



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. III

(ESTRATTO)

**ELEONORA RINALDI**

**LE VACILLANTI COLONNE D'ERCOLE DELL'AUTODICHIÀ 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**

17 SETTEMBRE 2019

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Eleonora 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**

SOMMARIO: 1. L'autodichia, un feticcio antico ma vitale. Dall'insindacabilità degli *interna corporis* del Parlamento alla teoria dello status comune degli organi costituzionali. – 2. Alle radici del problema: l'inserimento del regolamento parlamentare nel sistema delle fonti dell'ordinamento repubblicano come premessa necessaria della revisione del principio di insindacabilità degli *interna corporis* del Parlamento (e degli altri organi costituzionali). – 3. La legittimazione dell'autodichia nella giurisprudenza della Corte EDU e la successiva giurisprudenza nazionale. – 4. *Segue*. – 5. L'autodichia delle Camere alla luce del [parere n. 2016/2018 del Consiglio di Stato](#) sulla riforma dei vitalizi. Alcune contraddizioni ravvisabili nella scelta di riformare i criteri di determinazione dei vitalizi degli ex-parlamentari esclusivamente con regolamento minore.

1. *L'autodichia, un feticcio antico ma vitale. Dall'insindacabilità degli interna corporis del Parlamento alla teoria dello status comune degli organi costituzionali.*

A dispetto dei dubbi da più parti prospettati e dei tentativi di ridimensionarne l'ambito operativo, l'autodichia ribadisce da decenni la propria «inattaccabile vitalità»<sup>1</sup>.

Da ultimo, con riguardo alle controversie concernenti la corresponsione dei vitalizi degli ex-parlamentari, insorte numerose in seguito all'approvazione di nuovi criteri di calcolo<sup>2</sup> e sottratte alla cognizione di qualunque giudice dello Stato<sup>3</sup>.

Mi sembra questo il significato di due recenti ordinanze delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione pubblicate lo scorso 8 luglio ([nn. 18265](#) e [18266](#)) che, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, - non senza aver ribadito l'avvenuta verifica del «fondamento costituzionale per l'esercizio del potere ... » - riconoscono la competenza esclusiva a decidere sui ricorsi proposti in favore degli organi di autodichia<sup>4</sup>; la prima ordinanza ([n. 18265](#)) in quanto collegata ad un ricorso pendente presso il Consiglio di Presidenza della Camera per l'annullamento della deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 con cui l'Ufficio di Presidenza ridetermina il trattamento economico (sia diretto

---

\* *Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza".*

<sup>1</sup> Così, anche di recente, M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2017, 512 e Corte di Cassazione, sentenza del 4 maggio 2018, n. 10775 (consultabile anche in [Federalismi.it](#)).

<sup>2</sup> Cfr. la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati n. 4/2018 e del Consiglio di Presidenza del Senato n. 6 del 6 ottobre 2018.

<sup>3</sup> Le Ss. UU. civili della Corte di Cassazione, nell'ordinanza n. 6529 del 17 marzo 2010 definiscono l'autodichia come «la capacità di una istituzione – e in particolar modo degli organi costituzionali che siano muniti di autonomia organizzativa e contabile – di decidere direttamente, con giudizio dei propri organi, ogni controversia attinente all'esercizio delle proprie funzioni senza che istituzioni giurisdizionali esterne possano esercitare sui relativi atti controlli e sindacati di sorta, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati nelle materie trattate».

<sup>4</sup> L'affermazione di una sfera di autodichia scaturisce tuttavia da due dispositivi diversi; l'[ord. n. 18265/2019](#) (su ricorso del prof. Paolo Armaroli) dichiara infatti inammissibile l'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione «per l'assorbente ragione che non si profila l'eventualità che l'organo di autodichia al quale il ricorrente si è rivolto possa non decidere la controversia e che l'attività già svolta in quella sede dal ricorrente possa risultare inutile, in considerazione della natura della controversia stessa e delle deduzioni della Camera dei Deputati convenuta». L'[ordinanza n. 18266](#) (su ricorso dell'on. Cesare Previti) afferma invece, argomentando anche dalla recente giurisprudenza costituzionale (e anzitutto dalla [sentenza n. 262/2017](#)) l'assenza assoluta di giurisdizione del giudice civile, adito dal ricorrente al fine di ottenere l'accertamento e la dichiarazione dell'illegittimità della disposizione contenuta nella deliberazione n. 131/2015 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati con cui era disposta (a partire dal 4 ottobre 2016) la cessazione dell'erogazione dell'assegno vitalizio corrispostogli in qualità di ex deputato.

che di reversibilità) dei deputati cessati dal mandato applicando il metodo contributivo<sup>5</sup>; la seconda ([n. 18266](#)) relativa al giudizio intentato con ricorso al Tribunale di Roma da un *ex*-deputato ai fini dell'accertamento dell'illegittimità della disposizione regolamentare che dispone la cessazione dell'erogazione del medesimo assegno in ragione di una sentenza penale di condanna<sup>6</sup>.

Si apre così un capitolo ulteriore nella vicenda giurisdizionale scaturente dalla riforma dei vitalizi degli *ex*-parlamentari che, elevata a simbolo della lotta contro i privilegi della politica nel corso della XVII Legislatura, è destinata a protrarsi dinanzi ai giudici parlamentari, chiamati a decidere nel merito i ricorsi presentati, applicando i principi sostanziali menzionati dalla Corte di Cassazione.

Entrambe le ordinanze chiariscono infatti che:

(a) l'indennità «nei suoi presupposti e nelle sue finalità ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego»;

(b) il vitalizio rappresenta «la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato»;

(c) sebbene il vitalizio non trovi, a differenza dell'indennità, specifica menzione nella Costituzione e «anche se la disciplina sostanziale dei due istituti è rinvenibile in fonti differenti», «può dirsi che la sua corresponsione sia sorretta dalla medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza»<sup>7</sup>.

Su questi aspetti, unitamente ai problemi connessi all'applicazione del nuovo metodo di calcolo dei vitalizi (oggetto specifico della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 14/2018), ritornerò nella parte conclusiva di questo lavoro; in prima battuta, mi sembra invece doveroso sottolineare che, in entrambe le pronunce, la Corte di Cassazione non semplicemente rinuncia ad esprimere qualunque dubbio sul fondamento costituzionale dell'autodichia ma, diversamente dal passato, aderisce integralmente alle conclusioni raggiunte dalla più recente giurisprudenza costituzionale ([sent. n. 262/2017](#))<sup>8</sup>.

Non può tacersi infatti il carattere paradossale di tale atteggiamento che, in un momento storico contraddistinto da profonda sfiducia nelle capacità di mediazione delle istituzioni rappresentative, discutibilmente accetta che le ragioni della legalità costituzionale si pieghino a quelle dell'autonomia

---

<sup>5</sup> L'applicazione del nuovo metodo è estesa infatti retroattivamente ai vitalizi maturati prima del 31 dicembre 2011 nella vigenza di un diverso sistema di calcolo.

<sup>6</sup> Si tratta della deliberazione n. 131 del 2015 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati con la quale è stata disposta la cessazione «a far data dal 4 ottobre 2016 dell'erogazione dell'assegno vitalizio corrisposto in qualità di *ex*-deputato a decorrere dal 1° agosto 2017», cfr. [Cassazione, Ss. UU., ordinanza, 8 luglio 2019, n. 18266](#) (pag. 2).

<sup>7</sup> Così [Corte di Cassazione, Ss. UU. civili, ord. n. 18265/2019](#), pp. 10-11 (sostanzialmente identici i principi espressi dall'[ordinanza n. 18266](#)).

<sup>8</sup> Nell'[ordinanza n. 18265/2019](#) infatti si legge: «dato l'oggetto della controversia, l'attribuzione della decisione sulla presente controversia a tale Consiglio (organo di autodichia della Camera) non può che considerarsi pacifica, tanto più alla luce dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale (specialmente in relazione alla [sentenza n. 262 del 2017](#)) intervenuti prima della proposizione del suddetto ricorso al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei Deputati» (cfr. [l'ordinanza n. 18265/2019](#), pag. 9). Rilevante è inoltre la precisazione secondo cui «... le violazioni dei diritti fondamentali prospettate dal ricorrente ed eventuali dubbi di legittimità costituzionale delle norme di legge cui i regolamenti e le fonti di autonomia in genere fanno rinvio che rilevino per la decisione della controversia possono essere evidenziati anche davanti al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei Deputati». Sull'adesione della giurisprudenza della Corte di Cassazione alle conclusioni della Corte costituzionale, in senso critico, v. tuttavia già F. G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2011, 25 ss.; C. DELLE DONNE, *Le Alte Corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell'«autodichia» del Quirinale*, in *Rivista di diritto processuale*, 2012, 692 ss. e a commento dell'[ordinanza n. 18265/2019](#), S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in [Diritti Comparati](#), 25 luglio 2019, 2.

parlamentare, anche quando fondamento e confine della stessa appaiano discutibili (per le ragioni che a breve esporrò)<sup>9</sup>.

Diversamente, l'esclusione di qualunque tipo di sindacato sulle scelte normative ed amministrative compiute da ciascuna Camera - diretto portato dell'idea della separazione di ordini normativi tra ambito parlamentare e ordinamento generale, sia sul versante delle fonti di produzione che su quello delle garanzie del rispetto delle regole così prodotte<sup>10</sup> - conferma il proprio ruolo di presidio della libertà di autodeterminazione del Parlamento<sup>11</sup> e, apoditticamente associato alla funzione politico-rappresentativa del medesimo, risulta tuttora in grado di derogare ai principi supremi dell'ordinamento (primo tra i quali il diritto all'eguale tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive)<sup>12</sup>.

L'insoddisfazione suscitata da tali pronunce sollecita pertanto diverse considerazioni che, muovendo dal dato costituzionale, promuovono interrogativi più ampi relativi, per un verso, alle ragioni della sopravvivenza del principio di insindacabilità degli *interna corporis* del Parlamento (e dell'autodichia che da questo discende)<sup>13</sup> e inerenti per l'altro alla *ratio* della sua estensione ad organi costituzionali nati con la Costituzione repubblicana (Corte costituzionale e Presidenza della Repubblica) e non aventi un rapporto immediato con la rappresentanza politica (e con la relativa responsabilità)<sup>14</sup>.

Evoluzione non imprevedibile - se si ricorda che il principio di insindacabilità degli *interna corporis* delle Camere è impiegato da tempo per argomentare l'esistenza di uno *status* comune agli organi costituzionali<sup>15</sup> - e ciononostante problematica, tanto più che già durante il regime statutario, in fase di dibattito relativo al sindacato sulla legge per vizi formali o di discussione sulla sindacabilità giurisdizionale degli atti amministrativi di *autorità non amministrative*<sup>16</sup>-, si prospettava il

<sup>9</sup> L'affermazione del principio di legalità costituzionale quale principio che presiede all'attività di tutti gli organi supremi, incluse le istituzioni rappresentative è sottolineata dalla Corte costituzionale già pochi anni dopo l'inizio della propria attività, cfr. [Corte costituzionale sent. n. 15/1969](#), con nota di F. MODUGNO, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze costitutive della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1969, 91 ss.

<sup>10</sup> Sul rapporto tra autodichia e *insindacabilità degli interna corporis*, per tutti, G. G. FLORIDIA - F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica*, estratto dal volume XVII della Enciclopedia giuridica, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 1988, 1 (dell'estratto).

<sup>11</sup> Sul rapporto tra separatezza del diritto parlamentare dall'ordinamento generale e peculiare legittimazione politica dell'Assemblea elettiva, pur fornendo una chiave di lettura diversa dell'evoluzione dei rapporti tra ordinamento parlamentare e ordinamento giuridico generale, G. G. FLORIDIA - F. SORRENTINO, *Interna corporis*, cit., 3 e M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 27 ss.

<sup>12</sup> Sulla funzione di controlimita assoluta da tale principio, cfr. da ultimo [Corte costituzionale, sentenza n. 238/2014](#).

<sup>13</sup> Esso non indica infatti un complesso preciso di regole o consuetudini ma genericamente una «teoria dei rapporti tra organi parlamentari e giurisdizione (anche costituzionale)», cfr. G. G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Interna corporis*, cit., 1, nonché, in prospettiva storica, ampiamente, ancora G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, specie 1-145.

<sup>14</sup> Su questo aspetto - già evidenziato nel mio *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2017, 2844 ss., specie 2855, ritornerò più avanti.

<sup>15</sup> Cfr. già E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 91 ss.; P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, ora in *Scritti di diritto costituzionale*, I, Padova, Cedam, 1967, 241 ss.; e 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, 1834 e 1836 e sul versante giurisprudenziale, [Corte costituzionale sentt. nn. 66/1964](#); [143/1968](#); [15/1969](#); [110/1970](#) e [129/1981](#). Né la circostanza concreta che, in via temporanea, certe prerogative non siano state esercitate da alcuni organi (e segnatamente dalla Presidenza della Repubblica) è ritenuta specificamente rilevante nel senso di escludere tale *status*, tanto che in una prospettiva analoga si muovono anche scritti recenti, cfr. A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, ES, 2019; A. LO SACCO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Napoli, Jovene, 2018 e L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 231 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti riflessi) sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018, 21 febbraio 2018, specie 22 ss.

<sup>16</sup> Tale dibattito è ricondotto al potere di accertamento del diritto vigente da parte del giudice o inteso come verifica di esistenza dell'atto legislativo. Significativa la vicenda riferita in G. G. FLORIDIA - F. SORRENTINO, *Interna corporis*,

superamento del «falso dogma dell'onnipotenza parlamentare»<sup>17</sup> inteso come impermeabilità del relativo ordinamento alle funzioni rientranti nella competenza degli altri organi costituzionali<sup>18</sup>.

L'entrata in vigore di una Costituzione rigida e garantita non imprime infatti una spinta decisiva in questa direzione<sup>19</sup>; diversamente, un'indagine protesa a "saggiare" la perdurante tenuta del principio si scontra con un diritto vivente che, dopo un tentativo iniziale di revisione di vecchi assunti, si attesta su posizioni di chiusura via via maggiore<sup>20</sup>, promuovendo più di una riflessione sull'incidenza (anche simbolica) che cedimenti apparentemente circoscritti alla rigidità costituzionale sono suscettibili di produrre nel tempo.

*2. Alle radici del problema: l'inserimento del regolamento parlamentare nel sistema delle fonti dell'ordinamento repubblicano come premessa necessaria della revisione del principio di insindacabilità degli interna corporis del Parlamento (e degli altri organi costituzionali).*

Con l'entrata in funzione della Corte costituzionale nel 1956, la prospettiva della revisione/superamento del principio di insindacabilità assoluta degli *interna corporis* del Parlamento sembra acquisire invero consistenza concreta.

Già tra il 1957 e il 1960, le questioni involgenti il possibile svolgimento di un controllo giurisdizionale sullo svolgersi del procedimento legislativo (a tutela del quale l'intera teorica viene elaborata) giungono infatti all'attenzione del giudice costituzionale che nella [sentenza n. 3 del 1957](#) riconosce di avere cognizione piena in ordine ai vizi formali della legge, ricostruendo il contrasto tra decreto legislativo e legge di delegazione come vizio procedimentale dell'atto legislativo<sup>21</sup>.

Chiamata a misurarsi con analoga questione nella celebre [sentenza n. 9/1959](#), la Corte costituzionale si attesta tuttavia su una posizione meno innovativa.

Il processo di applicazione dei divieti di approvazione con procedura decentrata previsti dall'art. 72 u.c. Cost. e dall'art. 40 R. C. è infatti considerato una questione di interpretazione<sup>22</sup>; si distingue però tra applicazione del divieto di approvazione di alcune leggi con procedura decentrata previsto immediatamente dall'art. 72, u.c. Cost. e applicazione di analogo divieto alla luce del regolamento parlamentare e si riserva la disapplicazione o deroga *una tantum* di quest'ultimo alla potestà esclusiva di ciascuna Camera.

Certamente, l'ambiguità di una pronuncia volta a far valere la supremazia della Costituzione sugli atti del procedimento legislativo, negando al tempo stesso alle disposizioni regolamentari carattere di parametro nel giudizio di legittimità costituzionale, va letta alla luce della difficoltà di aderire ad un nuovo ordine di idee in materia di rapporti tra giurisdizione e privilegio parlamentare<sup>23</sup>.

---

cit., 2, della legge-tariffa del 30 maggio 1878, n. 4390, relativamente alla quale la Corte di Cassazione afferma la potestà di indagare sull'*iter legis* laddove venga in discussione l'identità dei testi approvati dalle Camere.

<sup>17</sup> Il virgolettato è di V. E. ORLANDO, *Immunità parlamentari e organi sovrani* (1933), ora in *Diritto pubblico generale*, Milano, Giuffrè, 1940, 406.

<sup>18</sup> La regola della sindacabilità è peraltro ritenuta derogabile solo in quanto i giudici non godano di piena indipendenza, cfr. S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato*, dal *Circolo Giuridico*, 1899, ripubbl. in *Scritti Minori*, Milano, Giuffrè, 1950, 149 ss., specie 153.

<sup>19</sup> Per tutti, con riguardo alla sindacabilità della legge, C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, I, Cedam, Padova 1934, capp. II e V che tuttavia esclude più tardi l'impiego dei regolamenti parlamentari come norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale.

<sup>20</sup> In questo senso credo di dover leggere anche la [sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017](#).

<sup>21</sup> Cfr. Corte costituzionale, [sentenza n. 3/1957](#): «Pertanto non è a dubitare, che la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie (artt. 70, 76, 77 Costituzione), al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, siano suscettibili di sindacato costituzionale; e che nelle "questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge" (artt. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 comma 3 e 27 legge 11 marzo 1953, n. 87) vanno comprese le questioni di legittimità costituzionale relative alle leggi delegate».

<sup>22</sup> Cfr. par. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>23</sup> In questa logica si spiega anche il commento critico alla sentenza di C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, I, 623 ss., specie 629 in cui l'A. sostiene la nota tesi secondo cui i

Ciononostante, la parziale disponibilità della Corte costituzionale a conoscere l'*iter legis* trova eco in una parte della dottrina costituzionalistica, tanto che già l'anno successivo alla sentenza n. 9, nella famosa prolusione patavina, Vezio Crisafulli fornisce una sistemazione compiuta dei rinvii al regolamento parlamentare contenuti negli articoli 64 e 72 Cost. e indica gli stessi come esempio tipico di riserva costituzionale di competenza normativa, in virtù della quale l'atto approvato a maggioranza assoluta da ciascuna Camera è dotato di rango primario corrispondente a quello della legge<sup>24</sup>.

Le coordinate di fondo cui si ispira tale ricostruzione (poi divenuta dominante in dottrina) sono note:

(a) la potestà di auto-organizzazione è funzionale a garantire l'indipendenza delle Camere, anche in relazione ai privilegi dei propri componenti;

(b) la funzione normativa del regolamento si estrinseca nel definire a priori la posizione dei diversi soggetti politici predisponendo gli strumenti e le garanzie in favore di deputati, gruppi, maggioranza, minoranze e governo;

(c) dal rapporto tra potestà di auto-organizzazione e garanzie di indipendenza delle Camere discende la fisionomia tradizionale dei regolamenti parlamentari cui la Costituzione implicitamente rinvia; in virtù della stessa, una serie di istituti o materie sono usualmente coperti da normazione regolamentare<sup>25</sup>.

Su queste premesse, il rapporto di separazione di competenza tra legge e regolamento parlamentare viene letto in termini analoghi a quanto accade per le altre riserve di competenza previste dalla Costituzione, mentre il riferimento alla fisionomia tradizionale dell'istituto consente di giustificare, alla luce di peculiarità contenutistiche, l'infungibilità della legge rispetto al regolamento parlamentare<sup>26</sup>, altrimenti ancorata al solo dato formale dell'approvazione dell'atto a maggioranza assoluta<sup>27</sup>.

È noto che a Crisafulli si devono gli argomenti tuttora più rigorosi sul versante delle conseguenze scaturenti dalla riconosciuta natura normativa della potestà di auto-organizzazione delle Camere<sup>28</sup>; da questa desumendosi l'utilizzabilità delle disposizioni regolamentari nella veste di norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale (laddove si eccepiscano violazioni procedurali in fase di approvazione di una legge) e l'idoneità delle stesse a costituire oggetto di quel giudizio<sup>29</sup>.

---

regolamenti parlamentari «pongono regole rivolte agli organi legislativi per disciplinarne l'attività e non canoni di valutazione delle leggi invalidanti l'atto legislativo per vizio di procedimento».

<sup>24</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, III, Milano, Giuffrè, 1965, 173 ss., specie 203 nonché, più tardi, IDEM, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, V ediz., Cedam, Padova 1984, 136 ss.

<sup>25</sup> Pur desumendosi conseguenze diverse, il rapporto tra legge e regolamento è inteso in termini di separazione di competenza dalla maggior parte della dottrina costituzionalistica fino alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, cfr. almeno G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Studi in onore di A. Tesauero*, I, Milano, Giuffrè, 1968, 328 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle camere*, in *Studi in onore di G. Ambrosini II*, Milano, Giuffrè, 1970, 1313 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975-1976, 504; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1978, 79. Per una compiuta ricostruzione delle posizioni dottrinali sul punto, v. G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, 204 ss.

<sup>26</sup> In questa prospettiva, v. almeno C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975-76, 504 e ancora IDEM, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. 1, X ed., Padova, Cedam, 1991, 509-511, nonché, più di recente G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÓ, *La giustizia costituzionale. Oggetto, procedimenti, decisioni*, Bologna, II ed., Il Mulino, 2018, 75 ss.

<sup>27</sup> Così infatti S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, 154 ss., specie 156.

<sup>28</sup> Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione*, cit., 106 ss. che ne sottolinea il legame con una precisa lettura della Costituzione in quanto atto normativo proteso a giuridicizzare l'attività degli organi supremi, limitando il primato della politica.

<sup>29</sup> I criteri che Crisafulli ritiene sufficienti a tal fine (poi condivisi dalla dottrina successiva) sono

(a) l'idoneità della fonte ad esplicare capacità innovativa analoga alla legge e

(b) la circostanza che questa sia abilitata dalla Costituzione a sostituirsi alla legge nella disciplina delle materie riservate (Modugno, Pizzorusso, Ruggeri, Sorrentino).

Alcuni Autori non concordano tuttavia (almeno inizialmente) sull'utilizzabilità delle disposizioni regolamentari come parametro nel giudizio di costituzionalità sulla legge; ciononostante, la riconosciuta appartenenza dell'atto

Il riferimento ad una riserva esclusiva di regolamento finisce tuttavia per assolvere ad una funzione opposta all'obbiettivo (implicitamente perseguito) di presidiare l'autodeterminazione delle Camere, giacché, irrigidendo i meccanismi operativi del diritto parlamentare, a dispetto dell'esigenza di flessibilità/derogabilità funzionale a garantire lo svolgersi del "gioco politico", vincola i due rami del Parlamento ad approvare specifiche disposizioni scritte al fine di disciplinare tutti gli oggetti rientranti nella riserva (in ossequio all'aspetto positivo ascrivibile a qualunque riserva assoluta di competenza prevista dalla Costituzione)<sup>30</sup>.

Al tempo stesso, l'individuazione di tali oggetti a partire dalle materie tradizionalmente inerenti alla potestà di auto-organizzazione delle Camere riecheggia ricostruzioni teoriche risalenti che, valorizzando la *naturale* spettanza alle Camere di un potere di auto-organizzazione, si presentano già ora idonee a legittimare un'interpretazione della riserva di regolamento parlamentare come precipitato della posizione di primazia del Parlamento nel sistema<sup>31</sup>.

La stessa [sentenza n. 9/1959](#) tradisce, a ben vedere, tali ambiguità, ch , se per un verso vi si afferma l'idea della compatibilit  tra indipendenza dell'organo parlamentare e sindacabilit  degli atti approvati (prospettandosi il superamento della radicale separatezza tra ordinamento giuridico generale ed ordinamento camerale)<sup>32</sup>, sul distinto versante della parametricit  delle disposizioni regolamentari (e bench  le premesse per sostenere il sindacato sull'*iter legis* alla stregua del regolamento parlamentare possono dirsi ormai poste)<sup>33</sup>, la pronuncia rimane a met  strada<sup>34</sup>.

N  dalla giurisprudenza costituzionale successiva emergono indicazioni risolutive in ordine alla collocazione del regolamento parlamentare nel sistema delle fonti e all'estensione della competenza normativa di ciascuna Camera.

La compresenza di elementi diversi nella ricostruzione del ruolo ascrivibile ai regolamenti parlamentari nell'ordinamento generale continua anzi ad esplicitare efficacia condizionante e consente di riportare in *auge* vecchie idee, in particolare quando (come vedremo) si considera il regolamento parlamentare atto con efficacia meramente interna all'Assemblea<sup>35</sup>, attenuando drasticamente la valenza prescrittiva della Costituzione<sup>36</sup>.

---

all'ordinamento generale sembra rendere ineludibile tale conseguenza, cos  come l'idoneit  dello stesso a divenire oggetto del controllo di costituzionalit .

<sup>30</sup> Su cui, in termini generali, v. almeno F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, III ed., Padova, Cedam-Wolters Kluwer, 2019, 39-40.

<sup>31</sup> Tale ambito materiale «non pu  (infatti) dedursi da alcun dato testuale in Costituzione», cfr. G. G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, voce *Regolamenti parlamentari*, estratto dal vol. XXVI dell'Enciclopedia Giuridica, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 1991, 13.

<sup>32</sup> L'asserita irrilevanza esterna di ci  che accade all'interno delle Camere   negata in quanto si tratti di fattispecie disciplinate da norme costituzionali e, finalmente ribaltandosi l'impostazione pi  risalente, la persistenza vigenza del principio di insindacabilit    correttamente esclusa, in ragione dell'impossibilit  di individuare nell'ordinamento costituzionale norme limitative del sindacato sugli atti delle Camere.

<sup>33</sup> Una volta fissata la regola del rilievo esterno delle fattispecie disciplinate dalla fonte costituzionale in quanto fonte dell'ordinamento generale, non si vede infatti perch  lo stesso rilievo debba essere negato alle fattispecie disciplinate dalle norme regolamentari cui la Costituzione rinvia.

<sup>34</sup> Di «prova di coraggio» della Corte costituzionale parla, ciononostante, A. M. SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, VI, 1969, 458.

<sup>35</sup> L'efficacia meramente interna del regolamento parlamentare   invero associata ad elaborazioni teoriche estremamente diverse tra loro che non   possibile ripercorrere in questa sede. Con riferimento alla dottrina statutaria mi limito pertanto a rinviare a S. ROMANO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico F. serafini*, terza serie, vol. IV, Pisa, 1905, 3 ss. e G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1915, 321 ss., specie 357 ss. Le diversit  sottese alle varie elaborazioni teoriche sono invece evidenziate in modo puntuale negli studi di G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffr , 1986, specie 41 ss. e M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffr , 1990, 7 ss.

<sup>36</sup> L'osservazione   gi  in A. A. CERVATI, *Artt. 70-72 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1985, 117 nota 20 e 178. Le sentenze della Corte costituzionale particolarmente indicative di questo diverso approccio di metodo mi sembrano essere la [n. 66/1964](#); la [n. 143/1968](#); la [n. 15/1969](#) (che specificamente ammette nel sistema l'autodichia della Corte costituzionale sulle controversie di lavoro con i dipendenti), la [n. 110/1970](#) (ribadita dalla [sentenza n. 231/1975](#)).

Le tappe decisive in materia di insindacabilità degli *interna corporis* del Parlamento sono tradizionalmente indicate in due sentenze pressoché coeve che, benché non del tutto coerenti tra loro, finiscono per convergere nella direzione accennata.

Nella [sentenza n. 78/1984](#), il carattere “scivoloso” della distinzione tra vizi formali della legge scaturenti dalla violazione diretta della Costituzione e vizi conseguenti ad una violazione mediata (in ragione dell’inosservanza della disciplina regolamentare integratrice del dettato costituzionale) non comporta invero una completa abdicazione all’esigenza di inserzione del regolamento parlamentare nel sistema delle fonti.

L’incostituzionalità di una legge approvata a maggioranza dei votanti e non dei deputati fisicamente presenti è infatti negata in base all’art. 48 R. C. inteso come espressione della facoltà interpretativa dell’art. 64, comma 3, Cost. spettante in modo ampio ai regolamenti parlamentari<sup>37</sup>.

La funzione normativa dei regolamenti è certamente svalutata e la norma regolamentare sostanzialmente parificata alla prassi<sup>38</sup>; tuttavia, la motivazione si estende ad argomentare la compatibilità dell’interpretazione regolamentare con la Costituzione (e precisamente con l’art. 64, comma 3 Cost.) e gli argomenti spesi appaiono così ampi da indurre a ritenere implicitamente affrontata (e risolta in senso positivo) la questione del rapporto con la Costituzione<sup>39</sup>.

Nella successiva [sentenza n. 154 del 1985](#) “si consuma” invece una drastica inversione di rotta; l’insindacabilità dei regolamenti parlamentari è ritenuta assoluta e costituisce conseguenza della «posizione del Parlamento nel sistema»<sup>40</sup>.

Significativo ai nostri fini che la proposizione dell’incidente di costituzionalità riguardi gli artt. 12. 1 R.S. e 12. 3 R.C. istitutivi dell’autodichia sulle controversie di lavoro tra Camere e propri dipendenti, chiamando la Corte costituzionale a pronunciarsi, oltre che sulla violazione degli articoli 3, 24, 101, 108 e 113 Cost., sul profilo essenziale del significato ascrivibile alla riserva di regolamento parlamentare.

La soluzione prospettata dal giudice costituzionale è nota<sup>41</sup>: anche se si tratta di «atti di autonomia normativa» delle Camere e benché la riserva di competenza sia prevista direttamente dalla Costituzione, i regolamenti parlamentari sono assolutamente insindacabili<sup>42</sup>; dedurre conseguenze diverse colliderebbe con la logica del sistema costituzionale e con l’esigenza di garantire «l’indipendenza guarentigiata delle Camere»<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> Il regolamento non assurge a vero parametro di legittimità perché il giudice costituzionale non ne sanziona l’inosservanza, né lo tiene in considerazione se esso si dimostra inefficace, neppure quando tale inosservanza comporti una violazione della Costituzione.

<sup>38</sup> Tale approccio non può dirsi completamente inaspettato: i regolamenti parlamentari del 1971 hanno aperto infatti una fase nuova dell’ordinamento repubblicano e, sorretti da una legittimazione politica finora sconosciuta si collocano in una sfera distinta da quella della politica ordinaria. Sul piano teorico, la superiore legittimazione politica degli stessi avrebbe potuto invero rafforzarne il carattere normativo valorizzandone il significato di strumento di tutela delle minoranze. Ciononostante, la realtà della vita parlamentare non evolve in questa direzione e a dispetto dei tentativi di estendere i criteri di interpretazione e applicazione tipici delle fonti, le regole dagli stessi dettate continuano ad intrattenere rapporti del tutto peculiari con precedenti e prassi, variamente orientati a sospenderne l’efficacia. Né le violazioni di regole approvate a maggioranza assoluta in danno di determinate forze politiche danno vita alla proposizione di conflitti davanti alla Corte costituzionale in funzione di garanzia dell’equilibrato svolgersi della dialettica tra le forze politiche rappresentate in Parlamento, benché parte della dottrina già cominci ad indicare la praticabilità di tale rimedio.

<sup>39</sup> Così G. G. FLORIDIA, *Il regolamento*, cit., 299-300. *Contra*, tuttavia M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 123, secondo cui la funzione di parametro del regolamento non è del tutto svalutata ma impiegata «a senso unico»; le norme regolamentari sono infatti prese in esame, ma alla condizione che siano state osservate e sul presupposto che esse manifestino la potestà di “interpretazione autentica” spettante alle singole Camere nei confronti del testo costituzionale (dunque sul presupposto della loro insindacabilità).

<sup>40</sup> Ciononostante si esprimono (in un *obiter dictum*) seri dubbi «sulla compatibilità dell’autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione».

<sup>41</sup> Risposta ripresa (con le precisazioni di cui dirò) dalle [sentenze della Corte costituzionale nn. 120 del 2014 e 262 del 2017](#), su cui ritornerò più avanti.

<sup>42</sup> Sulle contraddizioni della sentenza già G. G. FLORIDIA, *Finale di partita*, nota a Cass. SS. UU., n. 6943 del 28 novembre 1985, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, 275.

<sup>43</sup> Questa l’espressione impiegata nella [sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985](#).



L'insindacabilità delle disposizioni regolamentari istitutive dell'autodichia costituisce dunque diretto portato di un principio insito nella logica del sistema<sup>44</sup>; in virtù dello stesso, le disposizioni dei regolamenti parlamentari sono insuscettibili di controllo giurisdizionale esterno e non confrontabili con le norme sulla produzione giuridica che le disciplinano, sia che queste impongano limiti sostanziali, sia che dettino limiti riguardanti i rapporti con altre fonti dell'ordinamento generale<sup>45</sup>.

La sovrapposizione tra riserva di competenza in favore del regolamento parlamentare e collocazione istituzionale dell'organo (già desumibile dalla [sent. n. 129/1981](#))<sup>46</sup> si cristallizza in questa pronuncia e aperta la strada all'«inarrestabile espansione» della giurisdizione domestica delle Camere<sup>47</sup>, concorre a perpetuare (*recte*: esasperare) l'idea di un diritto parlamentare impermeabile alle logiche legalitarie dell'ordinamento repubblicano in cui ogni discussione sulla collocazione del regolamento parlamentare nel sistema delle fonti è priva di significato<sup>48</sup>.

Né certi approdi incontrano un ostacolo reale nella giurisprudenza dei giudici comuni, sostanzialmente deferente alla ritenuta vigenza di un principio indimostrato, di cui si assume la prevalenza sulla «grande regola» della sindacabilità degli atti dei pubblici poteri<sup>49</sup>.

Emblematica la pronuncia resa dalle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione successivamente alla [sentenza n. 154 del 1985](#), in cui gli stessi giudici da cui proviene la questione di legittimità costituzionale sottolineano la portata derogatoria dell'autodichia rispetto agli artt. 24, 113, 108 Cost. etc. e scelgono di «salvare» l'istituto, riconoscendo agli organi interni delle Camere la qualità di giudici speciali<sup>50</sup>.

Soluzione adottata - così si legge in sentenza - perché suscettiva di offendere meno gravemente («cioè eventualmente, soltanto sotto i profili dell'indipendenza, terzietà ed imparzialità, nonché della difesa e del contraddittorio) i precetti costituzionali contenuti negli artt. 24 e 113 Cost.»<sup>51</sup> e che da questo momento legittima definitivamente l'autodichia<sup>52</sup>.

---

<sup>44</sup> Si tratta di un principio di origine consuetudinaria già impiegato dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 129/1981](#).

<sup>45</sup> Sull'inversione di prospettiva e di metodo operata dalla [sentenza n. 154 del 1985](#) rispetto alla [sentenza n. 78 del 1984](#) v. tuttavia G. G. FLORIDIA, *Finale di partita*, loc. ult. cit.

<sup>46</sup> Nella [sentenza n. 129 del 1981](#), infatti, l'immunità dei tesoreri degli organi costituzionali dalla giurisdizione contabile è argomentata a partire da una consuetudine costituzionale risalente all'epoca statutaria che sopravvive nell'ordinamento repubblicano perché funzionale alla realizzazione degli scopi istituzionali degli organi (le premesse argomentative assunte in quest'occasione - in particolare la posizione di indipendenza dell'organo - erano ravvisabili peraltro già in [Corte costituzionale, sentt. 143/1968, 110/1970 e 231/1975](#)).

<sup>47</sup> Il virgolettato nel testo è di F. S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2000, 1153 ss. cui adde, almeno C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 3492 ss.; E. LEHNER, *"Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti" vs. "giusto processo", precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2002, 471 ss., e, se si vuole, il mio, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere*, cit., 2848 ss.

<sup>48</sup> Cfr. M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio*, loc. ult. cit.

<sup>49</sup> Su cui ancora S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato*, loc. ult. cit.

<sup>50</sup> Si evita, in questa prospettiva, la declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione, cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 28 novembre 1985, n. 6943, *Diritto processuale amministrativo*, 1986, 270 ss.

<sup>51</sup> Cfr. la medesima ordinanza, in *Dir. proc. amm.*, cit., 291-292.

<sup>52</sup> Tale decisione sarà accettata da una giurisprudenza ultraventennale della Corte di Cassazione che tuttavia non riterrà di poter estendere alle pronunce rese da questi «specialissimi» giudici il rimedio previsto dall'art. 111, comma 7 Cost. Al tempo stesso, la pronuncia del 1985 origina una prima riforma dei regolamenti minori disciplinanti l'esercizio dell'autodichia per ovviare ai vizi più evidenti nella composizione e nel funzionamento degli organi giudicanti (il Consiglio di Presidenza del Senato, il 10 gennaio 1986, l'Ufficio di Presidenza della Camera il 28 aprile 1988). Su questa prima riforma, v. tuttavia in senso critico, F. G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1/1988, 491 ss.

I timori subito manifestati da un'attenta dottrina in ordine all'irrelevanza dei limiti costituzionali di competenza all'autonomia normativa delle Camere si rivelano inoltre fondati<sup>53</sup>: grazie all'approvazione di nuovi regolamenti minori, l'ambito applicativo della giurisdizione domestica delle Camere si estende infatti a dismisura, andando ad includere anche gli aspiranti alle carriere parlamentari<sup>54</sup> e i privati che forniscano alle Assemblee beni o servizi (benché il nesso con l'indipendente esercizio delle funzioni politiche delle Camere sia – ad avviso di molti – indimostrato)<sup>55</sup>.

Una cesura indubbia rispetto alla tradizione che dovrebbe ispirare l'esplicarsi della giurisdizione domestica, in passato non estesa alla soluzione delle controversie con tali categorie di soggetti; la ricostruzione della riserva regolamentare a partire da un'inafferrabile «logica complessiva del sistema» comporta tuttavia il riconoscimento di un ruolo distinto ai regolamenti parlamentari e ne consente l'estensione a disciplinare (potenzialmente) qualunque ambito dell'ordinamento.

### 3. La legittimazione dell'autodichia nella giurisprudenza della Corte EDU e la successiva giurisprudenza nazionale.

La legittimazione dell'autodichia del Parlamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione non trova inizialmente riscontro in una presa di posizione analoga relativamente alla giurisdizione domestica della Presidenza della Repubblica che anzi entra a far parte dell'ordinamento del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica solo con i decreti presidenziali emanati nel 1996 (n. 81/N del 24 luglio 1996 e n. 89/N del 9 ottobre dello stesso anno)<sup>56</sup>.

In precedenza, l'autodichia della Presidenza della Repubblica è ritenuta più volte incostituzionale riconoscendosi, in particolare dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, la competenza del giudice amministrativo a giudicare sulle controversie in materia d'impiego dei dipendenti del Segretariato generale<sup>57</sup>.

Né tale orientamento è rivisto in seguito alla [sentenza n. 129/1981](#) della Corte costituzionale che, com'è noto, nega la spettanza alla Corte dei Conti del potere di sottoporre a giudizio contabile, sia i tesorieri di Camera e Senato che quello della Presidenza della Repubblica; ancora nella sentenza n. 3422 del 10 maggio 1988, le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione riconoscono senza incertezze che le controversie inerenti al rapporto di pubblico impiego del personale della Presidenza della Repubblica «non si sottraggono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo», in

---

<sup>53</sup> Si consente infatti al regolamento parlamentare di «uscire dalla presunta riserva attinente all'organizzazione interna delle Assemblee, debordando nella competenza della legge, fondata su riserve assai meno opinabili», così G. G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in nota a Corte di Cassazione, SS. UU. n. 6943, in *Diritto processuale amministrativo*, cit., 290.

<sup>54</sup> Su cui recentemente v. un'altra celebre ordinanza della Corte di Cassazione, SS. UU. civili, n. 11019/2004.

<sup>55</sup> Dal 1998 la Camera e dal 2005 il Senato estendono la competenza dei propri organi di autodichia anche alle controversie relative ai contratti di fornitura di cui lo stesso regolamento della Camera dei Deputati riconosce l'assenza di un legame stretto con le c.d. funzioni primarie prevedendo «l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio di funzioni parlamentari», e assoggettando alla giurisdizione domestica «qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima». Per una ricostruzione compiuta dell'evoluzione della normazione “minore” in materia di giurisdizione domestica delle Camere relativa ai rapporti con soggetti estranei, v. da ultimo, A. LO SACCO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Napoli, Jovene, 2018, 33 ss.

<sup>56</sup> In particolare, il decreto n. 81/N elimina il carattere meramente eventuale dell'autodichia presidenziale, creando un «doppio grado di cognizione con specifica regolamentazione procedurale e nell'intento di istituire una sede decisoria tecnica, imparziale e stabile», cfr. ampiamente, F. SALVADORI, *Spunti di riflessione sull'autonomia del Segretario generale della Presidenza della Repubblica*, in M. BONI (a cura di), *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, Roma, Corte costituzionale, 2015, 19 ss.

<sup>57</sup> Cfr. Corte di Cassazione, SS. UU. civili, 5 agosto 1975, n. 2979 che cita a sostegno il Regolamento sullo stato giuridico del personale del segretariato generale, D. P.R. 19 dicembre 1968, n. 63, di attuazione dell'art. 4, comma 1, L. 1077/1948, in quanto riconosce natura meramente amministrativa ai rimedi previsti avverso i provvedimenti relativi al personale.

quanto «difettano disposizioni di deroga alla suddetta giurisdizione in favore di organi interni della Presidenza della Repubblica»<sup>58</sup>.

La Presidenza della Repubblica manifesta peraltro «una sorta di tacita acquiescenza» rispetto al menzionato orientamento giurisprudenziale<sup>59</sup>, particolarmente significativa se letta in rapporto al tenore letterale dell'art. 2 del D. P.R. 29 febbraio 1980, n. 31, alla luce del quale la strada del rimedio interno avverso i provvedimenti riguardanti il personale è percorribile solo se nei confronti di quello stesso atto o provvedimento non sia stato presentato ricorso al giudice amministrativo.

La ridefinizione del ricorso interno come vera e propria ipotesi di autodichia avviene dunque solo nel 1996<sup>60</sup>, quando si crea «un doppio grado di cognizione con specifica regolamentazione procedurale» che esclude qualsivoglia possibilità di accesso ai giudici dello Stato<sup>61</sup>.

In seguito all'adozione dei decreti nn. 81 e 89 del 1996, l'orientamento della Corte di Cassazione non muta invero in modo immediato; ancora nel 1998, sempre in una pronuncia resa in sede di regolamento di giurisdizione, le Sezioni unite civili riaffermano l'illegittimità costituzionale del meccanismo volto a sottrarre a qualunque giudice dello Stato (ordinario o amministrativo) la cognizione delle controversie insorte con i dipendenti<sup>62</sup> e, negandone il carattere di necessario implicato della posizione di autonomia e indipendenza degli organi costituzionali», apertamente si schierano in favore di una rilettura del principio di divisione dei poteri protesa a garantire «... forme di reciproco controllo» più che l'impenetrabilità assoluta tra i vari organi e le funzioni esercitate<sup>63</sup>.

Senonché, la circostanza che l'istituto sopravviva all'interno delle Camere è destinata ad esplicare un'efficacia condizionante inarrestabile.

Risulta decisiva in questa direzione la proposizione di un ricorso alla Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in ragione del diniego di giustizia operato dai giudici nazionali nei confronti dei dipendenti delle Camere dei deputati e di vari candidati ad un concorso per assistenti parlamentari esclusi dalle prove orali (da cui si lamenta la violazione dell'art. 6 CEDU).

All'esito dello stesso, il Governo italiano resistente non è condannato infatti per la negazione radicale del diritto al giudice avvenuta nel nostro ordinamento ma, più limitatamente, per la carenza di imparzialità oggettiva dell'organo camerale competente a decidere la controversia in grado di

---

<sup>58</sup> Su tale pronuncia, v. da ultimo, 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*, fasc. 1/2018, 21 febbraio 2018, 23-24.

<sup>59</sup> Rileva infatti F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Bari, 1997, 50, che non sono proposti conflitti di attribuzione avverso le sentenze del giudice amministrativo che risolvono le controversie della Presidenza con i propri dipendenti.

<sup>60</sup> Con il decreto presidenziale n. 81/N del 24 luglio 1996, art. 1, commi 1 e 2.

<sup>61</sup> Così, più tardi, Corte di Cassazione, SS. UU., 17 marzo 2010, n. 6259 (*Varano c. Presidenza della Repubblica*), che riconosce nell'organo giudicante «una sede decisoria tecnica, imparziale e stabile».

<sup>62</sup> In particolare, si ribadisce quanto affermato nella decisione n. 2979/1975 e la tesi difensiva esposta dalla Presidenza della Repubblica a sostegno dell'autodichia viene rigettata «essendo manifestamente in contrasto con i principi di diritto desumibili dall'intero sistema costituzionale», che non consente «che a particolari categoria di cittadini possa restare precluso il potere di disporre degli ordinari strumenti di giustizia» (cfr. Cass., SS. UU., civili, 17 dicembre 1998, n. 12614).

<sup>63</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, ordinanza n. 12614/1998 che, smentendo anche l'ordinanza n. 6943/1985 (successiva alla [sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985](#)), ricorda che i dubbi di legittimità costituzionale prospettati sono rimasti irrisolti alla luce della pronuncia di inammissibilità impiegata dalla Corte costituzionale in quell'occasione. Nel seguito dell'ordinanza pertanto si legge: «a) è lecito dubitare che l'autodichia costituisca un necessario implicato della posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali; b) è arduo sostenere che, vigendo una Costituzione scritta, un principio implicito o una norma inespressa, possa di per sé porsi in vittorioso contrasto con un principio fondamentale esplicito; c) l'autodichia nelle controversie concernenti il personale non è sorretta da una "uniforme tradizione", anzi la tradizione è in senso inverso».

appello (la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza), giacché i componenti di quest'ultimo fanno parte anche dell'organo che adotta i provvedimenti censurati (l'Ufficio di Presidenza)<sup>64</sup>.

Le ricadute di una pronuncia che non esclude il fondamento legale dell'istituto (ritenendo lo stesso soddisfatto da una disciplina adottata con regolamenti minori anziché con legge) né ritiene carente la terzietà dell'organo rispetto alla controversia sono dirompenti.

Non solo la sentenza della Corte di Strasburgo (sul caso *Savino*) origina una revisione dei regolamenti minori di Camera e Senato che - come vedremo a breve - accentua la pretesa degli organi camerali di configurarsi come veri e propri giudici, ma la stessa autodichia sulle controversie di lavoro dei dipendenti della Presidenza della Repubblica (finora ritenuta incostituzionale) è dichiarata, dopo circa un anno, pienamente legittima dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, finora attestata su ben diversa posizione<sup>65</sup>.

Il rilievo esclusivo riconosciuto dalla giurisprudenza europea al profilo dell'imparzialità oggettiva dei giudici interni rende agevole del resto il *révirément* della Corte di Cassazione, ché gli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica sono interamente composti da magistrati nominati con decreto presidenziale su designazione dei rispettivi organi giudiziari<sup>66</sup>; la sede decisoria prescelta può essere così facilmente ritenuta idonea a garantire «le condizioni di «precostituzione, imparzialità e indipendenza» richieste dalla Corte EDU<sup>67</sup>.

A dodici anni di distanza dall'ultimo precedente<sup>68</sup>, la Corte di Cassazione cambia opinione senza confutare le ragioni poste a fondamento del precedente contrario<sup>69</sup>; dirimente è la sopravvenienza della sentenza del giudice europeo che, discutibilmente interpretata, consente di accettare anche l'esercizio dell'autodichia presidenziale.

Cambio di rotta radicale quanto discutibile, dal momento che il carattere minimale dello *standard* di riferimento assunto dalla Corte EDU per verificare la non avvenuta violazione dell'art. 6 CEDU è funzionale a salvaguardare il margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati membri nell'attuazione della Convenzione e non a precludere l'operatività delle norme costituzionali nazionali<sup>70</sup>.

La motivazione dell'ordinanza n. 6529 del 2010 della Corte di Cassazione non si sofferma tuttavia su questi aspetti, né sulla circostanza che la disciplina dell'organizzazione e funzionamento del potere giudiziario sono riservati in via assoluta alla legge (art. 108 Cost.); essa si limita ad assumere

---

<sup>64</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, 28 aprile 2009, n. 14, *Savino e a. c. Italia*, ribadita di recente da Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 13 aprile 2017, *Fasan e a. c. Italia*, (ric. 36974/11), in cui si riafferma il carattere giurisdizionale degli organi di autodichia e se ne riconosce la competenza a conoscere anche le controversie scaturenti dalla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo (v. punto 21 della motivazione).

<sup>65</sup> Sul contenuto delle riforme dei regolamenti parlamentari, in quanto diretto a migliorare l'imparzialità della Commissione giurisdizionale della Camera dei deputati (organo competente in I grado per le sole controversie d'impiego del personale dipendente), v., subito, 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 ss.; e G. MALINCONICO, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo: guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 22/2009, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it); nonché, da ultimo, 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 [OsservatorioAIC](http://OsservatorioAIC), cit., specie 7 ss. e A. LO SACCO, *op. ult. cit.*, 27 ss.

<sup>66</sup> Il sistema di decisione del contenzioso riguardante la Presidenza della Repubblica e i propri dipendenti è inoltre modificato, già prima della decisione della Corte EDU relativa a *Savino e a. c. Italia*, con decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34/N, ridisegnando la composizione del collegio giudicante per rafforzare indipendenza e imparzialità dell'organo di autodichia. Sul contenuto puntuale di tali modifiche (da ultimo avallato anche dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 262/2017](http://sentenza.n.262/2017)), cfr. L. CASTELLI, *Il "combinato disposto"*, cit., 26 ss.

<sup>67</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Savino*, cit., paragrafo 92 della motivazione.

<sup>68</sup> Il riferimento è a Cass. SS.UU. civili, sentenza 17 marzo 2010, n. 6259 (mentre il precedente è costituito dall'ordinanza delle Sezioni Unite n. 12614/1998).

<sup>69</sup> Così F. G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1/2011, 25 ss.

<sup>70</sup> Recita infatti il paragrafo 92 della sentenza *Savino*: «Non si tratta di imporre agli Stati un dato modello costituzionale che regoli in un modo o in un altro i rapporti e l'interazione tra i vari poteri statali. La scelta del legislatore italiano di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento, riconoscendogli l'immunità di fronte alle giurisdizioni ordinarie, non potrebbe costituire di per sé oggetto di contestazione davanti alla Corte».

l'esistenza dell'autodichia, verificando semplicemente che i regolamenti del 1996 disciplinino la tutela dei dipendenti del Segretariato generale in modo da non creare «una categoria di cittadini-lavoratori dotati di tutela debole»<sup>71</sup>.

La pronuncia sul caso *Savino* è destinata del resto ad incidere anche sulla successiva giurisprudenza costituzionale che, con la [sentenza n. 120/2014](#), proietta sull'autodichia l'*imprimatur* della Corte di Strasburgo.

Dall'esclusione del carattere meramente interno dei regolamenti parlamentari e dalla sottoposizione degli stessi, in quanto fonti dell'ordinamento generale, «agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali che ne delimitano la sfera di competenza» si desumono infatti conseguenze «nuove».

A dispetto di quanto in genere discende dalle norme costituzionali istitutive di una riserva di competenza normativa, gli artt. 64 e 72 Cost. sono intesi come parte di un ampio statuto di garanzia in cui ricadono non solo la disciplina di «vicende e (...) rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere» ma il momento applicativo delle stesse norme regolamentari, che comporta «di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare»<sup>72</sup>.

Una precisazione significativa, se si ricorda che, nella [sentenza n. 154 del 1985](#), la Corte costituzionale, dopo aver sostanzialmente aderito al «dubbio» del giudice *a quo* «sulla compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione («anche sulla base di principi contenuti in convenzioni internazionali»», «salva» l'autodichia solo grazie alla ritenuta insindacabilità dei regolamenti parlamentari, certamente argomentata in ragione della «precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento»<sup>73</sup>, ma testualmente riferita ai soli regolamenti previsti dall'articolo 64, primo comma della Costituzione, «cioè quelli adottati direttamente dall'Assemblea di ognuna delle due Camere a maggioranza assoluta dei suoi componenti»<sup>74</sup>.

Come siano andate le cose in seguito, tuttavia, è storia nota, ch , l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari maggiori ha impedito per un verso di verificare se le norme da questi dettate effettivamente istituissero l'autodichia e su quali categorie di rapporti<sup>75</sup>, concorrendo per l'altro a consolidare l'esercizio della giurisdizione domestica sia rispetto alle controversie con i dipendenti che in relazione ad altre ipotesi.

La [sentenza n. 120/2014](#) dev'essere letta dunque in questa prospettiva, tanto che nella stessa si affronta unicamente la questione dei confini opponibili all'estensione dell'istituto, demandandosi al conflitto tra poteri dello Stato il compito di accertare in concreto l'esistenza di un *nesso funzionale* tra giurisdizione domestica delle Camere e indipendente esercizio delle funzioni primarie del Parlamento, in quanto l'indipendenza delle Camere non pu  compromettere i diritti fondamentali o l'attuazione di principi inderogabili.

Sulle ragioni per cui i regolamenti parlamentari, tuttora insindacabili in sede di giudizio di legittimit  costituzionale, divengano assoggettabili ad un controllo esterno in sede di conflitto interorganico, il giudice costituzionale invero non indugia, bench  una questione di superamento dei

<sup>71</sup> Sulla nozione di giudice implicitamente assunta dalla Corte EDU e sulla non operativit  della stessa nel nostro ordinamento   ritornato di recente, F. G. SCOCA, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1/2018, 22-23.

<sup>72</sup> Cfr. Corte costituzionale, [sent. n. 120/2014](#), par. 4.3. del *Considerato in diritto*. Emblematico il richiamo operato in sentenza alle [pronunce della Corte costituzionale sentt. n. 379/1996](#) e [129/1981](#).

<sup>73</sup> Cos  Corte costituzionale, [sentenza n. 154/1985](#), par. 5.1, che qualifica altres  il Parlamento come organo posto «al centro del sistema» e «istituto caratterizzante l'ordinamento».

<sup>74</sup> Cfr. Corte costituzionale, [sentenza n. 154/1985](#), par. 4.3.

<sup>75</sup> Nel senso di ritenere l'art. 12 R. S. eccessivamente generico, cos  da non potersi desumere la giurisdizione domestica del Senato sui rapporti con soggetti terzi, v. da ultimo due recenti sentenze della I Sezione del TAR Lazio, nn. 9268/2018 e 9134/2019 (su cui ritorner  nel seguito di questo scritto) e in dottrina, ancora F. G. SCOCA, *op. ult. cit.*, 3, secondo cui nel Regolamento del Senato «non era (e non  ) affatto evidente anche nella sua attuale formulazione, che sia stato stabilito un sistema di autodichia:   solo partendo dal presupposto che l'autodichia gli spetti comunque, in ragione della sua autonomia normativa che, in sede di interpretazione, (estensiva, anzi innovativa) si pu  giungere a ritenere che tale regolamento l'abbia prevista».

confini dell'autonomia normativa dovrebbe poter essere prospettata anche in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

L'impossibilità di includere i regolamenti parlamentari nel novero degli atti che l'art. 134 Cost. indica come sindacabili è semplicemente ribadita, richiamando «la consolidata giurisprudenza» della stessa Corte, alla luce della quale la riserva di competenza prevista dagli artt. 64 e 72 Cost. non consente (*recte*: non consentirebbe) di considerare i regolamenti parlamentari tra gli atti con forza di legge.

Problema, quest'ultimo, di non poco momento, su cui la dottrina costituzionalistica degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso ha lungamente dibattuto<sup>76</sup>.

Non ritornerò in questa sede sui concetti di forza e valore di legge, né sugli argomenti spesi a sostegno dell'idea che la forza di legge non coincide biunivocamente con la reciproca abrogabilità tra la legge e la fonte di cui si tratta<sup>77</sup>.

Mi limiterò a ricordare che, diversamente da quanto affermato, il fatto che una fonte (il regolamento parlamentare) sia abilitata dalla Costituzione a sostituirsi alla legge nella disciplina delle materie ad essa riservate può (*recte*: potrebbe) essere ritenuto indice rivelatore della forza di legge della fonte riservataria e non elemento idoneo ad escludere tale caratteristica<sup>78</sup>.

Il giudice costituzionale giunge tuttavia ad altra conclusione e, sovrapposta la riserva di competenza normativa prevista dalla Costituzione per le fonti di autonomia degli organi costituzionali in materia di organizzazione e disciplina delle funzioni, al principio di insindacabilità degli *interna corporis* (di cui l'autodichia costituisce conseguenza) continua ad accogliere un'impostazione in cui la volontà di definire la posizione della Corte costituzionale rispetto alle Camere prevale sul dovere di argomentare la ritenuta insindacabilità di tali atti normativi, benché gli stessi siano ormai inseriti nel sistema delle fonti dell'ordinamento generale<sup>79</sup>.

#### 4. *Segue.*

È stato correttamente rilevato che la prospettiva accolta dalla Corte costituzionale non comporta l'affermazione della *grande regola* dello Stato di diritto, ma «un compromesso (auspicabilmente transitorio) tra le ragioni della tradizione e quelle della Costituzione, che l'autodichia non contempla»<sup>80</sup>.

La scelta di consentire il sindacato sulle disposizioni regolamentari solo in sede di conflitto tra poteri dello Stato risponde infatti all'esigenza di preservare l'autonomia delle Camere in fase di adozione e applicazione, (anche in sede contenziosa), delle norme regolamentari disciplinanti

<sup>76</sup> Sul punto, con ampiezza di argomenti e indicazioni bibliografiche relative al dibattito di quegli anni, v. S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 256 ss.

<sup>77</sup> Sui diversi criteri alla luce dei quali, nel sistema delle fonti attualmente vigente in Italia, può avvenire l'equiparazione alla legge degli altri atti normativi e sulle implicazioni scaturenti dall'applicazione degli stessi sul versante del regime (o trattamento) giuridico dell'atto, per tutti, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, III ed. cit., 73 ss.

<sup>78</sup> In questa prospettiva, richiamando il doppio criterio enunciato da Crisafulli per individuare un atto con forza di legge, anche G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare*, cit., 209 e, ribadendo posizioni espresse da tempo, F. SORRENTINO, *Le fonti*, III ed., cit., 157.

<sup>79</sup> Cfr. [Corte costituzionale, sentenza n. 120/2014](#), par. 4.2. In questo senso, anche M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (bel oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2014, 2103 ss., 2105, che sottolinea altresì: «I motivi per i quali i regolamenti parlamentari stentano ad acquisire natura di fonti dell'ordinamento generale e/o natura di parametro della costituzionalità formale delle leggi ... sono oggi di natura ben diversa, e risiedono nell'equilibrio che bisogna assicurare tra le ragioni della maggioranza e quelle delle minoranze, pur conservando la elasticità indispensabile al funzionamento delle Assemblee».

<sup>80</sup> Così ancora M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere*, loc. ult. cit.

l'organizzazione interna e la disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata in Costituzione.

Certamente, nella [sentenza n. 120/2014](#), l'estensione della giurisdizione domestica ai «rapporti di lavoro dei dipendenti e (ai) rapporti con i terzi» rimane «questione controversa che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto tra poteri»; le premesse in virtù delle quali la prevalenza «del regime giurisdizionale cui sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti» è destinata a cedere alle ragioni dell'autonomia/indipendenza delle Camere possono dirsi tuttavia già poste e l'inserimento dell'articolo 108 Cost. (contenente una riserva assoluta di legge in materia di organizzazione della giurisdizione), tra i principi inderogabili assicurati dalla funzione di garanzia della Corte costituzionale, riequilibra solo in parte il bilanciamento tra le ragioni dell'autonomia delle Camere e quelle della legalità/giurisdizione, in quanto operato al fine di offrire alle Camere la possibilità di revisionare con legge le regole di organizzazione e funzionamento dei giudici interni.

Né può essere diversamente, ché la pronuncia costituisce risposta alla sentenza della Corte EDU sul caso *Savino*; sicché, per un verso si richiama il ruolo della legge (con le garanzie strutturali che questa comporta) nella disciplina dell'organizzazione dei tribunali, per altro aspetto si accoglie l'idea che gli organi di autodichia siano un tribunale in senso materiale, riconducibile all'orbita delle giurisdizioni preesistenti alla Costituzione (*limitatamente ai rapporti con i dipendenti*) suscettibili di revisione ai sensi della VI disposizione transitoria e finale.

Approccio non smentito dalla successiva [sentenza n. 213/2017](#) in cui il giudice costituzionale, valorizzando l'assenza (nella propria giurisprudenza) di una nozione di indipendenza riferibile a tutte le magistrature, dopo aver riconosciuto senza particolari limiti «la legittimazione della Commissione giurisdizionale della Camera dei Deputati a sollevare l'incidente di costituzionalità»<sup>81</sup>, estende l'autodichia alla soluzione delle controversie riguardanti i dipendenti in pensione<sup>82</sup>.

Rispetto a queste sentenze, le conclusioni raggiunte dalla più recente [sentenza n. 262/2017](#) sono dunque, per un verso, prevedibili - ché, nella decisione del conflitto prospettato dall'autorità giudiziaria nei confronti delle Camere (seguendo le indicazioni contenute nella [sentenza n. 120/2014](#)), la Corte costituzionale individua il solo limite dell'autonomia camerale nel non potersi ricorrere alla «potestà normativa ... per disciplinare i rapporti giuridici con *soggetti terzi* (rispetto ai dipendenti degli apparati serventi) (o) per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano situazioni soggettive ...»<sup>83</sup> -, per altro aspetto deludenti, in quanto,

---

<sup>81</sup> In particolare, la qualità di giudice *a quo* alla Commissione giurisdizionale è riconosciuta «ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 in quanto organo chiamato a svolgere in posizione *super partes* funzione giurisdizionale per la decisione di controversie per l'obiettiva applicazione della legge». Nella specie si tratta di controversie insorte tra Camera dei deputati e pensionati suoi ex dipendenti, nell'ambito delle quali La Commissione giurisdizionale della Camera dei Deputati (organo di primo grado) ritiene di non poter sindacare direttamente la legittimità costituzionale di una deliberazione parlamentare «se non altro perché, almeno sotto il profilo sostanziale, nel caso di specie l'identità del contenuto precettivo della delibera e di quello dei menzionati commi 486 e 487 comporterebbe l'innammissibile svolgimento di fatto, da parte di questo giudice, di funzioni che costituiscono prerogative della Corte costituzionale; alle cui valutazioni, in materia di legittimità costituzionale delle leggi, questo giudice è invece tenuto a conformarsi al pari di ogni altro giudice». In questo atteggiamento può intravedersi dunque il tentativo di ribadire la propria natura giurisdizionale. Né può dirsi che le aspettative della Commissione giurisdizionale rimettente rimangano frustrate nel caso specifico, dal momento che la Corte costituzionale alla stessa riconosce la qualifica di giudice *a quo* senza precisazioni di sorta, così L. CASTELLI, *op. ult. cit.*, 16 che richiama altresì (a sostegno della specialità del giudice) diverse sentenze della Corte di Cassazione, cfr. Cass. 27 luglio 2004, n. 14085; e già Cass. 10 aprile 1986, n. 2546; e Cass. SS. UU., ord. 19 dicembre 2014, n. 26936. Sul rapporto tra la [sentenza n. 262](#) e la [sentenza 213 del 2017](#), ampiamente, A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale degli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in questa *Rivista, Studi 2018/I*, 27 ss., specie 31.

<sup>82</sup> Cfr. [Corte costituzionale, sent. n. 213/2017](#), specie par. 6 del *Considerato in diritto*, su cui, tra gli altri, v. R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in [Federalismi.it](#), 20 dicembre 2017, n. 24/2017, specie 6.

<sup>83</sup> Cfr. ancora il paragrafo 7.2 del *Considerato in diritto*.

negata l'appartenenza all'organizzazione giudiziaria dei giudici domestici, si esclude la proponibilità avverso le decisioni adottate del ricorso in cassazione *ex art. 111, comma 7, Cost.*

Il fine è tenere la giurisprudenza interna delle Camere (e della Presidenza della Repubblica) al riparo dalla funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, aggravando tuttavia i dubbi sulla costituzionalità di un istituto che nessuno ha intenzione di inquadrare nel sistema di giudici previsto dalla Carta repubblicana<sup>84</sup>.

Né persuade, in termini di coerenza argomentativa, l'esclusione dell'autodichia con riguardo alle controversie insorte con soggetti "terzi", in quanto fondata sul dato formale del non inquadramento dei soggetti interessati nel ruolo dei dipendenti degli apparati serventi e «benché tali controversie possano avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale»<sup>85</sup>.

Essa infatti collide con quanto affermato dallo stesso giudice costituzionale per legittimare l'autodichia e cioè che l'autonomia applicativa non attiene unicamente all'amministrazione dei beni rientranti nella dotazione di ciascun organo, ma è finalizzata a «consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo la loro indipendenza ... rispetto ad altri poteri dello Stato»<sup>86</sup>.

La questione dei limiti dell'autonomia (normativa e applicativa) delle Camere è del resto risalente e complessa e imporrebbe a questo punto di ripercorrere l'ampio dibattito sul significato della riserva normativa di competenza disposta in favore dei regolamenti parlamentari<sup>87</sup>.

Non è possibile procedervi in questa sede; mi limiterò tuttavia a ricordare quella che ritengo essere la razionalizzazione più compiuta dei problemi connessi, dovuta alle riflessioni di quanti considerano solo l'art. 72 Cost. (e l'art. 12, l. cost. 1/1953) come istitutivo di una riserva *esclusiva* di competenza in favore dei regolamenti parlamentari, interpretando invece l'articolo 64 Cost. come norma meramente *autorizzativa*, a disposizione delle Camere al fine di attuare/integrare il dettato

<sup>84</sup> In questo senso già F. G. COCA, *L'autodichia costituzionalizzata*, cit., 22-23, che critica la posizione assunta dalla Corte costituzionale in quanto la stessa induce a ritenere che gli organi interni di giustizia, a dispetto delle regole sulle incompatibilità e le necessarie competenze tecniche abbiano la possibilità di decidere le controversie inerenti il rapporto di lavoro in senso favorevole ad uno dei contendenti. È emblematico inoltre che, a poco più di un mese dalla decisione in discorso, la stessa Corte costituzionale abbia sostanzialmente riscritto il proprio regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale, probabilmente perché ritenuto non rispondente ai criteri individuati per legittimare l'autodichia (sulle scelte in concreto adottate, cfr. G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 478 ss., 479).

<sup>85</sup> Cfr. Corte costituzionale, [sentenza n. 262/2017](#), par. 7.2. Nell'escludere dall'ambito operativo della giurisdizione domestica tutte le controversie insorte tra organi costituzionali e soggetti terzi che, «pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso», la sentenza non riconosce infatti rilievo alla circostanza che molte attività svolte da tali apparati sono suscettibili di essere esternalizzate (previo svolgimento di apposite gare) e che rispetto ad esse dovrebbe distinguersi, di volta in volta, se le controversie riguardino o non l'esercizio di funzioni primarie.

<sup>86</sup> Ancora Corte costituzionale, [sentenza n. 262/2017](#), par. 7.2. Le implicazioni della [sentenza n. 262/2017](#) sono state recentemente dedotte, in due diverse occasioni, dal TAR del Lazio (sez. I, sent. 9268/2018 e nuovamente, Sez. I, sent. 9134/2019) che, in ragione della natura non meramente interna delle controversie insorte tra il Senato e le società affidatarie del servizio di facchinaggio ha affermato la propria giurisdizione a detrimento dell'organo di autodichia (sulla vicenda cfr. R. MICCÙ-M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo dal cuore antico*, in [Federalismi.it](#), n. 15, 31 luglio 2019, 3 ss., specie 17 ss.). Una netta cesura rispetto alla posizione assunta dallo stesso TAR in seguito all'approvazione del *Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti* che, approvato nel 1998 ai sensi dell'art. 12 del Regolamento maggiore, estende l'autodichia ai «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima» (art. 1). In seguito all'entrata in vigore dello stesso, infatti, in più occasioni, il TAR declina la propria giurisdizione sulle controversie scaturenti da procedure di aggiudicazione di servizi a soggetti esterni ai due rami del Parlamento (cfr. TAR Lazio, I Sez., 21 dicembre 1999, n. 3863 e TAR Lazio, I sez., 4 febbraio 2000, n. 698, su cui v. le riflessioni critiche di F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, I ed., Torino, Giappichelli 2001, 214 ss.).

<sup>87</sup> In questa prospettiva gli studi meritevoli di citazione sono molteplici e alcuni di essi sono richiamati nel prosieguo di questo scritto; per ora mi limito per ora a ricordare che il richiamo dello studioso di diritto costituzionale al dovere di rivendicare la propria autonomia scientifica è in G. G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, estratto dal volume XXVI della *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da G. Treccani, 1991, 11.



costituzionale per garantire a sé medesime una sfera di autodeterminazione in ordine alla propria organizzazione interna<sup>88</sup>.

Grazie a questa previsione, ciascuna Camera può infatti approvare norme «che non richiedono altro fondamento e non incontrano altro limite di validità che non sia la Costituzione stessa» estendendo la propria disciplina sia ad istituti storicamente rientranti nel diritto parlamentare che ad ambiti in passato non coperti da normazione monocamerale, se aventi evidente rilievo interno, così da adeguare il riparto di competenza con altri atti fonte (anzitutto con la legge) in ragione dello spontaneo attestarsi su diversi ambiti materiali e dell'evoluzione che certi istituti possono avere nel tempo<sup>89</sup>.

Specularmente, in ambiti non coperti da una riserva esclusiva, la legge successiva che incide su una preesistente disciplina regolamentare non è costituzionalmente illegittima ma può prevalere sulla fonte precedente se si ritiene prevalente l'esigenza di dettare una disciplina coordinata tra i due rami del Parlamento<sup>90</sup>.

Ritorno su quest'interpretazione dell'articolo 64 Cost. perché mi sembra offrire le soluzioni più convincenti ai problemi ingenerati dalle disposizioni regolamentari non immediatamente riguardanti la disciplina del procedimento legislativo ma che, in quanto inerenti l'«assetto e ... (il) funzionamento degli apparati serventi», esprimono l'essenza della potestà di auto-organizzazione delle Camere<sup>91</sup>.

Rispetto al diritto parlamentare “amministrativo” - un complesso di norme solo in parte dettate dai regolamenti maggiori e costituito anche da norme contenute in regolamenti minori, norme dettate da leggi ma recepite dai regolamenti suddetti e infine integrato da una serie di rinvii mobili a leggi vigenti<sup>92</sup>-, la lettura tradizionale della riserva di regolamento parlamentare (come riserva esclusiva di competenza) è infatti inappagante, ché, inteso l'art. 64 Cost. come istitutivo di una riserva assoluta di competenza anche in ambiti ulteriori rispetto a quello indicato dall'art. 72 Cost., non solo è precluso ai regolamenti maggiori demandare alla normazione minore la disciplina di una serie di oggetti (essendo preclusa dalla Costituzione la cessione ad altri atti dell'area riservata), ma gli stessi regolamenti minori non possono essere parificati ai regolamenti approvati a maggioranza assoluta perché sforniti delle caratteristiche formali previste dalla Costituzione.

Diversamente, l'interpretazione secondo cui l'art. 64 Cost. semplicemente autorizza l'intervento normativo delle Camere in ambiti “altri” rispetto a quelli riservati in via esclusiva, purché funzionali

---

<sup>88</sup> Così G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti del diritto*, cit., 325 ss.

<sup>89</sup> Cfr. ancora G.G. FLORIDIA-F.SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 14 in cui si può leggere anche il virgolettato nel testo.

<sup>90</sup> In questi termini, con specifico riguardo alla riforma dei vitalizi, anche N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2017, 6. *Contra*, tuttavia, nel senso di ritenere che la modifica per fonte differente determini un grave vizio formale, dando luogo ad un'anomala «cessione del monopolio parlamentare della materia», G. TESAURO, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato - 26 settembre 2017- in relazione all'esame dei progetti di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, I Commissione permanente (Affari costituzionali), XVII Legislatura, Comunicazione della seduta n. 510 del 26 settembre 2017, 1, (reperibile al [sito telematico del Senato](#)), nonché G. AZZARITI, *Testo dell'audizione resa il 28 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica nel corso dell'esame del ddl n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3/2017, 5 ottobre 2017, p. 7 (cui si riferisce il virgolettato nel testo).

<sup>91</sup> In questo senso possono essere lette anche due recenti sentenze della I sezione del TAR Lazio (n. 9268/2018, non appellata, e n. 9134/2019) in cui il giudice amministrativo ha ritenuto di poter conoscere della legittimità di atti interni al Parlamento (relativi a procedure di affidamento in appalto di alcuni servizi) in ragione dell'assenza di un nesso funzionale tra indipendenza delle Camere e verifiche sul corretto svolgimento delle relative procedure. Sicché, vista la natura non esclusivamente interna della controversia, il TAR competente ha rilevato la ri-espansione della fonte legale, «alla cui applicazione esso è istituzionalmente preposto», così R. MICCÚ-M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria*, cit., 19.

<sup>92</sup> Così già A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, *Le Camere*, II, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1986, 19 e più recentemente (con specifico riguardo ai regolamenti minori) R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in [Federalismi.it](#), n. 18/2018, 19 ss., nonché R. MICCÚ-M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria*, cit., 7-8.

alla tutela dell'autonomia dell'organo e non invasivi delle attribuzioni spettanti ad altri organi costituzionali (a loro volta coperte da riserve di legge), ha il vantaggio di non imporre alle Camere la regolamentazione di aspetti organizzativi che esse ritengano di non dover "irrigidire" e consente l'adozione dei regolamenti minori, parificati, sul versante dell'efficacia innovativa, ai regolamenti previsti dall'articolo 64 Cost.

Né l'impostazione in discorso "svuota" di significato la potestà di auto-organizzazione spettante a ciascuna Camera in materia di regolazione dell'assetto degli apparati serventi in quanto nelle materie non riservate in via esclusiva alla legge o al regolamento i due atti possono insistere sui medesimi oggetti; la risoluzione di eventuali antinomie avverrà di volta in volta tenendo presente che la prima è fonte a competenza generale, la seconda fonte speciale *autorizzata* (dalla Costituzione) a porre una regolamentazione *propria* della Camera di appartenenza, ferma restando l'applicazione del criterio cronologico in caso di puntuale incompatibilità<sup>93</sup>.

L'individuazione della linea di confine tra legge e regolamento può avvenire così superando l'impostazione più risalente, che per un verso preclude un'adeguata sistematizzazione dei rapporti tra regolamenti maggiori e minori (oltre ad essere fonte di irrigidimento eccessivo del diritto parlamentare nel suo complesso), per l'altro non risolve le incertezze sul versante dell'individuazione degli oggetti di pertinenza esclusiva della normazione camerale; i limiti invalicabili dei regolamenti parlamentari risiedono semmai nel vincolo a regolamentare unicamente ciascuna Camera e in quello costituito dalle riserve di legge riguardanti in tutto o in parte l'organizzazione e il funzionamento degli altri organi costituzionali<sup>94</sup>.

*5. L'autodichia delle Camere alla luce del [parere n. 2016/2018 del Consiglio di Stato](#) sulla riforma dei vitalizi. Alcune contraddizioni ravvisabili nella scelta di riformare i criteri di determinazione dei vitalizi degli ex-parlamentari esclusivamente con regolamento minore.*

La sistemazione dei rapporti tra legge, regolamento maggiore e fonti parlamentari minori sommariamente ricordata<sup>95</sup> è ripercorsa anche dal [parere reso il 26 luglio 2018 dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato](#), interpellata dal Senato della Repubblica prima di procedere alla riforma della disciplina dei c.d. vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato «con deliberazione adottata ai sensi dell'art. 12 del Regolamento del Senato, anziché con atto con forza di legge».

Chiamata a pronunciarsi sull'idoneità della fonte (un regolamento minore approvato con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato)<sup>96</sup>, tale Commissione aderisce infatti all'idea

<sup>93</sup> Tale normazione è da ritenere "propria" di ciascuna Camera da un punto di vista soggettivo, perché relativa a sé medesima, ai propri componenti, ai propri apparati strumentali, e da un punto di vista oggettivo in quanto riguardante la disciplina dei comportamenti di quelli stessi soggetti nell'esercizio delle proprie attribuzioni.

<sup>94</sup> Inutilmente la dottrina costituzionalistica si è infatti impegnata a ricercare i criteri interpretativi implicitamente accolti dall'articolo 64 Cost.; non quello dell'*appartenenza organica* di certe materie all'auto-normazione di ciascuna Camera, né quello della spettanza tradizionale (si pensi all'avvenuta estensione della giurisdizione domestica), fermo restando che la ricostruzione della riserva regolamentare alla luce delle teorie autonomistiche nasce per argomentare il fondamento costituzionale del potere normativo delle Camere (e la sostanziale infungibilità della fonte regolamentare rispetto alla legge) anche in assenza di un riconoscimento espresso mentre quando la teoria è impiegata per delimitare l'estensione di tale potere impone di dimostrare una generalizzata e irrinunciabile correlazione tra disciplina regolamentare e un certo ambito materiale. In senso fortemente critico circa la co-essenzialità dell'autodichia alla tutela dell'autonomia delle Camere, anche di recente (riprendendo argomenti già spesi in scritti precedenti), F. G. SCOCA, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, cit., 1 ss.

<sup>95</sup> Sul carattere problematico dell'ambito materiale di competenza riservato al regolamento parlamentare convengono da ultimo anche L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, Il Mulino 2018, 60-61.

<sup>96</sup> Il Senato, in seguito all'iniziativa del Consiglio di Presidenza di procedere anch'esso alla riforma dei vitalizi (seguendo l'esempio della Camera) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sui seguenti quesiti: a) l'idoneità della fonte prescelte (un regolamento minore anziché la legge); b) la conformità a Costituzione di un intervento normativo *in peius*; c) il possibile insorgere di una responsabilità patrimoniale in capo ai componenti del Consiglio di Presidenza in seguito ad una eventuale declaratoria di incostituzionalità.

che l'autonomia normativa attribuita a ciascuna Camera dall'art. 64 Cost. per la disciplina dei profili complessivamente concernenti l'organizzazione e il funzionamento possa esercitarsi anche attraverso regolamenti minori di cui riconosce, rispetto alla legge ordinaria, il «... rapporto di formale equi-ordinazione e per altro verso di *specialità*, incentrato sul criterio della competenza».

Le argomentazioni addotte a sostegno di tale conclusione ribadiscono così che la riserva di competenza in favore dei regolamenti parlamentari opera come riserva assoluta solo con riguardo alla disciplina dell'*iter legis*, relativamente alla quale l'art. 72 Cost. prevede espressamente che la fonte regolamentare (approvata a maggioranza assoluta) sia insuscettibile «di surroga o sovrapposizione ad opera di leggi ordinarie».

Con riguardo alla disciplina degli altri rapporti inerenti all'organizzazione e al funzionamento delle Camere (e dunque anche con riguardo ai profili inerenti l'amministrazione interna), la riserva è intesa invece come criterio di attribuzione meramente preferenziale (ciò che parte della dottrina definisce come concorrenzialità tra regolamenti parlamentari e legge), sì che l'assetto dei rapporti tra legge e regolamento parlamentare (sia maggiore che minore) si atteggia in ragione dell'evolvere della realtà istituzionale e la scelta di una fonte o dell'altra dipende dal rilievo che si decide di dare alla necessità di coinvolgere, nell'adozione di determinate scelte, entrambi i rami del Parlamento.

Le possibili varianti del rapporto legge/regolamento parlamentare sono sintetizzate come segue:

(a) *riserva assoluta* in favore della fonte regolamentare (è il caso dell'art. 72 Cost. e 12, l. cost. 1/1953 che escludono l'intervento della legge nelle materie menzionate),

(b) *riserva (relativa)* di una certa materia alla legge, caso nel quale il legislatore potrà decidere di demandare ad un regolamento parlamentare l'esecuzione o l'attuazione/integrazione delle disposizioni di legge;

(c) infine, il caso in cui la Costituzione non formuli una espressa riserva; in quest'ultima ipotesi il regolamento parlamentare sarà da preferire quando si tratti di valorizzare spazi di autonomia normativa di una Camera senza coinvolgere l'altra, o diversamente da accantonare in favore della legge, quando si ritenga opportuno omogeneizzare discipline relative ad entrambi i rami del Parlamento.

Da premesse teorico-generalmente condivisibili (non necessità formale dello strumento regolamentare interno e «mera sufficienza o idoneità dello stesso a strutturare lo speciale regime e il particolare assetto normativo della materia»), la Commissione desume tuttavia una soluzione discutibile con riguardo alla materia esaminata e cioè che l'opzione per una fonte o per l'altra rientri nella discrezionalità delle Camere «senza (...) una preclusione per una concorrenza cumulativa *facoltativa*, che riservi in tesi alla legge i termini generali e i criteri di calcolo del trattamento<sup>97</sup>, rimettendone al regolamento - alla stessa stregua di quello che la legge n. 1261 del 1965 prevede per le indennità - la concreta quantificazione»<sup>98</sup>.

Essa opta dunque per la c.d. concorrenza alternativa tra legge e regolamento parlamentare che, non preclusiva di un'integrale opzione («funzionalmente autonomistica e storicamente avallata») per il regolamento interno, è concretamente rimessa all'apprezzamento dei due rami del Parlamento.

Senonché, nel riconoscere che si tratta di una scelta non «neutra (né) priva di implicazioni», la Commissione speciale aderisce all'idea consueta secondo cui l'opzione in favore del regolamento parlamentare «trascina» con sé l'esercizio della giurisdizione domestica, di fatto consentendo agli uffici interni di Camera e Senato di «disporre» del diritto alla tutela giurisdizionale con riguardo a

---

<sup>97</sup> Nel corso della XVII Legislatura del resto non sono mancati i tentativi di approvare tale legge (il d.d.l. nn. 2888 si è arenato in fase di esame al Senato benché già approvato dalla Camera). In sede di audizioni dinanzi alla Commissione Affari costituzionali, da più parti si era sottolineato infatti che, in virtù della riserva di legge prevista dall'articolo 69 Cost., l'assetto delle fonti nel settore è di tipo duale, spettando alla legge la disciplina di alcuni profili fondamentali dei c.d. vitalizi e potendo il regolamento parlamentare intervenire sul resto, in particolare sulle prescrizioni attinenti più da vicino alla sfera di autonomia delle Camere costituzionalmente garantita, così, seppure con alcune diversità di argomenti, M. LUCIANI, M. ESPOSITO, E. GIANFRANCESCO.

<sup>98</sup> Questa tesi era stata prospettata anche da M. LUCIANI, *Testo dell'audizione resa il 26 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, 5 ss., 6.

rapporti giuridici la cui inerenza all'organizzazione delle Camere è dubbia, visto che le regole sostanziali dettate disciplinano la condizione giuridica di soggetti che con queste ultime non intrattengono più relazioni (gli *ex* parlamentari) o addirittura non le hanno mai avute<sup>99</sup>.

Non è dubbio ovviamente che la disciplina dei vitalizi sia stata finora dettata da una fonte regolamentare minore<sup>100</sup>, né che in una nota sentenza in materia (la n. [289/1994](#)) la Corte costituzionale abbia preso atto di tale circostanza<sup>101</sup>, ma tali elementi non sembrano sufficienti ad argomentare una competenza esclusiva del regolamento parlamentare; al contrario, preso atto della circostanza che i "terzi" costituiscono una «categoria di mobile delimitazione»<sup>102</sup>, la ripermetroazione dell'autodichia scaturente dalla [sentenza n. 262/2017](#) dovrebbe esplicitare specifica incidenza<sup>103</sup>.

Né a diverse conclusioni è possibile giungere se si accolgono le argomentazioni impiegate nelle due ordinanze della Corte di Cassazione ([nn. 18265](#) e [18266 dell'8 luglio 2019](#)), benché le stesse giustificano l'autodichia muovendo dal rapporto di continuità tra vitalizio e indennità parlamentare (intesa come trattamento economico erogato nei confronti di un soggetto, il parlamentare, a cui l'ordinamento riconosce uno specifico *status* concretizzabile in una serie di «poteri, competenze e garanzie»)<sup>104</sup>.

Nel sottrarre la disciplina dell'indennità all'autonomia normativa delle Camere, l'art. 69 Cost. formalizza, infatti, unitamente alla funzione garantista della riserva di legge, la volontà di escludere disparità di trattamento tra *status* dei senatori e *status* dei deputati in una materia che alla conformazione di quello *status* è direttamente connessa<sup>105</sup>; finalità da estendere anche alla *disciplina dei vitalizi* che, pur diversamente conformati nel tempo (di volta in volta accentuandosene la natura assicurativa o previdenziale) sono sostenuti da identità di *ratio* e finalizzati (durante il periodo successivo alla titolarità dell'ufficio di parlamentare) ad analoga funzione di riparazione per il temporaneo sacrificio arrecato alla capacità lavorativa di un deputato o senatore dallo svolgimento del mandato rappresentativo<sup>106</sup>.

Anche se si esclude che i percettori del vitalizio siano *terzi* rispetto all'istituzione parlamentare (cioè titolari di un diritto di credito cui si contrappone un'obbligazione paritaria e *lato sensu*

<sup>99</sup> Basta pensare ai titolari del trattamento di reversibilità, così E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2017, 887.

<sup>100</sup> Su questo aspetto si sofferma, in fase di audizioni innanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, anche G. AZZARITI, *Testo dell'audizione resa il 28 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, 5 ottobre 2017, 7, *ibid.*

<sup>101</sup> In quell'occasione, rileva da ultimo G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 settembre 2018, specie 6, la Corte, chiamata a valutare la conformità agli articoli 3 e 53 della Costituzione del trattamento fiscale riservato ai vitalizi, «si concesse un breve *excursus* sull'origine dei trattamenti economici degli *ex* parlamentari e sulla base della loro natura *sui generis*, prendendo atto di come essi soggiacessero un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge ma in regolamenti interni delle Camere».

<sup>102</sup> In questi termini si esprime il [parere 2016/2018 del Consiglio di Stato](#).

<sup>103</sup> Si legge del resto nello stesso parere che «al di fuori dell'area del procedimento legislativo ogni qual volta venga in rilievo una materia afferente all'attività dell'organo parlamentare, il regolamento (va inteso) come fonte preferita ma non riservataria». Non solo l'impiego della legge sarà inevitabile laddove si voglia rendere la disciplina adottata "sensibile" all'intervento di altri organi costituzionali o se sia ritenuto necessario uno specifico coordinamento tra di due rami del Parlamento, ma la stessa opzione in favore del regolamento non dovrà essere intesa come esclusiva, cfr. anche N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Rivista AIC* n. 3/2017, 17 ottobre 2017, 6.

<sup>104</sup> Cfr. almeno N. ZANON, *Parlamentare (status del)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, UTET, 1995, 616 e D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Il Parlamento: atti del XV convegno annuale*, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, *Associazione dei costituzionalisti*, Cedam, Padova, 2001, 55.

<sup>105</sup> Sul significato dell'art. 69 Cost. come «norma speciale di una norma speciale» (l'art. 64 Cost.) insiste da ultimo G. VASINO, *Alcune riflessioni*, cit., 11.

<sup>106</sup> È la ricostruzione offerta da A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica sulla proposta di legge in materia di "abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali (A. S. n. 2888 e collegati)*, Roma 4 ottobre 2017, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3/2017, 18 dicembre 2017, 3.

assicurativa dell'amministrazione della Camera o del Senato), l'assetto delle competenze tra legge e regolamento dev'essere insomma necessariamente diverso da quello attualmente realizzato, potendo il regolamento parlamentare dettare soltanto norme attuative di principi legislativamente fissati (come già avviene in materia di indennità grazie alla legge n. 1261/1965)<sup>107</sup>.

Ma se il diritto al vitalizio si radica nella legge, non può che trovare nei giudici dello Stato la sede istituzionalmente preposta alla sua tutela<sup>108</sup>.

Certamente, in attesa dell'intervento della fonte legislativa, è difficile individuare un meccanismo idoneo a contestare l'esercizio dell'autodichia in materia.

In questa logica è stata pertanto ipotizzata la proposizione di un conflitto tra poteri dello Stato da parte dei singoli parlamentari nei confronti delle deliberazioni approvate ai fini dell'adozione della riforma, giacché, ove si ritenga la materia riservata alla legge, il ricorso alla Corte costituzionale potrebbe prospettare la lesione delle prerogative del singolo parlamentare ad essere parte della discussione ed approvazione di una legge<sup>109</sup>.

Non si ignora ovviamente la recente apertura espressa in questa direzione dalla Corte costituzionale nell'[ord. n. 17/2019](#), ma mi sembra che le aspettative in questa direzione siano eccessivamente ottimistiche<sup>110</sup>.

Diversamente ritengo che, fino all'approvazione di una legge, il giudice parlamentare debba dare applicazione ai principi sostanziali scaturenti dalla ritenuta continuità tra indennità e vitalizio.

L'adesione a questa seconda opzione interpretativa imporrebbe, a questo punto, una lunga digressione in ordine ai tratti distintivi del vitalizio (e dell'indennità) in quanto prerogative connesse al libero svolgimento del mandato rappresentativo (art. 67 Cost.); argomento di grande fascino che non è possibile sviluppare in questa sede, se non per ribadire che da tale premessa discende la conseguenza ulteriore della non equiparabilità di quest'ultimo alla pensione di un pubblico dipendente<sup>111</sup>.

Senonché, l'evoluzione della disciplina relativa depone in senso opposto, ché i criteri di calcolo dell'indennità parlamentare sono stati rivisti nel senso di definirne la natura «integralmente ed esclusivamente retributiva»<sup>112</sup> e le stesse modifiche regolamentari adottate in materia di trattamento economico di fine mandato accentuano specularmente il carattere previdenziale di quest'ultimo<sup>113</sup>.

---

<sup>107</sup> Tale distribuzione di competenza che avrebbe consentito di tutelare in ogni caso le peculiarità dell'ordinamento camerale rispetto agli ordinamenti di altre amministrazioni dello Stato, consentendo ai due rami del Parlamento di stabilire il *quomodo* dell'azione diretta a perseguire l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica. Come di recente ribadito dalla stessa Corte costituzionale in materia di applicazione del contributo di solidarietà (già operante con riguardo alle pensioni più elevate) ai trattamenti di quiescenza dei dipendenti della Camera, il giudice rimettente (la Commissione contenziosa della Camera) muove da un presupposto errato nel sollevare la questione di legittimità costituzionale e cioè che il comma 486 dell'art. 1, l. 147/2013 imponga ai due rami del Parlamento di perseguire l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica attraverso misura analoghe a quelle attuate dalle altre amministrazioni (cioè attraverso prelievi sui trattamenti di quiescenza del personale) ché semmai, esso obbliga i soggetti destinatari solo ad attenersi ai principi in esso contenuti, rimettendo alla loro autonoma determinazione l'individuazione delle modalità di intervento finalizzate a conseguire il risparmio di spesa che la legge impone, cfr. [Corte costituzionale, sentenza n. 213/2017](#), par. 8 e 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>108</sup> Al tempo stesso l'applicazione retroattiva dei nuovi criteri di calcolo si traduce in una prestazione patrimoniale imposta; anche per questo aspetto deve ritenersi operante la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost.

<sup>109</sup> Così S. GALDIERI, *op. cit.*, 3.

<sup>110</sup> Come ho rilevato nel mio *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, 209, tali aperture sono state prospettate (almeno dal 2016) in varie ordinanze della Corte costituzionale e rimangono al momento inattuato.

<sup>111</sup> In questa logica, la stessa Commissione speciale del Consiglio di Stato riconosce che, indipendentemente dalla fonte ritenuta competente, dovrebbero escludersi sia un'estensione automatica al vitalizio del diritto comune relativo al rapporto di lavoro allo status del parlamentare che una meccanica trasposizione dei principi più volte ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale in materia di diritti quesiti scaturenti da un rapporto di lavoro (essendo diverso il rapporto giuridico da cui l'obbligazione pecuniaria insorge. Così, del resto, già [Corte costituzionale sentenza n. 289/1994](#).

<sup>112</sup> Così L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1996, 2.

<sup>113</sup> La natura previdenziale del vitalizio è da tempo sostenuta da G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 106 ss., 122. Di recente, sembra propendere in questa direzione (alla luce della fondamentale riforma del 2012), anche M. LUCIANI, *Audizione*, cit., 2 ss.

È in ragione di tali elementi che si invoca da più parti l'applicazione alla fattispecie della categoria dei diritti quesiti, giacché se è vero che lo *status* di parlamentare non può essere equiparato alla condizione del lavoratore<sup>114</sup>, non può ignorarsi che alla diversità strutturale tra pensioni dei pubblici dipendenti e vitalizi degli *ex* parlamentari si sovrappone l'identità di *ratio*, entrambi rivestendo connotazione previdenziale<sup>115</sup>.

Anche a voler condividere la tesi relativa all'impossibilità di estendere ai vitalizi tutte le linee-guida tracciate dalla copiosa giurisprudenza costituzionale in materia di modifiche retroattive dei trattamenti pensionistici, non può dunque tacersi l'esigenza di tutela dell'affidamento dei percipienti il vitalizio (in quanto questo costituisce fonte di integrazione del reddito), ferma restando la possibilità di includere nel bilanciamento anche uno specifico interesse a rimuovere «l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole»<sup>116</sup>.

Il punto non è stabilire se la riduzione del trattamento economico percepito dagli *ex* parlamentari possa operare a titolo definitivo o (come sembra stabilire un certo orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale) *una tantum*<sup>117</sup>, ma accertare caso per caso se le modifiche incidenti sulle modalità di determinazione dei vitalizi, in quanto operanti in via retroattiva, siano proporzionate all'esigenza di tutela del diritto dei cittadini alla sicurezza dei rapporti giuridici<sup>118</sup>.

Il giudice parlamentare dovrà dunque pronunciarsi tenendo presenti le peculiarità delle vicende inerenti la corresponsione del vitalizio<sup>119</sup>, ferma restando l'eventualità (*recte*: l'opportunità) che la questione sia nuovamente portata all'attenzione della Corte costituzionale, attraverso la proposizione di un conflitto tra poteri dello Stato nei confronti delle deliberazioni parlamentari, da parte della Corte di cassazione, eventualmente investita di un ricorso *ex art.* 111, comma 7 Cost. avverso la decisione interna<sup>120</sup>.

Non è possibile dire se assisteremo a breve ad una svolta giurisprudenziale idonea a sopperire alle incertezze relative alla collocazione del regolamento parlamentare nel sistema delle fonti.

Mi auguro tuttavia che, nel tentativo di mediare tra rilievo della politica e disciplina giuridica di funzioni di rilievo costituzionale, esigenze di legalità e privilegi di insindacabilità delle Camere intese come supreme istanze politico-rappresentative, al regolamento parlamentare non si ascriva ancora una volta la posizione di "atto sovrano di un organo sovrano" nel disporre dei diritti dei cittadini.

<sup>114</sup> Cfr. A. MORRONE, *Audizione*, cit., 8.

<sup>115</sup> La natura ancipite dei vitalizi parlamentari è riconosciuta anche dalla fondamentale [sentenza n. 289/1994](#) della Corte costituzionale.

<sup>116</sup> Così già Corte costituzionale, [sentt. nn. 219/1995](#); [62/1994](#) e [421/1995](#), richiamate da G. VASINO, *op. ult. cit.*, 18.

<sup>117</sup> Cfr. Corte costituzionale, [sentenze nn. 116/2013](#) e [173/2016](#), in cui si chiarisce che eventuali prelievi sulle pensioni già in essere sono assoggettati ad uno scrutinio stretto di costituzionalità atto a verificarne la «incontestabile ragionevolezza ... a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato» ([sent. 116/2013](#)). Al tempo stesso il prelievo, oltre a colpire in misura ragionevole e temporanea soltanto le pensioni più elevate, deve essere utilizzato «per specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali ...» (in particolare si vuole consentire la destinazione delle risorse ottenute con il prelievo a finanziare interventi previdenziali in favore dei c.d. esodati), cfr. Corte costituzionale sent. 173/2016.

<sup>118</sup> In questo senso anche L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex-deputati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2018, 337 ss., specie 343.

<sup>119</sup> In questa prospettiva, le deliberazioni con cui Camera e Senato che hanno fissato i criteri di "ricalcolo" dei vitalizi sono state non a caso impugnate dinanzi al Consiglio di giurisdizione (e non alla Commissione giurisdizionale competente per il personale) assumendosene implicitamente la diversità rispetto alle controversie scaturenti dall'erogazione del trattamento di quiescenza del personale dipendente. Secondo l'art. 1 del *Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti* (tuttora vigente alla Camera dei deputati) la Commissione giurisdizionale è competente infatti per i soli atti di amministrazione della Camera «che non riguardano lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti».

<sup>120</sup> Ritengo tale strada più agevolmente percorribile rispetto alla proposizione del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte del singolo parlamentare (facendo leva sulla nota, ma forse troppo celebrata apertura contenuta nell'[ord. 17/2019](#) della Corte costituzionale).