



RICCARDO GUIGLIA \*

## LA CORTE COSTITUZIONALE SUI VITALIZI DEI PARLAMENTARI.

### UNA CRONACA RAGIONATA DELLE SENTENZE

N. 126 DEL 2023 E N. 237 DEL 2022 \*\*

**Abstract [It]:** Analizzando le sentenze n. 126 del 2023 e n. 237 del 2022 della Corte costituzionale è possibile scorgere una svolta sulla giurisprudenza in tema di regolamenti parlamentari minori. Le pronunce si collocano nel più ampio contesto degli assegni vitalizi previsti per i deputati e i senatori non più in carica. Al di là dei dibattiti che possono svolgersi in sede politica, le decisioni in esame consentono di approfondire suggestivamente la dialettica istituzionale tra la stessa Corte e il Parlamento, in modo da individuare gli aspetti più stimolanti e quelli più critici considerati nel loro complesso.

**Abstract [En]:** By analyzing the decisions n. 126 del 2023 and n. 237 of 2022 from the Constitutional Court, it's possible to glimpse a turning point in jurisprudence for what concerns minor parliamentary rules of procedure. The rulings fit into the broader context of annuities provided for no longer serving deputies and senators. Beyond the political debates sparked by the issue, the decisions under consideration allow for a deeper exploration of the institutional interaction between the Court and the Parliament, marking out its most stimulating and critic aspects studied as a whole.

**Parole chiave:** Regolamenti parlamentari, Assegni vitalizi, Inammissibilità, Trattamento previdenziale, Eguaglianza.

**Keywords:** Parliamentary Rules of Procedure, Annuities-pensions, Inadmissibility, Social security treatment, Equality.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La sentenza n. 126 del 2023 come punto di arrivo. – 3. Il contesto di partenza: la sentenza n. 237 del 2022. – 3.1. Trattazione delle questioni sottoposte al giudizio della Corte. – 3.2. Evoluzione normativa degli assegni vitalizi al Senato. – 3.3. Le ragioni a fondamento della prima inammissibilità. – 3.4. La seconda pronuncia di inammissibilità. – 3.5. La prospettiva del Consiglio di garanzia del Senato. – 3.6. Le ragioni a sostegno della posizione della Corte costituzionale. – 3.7. L'estensione materiale della riserva dei regolamenti parlamentari. – 3.8. L'adozione della legge come atto-fonte preferibile ai regolamenti parlamentari per gli assegni vitalizi. – 4. L'atteggiamento della Corte costituzionale nella dialettica con il legislatore. – 5. Criticità in chiusura della motivazione.

\* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico – Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Premessa

La Corte costituzionale ha esaminato il rapporto tra la disciplina dell'assegno vitalizio previsto per i componenti delle Camere non più in carica e la collocazione sistematica dei regolamenti parlamentari c.d. minori in due recenti pronunce: le sentenze n. 237 del 2022 e n. 126 del 2023.

Entrambe le decisioni, frutto di giudizi instaurati con modalità di accesso alla Corte differenti<sup>1</sup> e aventi ad oggetto atti riferibili a organi diversi<sup>2</sup>, permettono di approfondire le articolazioni delle fonti del diritto parlamentare in Italia e di ragionare sulla dialettica generale tra Consulta e Parlamento.

## 2. La sentenza n. 126 del 2023 come punto di arrivo

La pronuncia più recente concerne un credito erariale vantato dall'Agenzia delle entrate – Riscossione della Provincia di Lecce nei confronti di un ex deputato<sup>3</sup>, intenzionato a far valere l'applicazione dell'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato dall'Ufficio di presidenza della Camera nella riunione del 30 luglio 1997, nel testo modificato con delibera dello stesso Ufficio 9 febbraio 2000, n. 195. La disposizione estendeva all'assegno vitalizio i limiti di pignorabilità dei crediti contemplati nell'art. 545 cod. proc. civ., per come il testo era vigente in quel momento.

A seguito di due ordinanze del Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione<sup>4</sup>, con le quali non si teneva conto del contenuto del richiamato art. 15, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Il ricorso non è stato configurato come «una vindicatio potestatis, essendo, invece, denunciata un'interferenza nella propria autonomia regolamentare»<sup>5</sup>, tale da far ritenere che «sarebbe stato così menomato il potere, attribuito dall'art. 64, primo comma, Cost. a ciascuna Camera, di emanare i propri regolamenti che costituiscono, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, una fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta da quella della legge ordinaria (sentenza n. 120 del 2014)»<sup>6</sup>, tra i quali vanno inclusi i regolamenti minori<sup>7</sup>.

Le ordinanze del Tribunale di Lecce, secondo la ricostruzione della ricorrente, non applicando la disposizione regolamentare finivano per trascurare la natura previdenziale degli assegni vitalizi, come si vedrà, ormai ampiamente riconosciuta.

<sup>1</sup> Come si vedrà, la sentenza n. 126 del 2023 è l'esito di un conflitto di attribuzione, mentre la n. 237 del 2022 è una pronuncia di inammissibilità emanata a seguito di giudizio in via incidentale.

<sup>2</sup> La prima concerne gli assegni vitalizi degli ex deputati, la seconda quelli degli ex senatori.

<sup>3</sup> Nella sentenza è indicato che è stato deputato nella XII Legislatura (1994-1996) e per una parte della XIII (1996-2001).

<sup>4</sup> Nell'ambito della procedura esecutiva R.G.E. n. 610/2018, in data 22 gennaio 2019 e 15 dicembre 2021.

<sup>5</sup> Corte cost., sent. n. 126/2023, punto 1 del *Considerato in diritto*.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> La classificazione dei regolamenti parlamentari sarà svolta accuratamente nel prosieguo di queste riflessioni.

Il conflitto sarà risolto con l'accoglimento delle ragioni della Camera dei deputati. Non risulterà infatti accettabile che il Tribunale di Lecce abbia «ignorato del tutto tale normativa di fonte interna, non applicandola affatto o implicitamente disapplicandola. Nell'uno e nell'altro caso il giudice – negando che il credito avente ad oggetto il vitalizio avesse lo stesso limite di pignorabilità previsto in generale per i crediti previdenziali – ha disconosciuto il potere regolamentare della Camera di attribuire tale natura al vitalizio con il conseguente limite alla pignorabilità»<sup>8</sup>. La Corte si sofferma accuratamente sull'atteggiamento desumibile dalle ordinanze del giudice dell'esecuzione: quest'ultimo «non ha “interpretato” la norma regolamentare, ma l'ha ignorata ancorché la Camera, nel rendere la dichiarazione di terzo ai sensi dell'art. 543 cod. proc. civ., avesse richiamato l'art. 15 del menzionato regolamento, producendone copia e avvertendo che l'assegnazione del credito sarebbe potuta avvenire nei limiti consentiti da tale disposizione, che richiamava quelli di cui all'art. 545 cod. proc. civ.», esprimendo lo stesso concetto più volte, come a voler calcare con forza l'errore commesso dal Tribunale di Lecce.

Quel che conta è che alla fine «la decisione si è spinta nella giustificazione della limitazione all'esecuzione forzata disposta nel regolamento parlamentare minore: i vitalizi parlamentari hanno ormai una funzione previdenziale, e questa ha una copertura costituzionale nell'art. 38 Cost.; il limite alla pignorabilità dei trattamenti pensionistici è già stabilito dalla legge, appunto dall'art. 545 cpc; ed alle stesse condizioni e nella medesima misura l'art. 15 del regolamento camerale può incidere sul diritto dei terzi creditori a soddisfarsi»<sup>9</sup>.

La disposizione regolamentare è quindi ritenuta inequivocabilmente «una previsione naturaliter correlata alla possibilità delle Camere di disciplinare, con propri regolamenti, i trattamenti vitalizi e di attribuire loro natura previdenziale»<sup>10</sup>.

Si insiste su questo aspetto perché rappresenta la conferma di uno specifico orientamento illustrato più dettagliatamente nella sentenza n. 237 del 2022. Le due pronunce si pongono pertanto in continuità, implicando una le concezioni dell'altra, almeno, sulla natura previdenziale degli assegni vitalizi.

In questo senso senz'altro la sentenza n. 126 del 2023 è un punto di arrivo, senza escludere una possibile ripartenza futura: oltre a richiamare esplicitamente i contenuti della giurisprudenza sui regolamenti delle Camere fissati dalla pronuncia del 2022, essa finisce per svilupparne, anche se sostanzialmente con piccoli accenni, le implicazioni sistematiche che ne derivano, facendo leva sul carattere previdenziale proprio dell'istituto degli assegni vitalizi.

Ciò induce ad analizzare doviziosamente la pronuncia più risalente, in modo da comprendere meglio anche il ragionamento sotteso a quella del 2023, anche se va precisato che quest'ultima risulta comunque priva di tutti quegli spunti di riflessione

---

<sup>8</sup> Punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>9</sup> A. CARIOLA, *Fonti e “non fonti” parlamentari. Il difficile percorso della Corte costituzionale sulle competenze del Parlamento in materia di vitalizi*, in *Consulta Online*, n. 3/2023, 790.

<sup>10</sup> Punto 9 del *Considerato in diritto*.

sull'inquadramento dell'atto-fonte regolamento parlamentare minore ampiamente sviluppati nella decisione del 2022, la quale, appunto, merita una trattazione a parte.

### 3. Il contesto di partenza: la sentenza n. 237 del 2022

La vicenda della seconda pronuncia in oggetto trae origine dai ricorsi presentati, nella scorsa legislatura<sup>11</sup>, da ex senatori contro la deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018, n. 6<sup>12</sup>, con la quale erano state modificate le regole previste per l'erogazione dell'assegno vitalizio, sulla scia di quanto già accaduto alla Camera<sup>13</sup>, in linea con il modello pensionistico contributivo<sup>14</sup>.

Il 30 settembre 2020 si è pronunciata la Commissione contenziosa con la decisione n. 660, accogliendo in parte i suddetti ricorsi. Tuttavia, l'Amministrazione del Senato ha fatto ricorso di fronte al Consiglio di garanzia, il quale ha poi deciso di sollevare questioni di legittimità costituzionale nei confronti di due diverse disposizioni.

La prima è l'art. 26, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1994, n. 724<sup>15</sup>: il giudice *a quo* ha lamentato la circostanza che, nel sopprimere ogni regime fiscale particolare riservato agli assegni vitalizi degli ex parlamentari, al contempo il legislatore non avesse esplicitato che tali prestazioni dovessero comunque rispettare i principi generali dell'ordinamento previdenziale<sup>16</sup>. Pertanto, ha chiesto alla Corte di pronunciare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non era previsto tale obbligo.

La seconda consiste proprio nell'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018<sup>17</sup>. Il rimettente ha sostenuto che la deliberazione, pur essendo contenuta in un atto qualificabile come regolamento

<sup>11</sup> La XVIII Legislatura è durata dal 2018 al 2022.

<sup>12</sup> *Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011.*

<sup>13</sup> Tramite la deliberazione del 12 luglio 2018, n. 14 dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati.

<sup>14</sup> Il sistema previdenziale generale italiano è stato per decenni basato sul criterio retributivo, perfezionato dalla legge 30 aprile 1969, n. 153. La pensione veniva calcolata in rapporto alle ultime retribuzioni percepite dal singolo lavoratore. A partire dalla legge 8 agosto 1995, n. 335 è cominciato il passaggio graduale al sistema contributivo, ultimato con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. La pensione si è iniziata allora a predisporre in virtù di un quantitativo di contributi versati di anno in anno, rapportato a coefficienti individuati tenendo conto dell'età del soggetto lavoratore.

<sup>15</sup> *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.* Il testo della disposizione censurata prevede, nel dettaglio, la soppressione dei regimi fiscali particolari per «gli assegni vitalizi spettanti ai membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo, della Corte costituzionale e dei consigli regionali per la quota parte che non derivi da fonti riferibili a trattenute effettuate al percettore e già assoggettate a ritenute fiscali».

<sup>16</sup> Il ragionamento del giudice *a quo* partiva da un presupposto specifico: l'assenza dell'obbligo di conformare la normativa sull'assegno vitalizio ai principi generali dell'ordinamento previdenziale risulterebbe indispensabile per giudicare la legittimità costituzionale della disciplina complessiva dei vitalizi previsti per gli ex senatori, per come modificata dalla deliberazione del Consiglio di presidenza n. 6 del 2018.

<sup>17</sup> «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 secondo le modalità previste dalla presente deliberazione». Si riporta anche il comma 2 per esigenze di completezza: «La rideterminazione di cui al comma 1 è effettuata moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*».

parlamentare c.d. minore<sup>18</sup>, era assimilabile agli atti aventi forza di legge la cui legittimità costituzionale è accertabile dalla Corte costituzionale *ex art. 134 Cost*<sup>19</sup>.

In entrambi i casi, i parametri supposti come violati si sono ravvisati negli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, Cost. Sono stati invocati, più nel dettaglio, i principi di proporzionalità e ragionevolezza, il cui rispetto è preteso *a fortiori* in quanto la deliberazione del Consiglio di presidenza, essendo caratterizzata dalla rideterminazione retroattiva delle varie quote spettanti agli ex senatori, aveva finito inevitabilmente per modificare *in peius* il trattamento di cui costoro avevano potuto godere fino a quel momento.

Ambedue le questioni verranno in conclusione dichiarate inammissibili, sulla base, tuttavia, di percorsi argomentativi differenti.

In ogni caso, a conclusione della vicenda, il Consiglio di garanzia del Senato ha stabilito il 5 luglio 2023, con la decisione n. 272, la cessazione degli effetti della deliberazione n. 6 del 2018 dal 13 ottobre 2022<sup>20</sup>.

### 3.1 Trattazione delle questioni sottoposte al giudizio della Corte

Il primo aspetto affrontato nella sentenza è la natura di giudice *a quo* del Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica. Viene, infatti, affermato inequivocabilmente che «l'autorità rimettente ha legittimazione a sollevare l'incidente di legittimità costituzionale»<sup>21</sup>, in virtù della funzione giurisdizionale riconosciuta agli organi di autodichia del

---

<sup>18</sup> Sul ruolo dei regolamenti minori e sulla loro qualificazione come regolamenti di diritto parlamentare amministrativo, cfr., *ex multis*, R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, n. 60/1987, 87-138; C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, Laterza, 1997. Sulla configurazione problematica dei regolamenti parlamentari minori cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004. Per una visione dottrinale in linea con la più recente giurisprudenza costituzionale e con quella della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza *Savino c. Italia* del 28 aprile 2009) cfr. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto (artt. 1-9 disp. prel.)*, II ed., in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2011.

<sup>19</sup> Nel prosieguo verranno approfondite le ragioni alla base di questa posizione.

<sup>20</sup> Numerose sono state, in sede parlamentare e nell'opinione pubblica, le prese di posizione contrarie a tale deliberazione. Nel presente lavoro, tuttavia, ci si soffermerà sulle questioni emergenti dalla sent. n. 237/2022 della Corte costituzionale, prescindendo dalla decisione finale del Consiglio di garanzia del Senato, le cui ripercussioni prevedibilmente alimenteranno a lungo il dibattito politico.

<sup>21</sup> Corte cost., sent. n. 237/2022, punto 2 del *Considerato in diritto*.



Parlamento<sup>22</sup>. Com'è noto, già in altre pronunce tale funzione era stata attribuita a specifici organi costituiti all'interno delle Camere<sup>23</sup>.

### 3.2. Evoluzione normativa degli assegni vitalizi al Senato

La Corte ha poi evidenziato come, nel corso del tempo, si siano avvicinati diversi tipi di atti per disciplinare la materia in oggetto. Si tratta di un aspetto particolarmente delicato: la compresenza di leggi e regolamenti parlamentari non è infatti priva di conseguenze sul piano della gerarchia delle fonti<sup>24</sup>.

A tal proposito, nella sentenza è ricostruito in maniera esaustiva il percorso di evoluzione storica della normativa sui vitalizi, la quale, «fatta eccezione per la disciplina fiscale, di rango legislativo, ha sempre trovato il suo assetto in regolamenti degli organi di vertice amministrativo delle Camere»<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Per un approfondimento della nozione di autodichia, intesa come «uno degli elementi costitutivi, con l'autonomia e l'autarchia, della c.d. tricotomia degli organi costituzionali dello Stato», cfr. N. OCCHIOCUPO, *Autodichia (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 1988, il quale, a sua volta, rimanda, *ex multis*, a S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in ID., *Scritti minori*, I, Milano, 1950; A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1977, I, 1831 ss.; L. ELIA, *Postilla alla sentenza della Corte Costituzionale n. 44 del 1968*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 709 ss.; S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 274 ss. Per l'ottica della giurisprudenza costituzionale, cfr., anzitutto, sent. n. 154/1985: pronuncia assai nota per il riferimento alla necessaria «indipendenza guarentigata» spettante al Parlamento (punto 5.1 del *Considerato in diritto*) come una delle argomentazioni per legittimare l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, sui cui cfr. E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal giusto processo al giusto procedimento parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, 175-195. Sulla già citata sentenza *Savino c. Italia* del 2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha qualificato come giurisdizionali gli organi di autodichia, purché siano strutturati in modo da rispettare imparzialità e indipendenza, cfr. C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, 1074-1089; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 1051-1059; N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2/2010, 397-441; S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 913 ss. Per avere un quadro generale, invece, della giurisprudenza costituzionale più recente, si rinvia alle sentt. nn. 120/2014 e 262/2017, senza tralasciare la sent. n. 213/2017, dove viene affermato che gli organi di autodichia possono rivestire il ruolo di giudici *a quibus*: cfr. su quest'ultimo punto le osservazioni di L. CASTELLI, *Il «combinato disposto» delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018. Sulle prime due pronunce, cfr. anche R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2014; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il nuovo vestito dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2018; F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, in *Federalismi.it*, n. 15/2018.

<sup>23</sup> È richiamata, a tal proposito, la già citata sent. n. 213/2017, dove le medesime considerazioni erano state svolte in relazione alla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati.

<sup>24</sup> Sul rapporto generale tra legge ordinaria e regolamenti parlamentari cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, dove viene prefigurato l'uso del criterio cronologico, accompagnato da quello di specialità, per la risoluzione di eventuali antinomie tra le due fonti. Cfr. anche, per un'impostazione alternativa, A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, il quale, facendo leva sul principio di cooperazione, sostiene che i due atti non possono collidere perché destinati a svolgere funzioni differenti.

<sup>25</sup> Punto 3.1 del *Considerato in diritto*. Sulla natura giuridica dei vitalizi quale «proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva lo svolgimento del mandato» (così Cass., Sez. Un. Civ., ord. nn. 18265 e 18266 del 2019) cfr. G. CANALE, *Le ordinanze «gemelle» sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto (Nota a Corte di Cassazione, sezioni unite civile, nn. 18265 e 18266 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 574-591.

I giudici di Palazzo della Consulta si sono soffermati sulla riforma del 2012<sup>26</sup>, quando si è appunto verificato per i vitalizi il passaggio da un sistema informato a principi retributivi a un modello fondato sul criterio contributivo<sup>27</sup>.

Oltre alla stessa disposizione censurata, il trattamento fiscale è stato poi oggetto di disciplina legislativa da parte dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 250<sup>28</sup>, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 349<sup>29</sup>: entrambi i provvedimenti sono stati adottati in un contesto politico caratterizzato, come già anticipato, dal graduale passaggio dal sistema previdenziale retributivo al modello contributivo.

La Corte spiega che il sistema complessivo dei nuovi vitalizi si sarebbe potuto perfezionare in virtù di un disegno di legge del 2015<sup>30</sup>, improntato a ottenere lo stesso risultato conseguito poi effettivamente in sede regolamentare. Quel disegno di legge non è stato però mai approvato, dal momento che si è arenato al Senato poco prima della conclusione della XVII Legislatura<sup>31</sup>.

### 3.3. Le ragioni a fondamento della prima inammissibilità

Compiuta la ricostruzione della cornice normativa, i giudici di Palazzo della Consulta hanno illustrato le ragioni alla base della pronuncia di inammissibilità di tutte le questioni.

Quelle relative alla disposizione legislativa, sono risultate, anzitutto, affette da carenza di rilevanza.

La Corte ha sottolineato che la disposizione censurata riguardava un aspetto meramente peculiare dell'istituto esaminato nel suo complesso, ossia unicamente il trattamento fiscale. Pretendere, pertanto, la pronuncia di una sentenza additiva in quest'ambito «avrebbe richiesto un supporto argomentativo idoneo ad esplicitare le ragioni per le quali l'addizione invocata sarebbe da collocarsi proprio in siffatto settoriale contesto normativo»<sup>32</sup>. In sostanza, oltre a evidenziare l'estrema specificità della normativa censurata rispetto alla disciplina dei vitalizi generalmente considerata, la Corte ha giudicato non sufficientemente dimostrata, da parte del Consiglio di garanzia, la necessità di promuovere l'addizione auspicata in tale campo per poter risolvere le controversie sui ricorsi presentati dagli ex senatori. Non risulta quindi rispettato un determinato requisito: «la presenza della *espressa indicazione del modo* in cui la Corte possa (o debba) stabilire il significato normativo della

<sup>26</sup> Il nuovo *Regolamento delle pensioni dei senatori* è stato approvato con deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato del 31 gennaio 2012, n. 113.

<sup>27</sup> Cfr. su questo punto V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, Milano, Angeli, 2020.

<sup>28</sup> *Differimento di taluni termini ed altre disposizioni in materia tributaria*.

<sup>29</sup> *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 250, recante differimento di taluni termini ed altre disposizioni in materia tributaria*.

<sup>30</sup> Camera dei deputati – proposta di legge n. 3225, presentata il 9 luglio 2015: *Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali*.

<sup>31</sup> Lo scioglimento anticipato delle Camere sarebbe poi avvenuto in virtù del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2017, n. 208.

<sup>32</sup> Punto 5.1.1 del *Considerato in diritto*.

disposizione impugnata, onde poterla complessivamente ricostruire in senso conforme a Costituzione»<sup>33</sup>.

In aggiunta, tale questione è risultata inammissibile anche «per contraddittorietà logico-argomentativa»<sup>34</sup>, emergendo ciò dalle stesse argomentazioni del giudice *a quo*. La Consulta ha fatto presente che il provvedimento pronunciato dal rimettente comportava anche l'annullamento di una porzione della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018<sup>35</sup>, sulla base del «parametro desunto dai principi fondamentali in materia previdenziale, come elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, e in particolare sul principio di non retroattività delle disposizioni che incidono in peius sui rapporti di durata»<sup>36</sup>. Al contempo, però, veniva sollevata questione di costituzionalità lamentando che il legislatore non aveva inteso legare la disciplina dell'assegno vitalizio al rispetto dei principi generali del diritto previdenziale.

La Corte ha giudicato la doglianza del mancato richiamo testuale ai principi tipici dell'ordinamento previdenziale come, appunto, contraddittoria se poi, al contempo, il giudice *a quo* richiedeva la caducazione di una parte della deliberazione regolamentare del Senato applicando in concreto quegli stessi principi.

### 3.4. La seconda pronuncia di inammissibilità

Le argomentazioni sull'inammissibilità delle questioni relative alla seconda disposizione censurata riguardano, invece, la natura dei regolamenti parlamentari e la loro collocazione nella gerarchia delle fonti.

La deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018<sup>37</sup>, infatti, «si iscrive nel novero dei regolamenti parlamentari cosiddetti “minori” o “derivati”, che rinvergono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli cosiddetti “maggiori” o “generali”, approvati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost.»<sup>38</sup>: essi non possono, pertanto, costituire oggetto di giudizio di costituzionalità, in quanto non rientranti all'interno della categoria degli atti

<sup>33</sup> F. MODUGNO, *In difesa dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 19. Per una critica della giurisprudenza costituzionale che impone al giudice *a quo* di specificare il “verso” dell'addizione richiesta, a pena di inammissibilità della questione sollevata, cfr. F. MODUGNO-P. CARNEVALE, *Sentenze additive, “soluzione costituzionalmente obbligata” e declaratoria di inammissibilità per mancata indicazione del “verso” della richiesta addizione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, I, 519 ss; Cfr. anche C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Il Foro Italiano*, V, 1970, 190, per una significativa riflessione antecedente l'inaugurazione di quest'orientamento giurisprudenziale.

<sup>34</sup> Punto 5.1.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>35</sup> Specificamente l'art. 1, comma 2, laddove stabiliva che i vitalizi dovessero essere ricalcolati attraverso un coefficiente di trasformazione basato sull'età del senatore alla data di decorrenza del trattamento previdenziale, anziché al momento dell'entrata in vigore del regolamento in oggetto. Cfr. nota 17.

<sup>36</sup> Punto 5.1.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>37</sup> È stata attribuita potestà regolamentare al Consiglio di presidenza del Senato dall'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971 e s.m.i.

<sup>38</sup> Punto 5.2.1 del *Considerato in diritto*.



aventi forza di legge *ex art.* 134 Cost<sup>39</sup>. La legittimità della deliberazione potrà pertanto essere valutata, conclude la Corte, dagli organi di autodichia appositamente previsti<sup>40</sup>.

### 3.5. La prospettiva del Consiglio di garanzia del Senato

È proprio su quest'aspetto che il giudice *a quo* aveva manifestato una posizione diversa, sostenendo che, malgrado i regolamenti parlamentari maggiori non possano costituire oggetto di costituzionalità<sup>41</sup>, quelli minori siano invece assimilabili agli atti sindacabili dalla Corte, perché privi di quella destinazione tipica riservata dalla Costituzione ai regolamenti maggiori, ossia l'organizzazione interna dei lavori delle Camere, che ne legittimerebbe l'esclusione dal giudizio di costituzionalità. Per avvalorare questa tesi il giudice *a quo* aveva percorso due direzioni. Da una parte, aveva richiamato «la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze del Senato della Repubblica per sottolineare come la stessa, nonostante involga diritti soggettivi oggetto di riserva di legge (come quello riconosciuto dall'art. 36, secondo comma, Cost.), scaturisca da delibere del Consiglio di presidenza, con la conseguenza che, a meno di ritenere che si pongano in contrasto con la Costituzione, tali fonti devono essere iscritte tra gli atti aventi forza di legge, in linea con le enunciazioni della giurisprudenza convenzionale (viene citata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, n. 14, Savino e altri contro Italia)»<sup>42</sup>. Dall'altra, aveva fatto presente che la Corte costituzionale «avrebbe già riconosciuto la natura sostanziale di atti normativi a fonti formalmente non riconducibili agli atti aventi forza di legge, ammettendone la scrutinabilità ai sensi dell'art. 134 Cost. (viene citata la sentenza n. 311 del 1993)»<sup>43</sup>. Nel primo caso, tuttavia, il rimettente ha compiuto un salto logico eccessivamente ampio: l'esistenza di regolamenti minori contenenti la disciplina di materie riservate alla legge non è condizione sufficiente ad affermare l'attrazione degli stessi negli atti aventi forza

<sup>39</sup> Per una lettura opposta, in dottrina, si rimanda alle riflessioni di Vezio Crisafulli sulla configurabilità dei regolamenti parlamentari maggiori come rientranti negli atti aventi forza di legge sindacabili ai sensi dell'art. 134 Cost.: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II: L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 1970, 142 e 339. Sul punto cfr. anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., vol. II, Padova, Cedam, 1976, 1404; C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta infondatezza»*, Milano, Giuffrè, 1957; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, Giuffrè, 1970, 1307-1398; M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992.

<sup>40</sup> Su come la pronuncia esaminata segni «un definitivo punto fermo (peraltro desumibile implicitamente dalle precedenti pronunce) in materia di autodichia parlamentare», si rimanda a F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Consulta Online*, n. 1/2023, spec. 148.

<sup>41</sup> Il Consiglio di garanzia del Senato rimanda esplicitamente a Corte cost., sent. n. 120/2014. Com'è noto, la prima pronuncia a escludere i regolamenti parlamentari dall'oggetto del giudizio di costituzionalità è la sent. n. 154/1985. Sul punto, cfr. G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, 270-292. È risaputo che la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 1150/1988, ha giudicato in maniera indiretta sulla potestà regolamentare delle Camere attraverso l'espediente del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, per cui cfr. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2014, 2103-2110 e G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenziali degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 45/2016, 127-170.

<sup>42</sup> Corte cost., sent. n. 237/2022, punto 1.3 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>43</sup> *Ibid.*

di legge sindacabili *ex art.* 134 Cost., nemmeno se ciò può emergere dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sviluppato compiutamente nella sua portata, il ragionamento del giudice *a quo* indurrebbe a ritenere che quando i summenzionati regolamenti disciplinassero «diritti che godono di una espressa riserva di legge a livello costituzionale, dovrebbe addirittura riconoscersi ad essi una implicita forza di legge, la quale consentirebbe alla Corte di svolgere il proprio sindacato in via incidentale su tali fonti»<sup>44</sup>. Un'indicazione più precisa sulle fonti annoverabili all'interno di quella categoria potrebbe provenire, al più, dalle pronunce della Corte costituzionale. Quanto al secondo argomento, la sent. n. 311/1993 si riferisce al regolamento per il trattamento di quiescenza del personale dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ONMI), approvato con decreto interministeriale del 5 agosto 1969, n. 300.9/822, qualificando il richiamo ad esso contenuto dall'art. 9 della legge 23 dicembre 1975, n. 698 (modificato dall'art. 5 della legge 1° agosto 1977, n. 563) come «mero rinvio formale, privo di efficacia novatrice della fonte delle norme richiamate»<sup>45</sup>. Non è un caso, infatti, che tale pronuncia della Corte sia anch'essa una sentenza di inammissibilità, proprio perché «la disciplina denunciata come ingiustificatamente discriminatoria, non derivando da una fonte di primo grado, non può formare oggetto di sindacato da parte del giudice della legittimità costituzionale delle leggi»<sup>46</sup>. In altri termini, l'argomento utilizzato dal giudice *a quo* finisce col rivelarsi fuorviante, perché nella sentenza citata la Corte aveva al contrario negato la scrutinabilità della fonte esaminata in quell'occasione.

### 3.6. Le ragioni a sostegno della posizione della Corte costituzionale

Ad ogni modo, in quest'occasione la Corte chiarisce il suo orientamento sul punto: rispetto ai regolamenti minori è, infatti, «la prima volta che alcuni dei nodi relativi al loro *status* vengono esplicitamente affrontati dalla giurisprudenza costituzionale»<sup>47</sup>. Dopo aver richiamato alcune pronunce relative a quelli maggiori<sup>48</sup>, la Consulta finisce per includere inequivocabilmente nella categoria dei regolamenti insindacabili tutti i tipi di regolamenti parlamentari. Mentre il giudice *a quo* sostiene che soltanto quei regolamenti parlamentari, adottati *ex art.* 64, primo comma, Cost., che siano indirizzati alla disciplina dell'organizzazione interna dei lavori delle Camere non possono costituire oggetto di costituzionalità, la Corte adotta un'impostazione radicalmente differente, perché assume il carattere della fonte di legittimazione come aspetto fondante l'insindacabilità dei

<sup>44</sup> A. LO CALZO, *Regolamenti parlamentari "minori" e sindacato di legittimità costituzionale: una decisione di inammissibilità annunciata. Osservazioni a margine di Corte cost., 28 novembre 2022, n. 237*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2023, 242. Si rimanda alle osservazioni ivi contenute, in particolar modo, per cogliere il legame di continuità argomentativa tra la sentenza qui esaminata e le precedenti sentt. nn. 120 del 2014 e 262 del 2017.

<sup>45</sup> Corte cost., sent. n. 311/1993, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2023, 7.

<sup>48</sup> La sentenza evoca, a conferma di come la potestà regolamentare delle Camere tuteli la loro indipendenza, le sentenze, già citate, nn. 120/2014 e 262/2017, e la n. 379/1996.

regolamenti minori. Siccome essi derivano da quelli maggiori, che ne disciplinano il procedimento di formazione, l'insindacabilità propria dei regolamenti maggiori si trasmette anche a quelli minori. Ad una tesi di natura sostanziale, per la quale sarebbero esclusi dal giudizio della Consulta unicamente i regolamenti maggiori in quanto appositamente adottati per salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza di ciascuna Camera, prevale un'argomentazione prettamente formale.

Il ragionamento della Corte si focalizza sul carattere di derivazione dei regolamenti minori da quelli maggiori. Si tratta di un'impostazione tutt'altro che scontata. L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è fondata storicamente sulla necessità di garantire al massimo l'autonomia delle Camere in ordine alla loro organizzazione e funzionamento<sup>49</sup>. I regolamenti minori, tuttavia, si occupano di aspetti assai diversi. La Corte avrebbe potuto facilmente prevedere un regime di sindacabilità differenziato, in modo da escludere i regolamenti maggiori e includere quelli minori tra gli atti sottoponibili al suo giudizio. La scelta adoperata, invece, incentrandosi sulla trasmissione dell'insindacabilità dagli uni agli altri, finisce per configurare una visione gerarchica delle varie tipologie dei regolamenti parlamentari, a dispetto di una concezione che le distingua per l'ambito materiale concretamente disciplinato.

### 3.7. L'estensione materiale della riserva dei regolamenti parlamentari

Proseguendo nella propria disamina, la Corte si sofferma sull'ampiezza dell'area della riserva regolamentare. È noto come da tale riserva scaturisca «un sistema che inibisce l'intervento del legislatore»<sup>50</sup>, pertanto risulta fondamentale delinearne i contorni. Ebbene, nella sentenza emerge «una interpretazione piuttosto restrittiva dell'ambito materiale»<sup>51</sup> che le è proprio, essendo affermato che si estende in via esclusiva soltanto in relazione alla disciplina del procedimento legislativo. Questa precisazione rappresenta l'aspetto più significativo della motivazione: infatti, rispetto «ad altri settori del diritto parlamentare resta demandata alla discrezionalità del Parlamento la scelta della fonte più congeniale alla materia da trattare»<sup>52</sup>. Da questa statuizione deriva nettamente che, non rientrando il vitalizio all'interno dell'area del procedimento legislativo, spetta alle Camere decidere se avvalersi della fonte regolamentare o legislativa per disciplinarlo<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Anche la sent. n. 126/2023 richiamava nel punto 6 del *Considerato in diritto* la «posizione di “assoluta indipendenza” del Parlamento», citando espressamente la sent. n. 231/1975, alla base dell'autonomia normativa insita nell'art. 64, primo comma, Cost.

<sup>50</sup> D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2020, 388.

<sup>51</sup> N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, cit., 9.

<sup>52</sup> Punto 5.2.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>53</sup> Com'è noto, l'estensione della riserva regolamentare è un tema assai dibattuto. Per una visione che, accanto al procedimento legislativo, attribuisce ai regolamenti parlamentari la competenza di varie aree legate comunque al funzionamento interno delle Camere, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Vol. I: Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1990. Per una concezione particolarmente rigorosa cfr. T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, Tipografia del libro, 1952; A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1986, 7 ss.

La possibilità di adottare indifferentemente la legge o il regolamento si presta, come si vedrà, a diverse obiezioni. Non si possono innanzitutto trascurare le implicazioni derivanti dal diverso procedimento di formazione e dall'efficacia tipica di ciascun atto. Se la legge è un atto strutturalmente bicamerale con efficacia *erga omnes*, ogni Camera gode del potere di adottare un proprio regolamento, ben potendosi astrattamente introdurre discipline dissimili tra un ramo e l'altro del Parlamento.

Nel caso dei vitalizi, analizzandone l'evoluzione storica<sup>54</sup>, risulta evidente che la materia esaminata sia stata esclusivamente normata da regolamenti parlamentari minori. La Corte è indotta quindi a non pronunciarsi, dichiarando l'inammissibilità della questione, in coerenza con l'impostazione fin qui illustrata.

### 3.8. L'adozione della legge come atto-fonte preferibile ai regolamenti parlamentari per gli assegni vitalizi

La Consulta si rivolge poi direttamente al legislatore, affermando che in quest'ambito sarebbe preferibile l'uso della legge, in considerazione della delicatezza della materia: «l'adozione di norme volte a disciplinare gli emolumenti dovuti al termine dell'incarico elettivo, investendo una componente essenziale del trattamento economico del parlamentare, 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»<sup>55</sup>. Infatti, «la opzione per la fonte legislativa – del resto espressamente operata, con riguardo alla indennità, dall'art. 69 Cost. – garantirebbe in più la scrutinabilità dell'atto normativo davanti a questa Corte e assicurerebbe un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo status di parlamentare»<sup>56</sup>. A tal proposito, è suggestivo riflettere sul riferimento della Corte alla circostanza per la quale la conclusione anticipata della XVII Legislatura aveva impedito l'adozione di una legge sul punto: quasi a voler precisare che si fosse trattata di un'occasione mancata.

Le considerazioni contenute nella motivazione finiscono per indicare al legislatore una strada ragionevolmente più funzionale, proprio in virtù delle caratteristiche tipiche dell'atto-fonte legge, dato che, *a fortiori*, non risulterebbe escluso il ricorso al giudizio di costituzionalità.

La scelta della fonte deve comunque tenere conto dei due profili tipici dell'istituto dei vitalizi: l'originario carattere mutualistico e l'acquisita funzione previdenziale. Che siano disciplinati dalla legge o dai regolamenti, la Corte, confermando l'impostazione fin qui esaminata, ricorderà in una pronuncia successiva come l'assegno vitalizio sia «riconducibile

<sup>54</sup> La Corte ci tiene a ribadire che l'istituto dei vitalizi «ha trovato la sua origine nella mutualità e si è gradualmente trasformato in una forma di previdenza intesa in senso lato» (Punto 5.2.3 del *Considerato in diritto*).

<sup>55</sup> Punto 5.2.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>56</sup> *Ibid.*

alla normativa di “diritto singolare” che si riferisce al Parlamento e ai suoi membri a presidio della peculiare posizione di autonomia riconosciuta dalla Costituzione»<sup>57</sup>.

#### 4. L’atteggiamento della Corte costituzionale nella dialettica con il legislatore

Tenuto conto di tale aspetto, la tecnica con la quale viene espressa un’indubbia preferenza per la legge<sup>58</sup> spinge la Corte a dialogare con il legislatore e ad assumere, in questo caso, un atteggiamento particolarmente misurato.

In circostanze differenti, infatti, i giudici di Palazzo della Consulta hanno esercitato un ruolo senza dubbio più incisivo nella dialettica con il Parlamento. Basti considerare le pronunce attraverso le quali la Corte ha posticipato l’udienza pubblica di trattazione delle questioni sollevate, auspicando nell’attesa l’intervento delle Camere, in modo da scongiurare successivamente un’inevitabile pronuncia d’illegittimità costituzionale<sup>59</sup>. In tali ordinanze, accanto a un evidente intento dialogico, emerge compiutamente il piglio decisionale della Consulta: infatti, seppur dopo un intervallo di tempo prestabilito, alla fine sancisce l’incostituzionalità di un provvedimento che il Parlamento ha avuto l’opportunità di modificare, ma ha scelto di non farlo<sup>60</sup>. Un altro esempio non trascurabile si ravvisa nelle pronunce c.d. monitorie: anche se tecnicamente espresse sotto forma di inammissibilità o di rigetto, esse contengono vari e chiari ammonimenti d’incostituzionalità<sup>61</sup>. È allora

<sup>57</sup> Corte cost., sent. n. 126/2023, punto 7 del *Considerato in diritto*, dove la Corte, pur riferendosi ai limiti di pignorabilità dell’assegno vitalizio alla Camera dei deputati, ribadisce che «nell’ambito dell’autonomia regolamentare attribuita alle Camere dall’art. 64, primo comma, Cost., è ricompreso il potere di disciplinare, con propri regolamenti, anche cosiddetti “minori” (in quanto promananti dagli Uffici di presidenza delle Camere), alla stregua di quanto del resto è sino ad oggi avvenuto, i cosiddetti vitalizi dei deputati, pur essendo anche possibile una disciplina di tali trattamenti da parte della legge», citando espressamente la sent. n. 237/2022.

<sup>58</sup> Cfr. su questo punto anche le osservazioni contenute in C. CHIARIELLO, *Nota a Corte cost., sent. n. 237 del 2022. Un monito dalla Corte costituzionale sui regolamenti parlamentari in tema di vitalizi?*, in *Giustamm*, n. 2/2023.

<sup>59</sup> Solo per citare alcuni casi piuttosto recenti e assai noti: cfr., in materia di suicidio assistito, l’ord. n. 207/2018 e la successiva sent. n. 242/2019; in materia di diffamazione a mezzo stampa, l’ord. n. 132/2020 e la sent. n. 150/2021; in materia di ergastolo ostativo, le ordd. nn. 97/2021, 122/2022 e 227/2022. Nel primo e nel secondo caso il legislatore non è infine intervenuto, inducendo di conseguenza la Corte a pronunciare, rispettivamente, una sentenza additiva di principio e una sentenza di rigetto della questione specificamente sollevata. Nel secondo caso, dopo due rinvii, la Corte ha successivamente restituito gli atti al giudice *a quo*, in virtù delle modifiche adoperate nel frattempo dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito in seguito, con modificazioni, con la legge 30 dicembre 2022, n. 199.

<sup>60</sup> Cfr. C. PANZERA, *L’ordinanza “una e trina”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019, dove è contenuta una ricapitolazione delle numerose classificazioni prospettate fino a quel momento da parte della dottrina su quel tipo specifico di ordinanze della Corte costituzionale. Cfr. anche D. CASANOVA, *L’ordinanza n. 132 del 2020 sulla pena detentiva per il reato di diffamazione mezzo stampa: un altro (preoccupante) rinvio della decisione da parte della decisione da parte del giudice costituzionale*, in *Consulta Online*, 2020. F. PERCHINUNNO, *Prime riflessioni sull’ordinanza n. 97/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2021; M. RUOTOLO, *Riflessioni sul possibile “seguito” dell’ord. n. 97 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Sistema penale*, 2021.

<sup>61</sup> Sulle decisioni monitorie cfr. A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 2019, 198 ss.; S.M. CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, VI ed., Torino, 2019, 95 ss.; R. PINARDI, *L’inammissibilità di una questione fondata tra moniti al legislatore e mancata tutela del principio di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, I, 379 ss. e ID., *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d’incostituzionalità*, Milano, 1993, 80 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Vol. II, Bologna, Il Mulino, 2018, 251 ss.; V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del parlamento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, n. c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993, 36 ss.; L. PEGORARO, *Le sentenze-indirizzo della Corte costituzionale italiana*, Padova, La Garangola, 1984; M.C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sulle “sentenze comandamento” ovvero sul “potere monitorio” della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, I, 926 ss.



piuttosto suggestivo notare come invece nella sentenza qui esaminata la Consulta si rivolga al legislatore con un approccio decisamente tenue, non in linea con la rigosità più marcata che è stata mostrata senza eccessivi tentennamenti in altre occasioni.

## 5. Criticità in chiusura della motivazione

Ciò consente di riflettere sull'unico rilievo critico evidenziabile a fronte di una ricostruzione assai lineare sul piano della gerarchia delle fonti. Non può essere trascurata la naturalezza con la quale la Consulta, dopo aver constatato in maniera indubbiamente convincente l'insindacabilità della fonte a lei sottoposta, si ferma nel giudizio, al più manifestando la sua preferenza per l'adozione della legge. In questa decisione la Corte riesce a valorizzare compiutamente l'autonomia delle Camere, ma l'effetto concreto è la mancanza di una pronuncia sul rispetto o meno del principio di un equo trattamento previdenziale per tutti coloro che hanno ricoperto determinati incarichi parlamentari.

Di per sé la fonte regolamentare non permette alcun tipo di riscontro sulla costituzionalità della normativa censurata, neanche, per esempio, rispetto al profilo marcatamente previdenziale che deve connotarla. Secondo la giurisprudenza costituzionale più recente, il riconoscimento di tale «funzione dell'assegno vitalizio comporta, infatti, che al potere delle Camere di disciplinare lo stesso con propri regolamenti si accompagni, nell'esplicazione della tutela espressa dall'art. 38, secondo comma, Cost., anche quello di dettare disposizioni che riconoscano tale natura previdenziale»<sup>62</sup>. Disposizioni la cui costituzionalità, fino a quando saranno contenute nei regolamenti parlamentari, non potrà essere vagliata. La Corte ne è consapevole e «individua nella legge la fonte costituzionalmente preferita a dettare la relativa disciplina, formulando un auspicio in tal senso indirizzato al legislatore»<sup>63</sup>.

Alla luce di ciò, quello che suscita maggiore perplessità non è, ovviamente, l'esclusione dei regolamenti minori dagli atti sottoposti al sindacato della Corte. È piuttosto la discrezionalità attribuita alle Camere nella scelta della fonte da adottare, tra la legge e i regolamenti parlamentari, per un'area vasta e imprecisata, dato che, sulla base delle parole usate dalla Corte, essa comprende il diritto parlamentare generalmente considerato, all'infuori della disciplina del procedimento legislativo<sup>64</sup>. La disinvoltura che traspare nella elaborazione di un perimetro così ampio rischia di far dimenticare che gli auspici non sono giuridicamente rilevanti.

<sup>62</sup> Corte cost., sent. n. 126/2023, punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>63</sup> N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, cit., 10. L'A. fa riferimento a una specifica posizione della dottrina costituzionalistica sulla fonte a cui spetta la disciplina dei vitalizi parlamentari, richiamata nel parere del Consiglio di Stato n. 2016 del 3 agosto 2018 espresso dalla Commissione speciale: «quella della (mera) preferenza di legge, che, di fatto, argomenta la maggiore idoneità dello strumento legislativo, in quanto atto non monocamerale e, come tale, utile a garantire una auspicata parità di trattamento, sotto il profilo economico, per i membri delle due Camere».

<sup>64</sup> Cfr. nuovamente il punto 5.2.3 del *Considerato in diritto*.

Gli aspetti essenziali della sentenza diventano, allora, due: la piena discrezionalità delle Camere nella scelta della fonte e l'insindacabilità dell'atto-regolamento. Dal loro combinato disposto potrebbe derivare che, proprio in virtù di questa facoltà di scelta, adottando la fonte regolamentare si finirebbe per escludere sempre e comunque il giudizio di legittimità costituzionale. Se così fosse, si formerebbe all'interno del diritto parlamentare una sorta di zona franca dove la Corte non riuscirebbe a intervenire, lasciando a questo riguardo la Costituzione priva del suo necessario presidio.