

Prof. Cesare Mirabelli

*Parere pro veritate*

1.- Il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica ha allo studio una *Deliberazione* avente ad oggetto 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.*

Il Collegio dei Senatori Questori ha deliberato di chiedere un parere circa possibili criticità di una normativa che riguardi questa materia, ed in particolare le eventuali censure di legittimità sullo schema di deliberazione all'esame del Consiglio di Presidenza.

2.- Lo schema di deliberazione oggetto di attenzione si compone di due articoli e prevede che:

*"1. E' disposta la cessazione dell'erogazione dei trattamenti previdenziali 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 324 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.*

*2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche agli assegni e pensioni di reversibilità spettanti ai familiari superstiti" (art. 1)*

Lo stesso schema di delibera all'art. 2 prevede che:

*"L'applicazione delle norme di cui all'art. 1 comporta 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".*

3. - La individuazione delle eventuali criticità della disciplina proposta, e la valutazione della sua legittimità in riferimento alla costituzione, presuppone una pur sommaria ricognizione della natura e del carattere dei trattamenti previdenziali ai quali si riferisce.

Le prestazioni in esame, variamente denominate e disciplinate, sono caratterizzate dall'essere geneticamente collegate all'indennità che l'art. 69 della costituzione prescrive sia attribuita ai membri del Parlamento per il compimento del loro mandato. Sotto questo aspetto si tratta di prestazioni che, pur non essendo specificamente menzionate nella disposizione costituzionale, partecipano, come si vedrà, della funzione di garanzia che connota l'indennità.

L'art. 69 della costituzione stabilisce il principio che l'attività svolta dai membri del Parlamento per l'esercizio della loro funzione non sia gratuita, e prescrive che essi "ricevono una indennità stabilita dalla legge".

Questa disposizione è ispirata ad una duplice e concorrente ragione.

Per un verso costituisce una attuazione del principio di eguaglianza sostanziale - stabilito dall'art. 3, secondo comma, della costituzione -, consentendo di svolgere la più elevata funzione politica rappresentativa, quale è quella parlamentare, anche a chi non ha redditi o rendite che gli permettano di dedicarsi ad una attività, spesso a tempo pieno, senza ricavare da essa i mezzi per un dignitoso tenore di vita. Sotto questo aspetto la remunerazione che l'indennità comporta, rimuove un ostacolo di ordine economico e sociale alla effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese, che appunto l'art. 3 della costituzione pone come obiettivo programmatico; partecipazione che deve essere assicurata nel Parlamento, quale fondamentale sede rappresentativa della sovranità popolare.

Per altro verso l'indennità concorre a garantire l'indipendenza di ciascun singolo parlamentare, liberandolo da situazioni di bisogno, per evitare il rischio che condizionamenti di carattere economico possano essere eventualmente collegati a necessità di sostentamento o di dignitoso tenore di vita.

Il termine "indennità", nel suo carattere generale e secondo l'interpretazione letterale legata al significato proprio della parola, vale a comprendere ogni attribuzione patrimoniale con funzione retributiva, di rimborso spese, assistenziale, dovuta al prestatore di lavoro o a chi svolge una attività nell'interesse o a servizio altrui.

Ciò vale anche per l'indennità parlamentare, che può essere articolata sino a

comprendere ogni emolumento, rimborso spese o compenso, anche di carattere retributivo. Tanto che non si è mancato "di definire il parlamentare come un pubblico funzionario elettivo il quale effettua le sue prestazioni a titolo oneroso" (Contini, *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, pag.111).

Con questo non si prefigura affatto un rapporto di lavoro dipendente, alla cui retribuzione peraltro l'indennità è stata assimilata quanto al trattamento tributario (art. 50, DPR 22 dicembre 1986, n. 917). Ma parimenti si esclude la gratuità di una funzione onoraria. L'essere onoraria, in quanto tale potrebbe qualificare l'investitura elettiva, la quale tuttavia non deve essere necessariamente caratterizzata dalla assenza di corrispettivo per le prestazioni richieste o dalla esclusione del carattere remunerativo degli emolumenti attribuiti.

Del resto l'attuale criterio di determinazione dell'indennità parlamentare, agganciato alla misura della retribuzione dei magistrati (L. 31 ottobre 1965, n. 1261, art. 1), i quali esercitano una funzione caratterizzata dall'indipendenza sulla base di un rapporto di pubblico impiego, concorre a qualificare l'indennità stessa come retributiva, sia pure con la specifica finalità di "garantire il libero svolgimento del mandato" (ancora l'art. 1 della legge n. 1261 del 1965).

4. - Le medesime esigenze di salvaguardia dell'indipendenza e di eguaglianza sostanziale per l'accesso alla più elevata funzione di rappresentanza politica, connotano le erogazioni previdenziali corrisposte quando le funzioni sono cessate, sia nella forma del vitalizio sia in quella, prevista nell'attuale regolamentazione, del trattamento pensionistico. Il legame genetico con quelle funzioni è segnalato anche dalla legge che determina e disciplina l'indennità spettante ai membri del Parlamento, che menziona "i contributi per la Cassa di previdenza dei parlamentari della Repubblica" (art. 3, 4 e 5, legge n. 1261 del 1965). Il permanere della connessione del trattamento previdenziale con l'indennità che lo ha originato è segnalato dalla sospensione della pensione per il tempo in cui si esercita altro mandato politico o incarico istituzionale per il quale la costituzione o altra legge costituzionale preveda l'incompatibilità con il mandato parlamentare (art. 6. del Regolamento delle pensioni dei Senatori, 31 gennaio 2012; in termini analoghi l'art. 10 del precedente Regolamento per gli assegni vitalizi degli onorevoli senatori)

In entrambe le forme si è in presenza di una erogazione che si inquadra nella attribuzione di un trattamento previdenziale differito, geneticamente collegato alla prestazione di una attività remunerata e commisurato alla durata della stessa ed ai

versamenti effettuati (rientrando nell'ambito dell'art. 37 cost.). Questo trattamento risponde, inoltre, al principio solidaristico posto alla base dell'art. 38 della Costituzione.

Si tratta sempre di un assegno corrisposto mensilmente, che trova titolo nell'esercizio dell'attività parlamentare svolta per un determinato arco di tempo, da corrispondere al raggiungimento di una età minima, generalmente rapportata all'esaurirsi della vita lavorativa o al verificarsi di invalidità, e che prevede condizioni di reversibilità in favore di familiari superstiti.

La precedente disciplina del vitalizio manifesta elementi mutualistici, qualificati dal contributo obbligatorio dei singoli parlamentari, o assicurativi, che tuttavia non ne mutano la sostanza previdenziale, quale risulta esplicitamente qualificata anche dalla *Deliberazione* sottoposta all'esame del Consiglio di Presidenza.

La attuale disciplina del trattamento previdenziale dei senatori, non solo rende esplicita la qualificazione formale della natura pensionistica, ma ha anche la struttura che ne caratterizza la sostanza, addirittura ancorata ad un criterio di commisurazione su base contributiva, in rispondenza alla attuale disciplina pensionistica comune. Inoltre è significativo il rinvio residuale e integrativo che sia il precedente Regolamento per gli assegni vitalizi (v. art. 13), sia l'attuale Regolamento per le pensioni (v. punto VII delle disposizioni finali), fanno alle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, per confermare che la disciplina stabilita per i senatori abbia le connotazioni di un trattamento previdenziale pensionistico, sia pure con le specificità legate all'autonomia dell'organo che le disciplina ed al rapporto che ad esse da origine).

5. - Il tema che la proposta di *Deliberazione* pone in discussione è la cessazione dell'erogazione del trattamento previdenziale a seguito di condanna penale per determinati reati, o per qualsiasi delitto non colposo per il quale sia comminata una pena superiore a due anni.

Questa disposizione riecheggia l'art. 28 del codice penale (comma II, n. 5), che prevede, come effetto della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici, la perdita "degli stipendi, delle pensioni e degli assegni che siano a carico dello Stato o di altro ente pubblico". Questo "effetto" è collegato e consequenziale rispetto alla condanna alla pena della reclusione non inferiore a cinque anni (art. 29, cod. pen.).

Dal punto di vista della legittimità costituzionale emergono tre aspetti di particolare rilievo, con riferimento: (a) al principio di stretta legalità delle pene (art.

25, secondo comma, cost.); (b) al diritto a trattamenti geneticamente collegati con la remunerazione per attività svolte e connessi versamenti previdenziali effettuati, e al diritto a che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di invalidità e di vecchiaia (art. 37 e 38, secondo comma, cost.); (c) alla ragionevolezza della sostanziale retroattività della disciplina che prevede la cessazione di prestazioni acquisite in un rapporto pensionistico (art. 3 e 38 cost.).

6. - La cessazione della erogazione di un trattamento previdenziale altrimenti dovuto, vale a dire la perdita di un diritto quale effetto automatico e consequenziale di una condanna penale, tanto più quando si produce indipendentemente dal titolo del reato, ma esclusivamente per la durata della pena detentiva comminata dal giudice penale, richiama puntualmente lo schema delle pene accessorie.

In quest'ambito operano i vincoli della riserva assoluta di legge, della tassatività e della irretroattività della stessa legge penale, che la giurisprudenza costituzionale ha sempre rigorosamente ribadito in applicazione dell'art. 25 della Costituzione (tra le molte decisioni della Corte costituzionale, la sentenza n. 394 del 2006 e le altre ivi richiamate). Sino a ritenere che ogni intervento sanzionatorio è applicabile solo se la legge lo prevede al momento della commissione del fatto sanzionato (sent. n. 196 del 2010). È da aggiungere che, seguendo la interpretazione degli art. 6 e 7 della CEDU affermata dalla Corte di Strasburgo, da queste disposizioni "si ricava il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale il senso stretto" (Corte cost., sent. n. 104 del 2014). Si manifesta, dunque, la inidoneità della fonte regolamentare parlamentare a disciplinare questa materia e ad introdurre una nuova ed aggiuntiva sanzione.

Per altro verso non sfugge che questo ulteriore effetto collegato ad una condanna penale rischia di collocarsi in un ambito di particolare delicatezza, giacché può costituire un pericolo per la indipendenza nell'esercizio della funzione, garantita anche mediante l'indennità prevista dall'art. 69 della Costituzione, e la sua proiezione temporale che si concreta nel successivo e collegato trattamento previdenziale. Si verrebbe ad offrire uno strumento di possibile condizionamento mediante la denuncia o l'iniziativa penale per una larga serie di reati che non comportano la perdita dell'elettorato passivo, ma che potrebbero comportare la perdita di una delle garanzie economiche previste per proteggere il libero svolgimento della funzione

parlamentare.

7. - La qualificazione previdenziale sia del vitalizio sia dell'attuale pensione, che trovano fondamento e sono commisurati alla durata di una prestazione personale e all'attività svolta nelle istituzioni, con un impegno spesso esclusivo e comunque tale da assorbire largamente le energie lavorative, porta ad escludere la legittimità della perdita del diritto alla erogazione delle prestazioni per effetto di condanna penale.

La giurisprudenza costituzionale ha affermato, sin dalla sentenza n. 3 del 1966 la illegittimità della privazione "degli stipendi, delle pensioni e degli assegni che siano a carico dello Stato o di un altro ente pubblico" (art. 28, secondo comma, n. 5, cod. pen.), salvo i trattamenti e le pensioni "di grazia", non aventi titolo in un rapporto di lavoro, o comunque, è da aggiungere, non collegati ad una attività che abbia dato origine ad un rapporto previdenziale e legittimazione alle relative prestazioni.

In rispondenza alla giurisprudenza costituzionale, la legge 8 giugno 1966, n. 424, ha disposto la abrogazione delle disposizioni che prevedono la sospensione del diritto del dipendente dello Stato o di altro Ente pubblico al conseguimento o al godimento della pensione e di ogni altro assegno o indennità da liquidarsi in conseguenza della cessazione del rapporto di dipendenza.

La intangibilità del diritto previdenziale pensionistico è confermata dall'art. 2, comma 58, della Legge 28 giugno 2012, n. 92, che prevede la revoca dei trattamenti previdenziali — come sanzione accessoria da irrogare con la sentenza di condanna per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale — solamente nel caso sia stato già accertato con sentenza in altro procedimento giurisdizionale che il rapporto previdenziale abbia avuto origine in un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse con uno dei reati indicati.

La revoca del trattamento pensionistico ha come suo logico presupposto la mancanza dell'elemento oggettivo, della effettività della prestazione legittimamente svolta, la quale abbia dato luogo al versamento di contributi previdenziali e consequenziale titolo alla maturazione del diritto pensionistico. Non rileva, sotto questo profilo, che il rapporto previdenziale sia originato da un rapporto di lavoro dipendente, oppure da altra attività o funzione. Una diversità di trattamento, nelle due ipotesi, non apparirebbe giustificata e configurerebbe una disparità di trattamento in contrasto con il principio di eguaglianza.

8. - Anche il profilo della retroattività, determinata dalla sostanziale revoca di un

diritto previdenziale in godimento, presenta criticità dal punto di vista della legittimità costituzionale.

La soppressione di un trattamento pensionistico in atto, sia pure con l'effetto restitutorio dei contributi versati, connota la retroattività della disciplina. La detrazione della somma corrisposta sotto forma di assegno o pensione dall'ammontare dei contributi da restituire, conferma la retroattività della disciplina, che appare diretta a risolvere *ex tunc* il rapporto previdenziale.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte rilevato che la irretroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo un valore fondamentale di civiltà giuridica, trova un rigoroso vincolo costituzionale solamente per le leggi penali (art. 25 cost.). Il legislatore può emanare norme con efficacia retroattiva in ambiti diversi da quello penale, "purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale" (tra le molte, Corte cost., sent. n. 78 del 2012 e n. 170 del 2013).

La retroattività prevista nella disciplina alla quale si è fatto riferimento riguarda l'ambito previdenziale e tocca diritti di rilievo costituzionale, la cui incisione richiede una adeguata giustificazione. Pur ammettendo che si possano toccate retroattivamente diritti previdenziali acquisiti, certamente non trova adeguata giustificazione la completa ablazione o la perdita del diritto pensionistico.

9. - Le considerazioni svolte segnalano come siano plurime e rilevanti le criticità costituzionali dello schema di *Deliberazione* esaminato, il cui contenuto incide per più profili su garanzie costituzionali.

Nel rendere questo parere, resto disponibile per ogni chiarimento o approfondimento sia richiesto.

Roma, 19 febbraio 2014

Prof. Cesare Mirabelli

