

Roma, 20 APR. 2021

Prot. n. 10196-21/AL/SG

CONSIGLIO DI GARANZIA

del

SENATO DELLA REPUBBLICA

RICORSO IN APPELLO

dell'Amministrazione del Senato, rappresentata dal Segretario Generale ai sensi dell'articolo 87 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica (d'ora in poi denominato T.U.) e dell'articolo 2, comma 2, della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 5 dicembre 2005,

per l'annullamento e/o la riforma

- previa sospensione cautelare della sua efficacia -

della decisione n. 664 della Commissione contenziosa del 13 aprile 2021, depositata il 14 aprile 2021 e resa esecutiva in pari data con D.P.S. n. 12823, che ha accolto il ricorso n. 1630 depositato l'8 ottobre 2019 dal Senatore Roberto FORMIGONI ed ha annullato "*la delibera del Consiglio di Presidenza n. 57 del 2015 e la successiva delibera del Consiglio di Presidenza n. 28 del 2019*".

* * * *

FATTO

1. Il 7 maggio 2015 il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica adottava la deliberazione n. 57/2015 per la quale veniva disposta (articolo 1, comma 1) la cessazione dell'erogazione dei trattamenti previdenziali erogati a titolo di assegno vitalizio o pensione a favore dei senatori cessati dal mandato che avessero riportato, anche attraverso il procedimento di applicazione della pena su richiesta di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale:

a) condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale e dagli articoli da 314 a 322-*bis*, 325 e 326 del codice penale;

b) condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a sei anni, così determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale.

La medesima deliberazione stabiliva pure (articolo 2, comma 1) che le predette misure fossero adottate dal Consiglio di Presidenza, previo accertamento da parte dell'Amministrazione del Senato dei relativi presupposti.

Deliberazione di identico tenore era adottata, sempre il 7 maggio 2015, dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati.

Nel corso dell'attività istruttoria, svolta dall'Amministrazione del Senato ai sensi della citata deliberazione n. 57/2015 - sulla base delle comunicazioni provenienti dal Casellario giudiziale -, risultava che il 23 maggio 2019 era stata depositata la sentenza n. 22874 della Sesta Sezione

Penale della Corte di Cassazione la quale il 21 febbraio 2019 aveva respinto il ricorso dell'*ex* Senatore Roberto Formigoni contro la sentenza della Corte d'Appello di Milano, Sezione Quarta Penale, n. 6342 del 19 settembre 2018, pur dichiarando l'estinzione del reato per prescrizione con riferimento ad uno dei capi di imputazione e riquantificando la pena residua in anni cinque e mesi dieci di reclusione.

La condanna in questione, per i capi di imputazione non oggetto di prescrizione, risultava riguardare le fattispecie di cui agli articoli 319 e 321 del codice penale, rientranti tra quelle di cui al citato articolo 1, comma 1, lett. *a*), della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 57 del 7 maggio 2015.

Pertanto nella riunione del 30 luglio 2019 il Consiglio di Presidenza adottava la deliberazione n. 28/2019, per la quale "*a decorrere dal mese successivo alla data della presente deliberazione cessa l'erogazione del trattamento previdenziale spettante all'*ex* Senatore Roberto Formigoni a titolo di assegno vitalizio o pensione*".

Il 31 luglio 2019 il Direttore del Servizio per le competenze ai parlamentari del Senato della Repubblica inviava al Sen. Formigoni una comunicazione (prot. n. 4548) per informarlo che, in applicazione della citata deliberazione del giorno precedente, era stata disposta nei suoi confronti "*la cessazione dell'erogazione dell'assegno vitalizio, con decorrenza dal 1° agosto 2019*", con la conseguente "*decadenza dalla relativa iscrizione all'Assistenza Sanitaria Integrativa per i Senatori*".

2. L'8 ottobre 2019 il Senatore Formigoni presentava alla Commissione contenziosa il ricorso n. 1630, con il quale chiedeva l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia, della menzionata deliberazione del

Consiglio di Presidenza n. 28/2019 e dell'altrettanto citata nota del 31 luglio 2019 del Direttore del Servizio per le competenze dei parlamentari.

Costituitosi in giudizio il Senato della Repubblica in data 23 ottobre 2019, la Commissione contenziosa accoglieva l'istanza cautelare del ricorrente con la decisione n. 654, depositata l'8 novembre 2019, sospendendo nei suoi confronti l'applicazione delle misure previste dalla deliberazione impugnata e degli atti presupposti e disponendo che si riprendesse l'erogazione del trattamento previdenziale a suo favore nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 545, comma 7, del codice di procedura civile.

All'esito dell'udienza del 23 febbraio 2021 la Commissione contenziosa tratteneva in giudizio il ricorso n. 1630 e nella camera di consiglio del 13 aprile 2021 l'accoglieva nel merito con la decisione n. 664 depositata e resa esecutiva il giorno successivo, ora appellata dal Senato della Repubblica.

DIRITTO

PREMESSA

L'Amministrazione del Senato della Repubblica espone le seguenti ragioni d'appello - che valgono anche per analoghi contenziosi pregressi - della decisione n. 664 della Commissione contenziosa in conformità all'articolo 87 del T.U. e all'articolo 2, comma 2, della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 5 dicembre 2005, che assegnano esclusivamente al Segretario Generale le funzioni di rappresentanza, patrocinio e assistenza davanti alla Commissione contenziosa ed al Consiglio di Garanzia.

Si precisa che prima della citata deliberazione n. 180/2005 l'autodichia

riguardava solo il personale del Senato, incluse le procedure di concorso, e questo spiega il ruolo del Segretario Generale nei ricorsi (art. 87 del Testo Unico delle norme regolamentari riguardanti il personale del Senato della Repubblica).

La deliberazione n. 180/2005 ha esteso l'ambito dell'autodichia agli "*atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale*" con una composizione della Commissione contenziosa allargata a due soggetti esterni provvisti di determinati requisiti.

La delibera ha lasciato invariate le attribuzioni del Segretario Generale in tema di titolarità del potere di ricorrere e di rappresentare l'Amministrazione *rectius* Istituzione.

Tale attribuzione non può che intendersi come potere/dovere d'ufficio di difendere in giudizio le deliberazioni adottate dal Consiglio di Presidenza in tutti gli ambiti in cui si esplica la sua potestà normativa ai sensi dell'articolo 12 del Regolamento del Senato. In tal senso il Capo dell'Amministrazione non esercita alcuna discrezionalità rispetto alla valutazione se procedere o meno in appello nei confronti di una decisione della Commissione contenziosa che investa deliberazioni votate da un organismo politico qual è il Consiglio di Presidenza, votazioni alle quali l'Amministrazione non partecipa.

Ferme le competenze in sede giurisdizionale, il Consiglio di Presidenza resta pertanto l'organismo titolato ad esprimere nel merito determinazioni anche rispetto a proprie pregresse deliberazioni.

1. ERROR IN IUDICANDO E CONTRADDITTORIETÀ DELLA MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE N. 664 IN RELAZIONE ALLA GIURISPRUDENZA DEGLI

ORGANI DELL'AUTODICHA DEL SENATO FORMATASI SULLA LEGITTIMITÀ DELLA DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DI PRESIDENZA N. 57/2015

Le doglianze del ricorrente di primo grado erano già state esaminate - con riferimento a ricorsi del tutto analoghi - dagli Organi dell'autodichia del Senato della Repubblica.

Come si vedrà in dettaglio più avanti, **Codesto Ecc.mo Consiglio di Garanzia ha definitivamente statuito con la decisione n. 225 del 10 aprile 2019** (depositata il 9 agosto 2019, come le ulteriori decisioni di identico segno nn. 226, 227 e 228) **la legittimità della parte della predetta deliberazione n. 57/2015 sulla cui base è cessata l'erogazione dell'assegno vitalizio al Sen. Formigoni.**

La Commissione contenziosa ha invece inteso come fatto nuovo e sufficiente a consentirle di discostarsi dalla citata decisione n. 225 del Consiglio di Garanzia (e dalle ulteriori decisioni nn. 226, 227 e 228 in pari data e di identico segno) la sopravvenienza delle "ordinanze delle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione n. 18265 e n. 18266 dell'8 luglio 2019; con le quali è stata affermata la natura previdenziale dell'assegno vitalizio degli ex parlamentari" (pag. 4).

La Commissione contenziosa ne ha dedotto che: "*Una volta così definitivamente chiarita la natura giuridica della pensione dei parlamentari, ne consegue - ai fini della valutazione della fattispecie concreta de qua - la necessaria considerazione della giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto non conforme a Costituzione la perdita degli stipendi, delle pensioni e degli assegni di altra natura, a carico dello Stato o di altro ente pubblico, per effetto di condanna penale che comporti interdizione dai pubblici uffici.* In primis, la sentenza n. 3 del 1966 riferita all'articolo 28, secondo comma, n. 5; del codice penale. Ma può anche considerarsi la sentenza n. 78 del

1967 avente contenuto analogo" (pag. 5).

Ulteriormente, la Commissione contenziosa ha inteso "richiamare l'attuale vigenza dell'articolo 18-bis, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (relativo al c.d. Reddito di Cittadinanza), che ha previsto la sospensione dei trattamenti previdenziali solo e unicamente per i soggetti condannati a pena detentiva con sentenza passata in giudicato per i gravi reati di cui all'articolo 2, comma 58, della legge 28 giugno 2012, n. 92", nonché il fatto che la medesima "normativa del 2019 prevede anche la sospensione dei trattamenti previdenziali ai soggetti condannati definitivamente a pena detentiva per ogni altro delitto per il quale sia stata erogata, in via definitiva, una pena non inferiore ai due anni di reclusione, ma solo nel caso in cui si siano volontariamente sottratti all'esecuzione della pena." (pag. 6).

Da tutto ciò la Commissione contenziosa ha ritenuto di dover procedere "all'accoglimento del ricorso e per l'effetto all'annullamento erga omnes dell'impugnata deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 57 del 2015 (e della specifica e conseguente deliberazione successiva del medesimo Collegio n. 28 del 2019), in quanto cagionante una evidente disparità di trattamento in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione" (pag. 7).

Tuttavia **il principio di diritto che si è consolidato con le decisioni nn. 225-228 di Codesto Ecc.mo Consiglio di Garanzia non è affatto scalfito dalle citate ordinanze delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione del 2019.**

Innanzitutto l'affermazione della **natura previdenziale** dell'assegno vitalizio degli ex parlamentari che sarebbe contenuta nelle ordinanze delle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione n. 18265 e n. 18266 dell'8 luglio 2019 non si evince dalla portata letterale delle ordinanze stesse.

Queste ultime si limitano infatti ad affermare che *"il c.d. vitalizio rappresenta la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato"*, ma sulla natura previdenziale o meno degli assegni vitalizi non viene specificato nulla di più.

Rimane pertanto ancora attuale quanto ha ricordato il Consiglio di Stato nell'esprimere il parere n. 1403 del 3 agosto 2018 richiesto dal Consiglio di Presidenza del Senato in occasione della riforma dei trattamenti spettanti ai Senatori cessati dal mandato entro il 31 dicembre 2011:

"In particolare la Corte costituzionale, nel raffrontare l'emolumento in questione con le pensioni proprie del pubblico impiego, ha chiarito che "tra le due situazioni - nonostante la presenza di alcuni profili di affinità - non sussiste [...] una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego" (Cfr. sent. n. 289 del 1994)." (par. 6 della risposta al II Quesito).

L'appellata decisione n. 664 (pag. 4) ha poi fatto un rinvio alla propria precedente decisione n. 660 ove, sempre in materia di assegni vitalizi, ha evidenziato 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"*. **Tuttavia l'efficacia della decisione n. 660 è stata sospesa da Codesto Ecc.mo Consiglio di Garanzia con la decisione n. 237 del 29 ottobre 2020.**

In ogni caso - anche prescindendo dalla qualificazione pensionistica

o meno degli assegni vitalizi - va sottolineato che **la ragione fondante delle predette decisioni nn. 225-228** di Codesto Ecc.mo Consiglio di Garanzia **appartiene ad un profilo del tutto diverso da quello ritenuto non conforme a Costituzione** dal Giudice delle leggi con la menzionata sentenza n. 3 del 1966 cui si è riferita la Commissione contenziosa.

Infatti le decisioni nn. 225-228 hanno chiaramente precisato quanto segue:

"La deliberazione n. 57 del 2015 - in correlazione con il decreto legislativo n. 235 del 2012, che ha introdotto una fattispecie di incandidabilità per i parlamentari che abbiano riportato condanne definitive ad oltre due anni di reclusione per reati di particolare gravità -ha infatti previsto, con efficacia successiva alla sua entrata in vigore, un nuovo presupposto di onorabilità per la fruizione del trattamento previdenziale per coloro che hanno ricoperto la carica di senatore: per continuare a percepire l'assegno vitalizio occorre possedere quelle condizioni di dignità e di onore che l'articolo 51 della Costituzione prevede per coloro che rivestono cariche pubbliche.

Pertanto, la delibera citata si limita a disciplinare ed applicare un requisito negativo in presenza del quale il trattamento previdenziale risulta sospeso, requisito che non può essere assimilato ad una vera e propria sanzione di carattere penale, la quale soggiace al principio di irretroattività di cui all'articolo 25 della Costituzione; ciò in analogia alla costante giurisprudenza costituzionale ed amministrativa (V. Corte costituzionale, sentenze n. 236 del 2015 e n. 276 del 2016; Consiglio di Stato, sez. V, sentenze 6 febbraio 2013, n. 695 e 29 ottobre 2013, n. 5222) che ha escluso che le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio, non costituendo sanzioni o effetti penali

della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso ed il mantenimento alle cariche considerate." (decisione n. 225).

Come si è appena visto, con la citata decisione n. 225 (e le ulteriori decisioni di identico segno nn. 226, 227 e 228) Codesto Ecc.mo Consiglio di Garanzia, pur interpretando in maniera costituzionalmente orientata la parte della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 57/2015 concernente i congiunti superstiti percettori dell'assegno di reversibilità, **ha rilevato l'introduzione - effettuata dalla medesima deliberazione n. 57/2015 - di un requisito negativo in presenza del quale il vitalizio diretto risulta sospeso.**

Non si verifica una revoca dei trattamenti pensionistici in dipendenza di condanne definitive per gravi reati nelle quali siano incorsi i percettori, ma, con decorrenza successiva all'approvazione della deliberazione n. 57/2015, è stato aggiunto un **ulteriore requisito di onorabilità necessario per continuare la percezione del vitalizio.**

In altre parole, è stato introdotto il principio per il quale - **nello spirito dell'articolo 54, secondo comma, della Costituzione** - può continuare a percepire l'assegno vitalizio solo chi si trovi nelle condizioni di dignità e onore previste per le cariche pubbliche. Né si può parlare di retroattività della misura per il solo fatto che i suoi effetti sono connessi ad una precedente condanna: in realtà gli effetti riguardano la continuazione dell'erogazione dell'assegno vitalizio nel periodo successivo all'apposita deliberazione che il Consiglio di Presidenza adotta per i singoli casi in applicazione del citato articolo 2, comma 1, della deliberazione n. 57/2015.

A tal proposito va rammentato che ancor prima di Codesto Ecc.mo Consiglio di Garanzia del Senato è stata la stessa Corte costituzionale a

pronunciarsi su una fattispecie che ha rilevanti profili di analogia con il provvedimento impugnato, escludendo che essa avesse caratteri sanzionatori o criptopenali.

Ci si riferisce alla **sentenza costituzionale n. 236 del 20 ottobre 2015** che ha smentito l'illegittimità di un provvedimento che - *mutatis mutandis* - ha caratteri assimilabili a quelli della deliberazione n. 57/2015. Si tratta del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, la cui applicazione viene considerata un mero "requisito negativo" per essere eletti e non una vera e propria sanzione penale (nello stesso senso era già la Corte di Cassazione, sez. III, 14 aprile 2014, n. 16206; analogamente si veda anche la giurisprudenza amministrativa: Consiglio di Stato, sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695; Consiglio di Stato, sez. V, 29 ottobre 2013, n. 5222).

Infatti con la menzionata sentenza n. 236 del 20 ottobre 2015, il Giudice delle leggi ha chiarito che: *"questa Corte si è già pronunciata, in diverse occasioni, sulle norme di legge che hanno costituito i "precedenti" del d.lgs. n. 235 del 2012 – e segnatamente sull'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), come modificato dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), dalla legge 12 gennaio 1994, n. 30 (Disposizioni modificative della legge 19 marzo 1990, n. 55, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, e della legge 17 febbraio 1968, n. 108, in materia di elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), e dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni), e sull'art. 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) –, **escludendo che***

le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio (si vedano le sentenze n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 206 del 1999, n. 295, n. 184 e n. 118 del 1994). Questa Corte ha chiarito che tali misure non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento: «nelle ipotesi legislative di decadenza ed anche di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva previste dalle norme denunciate non si tratta affatto di “irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo” (sentenza n. 295 del 1994), nell'ambito di quel potere di fissazione dei “requisiti” di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore» (sentenza n. 25 del 2002). In sostanza il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva”.

Su questo tema si veda anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione (sez. III, 14 aprile 2014, n. 16206); nello stesso senso è anche la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695; Consiglio di Stato, sez. V, 29 ottobre 2013, n. 5222).

In conclusione, le disposizioni recate dalla deliberazione n. 57 del 2015 non hanno introdotto (né ovviamente avrebbero potuto introdurre) nuove pene accessorie, ma più semplicemente hanno aggiunto, ai fini della continuazione della fruizione dei vitalizi nel futuro, un nuovo requisito di onorabilità. Ne consegue che la deliberazione in questione non risulta

viziata dai profili di illegittimità costituzionale evocati dalla motivazione dell'appellata decisione n. 664 della Commissione contenziosa.

In ultimo si rileva che quest'ultima decisione - di cui comunque si chiede la riforma - non chiarisce se la decorrenza dei suoi effetti caducatori nei confronti della deliberazione n. 57/2015 sia da intendersi *ex tunc* oppure dall'entrata in vigore dell'articolo 18-*bis* del decreto-legge n. 4 del 2019.

ISTANZA CAUTELARE

L'appellante Amministrazione chiede che Codesto Ecc.mo Consiglio di Garanzia voglia sospendere in via cautelativa l'efficacia della decisione n. 664 della Commissione contenziosa.

Per quanto riguarda il *fumus boni iuris* di tale istanza si fa rinvio a quanto illustrato in precedenza.

Per ciò che attiene al *periculum in mora*, si fa presente che l'annullamento della deliberazione n. 57/2015 espone il Senato della Repubblica alla restituzione di rilevanti importi verso i dodici Senatori (o loro eredi) nei confronti dei quali è cessata da anni l'erogazione del trattamento previdenziale ai sensi della deliberazione in questione. Nell'ipotesi di riforma della decisione della Commissione contenziosa ora appellata, il Senato della Repubblica si troverebbe di fronte al **gravoso compito - per alcuni versi di realizzazione molto difficoltosa - di recuperare le maggiori somme indebitamente versate ai predetti Senatori cessati dal mandato.**

In alcuni casi la problematica riguarderebbe gli eredi (diversi dai percettori dei trattamenti di reversibilità) dei titolari degli assegni provvisoriamente ripristinati. Si tratterebbe, quindi, di un recupero da effettuare presso soggetti estranei al contenzioso originario e di non sempre

facile individuazione. Queste ragioni inducono l'appellante Amministrazione a chiedere all'Ecc.mo Consiglio di Garanzia la sospensione cautelare dell'efficacia della decisione indicata in epigrafe, nella consapevolezza che la consueta celerità di Codesto Ecc.mo Organo dell'autodichia del Senato nell'esaminare e definire i ricorsi è una sicura garanzia per tutte le parti di questo contenzioso di ottenere una decisione definitiva in tempi utili per le esigenze di ciascuno.

P.Q.M.

L'appellante Amministrazione chiede che, previa sospensione cautelare della sua efficacia, la decisione n. 664 della Commissione contenziosa del 13 aprile 2021, depositata il 14 aprile 2021 e resa esecutiva in pari data con D.P.S. n. 12823, sia annullata e/o riformata.


IL SEGRETARIO GENERALE