

# [Nota a Corte cost., sent. n. 237 del 2022. Un monito della Corte costituzionale sui regolamenti parlamentari in tema di vitalizi?](#)



Anno XX, febbraio 2023

Dottrina

---

Codice ISSN: 1972-3431

2 - 2023

**Celeste Chiarello**

## 1. *Il fatto*

Con sentenza n. 237 del 2022 la Corte costituzionale, nel dichiarare l'inammissibilità del giudizio in ragione (ancora una volta) della insindacabilità dei regolamenti parlamentari, coglie l'occasione per rivolgere una indicazione – se non un preciso invito – alle Camere circa la fonte normativa da adottare per disciplinare la materia dei vitalizi degli ex parlamentari, in ragione della specifica natura e del legame con l'istituto dell'indennità. La pronuncia rileva in quanto, pur formalmente in continuità con la sentenza n. 262 del 2017, fornisce al legislatore un preciso indirizzo per limitare “al minimo” l'applicazione della deroga al diritto alla giurisdizione del giudice comune e, dunque, al sindacato di legittimità costituzionale.

Ricordando brevemente gli elementi di fatto che hanno portato alla pronuncia in commento, il Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica ha sollevato questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018<sup>[1]</sup>, che innova la disciplina dell'assegno vitalizio, 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, uniformandola al regime previdenziale, basato sul metodo contributivo, vigente nell'ordinamento generale. In particolare, a dire del rimettente, la norma censurata violerebbe i principi di proporzionalità e ragionevolezza nella determinazione retroattiva dei vitalizi, con riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 76, 69 e 117, comma 1, Cost.

La Corte costituzionale, dopo aver richiamato minuziosamente l'evoluzione normativa della disciplina dell'assegno vitalizio - avvenuta tradizionalmente per il tramite di regolamenti degli organi di vertice amministrativo delle Camere[2] - fino all'adozione da parte del Consiglio di presidenza del Senato della deliberazione oggetto di scrutinio[3], conclude per l'inammissibilità della questione. In particolare, la deliberazione censurata è stata adottata nelle forme di un regolamento parlamentare "minore", il cui fondamento e fonte di legittimazione si rinviene nei regolamenti parlamentari "maggiori" o "generali", al pari dei quali non sono annoverabili tra gli atti con forza di legge sindacabili dalla Corte ai sensi dell'art. 134 Cost.

Più in particolare, la Consulta ribadisce che la riserva di regolamento sussiste soltanto in materia di procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione; negli altri settori dell'ordinamento spetta alle Camere stabilire la fonte più congeniale alla materia da trattare. Con riferimento alla fattispecie in esame, il vitalizio rappresenta una forma di previdenza, consistente in un emolumento dovuto al termine dell'incarico parlamentare, investendo una componente essenziale del suo trattamento economico, che «contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla relativa funzione, scongiurando il rischio che lo svolgimento del munus parlamentare, che talora si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell'eletto, possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale». Conseguentemente la Corte, richiamando peraltro la scelta operata dal legislatore costituzionale in materia di indennità di cui all'art. 69 Cost., piuttosto espressamente invita il legislatore a preferire l'opzione della fonte legislativa, in ragione delle (maggiori) garanzie assicurate ai parlamentari: un giudice terzo e imparziale, la scrutinabilità dell'atto normativo davanti alla Corte - altrimenti esclusa in ragione dell'autodichia delle Camere - e un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo *status* di parlamentare.

## *2. Cenni sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari: la prerogativa dell'insindacabilità*

Non è questa la sede per richiamare l'ampio dibattito dottrinario in ordine alla natura giuridica dei regolamenti parlamentari, della loro primarietà più o meno equiparata alla legge e del loro rapporto con quest'ultima. Del resto, non è mancato chi ha sottolineato come la stessa discussione sulla collocazione del regolamento parlamentare nel sistema delle fonti sia ormai priva di significato[4], rilevandone piuttosto le caratteristiche intrinseche[5].

In ogni caso, brevemente, si è ormai affermata la tesi della riconducibilità del regolamento parlamentare alla categoria delle fonti atto del diritto[6], data la riserva di competenza espressamente prevista dall'art. 64 Cost. in ordine alla regolamentazione del procedimento di formazione dell'atto "esterno" per eccellenza, ossia la legge, e considerata la relativa idoneità a produrre effetti anche in ordine a soggetti estranei alle Camere (per esempio, il pubblico che assiste alle sedute). Fuga inoltre ogni dubbio in ordine alla natura di fonte del diritto la speciale maggioranza richiesta per l'approvazione dell'atto[7], che esclude che possa determinarsi una confusione tra produzione regolamentare e attività deliberativa ordinaria delle Camere[8]. Pertanto, come ormai chiarito inequivocabilmente dalla Corte, si tratta di «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano le sfere di competenza[9]».

Più in particolare, il regolamento parlamentare è espressione dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione a

ciascuna Camera, con cui viene disciplinata la sua organizzazione e il funzionamento, il procedimento per la formazione delle leggi, le procedure di controllo, di indirizzo e di informazione.

La circostanza che, nell'ambito di competenza loro riservato, i regolamenti parlamentari siano equiparati agli atti normativi primari, in quanto subordinati soltanto alla Costituzione, non giustifica una identità di regime o valore giuridico con la legge[10]. Infatti, la Costituzione riserverebbe ai regolamenti parlamentari uno spazio diverso rispetto alla fonte primaria per eccellenza[11], potendo resistere all'abrogazione derivante dall'adozione di atti legislativi successivi ed escludendosi che essi possiedano la *vis abrogans* rispetto alle leggi anteriori.

In altri termini, i regolamenti parlamentari non sono né atti amministrativi, né atti con forza di legge: sono atti normativi, con efficacia esterna, che, in coerenza con la loro natura e autonomia, non possono essere oggetto del sindacato di legittimità del giudice amministrativo, né del giudice costituzionale[12].

Invero, in dottrina le risposte in merito alla questione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari si sono rivelate talvolta critiche della posizione assunta dalla Corte, che ha sin dal principio negato l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale a essi riferite. In effetti, l'area della giuridicità e l'area della sindacabilità, pur tendendo a coincidere, non coincidono *in toto*[13].

Infatti, l'unico dato certo da cui non si può prescindere - una volta superata la tesi della rilevanza della natura interna[14] o esterna dei regolamenti parlamentari ai fini della relativa sottoponibilità al giudizio di legittimità costituzionale[15] - è che il dettato dell'art. 134 Cost. esclude dal sindacato di costituzionalità tutte quelle fonti normative che non sono annoverabili tra le leggi e gli atti aventi forza di legge. Sul punto, la stessa Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 154 del 1985[16], ha riconosciuto che «il costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento» e la formulazione dell'art. 134 Cost. ignora i regolamenti parlamentari[17]. È infatti «pienamente infondata» la tesi che assimila i regolamenti parlamentari agli atti che le Camere pongono in essere collettivamente, cui l'ordinamento attribuisce la c.d. forza di legge[18].

Inizialmente, tale conclusione era motivata anche in ragione della collocazione del Parlamento al centro del nostro sistema costituzionale, conseguendone «l'indipendenza guarentigata delle Camere nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.[19]». Del resto, parimenti insindacabili sono anche le opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare, date le prerogative dell'immunità e dell'indennità parlamentari di cui all'art. 68 Cost., posto a presidio dell'indipendenza dell'organo e della funzione parlamentare[20]. Invero, giova ricordare che sulla questione la Corte ha progressivamente preso posizione, riconoscendo ai fini dell'insindacabilità la necessità di un nesso funzionale con il mandato parlamentare, volto a circoscrivere le deroghe al regime giurisdizionale comune ai soli casi, di stretta interpretazione, in cui le prerogative degli organi costituzionali siano riconducibili a un diretto ed esplicito fondamento nel dettato costituzionale[21]. Alla Corte spetta dunque l'accertamento della corretta applicazione di detta prerogativa, arrogandosi il potere di accertare l'uso arbitrario e distorto del potere parlamentare[22].

### 3. *Segue: il "suggerimento" del conflitto di attribuzione*

Il collegamento delle ragioni dell'insindacabilità con la posizione di centralità e autonomia del Parlamento male si concilia con il fatto che i regolamenti parlamentari ben possono essere oggetto di scrutinio in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato[23], come espressamente suggerito dalla Corte con la nota sentenza n. 120 del 2014[24], con cui è stato dichiarato inammissibile il giudizio promosso avverso una norma del regolamento del Senato. Infatti, la Consulta ha ritenuto più lineare e coerente con il sistema costituzionale rinvenire le ragioni dell'insindacabilità sul piano del solo diritto positivo, ossia nella scelta del Costituente di non includere il regolamento parlamentare tra gli atti con riferimento ai quali la Corte è chiamata a giudicare la coerenza costituzionale.

Invero, la strada del conflitto di attribuzione quale alternativa al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale[25] non è apparsa in dottrina soddisfacente, posto che una cosa è disporre l'annullamento di una delibera camerale, altra cosa è dichiarare l'annullamento di una disposizione regolamentare in quanto lesiva delle attribuzioni costituzionali di altri organi dello Stato[26]. In altri termini, pronunciandosi in sede di conflitto, il Giudice costituzionale non procede alla verifica della conformità a Costituzione delle norme dei regolamenti parlamentari, ma è tenuto a controllare esclusivamente che le fonti di autonomia dell'organo costituzionale, sottraendo alla giurisdizione ordinaria le controversie, non comportino una lesione della sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria. In altre parole, la Consulta non interviene nel merito della costituzionalità dell'intervento del legislatore.

Cade così il principio secondo il quale il Parlamento sarebbe l'unico interprete della prerogativa parlamentare[27], rivelandosi piuttosto il giudizio di cui all'art. 134, secondo alinea, Cost. la sede naturale per la soluzione delle questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati. Successivamente alla sent. n.120 del 2014, la Corte di Cassazione ha quindi promosso per la prima volta il conflitto di attribuzione nei confronti del Senato e del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica[28], i quali, in applicazione di norme dei propri regolamenti interni, esercitano tradizionalmente funzioni giurisdizionali, *naturaliter* conferite alle magistrature.

Alla luce di quanto suesposto, ciascuna Camera rimane dunque l'unico giudice dei regolamenti capace di interpretarli nella loro applicazione. Invero, tale assunto non appare altro che una conferma di quanto era già stato messo in chiaro dalla Corte con la storica sentenza n. 9 del 1959. Infatti, oltre a stabilire l'irrilevanza dei regolamenti parlamentari ai fini del sindacato sui vizi formali delle leggi[29] - in quanto l'osservanza della disposizione regolamentare è rimessa alla Camera stessa e la Corte è competente a riscontrare le violazioni delle norme sul procedimento di approvazione delle leggi discendenti dalle sole disposizioni costituzionali - il Giudice delle leggi ha altresì escluso che le norme dei regolamenti parlamentari possano essere sindacabili in sede di giudizio in via incidentale. Pertanto, sin da subito e senza indugi, la Corte, da un lato, ha distinto la propria competenza in ordine agli atti oggetto del suo sindacato di legittimità, escludendo i regolamenti parlamentari; dall'altro lato, ha affermato che è riservata a ciascuna Camera l'interpretazione delle norme regolamentari, anche con riguardo alle disposizioni della Costituzione. Tale ultimo principio verrà poi sviluppato dalla Corte con sentenza n. 231 del 1975, con cui è stata ribadita l'«assoluta indipendenza» del Parlamento.

Eppure, nonostante ormai sembra non doversi più dubitare della insindacabilità dei regolamenti parlamentari,

ancora una volta, a oltre sessant'anni dalla sua prima pronuncia in tal senso, la Corte è stata chiamata a scrutinare una questione sollevata in ordine alla legittimità costituzionale – e non, dunque, un conflitto di attribuzione – con riferimento a una norma posta da un regolamento parlamentare. Invece che concludere rapidamente il giudizio con una declaratoria di (manifesta) inammissibilità della questione in considerazione del dettato dell'art. 134 Cost., la Corte si è lungamente profusa nella disamina del tema disciplinato per mezzo del regolamento parlamentare, per poi offrire anche un suggerimento al legislatore, finalizzato per lo più a rendere ammissibile, nel futuro, il proprio scrutinio.

Alcune riflessioni pertanto si impongono in tema di “fiducia” da parte della Corte nell'effettiva tutelabilità dei diritti dei parlamentari nelle ipotesi giudicate dagli organi di autodichia in ragione della natura regolamentare della fonte. Invero, sorprende il fatto che il Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica promuova un giudizio di legittimità costituzionale, considerato appunto che tutte le questioni riferite a regolamenti parlamentari si sono concluse con una declaratoria di inammissibilità. Ciò probabilmente comprova che la natura casistica delle pronunce sulla materia regolamentare non consente (ancora) di desumere elementi sistematici di carattere generale, idonei a delineare un chiaro statuto giuridico dell'autonomia dell'organo<sup>[30]</sup>.

#### *4. I confini dell'autodichia*

Strettamente connesso con il tema della insindacabilità dei regolamenti parlamentari è quello dei confini dell'autodichia.

Il concetto di autodichia, privo di una compiuta sistematicità, è stato per lo più elaborato dalla giurisprudenza, che ne riconosce il rango costituzionale indicando l'autonomia normativa dell'organo parlamentare quale causa e misura di esso<sup>[31]</sup>. Del resto, riconoscendo l'ammissibilità dei conflitti tra poteri, la Corte riconosce il tono costituzionale del conflitto, sebbene il potere di autodichia non riposi formalmente sulle disposizioni costituzionali, bensì sulle norme dei regolamenti parlamentari.

A ogni modo, la Corte identifica l'autodichia nello svolgimento dell'autorità normativa che la Costituzione riconosce alle Camere (e al Presidente della Repubblica), che non si esaurisce nella normazione, ma ricomprende altresì il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza<sup>[32]</sup>. Conseguentemente, laddove la Corte ritenga che l'atto applicativo dell'autonomia normativa invada il potere di un altro organo, lo annulla con una sentenza costitutiva; in caso contrario, la stessa dichiara che la parte in conflitto è legittimata all'esercizio del potere normativo in questione, con una sentenza che appare altrettanto costitutiva, in quanto di fatto “costituzionalizza” l'autodichia<sup>[33]</sup>.

Più in particolare, posto che l'indipendenza delle Camere non può compromettere i diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili<sup>[34]</sup>, è stato osservato come il rapporto tra giurisdizione e prerogativa si pone in termini di regola ed eccezione, e spetterebbe al giudice comune l'apprezzamento dell'incidenza di una prerogativa quale causa di esclusione della sua giurisdizione. In altre parole, come alla Consulta in sede di conflitto di attribuzione, anche al giudice comune è rimessa la verifica del perimetro della sfera

di competenza dell'organo costituzionale. Sotto tale profilo, infatti, l'autodichia, più che una forma di giurisdizione speciale, appare il precipitato di una prerogativa costituzionale, comunque sottoposta agli ordinari canoni interpretativi, alla luce delle disposizioni e dei principi costituzionali che ne determinano la competenza.

Pertanto, una fonte deputata a preservare l'indipendenza dell'organo parlamentare non solo non può essere espunta dall'ordinamento da parte della Corte costituzionale, ma non può neanche essere interpretata dal giudice comune in un senso diverso dal suo tenore letterale e dalla sua *ratio*[\[35\]](#).

Diventa allora dirimente individuare il perimetro della materia riservata ai regolamenti parlamentari, che comunque deve intendersi – secondo una definizione forse eccessivamente generica – quella attinente all'auto-organizzazione di ciascuna Camera e ai modi di esercizio delle sue funzioni, oltreché alla disciplina del procedimento legislativo.

Segnatamente, in materia di procedimento legislativo, la Corte costituzionale ha riconosciuto alle Camere la potestà di regolare «tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione», lasciando un margine piuttosto ampio all'interpretazione e attuazione del pensiero del Costituente[\[36\]](#). Dal punto di vista sostanziale, il fondamento del potere di autodichia si rinviene nell'art. 64 Cost. che, come noto, insieme con l'art. 72 Cost., pone – *recte*, costituisce[\[37\]](#) – una riserva di competenza in favore dei regolamenti parlamentari, la quale per l'appunto determina l'illegittimità di una legge che intenda interferire nella materia a essa sottratta e, al contempo, rende necessario l'intervento normativo dell'atto regolamentare[\[38\]](#). A ogni modo, l'area riservata alla fonte parlamentare non consente alle norme regolamentari di sottrarsi al rispetto dei principi costituzionali che condizionano la loro legittimità. Piuttosto, per il regolamento parlamentare varrebbero i medesimi principi comuni in ordine ai rapporti di attuazione, integrazione e interpretazione vigenti tra il Testo costituzionale e le fonti primarie[\[39\]](#).

Ciò che invece risulta difficile è l'individuazione – soprattutto nei settori altri rispetto alla materia del procedimento legislativo – del confine tra controversie da ritenere all'interno dell'organo costituzionale e i giudizi invece demandabili al sindacato giurisdizionale esterno (e, dunque, alla Corte costituzionale mediante la via dell'incidente di costituzionalità), posto che il potere di autodichia si traduce nella rivendicazione da parte delle Camere di un potere che nella sostanza appare di natura giurisdizionale “domestica”.

Sul punto, come già ricordato dalla Corte con sentenza n. 379 del 1996, è necessario individuare «un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (..) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà[\[40\]](#)». Una tale alternativa è tutt'altro che priva di conseguenze, se si considera che gli atti adottati dagli organi di giustizia domestica non solo non sono scrutinabili in sede di legittimità costituzionale, ma non sono neanche impugnabili dinanzi alla Corte di Cassazione[\[41\]](#).

Una materia che ha presentato particolari problematiche sotto questo profilo è quella dell'autodichia sui dipendenti del Parlamento per le controversie inerenti al rapporto di lavoro. Invero con sentenza n. 262 del 2017, la Corte, chiamata a giudicare un conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della

Repubblica in relazione alle rispettive disposizioni regolamentari inerenti alla tutela giurisdizionale nelle controversie di lavoro dei propri dipendenti, ha preso una posizione netta in favore dell'autodichia e delle garanzie da questa poste.

Innanzitutto la Corte, sul presupposto che l'autonomia normativa investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprende tra questi anche «ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali[42]». In altri termini, l'attività strumentale dei dipendenti delle Camere va ricondotta alle funzioni primarie. Su tale assunto si poggia dunque la potestà riconosciuta agli organi costituzionali di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti: infatti, il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale[43]. A tale regola fanno dunque eccezione le controversie contro i terzi (e, in particolare, quelle afferenti alla materia degli appalti pubblici), tra cui non rientrano i soggetti che usufruiscono di un trattamento previdenziale.

Critiche a tale pronuncia sono state mosse in ordine alla circostanza che le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle Camere concernono soggetti effettivamente diversi rispetto a quelli chiamati a concorrere all'esercizio delle funzioni primarie, di natura politica, conseguendone pertanto che la relativa tutela giurisdizionale non potrebbe incidere sull'espletamento delle funzioni[44].

Invero, sotto questo primo profilo, si tratta di una decisione inaspettata, se si considera che, con il “suggerimento” della strada del conflitto di attribuzione, la Consulta sembrava avere aperto uno spiraglio in favore del ricorso alla ordinaria giurisdizione per la soluzione dei ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di ciascun ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti, sino ad allora giudicate in regime di autodichia.

Al di là di tali comprensibili dubbi in ragione della necessità di un'interpretazione restrittiva della deroga alla “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale, ciò che rileva in questa sede – per le considerazioni implicitamente opposte che la sentenza qui in commento porta con sé – è che il Giudice delle leggi precisa che ai dipendenti è comunque assicurata una tutela effettiva. Infatti, a dire della Corte, benché gli organi di autodichia siano “interni” al Parlamento ed estranei all'organizzazione giudiziaria, sono costituiti secondo regole volte a garantirne l'indipendenza e imparzialità, come imposto dai principi ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo. In altri termini, la Consulta sembra dare un assetto definitivo alla questione della legittimità costituzionale di questi organi e delle loro competenze[45].

Inoltre, i giudizi in autodichia – che comunque sono composti da esperti tecnici – si svolgono secondo moduli procedimentali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio. Ne consegue pertanto «il carattere “oggettivamente giurisdizionale” dell'attività degli organi di autodichia», a nulla rilevando che questa sia svolta da “giudici” che giudici non sono[46]. In particolare, gli organi di giurisdizione domestica del Parlamento non sono giudici speciali, e contro le loro decisioni non è previsto ricorso in Cassazione, ai sensi dell'art. 111, comma 7, Cost.; del resto, la possibilità di considerare gli organi di autodichia quali giudici speciali ai sensi dell'art. 111 Cost. è esclusa dallo stesso divieto costituzionale di istituire nuovi giudici

speciali. Peraltro, il collegio giudicante è composto anche di parlamentari, ossia soggetti che appartengono alla medesima istituzione che ha adottato l'atto contro il quale si ricorre, sebbene appartenenti a un diverso ufficio.

Invero la disciplina del lavoro dei dipendenti del Parlamento non rappresenta l'unica eccezione prevista dal nostro ordinamento al principio fondamentale della indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni (ordinari e amministrativi). A titolo esemplificativo, un sostanziale fondamento costituzionale all'ipotesi di autodichia cui si accompagna la speculare carenza di giurisdizione del giudice comune si rinviene nell'art. 66 Cost., ai sensi del quale ciascuna Camera ha il potere di giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Pertanto, il riconoscimento della natura giurisdizionale dell'attività espletata dagli organi di giustizia domestica appare l'unica strada per superare la preclusione dell'impugnabilità delle norme regolamentari dinanzi al giudice comune.

La natura giurisdizionale degli organi parlamentari di autodichia è stata poi confermata dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, con ordinanza n. 18265 e n. 18266 del 2019, ove per l'appunto - nel richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 262 del 2017 - viene specificato che «l'esistenza di una sfera di autonomia speciale garantita alle Camere in cui va inserita anche l'autodichia in oggetto, non esclude, in linea teorica, l'utilizzabilità del regolamento preventivo di giurisdizione - (...) - nè esclude la legittimazione degli organi di autodichia a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettivano rinvio».

Tuttavia, tale conclusione presenta quantomeno un profilo di perplessità, in quanto deriva il carattere «oggettivamente giurisdizionale» dell'attività degli organi di autodichia dalla legittimazione di questi a sollevare questioni di costituzionalità delle norme di legge cui le fonti di autonomia rinviano. Invero, tale assunto sembrerebbe reggersi su quanto dichiarato nella ormai nota sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Savino e altri c. Italia, 28 aprile 2009, ove afferma che organi interni ai quali è attribuita la giurisdizione non costituiscono di per sé un ostacolo al principio di diritto che vorrebbe il giudice terzo e imparziale<sup>[47]</sup>.

##### *5. La prassi regolamentare in tema di vitalizi degli ex parlamentari*

Poste queste necessarie premesse in ordine alla natura e alla (in)sindacabilità della fonte parlamentare, veniamo ora alla sentenza che ci occupa. In particolare, al di là delle materie espressamente riservate, è stato osservato come la legge non possa non intervenire nei procedimenti parlamentari ogni qualvolta attribuisce agli organi parlamentari determinate competenze, ulteriori rispetto a quelle già assegnate dalla Costituzione<sup>[48]</sup>. Sebbene infatti il reciproco rapporto si articola prevalentemente in termini di divisione di compiti, in talune ipotesi i regolamenti parlamentari intervengono in funzione attuativa o integrativa della legge, senza poterla comunque abrogare.

Rileva a questo proposito l'art. 69 Cost., che pone una riserva di legge per la determinazione di una indennità volta a integrare le garanzie di autonomia del parlamentare - e, di riflesso, quelle dell'organo - al fine di consentire l'accesso al mandato anche a coloro che altrimenti non avrebbero la possibilità di dedicarsi all'attività politica, in

particolare parlamentare. Giova ricordare infatti che i Padri costituenti hanno optato per un regime diametralmente opposto rispetto alla gratuità del mandato parlamentare che caratterizzava il precedente ordinamento statutario[49], in attuazione di alcuni valori fondamentali della Repubblica, quali il principio democratico, l'uguaglianza sostanziale, la libertà di scelta dei rappresentanti da parte degli elettori, il diritto all'accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, il libero esercizio delle funzioni parlamentari senza vincolo di mandato. Più in particolare, l'indennità costituisce un istituto funzionale a garantire un reddito ai cittadini eletti alle assemblee parlamentari: con l'assicurazione dell'indipendenza economica, viene rimosso un ostacolo per garantire a chiunque di prendere parte alla gestione della cosa pubblica. Sebbene dunque l'indennità sia probabilmente nata con una finalità circoscritta al rimborso delle spese sostenute per l'esercizio del mandato parlamentare, progressivamente si è trasformata in un vero e proprio trattamento retributivo[50].

L'art. 69 Cost., nel disporre che «I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge», ha posto una riserva assoluta di legge, demandando dunque unicamente al legislatore la disciplina della materia e precludendo dunque l'intervento di qualunque fonte secondaria che non abbia portata strettamente esecutiva. Tuttavia, la peculiare autonomia normativa di ciascuna Camera ha delimitato la portata di tale riserva di legge, sicché con l'art. 1, comma 2, della legge n. 1261 del 1965[51] è stata ammessa la possibilità per gli Uffici di Presidenza delle due Camere di determinare l'ammontare dell'indennità, andando dunque a intrecciare la fonte legislativa con quella regolamentare "interna"[52]. In ogni caso, la legge che dispone il rinvio è tenuta a delimitare con un sufficiente grado di approfondimento il raggio di azione della fonte regolamentare, ossia dei regolamenti c.d. minori[53].

Tale potere regolamentare "minore" è esteso anche alla materia dei vitalizi, si vuole dire l'indennità riconosciuta ai parlamentari cessati dal mandato[54]. Non sembra potersi dubitare della natura previdenziale di tale trattamento "di quiescenza", accordato ai parlamentari che abbiano raggiunto un determinato limite di età e di anzianità contributiva. Infatti, al pari di un dipendente pubblico, il parlamentare percepisce un reddito in virtù del proprio ufficio e necessita di una tutela previdenziale legata ai contributi versati nel corso di esso.

Sebbene non manchino le differenze tra il mandato parlamentare con la comune attività lavorativa di tipo autonomo o subordinato, sussiste dunque tra indennità e vitalizio una correlazione sostanzialmente analoga a quella che lega la retribuzione lavorativa con il trattamento pensionistico ordinario. Tuttavia, la correlazione tra assegno vitalizio e pensione ordinaria non si traduce in un'identità di natura e di regime giuridico, considerato che tale particolare forma previdenziale ha natura ibrida, mutuando taluni aspetti della sua disciplina positiva dal modello pensionistico e altri dal regime delle assicurazioni private.

Più in particolare, si tratta di «una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere[55]». La specificazione della fonte normativa deputata a dettare la disciplina della previdenza dei parlamentari pone tuttavia alcune questioni che non sono passate inosservate in dottrina.

Infatti, il tema della scelta della fonte che disciplini vitalizi in assenza di una precisa indicazione da parte del legislatore costituzionale si lega inevitabilmente con la fonte tenuta a regolare la materia della indennità di cui

all'art. 69 Cost.: posto il principio della non gratuità del mandato parlamentare, dal riconoscimento di un trattamento retributivo e un onere contributivo non può che conseguire un trattamento previdenziale in capo al parlamentare.

Conseguentemente, sebbene in questo ultimo caso non sia prevista dalla Costituzione alcuna riserva di legge, non è irragionevole ritenere che il legame tra trattamento economico e trattamento di quiescenza dei parlamentari comporti che sia la legge a dover disciplinare la materia, stabilendo un uguale regime per entrambe le Camere e semmai attribuendo alla fonte regolamentare lo stesso margine di intervento previsto per la misura dell'indennità.

#### 6. *Segue. L'inadeguatezza della fonte regolamentare: il passo in avanti della Corte costituzionale*

La prassi seguita in tutta la storia repubblicana è stata di assegnare la disciplina della materia previdenziale dei parlamentari ai soli regolamenti, senza che una fonte legislativa a essi faccia espresso rinvio. Difetta altresì, nei regolamenti di Camera e Senato, qualsivoglia riferimento ai regolamenti minori per la disciplina dello stato giuridico, economico e previdenziale dei parlamentari e degli ex parlamentari.

In dottrina non è mancato chi, con un atteggiamento più prudente, ha sottolineato come il comune denominatore della concorrente finalità tra indennità e vitalizio porti a ritenere che comune debba essere anche la rispettiva fonte normativa, conseguendone quantomeno la preferenza per lo strumento legislativo, al fine di ricondurre a linearità l'assetto delle fonti<sup>[56]</sup>. Ai regolamenti parlamentari sarebbe pertanto demandata la sola disciplina di dettaglio.

Tuttavia, vi è stato anche chi ha preso una posizione più netta, evidenziando che sarebbe contrario alla Costituzione un regime previdenziale disciplinato esclusivamente da fonti regolamentari, per lesione della riserva di legge contenuta nell'art. 69 Cost.<sup>[57]</sup>, nonché del principio di uguaglianza, posto che Camera e Senato ben potrebbero adottare scelte previdenziali non convergenti, se non addirittura antitetiche. Peraltro, sarebbe irragionevole ritenere che la Costituzione imponga una disciplina univoca tra le due Camere in ordine alle indennità parlamentari e non anche ai connessi trattamenti previdenziali. Non ultimo, la riserva di legge assicurerebbe tutte le garanzie tipiche del procedimento legislativo, in termini di trasparenza e di giudizio di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale.

Invero, un tentativo di regolazione mediante fonte legislativa della materia dei vitalizi – seppure rimasto isolato – è stato avanzato nella XVII legislatura con la presentazione del disegno di legge c.d. Richetti (dal nome del suo proponente), recante *Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali*. In particolare, il ddl si proponeva l'obiettivo di sostituire l'assegno vitalizio con una pensione, sancendo che l'indennità costituzionalmente prevista fosse costituita dalla somma tra le quote mensili (indennità) e quelle differite (vitalizi), implicitamente estendendo la riserva di legge di cui all'art. 69 Cost. anche alla materia dei vitalizi. Tuttavia, è stato evidenziato che tale sistema non avrebbe comunque consentito di considerare il vitalizio nel concetto costituzionale di indennità, potendo dunque la sua disciplina essere regolata da una diversa legge o regolamento parlamentare <sup>[58]</sup>.

A ogni modo il disegno di legge in argomento, approvato alla Camera il 26 luglio 2017 (AC 3225), decadde con la

legislatura e non fu più riproposto; la materia dunque è rimasta affidata al solo strumento dei regolamenti parlamentari[59].

Eppure, per lungo tempo non è sembrato che la Corte si sia preoccupata troppo della legittimità della prassi che si è andata affermando negli oltre settant'anni di storia repubblicana e le pronunce in tema di autodichia non sembravano lasciare spazio a una sua delimitazione in questo settore. D'altronde, come visto, da ultimo la Corte ha accordato una posizione di favore rispetto alle caratteristiche giurisdizionali degli organi dell'autodichia, espressamente affermando la trasparenza e l'effettività della tutela anche qualora la materia sia regolata da una fonte regolamentare.

Del resto, sulla idoneità della fonte regolamentare a disciplinare la materia dei vitalizi è intervenuto anche il Consiglio di Stato, il quale *in primis* ha ricordato il fondamento tanto dei regolamenti maggiori, quanto dei regolamenti minori nell'autonomia normativa attribuita a ciascuna Camera dall'art. 64 Cost[60]. Tuttavia, la Costituzione si premura di specificare il rapporto tra legge e regolamento in termini di competenza, conseguendone che: *i)* ove la materia sia espressamente riservata alla sola fonte regolamentare, è precluso l'intervento della legge; *ii)* ove la materia sia riservata alla legge non in via assoluta, può esservi un concorso tra legge e regolamento, quest'ultimo tipicamente in funzione esecutiva, attuativa o integrativa; *iii)* ove la Costituzione non ponga alcuna riserva, la materia potrà essere rimessa - e ciò peraltro in via preferenziale - anche alla sola fonte regolamentare[61].

Da tale interpretazione è stato dunque colto il significato della riserva di competenza in favore dei regolamenti parlamentari, da intendersi assoluta soltanto con riferimento all'*iter legis*, relativamente al quale l'art. 72 Cost. prevede che la fonte regolamentare sia approvata a maggioranza assoluta e sia insuscettibile di surroga o sovrapposizione da parte delle leggi ordinarie. Per quanto invece concerne gli ulteriori ambiti di organizzazione e funzionamento delle Camere, sussiste una concorrenzialità tra legge e regolamento, che può comportare al più una mera preferenza per una fonte sull'altra, che normalmente dipende dalla realtà istituzionale e dal rilievo che il legislatore decide di dare alla necessità di coinvolgere, nell'adozione di determinate scelte, entrambi i rami del Parlamento[62].

Per quanto specificamente concerne la materia dei vitalizi, il Consiglio di Stato dà atto delle divergenze in dottrina circa il rapporto tra legge e regolamento, "sostenendo" tutte le soluzioni astrattamente configurabili[63], ma conclude - anche in ragione dell'avallo della Corte alla prassi regolamentare affermatasi - per l'operatività di «una concorrenza alternativa tra legge ordinaria e regolamento interno, ovvero che spetti, in sostanza, alla discrezionalità delle Camere l'opzione per l'una o per l'altra fonte». Vero è che lo stesso Consesso riconosce che sia la fonte legislativa a essere lo strumento più confacente alla ricerca di una uniformità di regime dei parlamentari ed ex parlamentari appartenenti (o appartenuti) alle due Camere.

Giova poi ricordare che non coglierebbero nel segno le argomentazioni che negano la legittimità della fonte parlamentare in virtù del fatto che le Camere non possono regolare in autodichia i rapporti con i terzi. Infatti, gli ex parlamentari vantano a tutti gli effetti un rapporto giuridico diretto con la Camera cui hanno appartenuto. Ne consegue, astrattamente, l'idoneità del regolamento parlamentare a intervenire nel rapporto previdenziale degli ex

parlamentari.

Con la sentenza n. 237 del 2022 la Consulta invece sembra volere invertire la rotta, rivelando tra le righe una preferenza nei confronti della tutela giurisdizionale del giudice comune e, conseguentemente, della Corte costituzionale, nonostante il proprio precedente avviso sulle garanzie offerte dall'autodichia<sup>[64]</sup>. In altri termini, dalle parole del Giudice delle Leggi sembra riaprirsi la questione dell'idoneità del regolamento minore a disciplinare la materia, se non addirittura emergere una certa sfiducia nei confronti degli organi di autodichia, in ragione del grado di terzietà e di tutela offerto.

La Corte ha coerentemente definito la questione nel senso dell'inammissibilità, data la più volte ribadita insindacabilità dei regolamenti parlamentari. Tuttavia, senza - almeno formalmente - intaccare i principi che si stanno via via consolidando, la Consulta non assume un atteggiamento remissivo, o comunque neutro, in ordine alla fonte normativa discrezionalmente scelta dalle Camere per regolare una materia che - sempre almeno formalmente - non è coperta da alcuna riserva di legge. Del resto, anche a voler condividere la tesi per cui, nel silenzio della Costituzione, la scelta sia rimessa alla libertà discrezionale delle Camere, tale scelta è tutt'altro che neutra in termini di conseguenze che da essa derivano. Di fatto, le Camere si trovano a disporre del diritto dei singoli alla tutela giurisdizionale comune, anche in una materia strettamente connessa, quantomeno per identità di *ratio*, a quella per cui invece il Costituente l'ha espressamente riconosciuta.

Tuttavia la Corte non nega, ma espressamente richiama il legame tra la materia dei vitalizi e quella dell'indennità, sposando la tesi di quella dottrina che auspica una omogeneità della disciplina concernente lo status di parlamentare. Ritene poi che la scelta per la fonte legislativa garantirebbe «in più» la scrutinabilità dell'atto normativo davanti alla Corte, riconoscendo - sebbene per mezzo di un *obiter dictum* - le maggiori garanzie offerte dalla tutela giurisdizionale ordinaria e sconfessando dunque la pari effettività dell'autodichia.

La Consulta non poteva certo dire di più, limitandosi dunque a un mero auspicio, non più che un invito per il legislatore. Non sembra potersi tecnicamente parlare di un monito celato dietro l'auspicio della Corte, data per l'appunto l'insindacabilità costituzionale dei regolamenti parlamentari, sebbene non manchi la segnalazione di un'area di criticità nella scelta operata dal legislatore, cui si accompagna un invito alle Camere a intervenire congiuntamente per rimuoverla.

Non viene neanche richiamata la strada del conflitto di attribuzione, seppure lo scetticismo manifestato nei confronti della regolamentazione parlamentare e il legame con la materia dell'indennità pongano quantomeno l'interrogativo se la Consulta stessa voglia ingegnarsi in futuro per un definitivo ripensamento e trovare "nuovi" limiti costituzionali all'autodichia.

Questo probabilmente in quanto, ove mai un ex deputato o senatore investisse la Corte di un conflitto di attribuzione per la lesione delle garanzie offerte dal procedimento legislativo e dalla successiva sindacabilità della legge - sempreché sia preliminarmente ritenuta sussistente, ai fini della legittimazione ad agire del singolo parlamentare, una lesione delle sue prerogative costituzionali<sup>[65]</sup> - la Corte probabilmente si vedrebbe comunque costretta ad attenersi al dato letterale dell'art. 69 Cost.<sup>[66]</sup>, escludendo l'estensione della riserva di legge prevista per l'indennità alla materia dei vitalizi. A ogni modo, all'atto pratico, la Corte sarebbe chiamata a valutare se il

rapporto tra il percettore del vitalizio e l'organo costituzionale sia ricompreso all'interno dei confini dell'autodichia e, in caso di accoglimento del ricorso, finirebbe per dichiarare l'incompetenza delle Camere a riservare ai rispettivi organi interni la decisione sui vitalizi degli ex parlamentari[67].

Non apparendo dunque imminente un *revirement*, la Corte si prefigura un diverso "intarsio[68]" tra legge e regolamento, in cui il legislatore si appropria (anche solo per la gran parte) della materia, al più lasciando alle Camere uno spazio limitato di autonoma normazione. Del resto, con lo strumento dei regolamenti parlamentari minori l'ambito applicativo della giurisdizione domestica delle Camere è passibile di allargarsi a dismisura[69] e questa non sembra essere la strada che la Consulta predilige. Non sembrerebbe peraltro che con l'autodichia venga adeguatamente integrata l'esigenza di autonomia e indipendenza delle Camere, le quali infatti verrebbero meglio assicurate dalla devoluzione delle rispettive controversie a un organo giurisdizionale terzo, che abbia i requisiti dell'indipendenza e dell'imparzialità. Non convince infatti del tutto la tesi già affermata dalla Corte, secondo la quale le fonti di autonomia delle Camere assicurano l'indipendenza dei componenti degli organi di autodichia, in ragione di una idonea disciplina sulle incompatibilità e sulle professionalità tecniche degli stessi. Del resto, è innegabile che la questione della disciplina dei vitalizi abbia una forte connotazione politica ed è difficilmente pensabile che la stessa venga dipanata da organi di giustizia domestica assolutamente terzi e imparziali, senza che siano quantomeno condizionati dalle logiche di partito.

Nella sentenza in commento la Corte costituzionale non si spinge fino a questo punto, non si smentisce apertamente. Tuttavia, l'auspicio per un intervento del legislatore non può che essere visto quale invito a una soluzione costituzionalmente orientata.

[1] La questione di legittimità costituzionale aveva a oggetto anche l'art. 26, comma 1, lett. b), della legge n. 724 del 1994, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, censurato nella parte in cui, nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi degli ex parlamentari, non prevedeva anche che tali prestazioni venissero disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale. La questione è stata dichiarata inammissibile in ragione del fatto che non risultavano adeguatamente esplicitate le ragioni della rilevanza della censura ai fini della decisione della controversia. Inoltre, la Corte rileva altresì la contraddittorietà logico-argomentativa della questione, in quanto il giudice *a quo*, dopo aver ritenuto i principi previdenziali immanenti nel sistema e vincolanti, chiedeva alla Corte di colmare la lacuna normativa con un intervento additivo.

[2] Come ricordato dalla Corte stessa, la normativa in materia di assegni vitalizi rinvia la sua genesi nell'istituzione, con delibere degli Uffici di presidenza di Camera e Senato del 9 aprile del 1954, di due distinte casse di previdenza per i deputati e i senatori, aventi lo scopo di provvedere alla corresponsione di una «pensione vitalizia», dai tratti tipicamente mutualistici, a favore dei parlamentari cessati dal mandato, delle loro vedove e dei loro orfani. Le casse furono poi disciolte nel 1959 e successivamente unificate nella Cassa di previdenza per i parlamentari della Repubblica. Tuttavia, a causa dell'insufficienza dei contributi così raccolti, con appositi regolamenti del 1968 fu istituita una voce in entrata nel bilancio delle amministrazioni della Camera e del Senato, destinata a recepire le ritenute obbligatorie prelevate dall'indennità spettante ai parlamentari, secondo un meccanismo non dissimile da quello previsto per i lavoratori nell'ordinamento generale. Alla stregua del nuovo sistema, il vitalizio spettava ai senatori cessati dall'incarico elettivo (e in maniera analoga agli ex deputati) che

avessero compiuto sessanta anni di età e che avessero versato contributi per un periodo di almeno cinque anni di mandato parlamentare. Al di là di alcuni accorgimenti *medio tempore* intervenuti, con specifico riferimento al Senato, il passaggio del trattamento previdenziale per i senatori al sistema di liquidazione basato sul metodo contributivo si è avuto con l'adozione del nuovo regolamento delle pensioni con deliberazione dell'Organo di Presidenza assunta il 30 gennaio 2012. L'accesso al trattamento è, quindi, condizionato alla sussistenza di un duplice requisito, anagrafico e contributivo: per il primo aspetto, la provvidenza spetta al senatore che abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto mandati per almeno cinque anni; quanto al requisito contributivo, in analogia a quanto previsto per il pubblico dipendente, la contribuzione prevista è pari al trentatré per cento, ripartita tra il senatore e la Camera di appartenenza, mentre la base imponibile contributiva è calcolata sulla indennità parlamentare lorda, con esclusione di qualsiasi indennità di funzione e accessoria. Infine, l'art. 1, commi 1 e 2, della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018 dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, gli importi degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, diretti e di reversibilità, maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011, sono rideterminati 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.

[3] Nel caso in esame, il rimettente era stato investito della decisione sul ricorso dell'Amministrazione del Senato, con il quale era chiesto l'annullamento e la riforma, previa sospensione cautelare, della decisione adottata dalla Commissione contenziosa con cui erano stati parzialmente accolti i numerosi ricorsi proposti avverso la citata deliberazione n. 6 del 2018, nella parte in cui, all'art. 1, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, i trattamenti economici dei senatori cessati dal mandato, sia diretti, sia di reversibilità, siano rideterminati applicando il metodo contributivo e che tale sistema valga sia per gli assegni in corso di erogazione, sia per quelli di futura erogazione maturati sulla base della normativa vigente al 31 dicembre 2011 e relativi agli anni di mandato svolti fino a tale data.

[4] M. Manetti, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei loro dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 6, 2838 ss.

[5] Cfr. S. Traversa, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in V. Longi, M. Stramacci, S. Furlani, G. Negri, D. Cassanello, G.F. Ciaurro, P. Ungari, A. Manzella, G. Marozza, E. Baldini, G. Carcaterra, G.C. Perone, S. Traversa, G. Specchia, *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, 15 ss. Le varie teorie muovevano dalla giuridicità stessa delle norme regolamentari: sul punto, si ricorda che Santi Romano, dopo averla inizialmente negata, poi la confermò con una tesi, in buona parte condivisa anche da Martines, secondo la quale tutte le norme che si riferiscono alle Camere per stabilirne la formazione e il funzionamento sono norme giuridiche in quanto concorrono a costituire l'ordinamento dello Stato. Bon Valdassina – come Martines – non ritiene che tutte le norme regolamentari abbiano natura giuridica per l'ordinamento dello Stato, ma basa la distinzione sulla relativa natura esterna o interna. Ancora, Crisafulli riconosce ai regolamenti parlamentari forza di legge, in quanto operanti in una sfera di competenza esclusiva, riservata alle Camere da norme costituzionali.

[6] T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, 1952, ora in Id., *Opere*, II, Milano, 2000, 5 ss.

[7] Art. 64, comma 1, Cost.: «Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

[8] G.G. Florida, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, 229.

[9] Corte cost., sent. n. 120 del 2014, par. 4.2 del Considerato in diritto.

[10] F. Modugno, *Regolamenti parlamentari e autonomia della funzione delle Camere*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, I, Napoli, 2009, 227 ss. Lo stesso Modugno sembra scettico su una posizione rigida della insindacabilità dei regolamenti parlamentari, affermando che non è possibile trarre conclusioni o auspici per il futuro «fintanto che il giudizio di legittimità costituzionale non è ritenuto idoneo alla “cognizione” e al sindacato sul diritto parlamentare e, per contro, il rispetto di quest’ultimo non è ritenuto giuridicamente condizionante l’attività parlamentare, bensì rilasciato alla libera interpretazione ed applicazione di chi pure lo pone». Sembra dunque che l’inidoneità del giudizio costituzionale sia stata sinora affermata, ma ben potrebbe essere adottata una diversa interpretazione.

[11] A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1834.

[12] G. Lauricella, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggiore” e regolamenti “minori”*, in *ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in *Quaderni cost.*, 2019, 4.

[13] S. Prisco, *Sui regolamenti parlamentari come “atti aventi forza di legge”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 413.

[14] Secondo Santi Romano – e la tesi romaniana successivamente diffusasi – le norme dei regolamenti parlamentari erano prive di rilevanza giuridica per l’ordinamento generale dello Stato. S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in Id., *Scritti minori. I. Diritto costituzionale*, Milano, 1950, 391 ss.

[15] S. Cicconetti, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato. (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, 1979, 121 ss. Oltre al fatto che un notevole numero di norme dei regolamenti parlamentari ha efficacia esterna (ossia direttamente nei confronti dell’ordinamento giuridico statale), non esiste un ostacolo pregiudiziale contro l’intervento di organi esterni nei confronti di norme interne. Del resto, l’art. 134 Cost. non presenta alcun accenno alla natura esterna o interna dell’atto sindacabile, richiedendo esclusivamente che si tratti di atti dello Stato e delle regioni, o di leggi o atti aventi forza di legge.

[16] Non v’è chi non abbia considerato «inaccettabile» la risposta negativa della Corte alla sindacabilità in astratto del regolamento parlamentare, G.G. Florida, *op. cit.*, 290.

[17] Corte cost., sent. n. 154 del 1985, par. 5.1 del Considerato in diritto.

[18] M. Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955.

[19] Corte costituzionale, sent. n. 231 del 1975. La Corte ha ritenuto che i regolamenti parlamentari potessero essere ricompresi nella competenza del Giudice delle leggi «solo in via d'interpretazione», ma tale via urterebbe con il nostro sistema costituzionale, che colloca il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante del nostro ordinamento.

[20] In particolare, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale, sent. n. 231 del 1975, par. 5 del Considerato in diritto, «L'indipendenza delle Camere (riflettentesi naturalmente sui loro organi) si articola, nella normativa direttamente dettata dal testo costituzionale, nell'autonomia organizzativa e normativa spettante a ciascuna di esse ("riserva di regolamento": art. 64, primo comma); nella loro esclusiva competenza alla convalida dei propri membri (art. 66); nella non responsabilità dei medesimi "per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni" (art. 68, primo comma: immunità, sotto questo aspetto, assoluta, che, in omaggio al principio democratico rappresentativo, l'art. 122, ultimo comma, estende anche ai membri dei Consigli regionali), oltre che nella immunità, che può dirsi relativa, di cui al secondo comma del detto art. 68 (non perseguibilità dell'azione penale e divieto di arresto e perquisizione personale o domiciliare senza autorizzazione dell'Assemblea, fuori dei casi di flagrante delitto che comporti obbligatorietà di mandato di cattura)».

[21] La Corte si è premurata di specificare la portata del "nesso funzionale", circoscrivendolo alla identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare. Infatti, nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprime fuori dai compiti e dalle attività propri delle assemblee rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati: ad esse dunque non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, riservare alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, al fine di non trasformare la prerogativa in un privilegio personale del parlamentare. Corte cost., sent. nn. 10 e 11 del 2000.

[22] Corte cost., sent. n. 375 del 1997, par. 3 del Considerato in diritto. La Corte può solo verificare la regolarità dell'*iter* procedurale e la sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 68, comma 1, Cost., cioè la riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari. Alle Camere spetta il compito di verificare la sussistenza delle condizioni di insindacabilità e l'autorità giudiziaria è tenuta a prendere atto della deliberazione parlamentare, fatta salva la possibilità di provocare il controllo della Corte sulla sua correttezza.

[23] Corte cost., sent. n. 1150 del 1988: «Nella nostra Costituzione, che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo (fra cui il diritto all'onore e alla reputazione) come valori fondamentali dell'ordinamento giuridico e prevede un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di self-restraint, ma è soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione, a norma degli artt. 134 Cost. e 37 della legge n. 87 del 1953, e perciò circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria». Tale affermazione è stata poi meglio chiarita con la sentenza n. 120 del 2014, ove la Corte ha specificato che l'indipendenza delle Camere non può compromettere i diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili. Da queste indicazioni, sembrerebbe trapelare qualche dubbio sulla piena compatibilità costituzionale dell'autodichia delle Camere, T.F. Giupponi, *La Corte e la sindacabilità "indiretta" dei regolamenti parlamentari*, in *Quaderni*

*costituzionali*, 2014, 3, 676.

[24] Corte cost., sent. n. 120 del 2014: «Il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), così come l'attuazione di principi inderogabili (art. 108 Cost.), sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale. La sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato: "Il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga lesa o menomata dall'attività dell'altro"». Invero, già con la sentenza della Corte cost. n. 379 del 1996 era stata prospettata l'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di cui all'art. 134, secondo alinea Cost., con riferimento ai regolamenti parlamentari. A tale pronuncia, tuttavia, non seguì alcuna applicazione pratica del conflitto.

[25] Invero, la sindacabilità da parte della Corte dei regolamenti parlamentari attraverso la strada del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non deve essere intesa quale forma di controllo alternativa rispetto al giudizio di legittimità costituzionale, in quanto quest'ultima non verrebbe preclusa in caso di sindacabilità ai sensi dell'art. 134, primo alinea, Cost., A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, 112.

[26] A. D'Andrea, *op. cit.*, 120. Secondo l'Autore, la Corte dovrebbe mitigare l'enfasi delle sue affermazioni sulle garanzie spettanti alle Camere.

[27] F. Modugno, *Regolamenti parlamentari e autonomia della funzione delle Camere*, in *op.cit.*, 228.

[28] Corte di Cassazione, ordinanza n. 26934 del 19 dicembre 2014, e n. 74 0 del 19 gennaio 2015.

[29] Sul punto, si richiama, tra la amplissima dottrina, il noto contributo P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss. Una critica alla tesi della mancata configurazione dei regolamenti parlamentari quali possibili norme interposte è stata mossa da Crisafulli, secondo il quale avrebbe dovuto essere riconosciuta la piena sindacabilità di tutto il procedimento legislativo, anche sotto il profilo dell'osservanza delle norme dei regolamenti parlamentari, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (la Corte costituzionale)*, II, Padova, 1984, 362. Sull'osservanza dei regolamenti parlamentari quale supporto alla compatibilità con la Costituzione del procedimento seguito, cfr. G. Piccirilli, *Osservazioni introduttive sul ruolo dei regolamenti parlamentari nell'argomentazione della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 1-2, 553 ss.

[30] G. Rivosecchi, *L'autodichia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quaderni cost.*, 2018, 1, 437.

[31] M. Sfarzo, *L'autodichia delle camere parlamentari tra autotutela contenziosa e funzione "obiettivamente giurisdizionale"*, in *Il processo*, 2020, 1, 173.

[32] Corte cost., sent. n. 262 del 2017, par. 7.3 del Considerato in diritto.

[33] Così M. Sfarzo, *cit.*, 173 ss.

[34] Corte cost., sent. n. 120 del 2014.

[35] C. Delle Donne, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2015, 155 ss.

[36] Corte cost., sent. n. 78 del 1984, par. 4 del Considerato in diritto.

[37] È inevitabilmente costitutiva la natura della previsione costituzionale del regolamento parlamentare. G.G. Floridia, *op. cit.*, 228. È stato però osservato che, diversamente da quanto potesse rilevare sotto la vigenza dello Statuto Albertino in ragione delle conseguenze pratiche della soluzione del problema della natura costitutiva o ricognitiva della riserva di legge (in ragione della equiordinazione della Costituzione e della legge), nell'attuale ordinamento la superiorità della Costituzione alla legge implica, in entrambe le ipotesi, il valore assoluto della riserva di competenza in favore dei regolamenti parlamentari. In altri termini, il problema del valore costitutivo o dichiarativo delle disposizioni costituzionali che prevedono il potere di autoregolamentazione delle Camere è privo di conseguenze pratiche. S. Cicconetti, *op. cit.*, 135 ss.

[38] Ciascuna Camera è dunque sottoposta a un preciso vincolo quanto al suo *modus operandi* e la mancata adozione, anche parziale, della disciplina regolamentare integrerebbe una vera e propria violazione omissiva dell'art. 72 Cost., G.G. Floridia, *op. cit.*, 247.

[39] G. G. Floridia, *op. cit.*, 289. Invero, la prospettazione di una differenza tra legge e regolamento, e l'individuazione della natura giuridica di quest'ultima, oltre a essere «questione piuttosto "metafisica" che scientifica», non avrebbe rilievo pratico in quanto decisiva sarebbe piuttosto l'identità strutturale della relazione intercorrente tra di essi e la Costituzione nei rispettivi ambiti di competenza.

[40] Corte cost., sent. n. 379 del 1996, par. 4 del Considerato in diritto.

[41] L'affermazione dell'autodichia delle Camere poggia quindi su due teoremi: nel nostro ordinamento possono esistere fonti normative (aventi o meno forza di legge) sottratte a qualsiasi controllo di costituzionalità; nel nostro ordinamento possono esistere atti giurisdizionali sottratti al controllo di legittimità e alla funzione nomofilattica della Corte di cassazione. F.G. Scoca, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. amm.*, 2011, 4, 647 ss.

[42] Corte cost., sent. n. 262 del 2017, par. 7.1 del Considerato in diritto.

[43] La Corte rileva sul punto che «ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire». Corte cost., sent. n. 262 del 2017.

[44] Argomentando sulla scissione tra autonomia e autodichia, A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei pubblici poteri. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, II, Torino, 2021, 1121.

[45] V. Cerulli Irelli, *Amministrazione e giurisdizione*, in *Giur. cost.*, 2019, 3, 1825 ss. L'alternativa – non accolta

dalla Corte – sarebbe stata quella di considerare illegittima l’attribuzione della funzione giurisdizionale agli organi di autodichia e alla relativa disciplina procedimentale, differenziata rispetto a quella del giusto processo, seppure con alcune garanzie di contraddittorio.

[46] In senso critico, per un approfondimento sulle perplessità in ordine alla legittimità costituzionale del sistema dell’autodichia degli organi costituzionali, A. Sandulli, *L’insostenibile leggerezza dell’autodichia degli organi costituzionali*, in *op. cit.*, 1136 ss.

[47] A. Vaccari, *La Corte e l’autodichia degli organi costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, 331.

[48] F. Modugno, *Regolamenti parlamentari e autonomia della funzione delle Camere*, in *op. cit.*, 248 ss. Vari sono gli esempi di “intarsi” tra legge ordinaria e regolamenti parlamentari: a titolo esemplificativo, si ricordano la legge n. 14 del 1978, che ha introdotto il parere obbligatorio ma non vincolante delle commissioni parlamentari sulle nomine dei vertici degli enti pubblici, e la legge n. 400 del 1988.

[49] Art. 50 Statuto Albertino: «Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità».

[50] A. Gigliotti, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, 424. La natura retributiva dell’indennità è comprovata dal regime tributario, dalla disciplina delle incompatibilità dei parlamentari e dal sistema di previdenza.

[51] Art. 1, legge 31 ottobre 1965, n. 1261, *Determinazione sull’indennità spettante ai membri del Parlamento*: «1. L’indennità spettante ai membri del Parlamento a norma dell’articolo 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è regolata dalla presente legge ed è costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza. 2. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere determinano l’ammontare di dette quote in misura tale che non superino il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate». Invero, già con legge 9 agosto 1948, n. 1102, ai membri del Parlamento era accordata una indennità mensile e un rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alle assemblee parlamentari.

[52] Invero, sono numerose le leggi che intervengono in settori afferenti alla vita interna delle due camere, sicché la dottrina, nella fisiologia del loro rapporto, è arrivata a parlare di integrazione tra le fonti del diritto parlamentare. A. Gigliotti, *cit.*, 421.

[53] I regolamenti “minori” sono approvati dall’Ufficio di Presidenza della Camera o dal Consiglio di Presidenza del Senato, e in genere riguardano la sfera più intima e anche più delicata dell’autonomia parlamentare, inclusa l’autodichia. Anche questi ultimi sono stati qualificati come vera e propria fonte del diritto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, nella sentenza Savino: come “legge” ai sensi dell’art. 6, par. 1, CEDU, che richiede tribunali “costituiti per legge”, ancorché (allora) non pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Invero, ancora prima del deposito della sentenza Savino alcuni di essi sono stati modificati, nel merito, per conformarsi ad essa, e pubblicati in Gazzetta Ufficiale. N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, 4.

[54] La Corte di Cassazione definisce il vitalizio quale «la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato», cosicché la sua corresponsione sarebbe «sorretta dalla medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese». Corte di Cassazione, SS.UU., ord. 8 luglio 2019, n. 18265 e 18266.

[55] Corte cost., sent. n. 289 del 1994, par. 3 del Considerato in diritto. La sentenza era stata preceduta dalla ordinanza istruttoria del 22 maggio 1992, volta ad acquisire elementi informativi in ordine al regime degli assegni vitalizi concessi ai parlamentari cessati dal mandato. La pronuncia rileva altresì in quanto si tratta di uno dei pochi casi di auto-rimessione di una questione di legittimità costituzionale della Corte davanti a se stessa. A ogni modo, il richiamato passaggio potrebbe essere letto quale mera presa d'atto della disciplina in essere, non una qualificazione di quell'assetto normativo come l'unico costituzionalmente legittimo. N. Lupo, *cit.*, 10.

[56] S. Galdieri, *Tagli vitalizi dei parlamentari: alcune considerazioni sulle nuove norme regolamentari*, in L. Daniele, A. Buratti (a cura di), *Principi generali del diritto, diritti fondamentali e tutela giurisdizionale: nuove questioni*, Milano, 2019, 137.

[57] A. Gigliotti, *cit.*, 435.

[58] A. Occhino, *I vitalizi parlamentari al vaglio della Costituzione*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2019, 1, 61.

[59] Merita menzione l'opinione di Lupo, secondo il quale il legislatore non si sarebbe comunque potuto spingere, con legge ordinaria, ad abolire ogni misura previdenziale specificamente rivolta ai parlamentari, riconducendo il tutto alle regole del pubblico impiego: la Costituzione infatti, con la disciplina dell'indennità, sembra volere attribuire un trattamento diverso ai parlamentari, in ragione della natura temporanea e rappresentativa del mandato. N. Lupo, *cit.*, 11.

[60] Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018, parere n. 02016/2018, affare n. 01403/2018.

[61] Si tratta in sostanza della differenza evidenziata in dottrina da Lupo: ove la riserva di legge è posta in senso assoluto, i regolamenti possono considerarsi "fonti riservatarie", e ciò avviene solo con riferimento al procedimento legislativo ai sensi dell'art. 72 Cost., che fa a essi espresso rinvio. Per gli oggetti restanti, relativi all'organizzazione e al funzionamento di ciascuna Camera, i regolamenti - salvo ove diversamente disposto dalla Costituzione - sono "fonti costituzionalmente preferite". Secondo l'Autore, la preferenza implicita, nel diritto parlamentare, è a favore dei regolamenti di Camera e Senato. Laddove invece la Costituzione affida un certo oggetto alla legge, questo deve intendersi come fonte costituzionalmente preferita, non potendosi escludere però ogni intervento per i regolamenti parlamentari (e persino per le fonti non scritte del diritto parlamentare). N. Lupo, *cit.*, 3 ss.

[62] E. Rinaldi, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica tra volontà di "fare giustizia" dei privilegi dei Parlamentari, ingiustificate disparità di trattamento e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, II, *op. cit.*, 973.

[63] Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018, parere n. 02016/2018, affare n. 01403/2018. Tali soluzioni sarebbero: a) la riserva relativa di legge, che riconduce il trattamento di quiescenza alla indennità di cui all'art. 69 Cost.; b) la preferenza per la legge, in quanto atto non monocamerale; c) la riserva di regolamento, per evitare un vulnus all'autonomia delle Camere; d) la preferenza per il regolamento; e) la concorrenza alternativa delle fonti, lasciando alle Camere la libertà di scelta della fonte.

[64] Corte cost., sent. n. 262 del 2017.

[65] Da ultimo, Corte cost., ord. n. 15 del 2022: «questa Corte ha ripetutamente affermato che l'ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali, da apprezzarsi favorevolmente fin da questa fase del giudizio». Nello stesso senso, cfr. Corte cost., ord. n. 255 e 256 del 2021; n. 193, n. 188, n. 186, n. 67 e n. 66 del 2021; n. 197, n. 176, n. 129, n. 86 e n. 60 del 2020; n. 275, n. 274 e n. 17 del 2019.

[66] S. Galdieri, *cit.*, 146.

[67] L. Castelli, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, 346.

[68] L'espressione è stata usata da Manzella e successivamente ripresa in dottrina. Cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, II ed., Bologna, 1991, 31 ss..

[69] E. Rinaldi, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica tra volontà di "fare giustizia" dei privilegi dei Parlamentari, ingiustificate disparità di trattamento e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti*, in *op.cit.*, 961. Per il tramite dei regolamenti parlamentari minori la giurisdizione domestica delle Camere si sarebbe estesa anche alle questioni in cui il nesso con l'indipendente esercizio delle funzioni politiche delle Camere sia indimostrato, quali quelle inerenti agli aspiranti alle carriere parlamentari, ai privati che forniscono alle Assemblee beni o servizi.