

Senato della Repubblica
La Commissione contenziosa

decisione
n. 660

composta da:

senatore Giacomo Caliendo	Presidente
senatore Simone Pillon	titolare
senatrice Alessandra Riccardi	titolare
professor Gianni Ballarani	supplente
professor Giuseppe Dalla Torre Del Tempio di Sanguinetto	supplente

ha adottato la seguente

DECISIONE

visti i ricorsi:

(si omettono le pagine successive contenenti le generalità dei 776 promotori di 499 ricorsi, nonché degli intervenienti, ai sensi della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali)

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



(omissis)

i quali nella sostanza richiedono l'annullamento e/o la disapplicazione della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 16 ottobre 2018, recante "Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011" e di ogni atto presupposto conseguente o connesso ancorché non conosciuto, nonché l'accertamento del diritto all'erogazione dell'assegno vitalizio, diretto e di reversibilità, come previsto dalla disciplina previgente, dell'erroneità e illegittimità di ogni diverso ricalcolo effettuato dall'Amministrazione del Senato in applicazione della delibera impugnata;

visto altresì l'atto di intervento *ad opponendum* trasmesso in data 18 marzo 2020 dal CODACONS e Associazione Articolo 32-97 nell'ambito del ricorso n. 1211;

viste tutte le memorie, gli atti ed i documenti presentati nei relativi procedimenti;

uditi, nella seduta del 25 giugno 2020 il relatore, professor Giuseppe Dalla Torre Del Tempio di Sanguinetto, nonché - con modalità da remoto, in virtù del decreto del Presidente della Commissione contenziosa prot. n. 107/CC/P dell'11 giugno 2020, assunto in considerazione delle misure adottate in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19 -

(omissis)

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020



Il Consigliere Parlamentare

(omissis)

Svolgimento del processo

1. In data 16 ottobre 2018 il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica ha approvato la deliberazione n. 6, recante *“Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011”*.

Tale delibera fa seguito ad un analogo provvedimento assunto in data 12 luglio 2018 dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (delibera n. 14 del 2018).

In estrema sintesi, la deliberazione in esame prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, i trattamenti economici dei senatori cessati dal mandato (sia diretti, che di reversibilità), siano rideterminati applicando il metodo contributivo; ciò sia per gli assegni in corso di erogazione, sia per quelli di futura erogazione maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011 e relativi agli anni di mandato svolti fino a tale data.

Il meccanismo di calcolo prevede sostanzialmente che il “montante contributivo individuale” (determinato ai sensi dell'articolo 2 della delibera) venga moltiplicato per un “coefficiente di trasformazione” relativo all'età anagrafica del senatore alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*; i coefficienti di trasformazione sono contenuti nella tabella 1 allegata alla delibera.

I commi 4 e 5 dell'articolo 1 della delibera stabiliscono che l'ammontare degli assegni rideterminati non possa comunque superare l'importo di quello in corso di erogazione, né risultare inferiore all'importo determinato moltiplicando il montante contributivo individuale maturato da un senatore che abbia svolto il mandato parlamentare nella sola XVII legislatura, rivalutato ai sensi dell'articolo 2, per il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età anagrafica di 65 anni vigente alla data del 31 dicembre 2018.

Sono inoltre previsti eventuali meccanismi di integrazione in casi particolari qualora, a seguito della rideterminazione, il trattamento risulti ridotto in misura superiore al 50 per cento rispetto all'importo dell'assegno previsto dal regolamento in vigore alla data dell'inizio del mandato parlamentare.

A seguito della comunicazione dell'adozione della citata delibera, sono stati depositati numerosi ricorsi presso la Segreteria della Commissione contenziosa da parte di *ex* senatori e titolari di trattamenti di reversibilità interessati dalle modifiche.

2. I ricorrenti di cui è oggetto hanno proposto ricorso dinnanzi a questa Commissione:

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



- a) in via preliminare:
- perché sia dichiarato il difetto di giurisdizione degli organi di autodichia del Senato della Repubblica;
 - perché sia sollevata questione di legittimità costituzionale delle norme regolamentari del Senato nella parte in cui prevedono la giurisdizione esclusiva degli organi di autodichia;
- b) nel merito sia dichiarata:
- l'illegittimità costituzionale della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 16 ottobre 2018 recante "*Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011*";
 - la disapplicazione, l'annullamento e/o la dichiarazione di nullità e/o l'improduttività di effetti della delibera *de qua*;
 - la condanna della parte resistente a riconoscere e versare ai ricorrenti l'integralità dell'assegno vitalizio nella misura maturata e maturanda sulla base della normativa previgente;
 - la condanna della parte resistente a versare tutte le somme indebitamente trattenute, da maggiorarsi con la rivalutazione e gli interessi legali;
 - in ogni caso l'intera rifusione di spese, compenso di avvocato, oltre ad IVA, CA e rimborso forfettario.

3. Giova preliminarmente rilevare che nei molteplici ricorsi tornano sostanzialmente le medesime argomentazioni, che possono essere riassuntivamente indicate come segue. In particolare si evoca la violazione degli articoli 6 e 14 della CEDU, sull'equo processo e sul divieto di discriminazione, con riferimento al procedimento di formazione ed alla composizione degli organi di giustizia interni, che non garantirebbero quei requisiti di imparzialità, indipendenza e costituzione per legge che integrano il processo equo.

I ricorrenti deducono poi il difetto di giurisdizione degli organi in questione, con la conseguenza che le vertenze in atto sono da rimettere alla giurisdizione ordinaria e/o amministrativa.

Ulteriore censura attiene alla parte della normativa del Senato in cui si dispone che la giurisdizione esclusiva degli organi di autodichia si estenda anche a ricorsi presentati da non dipendenti contro atti o provvedimenti del Senato.

4. Nel merito, i ricorrenti deducono l'illegittimità della delibera impugnata per violazione della riserva di legge di cui all'articolo 69 della Costituzione in materia di indennità parlamentari, cui è da ricondurre il vitalizio, il quale di conseguenza ne condivide finalità e natura giuridica. Viene richiamato il parere n. 1403 del 6 luglio 2018 del Consiglio di Stato, nel quale si mostrerebbe una preferenza per una disciplina in via legislativa della materia *de qua*, e ciò ai fini di tutela giurisdizionale e tenuto conto - anche sulla scorta della sentenza

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



18

della Corte costituzionale n. 262 del 2017 – della problematicità dell'estensione dell'autodichia a terzi.

Si avanzano poi dubbi sulla natura regolamentare o provvedimento dell'atto impugnato.

5. Altro profilo di legittimità costituzionale sollevato riguarda il contrasto con l'articolo 25 della Costituzione, nel senso che considerato il carattere sanzionatorio della delibera impugnata, questa non potrebbe avere carattere retroattivo ma dovrebbe essere sottoposta al principio di stretta legalità.

Ugualmente si ritiene violato l'articolo 23 della Costituzione (in riferimento anche all'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU), per il quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge, posto che l'assegno relativo all'indennità di vitalizio, una volta entrato a far parte del patrimonio del percettore, non potrebbe essere oggetto di decurtazione in carenza di un'espressa previsione di legge.

6. La deliberazione in oggetto viene poi contestata per mancanza assoluta di motivazione, pur introducendo, sugli assegni vitalizi in corso di erogazione o che saranno erogati per anni di mandato antecedenti al 31 dicembre 2011, interventi di carattere eccezionale. Si evoca al riguardo la giurisprudenza della Corte costituzionale che in situazioni analoghe, indicando i limiti della legittimità di interventi del genere, li ha individuati nel: carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, conforme allo scopo prefissato, temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, nonché la sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica. Nel momento in cui la motivazione del provvedimento permette di verificare la sussistenza di queste condizioni e conseguentemente di valutare la ragionevolezza o meno di misure recanti limiti ai trattamenti economici di pubblici dipendenti, essa sarebbe elemento imprescindibile di legittimità del provvedimento. Di qui la violazione degli articoli 97 e 117 della Costituzione da parte della delibera impugnata.

Rilevano altresì i ricorrenti la violazione dell'articolo 3, comma secondo, della Costituzione, nella parte in cui la delibera impugnata ha imposto, senza motivazione alcuna circa ragioni e finalità, sacrifici a carico di una sola determinata categoria di soggetti.

7. Ad avviso dei ricorrenti, poi, la disposizione *de qua* appare problematica anche in rapporto agli articoli 2, 3, 97 e 117 della Costituzione, nella misura in cui si discosta dal principio, recepito in giurisprudenza e di derivazione comunitaria, della intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento; principio di cui vi sarebbe traccia espressa nel ricordato parere del Consiglio di Stato n. 1403 del 2018, che richiama la giurisprudenza costituzionale in materia di diritti previdenziali.

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020



Il Consigliere Parlamentare

Si osserva in particolare che la delibera in questione avrebbe dovuto essere inquadrata all'interno del sistema previdenziale secondo criteri di solidarietà, mutualità intergenerazionale, temporaneità, eccezionalità, riferibilità solo alle pensioni più elevate. Il mancato rispetto di tali criteri ne mette in dubbio la legittimità costituzionale, tenuto anche conto della sua retroattività.

Si fa presente che nel settore pubblico vige il generale principio di non modificabilità del trattamento pensionistico: di qui l'illegittimità dell'intervento contestato, avendo lo stesso modificato *in peius* un trattamento economico collegato ad un contratto già eseguito da tutte le parti, da cui sono conseguiti diritti e posizioni di legittimo affidamento da tutelare.

Per quanto attiene alla finalità del vitalizio, si richiama la sua configurazione di corresponsione differita, volta al reinserimento sociale dopo la cessazione del mandato, strettamente connaturata all'articolo 51 della Costituzione in quanto finalizzato ad assicurare la parità di accesso di tutti i cittadini alle cariche elettive. Si richiama ancora il principio di affidamento in rapporto a scelte di vita operate a suo tempo dai percettori del vitalizio basate su presupposti che ora vengono negati; si sottolinea l'incidenza del ricalcolo *in peius* su soggetti che, in ragione dell'età, si trovano ormai nel momento di maggiore fragilità del loro ciclo vitale.

8. In rapporto agli articoli 2, 3, e 97 della Costituzione, vengono evidenziati ulteriori motivi di ricorso per l'irragionevolezza del sistema introdotto dalla deliberazione *de qua*:

In primo luogo la deliberazione intervenendo ora per allora creerebbe una disparità di trattamento fra senatori cessati dal mandato, che non hanno alcuna possibilità di attenuare l'impatto della portata innovativa della delibera stessa, e senatori ancora in carica che hanno la possibilità di effettuare una scelta consapevole avendo presente il nuovo quadro normativo inerente al trattamento pensionistico.

In secondo luogo la deliberazione sarebbe fonte di discriminazioni perché non distingue la posizione degli *ex* senatori che hanno svolto altri incarichi elettivi a livello regionale o nell'altro ramo del Parlamento, dalla posizione degli *ex* senatori che fruiscono o meno di altre prestazioni previdenziali, sicché una corretta e ponderata valutazione avrebbe dovuto considerare il reddito complessivo percepito dall'interessato.

In terzo luogo si segnala la disparità tra la generalità dei lavoratori per la quale il metodo contributivo è stato adottato a partire dal 1° gennaio 2012, e gli *ex* senatori, per i quali la deliberazione in esame estende retroattivamente il metodo contributivo pur avendo cessato da tempo il loro mandato. L'irragionevolezza del provvedimento sarebbe poi accentuata dal fatto che - ai sensi dell'articolo 1 della deliberazione - per gli accrediti si utilizzerà sempre e comunque l'aliquota del 33% (8,8 a carico dell'interessato e 24,2 a carico del Senato), con la conseguenza che chi abbia versato, durante il mandato, somme superiori all'8,8% dell'indennità di carica si troverà **REPLICATA CONFORME**

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



calcolato sulla quota complessiva del 33%, come se avesse versato l'8,8. Le somme ulteriormente versate in più verrebbero incamerate dal Senato: di qui un obbligo restitutorio ovvero un obbligo di riconoscere gli arretrati sul maggior importo del vitalizio ricalcolato.

Si osserva poi che la deliberazione trascura i profili fiscali relativamente alle imposte dirette già trattenute dal Senato quale sostituto d'imposta, sicché, cambiando ora la configurazione giuridica del vitalizio e rientrando le trattenute previdenziali nel disposto dell'articolo 51 del TUIR, gli importi di quanto versato a titolo di imposta dovrebbero essere restituiti con interessi e rivalutazione.

Più radicalmente, si rileva che la riforma introdotta non presenta i caratteri distintivi del sistema contributivo per quanto attiene alle finalità, nella misura in cui l'aver previsto un tetto massimo ed un tetto minimo tradirebbe il fatto che la concreta determinazione del vitalizio non nasce da un raffronto con i contributi versati, ma è influenzata da altre e diverse logiche, ed in particolare - secondo i ricorrenti - da un intento punitivo.

Ma anche per quanto attiene alle modalità la riforma si distacca dal modello contributivo perché dispone per il passato anziché per il futuro, senza che il parlamentare possa più incidere sui contributi versati. Inoltre, i coefficienti di trasformazione, di cui alla tabella 1, appositamente richiesti al Presidente dell'INPS, costituirebbero una novità inedita e sarebbero stati elaborati secondo criteri non chiari. Mentre infatti nel sistema introdotto dal legislatore i coefficienti di trasformazione seguono criteri probabilistici legati ad eventi futuri ed aleatori, con la *ratio* di incentivare chi va in pensione in età più avanzata, la deliberazione *de qua* farebbe un'irrazionale ed errata applicazione dei coefficienti di trasformazione e dei criteri di calcolo probabilistici riferendoli al passato, che non è più aleatorio ma conosciuto. L'asserita conseguenza sarebbe che gli *ex* senatori vengono penalizzati oggi per aver avuto, all'epoca, accesso al vitalizio ad un'età piuttosto che ad un'altra, elemento che costituiva un diritto essendo il requisito anagrafico previsto dalla normativa vigente.

Si evidenzia inoltre che, secondo i criteri di calcolo introdotti dalla deliberazione, viene maggiormente colpito chi oggi è più anziano.

Infine viene stigmatizzata l'assimilazione che il provvedimento in esame ha fatto dei vitalizi al trattamento previdenziale dei lavoratori pubblici. Secondo i ricorrenti, infatti, che richiamano la giurisprudenza costituzionale, l'assegno vitalizio sarebbe una "prerogativa di funzione" a garanzia non solo del parlamentare ma anche dell'istituzione di appartenenza.

9. In alcuni ricorsi sono state presentate istanze istruttorie, in cui si richiedeva tra l'altro l'esibizione di tutti gli atti richiamati nella deliberazione impugnata e di tutti gli ulteriori atti e documenti istruttori, tecnici, contabili e/o statistici utilizzati per la rideterminazione del vitalizio.

Si richiedeva altresì il deposito dei seguenti documenti:

Roma, 5 - OTT. 2020



Il Consigliere Parlamentare

- verbale della seduta del 16 ottobre 2018 del Consiglio di Presidenza, con i relativi documenti depositati agli atti in tale occasione;

- verbale /resoconto sommario dei dibattiti svolti nel corso delle riunioni del Consiglio di Presidenza del 5 luglio 2018, 19 settembre 2018 e 3 ottobre 2018 con i relativi documenti depositati agli atti;

- richiesta alla Camera dei deputati di copia dei seguenti atti e documenti:
a) sentenza n. 3 del 2018 del Collegio di appello della Camera dei deputati; b) verbale/resoconto sommario della riunione dell'Ufficio di Presidenza del 9 aprile 2018; c) relazione svolta dal Collegio dei deputati Questori nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 26 aprile 2018; d) richiesta di supporto tecnico metodologico rivolta al presidente dell'INPS; e) valutazioni formulate dall'ISTAT su richiesta del Presidente della Camera dei deputati sulla metodologia utilizzata per determinare i coefficienti di trasformazione appositamente elaborati dall'INPS; f) note di trasmissione dalla Camera dei deputati al Senato degli atti e documenti richiesti con protocollo di ricezione;

- copia di atti e documenti dell'istruttoria autonomamente compiuta dal Senato e messa a disposizione dei componenti del Consiglio di Presidenza.

In alcuni ricorsi, poi, erano avanzate richieste cautelari volte alla tutela *medio tempore* dei diritti e delle ragioni che si asserivano compromessi dagli atti impugnati; in particolare erano formulate istanze di disapplicazione o comunque di sospensione dell'efficacia della deliberazione impugnata, con il ripristino dell'originaria misura dell'assegno vitalizio, in ragione del pregiudizio grave ed irreparabile direttamente conseguente all'esecuzione *medio tempore* degli atti oggetto di impugnativa fino alla pronuncia di merito. Si chiedeva anche la restituzione degli importi trattenuti.

Di tali istanze, sostanzialmente conformi in diversi ricorsi, si fa richiamo unico ferma restando la specialità e particolarità delle singole situazioni dedotte che attengono a profili di dettaglio.

In particolare, con decisione n. 641 depositata l'11 aprile 2019, è stata accolta l'istanza di sospensiva inerente al citato ricorso n. 1481, mentre con decisione n. 642, depositata in pari data, è stata rigettata l'istanza di sospensiva inerente al ricorso n. 1523; infine, con decreto monocratico prot. 99/CC/P del 27 aprile 2020 è stata rigettata l'istanza inerente al ricorso n. 1457.

La successiva definizione del merito dei ricorsi deve comunque ritenersi assorbente relativamente alle istanze di natura cautelare.

10. L'Amministrazione del Senato si è costituita, deducendo innanzitutto l'infondatezza delle questioni preliminari concernenti il difetto di giurisdizione per violazione degli articoli 6 e 14 della CEDU.

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020



Il Consigliere Parlamentare

Per quanto attiene all'articolo 6 della CEDU, la resistente ha ribadito, alla luce delle disposizioni del Regolamento del Senato, la diversità di composizione del Consiglio di Presidenza e degli organi di autodichia. La violazione dell'articolo 6 della CEDU del resto sarebbe stata esclusa sin dal 2009 dalla Corte Europea con la sentenza "Savino ed altri c. Italia", la quale peraltro avrebbe giustificato l'impianto di giustizia interna sulla base dell'autonomia costituzionale riconosciuta alle Camere, purché sia assicurato il rispetto dei principi e delle garanzie costituzionali, che l'Amministrazione ritiene ricorrere nel caso.

Quanto alla doglianza relativa alla violazione dell'articolo 14 della CEDU (Divieto di discriminazione) da parte del sistema di autodichia del Senato, essa, a ben leggere il testo del Regolamento approvato con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 2005, sarebbe del tutto infondata. La previsione che gli organi dell'autodichia conoscano dei ricorsi avverso atti o provvedimenti amministrativi adottati dal Senato non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale configura un caso di giurisdizione esclusiva che è stato avallato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 262 del 2017, la quale ha evitato di perimetrare l'autodichia alla sola giurisdizione concernente i rapporti di lavoro dei dipendenti, avendo affermato che la giurisdizione in questione si estende a tutte le "questioni puramente interne" agli organi costituzionali. E la questione degli assegni vitalizi sarebbe tutta interna al Senato sia per quanto attiene alle fonti normative sia per quanto attiene ai finanziamenti.

11. Per quanto riguarda l'assunta violazione dell'articolo 69 della Costituzione, l'Amministrazione resistente richiama il parere del Consiglio di Stato n. 1403 del 2018, in relazione alla possibilità di ricorso allo strumento del regolamento minore da parte delle Camere nel disciplinare il trattamento economico di quiescenza dei parlamentari; richiama altresì la sentenza n. 289 del 1994 della Corte costituzionale, ritenendo che implicitamente avalli il ricorso in via esclusiva ai regolamenti minori *in subiecta materia*.

12. Circa le presunte violazioni del principio di irretroattività delle misure afflittivo-sanzionatorie, nonché del principio di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento, l'Amministrazione resistente, alla luce del menzionato parere del Consiglio di Stato e della giurisprudenza costituzionale, osserva:

a) che la riforma in esame non ha una portata retroattiva, esplicitando i suoi effetti solo per il futuro (dal 1° gennaio 2019), senza incidere sulle prestazioni già erogate;

b) che non ha finalità punitiva;

c) che l'affidamento si attegga quale limite generale ma non incondizionato alla retroattività delle leggi, potendo recedere al cospetto di altre esigenze inderogabili;

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020



Il Consigliere Parlamentare

d) che il principio di irretroattività delle leggi è intangibile soltanto in materia penale.

13. Per quanto attiene all'asserita violazione dell'articolo 23 della Costituzione, l'Amministrazione resistente obietta che la deliberazione *de qua* non configura una prestazione patrimoniale non prevista dalla legge, sibbene un ricalcolo – a partire dal 1° gennaio 2019 – dell'importo del vitalizio effettuato con il metodo contributivo.

14. Sulla asserita violazione degli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione, e in particolare del principio generale dell'obbligo di motivazione, la resistente obietta innanzitutto che il provvedimento *de quo agitur* ha natura normativa e non amministrativa, sicché non è necessaria una motivazione espressa. Del resto – fermo restando che la problematica dei vitalizi è comune ai due rami del Parlamento, i quali hanno conseguentemente prodotto deliberazioni gemelle – la *ratio* del provvedimento è rintracciabile *per relationem* nella deliberazione n. 14 adottata dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 12 luglio 2018 e richiamata nel preambolo della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato.

15. Quanto agli ulteriori profili di illegittimità della deliberazione impugnata per violazione degli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, la resistente osserva:

a) per ciò che attiene alla lamentata discriminazione sotto il profilo fiscale tra dipendenti pubblici e privati (che beneficiano di deduzione piena della base imponibile dei contributi previdenziali versati) e senatori (il cui sistema previdenziale era trattato alla stregua di un sistema assicurativo), e quindi sulla pretesa restituzione delle imposte (IRPEF e addizionali) versate dagli *ex* senatori sui contributi, che trattasi di materia non rientrante nella giurisdizione degli organi di autodichia delle Camere bensì in quella della competente autorità tributaria;

b) per quanto riguarda la contestazione della deliberazione *de qua* nella parte in cui ha definito il criterio di calcolo del montante contributivo e la tabella con i "Coefficienti di trasformazione per anno di decorrenza del trattamento previdenziale", l'Amministrazione rinvia all'audizione del Presidente dell'INPS del 3 ottobre 2018 da parte del Consiglio di Presidenza – richiamata nel Preambolo della deliberazione in questione – in cui sono chiarite le criticità sollevate dai ricorrenti.

16. In conclusione l'Amministrazione resistente chiede che i ricorsi in oggetto siano dichiarati infondati e pertanto respinti, unitamente alle istanze di sospensiva dell'efficacia della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018.

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



17. Con scrittura datata 19 febbraio 2020, trasmessa alla Commissione contenziosa con PEC del 18 marzo 2020, il CODACONS e l'Associazione Articolo 32-97, hanno posto atto di intervento *ad opponendum* nel ricorso n. 1211 (*omissis*).

Considerate in Premessa le finalità della Associazione, in ragione delle quali essa si impegna nella tutela del diritto alla trasparenza, alla corretta gestione e al buon andamento delle pubbliche amministrazioni, nell'atto si vengono ad indicare le ragioni della opposizione al ricorso n. 1211, in qualche modo assunto a paradigma delle centinaia di ricorsi pendenti dinnanzi a questa Commissione contenziosa e nei quali i ricorrenti chiedono – come si legge nell'atto di intervento – “di riavere i loro vitalizi così come erano calcolati prima del taglio in vigore dall'inizio del 2019 e il ripristino del privilegio”. Nell'atto in questione si chiede:

- il rigetto del ricorso *de quo*;
- in via subordinata, di voler sollevare, previa delibazione della rilevanza e non manifesta infondatezza, questione di legittimità costituzionale nei confronti degli articoli 72 e 75 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica *in parte qua*, tra le cause di ineleggibilità, non prevedono l'esclusione e/o l'astensione dall'incarico per incompatibilità, rispetto al rapporto dedotto in causa, per violazione degli articoli 101, comma 2, e 108, comma 2, della Costituzione; in combinato disposto con l'articolo 111 della Costituzione.

Con atto depositato il 5 maggio 2020 l'onorevole (*omissis*) eccepiva l'inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* del CODACONS per carenza di legittimazione e di interesse in capo all'Associazione; per insussistenza di interessi diretti ed immediati dei consumatori e degli utenti rappresentati dall'Associazione ritenuti lesi dal ricorso dell'onorevole (*omissis*) ; per violazione del principio di divieto di sostituzione processuale in mancanza di qualsiasi base normativa positiva. A sostegno della tesi si richiama la sentenza n. 2/2020/CG, del 22 aprile 2020, con cui il Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati ha dichiarato inammissibile lo speculare intervento *ad opponendum* del CODACONS.

Nell'atto si sollevava anche l'infondatezza dell'intervento in questione per evidente carenza di motivazioni di diritto e di fatto.

Quanto, infine, alla questione dell'eccepito conflitto di interessi dei componenti della Commissione contenziosa, se ne contesta decisamente il fondamento, con riferimento anche a quanto già acclarato dal Presidente del Consiglio di Garanzia del Senato della Repubblica.

All'udienza del 15-16-17 luglio 2019 la Commissione contenziosa, data la maturazione dei termini richiesti dalle norme regolamentari, ha deliberato di procedere all'esame congiunto delle istanze cautelari **PER COPIA CONFORME**

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consiglio Parlamentare



inerenti all'impugnativa della delibera del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018, disponendone inoltre la riunione attesa la connessione oggettiva. Dopo la discussione orale, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

A seguito delle dimissioni presentate in data 4 novembre 2019 da una componente del Collegio, senatrice Elvira Lucia Evangelista, la seduta è stata rinnovata in data 21-27 gennaio 2020 dinanzi al Collegio in nuova composizione, con la presenza della senatrice Alessandra Riccardi, nominata il 28 novembre 2019 in sua sostituzione. Dopo la discussione orale, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

In data 12 febbraio 2020 i componenti dottor Cesare Martellino e avvocato Alessandro Mattoni (titolari per i ricorsi di cui all'articolo 1 della deliberazione del Consiglio Presidenza n. 180 del 2005), hanno presentato domanda di astensione; le istanze sono state poi rinnovate il 19 febbraio 2020; in data 20 febbraio 2020 il Presidente Giacomo Caliendo ha accolto le istanze.

Con lettera dell'11 febbraio 2020 il Presidente della Commissione contenziosa ha presentato domanda di astensione, che è stata rigettata il 18 febbraio 2020 dal Presidente del Consiglio di Garanzia Luigi Vitali.

Si ricorda altresì che, in data 9 giugno 2020 il Presidente Caliendo - con riferimento al ricorso n. 1211 - ha depositato una certificazione del Servizio delle competenze dei parlamentari, la quale attesta che, anche qualora ai futuri trattamenti a lui spettanti una volta cessato dal mandato si applicasse la delibera n. 6 del 2018, ciò non comporterebbe alcuna decurtazione degli importi spettanti, dato l'ammontare dei contributi versati.

Con lettere depositate rispettivamente il 7 febbraio 2020 ed il 10 febbraio 2020 i componenti supplenti per i ricorsi di cui all'articolo 1 della deliberazione del Consiglio Presidenza n. 180 del 2005 della Commissione contenziosa avvocati Marianna Rita De Cinque e Mario Santaroni hanno rassegnato le proprie dimissioni.

Il 19 febbraio 2020 sono stati nominati componenti supplenti i professori Giuseppe Dalla Torre Del Tempio di Sanguinetto e Gianni Ballarani.

Affidato l'incarico di relatore al supplente professor Giuseppe Dalla Torre Del Tempio di Sanguinetto, la seduta è stata nuovamente rinnovata in data 25 giugno 2020 dinanzi al Collegio nella composizione di cui in epigrafe.

In tal sede la Commissione contenziosa, data la maturazione dei termini richiesti dalle norme regolamentari ha rinnovato la deliberazione di procedere all'esame congiunto delle istanze cautelari e del merito dei ricorsi inerenti all'impugnativa della delibera del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018,

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020



Il Consigliere Parlamentare

compreso da ultimo il ricorso n. 1457 per il quale era stato adottato il decreto monocratico prot. 99/CC/P del 27 aprile 2020.

Attesa inoltre la connessione oggettiva dei citati ricorsi, ne ha disposto preliminarmente la riunione.

Il professor Dalla Torre Del Tempio di Sanguinetto, richiamandosi alla relazione già svolta dal precedente relatore, ha svolto un'integrazione relativamente ai ricorsi nn. 1550 e 1635, frattanto inseriti all'ordine del giorno per l'esame del merito, e al ricorso n. 1545, per l'esame congiunto di sospensiva e merito, alla rinnovata istanza di sospensione cautelare in riferimento al ricorso n. 1457, e all'atto di intervento *ad opponendum* del CODACONS e Associazione Articolo 32-97.

Dopo la discussione orale, svolta in modalità da remoto in virtù del decreto del Presidente della Commissione contenziosa prot. n. 107/CC/P dell'11 giugno 2020, assunto in considerazione delle misure adottate in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

Per completezza si riporta che, in date 4 giugno 2019 (ricorso n. 1342), 4 luglio 2019 (ricorsi nn. 1152 e 1200) e 29 ottobre 2019 (ricorso n. 1195) sono stati depositati atti di rinuncia al ricorso, notificati all'Amministrazione del Senato rispettivamente il 26 giugno 2019, 4 luglio 2019 e 31 ottobre 2019.

Si segnala altresì che, nelle more del giudizio, a seguito del decesso di alcuni ricorrenti, sono stati depositati da parte dei difensori atti di costituzione in giudizio degli eredi.

In particolare:

- in relazione al ricorso n. 1253, a seguito del decesso dell'onorevole (omissis), in data 4 febbraio 2019 si è costituita in giudizio la vedova signora (omissis);

- in relazione al ricorso n. 1498, a seguito del decesso della ricorrente signora (omissis), vedova dell'onorevole (omissis), in data 20 gennaio 2020 si è costituita in giudizio l'erede universale signora (omissis);

- in relazione al ricorso n. 1113, a seguito del decesso del ricorrente onorevole (omissis), in data 20 gennaio 2020 si è costituita in giudizio la vedova signora (omissis);

- in data 25 maggio 2020, in relazione al ricorso n. 1140, a seguito del decesso del ricorrente onorevole (omissis), si è costituita in giudizio la vedova signora (omissis);

- in data 19 giugno 2020, in relazione al ricorso n. 1061, a seguito del decesso della ricorrente signora (omissis), vedova dell'onorevole (omissis), si sono costituiti in giudizio gli eredi (omissis).

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



- in data 23 giugno 2020, in relazione al ricorso collettivo n. 1455, a seguito del decesso del ricorrente onorevole (omissis), ha depositato atto di riassunzione la vedova signora (omissis);

- in data 23 giugno 2020, in relazione al ricorso n. 1515, a seguito del decesso della ricorrente signora (omissis), vedova dell'onorevole (omissis), si sono costituiti in giudizio gli eredi (omissis).

Motivi della decisione

1. Innanzitutto, il Collegio dà atto dell'avvenuta riunione dei ricorsi in esame in considerazione della loro connessione oggettiva.

2. In via preliminare appare fondamentale esaminare la questione della eccepita carenza di giurisdizione di questa Commissione contenziosa.

Al riguardo giova osservare che la legittimità e la sussistenza della giurisdizione di quest'organo è dato consolidato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo, da ultimo confermato dalle Sezioni Unite della Cassazione.

Il sistema di autodichia delle due Camere, sostanzialmente legittimato dalla Corte costituzionale già nel 1985 con la sentenza n. 154, ha trovato poi conferma nella più recente sentenza n. 262 del 2017, che ha evitato di limitare l'autodichia alla sola giurisdizione concernente i rapporti di lavoro dei dipendenti affermando che essa si estende a tutte le "questioni puramente interne" agli organi costituzionali. E non pare dubitabile che la questione degli assegni vitalizi sia del tutto interna, nel nostro caso, al Senato, in considerazione sia delle fonti normative sulle quali si basa sia delle fonti finanziarie da cui quelli vengono tratti.

Il sistema in questione, d'altra parte, è stato ritenuto conforme con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo dalla sentenza n. 14 del 2009 "*Savino ed altri c. Italia*", della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha giustificato la sussistenza di un sistema di giustizia interna alle Camere in ragione dell'autonomia costituzionale loro riconosciuta, naturalmente nel rispetto delle garanzie costituzionali assicurate in materia di giurisdizione. In particolare nella citata decisione la Corte, quanto al problema della c.d. "terzietà" del giudice, ha ritenuto che "il mero fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera dei deputati siano scelti tra deputati membri della Camera non può far dubitare dell'indipendenza di questi organi giurisdizionali". Giova osservare che tali organi, «benché "interni" ed estranei all'organizzazione della giurisdizione», risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella ricordata sentenza 28 aprile 2009, "*Savino e altri c. Italia*".

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020



Il Consigliere Parlamentare

In particolare, «le fonti di autonomia delle Camere assicurano attualmente idonee incompatibilità, volte ad impedire che il medesimo soggetto possa contemporaneamente far parte dell'organo amministrativo che assume i provvedimenti relativi al personale (Consiglio di Presidenza del Senato e Ufficio di Presidenza della Camera) e degli organi di autodichia in primo e secondo grado. Inoltre, pur prevedendo che i componenti di tali ultimi organi siano scelti in larga parte fra i parlamentari, le medesime fonti richiedono che costoro possiedano determinate competenze tecniche, sul corretto presupposto che la loro qualificazione professionale possa favorire un esercizio indipendente della funzione (sentenza n. 177 del 1973)» (Corte Costituzionale, sentenza n. 262 del 2017). Tale modello risulta ulteriormente precisato nella composizione della Commissione contenziosa che, a tutela dell'imparzialità, prevede che due tra i cinque componenti del collegio siano non parlamentari, esperti in materia giuridica.

Dunque si tratta di orientamenti giurisprudenziali autorevoli e conformi, che hanno trovato puntuale conferma in due ordinanze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le numero 18265 e 18266 del 7 maggio 2019, rese in sede di regolamento preventivo di giurisdizione e con riferimento a controversie specificamente relative al trattamento economico di parlamentari cessati dal mandato. In particolare nell'ordinanza n. 18265 i giudici della Suprema Corte affermano che «le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell'indennità parlamentare e/o degli assegni vitalizi per gli ex-parlamentari non possono che essere decise dagli organi dell'autodichia, la cui previsione risponde alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento».

Le ordinanze citate appaiono *ictu oculi* rilevanti per la decisione delle questioni sottoposte al giudizio di questa Commissione contenziosa, non solo per la parte in cui confermano la sussistenza della giurisdizione dell'organo di autodichia, ma anche per la parte in cui precisano l'estensione soggettiva della giurisdizione medesima. E ciò nella misura in cui affermano che «[la] derivazione dell'assegno vitalizio dall'indennità parlamentare esclude che rispetto alle controversie relative al diritto all'assegno vitalizio dell'ex parlamentare e alla relativa entità l'ex parlamentare possa essere considerato "soggetto terzo" solo perché la sua carica è cessata». Dunque la Cassazione ha negato che l'ex parlamentare - e quindi anche il coniuge superstite, che viene ovviamente attratto dalla disciplina cui il primo è soggetto - possa considerarsi soggetto terzo rispetto all'ordinamento parlamentare, con l'effetto di rendere infondate le eccezioni sollevate da molti ricorrenti circa la sussistenza della giurisdizione esclusiva dell'organo di autodichia nei confronti degli ex parlamentari e dei loro familiari in quanto "terzi".

Deve quindi affermarsi la sussistenza della giurisdizione di questa Commissione contenziosa, anche in armonia con quanto deciso dal Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati con sentenza n. 2 del 22 aprile 2020, che trattando la medesima questione dei vitalizi degli ex parlamentari, ha affermato

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



che “La legittimazione di questo Consiglio a giudicare delle controversie in esame risulta [...] indubitabile”, aggiungendo che “La sua potestà si configura quindi non solo quale legittimazione ai fini del riparto di giurisdizione, ma anche quale vero e proprio dovere di definire le domande a lui sottoposte”.

3. Sempre in via preliminare, la Commissione contenziosa, preso atto degli atti di rinuncia depositati in date 4 giugno 2019 (ricorso n. 1342), 4 luglio 2019 (ricorsi nn. 1152 e 1200), 29 ottobre 2019 (ricorso n. 1195) e notificati all'Amministrazione del Senato rispettivamente il 26 giugno 2019, il 4 luglio 2019 e il 31 ottobre 2019, ai sensi del combinato disposto degli articoli 84 e 35 del decreto legislativo n. 104 del 2010, dichiara estinti i relativi procedimenti.

4. Ancora in via preliminare, si pongono alcune questioni inerenti da un lato all'ammissibilità di alcuni atti di intervento adesivo, dall'altro alla tempestività di alcuni ricorsi che risulterebbero presentati dopo la scadenza del termine decadenziale di cui all'articolo 2, comma 1, della deliberazione del Consiglio di Presidenza 5 dicembre 2005, n. 180.

4.1. In relazione ai citati atti di intervento *ad adiuvandum*, presentati rispettivamente in data 8 febbraio 2019 nell'ambito del ricorso n. 1506 e in data 8 maggio 2019 nell'ambito del ricorso n. 1044, occorre puntualizzare che tali atti sono stati proposti da parte di persone che avrebbero avuto titolo per presentare autonomo ricorso avverso la delibera n. 6 del 2018.

Per ciò che concerne il primo intervento (presentato l'8 febbraio 2019), esso è stato presentato entro il termine di trenta giorni decorrente dalla data del primo cedolino applicativo della delibera n. 6 del 2018.

Con riguardo al secondo atto di intervento (depositato l'8 maggio 2019), per il quale potrebbe configurarsi un *fumus* di inammissibilità in relazione ad un'eventuale tardività nella presentazione, la Commissione contenziosa condivide sul punto l'impostazione seguita, nella sentenza n. 2/2020/CG, dal Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati il quale - dopo aver richiamato i principi della giurisprudenza esterna secondo cui l'ammissibilità degli interventi viene esclusa solo nei casi in cui la proposizione degli stessi costituisca un espediente per aggirare i termini di decadenza prescritti per presentare ricorso - ha ritenuto che tali atti, nel caso di specie, pur denominati interventi presentassero tutti i caratteri di un ricorso valido, ivi compreso quello della tempestività.

Sotto tale ultimo profilo, in particolare, il Consiglio di giurisdizione ha osservato che “Gli atti, denominati interventi, chiedono l'invalidazione di un provvedimento (la delibera n. 14/2018) che ha portata generale e natura di atto normativo nell'ordinamento interno della Camera e, per tale ragione non è suscettibile di applicazione diretta dei termini di decadenza dall'impugnazione, riferiti dal Regolamento di tutela agli atti e ai provvedimenti amministrativi. Quand'anche non si condividesse questa tesi, le relative impugnative

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



concernerebbero comunque gli atti applicativi ed esecutivi della deliberazione n. 14/2018, vale a dire i cedolini stipendiali dai quali si desume l'effettuazione della trattenuta e la sua entità, i quali sono gli atti che rendono la lesione lamentata concreta ed attuale". Viene peraltro rilevato dallo stesso Collegio come le ragioni esposte dagli intervenienti, essendo le medesime dei ricorrenti, poggino "sulla natura di diritto soggettivo della posizione giuridica prospettata nel giudizio, deducibile sino al relativo termine di prescrizione: motivo che è rafforzato dal carattere esclusivo della giurisdizione [...]".

Le considerazioni ed i principi affermati dal Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati sono da ritenersi condivisibili ed applicabili anche ai procedimenti presentati presso gli organi giurisdizionali del Senato della Repubblica avverso la delibera del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018.

La Commissione contenziosa ritiene pertanto ammissibili gli interventi spiegati nell'ambito dei ricorsi nn. 1044 e 1506.

4.2. Considerazioni analoghe a quelle già esposte nel punto precedente con riguardo agli interventi adesivi, consentono anche di ritenere tempestivamente proposti tutti i ricorsi di cui in epigrafe.

5. Si pone quindi, sempre in via preliminare, la questione della ammissibilità dell'intervento *ad opponendum* presentato unitamente dal CODACONS e dalla Associazione Articolo 32-97, riferito al solo ricorso n. 1211.

A ben vedere nell'atto, se si prescinde da riferimenti generali e generici al tema dell'autodichia, è del tutto carente una motivazione tecnico-giuridica che legittimi l'intervento dei ricorrenti nel presente procedimento. In specie non risulta dimostrata la sussistenza di una lesione della sfera giuridica del proponente idonea a giustificare l'intervento nel procedimento.

La questione si è già posta dal CODACONS in analogo procedimento dinanzi al Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, che con la ricordata sentenza n. 2 del 2020 ha ritenuto "l'assenza [...] di una lesione giustiziabile della sfera giuridica del proponente, che non potrebbe essere colmata neppure dalla sua natura di associazione di difesa dei consumatori: se non altro perché la rappresentanza della generalità dei cittadini (alla cui protezione l'Associazione proponente è statutariamente finalizzata) non sembra poter essere specificamente contrapposta, in assenza di una specifica previsione statutaria, agli interessi della frazione della cittadinanza costituita dai deputati cessati dal mandato". La conclusione è che "In relazione al parametro della legittimazione processuale [...] la posizione dedotta si configura quale interesse di mero fatto e si palesa carente anche dei presupposti necessari per poterla considerare un interesse diffuso".

Questa Commissione contenziosa, mentre condivide i suddetti rilievi, osserva poi che nell'atto *ad opponendum* non appare in alcun modo evidenziato

PER COPIA CONFORME

Roma, 5. - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



come dal rigetto del (solo) ricorso n. 1211 possa derivare, in rapporto al provvedimento impugnato, un vantaggio diretto ed immediato o un'utilità, seppure di riflesso, a favore della parte interveniente.

Da quanto sopra consegue che l'intervento *ad opponendum* in questione è inammissibile per difetto di legittimazione.

6. Ulteriore e ultima questione preliminare è quella inerente all'accertamento dell'interesse ad agire dei ricorrenti che, al momento del deposito del ricorso, non risultavano ancora percettori del trattamento vitalizio.

Anche in questo caso appare del tutto condivisibile il percorso argomentativo offerto dal Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati nella citata pronuncia n. 2/2020/CG del 22 aprile 2020.

Il Collegio della Camera dei deputati ha infatti ritenuto attuale l'interesse ad agire dei predetti ricorrenti evidenziando che "la riparametrazione del trattamento vitalizio, sulla base delle previsioni della delibera impugnata, ha carattere del tutto automatico [...]. Di conseguenza la decurtazione del trattamento (pur di futura erogazione) si configura alla stregua di una misura interamente definita, completa di tutti i suoi elementi costitutivi e sottoposta alla (sola) condizione sospensiva della sua efficacia", non comportando alcun margine discrezionale da parte dell'Amministrazione.

La natura esclusiva della giurisdizione dell'organo è stata quindi ritenuta idonea a consentire l'esperimento di azioni di accertamento del relativo diritto, malgrado il carattere impugnatorio del relativo rito.

7. Entrando nel merito della questione, occorre porsi il problema della qualificazione giuridica dei vitalizi.

Al riguardo è necessario richiamare preliminarmente l'articolo 69 della Costituzione, per il quale "I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge". Trattasi di una previsione che è diretta a garantire il libero svolgimento del mandato parlamentare (articolo 67 della Costituzione), il quale si collega – tra gli altri – al principio racchiuso nell'articolo 51 della Costituzione, secondo cui "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza", oltre che al generalissimo principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

L'istituto dell'indennità, per il quale la Costituzione pone una riserva di legge, è tuttora disciplinato dalla legge 31 ottobre 1965 n. 1261, mentre la Carta fondamentale tace per quanto attiene all'istituto del vitalizio, che pertanto – anche a non volerlo considerare quale mera indennità parlamentare differita – è legittimamente disciplinato da fonte regolamentare parlamentare. Del resto in tal senso si è espresso il Consiglio di Stato nel parere reso su richiesta del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica il 26 luglio 2018. Come è noto, in tale parere il Consiglio di Stato ha nella sostanza dichiarato l'equipollenza tra la fonte di legge e quella del regolamento c.d. "minore" nel disciplinare l'istituto.

DIRIGENTE RESPONSABILE
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE AMMINISTRATIVA
DIREZIONE LEGALE
DIREZIONE ECONOMICA
DIREZIONE TECNICA
DIREZIONE SERVIZI
DIREZIONE SISTEMI
DIREZIONE DOCUMENTAZIONE
DIREZIONE RELAZIONI ESTERNE
DIREZIONE COMUNICAZIONE
DIREZIONE SERVIZI CLIENTI
DIREZIONE SERVIZI PERSONALE
DIREZIONE SERVIZI INFORMATICA
DIREZIONE SERVIZI LEGALITÀ
DIREZIONE SERVIZI SICUREZZA
DIREZIONE SERVIZI AMBIENTE
DIREZIONE SERVIZI ENERGIA
DIREZIONE SERVIZI INFRASTRUTTURE
DIREZIONE SERVIZI MOBILITÀ
DIREZIONE SERVIZI CULTURA
DIREZIONE SERVIZI TURISMO
DIREZIONE SERVIZI PATRIMONIO
DIREZIONE SERVIZI ARCHEOLOGIA
DIREZIONE SERVIZI BIBLIOTECA
DIREZIONE SERVIZI MUSEI
DIREZIONE SERVIZI GALLERIA
DIREZIONE SERVIZI ARCHITETTURA
DIREZIONE SERVIZI URBANISMO
DIREZIONE SERVIZI TERRITORIO
DIREZIONE SERVIZI INFRASTRUTTURE
DIREZIONE SERVIZI MOBILITÀ
DIREZIONE SERVIZI CULTURA
DIREZIONE SERVIZI TURISMO
DIREZIONE SERVIZI PATRIMONIO
DIREZIONE SERVIZI ARCHEOLOGIA
DIREZIONE SERVIZI BIBLIOTECA
DIREZIONE SERVIZI MUSEI
DIREZIONE SERVIZI GALLERIA
DIREZIONE SERVIZI ARCHITETTURA
DIREZIONE SERVIZI URBANISMO
DIREZIONE SERVIZI TERRITORIO

Roma, 5 - OTT. 2020

32

Il Consigliere Parlamentare



affermando la concorrenza alternativa fra gli strumenti. Tuttavia, ha altresì precisato che “Sotto distinto e concorrente profilo, occorre evidenziare le diverse conseguenze in ordine ai profili di tutela giurisdizionale a disposizione dei soggetti interessati ed eventualmente pregiudicati: tutela che, nel caso dei regolamenti, si colloca nel quadro e nel sistema dell’autodichia, laddove, nel caso della legge ordinaria, prefigura la possibile rimessione, in via incidentale, ad opera degli organi dell’autodichia, al sindacato di legittimità della Corte costituzionale sulla stessa legge”. Si tratta di una precisazione che non può non essere letta anche come una implicita affermazione della preferenza, se non della doverosità, dello strumento legislativo, laddove si tratti di introdurre misure di rilevante incidenza sui trattamenti in essere, proprio al fine di consentire quella eventuale verifica di legittimità costituzionale da parte della Consulta, il cui scrutinio sembrerebbe indispensabile in rimodulazioni del genere in ragione della molteplicità delle implicazioni di ordine costituzionale che vi sono inevitabilmente sottese.

Di qui, dunque, l’interrogativo sulla natura giuridica del vitalizio e, prima ancora, sulla sua legittimità. Al riguardo le due ricordate ordinanze nn. 18265 e 18266 del 2019 della Corte di Cassazione fanno definitivamente chiarezza. Esse, nel richiamare quel consolidato orientamento della Corte costituzionale secondo cui l’assegno vitalizio rinviene il proprio titolo genetico specifico nell’esercizio dell’attività parlamentare e si collega alla indennità di carica goduta in relazione all’esercizio di un mandato pubblico (Corte costituzionale, sentenza n. 289 del 1994), concorrendo a comporre il trattamento economico dei parlamentari e ad assicurare l’indipendenza di ciascun parlamentare nello svolgimento del proprio mandato, pongono in evidenza un collegamento inscindibile tra indennità parlamentare e vitalizio; da ciò le Sezioni Unite desumono “che così come l’assenza di emolumento disincentiverebbe l’accesso al mandato parlamentare o il suo pieno e libero svolgimento, rispetto all’esercizio di altra attività lavorativa remunerativa; allo stesso modo l’assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato parlamentare varrebbe quale disincentivo, rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un’attività lavorativa che fosse intrapresa per il medesimo lasso temporale” (Cassazione civile, Sezioni Unite, ordinanza n. 18265 del 2019).

Dunque per la Suprema Corte esiste uno stretto nesso tra i due istituti, al punto che potrebbe ritenersi il vitalizio nient’altro che parte dell’indennità parlamentare differita nel tempo. In sostanza, se “il c.d. vitalizio rappresenta la proiezione economica dell’indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato [...] può dirsi che la sua corresponsione sia sorretta dalla medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all’accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell’attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l’indipendenza, come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concezione democratica dello Stato” (Cassazione civile, Sezioni Unite, ordinanza n. 18265 del 2019).

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



Concludendo sul punto si può dire che in sostanza le Sezioni Unite della Cassazione hanno riconosciuto all'assegno vitalizio la natura giuridica di certa misura previdenziale, anzi specificata in modo non dissimile dalla pensione.

L'interpretazione delle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione, cui spetta assicurare "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge", è intervenuta dopo l'adozione della delibera impugnata ed ha, ormai, definitivamente indicata la natura giuridica del vitalizio, cui questa Commissione non può non prestare piena adesione, condividendone, peraltro, la motivazione.

8. Attesa la natura previdenziale dei vitalizi, si pone la questione della modificabilità nel tempo della disciplina delle prestazioni in atto, dato che la deliberazione n. 6 del 16 ottobre 2018 incide *in peius* su diritti soggettivi perfetti quale quello alle prestazioni previdenziali già attribuite, le cui erogazioni periodiche costituiscono esecuzione di un diritto riconosciuto e in godimento.

Al riguardo soccorre la giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, pur ammettendo che i trattamenti pensionistici possano subire delle modificazioni, ha tuttavia ribadito il principio dell'affidamento quale fondamento dello Stato di diritto (cfr. ad esempio, la sentenza n. 822 del 1988), nonché il principio generale di ragionevolezza che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento (Corte costituzionale, sentenza n. 108 del 2019) e che, in relazione alla normativa che interviene retroattivamente *in peius* sulle attribuzioni di natura patrimoniale, deve essere oggetto di uno scrutinio di grado più elevato di quello che di norma è affidato alla mancanza di arbitrarietà (Corte costituzionale, sentenze nn. 108 del 2019 e 173 del 2016), dovendosi verificare non già «la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla "certezza dei rapporti preteriti" nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati» (Corte costituzionale, sentenza n. 108 del 2019).

In questa direzione occorre così considerare i limiti indicati dalla Corte costituzionale alla possibilità di una revisione *in peius* dei trattamenti pensionistici che possono riassumersi nel modo seguente: la straordinarietà dell'intervento, indotto da inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e fermo restando un nesso di proporzionalità tra i sacrifici soggettivi ed il ristoro del bilancio pubblico; l'estensione a tutto il comparto dei trattamenti pensionistici del sacrificio in questione, giacché l'imposizione ad una sola categoria di pensionati verrebbe a cozzare col principio costituzionale di eguaglianza (cfr. sentenze n. 264 del 2012; nn. 116 e 304 del 2013). Un altro requisito indicato ormai in modo consolidato dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della legittimità di un intervento riduttivo sulle prestazioni di tipo previdenziale risiede nella temporaneità del sacrificio richiesto, in considerazione non solo delle caratteristiche eccezionali e contingenti di quell'interesse economico di ordine generale che (solo) potrebbe giustificare il

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020₃₄



Il Consigliere Parlamentare

taglio di trattamenti in essere, ma anche del necessario bilanciamento tra i vari interessi costituzionalmente rilevanti che incisioni di normative del genere mettono in gioco. In proposito sarà sufficiente ricordare il seguente significativo passaggio contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2016, che comunque non ha accolto le questioni sollevate in merito al contributo di solidarietà sulle pensioni più alte di cui al comma 486 della legge n. 147 del 2013: “Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza”.

Ora, posto che come ha affermato il Collegio d'appello della Camera con sentenza n. 3 del 2018 – affermazione che questa Commissione contenziosa senz'altro condivide – è «in linea di principio legittimo, e di per sé non necessariamente irragionevole, che il “legislatore” interno della Camera possa pervenire a modificazioni dei rapporti di durata anche sfavorevoli per il destinatario, finalizzate al conseguimento di un fine di pubblico interesse», resta che la deliberazione n. 6 del 2018 del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica risulta esorbitare i limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla ragionevole incisione sui diritti in essere, senza eccessivi sacrifici imposti a posizioni soggettive di rilievo costituzionale, nonché alla proporzione dei tagli prodotti rispetto al bene pubblico perseguito.

Anzi, deve riconoscersi che la deliberazione *de qua* si discosta sensibilmente dai paradigmi costituzionali in materia di certezza del diritto, legalità, eguaglianza, solidarietà, laddove viene a toccare, retroattivamente, i criteri di calcolo in base ai quali fu a suo tempo determinato, per ciascun parlamentare, il *quantum* della prestazione dovuta. A ben vedere, infatti, il provvedimento incide sull'atto genetico costitutivo del diritto al vitalizio e non sul rapporto in essere, perché non interviene per giustificate esigenze a limitarne l'importo, ma modifica gli atti con cui di volta in volta, per i singoli parlamentari, furono predisposti i provvedimenti di liquidazione.

In sostanza la deliberazione n. 6 dispone, con effetti retroattivi, una nuova determinazione dell'importo dovuto a ciascun *ex* parlamentare a titolo di vitalizio, incidendo su un diritto soggettivo perfetto, qual è quello derivante dal provvedimento di liquidazione a suo tempo prodotto. Si tratta peraltro di effetti che contrastano col *Regolamento delle pensioni dei senatori*, approvato dal Consiglio di Presidenza del Senato con deliberazione del 31 gennaio 2012 n. 113, che al primo comma dell'articolo 4 dispone: “Per i senatori in carica alla data del 1° gennaio 2012, nonché per i parlamentari che abbiano esercitato il mandato precedentemente a tale data e che siano successivamente rieletti, il trattamento previdenziale è determinato dalla somma dell'assegno vitalizio definitivamente maturato alla data del 31 dicembre 2011, secondo il Regolamento in vigore al momento di inizio del mandato, e della pensione calcolata con il sistema contributivo con riferimento agli ulteriori anni di mandato parlamentare esercitato”. All'articolo III delle *Disposizioni transitorie e finali* di detto *Regolamento* è poi precisato che “A richiesta del senatore

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



interessato, i senatori Questori rilasciano idonea certificazione attestante quanto *definitivamente* [corsivo redazionale] maturato in ordine all'assegno vitalizio".

Si tratta di disposizioni che riflettono il passaggio dal vecchio regime dei vitalizi, soppressi dalla legge, al nuovo regime pensionistico basato sul sistema contributivo e dalle quali si desume chiaramente la preoccupazione di evitare la rimozione dei provvedimenti di liquidazione a suo tempo legittimamente adottati e, quindi, di intaccare "quanto *definitivamente* maturato".

Con il citato *Regolamento delle pensioni dei senatori*, cioè, si è introdotta una disciplina analoga a quella introdotta per tutti i cittadini nel passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, ferma restando la possibilità di interventi riduttivi finalizzati al conseguimento di un fine di pubblico interesse.

Gli effetti distorsivi della impugnata deliberazione sono ancora più evidenti nei confronti dei vitalizi maturati nel corso della più risalente stagione, nella quale l'istituto in esame era sostanzialmente paradigmato sul modello mutualistico di diritto privato. Perché in questo caso si viene ad incidere non sul regime pubblicistico in cui si è successivamente trasformato l'istituto stesso, ma – almeno in parte – su ciò che è stato oggetto di libera negoziazione privata tra *ex* parlamentari e l'Amministrazione del Senato.

9. Alla luce delle considerazioni più sopra svolte, si colgono facilmente ulteriori profili di irragionevolezza della disciplina in esame, in particolare su alcuni punti.

9.1. Un primo attiene al tema del ricalcolo dell'ammontare degli importi dei vitalizi ormai già liquidati. Qui la deliberazione impugnata prevede all'articolo 1, comma secondo, che la rideterminazione della misura degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, nonché delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, diretti e di reversibilità, "è effettuata moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*". Appare evidente la non ragionevolezza di questa disposizione, nella misura in cui ridetermina i vitalizi con quozienti di trasformazione del montante contributivo tenendo conto non delle aspettative di vita sussistenti al momento del passaggio di sistema, vale a dire dal retributivo al contributivo, ma dell'età che avevano i percettori del vitalizio – e relative aspettative di vita – alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*. Siffatto modo di procedere, se di dubbia correttezza dal punto di vista attuariale, giacché ridetermina i vitalizi retroattivamente, quando età e prospettive di vita erano diverse, si discosta irragionevolmente dai paradigmi previsti dalle leggi in vigore per quanto attiene ai pensionamenti dei dipendenti della pubblica amministrazione.

Il rispetto del principio di ragionevolezza ed anche di proporzionalità avrebbe dovuto condurre a determinare il ricalcolo dell'ammontare degli importi

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020



Il Consigliere Parlamentare

a partire dalla data di decorrenza dell'entrata in vigore della deliberazione n. 6 del 2018.

9.2. Un secondo punto critico riguarda la revisione dei coefficienti di trasformazione che hanno un effetto distorcente, laddove determinano sensibili riduzioni dei vitalizi negli importi di minore entità, mentre rimangono senza effetto per quelli di importo massimo. È evidente che in questo modo si incide, talora accentuatamente, sulla qualità della vita dei percettori di vitalizi di minore consistenza, con l'effetto sul piano giuridico di intaccare principi costituzionali posti a garanzia della dignità della persona umana, della eguaglianza non solo formale ma anche sostanziale, della solidarietà.

9.3. Un ulteriore punto critico è individuabile nei commi sesto e settimo dell'articolo 1 della deliberazione in esame, laddove sono dettati dei criteri di correzione e di temperamento del ricalcolo disposto dal primo comma del medesimo articolo e disciplinato nei successivi commi secondo e terzo. Come esattamente notato dalla ricordata sentenza n. 2 del 2020 del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, le disposizioni indubiate sono parzialmente illegittime "nelle parti in cui [...], limitando gli importi dei quali il Collegio dei deputati Questori possono disporre l'aumento, e condizionando l'aumento stesso alla contemporanea sussistenza di entrambi i presupposti normativi (come si è visto, la relativa impossidenza dell'interessato e le sue precarie condizioni di salute), preclude al Collegio e allo stesso Ufficio di Presidenza un margine nell'apprezzare tutte quelle circostanze che richiedono una differente modulazione della già prevista clausola di salvaguardia della delibera".

In sostanza i criteri dettati dal Regolamento per moderare la durezza, in casi estremi (quanto a consistenza dell'ammontare residuo del vitalizio ma non quanto a soggetti in tali condizioni), dei tagli apportati col nuovo sistema, non appaiono sufficienti, risultando conseguentemente non ragionevoli. Non a caso la citata sentenza ha annullato il comma settimo della deliberazione del Consiglio di Presidenza della Camera, che ha il medesimo contenuto del comma settimo dell'articolo 1 della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica.

Riguardo all'invito non formale rivolto al Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica, non essendo configurabile un qualsiasi provvedimento di questo Collegio, in ordine ad un possibile intervento sui trattamenti degli ex parlamentari che tenga conto dei rilievi formulati, appare doveroso dar conto, nella motivazione della decisione assunta, anche del fatto che tutti i componenti del Collegio, al di là delle singole posizioni espresse, hanno condiviso la necessità di un intervento correttivo del legislatore interno, ad esempio relativamente alle sperequazioni fra beneficiari venutesi a determinare a causa della mancata incisione proprio dei trattamenti di importi più elevati. Anzi, con riferimento alle sollecitazioni rivolte al Consiglio di Presidenza del Senato,

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020



Il Consigliere Parlamentare

giova rammentare che anche la sentenza n. 2 del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, che ha inciso in modo così consistente sul comma 7 dell'articolo 1 della delibera n. 14 del 2018 dell'Ufficio di Presidenza, rivolge, nella motivazione, un invito allo stesso legislatore interno della Camera dei deputati ad intervenire sul medesimo comma 7, che, comunque, risulta necessario per evitare che le richieste di aumento dell'importo del vitalizio ridotto, avanzate da ex parlamentari in situazioni di difficoltà economica, possano essere decise in modo eccessivamente discrezionale in assenza dell'indicazione di precisi parametri o requisiti normativi.

9.4. Infine si deve fare riferimento agli effetti del nuovo sistema sui trattamenti di reversibilità. La deliberazione contestata applica gli stessi criteri di ricalcolo, e quindi di taglio, senza tenere conto del fatto che i trattamenti in questione costituiscono già il risultato di una decurtazione sostanziosa che si aggira attorno alla metà quasi dell'ammontare del vitalizio liquidato all'ex senatore. Ciò appare del tutto irragionevole se si tiene conto che siffatti trattamenti riguardano una platea di cittadini normalmente in età avanzata, quindi ordinariamente impossibilitati a procurarsi ulteriori fonti di sostentamento e per giunta bisognosi in maniera crescente di servizi assistenziali. Trattasi di effetti perversi che hanno un consistente peso nell'aggravare la qualità della vita.

10. Conseguentemente ai rilievi di cui sopra, la deliberazione 16 ottobre 2018, n. 6 del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica è da annullare parzialmente, rimettendo alla competenza del medesimo Consiglio, nell'ambito dei propri poteri, di apportare modifiche dirette ad eliminare le individuate illegittimità, tenuto anche conto che integrazioni e correzioni della citata deliberazione comportano scelte discrezionali, estranee alla giurisdizione, in ragione delle quali non è risultata possibile una lettura costituzionalmente orientata.

11. Restano assorbiti gli altri motivi di ricorso.

12. Le spese sono compensate sia per la parziale reciproca soccombenza sia per la stessa complessità e novità della materia del contendere.

P.Q.M.

La Commissione contenziosa, definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti dal n.1041 al n.1044, dal n.1046 al n.1524, n.1527, n.1528, dal n.1530 al n.1532, dal n.1534 al n.1539, n.1541, n.1542, n.1545, n.1550 e n.1635, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e difesa, così decide:

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



- dichiarati estinti per rinuncia i ricorsi n. 1152, n. 1200, n. 1342, n. 1195;
- dichiarati ammissibili tutti i ricorsi e gli interventi *ad adiuvandum* di cui in motivazione;

- dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione l'intervento *ad opponendum* spiegato dal CODACONS e dalla Associazione Articolo 32-97, per le ragioni esposte in motivazione;

- viste le ordinanze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 18265 e n. 18266 dell'8 luglio 2019, che hanno riconosciuto sostanzialmente la natura giuridica di pensione dell'assegno vitalizio percepito dagli *ex* parlamentari;

- richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 822 del 1988, n. 264 del 2012, n. 116 del 2013 e n. 108 del 2019, che hanno dettato diversi requisiti di legittimità per gli interventi riduttivi sulle pensioni;

accoglie parzialmente i ricorsi esaminati e per l'effetto annulla le disposizioni della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 16 ottobre 2018 nella parte:

- a) in cui prevedono una totale rimozione dei provvedimenti di liquidazione a suo tempo legittimamente adottati e impongono una nuova liquidazione che introduce criteri totalmente diversi, intervenendo così sull'atto genetico del diritto e non sul rapporto, peraltro, anche in contrasto con quanto specificamente previsto dagli articoli 4, comma 1, del Regolamento delle pensioni dei senatori del 2012 e III delle relative disposizioni transitorie;
- b) in cui prevedono il ricalcolo dell'ammontare degli importi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*, anziché alla data di decorrenza dell'entrata in vigore della deliberazione n. 6 del 2018;
- c) in cui prevedono dei coefficienti di trasformazione che determinano sensibili riduzioni, con incidenza sulla qualità della vita, degli importi di minore entità, senza alcun effetto su quelli di importo massimo;
- d) in cui prevedono criteri di correzione e di temperamento dei risultati del citato ricalcolo e, comunque, non idonei ad eliminare le conseguenze più gravi derivanti dall'applicazione del metodo adottato, come ha già ritenuto con sentenza n. 2 del 22 aprile 2020 il Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati che ha annullato il comma 7 della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, avente identico

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare



contenuto del comma 7 della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica;

- e) in cui, applicando gli stessi criteri anche ai trattamenti di reversibilità, non tengono conto del fatto che tali trattamenti sono già stati decurtati rispetto agli assegni diretti del 40 per cento e che l'ulteriore riduzione prevista incide gravemente sulla qualità della vita.

Infine, la Commissione precisa che resta di competenza dell'Amministrazione l'eventuale adozione di integrazioni e di correzioni dell'impugnata delibera, conseguenti alla decisione odierna.

- Compensate le spese.

Così deciso in Roma, il 25 giugno 2020

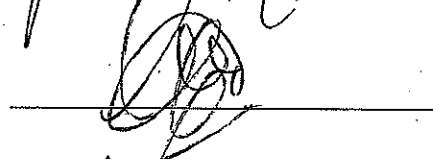
Sen. Giacomo Caliendo

Presidente



Sen. Simone Pillon

titolare



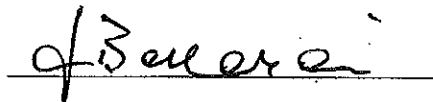
Sen. Alessandra Riccardi

titolare



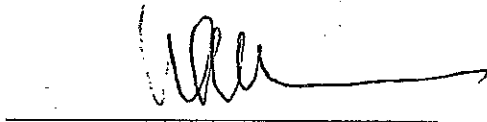
Prof. Avv. Gianni Ballarani

supplente



Prof. Giuseppe Dalla Torre
Del Tempio di Sanguinetto
relatore-estensore

supplente



Decisione n. 660
Depositata il 30 SET. 2020

Ministero della Giustizia
Cancelleria

PER COPIA CONFORME

Roma, 5 - OTT. 2020

Il Consigliere Parlamentare

