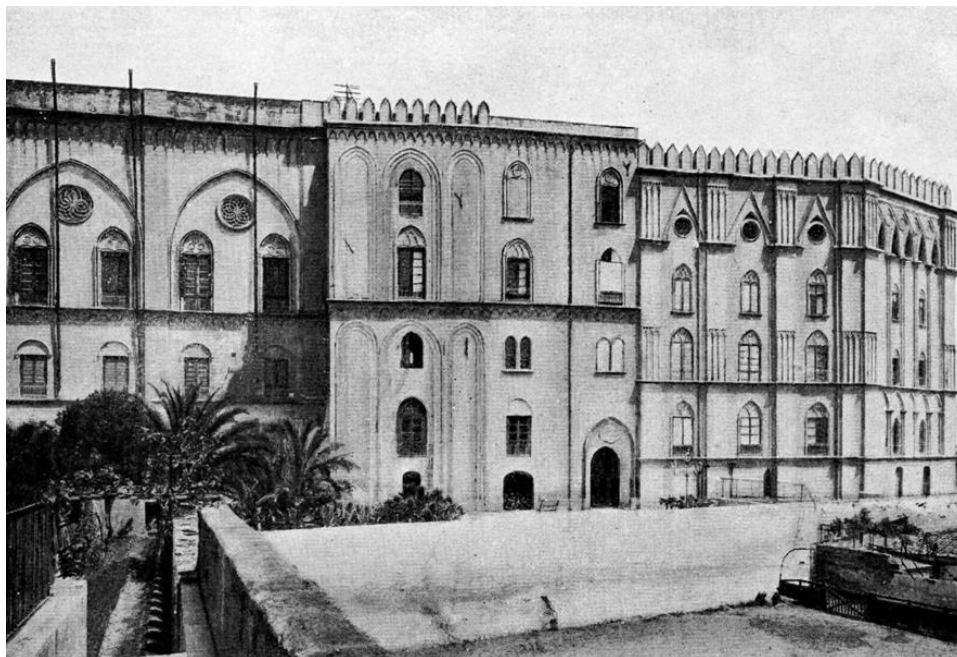




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



SERVIZIO STUDI

SERVIZIO RAGIONERIA

DOCUMENTO N. 23 - 2019

Nota sul DDL 622-564-624-629/A "Ricalcolo assegni vitalizi"

DOSSIER SUI DISEGNI DI LEGGE

XVII Legislatura Novembre 2019



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4884- fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

La presente nota di lettura è relativa al disegno di legge n. 622-564-624-629/A recante "Ricalcolo degli assegni vitalizi", esitato dalla Commissione speciale in materia di contenimento della spesa relativa agli assegni vitalizi per i deputati cessati dal mandato, istituita nella primavera scorsa a seguito di approvazione di apposito ordine del giorno dell'Aula (n. 103).

Nella nota, redatta a cura del Servizio Studi e del Servizio di Ragioneria, si forniscono elementi utili per una comprensione del contesto normativo e giuridico in cui si inquadra l'iniziativa legislativa in questione ed in particolare delle fonti normative e degli altri provvedimenti che sono stati esaminati dalla Commissione al fine di pervenire alla stesura del testo di cui trattasi.

Il lavoro contiene una descrizione dei contenuti del disegno di legge approvato dalla Commissione, che propone una riduzione degli assegni vitalizi attraverso l'utilizzo, quale base di calcolo, del metodo contributivo, con alcuni correttivi.

La nota illustra le motivazioni che hanno condotto alla scelta di istituire apposita commissione speciale sul tema del ricalcolo degli assegni vitalizi dei deputati regionali cessati dal mandato, descrivendo la norma nazionale contenuta nella legge finanziaria approvata nel dicembre 2018 che ha previsto per le Regioni l'obbligo di provvedere alla suddetta rideterminazione, pena la riduzione dei trasferimenti finanziari a loro favore da parte dello Stato. Viene poi descritto il contenuto dell'Intesa approvata in sede di Conferenza Stato Regione, intesa cui la legge finanziaria rinvia per la determinazione delle modalità e dei criteri del ricalcolo e che è stata raggiunta nell'aprile 2019. Del contenuto di tale intesa vengono anche illustrati i principali aspetti di criticità rispetto ai principi e parametri enunciati dalla giurisprudenza costituzionale per l'adozione di provvedimenti restrittivi con effetti retroattivi, se pure giustificati con esigenze di coordinamento finanziario e di contenimento della spesa pubblica.

INDICE

1.	L'ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA DI ASSEGNI VITALIZI.....	5
2.	L'ARTICOLO 1, COMMI DA 965 A 967 DELLA LEGGE DI BILANCIO DELLO STATO N. 145/2018	5
3.	CONTENUTI DELL'INTESA RAGGIUNTA IN SEDE DI CONFERENZA STATO REGIONI.	7
4.	CONTENUTI DEL DISEGNO DI LEGGE IN ESAME	8
5.	PROFILI CRITICI DELL'EVENTUALE RICALCOLO DEI VITALIZI SECONDO I CRITERI PREVISTI DALL'INTESA RAGGIUNTA IN SEDE DI CONFERENZA STATO REGIONI.....	10

1. L'istituzione di una commissione speciale in materia di assegni vitalizi

L'Assemblea regionale siciliana nella seduta d'Aula n. 106 del 20 marzo 2019 ha approvato l'ordine del giorno n. 103, recante «Istituzione di una commissione speciale in materia di contenimento della spesa relativa agli assegni vitalizi per i deputati cessati dal mandato», a firma di tutti i Presidenti dei Gruppi parlamentari. La scelta di istituire tale commissione era stata peraltro condivisa nella riunione della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari svoltasi il 19 marzo 2019.

Nell'ordine del giorno tale scelta viene collegata alle previsioni della legge di bilancio dello Stato, la n. 145/2018, che all'articolo 1 ha previsto, ai commi da 965 a 967, che le Regioni, anche quelle a statuto speciale, provvedano al ricalcolo degli assegni vitalizi in senso contributivo, pena la decurtazione del 20% dei trasferimenti erariali, con eccezione di alcune tipologie degli stessi.

E' stato ritenuto che la forte valenza politica della materia e la retroattività delle misure da adottare nonché il fatto che la sanzione della mancata adozione della riforma dei vitalizi avrebbe refluenze a carico del bilancio regionale, postulasse la necessità di coinvolgere sin dalla fase istruttoria l'intera Assemblea regionale, e non soltanto il Consiglio di Presidenza, di norma preposto all'esame della normativa riguardante il trattamento pensionistico dei deputati, tenuto conto che i deputati cessati dal mandato, cui la nuova normativa è diretta, sono configurabili come "terzi" sul piano giuridico, con conseguenze non indifferenti sugli effetti delle decisioni assunte e sulla loro giustiziabilità.

2. L'articolo 1, commi da 965 a 967 della legge di bilancio dello Stato n. 145/2018

L'articolo 1, ai commi da 965 a 967, della legge di bilancio di previsione dello Stato 2019-2021, approvata il 30 dicembre 2018 e pubblicata nella Guri 31 dicembre 2018, n. 302, S.O., prevede che tutte le Regioni, comprese quelle speciali, debbano rideterminare gli assegni vitalizi ai consiglieri regionali (in Sicilia deputati) cessati dal mandato in corso di erogazione, sulla base di una intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, in mancanza della quale le Regioni dovranno comunque procedere al ricalcolo contributivo degli stessi vitalizi. L'intesa è stata raggiunta in data 3 aprile 2019.

Nel caso in cui le Regioni non provvedano in tal senso (originariamente entro il 30 aprile 2019, data spostata al 30 maggio 2019 ai sensi dell'articolo 45 comma 1 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi"), **le norme stabiliscono una decurtazione pari al 20 per cento dei trasferimenti statali in favore della Regione, fatta eccezione per alcune tipologie di trasferimenti** (cioè quelli destinati al finanziamento

del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e del trasporto pubblico locale); a tal proposito il comma 967 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018 dice espressamente che "I trasferimenti sono riconosciuti per intero a partire dall'esercizio in cui la regione abbia adempiuto". L'Intesa ha, poi, previsto, al fine di consentire di completare gli adempimenti amministrativi necessari, **la possibilità per le Regioni di un differimento dell'applicazione del nuovo sistema entro il sesto mese successivo all'entrata in vigore della nuova normativa introdotta per il ricalcolo.**

Queste previsioni, lette in combinato disposto tra di loro, consentono di desumere che **la sanzione della decurtazione dei trasferimenti erariali non operi qualora nella legge regionale da approvare per riformare i vitalizi si preveda una decorrenza dell'applicazione del nuovo sistema non oltre il 1° dicembre 2019** (sesto mese successivo al mese di maggio 2019, di cui alla legge statale come modificata di recente), come previsto nel disegno di legge in esame.

Va sottolineato in primo luogo che ricalcolare **retroattivamente** con il sistema contributivo vitalizi in corso di erogazione da decenni, costituisce una misura del tutto unica nel nostro ordinamento, considerato che nessuna riforma pensionistica, dalla Dini alla Fornero, è mai intervenuta ricalcolando pensioni (cui i vitalizi sono assimilabili) in corso di erogazione. Al contrario, tali riforme hanno sempre garantito i trattamenti maturati, modificando la normativa per il futuro. La legittimità costituzionale di un ricalcolo retroattivo di assegni in corso di erogazione è stata messa in dubbio da più parti e in diverse occasioni, sia dalla dottrina sia dalla Corte costituzionale che ha più volte sottolineato in tema di diritti quesiti in ambito pensionistico la necessità di salvaguardare i principi del legittimo affidamento e di uguaglianza, circoscrivendo la legittimità degli interventi a misure temporanee e comunque dotate di proporzionalità e adeguatezza (da ultimo sent. 173/2016).

Si fa presente, inoltre, che è in atto un ampio contenzioso al Parlamento nazionale, ove sono stati presentati all'organo di autodichia numerosissimi ricorsi. **Legare, pertanto, l'irrogazione di una (pesante) sanzione a carico delle Regioni all'adozione di provvedimenti di dubbia legittimità, seppur giustificati da esigenze di contenimento della spesa pubblica e di risparmio, appare irragionevole e potenzialmente lesivo della sfera di attribuzioni e di autonomia, in special modo di quella finanziaria, della Regione.**

Si segnala che la norma citata presenta criticità specie in ordine alla sproporzione della misura della sanzione e cioè della decurtazione dei trasferimenti rispetto alla misura del risparmio atteso dal ricalcolo, il quale raggiunge cifre certamente inferiori alla penalizzazione imposta al bilancio

regionale con una mancanza di proporzione rispetto all'obiettivo: la riduzione dei trasferimenti infatti si concretizzerebbe per la Regione siciliana in un taglio di più del doppio della cifra del risparmio stimata su base annua.

3. Contenuti dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato Regioni.

Con riferimento ai contenuti della proposta di modifica della disciplina dei vitalizi di cui all'Intesa approvata in sede di Conferenza Stato Regioni si fa presente che la previsione di un ricalcolo con metodo contributivo degli assegni in corso di erogazione comporta un'operazione virtuale che assume l'indennità parlamentare lorda *pro tempore* come base imponibile contributiva ed utilizza dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo individuale che tengono conto dell'età anagrafica del deputato al momento della decorrenza dell'assegno vitalizio. Con tale sistema viene profondamente modificata, con efficacia retroattiva, la filosofia del calcolo dell'ammontare del cosiddetto vitalizio, sia pure con alcune norme di salvaguardia.

L'intesa prevede che i provvedimenti normativi da adottare debbano essere adottati nel rispetto dei criteri e parametri previsti, ovvero:

a) la rideterminazione della misura dei trattamenti **si applica agli assegni vitalizi** e ai trattamenti previdenziali **diretti, indiretti o di reversibilità**;

b) la rideterminazione si applica agli assegni **vitalizi in corso di erogazione, e a quelli non ancora erogati, esclusi i trattamenti** già determinati **esclusivamente sulla base del sistema di calcolo contributivo**;

c) **a seguito della rideterminazione, la spesa per gli assegni vitalizi**, in erogazione, in ciascuna Regione **non può superare**, al momento dell'applicazione della nuova disciplina, la spesa necessaria all'erogazione dei medesimi assegni ricalcolati con il metodo di **calcolo contributivo sulla base della nota metodologica allegata all'Intesa incrementata fino a 26 per cento** e, comunque, di un importo pari a quello necessario a garantire che, per effetto della rideterminazione, ciascun assegno vitalizio di importo pari o superiore a due volte il trattamento minimo INPS non sia inferiore a tale importo; in ogni caso, la spesa non può essere superiore a quella sostenuta sulla base della normativa vigente;

d) **l'ammontare dell'assegno vitalizio, a seguito della rideterminazione, non può comunque superare l'importo erogato ai sensi della normativa vigente.**

In buona sostanza, fermo restando il **limite massimo** costituito dagli importi attuali dei vitalizi in essere, l'intesa rinvia alla nota metodologica alla stessa allegata con la possibilità di incrementare

gli assegni ricalcolati fino a un massimo del 26 per cento; viene fissato anche un **limite minimo** dato dal doppio del trattamento minimo Inps.

Si precisa in ultimo che **la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome il 17 aprile 2019 ha approvato l'ordine del giorno n. 1 del 2019** al fine di "garantire l'armonizzazione delle rispettive normative regionali e la disciplina di clausole di salvaguardia volte a perseguire condizioni di ragionevolezza delle rideterminazioni". L'ordine del giorno modifica in senso favorevole agli aventi diritto gli effetti del ricalcolo contributivo, rendendo necessario procedere all'aumento delle aliquote base, secondo la tabella allo stesso allegata, fino al raggiungimento degli obiettivi di risparmio prefissati ed individua i criteri di ripartizione della quota del 26% prevista per l'eventuale incremento degli assegni da parte delle regioni, pervenendo a posizioni differenziate di decurtazione dei vitalizi.

4. Contenuti del disegno di legge in esame

Il disegno di legge n. 622-564-624-629/A esitato per l'Aula dalla speciale Commissione di cui al paragrafo 1 adotta un sistema di riduzione dei vitalizi basato sul metodo contributivo con alcuni correttivi rispetto al metodo di calcolo di cui all'intesa Stato- Regioni prima descritta.

La Commissione ha consapevolmente adottato la scelta di apprestare alcuni correttivi al modello delineato dalla suddetta Intesa alla luce delle problematiche che la stessa è stata ritenuta presentare rispetto al quadro dei valori costituzionalmente tutelati in discussione. Tali aspetti problematici saranno esaminati nei paragrafi successivi.

Il disegno di legge si discosta quindi parzialmente dai parametri individuati dall'Intesa, adottando un metodo di calcolo meno invasivo (soprattutto per le modalità con cui tiene conto dell'età anagrafica) e operando un taglio temporaneo (per un quinquennio): ciò con l'intento di superare alcuni dei profili di criticità costituzionale - in particolare quelli della mancanza di proporzionalità e di temporaneità dell'intervento - che il ricalcolo retroattivo secondo i criteri della normativa vigente per i parlamentari nazionali nonché secondo quelli previsti dall'intesa potrebbe presentare. Si rinvia in proposito alle considerazioni espresse nel prosieguo dei dossier.

Va, tuttavia, parallelamente osservato che il disegno di legge in esame proprio nello sforzo di tener conto dei parametri e dei limiti dettati in materia dalla giurisprudenza costituzionale, si è discostato, per alcuni aspetti, dalla disciplina vigente per i parlamentari nazionali e da quella

prevista dalla predetta Intesa per le Regioni, con conseguente rischio di essere sottoposto a censure.

Il disegno di legge propone la riduzione degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità (sia in corso di erogazione che non ancora erogati), a decorrere dall'1 dicembre 2019, sulla base dei dati derivanti dal ricalcolo degli assegni vitalizi diretti in corso di erogazione secondo il metodo contributivo descritto dall'articolo 1 del provvedimento in esame.

La riduzione si applica anche alle quote di assegno vitalizio diretti e di reversibilità di chi in atto fruisca di un sistema misto, retributivo e contributivo.

Ai fini della rideterminazione, innanzitutto si calcola il montante contributivo sulla base delle indennità parlamentari e delle relative percentuali di trattenuta (che sono indicate nelle Tabella A e Tabella B allegate al disegno di legge).

Tale montante contributivo è quindi moltiplicato per il coefficiente di trasformazione (di cui alla Tabella C allegata alla legge) con riferimento all'età anagrafica posseduta alla data di entrata in vigore della legge e, comunque, non inferiore a quello previsto per i 65 anni di età anagrafica. Per età anagrafiche superiori a 77 anni viene applicato il coefficiente relativo ai 77 anni di età.

In tal modo si ottengono gli importi degli assegni rideterminati.

L'ammontare dell'assegno vitalizio ricalcolato non può comunque essere inferiore a due volte il trattamento minimo INPS, salvo che l'assegno in godimento antecedentemente a tale rideterminazione non sia già inferiore a tale soglia. L'assegno vitalizio a seguito della rideterminazione non può comunque superare l'importo dell'assegno vitalizio spettante.

I risparmi di spesa discendenti da questa riquantificazione sono quindi rapportati in percentuale rispetto alla spesa complessiva consolidata alla stessa data per assegni vitalizi diretti in corso di erogazione.

Tale percentuale, ulteriormente diminuita del 26 per cento (percentuale prevista dall'Intesa per l'eventuale incremento degli assegni da parte delle regioni) costituirà il valore di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Le riduzioni di spesa di cui alla legge saranno accantonate in un apposito fondo del bilancio interno dell'Ars.

L'attuazione della legge è demandata, secondo le norme dell'ordinamento interno dell'Assemblea regionale siciliana, a una delibera del Consiglio di Presidenza.

5. Profili critici dell'eventuale ricalcolo dei vitalizi secondo i criteri previsti dall'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato Regioni

Con riferimento alla materia in discussione, si rinvia al documento n. 14/2019, distribuito ai componenti la Commissione speciale al momento del suo insediamento. In questa sede si riportano, tuttavia, i principali profili critici di un ricalcolo retroattivo degli assegni vitalizi per i deputati dell'Assemblea regionale siciliana cessati dal mandato effettuato con i criteri del metodo di calcolo contributivo di cui alla citata Intesa della Conferenza. Tali considerazioni si estendono anche al sistema delineato nell'ordine del giorno n. 1/2019 della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali di cui al precedente paragrafo 3, che lascerebbe comunque sussistere differenti posizioni tra i soggetti interessati, pur in presenza di analoghe condizioni (si veda in proposito la tabella di cui all'Allegato 1, che tiene conto dei dati al 30 aprile 2019).

A) Legittimo affidamento e prevedibilità

La diminuzione (peraltro in maniera consistente) degli assegni vitalizi percepiti dai deputati regionali cessati dal mandato appare non rispettare il legittimo affidamento dei beneficiari per i quali l'emolumento di cui trattasi costituisce un diritto consolidato la cui sostanziosa diminuzione non era prevedibile.

Orbene, non può mettersi in dubbio che l'affidamento in questione sia legittimo: esistono infatti i presupposti richiesti dalla dottrina a tal fine, cioè il vantaggio del beneficiario, la sua buona fede e un'utilità conservata per un orizzonte temporale talmente lungo da convincere il beneficiario della sua stabilità.

Il deputato, in sostanza, ha maturato le proprie scelte sulla base di altre regole. Qualora fosse stato a conoscenza della disciplina che oggi si propone avrebbe in ipotesi potuto compiere scelte diverse, indirizzando ad esempio le somme destinate al riscatto di altri anni di mandato o relative alla reversibilità ad altri strumenti di tutela assicurativa.

I principi esposti sono stati recentemente confermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 108/2019 depositata il 9 maggio scorso relativa alla legge regionale n. 4/2014 del Trentino Alto Adige.

La Corte ha in tale sentenza ribadito che, per verificare se in concreto una disciplina retroattiva incida in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, deve attribuirsi rilievo a una serie di elementi:

a) il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015): ciò significa che se sia trascorso un certo lasso di tempo fra la prima regolazione e il suo mutamento si è avuto un consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo che invece deve essere tutelato;

b) la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013);

c) infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)>>.

Tali limiti non sembrerebbero rispettati nell'ipotesi di rideterminazione dei vitalizi per gli ex deputati dell'Assemblea regionale siciliana, secondo i criteri di cui all'Intesa, per le seguenti motivazioni:

a) l'erogazione degli assegni vitalizi agli ex deputati dell'Ars ha luogo da oltre 50 anni, pertanto si sono ormai venute a creare situazioni di legittimo affidamento ampiamente consolidate nel tempo;

b) il ricalcolo con metodo contributivo con conseguente drastica riduzione degli emolumenti non era assolutamente prevedibile; e peraltro anche da ultimo la riforma del regolamento delle pensioni dei deputati a decorrere dal 2012 ha fatto salvi i diritti quesiti applicando il nuovo metodo di calcolo soltanto per il futuro;

c) infine, l'intervento riduttivo e peggiorativo sugli assegni in corso di erogazione si configurerebbe come una misura penalizzante a regime, non compensata da forme di flessibilità e gradualità nel taglio degli assegni.

B) Proporzionalità, ragionevolezza, eguaglianza

Nel caso di applicazione del metodo dell'Intesa, le riduzioni non sembrerebbero rispettare il principio di **proporzionalità**.

A parità, infatti, di ammontare di assegno vitalizio percepito e, quindi di legislature svolte, sussisterebbero, per ciascun beneficiario, diverse percentuali di riduzione

I tagli, infatti, non avrebbero riguardo solo agli importi più elevati dei trattamenti previdenziali, ma si rivolgerebbero indistintamente a tutti i trattamenti liquidati prima del 2012; non operando una valutazione differenziata delle situazioni coinvolte, né di sostenibilità sugli importi che residuerebbero a seguito della decurtazioni dei predetti trattamenti previdenziali e minando l'affidamento dei soggetti coinvolti a conservare un certo tenore di vita, qualora questo dipenda dall'assegno vitalizio o previdenziale.

La previsione volta ad applicare, *a posteriori*, il coefficiente relativo all'età del parlamentare al momento del pensionamento, risulterebbe, poi, tanto più penalizzante quanto più giovani si è cominciato a percepire l'assegno.

Il criterio descritto, se appare rispettare la **ragionevolezza** in una logica *pro futuro*, volta a conseguire un risparmio per le casse previdenziali, produce invece effetti controintuitivi se applicato retroattivamente, poiché non tiene conto del tempo trascorso fra il momento di maturazione del diritto al vitalizio ed il momento di decorrenza della proposta di modifica del regolamento oggi in esame, facendo così in modo che anche il parametro dell'aspettativa di vita risulti, in tal maniera, puramente virtuale ed illogico rispetto agli effetti che si vogliono conseguire: l'intervento dunque potrebbe non rispondere al principio di ragionevolezza né a quello di eguaglianza.

Oltre le considerazioni sopra svolte, il ricalcolo circoscrive la riforma ad una sola categoria di contribuenti, ovvero gli *ex* deputati, ponendosi quindi in contrasto con il principio di **eguaglianza** sotto molteplici aspetti.

Al riguardo va rammentata la giurisprudenza costituzionale in materia di contributi di solidarietà imposti sulle pensioni e sui redditi più alti (cfr. la sentenza n. 116 del 2013 sull'illegittimità costituzionale del contributo di solidarietà imposto sulle pensioni superiori a 90.000 lordi annui per violazione dell'art. 3 Cost., principio di eguaglianza, e dell'art. 53 Cost., proporzionalità e capacità contributiva; cfr. sentenza n. 223 del 2012 sulla disparità di trattamento fra dipendenti pubblici e privati).

Si ricorda in proposito che la medesima legge n. 145/2018 (di cui al paragrafo 2 del presente lavoro) all'art 1 comma 261 interviene sui trattamenti pensionistici (cui gli assegni vitalizi sono assimilabili) di importo superiore a determinate soglie, non però rideterminandoli con il sistema contributivo, ma prevedendo a carico degli stessi trattamenti pensionistici un contributo di solidarietà temporaneo, graduato sulla base dell'imponibile di reddito.

Tale circostanza può essere considerata un ulteriore fattore di discriminazione con riferimento agli assegni vitalizi rispetto alla tendenza ed all'orientamento della legislazione nazionale riguardo alla materia previdenziale e pensionistica.

C) Causa normativa adeguata, finalità endoprevidenziale della proposta e temporaneità del sacrificio richiesto

Oltre agli accennati limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale alla previsione di discipline peggiorative e con effetti retroattivi se pure giustificata con esigenze di coordinamento finanziario e di contenimento della spesa pubblica (si ricordi in proposito la giurisprudenza prima richiamata sul c.d. "contributo di perequazione", sentenze n. 116/2013 e n. 223/2012), il ricalcolo retroattivo, come affermato dal Consiglio di Stato nel parere reso nell'agosto 2018 su richiesta della Presidenza del Senato, deve *"rispettare i parametri del quadro costituzionale, tenendo conto, peraltro, delle peculiarità proprie dei cd. vitalizi, raffrontando la causa giustificativa dell'attribuzione del beneficio con la causa giustificativa dell'intervento normativo che si intende adottare, operando un bilanciamento dei diversi interessi che eventualmente vengano in conflitto"*. Pertanto – si legge nel parere - *"è possibile incidere sulle situazioni sostanziali poste dalla normativa precedente – cioè sull'affidamento al mantenimento della condizione giuridica già maturata - quando la nuova disciplina sia razionale e non arbitraria, non pregiudichi in modo irragionevole la situazione oggetto dell'intervento e sussista una causa normativa adeguata e giustificata da una inderogabile esigenza di intervenire o da un interesse pubblico generale, entrambi riguardati alla luce della consistenza giuridica che ha assunto in concreto l'affidamento"*.

In pratica occorre che il bilanciamento degli interessi e dei valori contrapposti possa giustificare la *reformatio in peius*.

Al fine di non incorrere pertanto nelle fattispecie sopra descritte, secondo la giurisprudenza della Corte, **la retroattività degli interventi è stata giustificata per misure a carattere temporaneo e straordinario, che non vanificassero o modificassero il sistema a regime.**

A tal proposito si sottolinea che sia nelle Camere nazionali che in molte regioni italiane, compresa la Sicilia (per l'ordinamento dell'Ars in particolare con DPA n. 404 del 2011 e n. 296/2014) sono stati in passato adottati interventi restrittivi delle prestazioni erogate a titolo di assegno vitalizio sotto forma di contributi di solidarietà temporanei con diverse misure rapportate a differenti scaglioni di reddito. Tali interventi sono stati ritenuti rispettosi dei parametri di legittimità costituzionale, sebbene sempre a condizione che le misure restrittive introdotte abbiano i caratteri richiesti dalla giurisprudenza costituzionale, primo fra tutti quello della temporaneità e comunque

quello della ragionevolezza e della proporzionalità dell'intervento nonché la tutela del legittimo affidamento.

Nello specifico nella materia previdenziale la giurisprudenza della Corte costituzionale ha individuato quali caratteristiche indispensabili la temporaneità dell'intervento, la non ripetitività della misura, la necessità di intervenire a causa di situazioni di crisi contingenti del sistema previdenziale, la ragionevolezza e proporzionalità, la salvaguardia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica al mantenimento del trattamento maturato, l'utilità ed il beneficio nei confronti di fasce sociali deboli nell'ambito dello stesso sistema previdenziale (Corte Costituzionale, sent. n. 173/2016, punto 11.1 del considerato in diritto: "[...] il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà").

ALLEGATO 1

Tabella esemplificativa delle percentuali di riduzione degli assegni vitalizi diretti derivanti dal ricalcolo contributivo in applicazione dell'Intesa e dell'ordine del giorno n. 1 del 2019.

(Dati al 30 aprile 2019)

O.D.G. n. 1/2019

Percentuale media di riduzione: 27,67%.

In particolare, su 187 aventi diritto alla data del 30 aprile 2019:

- 1) 14 soggetti sconterebbero aliquote di riduzione superiori al 40% fino al 48,43%;
- 2) 69 soggetti sconterebbero aliquote di riduzione superiori al 30% fino al 37,86%;
- 3) 81 soggetti sconterebbero aliquote di riduzione superiori al 20% fino al 29,67%;
- 4) 23 soggetti sconterebbero, infine, aliquote di riduzione inferiori al 20%.

a) per coloro che beneficiano dell'assegno vitalizio diretto relativo allo svolgimento di una legislatura completa, le percentuali di riduzione variano dallo 0% al 34,67%;

b) per coloro che beneficiano dell'assegno vitalizio diretto relativo allo svolgimento di due legislature, le percentuali di riduzione variano dal 18,14% al 41,24%;

c) per coloro che beneficiano dell'assegno vitalizio diretto relativo allo svolgimento di tre legislature, le percentuali di riduzione variano dallo 0% al 41,21%;

d) per coloro che beneficiano dell'assegno vitalizio diretto relativo allo svolgimento di quattro legislature, le percentuali di riduzione variano dallo 0% al 47,03%.