

Cessazione dell'erogazione di assegni vitalizi e pensioni a favore di senatori cessati dal mandato che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità

1. Competenza del Consiglio di Presidenza del Senato di regolare la materia

La disciplina che vige deriva dal "Regolamento degli assegni vitalizi degli onorevoli senatori e loro familiari", approvato dal Consiglio di Presidenza il 30 luglio 1997 e successive modifiche ed integrazioni (ultima del 18 maggio 2000) e dal "Regolamento delle pensioni dei senatori", approvato dal Consiglio di Presidenza il 31 gennaio 2012. Il trattamento previdenziale degli ex senatori è soggetto a due distinti regimi: quello tradizionale degli assegni vitalizi, disciplinato dal Regolamento del 30 luglio 1997 che si applica "ad esaurimento"; e quello delle pensioni disciplinate dalla delibera del Consiglio di presidenza n.113 del 31 gennaio 2012, che si applica ai Senatori in carica alla data del 1 gennaio 2012 ovvero eletti successivamente, nonché ai senatori che hanno esercitato il mandato parlamentare precedentemente a tale data e che sono stati successivamente rieletti.

Se vale un principio generale del diritto, oltre che di palese ragionevolezza, generalmente l'organo che produce una norma può anche modificarla.

La materia è, in fatto, sempre stata disciplinata a mezzo di regolamenti approvati con delibere del Consiglio di Presidenza del Senato, che hanno discrezionalmente creato e disciplinato il "vitalizio", mutandone poi discrezionalmente il mero *nomen iuris* in "pensione", attraverso norme originali (estremamente di favore rispetto alla normativa generale sulle pensioni da attività lavorativa, quanto ai requisiti per la percezione degli emolumenti, alla durata minima dell'attività, all'età in cui si matura il diritto, all'entità dei contributi versati in proporzione agli emolumenti erogati, al diritto di reversibilità dei familiari superstiti, e via dicendo).

Questa marcata discrezionalità trova fonte nell'autonomia normativa riservata alle Camere dalla carta costituzionale avuto riguardo al combinato disposto degli artt. 64 ("ciascuna camera adotta il proprio regolamento") e 66 della Costituzione ("ciascuna camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause successive di ineleggibilità e incompatibilità"). La Corte Costituzionale ha costantemente considerato (es. sentenza 584 del 1985) che i regolamenti parlamentari sono fonti primarie del diritto equiparate alla legge a cui si sostituiscono in certe materie (fra cui certamente il procedimento legislativo, la disciplina degli organi interni e il regime giuridico ed economico dei parlamentari) e ha finora escluso la soggezione al sindacato costituzionale. Anche la sentenza della Corte Costituzionale n.120 del 2014 e la stessa ordinanza della Corte di Cassazione n.10400 del 2013 (che solleva la questione di costituzionalità a proposito del controverso tema dei rapporti di lavoro della Camera con i dipendenti e dei rapporti con i terzi), non hanno mai messo in discussione che le garanzie dei parlamentari debbano essere disciplinate con norme interne per previsione costituzionale.

Proprio valendosi di questa autonomia normativa ed amplissima discrezionalità i Consigli di Presidenza del Senato e della Camera hanno recentemente imposto limiti massimi ("tetti") e tagli agli stipendi dei propri dipendenti, maturati e maturandi, incidendo sul trattamento economico tabellare e quindi su diritti quesiti, che, secondo la giurisprudenza costituzionale costante sono assolutamente intangibili, tranne che con effetto limitato nel tempo alla persistenza di circostanze assolutamente straordinarie.

2. Natura dell'indennità parlamentare, dei vitalizi e delle cd. "pensioni".

Il mandato parlamentare essendo di natura elettiva non è assimilabile a un rapporto di lavoro e comporta un generico dovere di partecipazione alla funzione legislativa, senza alcun obbligo di prestazione, da parte del parlamentare, tant'è che taluni di essi si distinguono per la loro assenza, cui non si ricollega alcuna conseguenza. L'art. 69 Cost. prevede che i parlamentari ricevano un'indennità stabilita dalla legge, che non può assolutamente considerarsi come una forma di retribuzione o di remunerazione. Si tratta di una garanzia funzionale che consente anche a chi non abbia mezzi economici di concorrere alla politica e assicura l'indipendenza della funzione. L'indennità è dunque collegata allo status di parlamentare e viene percepita per il solo fatto di ricoprire la funzione.

A contrario, l'art. 69 Cost. non menziona alcun diritto a trattamenti assistenziali e previdenziali, e non ha dunque inteso prevedere in proposito una riserva di legge analoga a quella stabilita per l'indennità. Per questa materia sono state dunque sempre, in passato, ritenute discrezionalmente competenti a stabilirne esistenza e modalità le Camere e così in effetti è avvenuto.

Significativo in proposito appare che è stata necessaria una legge, la n.1261 del 1965, che all'art.1 attribuisce agli Uffici di Presidenza delle Camere il compito di determinare l'ammontare della indennità mensile e dopo 12 anni, il 30 luglio 1997, è l'Ufficio di Presidenza del Senato ad approvare il Regolamento degli assegni vitalizi, con integrazioni e modifiche del 18 maggio 2000 sino alle più recenti del 31 gennaio 2012.

Pertanto, il trattamento previdenziale dei parlamentari è stato correttamente istituito dagli Uffici di Presidenza delle Camere, che, nell'ambito dell'autonomia costituzionale loro attribuita, non fondandosi su un rapporto di lavoro, possono legittimamente limitarlo o escluderlo, in presenza di situazioni particolari connesse a specifiche sentenze di condanna definitive per gravi reati.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale (sent. 289 del 1994) e della Corte di Cassazione (sent. 20538 del 2010 e 10177 del 2012), così come la dottrina hanno evidenziato la natura complessa e articolata dell'assegno vitalizio spettante ai parlamentari cessati dal mandato che rappresenta "un unicum, specifico e particolare". Secondo la Cassazione (10177/2012) è un "regime speciale che trova la sua fonte e la sua disciplina nei regolamenti parlamentari interni e del resto, l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a ricollegarsi ad un'indennità di carica goduta in virtù di un mandato pubblico, con caratteri, criteri e finalità ben diverse da quelle propria della retribuzione connessa ad un rapporto di lavoro". Peraltro si sottolinea nella stessa pronuncia che la non riconducibilità al trattamento pensionistico del vitalizio (o "pensione", non potendo avere rilievo il discrezionale mutamento del mero *nomen* da parte delle Camere) impedisce anche di assimilare il beneficiario post mortem al titolare di una pensione di reversibilità.

Riassumendo, la specificità del vitalizio/pensione è legata almeno a due fattori:

a) l'esercizio di un mandato pubblico elettivo, con finalità, caratteri e criteri ben diversi da un rapporto di lavoro retribuito, data la particolare natura dell'indennità;

b) il radicamento di questo regime speciale nell'autonomia e indipendenza delle due Camere, dal momento che il vitalizio trova fonte e disciplina nei regolamenti parlamentari interni, e quindi nelle garanzie associate all'art. 64 Cost. Questo profilo consente di evidenziare la differenza formale tra il regime del vitalizio e quello delle indennità, giacché solo per queste ultime, in virtù della previsione dell'art. 69 Cost., è possibile prefigurare l'esistenza di un diritto soggettivo che la Costituzione ha inteso tutelare con lo strumento della riserva di legge (che viceversa non può essere riferito per analogia anche al caso dei vitalizi).

Per queste specificità, l'assegno vitalizio non può essere assimilato al modello previdenziale pensionistico, né al regime delle assicurazioni private, rappresentando all'inverso un *unicum*, specifico e particolare, non soggetto all'intangibilità di cui godono i trattamenti previdenziali collegati ad attività di lavoro, né della tutela di cui all'art. 38, comma 2, che si riferisce ai lavoratori e non ai titolari di cariche pubbliche elettive. Dovrebbero semmai essere assicurate ai parlamentari, ma prima ancora di fatto a tutti i cittadini, le tutele per chi sia inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi per vivere. Non vi è dunque un diritto intangibile del parlamentare al trattamento previdenziale: si tratta di un diritto costituito dal Consiglio di Presidenza, che può legittimamente escluderlo o limitarlo in casi specifici, così come discrezionalmente il Consiglio di Presidenza ha disciplinato in precedenza la materia.

L'intangibilità del diritto previdenziale per i cittadini comuni è già stata messa in discussione dall'art. 2, comma 58, Legge 28 giugno 2012, n. 92. La prima parte della disposizione prevede che con la sentenza di condanna per alcuni gravissimi reati (associazioni terroristiche, attentato a scopo terroristico o eversivo, sequestro a scopo di terrorismo o eversione, associazione mafiosa, scambio elettorale politico-mafioso, strage), il giudice possa disporre la revoca di determinate prestazioni di cui il condannato sia titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale, pensione di invalidità civile. La seconda parte prevede che con la sentenza il giudice dispone la revoca di trattamenti previdenziali o di altre forme sostitutive, erogati al condannato, laddove si accerti (o sia stato precedentemente accertato) che questi trattamenti abbiano origine da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse ai reati citati. Non risulta che tali norme siano state oggetto di censura d'incostituzionalità.

Il presupposto dell'indegnità morale che vale per escludere il trattamento assistenziale e previdenziale ai cittadini comuni non dovrebbe valere per i Parlamentari?

3. Sulla proposta cessazione dal vitalizio/pensione

Come è noto, il decreto legislativo del 31 dicembre 2012, n. 235 ha introdotto specifiche cause di incandidabilità alle elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica per coloro che hanno riportato sentenze definitive di condanna ad almeno due anni di reclusione per delitti non colposi di particolare gravità. Ricordo anche che la disciplina previgente in materia di incandidabilità negli enti locali è ancora più restrittiva delle norme del D.lgvo 235 del 2012. Si tratta di un complesso normativo che si fonda su una valutazione di indegnità a ricoprire cariche pubbliche degli autori di gravi delitti.

L'entrata in vigore di questa disciplina pone in capo ai due rami del Parlamento il dovere giuridico e morale di interrogarsi sulle ricadute che il nuovo regime di incandidabilità produce sull'ordinamento interno delle Camere ed, in particolare, sui trattamenti previdenziali riconosciuti ai parlamentari cessati dal mandato. La proposta da sottoporre ai Consigli di Presidenza delle Camere prevede la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni, avendo come modello i casi di incandidabilità previsti dalla legge Severino, cioè nei casi in cui il Parlamentare, cessato il mandato, risulti già condannato in via definitiva ad almeno due anni di reclusione per reati di particolare gravità, quali i delitti di mafia, alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, come il peculato, la concussione e la corruzione e altri gravissimi delitti come quelli eversivi e di terrorismo e contro la personalità dello Stato, la strage, l'omicidio, la tratta di persone, la violenza sessuale, l'estorsione, il riciclaggio, lo spaccio di sostanze stupefacenti e così via.

Non appare accoglibile la tesi secondo la quale la cessazione dell'erogazione sarebbe assimilabile ad una sanzione penale accessoria, come tale soggetta alla riserva di legge assoluta. La cd. Legge Severino (come la giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte anche a proposito del previgente, e più grave, regime di incandidabilità per gli enti locali) non ha previsto una sanzione accessoria, ma una condizione per l'esercizio dell'elettorato passivo, in particolare una condizione di

moralità, collegata alla condanna per determinati gravi reati. Se viene meno la condizione, il soggetto non può ricoprire la carica di parlamentare, perde uno dei diritti costituzionali fondamentali come l'elettorato passivo e come conseguenza amministrativa appare inevitabile che decada da ogni connesso diritto, tra cui le Camere, nella loro autonomia, hanno la discrezionalità politica di inserire la cessazione del trattamento previdenziale. La base costituzionale di questa previsione è l'art. 54 Cost., secondo cui "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore" e il legislatore nell'approvare la Legge Severino ha evidentemente ritenuto che non sussista questo requisito soggettivo di onorabilità se la persona è stata condannata per gravi reati.

Quando una condizione di candidabilità viene meno o non sussiste (che sia l'età, la moralità, collegata ad una condanna, o la cittadinanza italiana), cade il presupposto sia per l'esercizio della funzione legislativa sia per la percezione di emolumenti ad essa collegati come i vitalizi/pensioni.

Pertanto, nei casi di sopravvenuta indegnità a ricoprire cariche pubbliche da parte di autori di gravi delitti, similmente a quanto previsto dalla cd. Legge Severino, le Camere possono legittimamente prevedere ipotesi di revoca del diritto al vitalizio/pensione, che esse stesse hanno costituito, prevedendo discrezionalmente che maturi al conseguimento di un duplice requisito, anagrafico e contributivo (retributivo *pro rata* per il periodo antecedente al 1* gennaio 2012), cui se ne potrà aggiungere un terzo: l'assenza di condanne definitive per gravi reati.