸, ma il principio per cui la legge «non dispone che per l’avvenire» può essere disatteso dal legislatore per perseguire altri e diversi obiettivi che richiedono di ri-valutare il passato. Il criterio di validità temporale della legge non è costituzionalizzato proprio perché deve poter essere eluso in ragione di interessi prevalenti e beni di rilievo Costituzionale la cui tutela può travolgere la conservazione delle posizioni giuridiche soggettive individuali⁹. La necessità di perseguire interventi equitativi determina l’esigenza di sacrificare le posizioni giuridiche di vantaggio, risultando recessivo l’interesse a preservare la posizione giuridica individuale ad un trattamento migliore.

Nel caso affrontato, con la sent. n. 108 del 2019, l’intervento retroattivo del legislatore regionale incide su un regime di oggettivo favore, assumendo come sottolinea la Corte costituzionale una specifica funzione «“riparatrice”»¹⁰. La legge successiva con effetti retroattivi è ragionevole perché fissa criteri per l’attualizzazione di parte del vitalizio in modo da modificare un sistema rivelatosi

⁷ O. PFERSMANN, *Il quadro strutturale della temporalità degli ordinamenti normativi giuridici*, in AA. VV., *Diritto intertemporale e rapporti civilistici*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, p. 273; G. PACE, *Il diritto transitorio*, cit., p. 129-130; M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva della vicenda delle leggi di incentivazione*, in *Giur. it.*, 2007, p. 1827 e ss.; R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, 1990, p. 1355; R. QUADRI, *Dell’applicazione della legge in generale. Art. 10-15*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro. it., 1974, p. 36 e ss. e p. 54; N. COVIELLO, *Manuale di diritto civile italiano*, pt. generale, Milano, Società ed. libraria, 1929, p. 98.

⁸ Sul principio dell’irretroattività come criterio ermeneutico, cfr. almeno: L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Il Foro amm.*, I, 1959, p. 947-948; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l’interpretazione*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 283 e ss.; S. FOIS, *Irretroattività, astrattezza e limiti della legge regionale: osservazioni critiche*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, Padova, Cedam, p. 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, p. 5172.

⁹ A. CIATTI, *Contratto e applicazione di norme sopravvenute*, in AA. VV., *Diritto intertemporale e rapporti civilistici*, cit., p. 167. Anche negli ordinamenti in cui il principio di irretroattività è costituzionalizzato, la giurisprudenza costituzionale ne ammette comunque la derogabilità laddove necessario al fine di garantire interessi di carattere generale, sul punto, cfr. almeno: R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, cit., p. 73 e ss.; G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività*, cit., p. 10 e ss.

¹⁰ Punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

non conforme ai criteri di equità, ragionevolezza e contenimento della spesa pubblica. Il sistema di calcolo fissato in assenza di criteri predeterminati dal legislatore aveva infatti provocato un consistente aumento della spesa pubblica regionale, in contrasto rispetto alle esigenze di risanamento dei conti pubblici che coinvolgono tutte le Regioni. Finendo con l'elevare i costi per la parte del vitalizio ricalcolato, il meccanismo di attualizzazione si pone in contrasto con la stessa *ratio* della legge regionale del 2012 e con la politica di contrazione dei costi per la politica, condotta da diversi anni a questa parte sia a livello parlamentare, sia regionale. Sono quindi esigenze equitative e di razionalizzazione della spesa pubblica a rendere legittimo l'intervento retroattivo che qui assume, evidentemente, una funzione correttiva di una situazione di oggettivo squilibrio.

3. La c.d. attualizzazione di parte dell'ex vitalizio: legittimo affidamento e proporzionalità dell'intervento retroattivo

L'intervento legislativo regionale retroattivo dichiarato conforme a Costituzione introduce elementi di razionalizzazione nel criterio di attualizzazione di un meccanismo che resta un beneficio, definito «fuori dall'ordinario»¹¹. Comunque riducendo attribuzioni di natura patrimoniale, la misura retroattiva deve trovare giustificazioni ragionevoli, mediante uno stretto scrutinio di ragionevolezza in modo da non ledere la legittima aspettativa del titolare, tenuto peraltro alla restituzione di quanto percepito.

Sul punto la Corte costituzionale nella sent. n. 108 del 2019 conduce un'analisi particolarmente utile anche rispetto ad altri futuri interventi normativi di ricalcolo (e non di semplice riduzione temporanea) degli *ex* vitalizi che le Regioni dovranno adottare in adempimento dell'obbligo introdotto dall'art. 1, commi 965 e 966 legge di bilancio per il 2019, secondo il quale i trattamenti di quiescenza dei politici regionali devono essere ricalcolati in base al metodo contributivo, similmente a quanto avvenuto a livello parlamentare. In modo ancor più radicale, alla luce del principio dell'equità *inter-* e *intra*-generazionale, il dibattito intorno al ricalcolo dei trattamenti pensionistici potrebbe essere esteso ulteriormente coinvolgendo le pensioni ordinarie di

¹¹ Punto n. 8 del *Considerato in diritto*.

importo più elevato, maturate e calcolate con il metodo retributivo, nettamente più favorevole rispetto a quello contributivo attualmente praticato¹².

Ammessa la rivalutazione retroattiva della posizione giuridica di vantaggio, la disciplina che rivede *in pejus* i diritti patrimoniali già acquisiti non può tradursi in un «regolamento irrazionale»¹³; la Corte costituzionale ha in più occasioni precisato che l'intervento che ri-valuta posizioni di vantaggio deve assicurare comunque le esigenze minime di protezione della persona¹⁴. Fin dagli anni Novanta del Ventesimo secolo, le ragioni della scarsità delle risorse economiche, ed oggi, le ragioni di una perdurante contrazione economica continuano a legittimare una tutela ridotta dei diritti sociali, condizionata dall'esigenza di graduare tra fruizione del diritto e scarsità delle risorse¹⁵. Se l'esercizio di tutti i diritti (anche di libertà) “costa”, in particolare, l'esercizio di quelli a prestazione è soggetto ad un bilanciamento destinato a mutare costantemente, essendo la realizzazione dei diritti sociali condizionata dall'effettiva disponibilità delle risorse¹⁶.

¹² Nell'attuale XVIII Legislatura, alla XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati è in discussione una proposta di legge A.C n. 1071 recante *Disposizioni pere favorire l'equità del sistema previdenziale attraverso il ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei trattamenti pensionistici superiori a 4500 euro mensili*, l'esame del progetto è abbinato alle proposte C. 294 e C. 310. Sul punto, V. ONIDA, *Audizione informale della Commissione lavoro nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C 294 Meloni e C1071 D'Uva, 16 ottobre 2018*; A. M. POGGI, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte C 294 Meloni e C 1071 D'Uva, recanti disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale*; T. TREU, *Parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, presso la XI Commissione - Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 294, Meloni, C. 310, Meloni e C. 1071 D'Uva recanti "Disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale"*.

¹³ Sent. n. 390 del 1995, punto n. 2 del *Considerato in diritto* ma 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.

¹⁴ Ad esempio, sent. n. 316 del 2010, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁵ Sul principio di gradualità, cfr. almeno, F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2007, p. 42-46; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 357-359.

¹⁶ R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 107-109 e ss. Sull'effettività dei diritti sociali e il limite delle risorse disponibili la letteratura è sterminata sia qui consentito un limitato rinvio a: C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivistaaic.it*, n. 4/2013; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. discipl. pubbl.*, Agg. V, Torino, Utet, 2012, p. 261 e ss.; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, in part., p. 97; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003, p. 173 e ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e la sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Ed. Scientifica, 2012, p. 147 e ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astridonline.it*, 2012; ID., *Unità nazionale e struttura economica*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2011; ID., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche per i sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, n.3/2016; G. RAZZANO, *Lo "statuto" dei diritti sociali* e L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Ed. Scientifica, 2013, rispettivamente p. 35 e ss. e p. 103 e ss; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consultaonline.it*, 2012; R. ROMBOLI,

In ogni caso, per quanto stringenti, le esigenze economiche non possono consentire qualsiasi decisione politica arbitraria. Il legislatore, pur definendo discrezionalmente il contenuto essenziale del diritto, deve giustificare sul piano della ragionevolezza e della proporzionalità la decisione che, violando il canone dell'irretroattività, restringe il godimento del diritto¹⁷.

Il sacrificio della posizione individuale deve essere inevitabile rispetto alla condizione economico finanziaria generale del Paese e, aggiunge la Corte costituzionale nella sent. n. 108 del 2019, è irrilevante il maggiore o minore equilibrio del bilancio della singola Regione¹⁸. Nella prospettiva della finanza pubblica allargata e - si potrebbe aggiungere - in una prospettiva "solidale" è indifferente che i bilanci regionali possano sopportare il beneficio dell'attualizzazione di parte dell'*ex vitalizio*, calcolato con misura di estremo favore. La riduzione del vantaggio operata con misura retroattiva deve essere altresì proporzionata rispetto al fine da raggiungere che, nel caso in oggetto, consiste nell'assolvere ad una funzione riparatrice, necessaria per correggere in termini equitativi la disciplina preesistente¹⁹.

La valutazione in ordine alla concreta proporzionalità costituisce uno snodo essenziale per bilanciare tra la lesione del principio dell'irretroattività e la tutela dell'affidamento dei destinatari della misura retroattiva. Su questo punto la Corte costituzionale nella pronuncia in oggetto conferisce particolare attenzione alla necessità di operare uno stretto scrutinio non rivolto semplicemente ad evidenziare la manifesta arbitrarietà delle scelte legislative, ma finalizzato a verificare l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli della disciplina retroattiva che incide sulla stabilità dei rapporti e sulla legittima aspettativa individuale.

Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte, in AA.VV., Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., Cost., Milano, Giuffrè, 1993, p. 185 e ss.

¹⁷ Sulla difficoltà di definire il contenuto essenziale dei diritti sociali, cfr. almeno: I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., p. 101 e ss.; D. BIFULCO, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, cit., p. 182 e ss.; D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2014.

¹⁸ Punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ E. BALBONI, *A ciascuno il suo: Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 714-715; E. DEL PRATO, *Ragionevolezza, retroattività, sopravvenienza: la legge attraverso la categoria del contratto*, in *Giur. it.*, 2014, p. 30; G. GRASSO, *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 2647 e ss.; F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico dagli anni "trenta" a all'"alternanza"*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 72; S. SPUNTARELLI, *La buona fede quale parametro di giudizio per la tutela del legittimo affidamento*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 175 e ss.; F. MEDICO, *Il legislatore nel letto di Procuste delle pensioni: brevi riflessioni a margine della sentenza n. 250/2017*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, p. 6-7; M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 73 e ss. Sul giudizio di proporzionalità, cfr. almeno: G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, cit., p. 294 e ss., in part., p. 304.

Rispetto ad altri precedenti, la Corte costituzionale sottolinea attentamente come il legittimo affidamento sia in concreto desumibile da diversi indici: il consolidamento temporale della disciplina, la prevedibilità della sua modifica, la proporzionalità della misura e, infine, la gradualità nell'applicazione della misura deteriore²⁰.

Ripercorrendo la vicenda concreta e in aperta opposizione rispetto alla valutazione operata dal giudice rimettente, la Corte costituzionale evidenzia la brevità del termine intercorso tra l'attribuzione delle somme e l'intervento di parziale revoca. Inoltre, rileva la presenza di diverse circostanze di fatto che rendevano prevedibile l'intervento modificativo *in pejus*: la reazione di forte contestazione da parte dell'opinione pubblica e l'apertura delle indagini da parte delle magistrature penale e contabile. Peraltro la stessa legge regionale n. 4 del 2014 all'art. 3 co. 2 regola l'ipotesi in cui la quota ottenuta in applicazione del beneficio dell'attualizzazione sia già stata restituita volontariamente da parte di alcuni destinatari del provvedimento di attualizzazione. Appare dunque evidente come molti fattori concorressero a rendere prevedibile la modifica del meccanismo di attualizzazione di parte dell'*ex vitalizio*.

La Corte costituzionale apprezza anche la gradualità dell'intervento operato dal legislatore regionale del 2014 che non trascura di concedere ai beneficiari degli assegni l'accesso a forme flessibili e progressive di restituzione delle somme percepite a seguito del ricalcolo operato con il criterio del valore attuale medio, attenuando così l'incisione sul patrimonio individuale dell'intervento retroattivo. Anche sotto quest'ultimo profilo dunque la disciplina retroattiva è proporzionata perché assicura un passaggio graduale (sotto il profilo sostanziale e temporale) alla disciplina di minor favore.

In linea rispetto alle indicazioni provenienti dai Giudici sovranazionali, la Corte costituzionale conferisce particolare peso al sindacato di quelle circostanze "di fatto" che rendono legittimo l'intervento retroattivo. In tal senso anche la Corte Edu, la cui giurisprudenza è peraltro richiamata, ha affermato in più occasioni che l'intervento retroattivo è ammissibile solo se giustificato da prevalenti interessi di carattere generale²¹ e se adottato in base ad un'attenta valutazione in ordine

²⁰ Corte cost. sent. n. 108 del 2019, punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

²¹ Sul punto cfr. almeno i casi: *Pine Valley Developments Ltd e altri c. Irlanda*, 29 novembre 1991; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997; *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.

alla ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento pubblico lesivo degli interessi individuali coinvolti²².

Nella medesima direzione, la Corte di giustizia di fronte all'intervento retroattivo non si preoccupa tanto dell'ammissibilità dell'intervento retroattivo in termini generali, quanto delle modalità attraverso le quali avviene la modifica normativa. Il giudice europeo richiede che la disciplina retroattiva sia adeguatamente motivata, in modo da individuare chiaramente le ragioni di interesse pubblico sottese all'adozione della disciplina in questione. In definitiva, il sindacato della Corte di Giustizia si concentra sulla proporzionalità delle norme retroattive e sulla loro idoneità a perseguire lo scopo di pubblico interesse per il quale sono state adottate²³.

3.1. Cumulo e altri tagli per i gli assegni vitalizi (l'ordinanza della Corte costituzionale n. 111 del 2019): proporzionalità di una disciplina in via di superamento

Sotto il profilo del rispetto della proporzionalità anche la legge 11 luglio 2014, n. 5 del Trentino-Alto Adige, coeva alla legge oggetto del sindacato operato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 108 del 2019, pone più di un dubbio di legittimità costituzionale.

Intervenendo sempre in tema di trattamenti di quiescenza dei politici regionali, gli artt. 2 e 3 della legge regionale da ultimo menzionata dispongono il taglio del 20% di tutti i vitalizi in essere,

²² Sulla giurisprudenza della Corte Edu in materia di retroattività cfr. almeno: A. PUGIOTTO, *Il principio d'irretroattività preso sul serio* e M. BIGNAMI, *La Corte Edu e le leggi retroattive*, entrambi in C. PADULA (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, Napoli, Ed. Scientifica, 2017, rispettivamente p. 18 e ss. e p. 52 e ss.; F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio del legittimo affidamento nel diritto pubblico: una nuova frontiera per l'ipotesi di mutamenti giurisprudenziali imprevedibili?* in *Rivistaaic.it*, n. 3/2018; F. BILANCIA, *Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondata complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 4235 e ss.; R. CAPONI, *Giusto processo e retroattività di norme sostanziali nel dialogo tra le Corti*, in *Giur. cost.* 2011, p. 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 *Rivistaaic.it*, n. 3/2012.

²³ In part., Tribunale di I grado, sent. 15 novembre 2007, causa T-310/06, Ungheria c. Commissione; Corte di giustizia europea 10 settembre 2009 in causa C-201/08, Plantanol; 25 gennaio 1979, causa 98/98 Racke; 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni. Sul punto, V. PAMPANIN, *Legittimo affidamento e irretroattività della legge nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Giustamm.it*, n.11/2015; D.U. GALETTA, *Legittimo affidamento e leggi finanziarie, alla luce dell'esperienza comparata e comunitaria: riflessioni critiche e proposte per un nuovo approccio in materia di tutela del legittimo affidamento nei confronti dell'attività del legislatore*, in *Foro amm. Tar.*, 2008, p. 1923 e ss.; M. GIGANTE, *Il principio di affidamento e la sua tutela nei confronti della pubblica amministrazione. Dell'albero e del ramo*, in *Diritto e società*, 2009, p. 47 e ss.

non attualizzati (diretti e di reversibilità) e il divieto di cumulo di tali assegni con altri trattamenti o vitalizi, quando superiori alla soglia di 9000 euro. Tuttavia, sui dubbi di legittimità sollevati da tali disposizioni la Corte costituzionale non si è potuta esprimere nel merito, essendo la questione manifestamente inammissibile. Nell'ord. n. 111 del 2019 il Giudice costituzionale ha rilevato infatti come le quattro ordinanze di rimessione del Tribunale di Trento non abbiano chiarito in che modo e secondo quale ordine i due meccanismi (riduzione e divieto di cumulo) sarebbero chiamati ad operare, mentre questa valutazione è essenziale al fine di valutare se la riduzione del 20% trovi applicazione prima o dopo l'applicazione della riduzione derivante dal divieto di cumulo, oppure, se i due istituti siano alternativi.

La mancata presa di posizione sulle modalità di interpretazione e applicazione delle disposizioni censurate, unita ad una motivazione carente in ordine alla rilevanza, ha determinato una descrizione inadeguata del quadro normativo che ha reso la questione di legittimità manifestamente inammissibile.

In assenza di una pronuncia nel merito, sotto il profilo della proporzionalità si può apprezzare che il divieto di cumulo al di sopra di una certa soglia appare una soluzione sostanzialmente ragionevole. Rispetto al semplice divieto di cumulo, tra il trattamento di quiescenza erogato dalla Regione e altri trattamenti derivanti dall'assolvimento di ulteriori incarichi, la fissazione di una soglia sembra una soluzione più opportuna, soprattutto se il divieto è chiamato ad operare con effetto immediato anche sui trattamenti in essere²⁴. Tuttavia facendo tesoro delle indicazioni della Corte costituzionale in tema di proporzionalità, il divieto di cumulo per non incorrere in eventuali censure forse dovrebbe anche essere accompagnato da misure transitorie di passaggio che consentano di giungere all'eliminazione del trattamento economico di quiescenza regionale in modo progressivo e senza soluzioni di continuità.

Similmente la consistente decurtazione lineare del 20% dell'assegno vitalizio, disposta dal legislatore del Trentino Alto-Adige con la l. n. 5 del 2014, non sembra adeguatamente graduata. La disciplina regionale non conferisce infatti alcun rilievo all'impatto del provvedimento rispetto all'effettiva condizione economica individuale, che invece potrebbe essere desunta piuttosto agevolmente dalla dichiarazione dei redditi, dalla presenza di altri redditi e beni.

²⁴ In tal senso, Toscana, legge 10 dicembre 2015, n. 74, art. 4 e l'Emilia-Romagna, legge 11 maggio 2017, n. 7, art. 3.

In ogni caso il divieto di cumulo e le varie decurtazioni temporanee, disposte dai legislatori regionali, saranno oggetto di complessiva revisione a seguito del ricalcolo cui i vitalizi-pensioni, anche in corso di erogazione, saranno sottoposti in adeguamento dell'obbligo contenuto nella legge di bilancio per il 2019, per il quale è stata già raggiunta l'intesa in Conferenza Stato-Regioni lo scorso 3 aprile. Infatti, a norma dell'art. 1, lett. a) dell'intesa, la rideterminazione della misura dei trattamenti sarà effettuata sull'importo lordo degli assegni vitalizi e dei trattamenti previdenziali, comunque denominati, senza tenere conto delle riduzioni temporanee disposte dalla normativa vigente. Anche le misure temporanee normalmente applicate in forma di contributo di solidarietà cesseranno dunque di avere efficacia a decorrere dalla data della rideterminazione per lasciare spazio all'applicazione del ricalcolo dei trattamenti in corso di erogazione imposto alle Regioni dal legislatore nazionale.

Pur mancando un esplicito fondamento normativo, viene confermata l'interpretazione invalsa dell'articolo 31 dello Statuto dei lavoratori che consente ai lavoratori eletti, collocati in aspettativa non retribuita, di utilizzare tali periodi **a fini previdenziali**²⁵. Concludendo sul punto, in assenza di alcuna reale giustificazione razionale è conservata la possibilità di cumulare i trattamenti derivanti dall'assolvimento di incarichi politici diversi cui si potrà sommare il trattamento pensionistico per la normale attività lavorativa, in realtà, non svolta o svolta parzialmente tra un incarico politico e l'altro²⁶.

²⁵ I lavoratori, pubblici o privati, eletti del Parlamento, del Parlamento europeo, di Assemblea regionale ovvero nominati a ricoprire funzioni pubbliche, in ragione delle quali maturano il diritto ad un vitalizio o ad altro incremento della pensione, possono continuare a versare all'amministrazione dell'organo elettivo o di appartenenza la quota di contributi a carico del lavoratore, calcolata in modo variabile in base alla gestione di appartenenza e consistente in un terzo circa del totale dei contributi. Dunque limitandosi a pagare la propria quota di contributi, gli eletti possono maturare sia la pensione ordinaria che il trattamento di quiescenza per l'assolvimento del mandato politico. I contributi pagati dall'eletto sono riversati dall'amministrazione dell'organo elettivo o di appartenenza al fondo previdenziale dell'ente medesimo. Invece la restante parte dei contributi dovuta dal datore di lavoro del parlamentare in aspettativa è imputata da parte dell'Inps a titolo di contribuzione figurativa e grava, quindi, sulla fiscalità generale. Fino all'adozione dell'art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria del 2000) consiglieri regionali e parlamentari non erano peraltro neanche tenuti al pagamento della propria parte di contributi che restava a totale carico dell'Inps o degli altri enti previdenziali di appartenenza.

²⁶ A livello parlamentare **la possibilità di cumulo permane anche dopo l'adozione delle menzionate delibere del 2018 in materia di ricalcolo degli ex vitalizi. A livello regionale**, a quanto consta, la Toscana (legge 10 dicembre 2015, n. 74, art. 4) e l'Emilia-Romagna (legge 11 maggio 2017, n. 7, art. 3) hanno disposto il divieto di cumulo anche per i trattamenti in corso ma, come osservato nel testo, tale divieto sarà superato a seguito del ricalcolo dei vitalizi-pensioni, imposto dallo Stato con la legge di bilancio 2019.

4. Spunti di riflessione sulla questione generale: la natura dei trattamenti di quiescenza dei politici regionali

Nel definire il singolare meccanismo dell'attualizzazione di parte dell'*ex-vitalizio*, come un beneficio disposto dal legislatore regionale, la Corte costituzionale opera un'interessante precisazione che offre lo spunto per qualche considerazione di carattere generale sulla natura del vitalizio, oggi "pensione", del politico regionale.

Rileva la Corte costituzionale che la questione sottoposta alla propria attenzione non è assimilabile alla materia previdenziale ed afferma che il proprio precedente - la sent. n. 173 del 2016 relativa ad analogo intervento legislativo retroattivo sulle c.d. pensioni d'oro - non è sovrapponibile al caso in oggetto. In sostanza, quando il legislatore introduce un regime di favore, il relativo beneficio non è riconducibile alla materia previdenziale. Questa precisazione è interessante perché, come si vedrà di seguito, può essere estesa al regime del vitalizio-pensione del politico regionale che costituisce parimenti un trattamento di favore con caratteri differenti rispetto al trattamento pensionistico derivante dal rapporto di lavoro pubblico o privato.

Adeguandosi all'obbligo disposto dal legislatore nazionale, imposto con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 art. 14, co. 1 lett. f), le Regioni hanno abolito le rendite vitalizie per transitare ad un sistema previdenziale contributivo con soglia a 60 anni per chi è stato consigliere regionale per più di una legislatura e di 65 anni per chi abbia versato contributi per una sola legislatura²⁷. Tuttavia la pensione di consiglieri e presidenti regionali presenta un regime di favore: viene maturata prima, non è sottoposta alla gestione generale dell'Inps, ma è erogata direttamente dalla Regione e, soprattutto, come già osservato, è cumulabile rispetto ad altri trattamenti previdenziali.

Il trattamento di quiescenza dei politici regionali presenta dunque un regime di perdurante asimmetria rispetto al trattamento di quiescenza ordinario. Il collegamento funzionale tra l'indennità di carica percepita per l'assolvimento della funzione pubblica e la percezione della pensione-vitalizio rende difficile assimilare la posizione del titolare di una pensione ordinaria a

²⁷ Al fine di predisporre un quadro normativo omogeneo, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ha individuato, d'intesa con la Conferenza delle Giunte, Linee guida sull'istituto dell'assegno vitalizio, approvate all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni in data 10 ottobre 2011. Sulla legislazione regionale in materia di abolizione dei vitalizi si consiglia di consultare l'apposita sezione sul sito istituzionale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali <http://www.parlamentiregionali.it/assemblee/dati.php>.

quella del politico percettore di trattamento di quiescenza. In tal senso il Giudice costituzionale, pur nell'ormai risalente sent. n. 289 del 1994, osserva che, nonostante la presenza di alcuni profili di affinità, legati alla funzione previdenziale concretamente svolta, tra pensione e vitalizio non può sussistere identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitalizio viene a collegarsi ad un'indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico²⁸.

Lo stesso giudice di merito sottolinea che il trattamento di quiescenza collegato all'indennità di carica goduta in virtù del mandato pubblico ha «criteri e finalità diversi rispetto a quelli propri della retribuzione connessa ad un rapporto di lavoro»²⁹. Nessuna norma vigente attribuisce testualmente natura pensionistica all'assegno vitalizio³⁰ che resta diverso sotto il profilo funzionale e strutturale al trattamento di quiescenza derivante dal rapporto di lavoro³¹.

Pur assolvendo alla stessa *funzione* della pensione ordinaria, il trattamento di quiescenza dei politici regionali, presenta elementi di vantaggio e potrebbe essere assimilato, sotto il profilo strutturale e funzionale, alle pensioni di anzianità³². Il trattamento di quiescenza del consigliere regionale conserva un regime difficilmente riconducibile alla tutela del regime costituzionale della pensione come trattamento legato all'età, alla diminuzione o alla perdita della capacità lavorativa³³. Al pari della pensione di anzianità, il vitalizio-pensione non sembra possa essere attratto all'area di tutela dell'art. 38 Cost. che fa riferimento alla vecchiaia come condizione di bisogno derivante dall'anzianità anagrafica³⁴.

²⁸ Corte cost. sent. n. 289 del 1994, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

²⁹ In tal senso, Cass. sez. I, 20 giugno 2012, n. 10177, cfr. Cass. civ. sez. unite, 18 novembre 2016, n. 23467; Cass. civ. sez. unite, 20 luglio 2016, n. 14920.

³⁰ Corte dei Conti, Lombardia, 24 giugno 2015, n. 117.

³¹ Cass. civ. sez. trib., 24 novembre 2010, n. 23793.

³² La pensione di anzianità nel settore pubblico ha in passato consentito il fenomeno del c.d. *baby* pensionamento. Secondo l'art. 42, del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092 i dipendenti delle pubbliche amministrazioni potevano andare in pensione dopo 20 anni di attività, 25 anni per i dipendenti degli enti locali e per 14 anni, sei mesi ed un giorno per le lavoratrici sposate e con figli. Tale disciplina è stata abolita dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 ma prima di eliminare il regime di evidente favore, il legislatore nei primi anni Novanta del Ventesimo secolo è intervenuto con disposizioni ad effetto retroattivo, volte a scoraggiare il *baby* pensionamento. Su tali interventi, la Corte costituzionale è stata chiamata ad esprimersi con la sent. n. 417 del 1996, in cui ha confermato la legittimità dell'intervento legislativo statale, in ragione di inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica (punto n. 3.4 del *Considerato in diritto*).

³³ L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, p. 786; A. AVIO, *L'invecchiamento attivo: se la vecchiaia non ha età*, in *Diritti lavori mercati*, 2013, p. 251 e ss.

³⁴ L. ANTONINI, *Il ridimensionamento del sistema pensionistico, ovvero: fra «fatti ostinati» e «argomenti deboli», il principio del montante attuariale dei contributi come possibile controlimite (concorrente)*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3721 e ss.

Senza pretese di completezza sul punto, dall'art. 38 della Costituzione emerge, da una parte, il profilo della «sufficienza» delle prestazioni in riferimento a tutti i cittadini non abbienti (co. 1) e, dall'altra, quello dell'adeguatezza, collegata all'attività o alla funzione svolta e alle condizioni di bisogno relative all'età, all'invalidità o alla malattia (co. 2)³⁵. La logica di protezione di tipo assistenziale e previdenziale-assicurativa dell'art. 38 Cost.³⁶ è lontana rispetto al regime di favore in termini di anzianità anagrafica e contributiva dei vitalizi-pensioni di consiglieri e presidenti di Regione.

Del resto per la connessione con la funzione pubblica ricoperta, il vitalizio-pensione non è assibilabile al trattamento pensionistico ordinario del dipendente che, invece, con il datore di lavoro stringe un rapporto di lavoro disciplinato dal contratto. La ragione di esistenza del trattamento di quiescenza del politico regionale non risiede né nel rapporto assicurativo-previdenziale, fondato sul contratto di lavoro, né nella funzione assistenziale e, di conseguenza, non è soggetto alla copertura costituzionale dell'art. 38 della Costituzione.

Il diritto al vitalizio-pensione trova un diverso fondamento nella connessione logico-funzionale esistente tra indennità di carica e trattamento di quiescenza. Nell'ordinamento di democrazia pluralista, l'indennità costituisce una condizione per rendere accessibili le cariche pubbliche a tutti i cittadini, secondo quanto imposto dall'art. 51 della Costituzione³⁷.

La necessità di garantire il principio del più ampio accesso alle cariche pubbliche, il diritto all'indennità per l'assolvimento del *munus* pubblico e il connesso trattamento di quiescenza costituiscono attuazione del principio dell'uguaglianza sostanziale e dell'impegno richiesto al legislatore di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena partecipazione alla vita politica del

³⁵ M. CINELLI, *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in *Riv. lav. sic. soc.*, 2017, p. 349-350; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giorn. dir. lav. rel. industr.*, 2015, in part. p. 468 e ss.

³⁶ V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p.133-134; C. TRIPODINA, *Art. 38*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 370 e ss.; M. PERSIANI, *Art. 38*, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, fondato da G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1979, p. 232 e ss.; M. CINELLI, *Previdenza sociale*, in *Enc. giur.*, XLII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1990.

³⁷ 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, p. 353; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 130 e ss.; L. CIAURRO, *Impignorabilità dell'indennità parlamentare: verso la soppressione*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 4486.

Paese di cui all'art. 3 co. 2 della Costituzione³⁸. Ad ogni livello di governo, il politico deve dunque essere messo in condizione di dedicarsi alla funzione pubblica senza la preoccupazione connessa all'interruzione della propria precedente professione o attività lavorativa. In tale prospettiva il vitalizio-pensione, collegato logicamente e funzionalmente all'indennità di carica, non può essere eliminato ma in talune circostanze può essere sottoposto anche in via retroattiva ad una rideterminazione. La garanzia che deriva dagli artt. 51 e 69 della Costituzione attiene l'esistenza di un trattamento di quiescenza necessario per consentire lo svolgimento della funzione pubblica che se però trasmoda in un beneficio ingiustificato può essere rivisto *in pejus*, senza la copertura derivante dai principi costituzionali in materia assicurativa e previdenziale.

In ultima analisi, la sentenza in commento appare di grande interesse perché conferma che quando la legge introduce un trattamento di privilegio - in realtà a prescindere dal fatto che sia o meno destinato ai politici - opera una scelta discrezionale che può e, talora, *deve* essere rimessa in discussione. Così come avvenuto per le pensioni di anzianità, il meccanismo di ricalcolo dell'*ex* vitalizio e il vitalizio-pensione in sé sono soggetti a ri-valutazione se lo richiedano esigenze di bilancio e, più in generale, esigenze equitative, anche definite nella sent. n. 108 del 2019 "riparatorie" rispetto alla disciplina precedente.

5. Brevi considerazioni conclusive e provvisorie (in attesa del ricalcolo dei vitalizi-pensioni dei politici regionali)

Mediante l'analisi di questioni particolari, la sent. n. 108 e l'ord. n. 111 del 2019 offrono lo spunto per fare qualche riflessione generale sulla questione dei costi della politica che da anni attraversa il dibattito politico a tutti i livelli di Governo, con misure volte ad estendere la *spending review* anche alle retribuzioni dei politici a tutti i livelli di governo. Il tema appare particolarmente delicato in quanto alla necessità di contrarre la spesa pubblica, derivante da una perdurante crisi

³⁸ Cfr. almeno: C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1966, p. 506-507; L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 312; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1953, p. 66; M. CUNIBERTI, *Art. 51*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 517 e ss.; M. MIDIRI, *Art. 51*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 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, p. 126; G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 639 e ss.

economica, si è sovrapposta una chiara contestazione verso un'intera classe e generazione di politici, contestazione che è *leitmotiv* dei partiti populistici e che deriva, in larga parte, da una radicata sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche e da una crescente crisi della rappresentanza³⁹.

In tale prospettiva, forse attratti da un discorso populista eccessivamente semplificato, gli interventi della Regione Trentino Alto-Adige oggetto di impugnazione innanzi al Giudice delle Leggi sembrano essere ispirati solo in parte dalla menzionata necessità di contrarre i costi per la politica, finendo per adottare soluzioni che restano ancorate ad una logica di favore, non più giustificabile a fronte delle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica. Tra gli interventi normativi puntuali, da tempo volti a razionalizzare la spesa per i vitalizi-pensioni dei politici regionali, possono residuare spazi per trattamenti oggettivamente non equi, non in linea con le esigenze solidaristiche che rendono necessario superare discipline privilegiate. Per questa ragione è senz'altro opportuna l'indicazione della legge di bilancio del 2019 che nel disporre l'obbligo per le Regioni di procedere al ricalcolo del trattamento di quiescenza per i politici regionali richiede che sia sentita la Conferenza Stato-Regioni in modo da uniformare l'intervento normativo regionale. La menzionata intesa, raggiunta il 3 aprile 2019, detta criteri omogenei per il ricalcolo con meccanismo contributivo degli assegni vitalizi dei consiglieri regionali, con l'estensione ai politici regionali del sistema di calcolo adottato per il ricalcolo degli *ex* vitalizi dei parlamentari⁴⁰.

³⁹ Sulla crisi di legittimazione e l'affermazione dei partiti populistici sia in questa sede consentito un limitato rinvio a: A. BARBERA, *Rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 853 e ss.; U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 186 e ss.; Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 148 e ss.; R. CHIARELLI, *Il populismo nella Costituzione italiana*, in ID. (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2015, p. 177 e ss.; A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2017; V. PAZÉ, *Democrazia e populismo. Tra subalternità e stupidità*, in *Teoria politica*, 2011, p. 327 e ss.; M. PROSPERO, *La Costituzione tra populismo e leaderismo*, Milano, Franco Angeli, 2010; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2018.

⁴⁰ Il ricalcolo si fonda su vari fattori: i periodi di contribuzione, i contributi effettivamente versati, la data di prima erogazione del vitalizio e l'età del consigliere al momento in cui ha iniziato a percepire il trattamento. Come per i parlamentari viene inoltre fissata una soglia, pari a due volte il trattamento minimo Inps, al di sotto del quale la decurtazione non può scendere. Invece, l'ammontare dell'assegno vitalizio che a seguito della rideterminazione risultasse più elevato non può comunque superare l'importo erogato, ai sensi della normativa attualmente vigente. Il meccanismo di ricalcolo si basa su dati artificiali, in particolare, per quei consiglieri il cui trattamento era stato calcolato con metodo interamente retributivo non esistono infatti concretamente contributi annuali accantonati durante l'espletamento del mandato. Si tratta dunque di un sistema di calcolo astratto del meccanismo contributivo che determina una riduzione drastica dei trattamenti in essere, su questi aspetti, in part.: G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, cit., p. 4; G. CAZZOLA, *Politically (in)correct - Vitalizi degli ex parlamentari*, in *Bollettinoadapt.it*, 2018; J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, cit. p. 5 e ss.

Nei prossimi mesi dunque la disciplina dei trattamenti di quiescenza di consiglieri e presidenti regionali sarà complessivamente riscritta, dovendo le Regioni dare attuazione alla misura retroattiva del ricalcolo di vitalizi-pensioni in corso di erogazione secondo le indicazioni dell'intesa.

Tagliando in modo consistente i trattamenti in essere, l'intervento regionale potrebbe generare un complesso contenzioso che metterà alla prova innanzi al giudice ordinario l'effettivo equilibrio in termini di proporzionalità e ragionevolezza della disciplina del ricalcolo, già applicata agli *ex* parlamentari ed estesa alle Regioni mediante l'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni.

In attesa dunque della disciplina regionale, nonché dell'eventuale successivo contenzioso, le questioni sottoposte alla Corte costituzionale, per quanto particolari, mettono a fuoco - per la prima volta in tema di costi della politica - le difficoltà relative al bilanciamento tra esigenze diverse: razionalizzazione, equità e tutela delle posizioni individuali. Sotto il profilo politico, invece, le criticità emerse nella legislazione regionale offrono lo spunto per ribadire che gli interventi politici volti a cavalcare, peraltro solo in superficie, la retorica populistica e banalizzante della riduzione dei costi della politica vanno stigmatizzati, mentre vanno al contrario accolte con favore tutte quelle misure che, prendendo atto dell'esistenza di una crisi non solo economico-finanziaria ma anche politica, culturale e sociale, intendano razionalizzare il sistema della spesa pubblica nella prospettiva solidaristica della distribuzione del sacrificio, necessaria per ri-definire l'unità della comunità politica.