

VITALIZI, REGOLAMENTI PARLAMENTARI MINORI, AUTODICHI
(A MARGINE DELLA DECISIONE N. 272/2023 DEL CONSIGLIO DI
GARANZIA DEL SENATO)

VIRGINIA CAMPIGLI*

Sommario

1. Antefatto. La vicenda sottesa e l'ordito della decisione n. 272/2023 del Consiglio di garanzia del Senato: vitalizi, potestà regolamentare delle Camere, autodichia. – 2. Svolgimento: i problematici approdi di C. cost., n. 237/2022 dal punto di vista dello «scrutinio “diffuso”» di costituzionalità richiesto ai fori domestici. – 3. (Segue) La decisione del Consiglio di garanzia: analisi testuale. – 4. Le persistenti criticità. – 5. Conclusioni: l'esigenza di un intervento normativo in materia di vitalizi che consenta di superare l'idea stessa di una “giustizia domestica”.

Abstract

The Guarantee Council – the “domestic judge” of the Senate – with decision n. 272/2023 has lastly cancelled rule n. 6/2018 of the Presidential Council of the Senate about the recalculation of former senators' annuities. The paper analyses this decision, reflecting on two main themes: the judicial review of internal regulation of each House of Parliament; the reasonableness of recalculation of annuities and the opportunity of a legislative regulation on this topic. The essay first criticises the domestic review of constitutionality on annuities rules, which have the rank of “minor” regulations and can be judged only by internal judges of Parliament. The specific provisions of decision n. 272/2023 are then examined, together with the related critical issues. Finally, some conclusions are drawn on the need to question the idea of “domestic justice”, since decision n. 272/ 2023 has sharpened the debate about political interference on domestic bodies of justice.

Suggerimento di citazione

V. CAMPIGLI, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia (a margine della decisione n. 272/2023 del Consiglio di garanzia del Senato)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi “G. d'Annunzio” di Chieti - Pescara.

Contatto: virginia.campigli@unich.it

1. Antefatto. La vicenda sottesa e l'ordito della decisione n. 272/2023 del Consiglio di garanzia del Senato: vitalizi, potestà regolamentare delle Camere, autodichia

Con la decisione n. 272 del 5 luglio 2023 il Consiglio di garanzia del Senato ha dichiarato la «cessazione degli effetti della delibera 6 del 2018 a far data dal 13 ottobre 2022», ponendo fine (ma solo per il momento?) alla controversa questione del ricalcolo dei vitalizi degli *ex* senatori¹.

Come noto, la riforma² adottata con delibera 16 ottobre 2018, n. 6 del Consiglio di Presidenza del Senato – al pari dell'omologa normativa introdotta dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati con delibera 12 luglio 2018, n. 14 – aveva disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2019, la rideeterminazione secondo il metodo contributivo³ dell'entità degli assegni vitalizi e delle quote dei trattamenti previdenziali (anche di reversibilità) relativi agli anni di mandato espletati dai parlamentari fino al 31 dicembre 2011.

¹ Sulla natura del vitalizio-pensione, quale proiezione dell'indennità di cui all'art. 69 Cost. e garanzia della funzione parlamentare, si rinvia, per tutti, a V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, FrancoAngeli, Milano, 2020, 117 ss. (sul ricalcolo dei vitalizi, più nel dettaglio, 154 ss.). Per una ricostruzione dell'evoluzione storica dell'istituto, del suo fondamento costituzionale, nonché delle fonti di disciplina e relativa giustiziabilità v. E. GIANFRANCESCO, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative: fondamento costituzionale, fonti di disciplina e strumenti di tutela*, in questa *Rivista*, n. 3, 2020, 1213 ss.

² In tema v. L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2018, 337 ss.; G. COGO, *Autodichia delle Camere Parlamentari nelle controversie per l'annullamento delle delibere afferenti il ricalcolo "ex post" dei "vitalizi" degli ex parlamentari secondo il metodo contributivo?*, in *Lo Stato*, n. 11, 2018, 355 ss.; J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideeterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in questa *Rivista*, n. 3, 2018, 1 ss.; G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Forum Quad. cost.*, n. 9, 2018.

³ In linea con il modello pensionistico generale. Invero, il sistema previdenziale italiano è stato per decenni basato sul criterio retributivo, perfezionato dalla l. 30 aprile 1969, n. 153, allorché la pensione veniva calcolata in rapporto alle ultime retribuzioni percepite dal lavoratore. Con l. 8 agosto 1995, n. 335 si è passati da un sistema retributivo a uno contributivo, ultimato con il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con mod. ex l. 22 dicembre 2011, n. 214. L'importo della pensione, pertanto, è oggi calcolato in virtù di un quantitativo di contributi versati annualmente, rapportato a coefficienti individuati tenendo conto dell'età del soggetto lavoratore. Alcune considerazioni sul sistema di previdenza sociale in F. BILANCIA, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il diritto pubblico nella società contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2023, 370, ove si individua la principale ragione del passaggio al sistema contributivo in una valutazione di carattere finanziario, «considerato che, soprattutto con l'allungamento della vita media, i sistemi solidaristici costano più di quelli mutualistici». Il superamento del previgente sistema, in questa logica, sarebbe stato motivato dall'esigenza di evitare che il crescente disavanzo, provocato da un sistema pensionistico eccessivamente generoso, si riversasse sulle generazioni future. Per una riflessione sulle conseguenze delle prestazioni previdenziali eccessivamente generose erogate tra la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta del XX secolo, che hanno comportato una forte espansione della spesa pubblica, finanziata mediante il ricorso all'indebitamento, G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2018, 627 ss.

Da qui l'ampio contenzioso⁴, avviato con i ricorsi di oltre settecento *ex* senatori contro la delibera n. 6/2018 dinanzi all'organismo di autodichia di primo grado del Senato, la Commissione contenziosa.

Tra i fatti della vicenda di maggiore risonanza, anche sul piano della cronaca giornalistica, possono ricordarsi le dimissioni di una senatrice (sen. Evangelista) dal foro domestico di primo grado del Senato di cui era componente, motivate sulla base di una certa vicinanza tra determinati membri della Commissione e un ricorrente (che aveva in seguito ritirato il ricorso)⁵. Secondo alcuni⁶, la scelta di dimettersi sarebbe stata la reazione della senatrice – appartenente alla forza politica che massimamente aveva sostenuto il taglio dei vitalizi – al probabile orientamento dell'organismo di autodichia a favore dei ricorsi presentati. Ulteriori tensioni erano poi seguite alle indiscrezioni che, a fine gennaio 2020, davano già per certa, ben prima della nuova seduta della Commissione contenziosa prevista per il 20 febbraio, la decisione della stessa di accogliere i ricorsi⁷. Ancora, aveva destato dubbi la scelta di astenersi⁸ del presidente della Commissione (sen. Caliendo), ritenuto interessato in quanto futuro percettore dei vitalizi. Ne erano scaturite le dimissioni dei membri supplenti e l'invito della Presidente del Senato a «una riflessione di tutti gli altri componenti» del foro domestico, per fugare i dubbi sulla terzietà dell'organo decidente⁹.

La Commissione contenziosa, nell'accogliere il ricorso, aveva annullato la delibera n. 6 del 2018 nella parte concernente il ricalcolo dell'ammontare

⁴ Si sofferma sui primi sviluppi della vicenda G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere (specie in tema di "vitalizi")*, in *Federalismi*, n. 10, 2020, 243 ss. Per alcune considerazioni più recenti, cfr. E.M. PLATANIA, *Vitalizi traditi. La modifica del trattamento previdenziale dei parlamentari*, *ivi*, n. 27, 2023, 87 ss.

⁵ Si veda anche l'articolo, a firma della stessa sen. Evangelista, intitolato *Dimessa perché il clima non era più sereno. I vitalizi sono più alti dei contributi versati*, su *Il Dubbio* del 7 novembre 2019, 14, in cui la senatrice ribadiva il «preoccupante intreccio di rapporti» coinvolgente membri della Commissione, riferito da alcuni quotidiani, nonché «altri aspetti emersi nei giorni che precedevano la Camera di consiglio», tali da farle ritenere che la sua presenza in quella sede «si sarebbe rivelata, di fatto, una mera formalità».

⁶ Riferisce sul punto G. MAESTRI, *op. cit.*, 244. Quanto alla cronaca giornalistica, cfr. *Il Gazzettino*, *Tagli ai vitalizi. Un "giudice" del M5s lascia e salta tutto*, 6 novembre 2019, 14, ove si riportavano le dichiarazioni dell'*ex* senatore Pizzol, per il quale il comportamento della senatrice Evangelista sarebbe stato «tenuto ovviamente su ispirazione dei capi del M5S».

⁷ Cfr. *Ricorsi sui vitalizi, la storia della commissione della discordia al Senato*, in *ilsole24ore.com* del 4 febbraio 2020, ove si richiamava «un articolo del Fatto Quotidiano del 30 gennaio» che aveva «parlato di una sentenza già scritta, senza nemmeno aspettare la camera di Consiglio del 20 febbraio».

⁸ Si vedano al riguardo i due comunicati stampa del 30 gennaio e del 4 febbraio 2020, reperibili sul sito *www.senato.it*.

⁹ A.P., Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, sed. n. 187, 5 febbraio 2020, 82 s. (resoconto stenografico).

degli importi¹⁰. Sull'appello avverso la decisione della Commissione, presentato dall'amministrazione del Senato dinanzi al Consiglio di garanzia (organismo di autodichia di secondo grado), era stata poi adottata la decisione n. 253/2022¹¹, con cui il Consiglio di garanzia – nel sostenere l'illegittimità della delibera di ricalcolo retroattivo dei vitalizi con metodo contributivo – aveva rimesso alla Corte costituzionale¹² il giudizio sull'appropriatezza del regolamento “minore” (la delibera del Consiglio di Presidenza) come fonte per disciplinare la materia previdenziale.

La Consulta, con la sentenza n. 237/2022¹³, aveva però dichiarato la questione inammissibile, venendo in gioco – secondo il giudice delle leggi – un

¹⁰ Con decisione 30 settembre 2020, n. 660 (*online* all'indirizzo www.corrierenazionale.net/wp-content/uploads/2023/07/Decisione-n.-660-del-05-10-2020-Commissione-contenziosa.pdf). Dopo aver riconosciuto la natura previdenziale dei vitalizi, in linea con Cass. civ., SS.UU., ordinanze nn. 18265 e 18266 del 2019 (pt. 7 dei “*Motivi della decisione*”), la Commissione contenziosa aveva in quella sede evidenziato come, sebbene in linea di principio non fosse necessariamente irragionevole che il “legislatore” interno, per conseguire un fine di pubblico interesse, potesse pervenire a modificazioni dei rapporti di durata anche sfavorevoli per il destinatario, nondimeno «la deliberazione n. 6 del 2018 del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica risulta[sse] esorbitare i limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla ragionevole incisione sui diritti in essere, senza eccessivi sacrifici imposti a posizioni soggettive di rilievo costituzionale, nonché alla proporzione dei tagli prodotti rispetto al bene pubblico perseguito» (pt. 8 dei “*Motivi della decisione*”). Perciò, la Commissione contenziosa aveva proceduto ad annullare la delibera n. 6 del 2018 nella parte in cui prevedeva il ricalcolo dell'ammontare degli importi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*, anziché alla data di decorrenza dell'entrata in vigore della delibera: sul punto, V. DE SANTIS, “*Quel pasticciaccio...*” del ricalcolo dei vitalizi parlamentari: aggiornamento sulle ultime vicende, in *Federalismi*, n. 36, 2020, 20.

¹¹ Cfr. <https://www.ilparlamento.eu/wp-content/uploads/2022/02/SenatoSentenza-CG-253-22.pdf>.

¹² Sfruttando la possibilità per gli organi di autodichia di porsi come giudici *a quo*, secondo quanto riconosciuto da C. cost., 12 ottobre 2017, n. 213. Sui contenuti di quest'ultima sentenza v.: L. BRUNETTI, *Il contributo di solidarietà sulle pensioni degli ex dipendenti non viola l'autonomia dell'organo*, in *Forum Quad. cost.*, 29 ottobre 2017; A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, n. 1, 2018, 27 ss.; L. CASTELLI, *Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2018.

¹³ C. cost., 28 novembre 2022, n. 237, su cui: F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Consulta online*, n. 1, 2023, 137 ss.; A. LO CALZO, *Regolamenti parlamentari “minori” e sindacato di legittimità costituzionale: una decisione di inammissibilità annunciata. Osservazioni a margine di Corte cost., 28 novembre 2022, n. 237*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, 233 ss.; N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos*, n. 1, 2023, 1 ss.; E. GIANFRANCESCO, “*Vorrei e non vorrei*”. La Corte costituzionale e l'autodichia sui vitalizi dei parlamentari, in *Giur. cost.*, n. 6, 2022, 2696 ss.; L. DIOTALLEVI, *La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari e le oscillazioni della Corte costituzionale in materia di autonomia normativa delle Camere*, *ivi*, 2705 ss.

atto normativo (il regolamento minore) «che non è compreso tra le fonti soggette al giudizio operato [dalla] Corte ai sensi dell'art. 134 Cost., e che [...] costituisce, al pari dei regolamenti parlamentari maggiori, espressione dell'autonomia normativa accordata dalla Costituzione alle Camere»¹⁴, spettando agli organismi di autodichia – nella specie al Consiglio di garanzia del Senato – pronunciarsi sulla delibera n. 6 del 2018.

L'intera vicenda si è così articolata e svolta intorno a due tematiche principali: quella della delimitazione dei confini della potestà regolamentare delle Camere e della sindacabilità degli atti in cui tale potestà si esprime, da un lato, e quella della ragionevolezza di misure retroattive di ricalcolo dei vitalizi (e in generale dei trattamenti economici post-mandato dei parlamentari) e della sede più opportuna per la loro disciplina, dall'altro. Le due questioni rappresentano la trama attraverso la quale il presente contributo proverà ad analizzare la decisione del Consiglio di garanzia n. 272 del 2023, che ha dato riscontro alla sentenza della Corte costituzionale n. 237/2022 e che assume pertanto interesse per il sistema delle fonti.

Più nel dettaglio, ci si soffermerà dapprima (§ 2) sullo scrutinio “diffuso” di costituzionalità richiesto ai fori domestici in conseguenza della riconduzione dei regolamenti minori, tra cui quelli in materia di vitalizi, all'autonomia normativa delle Camere. Dopodiché si passeranno in rassegna le specifiche statuizioni del Consiglio di garanzia in merito alla misura di determinazione dei vitalizi (§ 3) e i relativi profili di criticità (§ 4).

Al contempo, si dovrà osservare come la decisione n. 272 del 2023 del Consiglio di garanzia abbia (ulteriormente) acuito il dibattito circa le interferenze della politica sugli organismi di autodichia. Anche in considerazione, a tacer d'altro, delle tempistiche con cui la decisione in parola è stata adottata, nell'ultima seduta dell'organismo parlamentare composto da membri nominati nella precedente legislatura, prima dell'insediamento dei membri nominati con la nuova legislatura. Ciò indurrà, in conclusione, a una riflessione più generale circa l'esigenza di mettere in discussione l'idea stessa di una “giustizia domestica” (§ 5).

2. Svolgimento: i problematici approdi di C. cost., n. 237/2022 dal punto di vista dello «scrutinio “diffuso”» di costituzionalità richiesto ai fori domestici

La decisione del Consiglio di garanzia in commento si apre¹⁵ con la presa d'atto che, «allo stato dei principi esplicitati dal Giudice delle leggi» (sono

¹⁴ C. cost., n. 237/2022, pt. 5.2.5 del “*Considerato in diritto*”.

¹⁵ Pt. 1, “*Svolgimento del processo*”, da cui sono tratti i tre virgolettati riportati di seguito nel testo.

richiamate le sentenze n. 237 del 2022 e n. 120 del 2014), «tutte le fonti normative “interne” (solo in senso classificatorio), non trovando nella Corte costituzionale il giudice della loro legittimità, e non potendo, però, essere sottratte ad una simile valutazione, non possano che essere vagliate dagli organi di autodichia, secondo un criterio di scrutinio “diffuso”, cioè non limitato solo all’organo di appello, ma all’intera giurisdizione interna». Un giudizio che, nei contenuti, «può svolgersi secondo la stessa ampiezza di quanto operato dalla Corte costituzionale».

Questo passaggio, che nell’economia della decisione rappresenta solamente la premessa introduttiva, appare già denso di implicazioni problematiche.

Esso si lega a quell’indirizzo per il quale, sulla base della giurisprudenza costituzionale che ha affermato l’insindacabilità esterna¹⁶ degli *interna corporis acta* degli organi costituzionali¹⁷, gli organismi di autodichia hanno stori-

¹⁶ Come riferisce M. CECCHETTI, *Per una rinnovata riflessione sul potere normativo della Corte costituzionale per la disciplina dei propri giudizi*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale (Scritti in onore di Enzo Cbe-li)*, il Mulino, Bologna, 2010, 231 e 235, la Consulta – a fronte di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale con riguardo alle disposizioni regolamentari interne – ha negato la propria giurisdizione «facendo leva ora sulla non assimilabilità dei regolamenti [degli organi costituzionali] ai comuni regolamenti statali, ora sulla impossibilità di riconoscere ad essi la natura di “atti con forza di legge”». In questo senso si veda, da ultimo, C. cost., n. 237/2022 (su cui *infra*, in questo §), che ha escluso di poter ricomprendere tra gli “atti aventi forza di legge” ex art. 134 Cost. i regolamenti minori delle Camere, ricavandone l’inammissibilità delle questioni incidentali di legittimità costituzionale sollevate sugli stessi. Come nota P. PERLINGIERI, *Funzione giurisdizionale e Costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, 222, dunque, la Consulta interpreterebbe l’art. 134 Cost. ravvisandovi dei limiti formali alla sua competenza. Più esattamente, l’espressione «atti con forza di legge» sarebbe intesa nel senso di limitare il suo sindacato ai soli atti «manifestazione della potestà legislativa secondo l’art. 70 Cost.», risultando così insindacabili i regolamenti degli organi costituzionali, nonostante si tratti di atti (direttamente o indirettamente) fondati in Costituzione, che dovrebbero perciò essere subordinati a essa.

¹⁷ A proposito degli *interna corporis* degli organi costituzionali la dottrina è amplissima. Per un inquadramento, si rinvia, tra gli altri, a: G. BERTOLINI, *Appunti sull’origine e sul significato originario della dottrina degli “interna corporis”*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente. Vol. 5: Le Camere. Istituti e procedure*, Vallecchi, Firenze, 1969, 25 ss.; G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enc. giur.*, XVII, Ist. enc. it. Treccani, Roma, 1989, 1 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999, 232-255. Sul concetto di *interna corporis*, cfr. C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Cedam, Padova, 1934, 347 ss. e riferimenti bibliografici ivi indicati. A proposito dell’insindacabilità esterna di tali atti, può richiamarsi C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, 520, per il quale «dall’autonomia costituzionale delle camere nonché dal principio della separazione dei poteri si fa derivare l’insindacabilità degli atti delle camere stesse, che si comprendono nella categoria dei c.d. *interna corporis*». Non essendo possibile in questa sede soffermarsi diffusamente sul “sottofondo ideologico” sotteso alla teorizzazione degli *interna corporis* come atti esclusi da ogni sindacato esterno (compreso quello della Corte costituzionale) e perciò riservati all’esclusiva cognizione degli organismi interni di autodichia, basti qui osservare che la nozione stessa di “*interna corporis*” tradi-

camente ritenuto di essere gli unici soggetti legittimati a compiere un controllo di costituzionalità diffuso sugli atti normativi interni, ravvisando nella loro disapplicazione lo strumento tramite cui reagire all'eventuale contrasto con la Carta fondamentale¹⁸.

Emerge la difficoltà di conciliare un tale sistema con i principi generali che informano il controllo di costituzionalità nel nostro ordinamento, fondato sull'unicità della giurisdizione costituzionale, secondo quanto sancito dalla stessa Consulta con sentenza 9 marzo 1957, n. 38, ove si è ritenuto indubbio «che l'art. 134 della Costituzione abbia istituito la Corte costituzionale come unico organo della giurisdizione costituzionale»¹⁹.

Nondimeno, il sindacato diffuso di costituzionalità operato dai fori domestici sembrerebbe aver trovato l'avallo di C. cost., n. 237/2022²⁰ (sentenza per l'appunto richiamata dal Consiglio di garanzia nella decisione che qui si segnala), per la quale il giudizio sulla legittimità delle norme interne, anche quanto alla conformità al parametro costituzionale, spetterebbe necessariamente agli organismi di autodichia²¹.

È allora significativo che si parli, nella decisione del Consiglio di garanzia, di «fonti normative “interne”»²².

Al fondo risiederebbe la collocazione di «tutte le fonti normative “interne”»²³ in un «rapporto di separazione di competenza rispetto alla legge»²⁴, da cui l'impossibilità di qualificarle come atti aventi forza di legge²⁵ e la loro

sce una – non tramontata – concezione rigida della separazione dei poteri (intesi come altrettanti corpi sovrani, veri e propri ordinamenti a sé), che ha storicamente portato a ritenere l'eventuale sindacato del potere giudiziario sulle attività interne degli organi costituzionali come «un'inammissibile interferenza»: P. VIRGA, *Sindacato sugli «interna corporis» e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 4, 1959, 994. Su questi profili, riguardanti le interconnessioni tra *interna corporis*, autodichia e concezione rigida, «soggettivo-organica», del principio della separazione dei poteri (congiuntamente a un intendimento assoluto della sovranità delle Camere e, in termini generali, degli organi costituzionali), sia consentito rinviare a V. CAMPIGLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 31 ss.

¹⁸ Su questo profilo si sofferma diffusamente A. LO CALZO, *Regolamenti parlamentari “minori” e sindacato di legittimità costituzionale*, cit., 248 ss.

¹⁹ C. cost., 9 marzo 1957, n. 38, pt. 2 del “*Considerato in diritto*”.

²⁰ Cfr. in part. il pt. 5.2.5 del “*Considerato in diritto*” della sentenza.

²¹ I quali «sono così chiamati ad esercitare (anche) un sindacato diffuso di costituzionalità», come rilevato da N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, cit., 12.

²² Pt. 1, “*Svolgimento del processo*”.

²³ Pt. 1, “*Svolgimento del processo*”.

²⁴ A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 355.

²⁵ Per S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti con forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1981, 1125, ponendosi le due fonti in rap-

esclusione (persino) dall'ambito di applicazione dell'art. 134 Cost., relativo agli atti assoggettabili al sindacato della Corte costituzionale: verrebbe in gioco un *ordinamento separato* (quello della singola Camera parlamentare).

Certo, non si può trascurare come, nel medesimo passaggio, il Consiglio di garanzia si affretti a precisare che si tratterebbe di norme interne «solo in senso classificatorio», ma è quantomeno da chiedersi se questa specificazione non serva unicamente a giustificare a parole un sistema che si fonda tutt'oggi su un sostanziale «corto circuito»²⁶.

Per mostrare in cosa consista il «corto circuito», basti riflettere sui contenuti della sentenza – anch'essa richiamata dalla decisione in commento – 9 maggio 2014, n. 120²⁷.

Con tale pronuncia il giudice delle leggi ha negato la natura di «norme interne» ai regolamenti parlamentari, riconoscendoli quali fonti dell'ordinamento generale, «produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali»²⁸. Dopo il passaggio appena ricordato, tuttavia, la Corte ha proseguito («come se nulla fosse»²⁹) osservando che la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare non attiene soltanto all'autonomia normativa, «ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari «e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare» (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981)»³⁰.

Così, benché i regolamenti parlamentari siano fonti dell'ordinamento generale, da interpretare secondo i canoni comunemente ammessi, non è pos-

porto di separazione di competenza, non sarebbe neppure sostenibile una loro comune sottoposizione alla Costituzione. Il dato gerarchico connesso alla subordinazione, infatti, verrebbe meno in presenza della separazione di competenza, che non consentirebbe alcuna 'comunicabilità' tra fonti.

²⁶ L'espressione è di M. MANETTI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere di auto-normazione*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2022, 540, la quale riferisce il «corto circuito» proprio alla pronuncia della Corte costituzionale 9 maggio 2014, n. 120, su cui ci si sofferma *infra*, nel presente paragrafo.

²⁷ Fra i molti commenti, v.: F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2014, 2091 ss.; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, *ivi*, 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, *ivi*, 2110 ss.; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi*, n. 2, 2014, 1 ss.; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, *ivi*, n. 10, 2014, 1 ss.; R. IBRIDO, *In direzione ostinata e contraria. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 1 ss.; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 1, 2015, 1 ss.

²⁸ C. cost., n. 120/2014, pt. 4.2 del «Considerato in diritto».

²⁹ M. MANETTI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere di auto-normazione*, cit., 541.

³⁰ C. cost., n. 120/2014, pt. 4.3 del «Considerato in diritto».

sibile all'esterno del Parlamento verificare l'effettiva osservanza di tali canoni. Viene meno la sottoposizione delle Camere alle disposizioni costituzionali che le riguardano, giacché, come osservato in dottrina, la fonte del loro potere regolamentare non risiederebbe nell'art. 64 Cost., ma nell'«autonomia politica [...] che su quelle disposizioni è destinata a prevalere»³¹. Al punto da comportare che gli unici soggetti ammessi a giudicare della legittimità delle norme interne – nel nostro caso, quelle disciplinanti i vitalizi – siano essi stessi espressione dell'autonomia politica delle Camere: i fori domestici, composti da deputati e senatori³².

L'insindacabilità esterna – financo da parte della Corte costituzionale – della disciplina regolamentare in tema di vitalizi non darebbe luogo, allora, a delle «fonti normative “interne”» solo «in senso classificatorio», come pure affermato dal Consiglio di garanzia³³. Al contrario, farebbe sopravvivere delle norme ancora *realmente interne*, separate dall'ordinamento generale.

3. (*Segue*) La decisione del Consiglio di garanzia: analisi testuale

Quanto detto mostra che l'intera decisione del Consiglio di garanzia si è retta su un presupposto – l'esclusiva legittimazione del foro domestico a scrutinare la conformità a Costituzione delle norme interne – che, sebbene riconosciuto anche dal giudice delle leggi, appare in sé criticabile.

Procedendo adesso nell'analisi delle argomentazioni del Consiglio di garanzia, esso richiama anzitutto la propria pregressa decisione parziale n. 253

³¹ M. MANETTI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere di auto-normazione*, cit., 542.

³² Presso la Camera dei deputati, il foro domestico di primo grado, ossia la Commissione giurisdizionale, è nominata dal Presidente della Camera e composta da sei membri sorteggiati da un elenco di deputati in carica, in possesso di determinati requisiti professionali, consistenti nell'essere «magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; professore universitario in materie giuridiche; avvocato; avvocato dello Stato o procuratore presso l'Avvocatura dello Stato, anche a riposo» (art. 3, c. 6, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera). Per il secondo grado è invece competente il Collegio d'appello, costituito da cinque deputati sorteggiati con lo stesso metodo e in possesso dei medesimi requisiti (art. 6, c. 1-ter, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera). Al Senato, la Commissione contenziosa è formata da tre senatori, nominati dal Presidente del Senato, che siano magistrati, professori ordinari o associati in materie giuridiche, avvocati o avvocati dello Stato. Per i contenziosi con i dipendenti, la Commissione è integrata da un consigliere parlamentare e da un dipendente scelto dal Presidente del Senato. Nel caso invece di ricorsi coinvolgenti terzi, la Commissione è integrata da due membri, scelti dal Presidente del Senato tra i magistrati a riposo delle supreme magistrature ordinaria e amministrativa, professori ordinari in materie giuridiche e avvocati dopo vent'anni di esercizio. Il Consiglio di garanzia è formato da cinque senatori, nominati anch'essi dal Presidente del Senato, sentito il Consiglio di Presidenza, con gli stessi requisiti previsti per i membri della Commissione contenziosa. I senatori che compongono i fori domestici di primo e secondo grado rimangono in carica per tutta la legislatura, a ulteriore conferma del legame con l'organo costituzionale dei cui atti sono chiamati a giudicare. Per le informazioni concernenti la composizione degli organismi di autodichia del Senato, si rinvia al sito istituzionale www.senato.it.

³³ Pt. 1, “*Svolgimento del processo*”.

del 2022, con la quale aveva giudicato irrazionale³⁴ il criterio di calcolo degli assegni vitalizi di cui alla delibera n. 6 del 2018³⁵. È altresì richiamata una seconda decisione parziale del 16 febbraio 2023, n. 268, che aveva stabilito la doverosa corresponsione degli arretrati³⁶.

Dopo aver ribadito l'irrazionalità della misura di ricalcolo definita nella delibera n. 6/2018, nella decisione n. 272/2023 il foro domestico sancisce la temporaneità (anziché perpetuità) della riduzione prevista dalla delibera (ri-determinata, come si vedrà, secondo il metodo di calcolo dettato dal medesimo Consiglio di garanzia).

È richiamato il parere del Consiglio di Stato reso nell'adunanza del 26 luglio 2018³⁷, che aveva evidenziato la necessità, per un intervento sui vitalizi, di rispettare i parametri costituzionali, potendo incidere sull'affidamento degli *ex* parlamentari al mantenimento della condizione giuridica maturata «solo allorché la nuova disciplina [fosse stata] razionale e non arbitraria, non pregiudic[ando] in modo irragionevole la situazione oggetto dell'intervento e sussist[endo] una causa normativa adeguata e giustificata

³⁴ Ritenendola «assimilabile quasi ad un errore in un'operazione matematica», come riporta il Consiglio di garanzia nella decisione n. 272/2023 in commento (pt. 4, “*Svolgimento del processo*”).

³⁵ In quella sede, infatti, il Consiglio di garanzia, dopo aver riconosciuto, sul piano sostanziale, l'irrazionalità della delibera n. 6/2018 aveva esortato il Consiglio di Presidenza a intervenire. Tuttavia, poiché il necessario annullamento del comma 2 dell'art. 1 della delibera (riguardante i criteri di determinazione delle prestazioni per gli *ex* senatori ricalcolate con il metodo contributivo) avrebbe causato una lacuna ostativa all'esecuzione del nuovo trattamento previdenziale *tout court*, lo stesso Consiglio di garanzia, al fine di assicurare la continuità nella regolamentazione interna, sostituendosi «alla discrezionalità del legislatore interno» (E.M. PLATANIA, *Vitalizi traditi*, cit., 98), aveva proposto un diverso metodo di calcolo. Prendendo spunto dalla legge della Regione Sicilia 28 novembre 2019, n. 19, sul trattamento previdenziale dei consiglieri regionali, il Consiglio di garanzia aveva più esattamente statuito che l'ammontare delle prestazioni fosse ricalcolato con metodo integralmente contributivo, avendo riguardo a criteri anagrafici riferiti al 1° gennaio 2019, o a data successiva per i parlamentari ancora in carica, escludendosi così applicazioni retroattive (Cons. gar., n. 253/2022, pt. 5 dei “*Motivi della decisione*”). Ciò, attesa l'individuazione del coefficiente di età più vantaggioso da adottare ai fini del ricalcolo, avrebbe determinato l'obbligo di restituzione delle somme (i cosiddetti “arretrati”) da percepire a seguito del nuovo coefficiente anagrafico. Il foro domestico ipotizza, per tale eventualità, una modifica dell'efficacia della propria decisione, al pari di quanto fatto da C. cost. n. 10 del 2015, escludendone una portata retroattiva. Tuttavia, come pure notato dal Consiglio di garanzia in quella decisione, i criteri di calcolo individuati dal Consiglio di Presidenza sarebbero sfuggiti alla censura di illegittimità se la riduzione fosse stata limitata nel tempo; pertanto, il foro domestico (prima di sollevare questione di legittimità costituzionale sull'appropriatezza della delibera del Consiglio di Presidenza – quale regolamento “minore” – come fonte per disciplinare la materia previdenziale) concludeva statuendo che la riduzione di cui alla delibera n. 6/2018 non fosse più applicabile *ex nunc* e che il precedente metodo di calcolo venisse sostituito da quello indicato nella decisione stessa (pt. 8 dei “*Motivi della decisione*”).

³⁶ Ossia le differenze tra le somme percepite a partire dal 2019 (in applicazione della delibera n. 6/2018) e quelle che sarebbero spettate ai singoli applicando l'ulteriore meccanismo di calcolo (più favorevole) indicato dal foro domestico con la decisione n. 253 del 2022 (v. nt. precedente).

³⁷ Cons. St., Sez. I, 26 luglio 2018, n. 2016.

da un'inderogabile esigenza di intervenire o da un interesse pubblico generale»³⁸.

Inoltre, si fa riferimento ai dibattiti svoltisi presso il Consiglio di Presidenza prima dell'adozione della delibera, tra cui in particolare l'audizione resa il 19 settembre 2018 dal professor Tito Boeri in qualità di Presidente dell'INPS. Secondo quanto evidenziato da Boeri, il fatto che le regole in tema di vitalizi fossero state, sin dall'origine, introdotte dal Parlamento «in regime di autodichia, vale a dire in totale autonomia, senza contemplare una valutazione di giudici esterni» aveva finito per «mettere in piedi un sistema insostenibile»³⁹. L'insostenibilità sarebbe derivata dall'insufficienza dei contributi versati a coprire le spese per i vitalizi, nonché da una scarsa trasparenza delle regole definite in autonomia dal Parlamento⁴⁰, in violazione del «patto intergenerazionale»⁴¹ su cui si regge il sistema pensionistico.

In questo quadro – osserva tuttavia il Consiglio di garanzia nella decisione n. 272/2023 – la reiterata omissione di un'accurata verifica della metodologia da applicare per procedere al ricalcolo degli importi aveva condotto il Consiglio di Presidenza, nell'adottare la delibera n. 6/2018, «ad una riduzione dei vitalizi secondo un criterio di cui si è denunciata la palese irrazionalità»⁴².

³⁸ Cons. St., Sez. I, n. 2016/2018, pt. 7 relativo al “*Secondo quesito: i profili di costituzionalità*”. Questo passaggio del parere è richiamato dal Consiglio di garanzia al pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

³⁹ Il passaggio dell'audizione di Boeri è riportato dal Consiglio di garanzia al pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

⁴⁰ Come rilevato da Boeri nella propria audizione (v. quanto riportato dal Consiglio di garanzia nella decisione in commento, pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”), su questo piano incide anche il fatto che, a differenza di quanto avviene per i rapporti contributivi ordinari, nel caso dei deputati e dei senatori l'ente responsabile di erogare le indennità di carica sia lo stesso deputato a erogare gli assegni previdenziali. Con il risultato che la quota di contributi a carico della Camera o del Senato non viene effettivamente versata, né accantonata a bilancio. Questa scelta contabile ha storicamente comportato che le spese relative al trattamento previdenziale dei parlamentari rimanessero implicite e non quantificabili sino all'effettivo pensionamento.

⁴¹ Anche questo riferimento è operato da Boeri nella propria audizione, come riportato nella decisione n. 272/2023 del Consiglio di garanzia al pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”. Il vincolo della solidarietà intergenerazionale, peraltro, è espressamente evocato anche all'art. 3, c. 3, TUE. Riflette sulla sorte pensionistica delle generazioni future, alla luce del principio di solidarietà, M. CINELLI, *Dinamiche demografiche e prospettive del welfare in Italia: le problematiche*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 3, 2019, 305 ss. Per alcune riflessioni critiche su questi temi, I. CIOLLI, *Garantire le pensioni alle generazioni future: le aporie della solidarietà intergenerazionale e le responsabilità della politica*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 3, 2022, 479 ss., secondo cui la previdenza sarebbe «per definizione» «il frutto di una forma di solidarietà tra generazioni di lavoratori e generazioni di pensionati» (*ivi*, 486) e «le eventuali esigenze e pretese giuridiche» delle generazioni future devono contemperarsi con quelle della generazione attuale, con la precisazione che un simile «bilanciamento troverebbe come limite proprio la dignità sociale che spetta agli attuali consociati» (*ivi*, 484).

⁴² Pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

Così, sebbene il rinvio a generali esigenze di contenimento della spesa pubblica sotteso all'intervento in esame (secondo quanto sottolineato nel parere del Consiglio di Stato e nell'audizione di Boeri) avrebbe pur potuto consentire, almeno in linea teorica, un'introduzione retroattiva della riduzione in via perpetua⁴³, il foro domestico ritiene che, ai fini del giudizio in oggetto, tale misura di ricalcolo non possa che operare in via temporanea.

Interessano soprattutto le argomentazioni addotte per giustificare una simile conclusione, consistenti non solo in una (peraltro non meglio specificata) «valutazione complessiva» della vicenda, ma soprattutto nella considerazione circa la possibilità per il foro domestico di «sostituirsi ad organi direttamente o indirettamente rappresentativi, sì da divenire non più giudice della materia, ma legislatore di essa»⁴⁴.

Come rileva il Consiglio di garanzia, «gli interessi e valori coinvolti dalla fattispecie in esame richiedono un giudizio di bilanciamento che è di natura “politica” nella sua accezione più alta quale gestione degli affari pubblici di una comunità, gestione che in una democrazia deve essere affidata ad una “entità” che sia comunque riconducibile alla volontà popolare»⁴⁵. In effetti, il ricalcolo dei vitalizi degli *ex* parlamentari pone la questione dei limiti delle misure propriamente retroattive, destinate a sacrificare l'altrui aspettativa, richiedendo un bilanciamento coerente con la cornice costituzionale⁴⁶.

Ebbene – prosegue il foro domestico, in quello che rappresenta forse il passaggio più significativo della decisione – «[n]on può tacersi che se questo contenzioso, in assenza dell'autodichia, si fosse svolto davanti alle giurisdizioni di diritto ordinario, il giudice avrebbe rinviato all'organo deliberante il compito di integrare l'originaria delibera conformandosi al giudicato, salvo il successivo giudizio di ottemperanza in caso di inadempimento»⁴⁷. Nondimeno, e visto che nel caso di specie le sedi opportune (il Consiglio di Presidenza o il Parlamento) non hanno provveduto alla verifica della metodologia di calcolo, il foro domestico si richiama alla natura provvisoria del metodo per il calcolo dei vitalizi che esso stesso aveva proposto nella propria prece-

⁴³ Come è stato riconosciuto da C. cost., 23 marzo 2021, n. 44 (con cui è stata dichiarata incostituzionale la l.r. Sicilia 28 novembre 2019, n. 19, limitatamente alla parte in cui declinava nelle forme di una riduzione di durata temporanea il ricalcolo imposto a regime dai principi fondamentali della normativa statale, di cui alla legge di bilancio 2019), che lo stesso Consiglio di garanzia richiama, sempre al pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

⁴⁴ Pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

⁴⁵ Pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

⁴⁶ Per un'analisi di nozione, fondamento e presupposti del bilanciamento A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, II, t. II, Giuffrè, Milano, 2008, 185 ss.

⁴⁷ Pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

dente decisione n. 253 del 2022⁴⁸. Con la precisazione che, trattandosi di un metodo introdotto dal foro domestico, anziché definito dal Consiglio di Presidenza o dal Parlamento, «tale metodo non può che sopravvivere fin quando non sopravviva la legislatura a cui questo Consiglio di garanzia pertiene»⁴⁹.

Di conseguenza, la delibera n. 6/2018 è annullata a far data dal 13 ottobre 2022, contestualmente stabilendosi che dal 1° gennaio 2019 sino al 12 ottobre 2022 i trattamenti previdenziali siano erogati secondo il criterio provvisorio indicato dal Consiglio di garanzia, mentre dal 13 ottobre 2022 l'erogazione riprenda secondo i modelli di calcolo antecedenti alla delibera stessa.

4. Le persistenti criticità

Residuano almeno due nodi critici, su cui conviene soffermarsi.

In primo luogo, si denota una commistione tra il ruolo ricoperto dal foro domestico in qualità, rispettivamente, di «giudice della materia» e di «legislatore di essa»⁵⁰.

Il Consiglio di garanzia, infatti, dopo aver esplicitamente affermato che «gli interessi e valori coinvolti dalla fattispecie in esame richiedono un giudizio di bilanciamento che è di natura “politica”», quale «gestione degli affari pubblici di una comunità» che in una democrazia «deve essere affidata ad una “entità” che sia comunque riconducibile alla volontà popolare», perviene a dettare esso stesso il criterio di calcolo, ancorché circoscrivendolo alla durata della legislatura «a cui questo Consiglio di garanzia pertiene»⁵¹.

Quest'ultima affermazione, a ben vedere, lungi dal limitare l'intromissione nella sfera del politico da parte dell'organismo di autodichia, diviene una spia della strutturale embricazione tra foro domestico e legislatura.

Del resto, gli organismi di autodichia di Camera e Senato sono composti da deputati e senatori, nominati dal Presidente della Camera e da quello del Senato, e rimangono in carica esattamente per la durata della legislatura. Il che potrebbe far presumere che essi siano in qualche modo legati agli indirizzi politici portati avanti dall'organo costituzionale di cui fanno parte e dei cui atti sono chiamati a decidere. In questa prospettiva, il foro domestico

⁴⁸ Richiamata in apertura del paragrafo; per il metodo di calcolo introdotto da tale decisione, che aveva ritenuto «doveroso individuare nell'ordinamento un plausibile frammento normativo, che pot[tesse] ritenersi applicabile alla fattispecie» (Cons. gar., n. 253/2022, pt. 5 dei “*Motivi della decisione*”), v. in part. *supra*, nt. 35.

⁴⁹ Pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

⁵⁰ Pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

⁵¹ Pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

non potrebbe mai essere – e apparire⁵² – realmente terzo, aleggiando «l'ombra dell'immedesimazione organica»⁵³.

In secondo luogo, rimane aperta la questione dell'opportunità di una disciplina per via legislativa della materia dei vitalizi.

Sul punto, la pronuncia n. 237/2022 della Corte costituzionale aveva operato un significativo parallelismo (funzionale) con quanto previsto dall'art. 69 Cost. in tema di indennità parlamentare⁵⁴, mettendo in luce i vantaggi che potrebbero derivare dall'opzione legislativa⁵⁵. Tra di essi, la scrutinabilità dell'atto normativo da parte della stessa Corte costituzionale e l'omogeneità della disciplina concernente lo *status* di parlamentare⁵⁶.

Per il rilievo di questi profili, la dottrina⁵⁷ ha evidenziato l'insufficienza della «mera preferenza, priva di ulteriori specificazioni» a favore della legge quale fonte di disciplina del trattamento di quiescenza dei parlamentari;

⁵² Come affermato, *ex multis*, da C. cost., 8 giugno 1981, n. 100, il dettato costituzionale richiede, rispetto ai giudici, «che non possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza e imparzialità nell'adempimento del loro compito. I principi anzidetti sono quindi volti a tutelare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione» (pt. 7 del «*Considerato in diritto*»). Pure la Corte EDU richiama frequentemente il principio secondo cui «*justice must not only be done; it must also be seen to be done*». Tra le altre, Corte EDU, 17 gennaio 1970, *Delcourt c. Belgio* e 15 ottobre 2009, *Micallef c. Malta*, nonché, con specifico riferimento al concetto di «apparenza di indipendenza», Corte EDU, 15 settembre 2015, *Tsanova-Gecheva c. Bulgaria*, § 106 e Corte EDU, Gr. Cam., 6 novembre 2018, *Ramos Nunes De Carvalho e Sá c. Portogallo*, § 144. Sul principio di apparenza si è espresso anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con raccomandazione del 17 novembre 2010 (*Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*, in www.coe.int), ponendo l'accento sulla fiducia che il servizio della giustizia deve ingenerare nei confronti degli amministratori. In tema, per tutti, S. MIRATE, *L'indipendenza e l'imparzialità del giudice amministrativo. Un'analisi problematica fra diritto interno e giurisprudenza CEDU*, in G. PIPERATA, A. SANDULLI (a cura di), *Le garanzie delle giurisdizioni. Indipendenza e imparzialità dei giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 70 ss.

⁵³ S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in www.diritti.comparati.it, 25 luglio 2019, 4.

⁵⁴ Giacché la Corte configura i vitalizi come una «componente essenziale del trattamento economico del parlamentare», che «contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla relativa funzione, scongiurando il rischio che lo svolgimento del *munus* parlamentare, che talora si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell'eletto, possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale»: C. cost., n. 237/2022, pt. 5.2.4 del «*Considerato in diritto*».

⁵⁵ Il che, peraltro, non precluderebbe che le norme regolamentari possano integrare e completare la disciplina di legge, secondo un modello di riserva di legge che potrebbe eventualmente ritenersi anche necessariamente relativa a favore delle fonti di autonomia parlamentare. Sul punto, E. GIANFRANCESCO, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative: fondamento costituzionale, fonti di disciplina e strumenti di tutela*, cit., 1224.

⁵⁶ C. cost., n. 237/2022, pt. 5.2.4 del «*Considerato in diritto*».

⁵⁷ E. GIANFRANCESCO, «*Vorrei e non vorrei*», cit., da cui i due successivi virgolettati riportati nel testo.

«una sorta di auspicio ma nulla di più», che tradisce la volontà di non superare l'impostazione tradizionale della “concorrenza alternativa tra regolamento e legge” nella disciplina dei vitalizi⁵⁸.

L'auspicio è adesso reiterato dal Consiglio di garanzia⁵⁹, in un *obiter dictum* incisivamente posto in chiusura della decisione. Qui, dopo aver ricordato come «la Corte costituzionale abbia affermato che spetta al Parlamento la scelta della fonte più congeniale per la normazione *de qua*», il foro domestico evidenzia che «è proprio l'affermata natura provvisoria della soluzione di calcolo introdotta che impone di riaffidare la materia al Parlamento».

In questo modo, anziché porre fine alla dibattuta vicenda sul ricalcolo dei vitalizi, il Consiglio di garanzia sembra invero (ri)aprirli, almeno sul piano dell'auspicato intervento legislativo in materia.

A supporto, è altresì svolto un raffronto con la disciplina dei vitalizi dei consiglieri regionali⁶⁰, la cui «rideterminazione del trattamento previdenziale» – sottolinea il foro domestico – «è stata prevista con legge dello Stato». Sono qui indicative le parole pronunciate dall'organismo di autodichia, al quale appare «non ragionevole che una riformulazione definitiva del trattamento sia per i soli parlamentari il frutto di una decisione giudiziaria». Allo stesso tempo, forse per la confusione tra il ruolo di giudice e legislatore che viene a determinarsi (in esito a una disciplina «frutto di una decisione giudiziaria»), il Consiglio di garanzia avverte la necessità di specificare come la propria decisione non possa comunque «pregiudica[re] l'assunzione di un nuovo provvedimento che, in modo razionale, ben bilanciando l'aspettativa legittima degli *ex* parlamentari con l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, giunga ad una riduzione permanente dei vitalizi».

⁵⁸ Secondo la ricostruzione offerta dal parere del Consiglio di Stato n. 2016/2018, che aveva ravvisato «un'indicazione di fondo nei sensi dell'operatività di una concorrenza alternativa tra legge ordinaria e regolamento interno, ovvero che spetti, in sostanza, alla discrezionalità delle Camere l'opzione per l'una o per l'altra fonte». È però da precisare che il Consiglio di Stato, nel medesimo parere (di seguito al passaggio di cui si è appena dato conto), riteneva non fosse comunque preclusa neppure la diversa possibilità di una «concorrenza cumulativa facoltativa, che riservi in tesi alla legge i termini generali ed i criteri di calcolo del trattamento, rimettendone al regolamento – alla stessa stregua di quello che la legge n. 1261 del 1965 prevede per le “indennità” – la concreta quantificazione» (pt. 3 sul “*Primo quesito: l'idoneità della fonte*”). Sull'«intarsio» tra legge e regolamento parlamentare» v. N. LUPU, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2017, 2 ss.

⁵⁹ Pt. 1, “*Motivi della decisione*” (da cui sono tratti tutti i virgolettati di seguito riportati nel testo).

⁶⁰ Rispetto ai quali viene in rilievo la l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), che, come noto, all'art. 1, c. 965 ha imposto alle regioni, ai fini del coordinamento della finanza e del contenimento della spesa pubblica, di provvedere alla rideterminazione con metodo contributivo dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già maturati e in corso di erogazione, nei confronti di coloro che abbiano rivestito la carica di presidente della regione, consigliere regionale o assessore regionale.

In queste parole si avverte, una volta di più, la labilità del confine tra foro domestico quale “giudice” e quale “legislatore” e, conseguentemente, le (almeno potenziali) disparità di trattamento che la disciplina per via regolamentare della materia – così riservata alla cognizione esclusiva degli organismi di autodichia – determina. Ci si riferisce, in particolare, alla pienezza dei parametri di legittimità utilizzabili dal giudice comune nello scrutinio della legge, di più problematica applicazione da parte degli organi di autodichia delle Camere⁶¹.

5. Conclusioni: l’esigenza di un intervento normativo in materia di vitalizi che consenta di superare l’idea stessa di una “giustizia domestica”

La vicenda dei vitalizi parlamentari che ha portato alla decisione n. 272/2023 del Consiglio di garanzia del Senato restituisce l’immagine di «giudici non giudici o, meglio, in taluni casi, giudici “politici”»⁶², contigui all’interesse dell’organo costituzionale (e incardinati in esso). Un ‘giudice’ – il Consiglio di garanzia – che per suo stesso riconoscimento «pertiene» a una certa legislatura.

Al contempo, la riconduzione dei regolamenti minori in materia di vitalizi alle fonti escluse dal giudizio della Corte costituzionale *ex art.* 134 Cost. pone in pericolo l’unità ordinamentale, sottraendo le Camere – quali ordinamenti “separati” da quello generale⁶³ – alla legalità costituzionale.

A rinsaldare una simile separazione contribuirebbe pure la mancanza di trasparenza della disciplina normativa interna sui vitalizi. Tema, questo, che emerge solo marginalmente nella decisione in commento⁶⁴, ma che può essere criticato osservando come il principio di trasparenza nei rapporti econo-

⁶¹ Rileva questo profilo di criticità E. GIANFRANCESCO, “*Vorrei e non vorrei*”, cit., 2700.

⁶² A. SANDULLI, *L’insostenibile leggerezza dell’autodichia degli organi costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2018, 93.

⁶³ Nel carattere della separatezza si ravvisa, invero, il principale nodo critico. Si intende dire che l’autonomia organizzativa delle Camere e la capacità di autonormarsi per regolare la propria attività non dovrebbero implicare alcunché sotto il profilo del rapporto con l’ordinamento comune, il cui diritto dovrebbe poter trovare applicazione anche nell’ordinamento interno. Così la dicotomia “esterno” - “interno” assumerebbe «un significato puramente descrittivo, tendente a mettere in evidenza la disciplina giuridica di settori diversi»: G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007, 72. Viceversa, allo stato, la separatezza dell’ordinamento interno delle Camere impedisce che la Costituzione – come norma fondamentale dell’ordinamento generale – possa trovare piena applicazione. Così intesa, la separatezza «risulta essere contraria ai principi istituzionali che innervano l’odierna forma di Stato» (*ivi*, 70) ed è anzi la stessa Costituzione repubblicana che «non ammette né siffatta separatezza, né, tanto meno, che gli ordinamenti infrastatali costituiscano altrettante monadi affatto impermeabili rispetto all’ordinamento statale» (*ivi*, 117).

⁶⁴ Pt. 1 dei “*Motivi della decisione*”.

mici possa ben trovare applicazione all'interno delle Camere senza ledere né le prerogative né le funzioni parlamentari⁶⁵.

Questi dati si collocano in un quadro complessivo in cui «non solo l'autonomia contabile delle Camere, ma in generale anche gli altri istituti di autonomia parlamentare – come l'autodichia e le immunità parlamentari – sono stati spesso utilizzati in modo non responsabile, diventando sinonimo di beneficio non giustificato»⁶⁶, così alimentando il fenomeno dell'«antipolitica»⁶⁷.

Forse, a dover essere passata sotto revisione critica è l'idea stessa di una giustizia “domestica”.

Proprio il carattere domestico e interno del foro, composto da deputati e senatori, infatti, desta un sospetto di parzialità⁶⁸ dell'organismo decidente che risulta inaccettabile se si muove dai principi di terzietà, imparzialità e indipendenza che connotano lo statuto costituzionale di giudice. Si consideri che i componenti degli organi d'autodichia potrebbero aver partecipato in aula a voti concernenti scelte sulle quali doversi pronunciare, in un secondo momento, in sede contenziosa.

⁶⁵ In questo senso V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi*, cit., 197. Ci si riferisce soprattutto ai casi in cui i regolamenti interni disciplinano determinati profili dei vitalizi in modo tale da ostacolarne in pratica (o renderne comunque più difficoltosa) la conoscibilità esterna. Si pensi alla scelta contabile operata dai regolamenti interni, segnalata da Boeri nella propria audizione (v. *supra* § 3), di attribuire al medesimo ente il compito di erogare le indennità di carica e gli assegni previdenziali, che ha comportato, nel corso del tempo, che le spese relative al trattamento previdenziale dei parlamentari non fossero effettivamente quantificabili sino al pensionamento. Eppure, non sembra che questa scarsa conoscibilità sia utile al funzionamento dell'organo parlamentare, potendo anzi ledere il buon andamento del sistema (dal punto di vista delle risorse complessivamente disponibili per i trattamenti economici post-mandato). Una maggiore trasparenza, oltretutto, guardando più in generale ai rapporti economici dei parlamentari (anche nella loro proiezione “futura”, successiva cioè all'espletamento del mandato), consentirebbe di individuare le ipotesi in cui – durante il mandato – ci sia il rischio che il parlamentare decida su questioni in conflitto di interessi (per più ampie valutazioni su questi temi E. D'ALTERIO, *La trasparenza dei differenti “volti” della politica: dagli organi di indirizzo politico ai partiti e movimenti*, in A. NATALINI, G. VESPERINI (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 55 ss.).

⁶⁶ V. DE SANTIS, *op. cit.*, 199.

⁶⁷ Riflette su tale fenomeno, quale «etichetta sotto cui si usa racchiudere la crisi dei partiti politici e il movimento di opinione pubblica volto a criticare le prerogative spettanti a chi è chiamato ad esercitare funzioni di rappresentanza politica», chiedendosi in particolare se esso non sottenda un vero e proprio «mutamento della coscienza sociale», N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum Quad. cost.*, n. 11, 2017, 1.

⁶⁸ Come nota G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere (specie in tema di “vitalizi”)*, cit., 281, «[a]gli occhi del cittadino elettore, l'idea che si esprima sulle doglianze dell'ex parlamentare (o dei suoi congiunti) un organo composto da deputati o senatori in carica può sembrare affetta da un sospetto – più politico che giuridico – di scarsa obiettività».

Ai profili di criticità generali sopra tratteggiati se ne aggiunge un altro di carattere procedurale, connesso al tema della ragionevole durata del giudizio⁶⁹. Vengono in rilievo le ipotesi in cui siano gli stessi fori domestici a dilatare le tempistiche procedurali, il che, per le caratteristiche strutturali dell'autodichia delle Camere, potrebbe anche essere imputabile a condizionamenti di tipo politico. Non è un caso che in pendenza dei ricorsi degli *ex* parlamentari in materia di vitalizi sia stato denunciato con forza⁷⁰ il rischio di un'«ingiustificata dilatazione dei tempi previsti dai regolamenti per arrivare a sentenza», «senza [...] una qualche fondata giustificazione giuridica», semplicemente sulla base «di una scelta politica» dei componenti degli organismi di autodichia⁷¹.

Tutti questi nodi potrebbero essere superati mediante l'introduzione di una disciplina legislativa in materia di vitalizi, giacché sulla legge potrebbe pronunciarsi il giudice esterno, in base al criterio di determinazione dei confini dell'autodichia dettato da C. cost., 13 dicembre 2017, n. 262⁷², per cui sarebbero attratti entro il perimetro della giustizia domestica (solo) gli ambiti oggetto del potere di autonormazione degli organi costituzionali.

⁶⁹ Rileva C. MARZUOLI, *Tutela e unità della giurisdizione. Autonomia e indipendenza*, in AA.VV., *Tutela dei diritti e «sistema» ordinamentale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, 356, che l'idea della ragionevole durata del giudizio è funzionale alla concreta resa della «giustizia» come servizio.

⁷⁰ A. FALOMI, Relazione «*Riformare l'Autodichia: giudici terzi e imparziali per un Parlamento libero e autorevole*», 21 dicembre 2020, reperibile all'indirizzo <https://www.ilparlamento.eu/wp-content/uploads/2020/12/autodichia.pdf>, da cui sono riprese le espressioni virgolettate (*ivi*, 3).

⁷¹ Ci si riferisce ai fatti riportati al § 1, circa le dimissioni di una parlamentare componente della Commissione contenziosa del Senato e la scelta del presidente della Commissione di astenersi, con conseguente dimissione dei membri supplenti e annullamento della convocazione dell'organo collegiale. Al riguardo, come osserva criticamente G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere (specie in tema di «vitalizi»)*, cit., 283, «le dimissioni – possibili e prevedibili in astratto – non possono divenire, in totale eterogenesi dei fini, uno strumento per allunga[re] in modo irragionevole la durata dei procedimenti».

⁷² Che ha ravvisato nell'autodichia lo «svolgimento dell'autonomia normativa» riconosciuta agli organi costituzionali, sull'assunto che siffatta autonomia «non si esauri[sca] nella normazione, bensì comprend[a] – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (pt. 7.3 del «*Considerato in diritto*»). Per la principale dottrina a commento della sentenza, v.: A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 87 ss.; M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei loro dipendenti*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2017, 2838 ss.; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, cit.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 24, 2017, 2 ss.; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, 204 ss.; G. BARCELLONA, *I «paradisi normativi» e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei «terzi»*, in *Forum Quad. cost.*, 31 marzo 2018; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Forum Quad. cost.*, 23 aprile 2018; R. IBRIDO, *«Il meglio deve ancora venire». La sentenza sull'autodichia e la «dissenting opinion» del giudice Amato*, in *www.diritti.comparati.it*, 22 gennaio 2018.

La materia dei vitalizi, se disciplinata per via legislativa, potrebbe così essere scrutinata dal giudice comune e sottoposta al sindacato di legittimità costituzionale *ex art. 134 Cost.* da parte della Consulta.

Tra l'altro, l'opzione legislativa, che consentirebbe – nei termini appena illustrati – di ricondurre alla giustizia comune e all'ordinamento generale l'intera materia dei vitalizi, appare da più parti auspicata (persino dal foro domestico).

Il criterio guida, che dovrebbe orientare in questa direzione, è l'assunto per cui ovunque, tantopiù in un ambito «politicamente pregnante e divisivo»⁷³ come quello del trattamento economico degli *ex* parlamentari, si impone il rispetto dei principi fondanti del nostro ordinamento giuridico. La storia, anche e forse primariamente la storia delle riforme (immaginando una futura riforma del sistema dei vitalizi-pensioni), del resto, altro non è che «tempo fornito di senso»⁷⁴ e il “senso” deve essere quello *costituzionale*.

⁷³ E.M. PLATANIA, *Vitalizi traditi*, cit., 112.

⁷⁴ U. GALIMBERTI, *L'età della tecnica e la fine della storia*, Orthotes, Napoli-Salerno, 2021, 6.