



Prof. Giancarlo Ricci
Associato di Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Catania

On. Sen. Dott. Pietro Grasso
Presidente del Senato della Repubblica
Piazza Madama n. 1
00186 ROMA

Parere *pro veritate* in merito allo Schema di Deliberazione 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”.

1. I profili di legittimità, anche costituzionale, dello Schema di Deliberazione 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” si prestano ad essere correttamente inquadrati solo a partire da una previa e adeguata ricostruzione della natura giuridica del vitalizio/pensione spettante agli on. Senatori al termine dell’incarico parlamentare, avendo particolare, ma non esclusivo, riferimento al rapporto fra siffatte erogazioni e l’art. 38, II comma, Cost.

Alla luce dell’analisi sulla natura giuridica del vitalizio/pensione sarà possibile trarre le opportune conclusioni in ordine all’idoneità o meno della Deliberazione del Consiglio di Presidenza a determinare effetti dispositivi, in senso caducativo, dell’assegno “previdenziale” attualmente spettante agli on. Senatori.

2. E’ ricorrente l’affermazione per cui il diritto al c.d. *vitalizio* o - secondo la più recente versione della disciplina regolamentare (Regolamento delle pensioni dei Senatori, approvato dal Consiglio di Presidenza con delibera n. 113/2012) - alla *pensione* degli On. Senatori si porrebbe in stretta correlazione giuridica con il diritto all’indennità percepita per lo svolgimento della funzione parlamentare.

Invero, è innegabile che fra l’indennità di carica riconosciuta dall’art. 69 Cost. (e regolata dalla l. 31 ottobre 1965, n. 1261) e il vitalizio/pensione del parlamentare sussista un rapporto di causalità: il diritto al vitalizio/pensione s’instaura in quanto, in costanza dell’incarico di funzione (il c.d. *munus* pubblico), il parlamentare accantona delle somme a fini “previdenziali”



Prof. Giancarlo Ricci
Associato di Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Catania

(in parte) costituenti la base di calcolo dei trattamenti dovutigli, secondo le disposizioni dettate dal Regolamento prima richiamato, al verificarsi dell'evento anagrafico o del fatto che determini una condizione di inabilità.

Al fine di procedere al corretto inquadramento della sottostante fattispecie "previdenziale", è tuttavia indispensabile focalizzare due elementi relativi al peculiare rapporto che intercorre fra il Senatore e l'istituzione di appartenenza.

i) In primo luogo, il Senatore della Repubblica non è un lavoratore subordinato.

Non lo è alla stregua dei criteri di identificazione della figura di "prestatore di lavoro subordinato" di cui all'art. 2094 cod. civ.: non v'è la controparte datoriale (l'organo parlamentare presso cui il Senatore "opera" non è di certo definibile come tale); non si ha la tipica messa a disposizione, con continuità, delle energie lavorative nel contesto di una relazione di lavoro a prestazioni corrispettive; manca del tutto il requisito della eterodeterminazione della prestazione di lavoro ("svolta alle dipendenze e sotto la direzione del datore di lavoro"), indice primario di subordinazione in senso tecnico-funzionale (sui caratteri identificativi della prestazione di lavoro subordinato *ex multis* Cass. sez. lav. 15 gennaio 2015, n. 618).

Neppure, ai sensi della costante giurisprudenza, sussistono gli indici sostanziali rivelatori del rapporto di pubblico impiego, peraltro in larga misura coincidenti con quelli prima richiamati e cioè: la diretta correlazione dell'attività lavorativa prestata con i fini istituzionali perseguiti; l'effettivo inserimento del lavoratore nell'organizzazione dell'ente pubblico; l'orario di lavoro predeterminato e assoggettato a controllo; la retribuzione prefissata e a cadenza mensile; il carattere continuativo, professionale e in via prevalente, se non esclusiva, delle prestazioni lavorative effettuate (Cons. Stato, sez. V, 5 novembre 2012, n. 5594; Cons. Stato, sez. V, 18 aprile 2012, n. 2249; Cass. sez. lav. 21 novembre 2013, n. 26193).

Senza considerare, peraltro, che la riconduzione alla figura del pubblico funzionario è pregiudicata, a monte, dal fatto che non vi sia stato superamento di una delle procedure selettivo/concorsuali previste dall'ordinamento in applicazione dell'art. 97, IV comma, Cost.

*ii) Si tratta, pertanto, di un cittadino che ricopre *pro tempore* una carica elettiva.*

In virtù di tale *status*, egli percepisce una "indennità" eminentemente finalizzata – e in ciò la previsione costituzionale, corredata da riserva di legge – a garantire l'autonomia funzionale del parlamentare, sollevandolo da quei "bisogni materiali" che, oltre a disincentivare i meno



Prof. Giancarlo Ricci
Associato di Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Catania

abbienti dalla partecipazione al *munus* pubblico, esporrebbero il parlamentare al rischio di non indifferenti condizionamenti morali ed economici, mettendone a repentaglio l'onorabilità della condotta.

Ma è evidente che, in assenza, come detto, di una relazione di lavoro subordinato, l'indennità a lui spettante ai sensi dell'art. 69 Cost. non può essere qualificata come "retribuzione", intesa quale tipico elemento corrispettivo, sul versante del lavoratore subordinato, della prestazione di lavoro (v. ancora l'art. 2094 cod. civ.). A tacere d'altro, basti pensare semplicemente al fatto che il Senatore non è "retribuito" per lo svolgimento di una regolare attività lavorativa. Al contrario, neppure rileva – cosa che sarebbe inconcepibile per qualunque prestatore di lavoro subordinato – l'inosservanza degli obblighi di presenza in aula, atteso che l'indennità di carica viene corrisposta anche in caso di mancata presenza alle sedute e alle deliberazioni del Senato. Né a diversa considerazione conduce la valutazione giusta la quale la struttura retributiva del funzionario pubblico può includere "elementi" tecnicamente definiti "indennità", generalmente correlati al livello di responsabilità o di penosità della mansione svolta. E' del tutto evidente infatti che il concetto di indennità cui si riferisce l'art. 69 Cost. è atecnico e comunque neppure lontanamente equiparabile alla "indennità" intesa come componente del trattamento economico del lavoratore nel senso prima indicato. Qualunque prospettiva di assimilazione fra i due concetti è da escludersi.

E ancora: il rinvio legale (ex art. 2, l. 31 ottobre 1965, n. 1261), ai fini della quantificazione dell'indennità, alle retribuzioni percepite dagli alti magistrati è da considerarsi, in questo come in altri casi analoghi, in funzione meramente "parametrica", senza che ciò possa riverberarsi in alcun modo sulla natura giuridica dell'indennità, attribuendole, per una sorta di improponibile proprietà transitiva, valore retributivo.

Al contrario, che l'indennità di carica non presenti natura retributiva è direttamente confermato dall'art. 2 del Regolamento delle pensioni dei Senatori del 31 gennaio 2012, ove si dispone che "I senatori sono assoggettati d'ufficio alla contribuzione previdenziale, che si effettua mediante trattenute sull'indennità parlamentare, ovvero sulle competenze accessorie qualora abbiano optato, in luogo dell'indennità, per il trattamento economico in godimento presso la pubblica amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'art. 68 d. lgs. n. 165/2001".



Prof. Giancarlo Ricci
Associato di Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Catania

3. Per questa via, si giunge al punto concernente l'inquadramento del vitalizio/pensione a favore dei Senatori cessati dal servizio.

Posto quel che si è detto in precedenza, ossia che: 1) il Senatore non è un funzionario pubblico legato all'amministrazione da un rapporto di lavoro subordinato; 2) l'indennità assicurategli dalla legge ai sensi dell'art. 69 Cost. non ha natura "retributiva", si può affermare con ragionevole certezza che il vitalizio/pensione spettante all'on. Senatore ai sensi della vigente disciplina non ha a sua volta "natura giuridica previdenziale", ai sensi e per gli effetti dell'art. 38, Il comma, Cost.

A ben vedere, per pervenire a tale conclusione, basterebbe rifarsi al dato testuale dell'art. 38, Il comma, Cost., che riconosce esclusivamente ai "lavoratori" il diritto a che "siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria".

Come detto in precedenza, i Senatori non sono qualificabili come "lavoratori", né subordinati né di altra specie. Sicché appare inconcepibile il richiamo immediato e diretto all'art. 38, Il comma, Cost. quale fondamento costituzionale di un diritto intangibile del Senatore, che è *tout court* figura eccentrica al "mondo del lavoro", a fruire di un trattamento previdenziale propriamente detto.

Ma ulteriore effetto *tranchant* riveste la costante affermazione giurisprudenziale alla cui stregua il rapporto previdenziale trova il suo necessario presupposto nell'esistenza del rapporto di lavoro (ancorché poi il primo si renda autonomo dal secondo, sicché il datore di lavoro deve sempre commisurare la contribuzione previdenziale all'effettivo contenuto della prestazione lavorativa e, soprattutto, all'entità delle retribuzioni effettivamente corrisposte per lo svolgimento delle mansioni, a pena di elusione degli obblighi contributivi): v. Cass. sez. lav. 17 aprile 2012, n. 6001; ma anche Cass. sez. lav. 15 settembre 2014, n. 19398.

Anche in questo caso la conclusione appare strettamente conseguenziale: l'assunzione della carica di Senatore e la derivante spettanza dell'indennità di carica non attribuiscono a quest'ultimo uno *status* previdenziale alla stregua dell'art. 38, comma II, Cost., nella misura in cui non si configura né il rapporto di lavoro "di riferimento", né il trattamento retributivo cui commisurare l'obbligazione contributiva (c.d. retribuzione imponibile).

Neppure, vale la pena aggiungere, appare conducente discettare in ordine alla terminologia utilizzata nei Regolamenti interni che hanno disciplinato, in successione, la materia in esame



Prof. Giancarlo Ricci
Associato di Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Catania

(v. in particolare il passaggio dal Regolamento del 30 luglio 1997, successivamente modificato, al nuovo Regolamento del 31 gennaio 2012). Si potrebbe infatti congetturare, a tal proposito, che l'Ufficio di Presidenza del Senato abbia inteso qualificare *ex se* come "previdenziale" il trattamento dovuto ai Senatori, nella misura in cui, con il Regolamento del 31 gennaio 2012, ha poi provveduto a mutare la qualificazione giuridica dello stesso: da "vitalizio" a "pensione". Ferma restando, in tema di definizione del *nomen iuris* di un istituto giuridico, la prevalenza del principio sostanzialistico su quello formalistico-definitorio (sul punto, per l'irrelevanza, in materia previdenziale/tributaria, finanche del *nomen iuris* attribuito dalla legge, v. Corte Cost. 11 ottobre 2012, n. 223), a una più attenta disamina della normativa previdenziale vigente, ci si avvede che il legislatore non ha mancato di fare riferimento alla nozione di "vitalizio" senza con ciò recedere dai principi generali prima enunciati.

Si pensi all'art. 13 l. n. 1338 del 1962, in cui si configura la facoltà del datore di lavoro, che abbia ommesso di versare i contributi previdenziali dovuti per legge, di chiedere all'Inps la costituzione di una "rendita vitalizia" corrispondente ai contributi non versati (art. 13, comma 1), fermo restando il diritto del lavoratore di sostituirsi, nella richiesta, al datore di lavoro, a condizione di fornire all'Inps le prove circa l'esistenza del rapporto di lavoro e della corresponsione delle retribuzioni (art. 13, comma 5).

Tali disposizioni generano, in presenza di taluni presupposti, la costituzione di "rendite vitalizie" che, al di là del *nomen iuris*, assumono natura previdenziale, fondandosi sui presupposti dell'acclarata esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, in relazione al quale sono stati erogati trattamenti retributivi che giustificano la costituzione "coattiva" del rapporto previdenziale, in presenza di un inadempimento del datore di lavoro.

Ciò per dire, a ulteriore sostegno di quanto sin qui argomentato, che la natura previdenziale del vitalizio/pensione riposa sull'esistenza di un triplice presupposto (rapporto di lavoro subordinato / retribuzione imponibile / sussistenza del rapporto previdenziale) che nel caso dei trattamenti percepiti dai Senatori non pare sussistere.

Sicché, per ribadire nuovamente la conclusioni di cui sopra, tali erogazioni non sono sottoposte alla "copertura costituzionale" assicurata dall'art. 38, II comma, Cost.

4. Se quanto detto sinora è valido, quale natura giuridica ha, allora, il vitalizio/pensione dei Senatori?



*Prof. Giancarlo Ricci
Associato di Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Catania*

Al quesito si risponde agevolmente rifacendosi, *in primis*, a quanto enunciato, in una nota sentenza, da Corte Cost. 13 luglio 1994, n. 289.

Dopo avere rimarcato 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 Corte accoglie la tesi della *“natura mista”* dell’istituto, che *“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”*.

Il principio di diritto è stato corroborato da Cass. civ.. Sez. I, 10 giugno 2012, n. 10177 (che definisce l’istituto del vitalizio un *“unicum specifico e particolare”*), mentre, prima di questa, già Cass. sez. trib. 24 novembre 2010, n. 23793 e Cass. sez. trib. 1° ottobre 2010, n. 20538 avevano affermato con inequivocabile nettezza l’assoluta diversità di *ratio* e di natura giuridica dell’assegno vitalizio rispetto alla tutela previdenziale ordinaria, connessa all’esistenza di un rapporto di lavoro subordinato e al conseguente configurarsi in capo al datore di lavoro dell’obbligazione retributiva e, dunque, contributiva.

Orbene, pare a chi scrive non solo che le affermazioni della giurisprudenza costituzionale e di legittimità appena richiamata siano del tutto condivisibili, ma che la più recente evoluzione della disciplina regolamentare (in particolare v. il Regolamento delle pensioni dei Senatori del 31 gennaio 2012) deponga per il prevalere dei contenuti *“mutualistico-assicurativi”* del rapporto rispetto a quelli *“previdenziali”*.

Le disposizioni in materia di requisiti per la percezione degli emolumenti, durata minima dell’attività, requisiti anagrafici per la maturazione del diritto, entità dei contributi versati in proporzione agli emolumenti erogati, diritto di reversibilità dei familiari superstiti, etc., da un lato, fanno emergere macroscopici profili di privilegio non rinvenibili nelle forme previdenziali ordinarie, dall’altro depongono per una disciplina *“speciale”* che, pur nella sua indubbia originalità e complessità, avvicina l’istituto in esame a una *“forma di assicurazione”* non direttamente *“coperta”* dall’art. 38, II comma, Cost.



Prof. Giancarlo Ricci
Associato di Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Catania

5. Le conclusioni sin qui raggiunte forniscono elementi per sostenere la fondatezza costituzionale dell'*iter* messo in atto dal Consiglio di Presidenza del Senato e il suo "prodotto" normativo, vale a dire lo Schema di Deliberazione su cui si richiede Parere.

Ciò anche per ulteriori e determinanti ragioni che qui, pur in termini sintetici, si evidenziano:

a) In linea di principio, la giurisprudenza costituzionale non vieta l'adozione, pure con effetti retroattivi, di misure normative in materia di trattamenti previdenziali gravide di effetti *in peius* per i destinatari, sempre che, tuttavia, si tratti di misure non irragionevoli e rispettose del principio della sicurezza giuridica del cittadino (v. Corte Cost. 12 novembre 2002, n. 446; 14 luglio 1988, n. 822). Tale enunciato trova però piena applicazione, ancora una volta, alle ipotesi di "trattamento previdenziale" propriamente inteso, mentre nella fattispecie in esame, come detto, il diritto al trattamento "mutualistico-assicurativo" di cui ai Regolamenti del Senato ad oggi vigenti non può considerarsi tutelato in termini equivalenti, risultando disancorato da un preciso fondamento costituzionale.

b) D'altra parte, non può certo dirsi che la Deliberazione di cui si propone l'adozione introduca – mediante normative contenute, in virtù di una inveterata consuetudine costituzionale, negli *interna corporis* del Senato – misure contrarie a principi di razionalità giuridica o addirittura arbitrarie.

Il provvedimento ablativo dei vitalizi/pensioni è dotato di una solida *ratio*, la medesima che assiste le misure in materia di incandidabilità di cui al d. lgs. n. 235/2012 (c.d. legge Severino). Se, infatti, ragioni di "indegnità morale" richiedono – e quasi obbligano in riferimento a talune disposizioni costituzionali (arg. ex artt. 48 e 51 Cost.) – che il legislatore impedisca che soggetti condannati per gravi reati possano nuovamente riproporsi nell'agone politico, analoghe motivazioni di ordine etico-giuridico impongono che questi non potranno fruire (o non potranno più farlo) di vitalizi/pensioni la cui corresponsione è causalmente connessa all'aver ricoperto cariche elettive delle quali, si è accertato in sede di giudicato penale, non erano "degni".

c) Per quanto poi riguarda la connessione fra la pena irrogata e la perdita del beneficio previdenziale, bisogna dire che, contrariamente a quanto è stato talora sostenuto, non di "sanzione penale accessoria" – con i relativi profili problematici sotto il profilo del cumulo di sanzioni, della riserva di legge e di irretroattività della medesima – potrebbe parlarsi.



Prof. Giancarlo Ricci
Associato di Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Catania

Se è vero, infatti, che Cass. penale, sez. III, 14 aprile 2014, n. 16206, ha affermato con nettezza che l'incandidabilità del condannato determina il configurarsi di un "requisito negativo" che giustifica, in forza del giudizio di indegnità morale, tale conseguenza (in particolare parr. da 2.6 a 2.9. della motivazione), senza con ciò sovrapporsi alle sanzioni penali accessorie di cui agli artt. 28 e 29 cod. pen., a maggiore ragione tale schema va considerato valevole in ordine ai segnalati effetti sulle erogazioni a titolo di vitalizio/pensione.

6. Lo schema di Deliberazione, disponendo la cessazione del vitalizio, in dipendenza di condanne definitive per gravi reati, incide *ipso facto* su diritti *prima facie* qualificabili come "quesiti" da parte dei Senatori che godono, in conformità alla normativa vigente, del vitalizio/pensione. Tale effetto, ai sensi dell'art. 2, comma 2, dello Schema di Deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato si determina sia in capo a coloro che, in relazione ai reati previsti dall'art. 1, *sono già stati condannati in via definitiva*, sia in capo agli altri che *subiranno, successivamente all'entrata in vigore del provvedimento, identica sorte*.

L'effetto ablativo disposto dallo Schema di Deliberazione appare peraltro pienamente compatibile con i principi generali dell'ordinamento giuridico e, in definitiva, costituzionalmente legittimo.

i) Anzitutto, è noto che l'irretroattività delle misure normative è valevole solo per la legge penale.

ii) In secondo luogo, come detto in precedenza (v. *supra*, par. 5, lett. a), la più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale riconosce la legittimità di misure che dispongono la *reformatio in peius* dei trattamenti previdenziali, finanche con effetti sui diritti quesiti, purché rispondenti a criteri di ragionevolezza e non arbitrarietà. La Deliberazione introduce una disciplina pienamente rientrante entro il perimetro di ragionevolezza suggerito dalla Corte, per le ragioni già anteriormente esposte (v. *supra* par. 6, lett. b).

iii) Qualora ciò non bastasse, sul punto pare assumere decisivo rilievo quella giurisprudenza della Corte Costituzionale che, nel sostenere *illo tempore* l'illegittimità dell'art. 28, comma 2, n. 5), cod. pen., nella parte in cui dispone, in capo ai lavoratori cui sia stata comminata una pena cui si accompagni l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, *la privazione "degli stipendi, delle pensioni e degli assegni che siano a carico dello Stato o di un altro ente pubblico"*, ha circoscritto la declaratoria d'incostituzionalità alla ipotesi in cui l'effetto riguardi *"la*



Prof. Giancarlo Ricci
Associato di Diritto del lavoro
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Catania

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”, ritenendo invece la disposizione legittimamente applicabile alle “ipotesi relative a trattamenti economici non aventi titolo in un rapporto di lavoro, quali le pensioni di guerra, le pensioni “di grazia” e simili” (v. Corte Cost. 13 gennaio 1966, n. 3; in continuità con tale principio anche Corte Cost. n. 78/1967; n. 112/1968; n. 113/1968).

Come dire, ancora una volta, che la spettanza di vitalizi/pensioni nascenti da incarichi di funzione e non da rapporti di lavoro subordinato può essere legittimamente messa in discussione, sino a determinarne la totale caducazione, ove ciò si configuri quale effetto di condanne che comportino conseguenze di natura perpetuamente interdittiva o, come nella diversa fattispecie che s’intende regolare, generate da valutazioni etico-giuridiche, costituzionalmente orientate, di indegnità morale.

7. La valutazione di complessiva legittimità, anche costituzionale, dello Schema di Deliberazione oggetto del presente parere, si completa con l’avvertenza che, a fronte di un provvedimento di tal fatta, avente come detto effetti ablativi, è dovere del Consiglio di Presidenza del Senato prevedere e provvedere al calcolo e conseguente restituzione dei contributi versati dai Senatori dichiarati decaduti dal beneficio pensionistico, a partire dal 1° gennaio 2012 (anno d’entrata in vigore del c.d. “sistema contributivo” ai sensi del Regolamento del 31 gennaio 2012), diversamente configurandosi la misura in esame come ingiustamente afflittiva sino a prefigurare, in capo all’Amministrazione, gli estremi dell’indebito arricchimento.

Resto a Sua disposizione, Onorevole Presidente, per integrazioni o chiarimenti.

Colgo l’occasione per porLe i più vivi ossequi.

Catania, 23 marzo 2015

Giancarlo Ricci