

Lezione al Parlamento

Una grande lezione di diritto della Cassazione al Parlamento

SUL VITALIZIO SONO STATI FISSATI PRINCIPI DECISIVI. TRACCIATA UNA STRADA CHE CONSENTIRÀ ALLA CONSULTA DI DECIDERE

La Cassazione afferma che i vitalizi erano una “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

La Corte di cassazione ha riconosciuto un fondamento costituzionale al vecchio vitalizio

LA VERSIONE DI CASSESE

Professor Casse, una ordinanza della Corte di cassazione, a sezioni unite, del 7 luglio scorso (n. 18256/19) ha dichiarato inammissibile il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto da un ex parlamentare.

E ha dato una lezione di diritto al Parlamento. Ma cominciamo dai fatti, prima di parlare della ordinanza. I vitalizi non esistono più da sette anni. Con decisioni del luglio e dell’ottobre del 2018, rispettivamente l’Ufficio di presidenza della Camera dei deputati e il Consiglio di presidenza del Senato hanno deciso la rideterminazione dei vitalizi attribuiti nel passato.

Si tratta di vitalizi riguardanti poco più di 1.200 persone, età media superiore ai 78 anni, di cui un quarto pensioni di reversibilità, cioè attribuite a famigliari sopravvissuti all’ex parlamentare. Alcuni di questi trattamenti riguardano anche ex parlamentari italiani che sono anche ex parlamentari europei.

Perché ha dato una lezione di diritto?

Perché ha stabilito un principio di diritto molto importante: “Il principio enunciato dall’art. 69 della Costituzione (“I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge”) [...] deve essere considerato come una delle garanzie dell’effettività dei collegati principi della libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), dell’accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.) e del libero esercizio delle funzioni del parlamentare senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)”. Quindi, la Corte di cassazione ha stabilito che dal “collegamento tra indennità parlamentare e assegno vitalizio si desume 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 stata intrapresa per il medesimo lasso temporale”. Da questo ragionamento la Corte di cassazione ha tratto il principio che “il c.d. vitalizio rappresenta la proiezione economica dell’indennità parlamentare per la

parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato – sebbene esso non trovi specifica menzione nella Costituzione, a differenza dell’indennità”.

Perché si tratta di un principio importante?

Per due motivi. Perché riconosce un fondamento costituzionale al trattamento definito vitalizio. E perché, con un ragionamento complesso, la stessa Corte di cassazione stabilisce che l’organo di giurisdizione domestica di ciascuna assemblea parlamentare può sollevare la questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale. Infatti, la Cassazione afferma che “le violazioni dei diritti fondamentali prospettate dal ricorrente ed eventuali dubbi di legittimità costituzionale delle norme di legge cui i regolamenti parlamentari e le fonti di autonomia in genere fanno rinvio [...], possono essere evidenziati anche davanti al Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati”.

Che rilievo ha questa affermazione processuale?

Un grande rilievo, tanto più che la Corte di cassazione ci ritorna due volte. In sostanza, la Corte afferma che gli organi di giurisdizione domestica della Camera e del Senato (le corti che esercitano l’autodichia) sono giudici e come tali possono rivolgersi alla Corte costituzionale quando rilevano una illegittimità costituzionale.

Ma in questo caso la rideterminazione, contro l’opinione di molti, è stata compiuta con atti interni delle due Camere, non con legge.

La Corte di cassazione afferma che gli organi interni di autodichia possono “sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettivo rinvio”.

Ma questo vuol dire confermare l’istituto dell’autodichia.

Che la stessa Corte costituzionale aveva “salvato”. Ma la Corte di cassazione fa un passo avanti. Ribadisce che la giurisdizione domestica è attività “oggettivamente giurisdizionale”. Stabilisce che deve quindi essere assicurata da organi indipendenti e imparziali, con procedure di tipo giurisdizionale, cioè assicurando il diritto di difesa. E afferma che questo è necessario non solo perché vi sono principi costituzionali che si applicano a tutti i tipi di giurisdizione, ma anche perché così dispone la Convenzione europea dei diritti umani. Quindi il “Consiglio di giurisdizione” che ora dovrà occuparsi della questione deve tener conto di questi limiti e vincoli stabiliti dalla Cassazione.

Quale fondamento o “ratio” riconosce la Corte di cassazione ai vitalizi?

La Corte di cassazione afferma che essi servivano alla “sterilizzazione degli impe-



dimenti 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".

Ma la Corte costituzionale, con la sentenza 262 del 2017 aveva affermato che "se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali)". Gli ex parlamentari non sono soggetti terzi?

Su questo punto, la Corte di cassazione ha risposto 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".

In due parole, che "consiglio" si trae dalla decisione della Cassazione?

Il seguente: di rivolgersi al Consiglio di giurisdizione della Camera, che deve comportarsi come organo giurisdizionale a tutti gli effetti, compreso quello di sollevare la questione di costituzionalità alla Corte costituzionale. E penso che sia difficile per l'organo giurisdizionale non rinviare la questione alla Corte costituzionale e per la Corte costituzionale non seguire la strada aperta dalla Corte di cassazione, che collega i vitalizi all'art. 69 della Costituzione.

La Corte di cassazione avrebbe potuto decidere diversamente?

Avrebbe potuto affermare che l'ex parlamentare e a maggior ragione il familiare titolare di trattamento di reversibilità sono soggetti terzi rispetto all'"ordinamento parlamentare" e decidere che il giudice ordinario ha giurisdizione. In tal caso la Camera avrebbe sollevato conflitto tra i poteri, valendosi del riconoscimento costituzionale dell'autodichia, la Corte costituzionale si sarebbe trovata dinanzi al dilemma indicato dalla precedente decisione e sciolto dalla Corte di cassazione, col pericolo di tornare al punto di partenza. Con la decisione presa, la Corte di cassazione ha disegnato una strada, che appare quella più rapida per consentire alla Corte costituzionale di decidere sull'istituto del vecchio vitalizio e sulla legittimità della rideeterminazione operata mediante decisione dell'organo di presidenza e non con legge.