

*Prof. Sabino Cassese*  
*Giudice emerito della Corte costituzionale*  
*Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa*

*via Giacinta Pezzana 110, 00197 Roma*  
*tel. 06 8086532*  
*sabino@sabinocassese.eu*

Roma, 24 marzo 2015

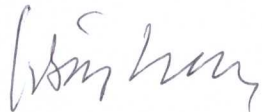
Collegio dei Senatori Questori

Senato della Repubblica

Roma

In relazione alla richiesta di codesto Collegio in data 19.3.15, prot. N. 1474/CQ di fornire un parere sulla cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore dei Senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità, allego un «Parere sulla “cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore dei senatori che abbiano riportato condanne per particolari reati”».

Cordiali saluti



*Prof. Sabino Cassese*  
*Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa*  
*Giudice emerito della Corte costituzionale*

*via Giacinta Pezzana 110*  
*00197 Roma*  
*tel. 06 8086532*  
*sabino@sabinocassese.eu*

**Parere sulla “cessazione dell’erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore dei senatori che abbiano riportato condanne per particolari reati”**

Sommario:

1. Il quesito
2. La natura giuridica delle prestazioni di cui si dispone la “cessazione”
3. La natura formale e sostanziale del provvedimento che dispone la “cessazione”
4. Gli effetti temporali della “cessazione”
5. La procedura con la quale l’effetto di “cessazione” si produce
6. Conclusioni

## **1. Il quesito**

Con comunicazione del 19.3.15, prot. N. 1474/CQ, il Collegio dei Senatori Questori del Senato della Repubblica chiede un parere “circa eventuali criticità di una normativa per la cessazione dell’erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore dei Senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità”. “Il parere dovrebbe descrivere le eventuali censure di legittimità che potrebbero essere mosse alle disposizioni contenute nell’allegato schema di deliberazione”.

Alla richiesta è allegata uno schema di Deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato. Questo ha lo scopo di “introdurre una disciplina di forte moralizzazione dell’attività politica” e dispone 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, co. 3bis e 3quater, 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”.

Per rispondere al quesito, bisogna innanzitutto individuare la natura delle prestazioni di cui si dispone la “cessazione” e dei diritti ad esse connessi. In secondo luogo, stabilire quale natura giuridica, formale e sostanziale, abbia la “cessazione” o privazione. In terzo luogo, verificare gli effetti temporali della “cessazione”. Infine, individuare la procedura con la quale l'effetto di “cessazione” si produce.

## **2. La natura giuridica delle prestazioni di cui si dispone la “cessazione”**

Lo schema di deliberazione prevede la cessazione dell'erogazione dei “trattamenti previdenziali erogati a titolo di assegno vitalizio o di pensione”.

Non vi sono dubbi circa la natura della pensione. Questa è oggetto di un vero e proprio diritto soggettivo di carattere

pubblico a una prestazione di dare che sorge in presenza di determinati presupposti. Ha la sua base nell'art. 38 Cost., secondo il quale i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. L'erogazione della pensione non è atto di liberalità o privilegio, ma trattamento obbligatorio previsto dalla Costituzione. Soggetti pubblici sono vincolati alla erogazione durevole di somme di denaro a favore di privati quando si realizzino le condizioni previste dalle norme. Il diritto alla pensione è improntato alla automaticità delle prestazioni, sancito dall'art. 2116 cod. civ., per cui queste sono "dovute al prestatore di lavoro" anche in casi di non regolare versamento dei contributi da parte del datore di lavoro.

Le pensioni pubbliche a favore del personale civile e militare, poi, sono rette dal principio che è stato chiamato dell'"intangibilità" (insequestrabilità, imprescrittibilità, impignorabilità, incedibilità, revocabilità solo in casi specificamente indicati dalle norme), principio che discende da numerose norme e da pronunce della Corte costituzionale che

hanno dichiarato illegittime norme sulla riduzione o sulla perdita del diritto a pensione (sentenze 3/66, 78/67, 112/68).

Si legga quanto stabilì la Corte costituzionale con la sentenza 3/66: *“Con riferimento all'art. 36, è da osservare che la retribuzione dei lavoratori - tanto quella corrisposta nel corso del rapporto di lavoro, quanto quella differita, a fini previdenziali, alla cessazione di tale rapporto, e corrisposta, sotto forma di trattamento di liquidazione o di quiescenza, a seconda dei casi, allo stesso lavoratore e ai suoi aventi causa - rappresenta, nel vigente ordine costituzionale (che, tra l'altro, l'art. 1 della Costituzione definisce fondato sul lavoro), una entità fatta oggetto, sul piano morale e su quello patrimoniale, di particolare protezione. L'art. 36 garantisce espressamente il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato ed in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. E non appare compatibile con i principi ispiratori di questo precetto costituzionale collegare indiscriminatamente (come fa l'art. 28, n. 5, del Codice penale, integrato dall'art. 29), per il personale degli enti*

*pubblici e i loro aventi causa, la perdita di tale diritto al fatto che il titolare di esso abbia riportato la condanna a una certa pena detentiva. La Corte non intende escludere in via assoluta la possibilità di misure del genere di quella in esame a carico di trattamenti economici traenti titolo da un rapporto di lavoro. Non può ritenersi conforme alla Costituzione però che una sanzione siffatta venga collegata puramente e semplicemente all'entità della pena detentiva inflitta, così come attualmente dispone l'art. 29 del Codice penale”.*

I principi ora esposti – da cui è conseguita la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 28.5 cod. pen. “limitatamente alla parte in cui i diritti in esso previsti traggono titolo da un rapporto di lavoro” - si applicano anche ai parlamentari, anche se essi non sono lavoratori subordinati, ma, secondo una antica e giuridicamente obsoleta definizione, “funzionari onorari”.

Più complessa la definizione dell’assegno vitalizio. La Corte costituzionale, con sent. 289/94, sulla base del regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari del 30.10.68 e successive modifiche, è giunta alla

conclusione che tra assegno vitalizio e pensione, “*nonostante la presenza di alcuni profili di affinità - non sussiste ... 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. La diversità tra assegno vitalizio e pensione - pur variando in relazione alla diversa tipologia dei vitalizi previsti dalla legislazione in vigore - assume, d'altro canto, un'evidenza particolare in relazione ai vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato, dal momento che questo particolare tipo di previdenza 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 (v. il regolamento della previdenza per i deputati, approvato il 30 ottobre 1968, con successive modificazioni, ed il regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari, approvato il 23 ottobre 1968, con successive modificazioni). L'evoluzione che, nel corso del tempo, ha caratterizzato questa particolare forma di previdenza ha condotto anche a configurare l'assegno vitalizio - secondo quanto è emerso dai dati acquisiti presso la Presidenza delle due Camere - come istituto che, nella sua disciplina positiva, ha recepito, in parte, aspetti riconducibili al modello pensionistico e, in parte, profili tipici del regime delle assicurazioni private. Con una tendenza che di recente ha accentuato l'assimilazione del regime dei contributi a carico dei deputati e dei senatori a quello proprio dei premi assicurativi (v., in particolare, la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 61/93 e del Consiglio di presidenza del Senato n. 44/93, dove si stabilisce, a fini fiscali, di includere i contributi stessi nella base imponibile dell'indennità parlamentare "in analogia ai premi assicurativi destinati a costituire le rendite vitalizie")”.

I tratti che contraddistinguono l'assegno vitalizio rispetto alla pensione, già mutati, dopo la citata sentenza, con il "Regolamento per gli assegni vitalizi degli onorevoli senatori e loro familiari" del 30.7.1997 n. 51 e successive modificazioni (questo stabiliva l'obbligatorietà della contribuzione e la reversibilità a favore dei superstiti), è ulteriormente mutato con il "Regolamento delle pensioni dei senatori" 31.1.12, n. 113, che ha assorbito la disciplina degli assegni vitalizi, pur prevedendo che quella del 1997 continui ad applicarsi ai senatori il cui mandato sia cessato prima della fine del 2011.

Il regolamento vigente fa riferimento al "trattamento previdenziale", con lo scopo proclamato di equipararlo a quello dei dipendenti pubblici e introduzione del calcolo contributivo analogo a quello degli impiegati pubblici. Il trattamento pensionistico spetta al compimento dei 65 anni. La stessa denominazione di assegno vitalizio scompare. Vengono conservati gli assegni vitalizi maturati al 2011, regolati dalla disciplina interna del 1997, come successivamente modificata, per accentuare il carattere previdenziale dell'istituto

(commisurazione all'attività, età per la percezione, reversibilità, trattamento fiscale).

Questa evoluzione dell'istituto ha accentuato i caratteri propri del modello pensionistico, che sono divenuti prevalenti rispetto a quelli tipici delle assicurazioni private.

L'analisi finora condotta consente di concludere che la "cessazione" sarebbe disposta nei confronti di un istituto di carattere previdenziale, come d'altra parte confermato dallo stesso schema di deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato, che riguarda "l'erogazione dei trattamenti previdenziali". Ne consegue che, anche a non voler accedere all'idea della "intangibilità" delle prestazioni, i provvedimenti di privazione debbano avere un fondamento ed essere adottati con procedure che rispettino il carattere di diritto soggettivo costituzionalmente tutelato della situazione soggettiva che si vorrebbe limitare.

### **3. La natura formale e sostanziale del provvedimento che dispone la "cessazione"**

Accertato su quale “bene giuridico” andrebbe ad incidere il provvedimento che dispone la “cessazione”, occorre ora considerare la natura formale e sostanziale dell’atto che la disporrebbe.

La Deliberazione sarebbe presa dal Consiglio di Presidenza del Senato, in base all’art. 12 del regolamento del Senato. Questo regola le attribuzioni dell’organo nel modo seguente: *“Il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, delibera il progetto di bilancio del Senato, le variazioni degli stanziamenti dei capitoli ed il conto consuntivo; approva il Regolamento della biblioteca e il Regolamento dell’archivio storico del Senato; delibera le sanzioni, nei casi previsti dai commi 3 e 4 dell’articolo 67, nei confronti dei Senatori; nomina, su proposta del Presidente, il Segretario Generale del Senato; approva i Regolamenti interni dell’Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti; esamina tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal Presidente”*.

Dunque, il Consiglio di Presidenza, denominato dall’art. 63.1 Cost. “Ufficio” di Presidenza, è – come è stato detto –

“organo di governo della casa” ed adotta gli atti che potrebbero definirsi di diritto amministrativo del Senato, ha funzioni di conduzione amministrativa (bilanci e regolamenti), oltre che funzioni di coordinamento politico.

La Deliberazione da adottare avrebbe, quindi, natura formale di regolamento parlamentare, ma a carattere non generale: sarebbe da annoverare tra gli atti-fonte del diritto, adottati dal Senato nell’ambito della competenza costituzionalmente garantita e riservata a ciascuna camera. Bisogna aggiungere che tale atto non sarebbe preceduto, perché non previsto per i regolamenti parlamentari, da contestazioni di addebiti, né da procedura contenziosa. Che il relativo procedimento si concluderebbe con atto senza forza di giudicato. E che questo non sarebbe soggetto a sindacato di costituzionalità, con la conseguenza che le persone alle quali viene diretto avrebbero diritti (di cui sono privati) senza avere la possibilità di adire un giudice per farli valere.

Quale elemento comparativo, val la pena di ricordare che l’art. 2. 58 l. 92/12 ha disposto che la “revoca” di trattamenti previdenziali avvenga con “sentenza di condanna”,

quindi con atto dell'autorità giudiziaria avente forza di giudicato.

Quanto alla natura sostanziale, l'atto che si vorrebbe adottare si presenta, sia per il contenuto, sia per l'intento, come un atto sanzionatorio. Per l'intento, perché mira a una "forte moralizzazione dell'attività politica". Per il contenuto, perché questo è sostanzialmente simile alla "privazione" indicata dall'art.28. 5) cod. pen. Quest'ultimo prevede che la pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici priva il condannato, tra l'altro, "degli stipendi, delle pensioni e degli assegni che siano a carico dello Stato o di un altro ente pubblico".

Bisogna tener presente che, con le sentenze 3/66, 68/67 e 113/68, la Corte costituzionale ha – come già osservato - ridimensionato il pregiudizio economico derivante dalla privazione di stipendi e assegni a carico dello Stato o di altro ente pubblico per eliminare la disparità prodotta tra lavoratori pubblici e privati e tra dipendenti civili e militari. E che le l. 424/66 e 1089/70 hanno abrogato le disposizioni che prevedono, a seguito di condanna penale o di provvedimento

disciplinare, la riduzione o la sospensione del diritto del dipendente dello Stato o di altro ente pubblico al conseguimento e al godimento della pensione o di ogni altro assegno od indennità da liquidarsi in conseguenza della cessazione del rapporto di dipendenza, o di assegno o indennità di guerra.

La sanzione che si vorrebbe disporre con lo schema di Deliberazione muove in direzione opposta a quella ora indicata. In primo luogo, viene estesa la privazione dagli stipendi e assegni. L'art. 317 bis cod. pen. comporta che la condanna di cui agli artt. 314 e 317 importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici (e, quindi, la privazione detta). Lo schema di deliberazione fa conseguire la privazione a tutte le condanne per i delitti indicati dagli articoli da 314 a 326 cod. pen. E fa ciò per una misura – la cessazione dei benefici previdenziali - che non ha carattere preventivo, bensì retributivo – repressivo.

In secondo luogo, l'art. 317 bis cod. pen. prevede che l'interdizione (e quindi la privazione) sia temporanea, in circostanze indicate, consentendo quindi una graduazione della

sanzione (analogamente l'art. 79 cod. pen. limita l'automatismo prevedendo la durata massima delle pene accessorie temporanee). Invece, lo schema di Deliberazione dispone un automatismo, non consentendo graduazioni e colpendo anche gli incolpevoli titolari del trattamento di reversibilità.

Dall'esame compiuto discende che lo schema di Deliberazione prevede una sanzione, manifestazione della potestà punitiva dello Stato, che sarebbe disposta senza una previa legge e quindi in violazione dell'art. 25 Cost. che stabilisce il principio di stretta legalità in materia.

#### **4. Gli effetti temporali della "cessazione"**

Esaminata natura giuridica formale e sostanziale della "cessazione", va ora accertato da quale momento essa produce i suoi effetti.

Lo schema di Deliberazione farebbe cessare l'erogazione di trattamenti previdenziali in corso a favore di senatori il cui mandato sia terminato. Non si tratta di misura disposta in funzione preventiva (quale, ad esempio, la capacità

di assumere uffici), bensì – come già notato – in funzione retributivo – repressiva. Come tale, va a incidere su un diritto che si è formato nel corso del mandato del parlamentare, e che questo verrebbe a perdere, senza alcuna possibilità di nuova costituzione, essendo terminato il mandato.

Ora, in proposito vi è una norma della Costituzione che dispone che nessuno può essere punito se non in base a una norma che sia entrata in vigore prima del fatto commesso (art. 15). Questa norma, disposta per la materia penale in senso stretto, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, si applica anche alla restante attività sanzionatoria dello Stato (basti ricordare l'art. 1 l. 689/81, che detta principi generali in materia di sanzioni amministrative).

Si considerino tra le molte, le sentenze 394/06 e 104/14. Nella prima si può leggere che il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole *“si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della “calcolabilità” delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione*

*individuale. Avuto riguardo anche al fondamentale principio di colpevolezza ed alla funzione preventiva della pena, desumibili dall'art. 27 Cost., ognuno dei consociati deve essere posto in grado di adeguarsi liberamente o meno alla legge penale, conoscendo in anticipo – sulla base dell'affidamento nell'ordinamento legale in vigore al momento del fatto – quali conseguenze afflittive potranno scaturire dalla propria decisione (al riguardo, v. sentenza n. 364 del 1988): aspettativa che sarebbe, per contro, manifestamente frustrata qualora il legislatore potesse sottoporre a sanzione criminale un fatto che all'epoca della sua commissione non costituiva reato, o era punito meno severamente. In questa prospettiva, è dunque incontrovertito che il principio de quo trovi diretto riconoscimento nell'art. 25, secondo comma, Cost. in tutte le sue espressioni: e, cioè, non soltanto con riferimento all'ipotesi della nuova incriminazione, sulla quale pure la formula costituzionale risulta all'apparenza calibrata; ma anche con riferimento a quella della modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di un fatto già in precedenza penalmente represso. In questi termini, il principio in parola si*

*connota, altresì, come valore assoluto, non suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionali”.*

La seconda sentenza citata affronta il problema più generale della irretroattività di tutte le misure di carattere afflittivo – punitivo, non solo di quelle di carattere penale. La Corte costituzionale (sent.196/10) osserva: *“questa Corte ha affermato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull’interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto». Detto principio è peraltro desumibile anche dall’art. 25, secondo comma, Cost., «il quale – data l’ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito [...]») – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sempre sentenza n. 196 del*

2010). *Analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione; tale regola costituisce un principio generale di quello specifico sistema*".

L'esame compiuto finora consente di concludere che la misura che si vorrebbe introdurre ha carattere punitivo – afflittivo. Che, in quanto tale, è sottoposta al principio di stretta legalità disposto dall'art. 25 Cost. Che, quindi, non può avere portata retroattiva. Che, quindi, qualora introdotta, si presterebbe alla censura della illegittimità costituzionale.

## **5. La procedura con la quale l'effetto di cessazione si produce**

Resta, infine, da verificare la procedura a seguito della quale si realizza la "cessazione". Questa discenderebbe direttamente da regolamento parlamentare speciale, adottato

dal Consiglio di Presidenza del Senato, senza intervento dei privati sanzionati.

Ora, va in primo luogo ricordato che, se nel codice Rocco le pene accessorie avevano carattere di inderogabilità, senza discrezionalità del giudice, e se l'art. 20 cod. pen. dispone che le pene accessorie conseguono di diritto alla condanna, come effetti penali di essa, tuttavia, l'automatismo è stato parzialmente superato o ridimensionato, anche in conseguenza di una ricca giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale il giudice deve avere discrezionalità nell'adattare la pena al caso specifico.

In secondo luogo, e con riguardo alla "cessazione" dei trattamenti previdenziali che si vorrebbe produrre, il privato già senatore che verrebbe colpito dalla misura non si vedrebbe indirizzare una contestazione, non avrebbe alcuna possibilità di far valere le sue ragioni, non potrebbe partecipare a un contraddittorio. Insomma, si troverebbe sottoposto a una sanzione senza alcuna possibilità di difesa, in violazione dell'art. 24 Cost. e dell'art. 6 CEDU, oltre che della legge 689/81, art. 1.

Non avrebbe neppure la possibilità di far valere la illegittimità costituzionale del regolamento, essendo la fonte regolamentare parlamentare esclusa, in virtù di una discussa interpretazione della Corte costituzionale, dal sindacato di costituzionalità. Avrebbe, però, la possibilità di rivolgersi alla Corte europea dei diritti umani per violazione del diritto di difesa di cui all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti umani. La conseguenza sarebbe quella di esporre il Senato a una sanzione della Corte di Strasburgo e, probabilmente, quella di spingere la Corte costituzionale a ritornare sulla sua interpretazione delle norme che riguardano l'oggetto dell'esame di costituzionalità.

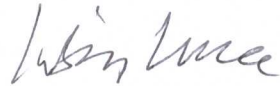
## **6. Conclusioni**

In conclusione, le misure che si vorrebbero adottare prestano il fianco a numerosi critiche perché illegittime costituzionalmente.

Esse dispongono, con atto regolamentare, una misura sanzionatoria accessoria a misure penali, senza un adeguato fondamento legislativo, in violazione dell'art. 25 Cost.

*Prof. Sabino Cassese*

Privano, con misura sanzionatoria, in modo retroattivo, i destinatari di un diritto loro spettante in base alle norme precedenti, anche in questo caso in violazione dell'art. 25 Cost. Prevedono l'irrogazione di una sanzione senza che sia garantito il diritto di difesa, in violazione dell'art. 24 Cost e dell'art. 6 CEDU.



Roma, 24 marzo 2015