



Camera dei Deputati

CONSIGLIO DI GIURISDIZIONE

Sentenza n. 4/2021/CG
XVIII legislatura

Repubblica italiana
In nome del popolo italiano

**IL CONSIGLIO DI GIURISDIZIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

composto dai signori:

on. Alberto LOSACCO, *Presidente, relatore;*

on. Stefania ASCARI, *componente effettiva*

on. Silvia COVOLO, *componente effettiva;*

ha pronunciato la seguente

SENTENZA



Camera dei Deputati

CONSIGLIO 01 GIURISDIZIONE

Foto: [faded text]

[faded text]

[faded text]

[faded text]

[faded text]

[faded text]

[faded text]

[faded text]

[faded text]

[faded text]

ricorrenti

contro

L'Amministrazione della Camera dei deputati, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Teresa Losasso, Consigliere Capo dell'Avvocatura della Camera, nonché Stefano Banchetti, Francesca Romana Cossu e Gaetano Pelella, della



Camera dei Deputati

CONSIGLIO DI GIURISDIZIONE

medesima Avvocatura; elettivamente domiciliata in Roma nella sede della Camera;

resistente

per l'annullamento o la disapplicazione
(previa sospensiva riferita ad alcuni dei predetti ricorsi)

della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera 12 luglio 2018, n. 14, che prevede la rideterminazione, a far luogo dal 1° gennaio 2019, degli assegni vitalizi spettanti ai deputati cessati dal mandato e delle quote *pro rata* di assegno, nonché dei relativi trattamenti di reversibilità, riferiti ai mandati parlamentari espletati sino al 31 dicembre 2011.

FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. In data 12 luglio 2018 l'Ufficio di Presidenza della Camera approvò la deliberazione n. 14 del 2018, la quale prevede la rideterminazione dell'importo dei trattamenti vitalizi spettanti ai deputati cessati dal mandato anteriormente al 31 dicembre 2011, e dei relativi trattamenti di reversibilità. L'Amministrazione della Camera ha successivamente provveduto a decurtare tali trattamenti nelle misure derivanti dall'applicazione della predetta delibera.

In estrema sintesi la deliberazione n. 14 del 2018 ridetermina i trattamenti già in essere, nel senso della loro riduzione, proporzionalmente ai coefficienti di trasformazione indicati in un'apposita tabella (in seguito parzialmente modificata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 20 dicembre 2018). I coefficienti considerano, ai sensi dell'articolo I, commi 2 e 3, della delibera impugnata, il parametro dell'età anagrafica del titolare del trattamento e sono quindi determinati in modo da realizzare, anche in riferimento al passato, gli effetti di un criterio di computo sostanzialmente contributivo.

Alcune clausole di salvaguardia prevedono che ciascun interessato non possa percepire, per effetto della rideterminazione, un trattamento eventualmente superiore a quello del quale già gode, né inferiore ad un importo da determinarsi sulla base di parametri specifici, né una somma inferiore a quella che avrebbe



percepito in riferimento ai parametri che si applicherebbero se avesse ricoperto il mandato nella sola XVII legislatura. La possibilità di incrementare i trattamenti, in casi specifici, è attribuita all'Ufficio di Presidenza, a istanza dell'interessato e su proposta dei deputati Questori.

Al provvedimento fece seguito, alcune settimane dopo, l'approvazione di un'identica delibera del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica. Sia quest'ultima, sia la delibera n. 14/2018 impugnata nel presente giudizio spiegano i propri effetti dal 1° gennaio 2019.

2. Con i ricorsi in epigrafe, presentati tra il 31 luglio 2018 e il 7 marzo 2021, i ricorrenti impugnarono la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 14 del 2018, chiedendone a vario titolo (sia pur con differenti declinazioni e con specifiche domande) l'annullamento o la disapplicazione, nonché chiedendo la declaratoria del loro diritto a percepire l'assegno vitalizio nella misura maturata in base alla normativa previgente alla predetta deliberazione impugnata.

3. Nel corso del giudizio numerosi ricorrenti hanno presentato (contestualmente ai ricorsi o con successiva specifica istanza) varie domande di sospensione cautelare dell'efficacia della delibera impugnata. Su di esse il Consiglio di giurisdizione si è pronunciato in più tempi, con numerose ordinanze cautelari: di esse, e delle relative istanze, dà analiticamente conto la sentenza non definitiva del Consiglio n. 2/2020/CG, depositata il 22 aprile 2020.

4. Analogamente, la predetta sentenza non definitiva dà analiticamente conto delle ulteriori fasi processuali della vicenda, con particolare riferimento alla riunione (avvenuta in più tempi) di tutti i ricorsi in esame, e dei casi di interruzione di alcuni di essi.

5. La trattazione dei ricorsi si articolò in un calendario specifico che comprendeva più udienze (a loro volta, specificamente indicate dalla sentenza n. 2/2020/CG) e condusse dapprima all'emanazione della menzionata sentenza non definitiva n. 2/2020/CG. Questa dichiarò l'illegittimità parziale di alcune misure di mitigazione delle rideterminazioni, previste dall'articolo 1, comma 7, della delibera n. 14/2018. La sentenza non definitiva n. 2/2020/CG è stata oggetto di atti di riserva di appello formulati, ai sensi dell'articolo 103 del Codice del processo amministrativo, dall'Amministrazione resistente e da numerosi ricorrenti, in rapporto alla reciproca soccombenza.



Con la propria ordinanza n. 1/2020/CG, parimenti emanata il 22 aprile 2020, il Consiglio dispose la ricognizione, in sede istruttoria, dei trattamenti corrisposti a tutti i ricorrenti, come corrisposti anteriormente alla deliberazione n. 14/2018 e come modificati in attuazione della delibera stessa. La relativa documentazione fu depositata il 4 giugno 2020. In esito al deposito, il Presidente del Consiglio di giurisdizione, con proprio decreto n. 17/2020/CG del 24 novembre 2020, fissava al 22 dicembre 2020 una nuova udienza per la trattazione di tutti i ricorsi riuniti, assegnando termini per la produzione di documenti e memorie e precisando che la trattazione sarebbe avvenuta senza discussione orale e sulla base degli atti depositati, data l'emergenza epidemiologica in atto nel Paese.

A tale udienza furono altresì trattati alcuni ulteriori ricorsi, nel frattempo presentati e riuniti ai precedenti per connessione oggettiva: si tratta dei ricorsi nn. 3/2020/CG, 4/2020/CG, 5/2020/CG, 8/2020/CG e 56/2020/CG.

Infine, due ulteriori ricorsi sopraggiunti (nn. 103/2020/CG e 7/2021/CG), che parimenti impugnano la deliberazione n. 14/2018, sono stati trattati all'udienza del 28 luglio 2021.

6.1. Per completezza, è opportuno dar conto che in esito alla sentenza non definitiva n. 2/2020/CG, circa cinquecento tra i ricorrenti originari, ritenendo di trovarsi nelle condizioni personali e patrimoniali previste per l'applicazione delle misure di mitigazione dei "tagli" (come modificate dalla sentenza), rivolsero all'Ufficio di Presidenza altrettante istanze per ottenere l'applicazione delle misure stesse.

Poiché in un primo momento l'Ufficio di Presidenza non si era pronunciato sulle istanze, una parte degli interessati fece nuovamente ricorso a questo Consiglio di giurisdizione chiedendo l'applicazione delle mitigazioni. Di questi, una parte impugnò il silenzio dell'Ufficio di Presidenza in tal modo formatosi, nel contempo formulando istanze cautelari. Altri ricorrenti proposero a loro volta altrettante istanze cautelari, ma riferendole direttamente ai ricorsi originari avverso la delibera n. 14/2018; pur facendo anch'essi riferimento, in motivazione, alla necessità di applicare la sentenza non definitiva n. 2/2020/CG.

Frattanto l'Ufficio di Presidenza aveva approvato la propria delibera n. 92/2020, riferita alle misure di mitigazione, la quale novellava la precedente

a

muta - .§iJ₀uma.

CONSIGLIO DI GIURISDIZIONE

delibera n. 14/2018 (modificando il comma 7 dell'articolo 1 e altresì introducendo i commi da *7-bis* a *7 sexies*); nonché alcune delibere attuative (n. 93 del 5 novembre 2020, n. 96 del 26 novembre 2020, nn. 118 e 119 del 23 giugno 2021 e n. 129 del 19 ottobre 2021). Dette deliberazioni sono state depositate dalla Amministrazione resistente con note di deposito rispettivamente del 23 novembre e del 14 dicembre 2020, nonché del 7 luglio e del 28 ottobre 2021. Le delibere attuative disposero misure di mitigazione in favore di alcuni dei richiedenti, tra i quali molti degli odierni ricorrenti, attribuendo però a ciascuno una somma in molti casi inferiore a quella stabilita da questo Consiglio con le ordinanze cautelari frattanto emanate.

Gli interessati impugnarono, con atti di motivi aggiunti, la nuova delibera n. 92/2020, allegando vari vizi di legittimità ed il mancato recepimento della sentenza n. 2/2020/CG; nonché, per invalidità derivata, le delibere attuative. I relativi gravami furono oggetto dell'ulteriore sentenza non definitiva di questo Consiglio n. 2/2021/CG, depositata il 15 aprile 2021, la quale ha ritenuto insufficienti anche le misure di mitigazione disposte con la delibera n. 92/2020. Essa è stata oggetto di un'impugnazione che, alla data di oggi, è tuttora pendente in grado d'appello.

6.2. Sempre per completezza è il caso di riferire che, in margine sia alla vicenda processuale dei ricorsi principali, sia a quella dei gravami di cui al precedente § 6.1, il Consiglio ha emanato, come accennato, numerose ordinanze cautelari. Per la loro ricognizione analitica si richiamano le già citate sentenze non definitive di questo Consiglio di giurisdizione nn. 2/2020 e 2/2021/CG. In aggiunta il Consiglio ha esaminato alcune ulteriori istanze di sospensione cautelare della predetta deliberazione n. 14/2018 nel frattempo presentate (udienze del 27 maggio 2020, ricorso n. 733/2018/CG; 2 luglio 2021, ricorso n. 438/2018/CG; 16 settembre 2021, all'esito dei decreti cautelari del Presidente del Consiglio di giurisdizione nn. 15 e 16/2021/CG del 6 agosto 2021, ricorsi nn. 224 e 428/2018/CG, nonché nn. 840/2018/CG e 58 e 62/2019/CG; 22 settembre 2021, ricorso n. 103/2018/CG). Delle predette istanze è stata accolta solo quella relativa al ricorso n. 103/2018/CG con l'ordinanza n. 21/2021/CG del 14 ottobre 2021.

7. I temi generali della controversia, così come individuati dai ricorsi principali e richiamati dalle parti in vista dell'udienza cartolare del 22 dicembre 2020 e delle udienze successive, possono così riassumersi:



- la delibera n. 14/2018 contrasterebbe con varie disposizioni costituzionali (in particolare, gli articoli 3, 23, 38, 53, 69, 97 e 117, primo comma), specie in riferimento alla necessità di tutelare il legittimo affidamento dei ricorrenti, riconosciuto nell'ordinamento generale e nel diritto eurounitario; esso troverebbe fondamento anche nelle disposizioni del Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati del 2012;
- l'illegittimità della delibera n. 14/2018 risulterebbe anche per il carattere permanente della rimodulazione dell'assegno, alla luce della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale;
- sulla legittimità giuridica e la correttezza tecnica dei criteri di ricalcolo della delibera n. 14/2018 (segnatamente in ordine alla determinazione del coefficiente di trasformazione, alla valutazione degli aspetti fiscali del meccanismo previsto, ed alle situazioni in cui si sono verificate sospensioni del trattamento per incarichi incompatibili), il sindacato del giudice risulterebbe pieno e potrebbe estendersi al merito degli accertamenti svolti.

Alcuni ricorrenti insistono inoltre per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale in ordine alle questioni di legittimità costituzionale già illustrate nei precedenti scritti difensivi e richiamano alcune specifiche censure (inerenti tra l'altro gli assegni vitalizi erogati per inabilità o straordinari a domanda dell'interessato, la natura del rapporto sotteso al c.d. riscatto ed alla reversibilità onerosa, all'impossibilità di conseguire un importo più alto dal meccanismo di rideterminazione previsto dalla delibera impugnata, ai differenti meccanismi previsti per i cosiddetti vitalizi regionali). Sono altresì richiamati i contenuti delle pronunce delle Sezioni unite della Corte di cassazione (in particolare, l'ordinanza n. 18265/2019) circa la natura del vitalizio e l'autodichia, nonché della sentenza n. 108/2019 della Corte costituzionale e della sentenza della Commissione contenziosa del Senato sulla analoga delibera in tema di vitalizi dei senatori.

Con atti di motivi aggiunti alcuni ricorrenti impugnano inoltre anche in questa sede la delibera n. 92/2020 (e le successive delibere attuative), in quanto affetta dai medesimi vizi già dedotti per la delibera n. 14/2018 ed elusiva nella sostanza della sentenza n. 2/2020/CG, segnatamente in ordine all'individuazione dei criteri di mitigazione e della loro base di calcolo, al loro automatismo, alla previsione di limiti massimi e alla decorrenza degli effetti. Deducono inoltre la violazione di numerosi precetti costituzionali in relazione alla idoneità della fonte normativa, al principio di ragionevolezza e di proporzionalità,



alla libertà di accesso e all'esercizio indipendente del mandato parlamentare, al principio del legittimo affidamento in relazione ai diritti quesiti.

L'Amministrazione resistente replica richiamando le linee ispiratrici della deliberazione n. 92/2020, che reputa rispettose delle motivazioni della sentenza n. 2/2020/CG e coerenti con la ratio della delibera n. 14/2018, sottolineando altresì la previsione che rimette al Collegio dei deputati Questori la valutazione delle situazioni atipiche. Sottolinea come l'art. 69 della Costituzione concernerebbe la sola indennità parlamentare e non anche il vitalizio; le pronunce delle Sezioni unite della Corte di Cassazione non fornirebbero alcun parametro di adeguatezza dell'importo dell'assegno; del pari la sentenza della Corte costituzionale n. 234/2020 non escluderebbe le modifiche *in peius* dei trattamenti di durata.

DIRITTO

Questo Consiglio di giurisdizione, richiamandosi alla propria sentenza non definitiva n. 2/2020/CG, procede a valutare le restanti censure che i ricorrenti riferiscono ai contenuti dell'impugnata deliberazione n. 14/2018: censure che concernono pressoché esclusivamente pretese violazioni della disciplina costituzionale.

1. E' opportuno muovere dalla considerazione generale che le misure introdotte dalla impugnata delibera n. 14/2018, malgrado il *nomen iuris* di "rideterminazione" dei trattamenti erogati, e malgrado il dichiarato intento di conformare la relativa gestione previdenziale al sistema contributivo (che in astratto comporterebbe il recepimento sia delle riduzioni di tali trattamenti, sia degli aumenti cagionati da tale sistema), si risolvono sempre in una decurtazione dei trattamenti stessi. Una disposizione esplicita della delibera impugnata, infatti, "sterilizza" i casi nei quali il criterio di computo condurrebbe a un incremento dei trattamenti: "*L'ammontare degli assegni (...) rideterminati ai sensi della presente deliberazione non può comunque superare l'importo del/assegno (-.) previsto per ciascun deputato dal regolamento in vigore al/inizio del mandato parlamentare*" (articolo I, comma 4).

Le misure realizzano quindi una generalizzata *renovatio in peius* dei trattamenti sui quali incidono, inquadrandosi a pieno titolo nel *genus* dei mutamenti peggiorativi dei rapporti di durata.



1.1. Questi ultimi sono stati ormai da tempo oggetto di attenzione da parte della Corte costituzionale, le cui pronunce spiegano effetti anche nei confronti del •"legislatore" interno, e cioè dell'Ufficio di Presidenza della Camera: se non altro per ragioni connesse al principio di uguaglianza ed al conseguente divieto di discriminazione tra cittadini.

Corrispondentemente, tali pronunce rilevano anche nelle controversie attribuite alla giurisdizione dell'autodichia. Né potrebbe ipotizzarsi, quantomeno in linea generale, che una diversa conclusione possa essere desunta dalla natura peculiare del trattamento spettante agli ex-deputati, che non è interamente previdenziale bensì "mista", secondo l'insegnamento di cui alla risalente sentenza costituzionale n. 289/1994. Il trattamento presenta infatti elementi propri di un rapporto di diritto privato (in particolare, quelli della rendita vitalizia) accanto agli elementi tipici di un trattamento pensionistico: si deve tuttavia considerare che l'evoluzione normativo-regolamentare dell'istituto ha accentuato questi ultimi, specie negli ultimi vent'anni, valorizzando le analogie con il parametro previdenziale. Questa evoluzione è stata compiutamente colta anche dalla giurisprudenza interna della Camera, in particolare con le sentenze del Collegio d'appello nn. 2/2014 e 3/2018/ApCons: ad esse si aggiunge, benché sotto un profilo parzialmente diverso, l'autorevole insegnamento delle Sezioni unite della Corte di cassazione, le quali, con l'ordinanza n. 18265/2019, ritengono che *"le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell'indennità parlamentare e/o agli assegni vitalizi per gli ex-parlamentari non possono che essere decise dagli organi dell'autodichia, la cui previsione risponde alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento(...)"*.

1.2. In questo assetto è opportuno ripercorrere per chiarezza espositiva, sia pure in estrema sintesi, gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale ormai consolidata in tema di trattamenti previdenziali e di *renovatio in peius* dei rapporti di durata. Come è noto, il giudice delle leggi ritiene che le modifiche di tali rapporti possano considerarsi in linea di principio legittime, anche quando si risolvono nel peggioramento dei trattamenti stessi (per tutte, sentenze nn. 455/1992 e 393/2000). Sarebbe infatti irragionevole assumere che i rapporti di durata debbano permanere comunque immutati malgrado il trascorrere del tempo, che costituisce di per sé un fattore di evoluzione e di modifica.

Per altro verso la Corte costituzionale ha individuato temperamenti e limiti alla potestà normativa di ridurre i trattamenti di durata e in particolare, per quel



che qui interessa, i trattamenti pensionistici. La Consulta ha infatti predicato la necessità che il legislatore contemperi l'interesse pubblico sotteso alle riduzioni (interesse che consiste quasi sempre nel controllo e nella riduzione della spesa pubblica al fine di conseguire l'equilibrio delle gestioni previdenziali), con gli altri interessi contrapposti, parimenti di rilievo costituzionale. Questi ultimi si riassumono nella tutela dell'affidamento, in capo ai titolari delle relative posizioni soggettive, nella stabilità del quadro normativo pregresso e pertanto, in definitiva, nella certezza del diritto. I predetti temperamenti e limiti si configurano quindi come condizioni di legittimità delle relative riduzioni.

Più in dettaglio, i caposaldi della relativa evoluzione giurisprudenziale si rinvencono, in ordine cronologico, nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 116/2013, 173/2016, 108/2019 e 234/2020. La sentenza n. 173/2016, in particolare, subordina la legittimità di un contributo di solidarietà su determinati trattamenti pensionistici alle seguenti condizioni (enunciate in estrema sintesi): - che le riduzioni dei trattamenti pensionistici siano funzionali al soddisfacimento di specifiche esigenze economico-contabili, precisamente individuate o individuabili ed aventi carattere eccezionale; - che le riduzioni siano disposte per un periodo di tempo limitato e che non possano, in linea di principio, essere reiterate; - e che i proventi delle misure non possano essere riversati alla fiscalità generale, ma restino nella disponibilità della relativa gestione previdenziale, per esservi utilizzati al fine di soddisfare le predette esigenze specifiche. Qualora tali condizioni non sussistano, ritiene la Consulta, alle relative riduzioni deve attribuirsi natura di prelievo tributario: con la conseguente necessità, ai sensi degli articoli 23 e 53 della Costituzione, che il prelievo sia disposto con norma di legge e gravi, a parità di reddito, su tutti i contribuenti e non solo sui pensionati. Infine, le norme che dispongono misure peggiorative dei trattamenti di durata sono soggette al canone ermeneutico dell'interpretazione ristretta.

Le sentenze nn. 108/2019 e 234/2020 hanno ripreso e sostanzialmente confermato le statuizioni che precedono. La sentenza n. 234/2020, in particolare, ha sottolineato il rilievo del criterio costituzionale della proporzionalità (delle riduzioni rispetto all'ammontare degli importi ridotti), quale modulo operativo del principio di ragionevolezza e parametro sostanziale della legittimità delle riduzioni dei rapporti di durata.

2. Nel contesto appena descritto, ragioni di economia e chiarezza espositiva consigliano di esaminare dapprima il significativo gruppo di censure concernente



la dimensione abnorme (e per ciò solo irragionevole, a parere di quasi tutti i ricorrenti) del prelievo effettuato sui trattamenti oggetto delle misure impugnate.

Tali censure trovano particolare pregnanza in riferimento al computo adoperato per quantificare le relative riduzioni. Esso si fonda su un criterio esclusivamente contributivo sia per il passato, sia per l'avvenire. Infatti detto criterio contributivo caratterizza ormai tutti i sistemi pensionistici vigenti: ma, a differenza di questi, la delibera impugnata nel caso di specie applica retroattivamente il criterio contributivo, nel testo infine approvato, anche ai trattamenti liquidati e corrisposti in passato. Ciò penalizza, come si vedrà, soprattutto i trattamenti in essere da più tempo: che in quanto tali concernono, salvo sporadici casi singoli, persone aventi un'età anagrafica particolarmente avanzata, e per questo non in grado di procacciarsi il proprio sostentamento mediante un'attività lavorativa.

2.1. Più in dettaglio, il computo contestato si fonda sull'articolo 1, comma 2, della delibera impugnata, il quale dispone che la *"rideterminazione"* dei trattamenti sia effettuata *"moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione"* di cui al comma 3: che a sua volta rinvia alla Tabella n. 1. Le contestazioni dei ricorrenti si riferiscono sia ai criteri di computo del montante individuale (cioè, della somma dei contributi versati da ciascun deputato nel corso del suo mandato), sia al predetto coefficiente di trasformazione.

2.1.1. Quanto al calcolo del montante contributivo, l'articolo 2, comma 2, della delibera prevede che la base imponibile contributiva sia *"(...) determinata, secondo quanto previsto dalle disposizioni per i dipendenti pubblici, sulla base del! 'indennità parlamentare lorda definito dalla normativa vigente nel periodo di riferimento, con esclusione di qualsiasi ulteriore indennità"*.

Come allegano molti ricorrenti, il combinato disposto di questa disposizione con il comma 2 dell'articolo 1 presenta le seguenti problematiche:

a) in passato, l'importo dei contributi cui era assoggettato ciascun deputato fu soggetto a molteplici e rilevanti oscillazioni, analoghe all'andamento dei contributi previdenziali nelle gestioni esterne. In riferimento al passato non può quindi esserne calcolato il rendimento. A titolo d'esempio si consideri che l'odierna dimensione del contributo (oggi pari a una quota dell'8,8% a carico dell'iscritto e ad una quota del 24,2% a carico della Camera quale "parte datoriale", per un'incidenza totale del 33% dell'indennità) supera di quasi otto volte la

contribuzione dovuta in alcuni periodi del passato più remoto. Poiché la delibera fa riferimento non alle percentuali attuali delle trattenute, ma a quelle dei periodi di riferimento, ne risulta un computo delle trattenute penalizzante, e comunque irragionevole se comparato con le scelte della normativa esterna;

b) non vi sono disposizioni specifiche circa l'assoggettamento a contribuzione delle somme diverse dall'indennità, come la diaria. Anche in questo caso, il non comprendere nel computo le somme ulteriori (quali la diaria), cagiona un computo delle trattenute irragionevole in rapporto alle scelte della normativa esterna;

c) la quota obbligatoria a carico dell'iscritto è stata integrata, dal 1993 sino a tutto il 2011, da una contribuzione suppletiva (del 2,5%) riferita ai futuri trattamenti di reversibilità e corrisposta su base volontaria (dalla maggior parte degli iscritti). Ma la delibera non tiene conto in alcun modo dei relativi versamenti; inoltre, a parere di alcuni ricorrenti, essendo stati i relativi versamenti effettuati su base meramente volontaria, ciò li qualificherebbe come prestazione di un sicuro sinallagma di natura privatistica, al quale indebitamente non corrisponderebbe più la relativa controprestazione.

Le criticità appena delineate non sarebbero tutte peculiari del sistema previdenziale interno della Camera, perché hanno dovuto essere affrontate e risolte anche dalle gestioni previdenziali esterne nel momento in cui queste, nel corso dell'evoluzione legislativa, sono a loro volta transitate a sistemi contributivi. Valgono al riguardo le misure stabilite dalla riforma pensionistica generale attuata con la legge 8 agosto 1995, n. 335 (d'ora in avanti, "riforma Dini"): in rapporto alle quali, tuttavia, vale la pena di notare sin d'ora che la "riforma Dini" ha realmente elaborato, come assumono molti ricorrenti, soluzioni normative differenti da quelle della delibera impugnata, e che, in particolare, tali soluzioni sono assai meno penalizzanti per la posizione dei singoli percettori dei trattamenti.

2.1.2. Quanto ai coefficienti di trasformazione per i quali deve essere moltiplicato il montante di ciascun avente diritto, per ottenere il nuovo importo del trattamento dovuto, essi sono, come prevede il già citato comma 2 dell'articolo 1, riferiti *"all'età anagrafica del deputato alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro-rata"*; e sono indicati nella Tabella n. 1, che costituisce parte integrante della delibera n. 14/2018, come modificata dall'ulteriore delibera del 20 dicembre 2018. Incidentalmente, vale la pena di notare che quest'ultima modifica ha sanato l'irregolarità, segnalata dalla difesa di vari ricorrenti (ma che ad avviso di questo giudice non integrava se non un refuso



della Tabella precedente), per la quale i singoli coefficienti riportati dalla Tabella erano indicati, anziché in valori percentuali come dovuto, in valori assoluti: con la conseguenza dell'illogicità aritmetica delle relative cifre.

Le disposizioni ora citate comportano i seguenti, ulteriori profili problematici:

a) la scelta di computare la speranza di vita di ciascun percettore (la quale costituisce una variabile fondamentale per determinare il coefficiente di trasformazione di cui alla citata tabella) non alla data dell'entrata in vigore della riforma stessa (il 1° gennaio 2019), bensì all'epoca (anteriore, in vari casi anche di decenni) nella quale ciascuno ha iniziato a percepire il proprio trattamento vitalizio, fa retroagire gli effetti del sistema contributivo al passato anche remoto;

b) la conseguente necessità di calcolare la speranza di vita residua retroattivamente (cioè in riferimento alla data in cui ciascun interessato aveva iniziato a percepire il trattamento) ha comportato il problema se i parametri in base ai quali effettuare il computo, contenuti nelle apposite tabelle elaborate dall'ISTAT, dovessero essere quelli attuali, oppure quelli discendenti dalle tabelle dell'epoca dell'inizio del trattamento. Dalla documentazione versata in atti si desume che il "legislatore" interno ha disatteso la seconda alternativa in favore della prima. Ma l'alternativa prescelta risulta irragionevolmente penalizzante per i destinatari dei trattamenti, perché l'incremento della loro speranza di vita ha a sua volta comportato la necessità di "spalmare" il montante contributivo su un periodo più lungo di vita residua, e quindi di ridurre gli importi erogati in ciascun singolo intervallo di tempo. Ne è conseguita la riduzione drastica di ciascun rateo mensile di "pensione".

Consegue da tutto ciò, in particolare, che il montante contributivo individuale viene distribuito non sul periodo di vita attesa a partire dal 1° gennaio 2019, bensì sull'assai più lungo periodo di vita ("attesa", ma in realtà già trascorsa in gran parte) decorrente dalla data d'inizio dell'erogazione del vitalizio: con la conseguente riduzione delle somme erogate in ciascun anno. Tale data è, logicamente, sempre anteriore non solo a quella di entrata in vigore della delibera, ma anche a quella di entrata in vigore del Regolamento previdenziale del 2012, che, introducendo un criterio di computo contributivo *pro quota*, è per tale quota escluso dall'applicazione della delibera impugnata (articolo 1, comma 1, di quest'ultima). In molti casi tale data precede l'entrata in vigore della delibera impugnata di vari decenni e risulta quindi ben anteriore all'entrata in vigore della stessa "riforma Dini", la quale, come prima accennato, disciplinò vari aspetti anche



pratici della transizione da un sistema pensionistico interamente retributivo ad un sistema contributivo: in particolare, stabilendo che il criterio contributivo si applicasse *pro quota* e quindi solo per il futuro, owerò, in altri termini, esclusivamente ai trattamenti basati sui contributi versati dopo l'entrata in vigore della legge.

Dalla disamina analitica della documentazione versata in atti (ed in particolare dai resoconti sommari delle riunioni dell'Ufficio di Presidenza nelle quali la delibera impugnata è stata esaminata, elaborata e infine approvata nel testo attuale), si ricava che l'orientamento del "legislatore" interno aveva dapprima correttamente privilegiato una soluzione differente, assai più vicina a quella della "riforma Dini", e cioè considerando ai fini del moltiplicatore l'aspettativa di vita al 1° gennaio 2019 (data di entrata in vigore del provvedimento impugnato). Solo nella fase finale dell'elaborazione del provvedimento (riunioni dell'Ufficio di Presidenza del 27 giugno e del 12 luglio 2018) il suo complesso impianto fu modificato nel senso attuale. La delibera n. 14/2018, impugnata in questa sede, risulta infatti essere stata approvata *in parte qua* in riferimento alla sola nota metodologica specifica redatta dall'INPS, sulla base di indicazioni dell'ISTAT.

L'esperienza applicativa della delibera, oramai pressoché triennale, conduce questo giudice a rilevare le incongruenze e gli inconvenienti sottesi al tentativo- come si è visto, sopraggiunto - di applicare il criterio contributivo anche ai trattamenti maturati ed erogati nel passato, benché essi si riferissero a sistemi (sostanzialmente, il metodo retributivo) del tutto differenti. Tale valutazione non poggia soltanto sulla problematicità giuridica delle misure retroattive (la quale non escluderebbe, anche se solo in linea di massima, eccezioni limitate e motivate al principio di irretroattività), ma anche sull'impossibilità logica, prima ancora che giuridica, che spesso caratterizza i tentativi di applicare a ritroso criteri come quelli cui si conformano le gestioni previdenziali. Questi ultimi infatti, ed in particolare quelli afferenti ai sistemi contributivi, si configurano in genere quali criteri prognostici e comunque atti a preconstituire nel presente la sostenibilità di gestioni future, anziché a (tentare di) modificare il passato in funzione delle contingenze del presente, e quindi sulla base di parametri inevitabilmente del tutto fittizi. Al riguardo, è il caso di ribadire che non a caso, come già detto, la scelta sottesa alla "riforma Dini" (ed anche quella sottesa alla riforma del 2012 del sistema previdenziale dei deputati) era stata invece quella di riferire, *pro quota*, le riforme ai trattamenti futuri.



2.3. Quanto alle conseguenze delle misure illustrate, è innegabile che esse abbiano determinato effetti realmente irragionevoli, e ciò indipendentemente dalle condivisibili finalità generali che la riforma dei vitalizi intende nel suo insieme perseguire. I molteplici profili di irragionevolezza sono stati in parte evidenziati dalle considerazioni già esposte: ad integrazione di queste si deve menzionare l'obiettivo circostanza che il computo (ai fini della determinazione del montante individuale) dei contributi versati in passato è effettuato con criteri presuntivi, i quali considerano solo parzialmente le oscillazioni nel tempo, anche molto rilevanti, dell'ammontare degli importi effettivamente versati.

Si deve anche ribadire che le riduzioni dei trattamenti hanno comunque efficacia retroattiva, malgrado che nessun'altra categoria di percettori di trattamenti pensionistici abbia mai visto applicare a ritroso nel tempo l'efficacia del criterio contributivo. Il vizio più rilevante, peraltro, consiste nella circostanza che la deliberazione impugnata, per intrinseca caratteristica del sistema di computo prescelto (ed in particolare dei criteri individuati per il coefficiente di trasformazione), finisce per prescindere pressoché totalmente dal fondamentale criterio della proporzionalità delle riduzioni rispetto al reddito inciso: con tutto ciò che ne consegue in termini di grave *vu/nus* al criterio di ragionevolezza delle relative riduzioni.

In concreto, come detto, solo la concreta esperienza applicativa del descritto criterio di computo ha potuto compiutamente evidenziare che la riduzione dei trattamenti percepiti da pressoché tutti gli interessati è stata compresa, in circa il 60% dei casi, tra il 35 e il 60 % del trattamento originario, con punte sino al 78%. In più, gli effetti più gravosi si sono mediamente determinati nei confronti di quei percettori che, avendo iniziato a ricevere il vitalizio in epoca più remota, sono oggi in grandissima maggioranza di età assai avanzata: tra questi casi si riscontra, per ragioni di demografia generale, una percentuale superiore alla media di trattamenti di reversibilità. Questi ultimi sono per loro natura, come è noto, inferiori (del 40 o del 50%) al trattamento in precedenza percepito dal titolare deceduto: e comunque presentano una più intensa connotazione assistenziale rispetto ai trattamenti diretti, giustificata dalle esigenze dell'età avanzata (cui sovente si accompagnano precarie condizioni di salute), nella quale l'aumento dei bisogni materiali si unisce all'impossibilità di reperire mezzi di sostentamento differenti dalle pensioni o vitalizi (come questo Consiglio ha ritenuto nelle proprie precedenti sentenze nn. 7/2019/CG e I0/2015/CG).



Nell'insieme, quasi il 60 % dei percettori (diretti e di reversibilità) risultava avere, nell'anno di approvazione della delibera, una età uguale o superiore a 75 anni, e circa il 15 % uguale o superiore a 90 anni. Circa 150 ricorrenti sono deceduti nelle more del presente giudizio.

I vizi evidenziati dalle circostanze esposte rilevano anzitutto, come è appena il caso di esplicitare, in rapporto alla violazione del principio di uguaglianza tra cittadini. Esso è declinato, in particolare, con riferimento al principio di progressività dei prelievi, che, enunciato dall'articolo 53 della Costituzione in riferimento ai prelievi tributari, trova sicura applicazione anche nei confronti dei prelievi di solidarietà sui trattamenti pensionistici (si veda da ultima la già citata sentenza costituzionale n. 234/2020): quantomeno in riferimento alla menomata e indispensabile proporzionalità del prelievo rispetto al reddito, che costituisce un *quid minus* rispetto al principio di progressività.

Il medesimo principio di uguaglianza deve essere declinato anche con riferimento generale ai criteri inderogabili di solidarietà sociale di cui al disposto dell'articolo 2 della Costituzione e, più specificamente a quelli di cui all'articolo 38 della Carta, nonché di cui all'articolo 36 che di questo costituisce il presupposto. Ciò perché il criterio introdotto dalla delibera conduce, come si è visto, all'esito di addossare i sacrifici più rilevanti ai percettori più anziani ed è comunque suscettibile di menomare il loro diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Né si potrebbe sostenere che, non essendo i membri del Parlamento assimilabili ai lavoratori, la protezione assicurata dai menzionati articoli 36 e 38 non possa concernere la loro condizione, perché quest'ultima è relativa non alla natura giuridica del mandato a suo tempo ricoperto, bensì al servizio svolto, nell'esercizio del mandato, nell'interesse della collettività. Servizio in relazione al quale ogni opinione e ogni legittima critica sulle modalità con le quali il mandato è esercitato e sui risultati conseguiti da chi lo ricopre, non può concernere se non l'operato dei singoli e delle singole forze politiche, e non può essere estesa all'Istituzione in quanto tale, a pena di pregiudicare il ruolo cruciale dell'Istituzione stessa per la vita democratica del Paese.

2.4. In conclusione, malgrado il pur condivisibile intento generale della deliberazione impugnata, il criterio di computo recato dai commi 2 e 3 dell'articolo 1 e dalla tabella n. 1 ha cagionato, nella formulazione introdotta nell'ultima fase dell'elaborazione del testo (non condivisa da questo Consiglio), l'irragionevolezza delle relative misure.



Ciò, come meglio si è detto *supra*, sia perché le misure hanno colpito la categoria dei deputati cessati dal mandato con penalizzazioni abnormi nella loro dimensione assoluta, e comunque di gran lunga più gravose di quelle cui è stata assoggettata ogni altra categoria di pensionati; sia perché, all'interno della categoria degli ex-deputati, le riduzioni non sono state proporzionali agli importi incisi (si che si registrano numerosi casi di riduzioni differenti a parità d'importo) ed hanno finito per penalizzare maggiormente persone in età avanzata, per ciò solo meritevoli di speciale protezione a parità di altre condizioni.

Ne deriva pertanto l'illegittimità delle disposizioni citate nella parte in cui prevedono che il criterio di computo contributivo spieghi i suoi effetti a ritroso sino all'età anagrafica del percettore alla data dell'inizio del trattamento, anziché, *pro quota*, al 1° gennaio 2019, data di entrata in vigore dell'impugnata delibera.

Tale esito salvaguarda l'impianto complessivo della riforma dei vitalizi realizzata con l'impugnata delibera n. 14/2018, in particolare nella parte in cui essa conferma l'applicazione del sistema contributivo, ormai da tempo in vigore per tutti i pensionati esterni. Del resto, se l'applicazione retroattiva del sistema contributivo (che costituisce l'unica misura censurata dalla presente decisione) fosse estesa a tutte le pensioni "esterne", molte di esse, ed in particolare quelle liquidate prima della "riforma Dini" del 1995, potrebbero restare prive di copertura contabile e sarebbero quindi a loro volta esposte a pesanti riduzioni.

3. La statuizione che precede, se per un verso non menoma l'impianto complessivo del provvedimento impugnato (il quale resta efficace e continuerà ad essere applicato con la sola modifica derivante dalla statuizione stessa), per altro verso interviene su un assetto normativo che presenta significativi profili di discrezionalità tecnico-attuariale. Detti profili potrebbero comportare la necessità di nuove scelte rientranti nella discrezionalità normativa dell'Ufficio di Presidenza, al fine di verificare il perdurare della complessiva coerenza tecnica e giuridica del provvedimento, e comunque di valutare la sussistenza, nel provvedimento medesimo, dei presupposti individuati dalla giurisprudenza costituzionale (indicati al precedente § I) quali condizioni di legittimità delle relative riduzioni.

Anche dopo la presente pronuncia, infatti, le misure della delibera n. 14/2018 mantengono con evidenza il loro carattere di mutamenti peggiorativi dei



trattamenti incisi. Ne deriva, pertanto, la necessità di un'accurata valutazione di circostanze quali, in particolare, il carattere sostanzialmente temporaneo o sostanzialmente permanente dei prelievi e la finalizzazione dei relativi proventi verso utilizzazioni previamente individuate o individuabili. L'asserita insussistenza dei relativi presupposti costituisce del resto parte significativa delle censure di parte ricorrente e impegna questo Consiglio alla loro definizione. Ma il mutato assetto che consegue alla presente pronuncia impone una rivisitazione degli elementi di fatto, in ipotesi nuovi, in base ai quali poter accertare poi la sussistenza o l'insussistenza dei detti presupposti. Tale esigenza è particolarmente evidente nello scrutinio circa la temporaneità delle misure, la cui definizione non potrebbe prescindere dall'individuazione di una equa, ragionevole e proporzionata soglia di dimensione temporale: conseguentemente, il tema non può essere definito se non previamente acquisendo tutti quei dati tecnici e quelle informazioni istruttorie (in primo luogo la quantificazione dei nuovi prelievi che consegue alla presente pronuncia) senza i quali non sarebbe possibile pervenire ad uno scrutinio equilibrato, che contemperi tutti i contrapposti interessi in gioco.

In questa complessa situazione, il Consiglio non ritiene di poter attualmente esaminare le restanti censure dei ricorrenti e rileva la necessità di pronunciare oggi, sulla presente controversia, una sentenza che definisca il giudizio relativamente alla parte che risulta esaustivamente istruita e già matura per la decisione, già scrutinata al precedente § 2. La presente pronuncia si configura quindi quale sentenza non definitiva, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, lettera *a*) e dell'articolo 36, comma 2, del Codice del processo amministrativo. Il relativo strumento processuale non è del resto ignoto alla prassi di questo giudice (si vedano in particolare le sentenze nn. 2/2020/CG e 2/2021/CG), e neppure a quella degli Organi di tutela giurisdizionale della Camera (Commissione giurisdizionale per il personale, sentenza n. 7/2017), né a quella del giudizio amministrativo esterno (Consiglio di Stato, 28 novembre 2019, n. 8119). Nel caso di specie, inoltre, la già esposta necessità di un successivo intervento dell'Ufficio di Presidenza colloca la presente decisione in una vicenda provvedimentoale tuttora sostanzialmente *in itinere* e inevitabilmente dinamica.

Conseguentemente, questo Consiglio di giurisdizione si riserva di precisare, con successivo provvedimento istruttorio collegiale, gli elementi di fatto da acquisire attraverso l'adempimento di un necessario supplemento istruttorio: anche eventualmente ricorrendo ad una consulenza tecnica d'ufficio.



4. Quanto alle spese di giudizio, il Consiglio ritiene di rinviarne la definizione alla conclusione del giudizio stesso.

P.Q.M.

Il Consiglio di giurisdizione, non definitivamente pronunciando in questo grado di giudizio,

- dichiara illegittima l'impugnata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 14/2018, nella parte in cui, all'articolo 1, commi 2 e 3, prevede che il "coefficiente di trasformazione" che concorre al computo della rideterminazione dei trattamenti sia riferito, fermo restando l'utilizzo del criterio contributivo, all'età anagrafica del deputato alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*, anziché alla data di entrata in vigore della medesima delibera, come invece deve ritenersi (e come invero prevedeva la prima stesura della disposizione, nel testo risultante dai lavori preparatori); conseguentemente dichiara illegittima anche la tabella n. 1 (come modificata dalla successiva delibera dell'Ufficio di Presidenza del 20 dicembre 2018) richiamata dal predetto comma 3;
- per l'effetto dispone il ricalcolo, da parte dell'Amministrazione della Camera, della rideterminazione di ciascun trattamento sulla base delle statuizioni che precedono;
- si riserva, ai sensi di cui in motivazione, ogni ulteriore decisione sulle restanti questioni dedotte dai ricorrenti, inclusa l'eventuale fissazione anche con provvedimento presidenziale delle relative udienze di trattazione;
- rinvia al definitivo ogni decisione sulle spese di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 14 dicembre 2021.

Il Presidente e relatore
On. avv. Alberlo Losacco



Camera dei Deputati

CONSIGLIO DI GIURISDIZIONE

La presente pubblicazione del dispositivo della sentenza in epigrafe consta di 6 pagine numerate inclusa la presente ed è depositata in data

23 aprile 2007.

Il Consigliere responsabile della Segreteria

G^a clr^{co}
c
lu r n U [d