

**SULLA LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DI MISURE DI
REVOCA DEL VITALIZIO A EX PARLAMENTARI
CONDANNATI PER DETERMINATI REATI**

1. *Il quesito e le possibili rationes dell'intervento ipotizzato.*

Mi si chiede di esprimere parere sulla compatibilità con i principi e le norme costituzionali di uno schema di delibera del Consiglio di Presidenza del Senato che prevede la “cessazione dell'erogazione dei trattamenti previdenziali erogati a titolo di assegno vitalizio o pensione a favore dei senatori cessati dal mandato” che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per determinate categorie di delitti, individuati per il loro titolo (lettera a) o per la pena edittale massima prevista (lettera b), indipendentemente dal tempo in cui il reato sia stato commesso e la condanna definitiva sia stata irrogata; nonché sull'ipotesi alternativa della sospensione dell'erogazione del trattamento previdenziale per un arco temporale determinato in relazione alla durata della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, secondo lo schema previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 235 del 2012 per l'incandidabilità.

Per valutare la legittimità costituzionale di dette proposte occorre prendere le mosse dalla individuazione della *ratio* dell'intervento ipotizzato. Una misura di questo genere (sia la cessazione, sia la sospensione dell'erogazione degli assegni), dal punto di vista sostanziale, potrebbe astrattamente configurarsi e giustificarsi a diversi titoli, e in particolare ad uno dei seguenti:

- a) come ulteriore sanzione per il reato commesso, collegata e conseguente alla condanna penale;
- b) come misura di revoca o sospensione di un beneficio unilateralmente concesso e non avente altra giustificazione se non la concessione "graziosa" da parte dello Stato, pertanto revocabile per ragioni attinenti al venir meno di requisiti di "onorabilità" della persona;
- c) come revoca o sospensione di un trattamento economico di cui, in base ad un nuovo apprezzamento normativo della fattispecie, si reputi siano venuti meno i presupposti giustificativi.

2. L'ipotesi della revoca dei vitalizi come forma di sanzione conseguente alla condanna penale.

Sotto il primo profilo (par. 1, *sub a*) si tratterebbe di una pena accessoria o di un effetto collegato ad una pena accessoria, nella logica di ciò che disponeva l'art. 28, primo comma, n. 5, del codice penale, secondo cui all'applicazione della pena accessoria della interdizione (perpetua o temporanea) dai pubblici uffici conseguiva la privazione (a sua volta permanente, salvo riabilitazione, o temporanea) "*degli stipendi, delle pensioni e degli assegni che siano*

a carico dello Stato o di un altro ente pubblico". Tale disposizione, come è noto, è stata peraltro dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 1966, per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, *"limitatamente alla parte in cui i diritti in esso previsti traggono titolo da un rapporto di lavoro"*, e con la sentenza n. 113 del 1968 per quanto attiene alle pensioni di guerra. A sua volta la legge n. 424 del 1966 ha abrogato tutte le disposizioni che prevedevano, *"a seguito di condanna penale o di provvedimento disciplinare, la riduzione o la sospensione del diritto del dipendente dello Stato o di altro ente pubblico al conseguimento e al godimento della pensione e di ogni altro assegno od indennità da liquidarsi in conseguenza della cessazione del rapporto di dipendenza"*.

Occorrerebbe dunque valutare se e in che misura il diritto al vitalizio dei parlamentari cessati dalla carica sia assimilabile o meno a diritti che traggono titolo da un rapporto di lavoro; e più in generale se la *ratio* delle citate pronunce della Corte sia eventualmente applicabile anche ad essi. Si deve infatti ricordare che la sentenza n. 3 del 1966 si è pronunciata nei limiti suddetti per ragioni esplicitamente legate alla prospettazione della questione nel caso di specie (cfr. il punto 1 del *Considerato in diritto*), lasciando dunque impregiudicato il tema della legittimità costituzionale della norma nella sua portata ulteriore; e del resto la successiva sentenza n. 113 del 1968 ha esteso la dichiarazione di incostituzionalità ad assegni – le pensioni di guerra – non riconducibili ad un rapporto di lavoro ma

piuttosto configuranti un beneficio a titolo di risarcimento per la morte o la menomazione dell'integrità psico-fisica legate alla causa di guerra, anche se la Corte lo ha fatto, in quel caso, in vista di una diseguaglianza ingiustificata di trattamento rispetto ad altre categorie di soggetti fruitori di assegni similari.

Quanto alle analogie tra il vitalizio corrisposto agli ex parlamentari e gli assegni che traggono titolo da un rapporto di lavoro (in virtù della comune funzione di tipo previdenziale) si fa rinvio qui a quanto sarà osservato più avanti, al paragrafo 4. Ma, ai fini della valutazione della legittimità della proposta in esame, se considerata come introduttiva di un effetto sanzionatorio, alla stregua dell'art. 28 cod. pen., appaiono dirimenti due ulteriori rilievi.

In primo luogo, in questa logica si dovrebbe ritenere già applicabile alla specie l'art. 28, primo comma, n. 5 del codice penale, nella parte sopravvissuta alle due sentenze della Corte costituzionale (secondo la prospettazione, ad esempio, fatta propria dall'Avvocatura Generale dello Stato nel parere reso in data 27 ottobre 2014 in risposta ad un quesito posto dall'Assemblea Regionale Siciliana concernente la sospensione dell'assegno vitalizio in favore di un ex componente dell'assemblea regionale), superando peraltro i dubbi di costituzionalità che esso tuttora suscita nella sua parte residua. In questo caso, peraltro, da un lato non vi sarebbe spazio per una autonoma determinazione discrezionale degli organi interni delle Camere competenti, in quanto la norma del codice dovrebbe già trovare piena applicazione (mentre non risulta, salvo

errore, che finora si sia mai prospettata l'applicazione dell'art. 28, primo comma, n. 5 del codice penale ai vitalizi degli ex parlamentari¹); dall'altro lato la cessazione dell'erogazione dei vitalizi dovrebbe necessariamente essere limitata ai casi di intervenuta condanna alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, che consegue, come è noto (art. 29 cod. pen.), a condanne alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni (per l'interdizione perpetua) o per un tempo non inferiore a tre anni (per l'interdizione temporanea, della durata di cinque anni). La proposta di delibera qui in esame prevede invece la "cessazione" dell'erogazione del vitalizio nel caso di condanne a pene superiori a due anni di reclusione per determinati delitti, e comunque per tutti i delitti non colposi per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni: quindi in ipotesi difformi e più ampie rispetto a quelle previste dall'art. 29 del codice penale.

Il secondo rilievo è ancor più decisivo: un ipotetico intervento, che volesse estendere l'applicabilità di tale sanzione come effetto *de*

¹ Si noti che, con riguardo invece ai vitalizi degli ex consiglieri regionali, l'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legge n. 174 del 2012 (convertito con la legge n. 213 del 2012), ha condizionato una quota dei trasferimenti statali alle Regioni, tra l'altro, al fatto che la Regione "abbia escluso, ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale, l'erogazione del vitalizio in favore di chi sia stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione". Disposizione invero singolare e contraddittoria: singolare, perché sembra porre non un obbligo ma un semplice onere a carico della Regione, condizionante i trasferimenti statali (cfr. in questo senso la sentenza della Corte costituzionale n. 23 del 2014, punto 7.1 del *Considerato in diritto*, con riguardo genericamente a tutti gli "oneri" imposti dall'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legge), mentre, come è ovvio, l'applicazione degli articoli del codice penale cui la disposizione si richiama ("ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale") non potrebbe che essere già e sempre obbligatoria per tutte le Regioni. Contraddittoria, perché prevede l'esclusione del vitalizio "ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale" ma per tutti i casi di condanna definitiva per i soli delitti contro la pubblica amministrazione, mentre il codice penale, come si è detto, da un lato prevede anche delitti diversi, dall'altro limita l'effetto della pena accessoria ai casi di condanne a pene superiori a certi minimi.

jure di determinate condanne penali, dovrebbe comunque conformarsi ai principi e alle regole del diritto penale, e cioè, anzitutto, al principio di stretta legalità (che comporterebbe in ogni caso l'impossibilità di ricorrere a fonti diverse dalla legge, come le autonome determinazioni degli organi interni delle Camere), nonché al principio per cui l'applicazione delle sanzioni penali è riservata all'autorità giudiziaria. A tal proposito si noti che, quando il legislatore ha voluto, in epoca recente, stabilire la "sanzione accessoria" della revoca di prestazioni di carattere sociale a carico dei responsabili di reati di criminalità organizzata, ha previsto che a ciò provveda il giudice "con la sentenza di condanna", e ha escluso dalla portata di tale sanzione la revoca dei trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, salvo che nell'ipotesi specifica (in cui evidentemente si sovrappone un'altra *ratio* atta ad escludere o ad attenuare l'esigenza di tutela del lavoro) in cui sia accertato con sentenza che detti trattamenti "abbiano origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati" considerati (art. 2, comma 58, legge n. 92 del 2012).

In ogni caso, trattandosi di pena accessoria, varrebbe il principio di irretroattività *in pejus* di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., e dunque siffatta nuova sanzione non potrebbe mai trovare applicazione a casi di condanne per fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della norma che la preveda.

Non varrebbe rifarsi alla diversa ipotesi regolata dall'art. 1 del decreto legislativo n. 235 del 2012, che esclude (per un tempo limitato) l'eleggibilità in Parlamento di chi abbia subito determinate condanne penali (pressoché corrispondenti a quelle contemplate dalla proposta in esame). Infatti la preclusione all'accesso e al mantenimento della carica elettiva, prevista da tale disposizione legislativa, non è una sanzione ulteriore collegata alla condanna penale (e infatti non è disposta dal giudice penale), ma è il frutto di una valutazione del legislatore circa i requisiti di onorabilità che deve possedere *attualmente* chi ricopre o aspira a ricoprire la carica; mentre la cessazione dell'erogazione del vitalizio, il quale è dovuto in forza non già di una carica attualmente ricoperta ma in forza della circostanza dell'averla ricoperta in passato, non può configurarsi come frutto del venir meno di un "requisito" inerente alla carica medesima, che non è più attuale.

3. *L'ipotesi della revoca dei vitalizi "per indegnità".*

La seconda delle prospettive accennate (par. 1, *sub b*), secondo cui il vitalizio potrebbe essere considerato una concessione "graziosa", come tale sempre revocabile per ragioni inerenti al venir meno di requisiti di "onorabilità" della persona, indipendentemente dal fatto che essa ricopra attualmente la carica, richiede che si approfondisca ulteriormente la *ratio* dell'istituto.

Esistono indubbiamente nell'esperienza concreta casi di "benefici" (in senso largo), concessi dallo Stato, che non hanno altra

giustificazione se non la volontà di attribuirli a fronte di benemerenze o di funzioni ricoperte, anche in passato, da determinate persone. Per fare un esempio, tale era il beneficio concesso fino a qualche tempo fa dalla Corte costituzionale, in via permanente, ai giudici cessati dalla carica (e oggi opportunamente soppresso, in una logica di contenimento della spesa pubblica), consistente nella assegnazione di un'autovettura e di un autista a disposizione. Oppure potrebbe farsi riferimento a benefici che siano espressione di un "onore" tributato alla persona, e dai quali si può decadere "per indegnità" a seguito di sopravvenute condanne penali: come è il caso, ad esempio, dell'assegno vitalizio a favore di cittadini che abbiano illustrato la Patria e che versino in stato di particolare necessità, istituito dalla legge n. 440 del 1985 (c.d. legge Bacchelli), e che, significativamente, può essere revocato non solo quando venga meno lo stato di particolare necessità, ma anche *"nell'ipotesi di condanna penale, divenuta irrevocabile, cui consegue l'interdizione dai pubblici uffici"* (art. 1, comma 4, della legge citata).

Per quanto possano riscontrarsi elementi di favore ingiustificati nella relativa disciplina, è assai dubbio che il vitalizio degli ex parlamentari possa essere inquadrato, quanto meno nella sua totalità, in tale tipologia di fattispecie, e che possa dunque essere revocato quando la persona incorra in determinate condanne, invocando il venir meno di un "requisito" (a differenza di ciò che accade in tema di accesso a cariche elettive, ove, come si detto, ben può il legislatore

richiedere l'assenza di determinate condanne penali come requisito di "onorabilità" necessario per l'accesso o il mantenimento della carica, e quindi sancire l'incandidabilità o la decadenza in forza del venir meno di tale requisito: cfr. *supra*, par. 2).

Il vitalizio infatti non è volto a rendere uno speciale "onore" o a conferire una speciale "dignità" a persone che abbiano conseguito particolari meriti o abbiano ricoperto cariche elettive, traendo la giustificazione da questo solo intento, ma è una prestazione economica con finalità previdenziale rivolta a coloro che, per una parte della loro vita lavorativa, non hanno potuto fruire di reddito di lavoro e dei connessi benefici previdenziali perché eletti in Parlamento. Esso non è dunque subordinato e non può essere subordinato – tanto meno retroattivamente - ad alcun "requisito" diverso ed ulteriore rispetto a quelli stabiliti per il suo godimento nel sistema previdenziale dato.

4. Sulla funzione previdenziale del vitalizio.

Non si può, invero, comprendere la *ratio* del vitalizio se non in rapporto con l'*indennità* prevista dall'art. 69 della Costituzione a favore di chi ricopre la carica parlamentare, e alla quale il vitalizio si ricollega per il contesto temporale (in quanto commisurato al periodo di carica ricoperto) e per la sua determinazione quantitativa (parametrata sulla misura dell'*indennità*), oltre che per essere

finanziato in tutto o in parte dalle risorse derivanti dai contributi versati sulle indennità percepite dall'interessato durante il mandato.

Ora, la *ratio* dell'indennità consiste esclusivamente nell'esigenza di compensare ("tenere indenne") il parlamentare per l'assenza di reddito da lavoro durante il periodo di mandato in quanto il suo tempo e le sue energie lavorative sono dedicati all'esercizio della funzione elettiva, e quindi di consentire a tutti, indipendentemente dalla situazione patrimoniale e dal possesso di altri mezzi di sussistenza, di accedere alla carica elettiva (per questo la Costituzione ha rovesciato l'antico principio statutario della gratuità delle cariche parlamentari: cfr. art. 50 dello Statuto albertino).

A ciò si ricollega il fatto che i dipendenti pubblici eletti in Parlamento sono collocati in aspettativa senza assegni; che gli stessi possono optare per la conservazione, in luogo dell'indennità parlamentare, del trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza (art. 68, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001: e in questo caso dovrebbe venir meno anche il titolo a percepire il vitalizio); che essi continuano a percepire la differenza positiva eventualmente esistente fra la retribuzione loro spettante e l'importo dei quattro decimi dell'indennità; che il periodo di aspettativa è considerato a tutti gli effetti periodo di attività di servizio anche ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza (art. 88, secondo e quinto comma, d.P.R. n. 361 del 1957).

In sostanza, dunque, sia per i lavoratori dipendenti, sia per i lavoratori autonomi, l'indennità è rivolta a compensare la perdita

totale o parziale del reddito da lavoro durante l'esercizio del mandato elettivo. Insomma l'indennità svolge una funzione del tutto assimilabile a quella del reddito da lavoro, pur avendo natura diversa da quella di vera e propria retribuzione per l'attività svolta dall'eletto.

Da questo punto di vista, a sua volta il vitalizio, nei limiti in cui ragionevolmente si giustifica, svolge una funzione assimilabile a quella della pensione che sarebbe maturata o avrebbe potuto maturare in forza di attività di lavoro durante il periodo del mandato, e che non è maturata per la interruzione o il mancato inizio di tale attività.

La normativa in materia del resto assimila da sempre per più aspetti il vitalizio ad una pensione, sia mutuando dal sistema pensionistico diversi tratti della disciplina (età minima per percepirlo; commisurazione al periodo di carica esercitato; corresponsione, in caso di premorienza del titolare, di assegni di reversibilità a favore dei suoi familiari; finanziamento assicurato, in tutto o in parte, dai contributi previdenziali prelevati sull'importo dell'indennità corrisposta), sia prevedendo che il suo trattamento fiscale sia assimilato a quello del reddito da lavoro dipendente (cfr. art. 50, comma 1, lettera g, del testo unico delle imposte sui redditi approvato con d.P.R. n. 917 del 1986, che significativamente accomuna sotto questo riguardo le indennità percepite dai membri del Parlamento e *“i conseguenti assegni vitalizi percepiti in dipendenza dalla cessazione delle suddette cariche elettive”*); sia

prevedendo a carico dei “vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive” forme di contribuzione straordinaria identiche a quelle previste a carico delle pensioni più elevate (cfr. art. 1, comma 487, legge n. 147 del 2013).

Da ultimo peraltro il vitalizio è stato ridefinito esplicitamente come pensione, basata sul sistema di calcolo contributivo, qualificata agli effetti fiscali come reddito di lavoro dipendente (art. 49, comma 2, lettera a, del testo unico delle imposte sui redditi), con riguardo ai parlamentari eletti per la prima volta a decorrere dal 1° gennaio 2012 (cfr. il Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati, approvato con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n.182 e decreto del Presidente n. 1757 del 30 gennaio 2012).

Anche nel documento pubblicato sul sito web del Senato sotto la voce “Trattamento economico” (dei parlamentari) si afferma esplicitamente che “tale trattamento, di cui è parte essenziale anche la pensione spettante dopo la cessazione del mandato, è finalizzato a creare le condizioni per cui il parlamentare possa impegnarsi nelle sue funzioni – a scapito del lavoro o di altre attività economiche – senza dover dipendere da altri soggetti, incluso il partito politico cui appartiene”; si sottolinea che “benché non sia una retribuzione derivante da un rapporto lavorativo, ai fini fiscali l’indennità è un reddito assimilato a quello di lavoro dipendente e, dal 1° gennaio 1995, è interamente assoggettata all’imposizione tributaria”; e si richiamano i caratteri propri oggi della pensione contributiva dei parlamentari, che viene sospesa, secondo il regolamento delle

pensioni dei senatori, quando l'interessato consegua una nuova carica elettiva, anche in un ente territoriale purché questa comporti un'indennità pari almeno al 50 per cento di quella parlamentare lorda, o un altro incarico incompatibile con lo *status* di parlamentare.

Dunque far cessare, in forza di condanna penale, l'erogazione del vitalizio dovuto in correlazione al periodo di mandato esercitato e ai contributi versati durante il mandato medesimo sull'indennità corrisposta, comporterebbe la negazione della sua funzione previdenziale, nonché la perdita di diritti patrimoniali connessi anche a somme versate dall'interessato. Né basterebbe prevedere la restituzione, in questo caso, dei contributi versati, poiché verrebbe negata comunque la loro funzione previdenziale.

In definitiva, il vitalizio appare avere, anche per il periodo anteriore alla sua qualificazione esplicita in tal senso, natura sostanziale di pensione, e come tale dunque dovrebbe essere disciplinato.

5. Le anomalie nella disciplina dei vitalizi.

Si deve però riconoscere che la disciplina concretamente dettata per i vitalizi non ha corrisposto del tutto a questi connotati della sua funzione. Ciò si verifica quando esso non si limita ad assicurare “*mezzi adeguati alle ... esigenze di vita in caso di ... vecchiaia*” (come si esprime l'art. 38, secondo comma, della Costituzione), sostituendo o integrando il trattamento pensionistico per la parte o per la quota corrispondente alla parte di vita lavorativa in cui

l'interessato non ha goduto di reddito da lavoro perché esercitava il mandato parlamentare, ma va ad aggiungersi ad altri trattamenti e risulta quindi non sostitutivo ma aggiuntivo. A questa conseguenza conduce una disciplina che assicura sempre e comunque una pensione a sé stante in corrispondenza agli anni di carica, prescindendo dalla circostanza che negli stessi anni del mandato l'interessato abbia o meno goduto di redditi di lavoro, perché l'attività che svolgeva (ad esempio, professionale) non era incompatibile con quella di parlamentare (alla quale peraltro il singolo è largamente libero, di fatto, di partecipare in misura più o meno ampia), o perché negli stessi anni egli abbia maturato un trattamento previdenziale legato ad altra sua attività di lavoro (come, ad esempio, nell'ipotesi ricordata in cui, per il dipendente pubblico collocato in aspettativa per mandato parlamentare, il relativo periodo è considerato a tutti gli effetti periodo di attività di servizio anche ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza). Sembrano mancare regole e istituti, come la ricongiunzione dei periodi contributivi operata fra più gestioni previdenziali, atti da un lato a consentire di ricostruire ai fini pensionistici un'unica "storia" contributiva dell'individuo, comprensiva del periodo del mandato parlamentare, dall'altro a evitare duplicazioni. Il vitalizio, pur trattato come pensione, non è però stato inserito coerentemente nel sistema previdenziale generale, in tal modo rischiando di risultare non uno strumento compensativo, ma un privilegio aggiuntivo legato alla carica ricoperta.

Per di più a lungo (e in parte ancora oggi) il vitalizio ha potuto essere conseguito ad una età inferiore a quella normalmente considerata pensionabile, in misura eccedente quella che sarebbe stata giustificata in relazione ai contributi versati e indipendentemente da ogni controllo sull'*effettivo* esercizio delle funzioni durante il mandato.

Appaiono quindi necessarie modifiche della relativa disciplina che la riconducano a ragionevolezza e ad equità, anche eventualmente incidendo sui diritti già acquisiti o previsti da norme preesistenti.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'unica funzione che giustifica il vitalizio in sé rimanga quella che si è indicata, e che quindi non appaia legittimo applicare ad esso misure che ne contraddicano la funzione, come accadrebbe adottando una disciplina che disponesse senz'altro la cessazione della corresponsione del vitalizio a coloro che abbiano subito determinate condanne penali.

Vengono in rilievo nella specie ragioni analoghe a quelle che hanno condotto la Corte costituzionale (nella ricordata sentenza n. 3 del 1966) a dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 28, primo comma, n. 5, del codice penale relativamente agli assegni che traggono origine da un rapporto di lavoro, e che hanno la medesima funzione previdenziale. La funzione, infatti, di prestazione previdenziale collegata e conseguente alla corresponsione dell'indennità come compensativa del reddito di lavoro che l'eletto non può conseguire, e la finalizzazione a sovvenire alle necessità di

vita dopo la cessazione della vita lavorativa dell'interessato, comportano che la pura e semplice soppressione del vitalizio solo per alcuni ex parlamentari, sia pure a causa di condanna penale, appaia irragionevole e dunque contrastante con l'art. 3 della Costituzione, nonché lesiva di diritti economici costituzionalmente garantiti, legati alla copertura previdenziale delle necessità dell'età post-lavorativa (art. 38 Cost.): profili che la citata sentenza della Corte in parte affrontò esplicitamente, in parte dichiarò espressamente "assorbiti" (cfr. il n. 2 del *Considerato in diritto*).

In ogni caso, stante la funzione previdenziale propria del vitalizio, considerata l'impossibilità pratica di colpire solo quella parte che esorbita dalla funzione previdenziale prevista e che dunque potrebbe configurarsi come "concessione graziosa" revocabile per indegnità, la sua cessazione *tout court* in forza di condanna penale verrebbe ad assumere inevitabilmente il connotato di una sanzione collegata *de jure* a detta condanna, ponendo così i problemi di legalità e irretroattività di cui si è detto al paragrafo 2.

6. *L'ipotesi della revisione o riconduzione ad equità della disciplina dei vitalizi.*

Se dunque il vitalizio ha la funzione di prestazione previdenziale e pertanto è assimilabile sostanzialmente ad una pensione, resta da valutare se e in che modo il legislatore – o, in ipotesi, le determinazioni autonome delle Camere – possano incidere sulla

materia sopprimendo o riducendo i vitalizi già in godimento o spettanti in base alla disciplina in atto.

Non vi è, certamente, un problema di intangibilità assoluta di diritti acquisiti. Certamente un tale problema non si pone a fronte del sopravvenire di norme che modifichino i requisiti – pur sempre legati alla funzione previdenziale – per usufruire del trattamento. Il legislatore può modificare tali requisiti anche nei confronti di coloro che, pur non essendo già titolari del trattamento, abbiano riguardo ad esso un'aspettativa fondata sulla disciplina preesistente (dell'età pensionabile, della base imponibile o dei criteri di calcolo, e così via). Nei limiti della non irragionevolezza, il legislatore può, per ragioni di pubblico interesse, stabilire condizioni nuove e meno favorevoli. In particolare, sono ammissibili misure che riconducano ad equità trattamenti prima previsti, ma costituenti forme di privilegio ingiustificabile nei confronti di altri trattamenti aventi la medesima funzione e informati ad altri meno favorevoli criteri e condizioni di assegnazione.

Perfino nei confronti di trattamenti pensionistici in atto (fatta salva l'intangibilità dei ratei pensionistici già corrisposti o dovuti) il legislatore potrebbe adottare misure limitative intese ad ricondurli a maggiore equità in confronto ad altri meno favorevoli, anche sacrificando in parte diritti già attribuiti.

Come la Corte costituzionale ha costantemente affermato, anche in materia pensionistica, a partire almeno dalla sentenza n. 349 del 1985 (pres. Paladin, relatori Saja e Greco), *“nel nostro sistema*

costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti”, sempre che tali disposizioni “non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto” (così testualmente la sent. n. 310 del 2013, e nello stesso senso, ex multis, sentt. n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 del 2009, n. 206 del 2009).

Pertanto, a fronte di discipline, specie vigenti in passato, dei vitalizi degli ex parlamentari che costituiscano ingiustificati privilegi rispetto ai trattamenti previdenziali riconosciuti alle diverse categorie di lavoratori (in quanto, per esempio, fissino un’età pensionabile molto più bassa, requisiti contributivi più limitati, criteri di calcolo più generosi e sproporzionati all’importo dei contributi versati, o non vietino il cumulo di più trattamenti relativi allo stesso periodo di vita lavorativa), nulla vieta che si intervenga modificando la disciplina precedente o incidendo sull’entità dei trattamenti, non solo nei riguardi dei parlamentari nuovi eletti, ma anche di coloro che, eletti in passato, verrebbero a usufruire in futuro, o addirittura già usufruiscono oggi (per quanto, in questo ultimo caso, i limiti all’intervento siano evidentemente maggiori) di detti trattamenti ingiustificatamente privilegiati.

Sarebbe auspicabile, pertanto, il superamento dell'attuale ambiguità nella disciplina del vitalizio, adottando una normativa che ne consenta il pieno inserimento in modo coerente nel sistema previdenziale generale (si v. *supra*, par. 5).

Tuttavia questo tipo di interventi, sicuramente possibile, non dovrebbe limitarsi ai casi degli ex parlamentari che abbiano subito condanne penali. Questa circostanza infatti non potrebbe costituire il presupposto di una misura di revoca totale o parziale del vitalizio se non nella logica sanzionatoria, con le condizioni e i limiti sopra indicati (soprattutto la irretroattività), ovvero in una logica di cessazione di benefici privi di funzione previdenziale e unicamente connessi ad una unilaterale concessione revocabile per indegnità.

Milano-Roma, 18 marzo 2015



Prof. Avv. Valerio Onida