

MICHELE AINIS

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma Tre

Parere *pro veritate* circa la legittimità costituzionale della bozza di delibera del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica, concernente la «Cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli onorevoli senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità»

(reso al Presidente del Senato della Repubblica)

SOMMARIO: 1. I termini della questione. – 2. Sulla competenza del regolamento parlamentare a disporre l'abrogazione parziale dei vitalizi. – 3. Sulla natura giuridica della perdita del vitalizio: non pena accessoria, bensì automatismo conseguente alla perdita dell'elettorato passivo. – 4. Sull'insussistenza di un diritto alla pensione dei parlamentari.

1. *I termini della questione.* – Il Presidente del Senato della Repubblica, on. sen. Pietro Grasso, chiede un parere *pro veritate* circa la legittimità costituzionale della bozza di delibera del Consiglio di presidenza del Senato, concernente la «Cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli onorevoli senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità».

La bozza di delibera viene espressamente motivata dall'«esigenza di introdurre una disciplina di forte moralizzazione dell'attività politica, evitando che ai parlamentari condannati per gravi reati siano erogati trattamenti assicurativi e previdenziali a carico del bilancio del Senato», e si compone di due articoli. A norma dell'art. 1, «È disposta la cessazione dell'erogazione dei trattamenti previdenziali erogati a titolo di assegno vitalizio o pensione a favore dei senatori cessati dal mandato che abbiano riportato: a) condanne definitive a pene

superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale e dagli articoli da 314 a 326 del codice penale; *b*) condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, così determinata ai sensi dell'art. 278 del codice di procedura penale». A norma dell'art. 2 vengono regolati gli effetti temporali della delibera, stabilendo che la sua applicazione investe i «senatori cessati dal mandato che, alla data di entrata in vigore della presente deliberazione, siano già stati condannati in via definitiva, o che, successivamente a tale data, riportino condanna definitiva per i delitti ivi elencati».

Per completezza, va altresì osservato che in una bozza precedente della delibera in questione veniva contemplato «il diritto alla restituzione in una unica soluzione della somma corrispondente ai contributi versati per i predetti trattamenti previdenziali, detratti gli importi già corrisposti sotto forma di assegno vitalizio o pensione». Quest'ultimo inciso è stato invece espunto dallo schema di deliberazione sottoposto al presente parere *pro veritate*.

A quali dubbi si espone l'innovazione normativa sulla quale dovrà esprimersi il Consiglio di presidenza del Senato? Gli elementi di criticità costituzionale vengono illustrati in un parere reso dal prof. Cesare Mirabelli, su incarico del Collegio dei Senatori Questori, il 19 febbraio 2015. In sintesi, verrebbero offesi il principio di stretta legalità delle pene, da cui discende l'incompetenza della fonte regolamentare a disciplinare la materia (art. 25 Cost.); il divieto di retroattività delle pene (art. 25 Cost.); il diritto alla retribuzione dell'attività lavorativa, cui si connette il diritto ai trattamenti previdenziali in caso di invalidità e vecchiaia (artt. 36 e 38 Cost., anche se il parere del prof.

Mirabelli cita erroneamente l'art. 37 Cost.); il principio di ragionevolezza, a causa della revoca di un diritto previdenziale in godimento (artt. 3 e 38 Cost). Tali conclusioni vengono sorrette, a propria volta, da una triplice premessa concettuale: *a*) l'indennità garantita dall'art. 69 Cost. consiste in una retribuzione del lavoro parlamentare; *b*) il vitalizio rappresenta una proiezione temporale dell'indennità; *c*) la perdita del vitalizio assume sostanzialmente la natura della pena accessoria. Ma in realtà questi tre enunciati vengono contraddetti da argomenti sistematici e dagli inequivocabili indirizzi della giurisprudenza costituzionale. Cadendo le premesse, cadono altresì le conclusioni.

2. Sulla competenza del regolamento parlamentare a disporre l'abrogazione parziale dei vitalizi. – I rilievi fin qui sommariamente esposti si dispongono attorno a due questioni: da un lato, la *forma* del provvedimento; dall'altro lato, i suoi *contenuti*. Vertono, insomma, sia sul «come», sia sul «cosa» provvedere.

Quanto al primo aspetto, entra in gioco l'idoneità della fonte regolamentare – che nella fattispecie s'iscrive nel *genus* dei regolamenti “minori” delle assemblee parlamentari – a disporre l'abrogazione dei vitalizi per alcune categorie di ex senatori. Ma è utile anzitutto precisare che i vitalizi trovano proprio in tale fonte la loro matrice normativa. Più in particolare, si tratta del «Regolamento per gli assegni vitalizi degli onorevoli senatori e loro familiari», approvato dal Consiglio di presidenza del Senato con deliberazione 30 luglio 1997, n. 51 (in sostituzione del precedente Regolamento del 1994), e poi modificato nel 2007, nel 2008, nel 2010; e del «Regolamento delle pensioni dei senatori», approvato dal Consiglio di presidenza del Senato con deliberazione 31 gennaio 2012, n. 113. Il primo s'applica ai

senatori cessati dal mandato prima del 31 dicembre 2011, rispetto ai quali continua ad operare il sistema previdenziale retributivo; il secondo s'applica dal 2012 in avanti, sostituendo il sistema contributivo al regime preesistente.

Insomma, la competenza a regolare i vitalizi è sempre stata esercitata – senza contestazioni di sorta – dal Consiglio di presidenza del Senato; e francamente suona un po' bizzarra la tesi di chi vorrebbe negarla in questa isolata fattispecie. Sarebbe come dire che il regolamento parlamentare può dettare norme, ma non può modificarle. E oltretutto si tratta di un argomento suicida, se avanzato per difendere i vitalizi degli ex senatori condannati: assumendo l'incompetenza della fonte regolamentare, ne deriverebbe l'illegittimità *tout cort* dei vitalizi, poiché essi sono stati istituiti – per l'appunto – da regolamenti del Senato.

In realtà vale il principio generale richiamato dal Presidente del Senato Pietro Grasso, nel suo appunto datato 25 febbraio 2015: «l'organo che produce una norma è l'unico che possa modificarla». A meno che non intervenga una fonte gerarchicamente sovraordinata, secondo il criterio della *lex superior*; ma nel caso dei regolamenti parlamentari tale fonte non può mai essere la legge, per la riserva di competenza dettata dall'art. 64 Cost. Come insegna una dottrina risalente (per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1978, pagg. 121 e 191), i regolamenti parlamentari costituiscono difatti «fonti separate» rispetto alla legge. Ne deriva che quest'ultima non può invadere la materia disciplinata dai regolamenti (da ultimo, Corte cost., sentenza n. 120 del 2014), perché altrimenti verrebbe offesa l'indipendenza costituzionalmente garantita a ciascun ramo del Parlamento (Corte cost., sentenza n. 231 del 1975): la legge è atto bicamerale, sicché la sua adozione causerebbe un'interferenza dell'una Camera nell'autonomia

dell'altra Camera. Ne deriva, in conclusione, che *l'unica fonte legittimata a sovrapporsi al regolamento parlamentare è la Costituzione medesima*, oppure una legge di revisione costituzionale.

Nel caso di specie, la norma costituzionale di riferimento consiste nell'art. 69: «I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge». Dunque la Costituzione non menziona affatto i vitalizi, istituto di pura creazione regolamentare; dunque i vitalizi non ricadono nella riserva di legge disposta dall'art. 69 Cost. (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*). Depone del resto, in questo senso, un passaggio della sentenza costituzionale n. 289 del 1994 (punto 3 della motivazione): la disciplina dei vitalizi spettanti agli ex parlamentari «ha trovato la sua origine in una forma di mutualità (Casse di previdenza per i deputati ed i senatori istituite nel 1956) che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro *un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere*». E non è senza significato che la stessa legge attuativa dell'art. 69 Cost. (l. 31 ottobre 1965, n. 1261) rinvii a sua volta la determinazione dell'indennità parlamentare ad altrettante delibere degli Uffici di presidenza delle Camere, fissando soltanto un tetto massimo (ossia il trattamento economico riconosciuto ai Presidenti di Sezione della Corte di cassazione). Insomma: il costituente aveva rimesso al legislatore la misura dell'indennità, quest'ultimo invece l'ha rimessa alla fonte regolamentare, in omaggio all'autonomia delle due assemblee parlamentari.

Da ultimo, è appena il caso di ricordare che la speciale protezione di cui godono i regolamenti parlamentari li sottrae perfino al giudizio di legittimità costituzionale. L'insindacabilità degli *interna corporis acta* delle Camere corrisponde infatti a

principi di sistema (G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, pag. 185), e venne affermata dal tribunale costituzionale fin dagli albori della sua giurisprudenza. La sentenza “capofila” è la n. 9 del 1959; più di recente, tale orientamento si è cristallizzato attraverso le decisioni nn. 154 del 1985, 444 e 445 del 1993, 120 del 2014. Di più: «lo statuto di garanzia delle assemblee parlamentari» rende ciascuna Camera arbitra non solo della formazione, ma altresì dell’interpretazione delle norme regolamentari e subregolamentari (sentenza n. 78 del 1984); impedisce controlli giudiziari sulla loro applicazione (sentenza n. 379 del 1996); si proietta sull’autonomia finanziaria e contabile, sottraendola a sua volta a ogni controllo esterno (sentenza n. 129 del 1981); vieta il sindacato di costituzionalità sui regolamenti parlamentari tanto come oggetto, quanto come parametro del giudizio incidentale (sentenza n. 78 del 1984).

Da qui le «quattro virtù cardinali» dei regolamenti interni delle Camere, da qui il loro statuto di specialità che li rende impermeabili rispetto alla funzione legislativa (M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l’autodichia)*, in «Osservatorio costituzionale» dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, ottobre 2014, pag. 6; più in generale, G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano 1986). E in conclusione è utile sottolineare – in relazione al quesito su cui verte il presente parere – che la giurisprudenza costituzionale ha esteso le garanzie di cui fruiscono i regolamenti “maggiori” delle Camere (ossia quelli adottati con la maggioranza assoluta prescritta dall’art. 64 Cost.) anche ai regolamenti “minori”, inclusi quelli approvati dall’Ufficio di presidenza, che al riguardo esercita le potestà di auto-organizzazione desumibili dall’art. 63 Cost. (G. MALINCONICO,

L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta, in «Federalismi», 2014, n. 2, pag. 7).

3. *Sulla natura giuridica della perdita del vitalizio: non pena accessoria, bensì automatismo conseguente alla perdita dell'elettorato passivo.* – Quanto agli aspetti sostanziali della delibera che verrà sottoposta all'Ufficio di presidenza del Senato, viene in rilievo innanzitutto il carattere afflittivo della perdita del vitalizio corrisposto agli ex senatori condannati in via definitiva per una serie di gravi reati. Si tratterebbe, più precisamente, di una «pena accessoria», per giunta con effetti retroattivi. Da qui la sua incostituzionalità, per violazione dell'art. 25 Cost.; da qui, ancora una volta, l'incompetenza della fonte regolamentare, giacché solo la legge può disporre nuove pene, e comunque mai per fatti accaduti nel passato.

Questa ricostruzione travisa la natura giuridica del vitalizio, travisa la *ratio* dell'indennità, ma soprattutto travisa lo *status* dei parlamentari. Il vitalizio deriva dall'indennità, l'indennità deriva dall'appartenenza a un'assemblea legislativa, l'appartenenza è subordinata al possesso di particolari requisiti prescritti dalla Costituzione. Ogni istituto è racchiuso nell'altro, come in un gioco di scatole cinesi. E la scatola maggiore viene disegnata da due norme costituzionali. Art. 54: «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed *onore*». Art. 48: «Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di *indegnità morale* indicati dalla legge». E il diritto di voto a sua volta ricomprende sia l'elettorato attivo, sia quello passivo (Corte cost., sentenze nn. 235 del 1988 e 132 del 2001). Dunque la nostra Carta esige un connotato etico, per l'esercizio della funzione parlamentare; demandandone poi la specificazione all'operato del legislatore.

Questo significa che l'indegnità morale evocata dall'art. 48 Cost., come pure l'onorabilità cui si riferisce l'art. 54 Cost., dipendono a loro volta dal costume, dallo spirito dei tempi (*Zeitgeist*), di cui la legge è termometro e riflesso; e infatti, un tempo, s'applicavano nei confronti dei falliti, vietandone l'accesso al Parlamento. Però quando il legislatore le codificò, divengono un requisito per venire eletti, né più né meno dell'età. Contestarne l'incostituzionalità è come farlo rispetto alla norma che impedisce ai sedicenni o agli stranieri di votare. A meno che non venga introdotta una discriminazione irragionevole, per esempio contro gli omosessuali; ma non è certo questo il caso. Anzi: il cittadino che si macchi di gravi reati diventa per ciò stesso uno straniero, rispetto alla cittadinanza parlamentare. Privarlo della possibilità di candidarsi alle elezioni, o se già eletto di mantenere il seggio, o se ex parlamentare di continuare a percepire il vitalizio, non è che un atto dovuto, per porre le istituzioni in sintonia con la sensibilità sociale che caratterizza il nostro tempo. Come ha osservato la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 25 del 2002), *tali misure si rendono necessarie per scongiurare la «perdita dell'immagine degli apparati pubblici»*.

Questo nuovo *ethos* collettivo si manifesta già durante i primi anni Novanta, in coincidenza con le inchieste giudiziarie di «Tangentopoli» che mutarono il paesaggio politico, allevando la cosiddetta «seconda Repubblica». E non a caso, il suo riflesso istituzionale altera il trattamento normativo fin lì riconosciuto a deputati e senatori, depurandolo da una serie di prerogative che a quel punto apparvero – agli occhi della pubblica opinione – come altrettanti privilegi. Sicché tale processo investe fin da subito sia le garanzie apprestate dagli artt. 68 e 69 Cost. – due norme strettamente collegate, sotto un profilo sistematico (R. MORETTI, *sub* art. 69, in «Commentario breve alla

Costituzione», a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova 1990, pag. 420) – sia le condizioni d’eleggibilità.

Così, la legge cost. 29 ottobre 1993, n. 3, modifica in senso restrittivo l’art. 68 della Costituzione, cancellando l’immunità dagli arresti, che in passato agiva pur in presenza d’una sentenza definitiva di condanna. Così, il trattamento economico dei parlamentari subisce progressive contrazioni (per esempio attraverso l’art. 26 della legge n. 724 del 1994, che eliminò l’esenzione fiscale di cui godeva l’indennità parlamentare), insieme a quello dei dipendenti delle Camere (cui un recente intervento degli Uffici di presidenza ha imposto tagli e tetti massimi). Così, la legge n. 16 del 1992 (poi ripetutamente interpolata, fino al riordino operato dal Testo unico sugli enti locali del 2000) introduce l’istituto dell’incandidabilità nelle elezioni locali e regionali; mentre la «legge Severino» (d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235) lo estende alle elezioni nazionali, vietando la candidatura ai colpevoli di delitti non colposi di particolare gravità. Parallelamente, anche la giurisprudenza costituzionale corregge in senso restrittivo i propri orientamenti circa lo *status* dei parlamentari; ne offrono prova, per esempio, le sentenze nn. 10 e 11 del 2000, che segnano una svolta nel regime dell’insindacabilità (A. PACE, *L’art. 68 comma 1 Cost. e la “svolta” interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2000, pagg. 85 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica*, Torino 2005, pagg. 181 ss.).

Questa vicenda illustra nel modo più eloquente come il diritto parlamentare – «diritto politico» per definizione – non possa mai staccarsi dai processi politici e sociali; sul piano giuridico, se ne traggono altresì conclusioni indubitabili circa la legittimità della proposta di delibera che è oggetto del presente parere. Poiché tale proposta discende – come un frutto

dall'albero – dall'incandidabilità prescritta attraverso il d. lgs. n. 235 del 2012, la legittimità costituzionale dell'una reca in sé la legittimità costituzionale dell'altra. E la conclusione è presto detta: *la perdita del vitalizio non si configura come pena accessoria, bensì come automatismo conseguente alla perdita dell'elettorato passivo*. In questo caso viene insomma in evidenza un requisito elettorale, non una sanzione.

Ne è prova, del resto, un nutrito filone dottrinale, che situa l'istituto dell'incandidabilità fra le cause d'ineleggibilità (tra gli altri, M. FIORILLO, *Le nuove cause di incandidabilità, sospensione e decadenza nell'ordinamento delle Regioni e degli altri enti locali: legge 18 gennaio 1992, n. 16*, Istituto di studi sulle Regioni, Roma 1994, pagg. 27 ss.; F. PINTO, *Principi generali ed elettorato passivo*, in F. Pinto-S. D'Alfonso, «Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità e *status* degli amministratori locali», Rimini 2001, pagg. 73 ss.; P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2007, pag. 158 s.; N. LUPO-G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in Aa.Vv., «La legislazione elettorale italiana», a cura di C. D'Alimonte e C. Fusaro, Bologna 2008, pagg. 252 ss.; F. SCUTO, *La nuova dimensione dell'incandidabilità estesa alla totalità delle cariche elettive e di governo*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2013, n. 4, pagg. 2 ss.). Ne è prova, soprattutto, una consolidata giurisprudenza costituzionale, dove l'incandidabilità viene raffigurata come «una particolarissima causa di ineleggibilità», con la differenza che mentre il candidato ineleggibile può rimuovere l'impedimento all'elezione, chi versa in condizioni d'incandidabilità viceversa non può farlo, sicché la sua elezione è sempre nulla (Corte cost., sentenze nn. 407 del 1992, 118 e 295 del 1994, 141 del 1996, 132 del 2001, 84 del 2006).

Per tale ragione, il meccanismo dell'incandidabilità è più stringente rispetto all'ineleggibilità: quest'ultima resta pur sempre soggetta alla valutazione delle Camere successivamente alle elezioni; invece la sussistenza di una causa di non candidabilità agisce nella fase pre-elettorale, comportando la cancellazione dalla lista dei candidati (M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in «Federalismi», 2013, n. 16). L'unica valutazione spetta pertanto alla Consulta, circa la ragionevolezza della compressione operata dal legislatore – attraverso le diverse cause d'incandidabilità – sul diritto all'elettorato passivo, protetto dall'art. 51 Cost. E la Consulta vi ha provveduto nel 1996, dichiarando l'incostituzionalità dell'esclusione dalle cariche elettive dei cittadini su cui non fosse ancora intervenuta una sentenza di condanna irrevocabile (Corte cost., sentenza n. 141 del 1996, poi confermata dalla sentenza n. 206 del 1999); mentre deve ancora pronunciarsi sulla decadenza di diritto che colpisce gli amministratori locali condannati con sentenza non definitiva, a norma degli artt. 10 e 11 del d. lgs. n. 235 del 2012 (questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Campania, sez. I, con ordinanza 22 ottobre 2014). Ma la bozza di delibera discussa in questa sede non sottrae i vitalizi agli ex parlamentari non ancora condannati in via definitiva, insomma non s'infrange contro la presunzione d'innocenza (art. 27 Cost.), e dunque non s'espone – neppure sotto tale angolatura – a censure d'incostituzionalità.

Ciò che più conta, la giurisprudenza costituzionale ha fugato ormai da tempo qualsiasi dubbio circa il rilievo penale dell'incandidabilità. Come si legge a chiare lettere nella sentenza n. 132 del 2001 (punto 2 della motivazione): «Le fattispecie di “incandidabilità”, e quindi di ineleggibilità, previste dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, e successive modificazioni, si

collocano su un piano diverso, quanto a *ratio* giustificativa, rispetto a quello delle pene, principali ed accessorie. Esse *non rappresentano un aspetto del trattamento sanzionatorio penale derivante dalla commissione del reato, e nemmeno una autonoma sanzione collegata al reato medesimo, ma piuttosto l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate*, stabilito, nell'esercizio della sua discrezionalità, dal legislatore, al quale l'art. 51, primo comma, della Costituzione, demanda appunto il potere di fissare "i requisiti" in base ai quali i cittadini possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». E ancora: «In questi casi la condanna penale definitiva, al di là degli effetti penali ad essa propri, che seguono il regime per essi previsto dalla legge, costituisce presupposto oggettivo dell'operatività di un effetto ulteriore: in una logica che non è più quella del trattamento penale dell'illecito commesso, ma piuttosto quella della determinazione di condizioni – nella specie, l'avvenuto accertamento definitivo della commissione di un delitto – che non consentono, a giudizio del legislatore, e in vista di esigenze attinenti alle cariche elettive e all'esercizio delle relative funzioni, l'accesso alle medesime cariche».

Questa linea interpretativa è stata ribadita poi dalla Consulta in molteplici occasioni (per esempio nelle sentenze nn. 25 del 2002 e 352 del 2008, dove l'incandidabilità viene collegata al «venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo»), e fa perno sugli attributi di dignità morale che la Costituzione pretende da chi si sottoponga allo scrutinio popolare (sentenze nn. 407 del 1992, 197 e 288 del 1993, 118 e 295 del 1994). Attributi che per definizione mancano in quanti si siano resi colpevoli dei reati indicati dalla «legge Severino» e dalla bozza di delibera sottoposta all'Ufficio di presidenza del Senato: delitti di mafia,

omicidio, terrorismo, strage, peculato, corruzione, traffico di stupefacenti, violenza sessuale e via elencando. *Ma se l'incandidabilità – originaria o sopravvenuta – non esprime una pena accessoria, a maggior ragione non può esprimerla la perdita del vitalizio, che ne costituisce la diretta conseguenza.* Sarebbe del tutto illogico, difatti, configurare l'esistenza di una pena, per così dire, subaccessoria senza la pena accessoria.

Da qui un'ultima e decisiva conclusione. Nel caso di specie non viene affatto in gioco un problema di retroattività della sanzione penale (vietata dall'art. 25 Cost.), trattandosi per l'appunto di un requisito elettorale, non d'una sanzione. Se domani una legge innalzasse da 25 a 35 anni l'età per diventare deputato, forse che i ventenni d'oggi ne sarebbero immuni? Evidentemente no, ed è quindi altrettanto evidente che *la perdita del vitalizio non può che operare senza cesure temporali*, senza distinguere fra un prima e un dopo rispetto alla sua entrata in vigore, senza dividere in due categorie (i "salvati" e i "dannati") gli ex senatori colpevoli del medesimo reato. Non solo perché allora questa misura diverrebbe politicamente sterile, ma soprattutto perché ciò la renderebbe giuridicamente irragionevole. È dunque quantomai opportuno confermare l'art. 2, comma 2, della bozza di delibera, che ne configura il regime temporale proiettandone gli effetti su tutti i senatori cessati dal mandato, senza distinguere fra una legislatura e l'altra.

Agisce infatti, in questo caso, un principio generale, identificato sia dalla Corte di Cassazione che dal Consiglio di Stato. La prima, con riferimento alle norme sull'incandidabilità alle cariche regionali e locali, ha affermato che «le nuove disposizioni devono essere applicate anche ove le situazioni sanzionate si siano verificate ben prima della entrata in vigore della legge sopravvenuta, non venendo in gioco alcun profilo di retroattività della disposizione» (Cassaz., ordinanza n. 321 del 6

aprile 2005; e con accenti analoghi le pronunzie nn. 9087, 10700, 10741, 10744 del 1993, nonché 9953 del 1994). Il secondo, proprio in riferimento alla «legge Severino», ha aggiunto che «non solo non si tratta affatto di misure di natura sanzionatoria penale, ma neppure di sanzioni amministrative o di disposizioni in senso ampio sanzionatorie», bensì di «un effetto di natura amministrativa che, in applicazione della disciplina generale dettata dall'art. 11 delle preleggi sull'efficacia della legge nel tempo, regola *naturaliter* le procedure amministrative che si dispieghino in un arco di tempo successivo» (Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 695 del 6 febbraio 2013).

4. *Sull'insussistenza di un diritto alla pensione dei parlamentari.*

– Il secondo dubbio sul merito del provvedimento qui in esame chiama in causa la tutela costituzionale del lavoro. Dal lavoro, infatti, discende il diritto alla retribuzione; l'indennità configurerebbe per l'appunto la specifica retribuzione del lavoro parlamentare; il vitalizio – come ogni trattamento pensionistico – consisterebbe quindi in una retribuzione differita, in quanto tale insopprimibile ai sensi dell'art. 38 Cost.

Ma è un «lavoro» quello dei parlamentari? Se lo fosse, dovrebbe dirsi altrettanto per il mandato del Capo dello Stato o del Presidente del Consiglio, con il risultato di banalizzarne la funzione. Viceversa contro tale conclusione s'oppongono argomenti storici, logici, sistematici, nonché di stretto diritto positivo. In Assemblea costituente, com'è noto, si sviluppò un contrasto fra comunisti e democristiani già sull'art. 1. I primi – attraverso un intervento di Togliatti – proposero la formula: «L'Italia è una Repubblica democratica di lavoratori». I secondi – per bocca di Fanfani – avanzarono una dizione diversa: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro» (cfr. riassuntivamente *La Costituzione della Repubblica italiana*

illustrata con i lavori preparatori, a cura di V. Falzone-F. Palermo-F. Cosentino, Milano 1979, pagg. 25 ss.). Prevalse la seconda opzione, ma il lavoro, i lavoratori, le lavoratrici, rimane l'espressione più frequentemente ripetuta nella Carta del 1947 (dopo la parola «legge», per ovvie ragioni). A partire dal comma 2 dell'art. 3, che pone l'accento sulla «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». E non è senza importanza il significato che i nostri Padri fondatori intendevano attribuire al termine in questione: «lavoratori manuali e lavoratori intellettuali» (Togliatti); «prestatori d'opera, lavoratori del capitale e proprietari terrieri» (Lucifero); o in generale «lavoratori privati e lavoratori pubblici».

Insomma, a nessuno dei costituenti venne in mente che il «lavoro» su cui essi stavano edificando la Repubblica potesse coincidere con la rappresentanza elettorale. E del resto basterebbe qualche semplice interpolazione testuale per ottenerne la riprova. Proprio rispetto all'art. 3, poc'anzi richiamato: avrebbe forse avuto qualche senso logico disporre «l'effettiva partecipazione di tutti i *parlamentari* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»? O rispetto all'art. 4, l'architave su cui poggia il valore costituzionale del lavoro (Corte cost., sentenza n. 13 del 1961). Il suo significato, secondo la giurisprudenza costituzionale e la dottrina più autorevole, consiste in una direttiva rivolta ai pubblici poteri per favorire la piena occupazione (Corte cost., sentenza n. 248 del 1986. E fra i costituzionalisti C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica* (1953), in «Raccolta di scritti», Milano 1972, III, pag. 143; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1982, pag. 488; A. PIZZORUSSO, *Manuale di Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli 1997, pag. 301; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, ediz.

a cura di G. Silvestri, Milano 2013, pag. 613). Ma che senso avrebbe predicare la piena occupazione dei parlamentari?

In realtà nessuna delle accezioni proposte dalla letteratura giuspubblicistica circa il concetto di lavoro si presta all'attività parlamentare. Né l'interpretazione più estensiva, che lo identifica in qualunque attività finalizzata allo scambio di beni e di servizi, comprendendovi sia il lavoro subordinato, sia il lavoro autonomo (M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del diritto al lavoro*, in «Rivista giuridica del lavoro», 1948, pagg. 3 ss.; V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in «Rivista giuridica del lavoro», 1951, pagg. 161 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto del lavoro*, Roma-Bari 2003, pagg. 9 ss.). Né, a maggior ragione, l'interpretazione restrittiva, che dall'area semantica del lavoro tende a escludere l'attività imprenditoriale (G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in Aa.Vv., «Il sindacato e la riforma della Repubblica», Roma 1997, pagg. 80 ss.; A. APOSTOLI, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Milano 2005, pag. 68), anche sulla scia di un antico orientamento della Consulta (Corte cost., sentenze nn. 3 del 1957, 13 del 1961 e 54 del 1967). Quale che sia l'interpretazione preferibile, resta comunque fermo un minimo comun denominatore: il lavoro consiste in un'«attività economica produttiva» (A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, pag. 301), ed è evidente che l'attività parlamentare si consuma nella sfera politica, non già in quella economica.

Se lo svolgimento del mandato parlamentare non costituisce una forma di lavoro, ne consegue che l'indennità parlamentare non è una retribuzione. Come peraltro disse, con toni perentori, il Presidente Ruini in Assemblea costituente: «L'indennità non è uno stipendio» (R. MORETTI, *sub art. 69, cit.*, pag. 420). Sicché fu rigettata la proposta di Calamandrei, che

voleva trasformarla in un trattamento integrativo per i parlamentari sprovvisti di altri redditi. E come d'altronde suggerisce la *ratio* medesima dell'istituto. Agli albori del parlamentarismo, gli eletti venivano sovvenzionati dai propri elettori; ma quando crebbe il prestigio delle assemblee rappresentative, la loro carica diventò gratuita. L'indennità introdotta a partire dalle Costituzioni francesi rivoluzionarie assunse viceversa i connotati di un contributo erogato dallo Stato per garantire l'indipendenza dei parlamentari; e in questi termini è stata recepita anche dall'art. 69 della Costituzione italiana. Considerarla semplicemente uno stipendio significa, perciò, riesumare concezioni arcaiche del parlamentarismo.

Non che manchi qualche voce tendente a raffigurare l'indennità come una retribuzione, e più precisamente come «controprestazione pecuniaria di un rapporto temporaneo di impiego pubblico» (L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2008, pag. 66). Ma tale opinione viene ulteriormente contraddetta da elementi di diritto positivo e da varie pronunzie giurisprudenziali. Quanto al primo aspetto – come puntualmente osserva l'appunto del Presidente del Senato Pietro Grasso, datato 25 febbraio 2015 – deputati e senatori possono assentarsi, o anche astenersi del tutto dall'attività parlamentare, senza l'obbligo di giustificarsi e senza per questo perdere il diritto a percepire la propria indennità; ciò che evidentemente configura il rapporto con l'istituzione cui appartengono in modo ben diverso da un rapporto di lavoro. E d'altronde la stessa legge n. 1261 del 1965 – che regola in via di principio la materia – non soltanto svincola l'indennità dalla presenza in aula o in commissione (art. 1), ma svincola pure la diaria dalle presenze effettive, benché quest'ultima debba calcolarsi «sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese»; a norma dell'art. 2, difatti, gli Uffici di presidenza «possono» (e

non “devono”) «stabilire le modalità per le ritenute da effettuarsi per ogni assenza dalle sedute dell’Assemblea e delle Commissioni».

Ma è dalla giurisprudenza che provengono le indicazioni più univoche e più nette. A proposito dell’indennità di carica, la Corte costituzionale da un lato ha «escluso qualsiasi assimilazione alla retribuzione connessa a rapporto di pubblico impiego»; dall’altro, non ha mancato d’osservare che «l’indennità percepita dai parlamentari ha sempre assunto, nei presupposti e nelle finalità, connotazioni distinte da detta retribuzione» (Corte cost., sentenze nn. 289 del 1994, 52 e 454 del 1997). Mentre a sua volta la Corte di Cassazione si è riferita a «un’indennità di carica goduta in virtù di un mandato pubblico, con caratteri, criteri e finalità ben diverse da quelle proprie della retribuzione connessa ad un rapporto di lavoro» (Cassaz., sez. I civ., sentenza n. 10177 del 2012).

Da qui la conclusione: *se l’indennità non è una retribuzione, ne deriva che il vitalizio non è una pensione, intesa come retribuzione differita*. La sua revoca non implica perciò alcuna lesione dell’art. 38 Cost., che garantisce la pensione dei lavoratori, e soltanto quella dei lavoratori. E non ha alcuna rilevanza il *nomen iuris* con cui i regolamenti parlamentari abbiano via via denominato il vitalizio, sviluppando una fantasia semantica che non ha mai alterato la sostanza dell’istituto (se non per il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo). Come peraltro ha dichiarato pure la Consulta, in relazione agli assegni vitalizi dei consiglieri regionali: «la denominazione poco interessa, risolvendosi in indennità-assegni vitalizi corrisposti dopo la cessazione dalla carica, ricollegati a fondo istituito per la carica elettiva, con contribuzione nel periodo della carica stessa, e completamente differenti da

indennità di buonuscita o fine rapporto, istituti tipici del lavoro dipendente» (Corte cost., ordinanza n. 412 del 2000).

Questa stessa giurisprudenza detta infine la risposta ai dubbi di legittimità che investono l'art. 38 Cost. Basta metterne in fila le pronunzie, una dopo l'altra. Corte costituzionale, sentenza n. 289 del 1994: non c'è lesione del principio d'eguaglianza a causa del diverso trattamento economico «concesso a posizioni sostanzialmente identiche, quali sarebbero, da un lato, quelle dei titolari di assegni vitalizi goduti in conseguenza della cessazione di determinate cariche e, dall'altro, quelle dei titolari di pensioni ordinarie derivanti da rapporti di impiego pubblico. Tra le due situazioni – nonostante la presenza di alcuni profili di affinità – *non sussiste, infatti, una identità né di natura né di regime giuridico*, dal momento che l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, *connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego*». Corte di Cassazione, sez. V civ., sentenza n. 20538 del 2010: il vitalizio spettante ai parlamentari cessati dal mandato rappresenta «un *unicum* specifico e particolare». Ancora Cassazione, sez. trib., sentenza n. 23793 del 2010: «*l'eletto ad una pubblica carica non ha certamente rapporto di lavoro con l'ente che rappresenta*», sicché sussiste una «diversità sostanziale e giuridica dell'istituto del vitalizio rispetto ad un trattamento previdenziale o pensionistico conseguente ad un rapporto di lavoro, pubblico o privato».

Per questa somma di ragioni, l'Ufficio di presidenza del Senato non incontra perciò alcun limite costituzionale ove intenda revocare il vitalizio ai senatori condannati per gravi

fattispecie di reato. Anzi: in qualche misura *deve* farlo, per una ragione di etica costituzionale, se non di diritto costituzionale. Ne è prova ulteriore la legge 28 giugno 2012, n. 92, il cui art. 2 ha già previsto la possibilità di revocare una serie di prestazioni previdenziali ai cittadini condannati per alcuni gravissimi delitti; ed è pressoché superfluo aggiungere che la Costituzione italiana (ai sensi degli artt. 48 e 54) è ben più esigente con i parlamentari rispetto ai comuni cittadini, circa l'integrità morale richiesta per assolvere la loro specifica funzione. Ne è prova conclusiva una recente decisione della Corte costituzionale, che ha fatto salva l'analogia misura disposta dall'art. 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito in legge n. 213 del 2012) nei confronti delle Regioni, obbligandole a non erogare il vitalizio ai consiglieri regionali condannati in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione (Corte cost., sentenza n. 23 del 2014).

L'unico aggiustamento che si ritiene di proporre in questa sede consiste nel ripristino della prima bozza di delibera, nella parte in cui si contemplava «il diritto alla restituzione in una unica soluzione della somma corrispondente ai contributi versati per i predetti trattamenti previdenziali, detratti gli importi già corrisposti sotto forma di assegno vitalizio o pensione». Quella prima versione del testo qui in esame deve infatti reputarsi più soddisfacente rispetto a un principio di equità, determinando la restituzione dei contributi corrisposti dagli ex senatori che perderanno il vitalizio.

MICHELE AINIS

Dato in Roma, 22 marzo 2015