

# I IL VITALIZIO NON COSTITUISCE DIRITTO ACQUISITO

RIDURRE LE RENDITE PIÙ SMACCATAMENTE ESAGERATE EROGATE DALLE REGIONI AI PROPRI EX-CONSIGLIERI È DOVEROSO E AL TEMPO STESSO COSTITUZIONALMENTE POSSIBILE

*Nota tecnica per la Nwsl n. 319, 10 novembre 2014*

## **Sommario:**

1. Regione Lazio: un caso di abuso grave dell'istituto del vitalizio, superato solo di recente
2. La proposta di legge regionale Petrangolini 3 novembre 2014
3. La contestazione della proposta Petrangolini sulla base dell'argomento del "diritto acquisito"
4. Sono oggetto di "diritto acquisito" solo le rate di vitalizio già percepite (se legittimamente percepite)
5. Iniziative analoghe di altre Regioni
6. Perché allora la Consulta ha bocciato il "contributo di solidarietà" sulle pensioni più alte istituito dai Governi Monti e Letta?
7. Qual è il limite di ragionevolezza ed equità della riduzione di un trattamento pensionistico?

## **1. Regione Lazio: un caso di abuso grave dell'istituto del vitalizio, superato solo di recente**

La situazione è descritta in modo sintetico ma incisivo nella relazione introduttiva alla proposta di legge della consigliera regionale Teresa Petrangolini – già presidente nazionale dell'associazione CittadinanzAttiva -, presentata il 3 novembre 2014 (sul cui contenuto v. il § 2):

*I vitalizi regionali sono stati aboliti a partire da questa legislatura (la decima). Gli attuali consiglieri hanno un sistema previdenziale contributivo che consentirà loro di avere, **a partire dal 65esimo anno di età**, una pensione non superiore a circa **650 euro mensili**.*

*Per tutti i consiglieri, nonché per gli assessori esterni delle passate legislature (esclusi quelli dell'ottava – Giunta Marrazzo), restano invece valide le vecchie norme sui vitalizi, che consentivano di percepire l'assegno vitalizio **da 55 anni di età, anticipabili fino a 50** con una riduzione del 5% per ogni anno di anticipo.*

*L'importo minimo di un vitalizio (per una sola legislatura) è attualmente di circa **3.100 euro netti mensili**, il massimo (per tre o più legislature) è di circa **5.900 euro**. Il calcolo si fa moltiplicando una percentuale legata agli anni di legislatura per la somma tra indennità di carica vecchia (circa 9.000 euro lordi) e indennità di diaria vecchia (3.500 netti).*

*Nonostante l'abolizione dei vitalizi da questa legislatura, la spesa per questa particolare voce del bilancio regionale appare tutt'ora in crescita ed è destinata a crescere ulteriormente per i prossimi anni.*

*Oggi la spesa per gli assegni vitalizi (che a luglio 2014 erano 270) è arrivata a superare i 20 milioni di euro all'anno, a fronte di un bilancio del Consiglio regionale che, nel preventivo 2014 approvato, si attesta sui 60 milioni di euro (ben un terzo!).*

A questi dati va aggiunto che i vecchi vitalizi di cui si discute sono calcolati in percentuale non soltanto sull'indennità, ma anche sulla diaria (percepita esente da imposte in quanto considerata come copertura di spese!). Essi inoltre sono reversibili al coniuge in caso di morte dell'ex-consigliere.

## **2. La proposta di legge Petrangolini 3 novembre 2014**

La proposta di legge è mirata a ridurre i vecchi vitalizi per ricondurne l'importo a un minimo di ragionevolezza, in una Regione il cui bilancio è pesantemente dissestato da diversi lustri di gestione finanziaria sconsiderata. Più precisamente, la proposta prevede:

- l'estensione agli ex-consiglieri che non hanno ancora maturato il vitalizio dei requisiti di anzianità contributiva e di età previsti dalla nuova disciplina per i consiglieri in carica e quelli futuri; questa disposizione consente un risparmio di circa un milione all'anno;

- il calcolo dei vitalizi in riferimento all'importo dell'indennità oggi goduta dai consiglieri, ridotta rispetto a quella in vigore nelle legislature precedenti (7.600 euro per 12 mensilità), con esclusione dal computo della diaria; questa disposizione è estesa anche agli ex-consiglieri per i quali il vitalizio è stato già attivato; risparmio previsto: 8,6 milioni l'anno;

- il divieto di cumulo con altri vitalizi maturati a seguito dell'assunzione di cariche elettive diverse, con possibilità di opzione per il vitalizio della Regione Lazio, oppure per l'altro vitalizio maturato ottenendo la restituzione dei contributi versati presso la Regione Lazio.

### **3. La contestazione della proposta Petrangolini sulla base dell'argomento del "diritto acquisito"**

Come era facilmente prevedibile, contro questa proposta si è subito levato un fuoco di sbarramento da parte degli interessati, basato essenzialmente sull'argomento secondo cui il vitalizio, una volta attivato, costituirebbe oggetto di un "diritto acquisito" intoccabile fino alla morte del titolare. Anzi: fino alla morte del coniuge che gli sia sopravvissuto.

Questo argomento del "diritto acquisito" non ha alcun fondamento, né legislativo ordinario, né tanto meno di rango costituzionale. Vediamo perché.

### **4. Sono oggetto di "diritto acquisito" solo le rate di vitalizio già percepite (se legittimamente percepite)**

La stessa fonte che attribuisce a un lavoratore o a un pensionato un determinato trattamento può – entro i limiti che vedremo tra breve – ridurne l'entità per il futuro. Così, per esempio, lo stesso contratto collettivo, che ha istituito una voce retributiva in un tempo  $t_1$ , nel tempo  $t_2$  può sopprimerla, oppure regolare diversamente riducendone l'entità. A maggior ragione questo vale per la legge – statale o regionale – che abbia istituito un trattamento pensionistico o una rendita: "il legislatore può – al fine di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale – ridurre trattamenti pensionistici già in atto" (sentenza della Corte costituzionale n. 446/2002; in senso conforme le sentenze precedenti n. 361/1996, n. 240/1994, n. 822/1988). La Corte prosegue affermando che "il diritto a una pensione legittimamente attribuita (in concreto e non potenzialmente) – se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione (sent. n. 211/1997, n. 419/1999) – ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute". E ancora: "se, **salvo il controllo di ragionevolezza, è conforme a Costituzione una norma peggiorativa di trattamenti pensionistici in atto**, a maggior ragione la conclusione vale per una norma che incida su trattamenti non ancora attivati al momento della sua entrata in vigore, quale la pensione di reversibilità che eventualmente spetterà al coniuge superstite del pensionato in quel momento ancora in vita. Queste conclusioni inducono a ritenere che **non possa argomentarsi in termini di diritto quesito**" (Corte cost. n. 349/1985 e n. 9/1994).

### **5. Iniziative analoghe di altre Regioni**

La Regione Trentino Alto-Adice, con la propria legge n. 5/2014, ha ridotto l'importo dei vitalizi non solo per gli ex-consiglieri regionali che ancora non ne godono, ma anche per quelli che già ne beneficiano, sulla base di un parere favorevole del presidente emerito della Corte costituzionale Franco Gallo, secondo il quale "si può intervenire retroattivamente sui vitalizi", purché con "equità e ragionevolezza", dal momento che il principio costituzionale di irretroattività delle leggi nel nostro ordinamento si applica soltanto in campo penale. A questo proposito osservo, peraltro, che la riduzione dei vitalizi di cui stiamo discutendo non è affatto *retroattiva*: essa infatti si limita a modificare l'entità di rate dei vitalizi non ancora erogate.

La Regione Lombardia, con la legge regionale n. 40/2014, si è invece limitata a una riduzione temporanea dei vitalizi. Ma è anche questa una disposizione che incide su vitalizi già attivati.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, infine, ha ultimamente deliberato le *guidelines* per una **riduzione (almeno) temporanea di tutti i vitalizi già in essere** degli ex-consiglieri nel triennio 2015-2017.

## **6. Perché allora la Consulta ha bocciato il “contributo di solidarietà” sulle pensioni più alte?**

Le sentenze della Corte costituzionale n. 223/2012 e n. 116/2013 hanno dichiarato incostituzionale il “contributo di solidarietà” imposto sulle pensioni più alte

rispettivamente dai decreti-legge n. 78/2010 e n. 98/2011 per contrasto con l’articolo 53 della Carta (principio dell’universalità dell’imposizione fiscale) e con l’articolo 3 (uguaglianza dei cittadini), perché ha qualificato quel contributo come una imposta. Se di imposta sul reddito sostanzialmente si tratta – dice la Corte – essa non può essere fatta gravare su di una sola categoria di cittadini. In altre parole, la Corte costituzionale non dice che è illegittima la riduzione del trattamento già in essere per lesione di diritti acquisiti, ma dice che è illegittimo il contributo di solidarietà, in quanto applicato a una categoria soltanto di percettori di reddito, per il principio di uguaglianza cui deve ispirarsi l’imposizione fiscale.

Questa giurisprudenza costituzionale non può, dunque, essere considerata ostativa a una legge che abbia un contenuto del tipo di quello della proposta di legge sopra esaminata, che cioè disponga, per ragionevoli motivi di equilibrio di bilancio, una riduzione di vitalizi istituiti dalla stessa legge. Qui infatti non si tratta di imposizione fiscale su di un reddito decisa da un’autorità terza rispetto all’erogatore e al percipiente, bensì di ridefinizione dell’entità del reddito stesso operata da chi ha il potere di determinarlo e di fatto lo eroga.

## **7. Qual è il limite di ragionevolezza ed equità della riduzione di un trattamento pensionistico?**

In una mia *Lettera sul Lavoro* pubblicata sul *Corriere della Sera* il 13 agosto dell’anno scorso, scrivevo che ci sono “pensioni d’oro” di due tipi, molto diversi tra loro. Il primo è quello di chi percepisce una pensione molto elevata perché per tutta la propria vita lavorativa ha percepito retribuzioni molto elevate, e ha versato contributi previdenziali in proporzione. In questo caso, la “pensione d’oro” non è altro che una porzione, differita nel tempo, della “retribuzione d’oro” che l’ha generata. Il discorso cambia radicalmente se il beneficiario ha avuto la retribuzione di un milione di euro soltanto negli ultimi dieci della sua vita lavorativa, ma la sua pensione è stata calcolata *per intero* in proporzione alla retribuzione e contribuzione di quell’ultimo decennio (e nel caso dei vecchi vitalizi della Regione Lazio la sproporzione tra contribuzione effettiva e rendita è ancora più macroscopica). In questo caso, il beneficiario si è effettivamente guadagnato soltanto un terzo, o un quarto, o un decimo – nel caso dei vecchi vitalizi laziali anche meno! – della pensione d’oro che gli viene erogata, mentre la parte restante è sostanzialmente regalata. *Questa* differenza può essere ridotta, e persino azzerata, dalla stessa fonte che ha istituito il trattamento. Se la riduzione si limita a questa differenza, la Corte costituzionale non potrà bocciarla, poiché essa non avrà creato una disparità di trattamento, bensì al contrario avrà **ridotto un privilegio indebito**, oltretutto in un momento di straordinaria necessità nel quale a tutti i cittadini vengono chiesti sacrifici per il risanamento delle finanze pubbliche.