

PROF. AVV. FRANCO GALLO
PROFESSORE EMERITO DI DIRITTO TRIBUTARIO
UNIVERSITÀ LUISS-GUIDO CARLI - ROMA
00195 ROMA - VIALE MAZZINI, 9/11
TEL. 0039 06 86001069 R.A. - TELEFAX 0039 06 8226294
20121 MILANO - FORO BUONAPARTE, 12
TEL. 0039 02 72002021 FAX 0039 02 89015842

Parere pro veritate

Sulla compatibilità costituzionale della previsione, con norme regolamentari delle Camere, della decadenza dal trattamento vitalizio di ex-parlamentari condannati in via definitiva

1. Premessa

Oggetto del richiesto parere è l'analisi dei profili di compatibilità con il quadro costituzionale delle misure di decadenza di ex-parlamentari dal trattamento vitalizio, in seguito a condanna definitiva per reati di particolare gravità.

I problemi che si pongono in materia attengono specificamente:

- a) alla natura della decadenza dal vitalizio e alla questione della fonte normativa competente a disporla in via retroattiva;
- b) ai limiti che incontrano le misure che - come quelle oggetto del presente parere - sono dirette a limitare retroattivamente diritti quesiti di natura previdenziale.

2. Natura amministrativa della decadenza degli assegni vitalizi e conseguente assenza di un divieto di retroattività.

Il problema di cui al punto a) della premessa va affrontato prendendo, anzitutto, in esame l'atto normativo che definisce le ipotesi di indegnità morale al fine dell'incandidabilità sopravvenuta dei membri delle Camere, e cioè il decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235 (recante Testo unico delle

disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012 n. 190) meglio noto come "legge Severino". I casi di indegnità morale che, secondo tale decreto, giustificano l'incandidabilità sopravvenuta sono, infatti, sostanzialmente coincidenti con quelli che sarebbero posti a base dell'intervento regolamentare prospettato.

2.1. La "legge Severino", all'art. 1, stabilisce l'incandidabilità alle elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica per coloro che hanno riportato sentenze definitive di condanna non inferiori a due anni di reclusione:

- per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale¹;

- per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale²;

¹ Si tratta dei «delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-bis, 416-ter e 630 del codice penale, [dei] delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché [dei] delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

² Cioè le fattispecie di peculato; malversazione a danno dello Stato; indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato; concussione; corruzione; istigazione alla corruzione; induzione indebita a dare o promettere utilità; abuso d'ufficio; utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni d'ufficio; rilevazione e utilizzazione di segreto d'ufficio; rifiuto e omissione di atti d'ufficio; rifiuto o interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità; sottrazione, danneggiamento o violazione colposa dei doveri inerenti la custodia di cose sottoposte a sequestro penale.

- per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale.

La decadenza opera in tali casi in conseguenza di una valutazione di indegnità morale derivante dalla condanna per i predetti reati. In sede applicativa, si è posto il problema se tale decadenza sia qualificabile come sanzione penale accessoria e se incontri, perciò, il limite di irretroattività della legge penale previsto nell'art. 25, secondo comma Cost. La questione attende di essere risolta innanzi alle supreme giurisdizioni nazionali e internazionali, ma, nelle more di questi pronunciamenti, la prassi applicativa, la giurisprudenza amministrativa³ e l'opinione dottrinale prevalente⁴ sono nel senso che la misura disposta non configura una sanzione penale accessoria, ma definisce piuttosto le condizioni ostative all'esercizio del mandato rappresentativo e, quindi, opera sul piano meramente amministrativo.

Questa posizione è, allo stato, condivisibile.

Essa trova conforto nella giurisprudenza costituzionale. Già nella sentenza n. 118 del 1994 la Corte, chiamata a decidere la questione di costituzionalità dell'art. 1, primo comma, della legge 18 gennaio 1992, n. 16 - nella parte in cui dispone che la decadenza di diritto da una serie di cariche elettive in Regioni, Province, Comuni ed altri organismi di autonomia locale

³ Cons. Stato, sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695; Cons. Stato, sez. V, 29 ottobre 2013, n. 5222.

⁴ In tal senso, U. Allegretti, A. Pace, F. Dal Canto, R. Guastini, G. di Cosimo, F. Pinto, A. D'Andrea, R. Romboli, S. Bellomia, E. Bettinelli, secondo il quale «[la cd. legge Severino] non è evidentemente una legge penale, non commina sanzioni supplementari rispetto a quelle già fissate dall'ordinamento penale. (...) L'evento formale che conta è appunto la pubblicazione della sentenza definitiva e non la commissione del reato. L'onorabilità si perde (giuridicamente) solo in tale momento e la decadenza viene deliberata, come si è già detto, a tutela dell'istituzione parlamentare e non tanto per irrogare una pena ulteriore al parlamentare interessato. Si tratta, quindi, dell'accertamento dovuto di una condizione nuova (la mancanza di un titolo indispensabile all'esercizio della funzione rappresentativa)». Cfr. www.avaazpress.s3.amazonaws.com/00-PareriLegalisti10Costituzionalisti.

consegua a sentenza di condanna passata in giudicato per determinati reati e operi anche retroattivamente, in riferimento a elezioni svoltesi prima dell'entrata in vigore della legge ed a reati commessi prima di tale data - ha rigettato la censura relativa alla violazione del principio di irretroattività della legge penale enunciato nell'art. 25, secondo comma, Cost. E ciò in base al rilievo che la disciplina era estranea alla materia penale, perché «la condanna penale irrevocabile è stata presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di "indegnità morale" a ricoprire determinate cariche elettive». In quella pronuncia la condanna fu configurata, nel giudicare una legge simile alla legge Severino, come «"requisito negativo" ai fini della capacità di assumere e di mantenere le cariche medesime». E la conclusione fu nel senso che fosse «frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale l'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati gravi delitti una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere (...) l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso al momento della sua entrata in vigore».

Più di recente, nel giudizio sulla legge regionale Campania 11 ottobre 2011, n. 16, che prevedeva - anche qui analogamente alla legge Severino - l'incandidabilità a cariche elettive e la sospensione di diritto dalle medesime a seguito di condanna definitiva per determinati reati, la Corte costituzionale ha collocato «il nucleo essenziale della disciplina in questione nell'ambito della materia di competenza legislativa statale 'ordine pubblico e sicurezza' (art. 117, secondo comma, lett. *h* Cost.)» e non nella materia 'ordinamento penale' (art. 117, secondo comma, lett. *l* Cost.), con ciò implicitamente escludendo che le misure in discorso rappresentino sanzioni penali accessorie e che restino, conseguentemente, soggette ai principi di tassatività e determinatezza, nonché al divieto di retroattività operante in

detta materia (Corte cost., sentenza n. 118 del 2013, ma già sentenze n. 352 del 2008 e n. 288 del 1993).

Può aggiungersi che il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 695/2013, ha anch'esso escluso che possa parlarsi in senso proprio di retroattività con riguardo alla "legge Severino". Secondo i giudici di Palazzo Spada «l'applicazione della richiamata disciplina ai procedimenti elettorali successivi alla sua entrata in vigore, pur se con riferimento a requisiti soggettivi collegati a fatti storici precedenti, non dà la stura ad una situazione di retroattività, ma costituisce applicazione del principio generale *tempus regit actum* che impone, in assenza di deroghe, l'applicazione della disciplina sostanziale vigente al momento dell'esercizio del potere amministrativo. La preclusione in esame, infatti, non rappresenta un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì 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».

In effetti, il d.lgs. n. 235 del 2012 ha attuato e concretizzato, in riferimento ai membri delle Camere, i precetti degli articoli 48, quarto comma, e 54, secondo comma Cost.. Il primo degli articoli citati prevede che «Il diritto di voto non può essere limitato se non (...) nei casi di indegnità morale indicati dalla legge»; il secondo che «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con [disciplina ed] onore». L'indegnità morale derivante - nella valutazione discrezionale riservata al legislatore - dalla condanna per gravi reati fa venire meno i requisiti soggettivi ai quali è legata *ab origine* (in forza appunto dell'art. 54 Cost.) l'assunzione della funzione di rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), tanto da fungere da condizione risolutiva di questa. L'esigenza di corrispondere sempre, in ogni momento del mandato, alle aspettative di

integrità morale (nel lessico costituzionale: di onore) che la comunità politica indirizza nei confronti dei propri rappresentanti rende infatti giustificabile, sul piano della ragionevolezza, un regime restrittivo del diritto di elettorato passivo per le Assemblee parlamentari, come quello previsto dal predetto d.lgs. n. 235 e lo colloca appieno nel campo delle misure amministrative poste a presidio dell'istituzione parlamentare, e non delle sanzioni penali, senza incontrare dunque il limite della irretroattività.

2.2. Il sopraggiungere del regime dell'incandidabilità previsto dalla legge Severino per i parlamentari ha posto alle Camere il problema - oggetto del quesito - dell'adeguamento della disciplina interna sui trattamenti previdenziali. Venuto meno per effetto della incandidabilità sopravvenuta, il mandato parlamentare, ci si è infatti comprensibilmente chiesto se possa disporsi la cessazione in via retroattiva dell'assegno vitalizio, avendo esso il proprio presupposto genetico nella stessa carica parlamentare che la legge Severino fa cessare.

Al riguardo, ritengo che le conclusioni raggiunte in merito all'incandidabilità debbano valere anche per la decadenza dai vitalizi. Si è visto, infatti, che questa assume come sua giustificazione le stesse cause di indegnità morale indicate dalla legge Severino. Di conseguenza, ha la medesima natura amministrativa e non penale, non soggiace alla riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. e, quindi, può avere anche effetto retroattivo (salvo i limiti di cui si dirà più avanti, sub par. 4).

3. Natura giuridica della decadenza dal vitalizio parlamentare e fonte competente a disporla

Si è sopra dimostrato che la decadenza dal mandato elettivo prevista dalla legge Severino non ha natura di sanzione penale accessoria. Il che consente di escludere che alla decadenza dal vitalizio - che dalla prima

decadenza consegue - si applichi la riserva di legge penale di cui all'art. 25 Cost.

Si potrebbe sostenere, tuttavia, che anche ai vitalizi sia riferibile la riserva di legge di cui all'art. 69 Cost., il quale dispone che «I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge». Dalla premessa che il vitalizio «viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico» (Corte cost., sent. n. 289 del 1994) e che esso, al pari dell'indennità, partecipa di una natura parzialmente retributiva⁵ potrebbe trarsi, insomma, la conclusione che la disciplina dei vitalizi sia attratta nella riserva di legge di cui all'art. 69 Cost..

A porre in dubbio la fondatezza di questo schematico sillogismo concorrono, però, due concomitanti e dirimenti argomenti: l'uno, di carattere generale e sistematico; l'altro, attinente allo specifico oggetto dell'intervento regolamentare. Essi si risolvono: a) nella coesistenza della riserva di legge in tema di indennità con una più comprensiva e generale riserva di regolamento parlamentare; b) nell'attinenza dell'intervento regolamentare prospettato a profili esterni all'ambito coperto dalla riserva di legge dell'art. 69 Cost..

3.1. Per quanto riguarda l'argomento di cui al punto a), va rilevato che l'ambito di applicazione della riserva di legge di cui all'art. 69 Cost. deve essere definito tenendo conto, in un'ottica sistematica, della competenza normativa generale delle Camere di cui agli artt. 64 e 66 Cost.. Questi articoli - per univoca opinione dottrinale e giurisprudenza costituzionale -

⁵ Annettono natura retributiva all'indennità, muovendo dal riconoscimento della dimensione assorbente ed esclusiva assunta, nella modernità, dalla "professione" parlamentare, anche in ragione delle numerose incompatibilità che essa comporta (G. Contini, *Indennità parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 109 ss.; U. Zampetti, *Art. 69*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1986, 242 ss.; C. Rossano, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972, pp. 255-256; A. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, pp. 226-227; P. Marsocci, *Art. 69*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006). La medesima argomentazione non pare estensibile *tout court* al vitalizio.

riconoscono al regolamento parlamentare una capacità qualificatoria «esclusiva» in ordine non solo all'organizzazione interna di ciascuna Camera, ma anche alla verifica dei titoli di ammissione e alle cause sopraggiunte di ineleggibilità (e, quindi, incandidabilità) e di incompatibilità dei parlamentari (così Corte cost., sentenza n. 379 del 1996, ma già sentenza n. 9 del 1959, n. 154 del 1984; da ultimo, la n. 120 del 2014). Ne deriva che l'art. 69 Cost. dovrebbe configurarsi come una norma delimitativa della riserva generale posta dagli altri richiamati articoli a favore del regolamento parlamentare e prestarsi, pertanto, a una lettura restrittiva funzionale alla preservazione del più ampio spazio di autonomia e indipendenza delle Camere. Con lo specifico effetto che la "indennità", a cui testualmente si riferisce l'art. 69 Cost., può non implausibilmente essere interpretata secondo il suo significato strettamente letterale e, quindi, senza estenderla alla materia degli assegni vitalizi e delle pensioni. Questa interpretazione è stata sempre seguita dalle Camere e prende l'avvio, sul piano storico, dal fatto che gli assegni vitalizi hanno trovato la loro origine in una forma di mutualità di carattere privato (è del 1956 l'istituzione di casse di previdenza per deputati e senatori) e si sono successivamente trasformati in una forma di previdenza di carattere pubblicistico avente la sua fonte in delibere regolamentari del 1968 (delibere dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e del Consiglio di Presidenza del Senato, rispettivamente, del 23 ottobre e del 30 ottobre 1968). Questa stessa interpretazione è confortata, del resto, dalla Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto che la disciplina degli assegni vitalizi configura un «regime speciale» che, diversamente dall'indennità, «trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere» (sentenza n. 289 del 1994).

Concorre a rafforzare questa conclusione la non piena sovrapponibilità degli assegni vitalizi alle indennità parlamentari, che è stata riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità. La prima ha

affermato che i vitalizi rappresentano un «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» (Corte cost., citata sentenza n. 289 del 1994 e n. 86 del 2007). La seconda ha escluso che il regime di inoppugnabilità ed insequestrabilità dell'indennità e della diaria previsto dall'art. 5, comma 4, della legge n. 1261 del 1965⁶ possa estendersi «al diverso istituto dell'assegno vitalizio» (Cass. pen. 21 marzo 1995, n. 1044, nonché Cass. civ., sentt. nn. 20538 del 2010 e 10177 del 2012)⁷.

3.2. Dal contesto finora descritto emerge ancor più chiaramente la fondatezza dell'argomento di cui al punto b), e cioè l'estraneità della decadenza dal vitalizio alla sfera applicativa della riserva di legge in tema di indennità parlamentare. Nel caso di specie, infatti, ben può sostenersi che nell'intervento regolamentare prospettato lo stato soggettivo di condannato in via definitiva, previsto dalla legge Severino quale causa di decadenza automatica dalla carica parlamentare, è assunto quale condizione risolutiva del vitalizio che in tale carica ha il suo presupposto genetico. Non vi è, dunque, da parte delle Camere un intervento sulla disciplina sostanziale dei vitalizi, ma la previsione – esterna all'ambito della riserva di legge di cui all'art. 69 Cost. – di un requisito soggettivo necessario per la fruizione di un

⁶ La disposizione citata ha superato indenne il vaglio di legittimità costituzionale in quanto giustificata dalla necessità di salvaguardare l'indipendenza e autonomia morale della funzione parlamentare (così Corte costituzionale, sentenza n. 245/1995 che ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale della prevista assoluta impignorabilità dell'indennità dei consiglieri regionali).

⁷ Nella richiamata sentenza n. 1044/1995, la Corte di Cassazione ha affermato che «l'assegno vitalizio agli ex parlamentari - a differenza della indennità mensile spettante ai membri del Parlamento e della diaria agli stessi corrisposta (...) al fine di garantire il libero svolgimento del mandato - adempie ad una diversa funzione, di natura assistenziale e previdenziale»; e ne ha tratto la conseguenza che «detto assegno deve ritenersi disciplinato dalle disposizioni in vigore per gli assegni degli impiegati civili dello Stato in materia di sequestro, pignoramento e cessione (...) e deve, allo stesso modo di ogni altro emolumento dei dipendenti pubblici, considerarsi aggredibile nella misura del quinto a seguito di pignoramento o sequestro, in conformità al regime in vigore per i crediti retributivi dei pubblici dipendenti».

beneficio economico intimamente connesso alla funzione parlamentare, e cioè il non aver subito una condanna definitiva.

4. I limiti sostanziali agli interventi in materia pensionistica

4.1. Da quanto finora detto risulta che:

- il regolamento parlamentare è competente a disciplinare, anche in via retroattiva, la decadenza dagli assegni vitalizi degli ex-parlamentari condannati per gravi reati;

- l'esistenza della causa di indegnità, costituita dalla condanna definitiva degli ex-parlamentari per reati di particolare gravità, giustifica in via di principio la riduzione e, addirittura, la totale cessazione di un diritto di natura pensionistica.

Resta solo da aggiungere che tali conclusioni non trovano un ostacolo assoluto nell'esigenza di tutela dei diritti quesiti maturati dai parlamentari cessati dalla carica e condannati. Nella sentenza n. 113 del 1968 la Corte costituzionale ha, infatti, statuito che «nessun ostacolo di principio è invocabile che inibisca al legislatore di disporre la cessazione del diritto alla pensione per sopravvenire di cause di indegnità connesse a reati, non potendosi a ciò opporre il carattere di diritto quesito alla pretesa discendente dall'avvenuta concessione, dato che questa era stata conferita sotto la predetta condizione risolutiva». Ancora, nella sentenza n. 93 del 2013 essa ha affermato che «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito dai diritti soggettivi perfetti» (in termini sostanzialmente identici, sentenze nn. 223 e 166 del 2012; 1 del 2011, 302 del 2010, 236 e 206 del 2009; 162 e 74 del 2008; 11 del 2007; 409 del 2005; 374 del 2002, 525 del 2000, 390 del 1995, 385 del 1994, 573 del 1990, 822 del 1988 e n. 349 del 1985). La Corte costituzionale è, dunque, univoca tanto nel negare, in

via di principio, il diritto del beneficiario di una pensione all'intangibilità del trattamento vigente al momento dell'iscrizione nella relativa cassa previdenziale, quanto nell'escludere, sempre in via di principio, che un affidamento possa essere sempre fondato sulla naturale prosecuzione del regime vigente all'atto dell'inizio del rapporto di lavoro (fra le molte, Corte cost., sentenze nn. 417 e 361 del 1996, e n. 240 del 1994, n. 822 del 1988).

L'unico limite che, secondo la Corte, il legislatore può incontrare al riguardo è quello che le disposizioni incidenti sfavorevolmente sul diritto soggettivo del beneficiario non trasmodino in un regolamento irrazionale e sproporzionato. In altri termini, le disposizioni retroattive, quando determinano effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi "perfetti" che trovano la loro base in rapporti di durata, devono essere assistite «da una "causa" normativa adeguata, intendendosi per tale una funzione della norma che renda "accettabilmente" penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso "contropartite" intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti» (Corte cost., sent. n. 93 del 2013).

Trattamenti retroattivi deteriori rispetto a diritti quesiti in materia pensionistica - come sarebbero nella specie quelli fissati dalle Camere per gli ex-parlamentari condannati irrevocabilmente - non sono, perciò, preclusi in assoluto, ma, come si è detto, devono essere solo proporzionati e ragionevoli. La Corte ha meglio specificato queste due condizioni affermando che:

a) il trattamento previdenziale ordinariamente previsto non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva⁸, senza una

⁸ A tale criterio si è ispirata la Corte costituzionale nella sentenza n. 169 del 1986, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una norma che non si limitava a ridurre l'ammontare della pensione di reversibilità, ma ne precludeva del tutto l'accesso al coniuge del titolare di una pensione diretta già attivata.

qualche forma di compensazione (Corte cost., sentenze n. 211 del 1997 e n. 419 del 1999);

b) l'esigenza di garantire un adeguato trattamento pensionistico si traduce nell'obbligo di assicurare la «garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (Corte cost., sentenza n. 30 del 2004, n. 180 del 2001, n. 457 del 1998)⁹;

c) ogni intervento con carattere retroattivo deve fare salvi i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, che hanno generato un legittimo affidamento fondato sul giudicato¹⁰.

Nei casi in cui queste condizioni sono state rispettate, la Corte costituzionale ha considerato giustificati interventi anche profondamente incidenti su diritti quesiti di tipo previdenziale che trovavano la loro causa normativa nel fine di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale. A maggior ragione un intervento del genere deve considerarsi ragionevolmente giustificato quando esso si fonda non su esigenze di bilancio, ma sul prodursi di una condizione di indegnità morale ritenuta dal legislatore incompatibile con la condizione - che è alla base dell'assegno vitalizio - di ex-parlamentare della Repubblica. Infatti, molto più che i comuni cittadini e i funzionari pubblici (cui fa riferimento l'art. 54 Cost.), gli ex-parlamentari devono mostrarsi degni di beneficiare di un trattamento intimamente legato alla funzione pregressa di rappresentanti della Nazione non solo nel momento genetico di questo trattamento, ma per tutto il periodo in cui esso viene erogato.

⁹ In riferimento all'art. 38 Cost., si è affermato che «il precetto costituzionale esige che il trattamento previdenziale sia sufficiente ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato; ma nell'attuazione di tale principio al legislatore deve riconoscersi un margine di discrezionalità, anche in relazione alle risorse disponibili, almeno quando non sia in gioco la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 180 del 2001).

¹⁰ Così ha ragionato la Corte costituzionale nelle sentenze n. 74 del 2008 e n. 1 del 2011.

Le indicate massime giurisprudenziali, sebbene relative a situazioni diverse da quella - del tutto peculiare - dei parlamentari, delimitano comunque lo spazio discrezionale del possibile intervento regolamentare da parte delle Camere in materia di assegni vitalizi dei parlamentari stessi. In particolare, esse:

- suggeriscono di non disporre l'integrale privazione dell'assegno vitalizio senza alcuna forma di compensazione che bilanci, seppur parzialmente, il venir meno delle aspettative derivanti dall'avvenuto versamento dei contributi;
- sconsigliano di prevedere una decadenza definitiva dal beneficio e fanno preferire la soluzione di una sospensione temporanea;
- impongono di conservare in capo ai parlamentari un trattamento pensionistico che consenta loro di provvedere alle esigenze minime di sussistenza e protezione della persona.

Per corrispondere a queste esigenze si potrebbe, in particolare:

- disporre, sul modello della legge Severino, che l'erogazione del vitalizio sia sospesa per una durata pari al doppio dell'interdizione temporanea, con ripresa del trattamento al termine di questo periodo;
- prevedere la definitiva cessazione del trattamento soltanto per i condannati all'interdizione perpetua dai pubblici uffici e in ogni caso prevedendo, quale misura compensativa, la restituzione dei contributi versati;
- prevedere che il vitalizio sia erogato in misura corrispondente al trattamento pensionistico minimo (c.d. pensione sociale), qualora il parlamentare dimostri di non essere in grado di provvedere alle proprie esigenze minime di vita.

In caso di sentenza di riabilitazione che faccia venire meno la condizione di indegnità morale che funge da presupposto della decadenza, naturalmente, l'erogazione dovrebbe riprendere il suo ordinario corso.

Roma, 25 marzo 2015


Franco Gallo