



# Disciplina dei vitalizi dei membri del Parlamento e dei consigli regionali e delle retribuzioni per uffici e incarichi presso le pubbliche amministrazioni

## A.C. 1978 cost., A.C. 3173 cost.

Dossier n° 342 - Schede di lettura  
 24 settembre 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1978 cost.	3173 cost.
Titolo:	Determinazione di limiti per i vitalizi dei membri del Parlamento e dei consigli regionali cessati dal mandato e per le retribuzioni per uffici e incarichi presso le pubbliche amministrazioni	Modifiche agli articoli 69 e 122 della Costituzione in materia di erogazione dei vitalizi e dei trattamenti pensionistici ai componenti delle Camere e ai consiglieri regionali cessati dal mandato
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Iter al Senato:	No	No
Numero di articoli:	4	2
Date:		
presentazione:	21 gennaio 2014	16 luglio 2015
assegnazione:	31 marzo 2014	5 agosto 2015
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali	I Affari costituzionali
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	XI Lavoro e Commissione parlamentare per le questioni regionali	XI Lavoro e Commissione parlamentare per le questioni regionali

### Contenuto

Le due proposte di legge costituzionale in esame A.C. 1978 (on. Zanetti) e A.C. 3173 (on. Mazziotti di Celso ed altri) intervengono in materia di vitalizi e trattamenti pensionistici dei **membri del Parlamento e dei consiglieri regionali**. La sola proposta A.C. 1978 interviene anche in ordine alla disciplina dei tetti alle retribuzioni erogate dalle **pubbliche amministrazioni**.

Per la quanto riguarda la **fonte**, se entrambe le proposte di legge hanno rango costituzionale, la sola proposta di legge n. 3173 si configura quale proposta di **revisione costituzionale**, modificando gli articoli 69 e 122 Cost., mentre la proposta n. 1978 è una proposta di **legge costituzionale** che non incide sulla Carta fondamentale.

Fonte

La stessa proposta n. 3173, introduce alcune disposizioni di carattere transitorio che non novellano la Costituzione.

Entrambe le proposte evidenziano, nella relazione illustrativa, come il ricorso alla fonte costituzionale consenta di superare le eventuali problematiche legate al tema dei **diritti acquisiti**: le due proposte, infatti, prevedono la retroattività delle norme introdotte.

Si ricorda che con deliberazioni del 14 dicembre 2011 e 30 gennaio 2012 l'Ufficio di Presidenza della **Camera** ha operato una profonda trasformazione del regime previdenziale dei deputati con il **superamento dell'istituto dell'assegno vitalizio** - vigente fin dalla prima legislatura del Parlamento repubblicano - e l'introduzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, di un trattamento pensionistico basato sul sistema di calcolo contributivo, sostanzialmente analogo a quello vigente per i pubblici dipendenti.

Il quadro normativo vigente

Il nuovo sistema di calcolo contributivo si applica integralmente ai deputati eletti dopo il 1° gennaio 2012, mentre per i deputati in carica, nonché per i parlamentari già cessati dal mandato e successivamente rieletti, si applica un sistema pro rata, determinato dalla somma della quota di assegno vitalizio definitivamente maturato alla data del 31 dicembre 2011, e di una quota corrispondente all'incremento contributivo riferito agli ulteriori anni di mandato parlamentare esercitato.

I deputati cessati dal mandato, indipendentemente dall'inizio del mandato medesimo, conseguono il diritto alla pensione al compimento dei 65 anni di età e a seguito dell'esercizio del mandato parlamentare per almeno 5 anni effettivi. Per ogni anno di mandato ulteriore, l'età richiesta per il

conseguimento del diritto è diminuita di un anno, con il limite all'età di 60 anni.

A tal fine, i deputati sono assoggettati d'ufficio al versamento di un contributo pari all'8,80 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

Analoghe misure sono state assunte con riferimento ai senatori: dal 1° gennaio 2012 è stato introdotto il nuovo trattamento previdenziale dei senatori, basato sul **sistema di calcolo contributivo** già adottato per il personale dipendente della Pubblica Amministrazione. Il diritto al trattamento pensionistico si matura al conseguimento di un duplice requisito, anagrafico e contributivo: l'ex parlamentare ha infatti diritto a ricevere la pensione a condizione di avere svolto il mandato parlamentare per **almeno 5 anni** e di aver compiuto **65 anni di età**. Per ogni anno di mandato oltre il quinto, il requisito anagrafico è diminuito di un anno sino al minimo inderogabile di 60 anni. Coerentemente con quanto previsto per la generalità dei lavoratori, anche ai senatori in carica alla data del 1° gennaio 2012 è applicato un sistema *pro rata*: la loro pensione risulta dalla somma della quota di assegno vitalizio definitivamente maturato, al 31 dicembre 2011, e della quota di pensione riferita agli anni di mandato parlamentare esercitato dal 2012 in poi. La pensione *pro rata* non può superare in nessun caso l'importo massimo previsto dal previgente Regolamento per gli assegni vitalizi.

A livello regionale sono state approvate da parte delle regioni, negli ultimi anni, [previsioni normative volte a superare l'istituto degli assegni "vitalizi"](#) per i consiglieri regionali e a ridisciplinare l'intera materia. Per la disciplina in materia del trattamento pensionistico dei consiglieri regionali si veda la [sintesi](#) curata dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

## La proposta di legge costituzionale Zanetti n. 1978

La proposta di legge costituzionale n. 1978 incide sulla disciplina dei **vitalizi** dei membri delle due **Camere** (articolo 1), su quella dei membri dei **consigli regionali** (articolo 2) e in materia di limiti massimi delle **retribuzioni delle amministrazioni pubbliche** (articolo 3).

L'**articolo 1**, in materia di **vitalizi dei parlamentari**, interviene in primo luogo sui **requisiti soggettivi** dei beneficiari, disponendo che possono accedere ai vitalizi i parlamentari che hanno ricoperto la carica di deputato o senatore per **almeno 10 anni consecutivi o 15 anni non consecutivi** e che hanno raggiunto l'**età pensionabile** prevista dalla normativa "di volta in volta vigente per la **generalità dei cittadini**" (**comma 1**).

consigli regionali

*Si ricorda peraltro che nell'ordinamento vigente non esiste un'unica età pensionabile valida per la generalità dei cittadini, potendosi essa differenziare, oltre che sulla base del sesso, sulla base della natura del rapporto di lavoro (ad esempio, pubblico o privato, dipendente o autonomo).*

Attualmente, come già ricordato, conseguono il diritto al vitalizio i parlamentari che hanno esercitato il mandato (e versato le relative quote) per almeno 5 anni (la frazione di anno superiore a sei mesi è calcolato per un anno intero). Il parlamentare cessato dal mandato riceve il vitalizio a partire dal sessantacinquesimo anno di età. Il limite di età diminuisce fino al sessantesimo anno di età per ogni anno di mandato parlamentare svolto oltre ai 5.

In materia di trattamento previdenziale per i lavoratori dipendenti, si ricorda che l'art. 24, c. 6, del D.L. 201/2011 (cd. Riforma Fornero), ha attuato una revisione complessiva del sistema pensionistico: in particolare, sono stati ridefiniti i requisiti anagrafici per il pensionamento di vecchiaia a decorrere dal 1° gennaio 2012 (comma 6), disponendo l'innalzamento a 66 anni del limite minimo per accedere alla pensione di vecchiaia (sia per i lavoratori dipendenti sia per quelli autonomi), nonché l'anticipazione della disciplina a regime dell'innalzamento progressivo dell'età anagrafica delle lavoratrici dipendenti private al 2018 (in luogo del 2026). Più specificamente, sono stati ridefiniti i requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia nei seguenti termini:

- 62 anni per le lavoratrici dipendenti private, la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive della medesima; tale requisito anagrafico viene ulteriormente innalzato a 63 anni e 6 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2014; 65 anni a decorrere dal 1° gennaio 2016; 66 anni a decorrere dal 1° gennaio 2018;
- 63 anni e 6 mesi per le lavoratrici autonome la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO nonché della gestione separata INPS; tale requisito anagrafico è fissato a 64 anni e 6 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2014; 65 anni e 6 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2016; 66 anni a decorrere dal 1° gennaio 2018;
- 66 anni per i lavoratori dipendenti privati e i pubblici dipendenti (lavoratori e, ai sensi dell'articolo 22-ter del D.L. 78/2009, lavoratrici), la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO

e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima. Si ricorda che l'articolo 22-ter del D.L. 78/2009 è intervenuto in materia di requisiti anagrafici richiesti ai fini del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia delle lavoratrici dipendenti iscritte alle forme esclusive dell'AGO per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (cioè le lavoratrici dipendenti pubbliche). Al riguardo, si ricorda che l'articolo 12, comma 12-sexies, del D.L. 78/2010, ha stabilito, in relazione all'età pensionabile delle dipendenti pubbliche, che il raggiungimento del requisito anagrafico dei 65 anni ai fini del riconoscimento della pensione di vecchiaia operi, a regime, a decorrere dal 1° gennaio 2012 (e non più dal 2018, come previsto dalla normativa previgente, la quale continua invece a trovare applicazione per le lavoratrici che maturino i requisiti da essa richiesti entro il 31 dicembre 2011);

- 66 anni per i lavoratori autonomi la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO, nonché della gestione separata INPS.

Si ricorda, inoltre, che nell'ambito degli interventi volti al progressivo innalzamento dei requisiti anagrafici per il diritto all'accesso dei trattamenti pensionistici, particolare importanza hanno assunto i provvedimenti volti ad adeguare i requisiti anagrafici per l'accesso al sistema pensionistico all'incremento della speranza di vita (accertato dall'ISTAT).

Il principio è stato originariamente introdotto dal comma 2 dell'articolo 22-ter del D.L. 78/2009. Tale disposizione prevedeva che l'adeguamento avrebbe dovuto decorrere dal 1° gennaio 2015, con modalità tecniche demandate ad un apposito regolamento di delegificazione, da emanare entro il 31 dicembre 2014.

Successivamente la normativa in questione è stata interessata, pur in un breve periodo temporale, da numerosi interventi (articolo 12, commi 12-bis - 12-quinquies, del D.L. 78/2010; articolo 18, comma 4, del D.L. 98/2011; articolo 24, commi 12-13, del D.L. 201/2011) che ne hanno modificato ed integrato la struttura.

Attualmente, sulla base di quanto disposto da tali ulteriori interventi, il primo adeguamento è stato anticipato al 1° gennaio 2013; allo stesso tempo, è stato anticipato al 2011 (in luogo del 2014) l'obbligo per l'ISTAT di rendere disponibili i dati relativi alla variazione della speranza di vita. Inoltre, è stato posticipato al 31 dicembre di ciascun anno (in luogo del 30 giugno) l'obbligo per l'ISTAT di rendere disponibile il dato relativo alla variazione.

Inoltre, è stato previsto un secondo aggiornamento nel 2016 ed un terzo nel 2019, mentre successivamente si avranno aggiornamenti con cadenza biennale.

Per valori del requisito anagrafico superiori a 65 anni è stato contestualmente disposto l'adattamento dei coefficienti di trasformazione, al fine di assicurare trattamenti pensionistici correlati alla maggiore anzianità lavorativa maturata.

Il **comma 2** stabilisce la **retroattività** della norma che si applica anche con riferimento ai diritti in corso di maturazione e ai vitalizi già in corso di erogazione. Vengono fatte salve esclusivamente le somme già percepite dai beneficiari fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Retroattività

Il **comma 3** reca ulteriori disposizioni sui **vitalizi in corso di erogazione**.

In primo luogo, esso dispone un **limite massimo** ai vitalizi in corso di erogazione pari **cinque volte** il trattamento economico previsto per le **pensioni minime** (pari per il 2015, ai sensi della circolare INPS 1/2015, ad euro 502,39 lordi mensili per 13 mensilità).

*Si osserva che tale disposizione si applica esclusivamente ai vitalizi in corso di erogazione e non anche a quelli da erogare in futuro, che quindi potrebbero avere un importo superiore.*

I vitalizi in corso di erogazione

Inoltre, i vitalizi continuano ad essere erogati a condizione che il beneficiario abbia compiuto **70 anni**. Qualora il beneficiario non avesse ancora raggiunto questa età, l'erogazione del vitalizio è sospesa e riprende dopo il compimento del settantesimo anno.

*Anche in questo caso la disciplina relativa ai vitalizi in corso di erogazione risulta più restrittiva rispetto alla disciplina a regime, che richiama l'età prevista dalla normativa vigente per la pensione di vecchiaia, allo stato inferiore a 70 anni.*

L'**articolo 2** riproduce in maniera analoga il contenuto delle disposizioni di cui all'articolo 1 anche ai **vitalizi dei consiglieri regionali** (anche delle regioni a statuto speciale).

Vitalizi dei consiglieri regionali

L'**articolo 3** riguarda il tetto massimo delle retribuzioni pubbliche, disponendo che nessun incarico o ufficio ricoperto nell'ambito della **pubblica amministrazione** e di società controllate da enti pubblici, ad esclusione delle società quotate in mercati regolamentati, possa essere superiore al **trattamento economico** vigente per il **Presidente della Repubblica (comma 1)**.

Il **comma 2** stabilisce che tale limite si applica anche ai contratti e ai rapporti di lavoro **in essere** alla data di entrata in vigore della legge (che sono di conseguenza rideterminati).

Tetto agli stipendi della p.a.

Per quanto riguarda il trattamento economico del Presidente della Repubblica, la Costituzione

demanda alla legge la determinazione di un assegno e di una dotazione (art. 84, 3° comma). L'ammontare dei relativi importi è stato definito con legge, da ultimo dalla [L. 372/1985](#). Il trattamento economico del Presidente della Repubblica, alla data del 16 aprile 2014, risulta essere pari a 239.181 euro lordi annui ([comunicato della Presidenza della Repubblica del 16/04/2014](#)).

Si ricorda che l'ordinamento già prevede un limite alle retribuzioni pubbliche, stabilito con legge ordinaria, pari allo stipendio del Primo presidente della Corte di cassazione e fissato dalla legge, a decorrere dal 1° maggio 2014, in 240.000 euro annui. In relazione alla disposizione in commento si rileva che:

- il limite alle retribuzioni nelle p.a., previsto da una serie di disposizioni di rango ordinario, verrebbe elevato a principio costituzionale, modificabile solamente con legge costituzionale;
- attualmente il tetto riguarda esplicitamente la somma di tutti gli emolumenti percepiti da un singolo soggetto, anche derivanti da più incarichi, mentre la disposizione in esame sembra fare riferimento al limite del singolo ufficio e incarico;
- viene fatto riferimento al trattamento economico del Presidente della Repubblica anziché ad un limite massimo "fisso".

Il "tetto" alle retribuzioni erogate dalla p.a. è disciplinato dall'articolo 23-ter, del DL 201/2011 (convertito, con modificazioni, dalla L. 214/2011, e successivamente modificato dall'art. 13 del DL 66/2014, che ha previsto il **limite "fisso" di 240.000 euro**). Tali disposizioni prescrivono, in particolare, che il trattamento economico del Primo presidente della Corte di cassazione costituisca parametro massimo di riferimento per la definizione del trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo (inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo) con pubbliche amministrazioni statali e con società dalle stesse partecipate. A decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione è stato fissato dalla legge ([art. 13 del D.L. 66/2014](#)) in 240.000 euro annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. Sono inclusi nel computo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato dalle amministrazioni pubbliche e le somme erogate dalle società da esse partecipate in via diretta o indiretta. Per le società partecipare (non quotate), inoltre, l'**art. 23-bis** del medesimo D.L. 201/2011, prevede un "tetto" differenziato per fasce sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi delle società stesse.

## La proposta di legge costituzionale Mazziotti di Celso n. 3173

La pdl cost. A.C. 3173 introduce in Costituzione la previsione dei **vitalizi** dei membri delle **Camere** (articolo 1) e di quelli dei membri dei **consigli regionali** (articolo 2).

L'**articolo 1**, al **comma 1**, novella l'**articolo 69** della **Costituzione** che stabilisce il diritto dei membri del Parlamento a percepire una **indennità** stabilita dalla legge.

La modifica introdotta dalla pdl in esame prevede che i parlamentari, una volta cessati dalla carica, ricevano un **vitalizio**, o altra forma di **trattamento pensionistico**, nei casi stabiliti dalla **legge**, nel rispetto dei seguenti **principi** di carattere generale:

- contribuzione;
- ragionevolezza;
- proporzionalità alla durata della permanenza in carica.

Come previsto per l'indennità parlamentare dal vigente art. 69 Cost., la proposta attribuisce alla **legge** la disciplina del vitalizio o di altra forma di trattamento pensionistico dei parlamentari.

Il **comma 2** introduce una disposizione transitoria e finale (che non modifica la Costituzione) volta ad estendere anche ai **trattamenti in essere** al momento dell'entrata in vigore del provvedimento in esame le disposizioni del novellato articolo 69 Cost.

L'**articolo 2** introduce una specifica disposizione costituzionale - che richiama i medesimi principi previsti per i vitalizi e gli altri trattamenti pensionistici dei parlamentari (contribuzione, ragionevolezza, proporzionalità rispetto alla durata) - per i **consiglieri regionali**, modificando l'**articolo 122 Cost.**

Tale disposizione costituzionale attiene al sistema elettorale delle regioni, la cui

Vitalizi dei  
parlamentari

Vitalizi dei  
consiglieri

disciplina viene demandata alla **legge regionale** nei limiti dei **principi fondamentali** stabiliti dalla legge statale e di alcuni principi costituzionali, direttamente previsti dallo stesso articolo 122. Tra questi, l'indicazione di una serie di incompatibilità, l'obbligo per il consiglio regionale di eleggere un presidente e un ufficio di presidenza, l'insindacabilità dei consiglieri regionali.

La proposta in esame aggiunge a questi elementi anche il principio in base al quale se le regioni riconoscono ai membri del consiglio vitalizi o altri trattamenti pensionistici, questi devono essere **conformi ai medesimi principi** di cui sopra, validi per i parlamentari nazionali.

Il **comma 2**, in maniera speculare al comma 2 dell'articolo 1, estende anche ai **trattamenti in essere** dei consiglieri regionali (al momento dell'entrata in vigore del provvedimento in esame) le nuove disposizioni.

## Relazioni allegata o richieste

Le due proposte di legge, entrambe di iniziativa parlamentare, sono corredate dalla relazione illustrativa.

## Necessità dell'intervento con legge

La materia del trattamento previdenziale di deputati e senatori è stata finora disciplinata dai regolamenti interni delle Camere; la disciplina dei vitalizi dei consiglieri regionali è definita con leggi regionali. I tetti agli emolumenti per uffici e incarichi delle pubbliche amministrazioni sono, a loro volta, regolati con legge ordinaria.

Con le proposte di legge in commento le materie in esame vengono, per la prima volta, definite a livello di legge costituzionale.

## Collegamento con i lavori legislativi in corso

Si ricorda che il disegno di legge costituzionale ([A.S.1429-B](#)), in corso di esame parlamentare, modifica l'**art. 69 Cost.**, prevedendo che i membri della **Camera** (e non più, quindi, i membri del **Parlamento**) ricevono un'indennità stabilita dalla legge. Di conseguenza, la corresponsione dell'**indennità parlamentare** è limitata ai soli membri della Camera.

E' altresì oggetto di modifica, tra gli altri, l'**art. 122 Cost.** che introduce un **limite costituzionale agli emolumenti dei componenti degli organi regionali**. Viene infatti disposto che tali emolumenti non possono comunque superare l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.

Si ricorda, infine, che sono in corso di esame, presso la I Commissione, proposte di legge ordinaria vertenti su materia analoga a quella delle proposte di legge costituzionale in commento (C. 1093 Grimoldi, C. 2409 Nuti, C. 2446 Piazzoni, C. 3140 Caparini e C. 3225 Richetti).

