

PROF. AVV. ALESSANDRO PACE

EMERITO DI DIRITTO COSTITUZIONALE
UNIVERSITÀ "LA SAPIENZA" DI ROMA

00197 ROMA - PIAZZA DELLE MUSE, 8
a.pace@studioprofessorpace.it
TEL. +39 06 8082992 - 06 8084389 - FAX 06 8070432

Roma, 18 marzo 2015

On. Sen. Dott. Pietro Grasso
Presidente del Senato
della Repubblica
Piazza Madama, 1
00186 Roma

Parere pro-veritate sullo schema di delibera concernente la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli on. senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità (AP 15-01).

1. Sono stato richiesto di esprimere un parere *pro veritate* concernente lo schema di delibera, predisposto dal Consiglio di Presidenza del Senato, che dispone la cessazione dell'erogazione dei trattamenti previdenziali in favore dei senatori cessati dal mandato che siano condannati in via definitiva: «a) a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'art. 51, commi 3-bis e quater, del codice di procedura penale e dagli articoli da 314 a 326 del codice penale; b) 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. Va subito sottolineato che la *ratio* della delibera è la stessa che ispira il d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 in materia di incandidabilità e di divieto a ricoprire cariche elettive e di governo. Ed infatti, mentre il fine primario perseguito dal d.lgs n. 235 del 2012 - e, ancor prima, dall'art. 1, l. 18 gennaio 1992, n. 16 - è quello di *allontanare* dallo svolgimento del *munus* pubblico gli *ex* parlamentari che, essendo stati condannati *in via definitiva* per reati di particolare gravità, abbiano subito un giudizio di "indegnità

morale” che viene configurato alla stregua di un “requisito negativo”, ai sensi degli artt. 48 comma 4 e 51 Cost., «ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica» (così Corte Cost., sentenze n. 118 del 1994 e n. 132 del 2001), la *ratio* della delibera in oggetto è quella di *cessare l'erogazione di trattamenti previdenziali* in favore di quelle *ipotesi* di parlamentari già coinvolte nella disciplina della c.d. legge Severino.

La Corte costituzionale, nella sent. n. 118 del 1994, aveva infatti incisivamente sottolineato, con riferimento alla l. n. 16 del 1992 (e lo stesso potrebbe ripetersi per il d.lgs. n. 235 del 2012, e per la delibera in esame) che la norma operava *«con effetto immediato anche in danno di chi sia stato legittimamente eletto prima della sua entrata in vigore»*. E ciò, in quanto costituisce il *«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, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame, l'incidenza negativa della disciplina medesima anche sul mantenimento delle cariche elettive in corso al momento della sua entrata in vigore»*.

Un principio, questo, che non è stato contraddetto dalla giurisprudenza successivamente formatasi (v. *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695; Id., 29 ottobre 2013, n. 5222). Le note ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale di taluni articoli della c.d. legge Severino da parte del Tar Campania - Napoli, 30 ottobre 2014, *De Magistris*, e App. Bari, 29 gennaio 2015, *Amati*, non riguardano infatti gli artt. 1 e 3 d.lgs n. 235 del 2012, che qui vengono in considerazione, bensì gli artt. 7, 8, 10 e 11, relativi agli amministratori locali.

Se, quindi, alla luce della giurisprudenza di legittimità e di merito, si può considerare costituzionalmente legittimo - sia sotto il profilo del principio di irretroattività, sia sotto il profilo del principio di razionalità/ragionevolezza - l'allontanamento dal *munus* pubblico dei soggetti la cui inidoneità a esercitare la funzione di parlamentare sia stata conclamata da irrevocabili sentenze di condanna, può del pari ritenersi costituzionalmente legittima la delibera in oggetto sotto gli anzidetti profili del principio di irretroattività e del principio di razionalità/ragionevolezza, ma ad una condizione.

E cioè, che contestualmente si proceda alla restituzione al parlamentare decaduto dei contributi da lui versati, oppure consensualmente si addivenga al trasferimento dei contributi versati alla previdenza generale o ad altro fondo pensioni. Altrimenti l'incameramento di essi, da parte del Servizio per le competenze dei parlamentari, si risolverebbe in un arricchimento senza causa o, peggio, in una misura afflittiva di contenuto patrimoniale, che oltrepasserebbe i limiti posti dell'autodichia delle camere del Parlamento tracciati dalla Corte costituzionale nella recente sent. n. 120 del 2014.

3. Del pari legittima è la procedura adottata dal Consiglio di Presidenza per disporre la cessazione dell'erogazione dei trattamenti previdenziali.

Una premessa. E' a tutti noto che, a tutela dell'indipendenza dei parlamentari e per permettere l'esercizio del mandato senza condizionamenti economici, l'art. 69 Cost. prevede che i parlamentari percepiscano un'indennità stabilita "*per legge*", costituita da quote mensili, che è determinata dagli Uffici di Presidenza delle Camere, con un solo limite: che essa non debba superare lo stipendio mensile dei magistrati con funzione di presidenti di sezione della Corte di cassazione.

Deve però essere sottolineato che la “riserva di legge”, a cui allude l’art. 69 Cost., riguarda soltanto l’indennità strettamente intesa, non così, tra l’altro, il trattamento pensionistico¹, il quale è stato sempre disciplinato con regolamenti approvati con delibere del Consiglio di Presidenza del Senato, di talché potrebbe fondatamente sostenersi, in conseguenza di una prassi formatasi in tal senso, ormai assunta a consuetudine costituzionale (Corte cost., sent. n. 129 del 1981), che tale disciplina sarebbe addirittura preclusa al legislatore.

L’indennità contemplata dall’art. 69 Cost. non comprende quindi il trattamento previdenziale. E’ bensì vero che gli emolumenti vitalizi o pensionistici vengono erogati in base a trattenute periodiche effettuate su parte dell’indennità mensilmente assegnata a ciascun parlamentare, ma a ben vedere ciò significa che l’indennità costituisce soltanto la *fonte* da cui vengono attinte le somme che saranno successivamente impiegate per il trattamento pensionistico del parlamentare (*rectius*, per una sua parte), ma non già che il trattamento pensionistico ne condivida natura o finalità contingenti e specifiche.

4. Né si potrebbe sostenere che, esclusa la ricomprensione nella “riserva di legge” prevista dall’art. 69 Cost., il trattamento pensionistico debba rispettare il “principio di preferenza di legge”, riconducibile alla l. 31 ottobre 1965, n. 1261, con la conseguenza che ogni ipotesi di modifica non possa che avvenire per legge.

La tesi secondo cui l’art. 5 l. n. 1261 del 1965 implicherebbe che il trattamento previdenziale dei parlamentari abbia un fondamento “legislativo”, in quanto tale norma dispone che «*l’indennità mensile (...), limitatamente ai quattro decimi del suo ammontare e detratti i contributi*

¹ *Contra*, ma immotivatamente, P. Marsocci, *Art. 69*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1327.

per la Cassa di previdenza dei parlamentari della Repubblica, è soggetta ad un'imposta unica (...)» non è sostenibile.

Così disponendo, il cit. art. 5, lungi dal disporre sul piano positivo alcunché con riguardo al sistema dei contributi previdenziali dei parlamentari, si limita infatti a riconoscere il sistema già istituito dai regolamenti del Senato del 9 aprile 1954 e della Camera del 13 aprile 1956, che avevano provveduto autonomamente all'istituzione delle rispettive Casse di previdenza ben prima della regolamentazione della sola indennità ad opera della l. n. 1261 del 1965. Con la conseguenza che l'art. 5 della medesima l. n. 1261 del 1965 conferma, semmai, l'opposta tesi, qui sostenuta, secondo la quale la legittimazione a disciplinare la materia *de qua* spetta ai regolamenti ed agli altri atti parlamentari in forza di una consuetudine costituzionale da tempo formatasi.

Il che è coerente con le circostanze secondo cui:

a) il trattamento previdenziale dei parlamentari grava a carico del bilancio delle Camere, e non dello Stato;

b) qualsiasi verifica, accertamento, riconoscimento, rettifica, integrazione, ecc., viene condotta dall'Amministrazione di ciascuna Camera, così come le operazioni di liquidazione o, più in generale, i diversi atti gestori di natura amministrativa concernenti il disbrigo delle relative pratiche.

5. Venendo poi alla natura del trattamento previdenziale dei parlamentari, giova richiamare quella recente giurisprudenza di legittimità con cui la Corte di cassazione ha precisato che esso presenta «*natura complessa e articolata (...) che presenta profili in parte riconducibili al modello previdenziale pensionistico e in parte al regime delle assicurazioni private, rappresentando dunque un unicum, specifico e particolare*» (Cass. civ., sez. I, 20 giugno 2012, n. 10177).

Tale conclusione trova conforto non solo in precedenti decisioni di legittimità (Cass. civ., sez. trib., 1 ottobre 2010, n. 20538), bensì soprattutto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, nella sent. n. 289 del 1994, ha avuto modo di esprimersi in termini corrispondenti a quelli della Suprema Corte, precisando altresì, sul piano della fonte legittimata a disciplinare il trattamento previdenziale dei parlamentari (v. *supra*, sub n. 4), 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)»*.

Dalla natura unica, specifica e particolare del trattamento previdenziale dei parlamentari deriva che tale trattamento gode legittimamente di un privilegio rispetto al trattamento spettante alla generalità dei consociati, e ciò, tra le altre cose, sia per le condizioni in base alle quali esso viene concesso (cinque soli anni di attività parlamentare) sia per l'ingente misura degli emolumenti corrisposti a titolo di pensione.

Sicché, se la natura unica, specifica e particolare di tale trattamento fa sì che ad esso siano attribuiti innumerevoli vantaggi, deve però anche ammettersi che tale natura possa, a determinate condizioni, reagire sul medesimo trattamento in forme e in modi altrettanto unici, specifici e particolari, senza che i soggetti beneficiari possano pretendere di invocare principi generali. I quali, a tutto voler concedere, potrebbero semmai invocarsi nella previdenza ordinaria, e cioè in un regime al quale i parlamentari hanno consapevolmente deciso di derogare, finora a loro

vantaggio, quando hanno istituito il proprio unico, specifico e particolare trattamento pensionistico.

6. La conclusione, testé raggiunta, circa la natura, da un lato, del trattamento previdenziale dei parlamentari - unica, specifica e particolare - e, dall'altro, della delibera in esame - né afflittiva né tanto meno punitiva -, conduce a ribadire che è un falso problema quello della pretesa retroattività della disciplina pensionistica dei parlamentari (v. *supra sub n. 2*).

In primo luogo, è evidente, data la specificità della disciplina pensionistica dei parlamentari, che ad essa non possono estendersi principi che, tutt'al più, potrebbero valere per i regimi pensionistici ordinari.

In secondo luogo, deve piuttosto sottolinearsi che la retroattività non si porrebbe, *a fortiori*, con riferimento ai senatori che non siano ancora cessati dal mandato, ma ai quali la decadenza dal beneficio pensionistico fosse loro eventualmente comminata in ragione di una condanna definitiva loro inflitta prima dell'entrata in vigore della delibera in oggetto. E ciò, per la semplice ragione che il diritto alla pensione sorge solo al momento che siano maturati *tutti* i requisiti per l'ottenimento del trattamento previdenziale, ivi inclusi quelli connessi alla cessazione dal mandato e il raggiungimento dell'età anagrafica prevista (tra i 60 e i 65 anni, a seconda della durata complessiva del mandato). Per cui fino a quel momento essi vantano una mera aspettativa.

Il che, per l'appunto, elimina in radice la tesi che la delibera in oggetto sarebbe illegittimamente retroattiva. Si tratta infatti di un falso problema, dal momento che, non avendo ancora conseguito tutti i requisiti per pretendere gli emolumenti previdenziali, gli interessati non potrebbero dolersi del fatto che l'Ufficio di Presidenza preveda un ulteriore requisito per tale conseguimento. Ma c'è di più.

PROF. AVV. ALESSANDRO PACE

Come già sottolineato *supra sub* n. 2, l'Ufficio di Presidenza, come già il legislatore con la l. n. 16 del 1992 e con il d.lgs n. 235 del 2012, si limiterebbe ad *esplicitare* un principio già vigente a livello costituzionale, negli artt. 48 comma 4 e 51, e cioè che il non riportare condanne penali definitive per taluni delitti costituisce un requisito negativo (l'essere moralmente indegno) per l'esercizio del diritto di voto e del diritto di accedere agli uffici pubblici.

E quindi la cessazione dell'erogazione del trattamento pensionistico non porrebbe, per tale fondamentale ragione, alcun problema di illegittima retroattività nemmeno per coloro che, già cessati dal mandato ed avendo già riportato una condanna, rientrino nella così detta "nuova" disciplina del trattamento previdenziale di cui alla delibera in oggetto.

Resto a Sua disposizione, onorevole Presidente, per ulteriori approfondimenti e per i doverosi chiarimenti. Colgo l'occasione per inviarLe i più vivi ossequi

Alessandro Pace

