

TRATTAMENTO IL TRATTAMENTO ECONOMICO POST-MANDATO  
DEI MEMBRI DI ASSEMBLEE LEGISLATIVE: FONDAMENTO  
COSTITUZIONALE, FONTI DI DISCIPLINA E STRUMENTI DI TUTELA

EDUARDO GIANFRANCESCO\*

**Sommario**

1. Il trattamento economico dei parlamentari: un problema storico del diritto costituzionale italiano. – 2. Il riparto di competenze tra legge e regolamenti parlamentari. – 3. I vitalizi parlamentari e le prospettive “evolutive” dell’autodichia. – 3.1 Giudici in ca(u)sa propria: vitalizi e autodichia. – 3.2. Lo stato dell’arte della giurisprudenza costituzionale in tema di autodichia: dalla sent. n. 120 del 2014 alla sent. n. 262 del 2017. – 3.3. Alcune criticità specifiche della disciplina dell’autodichia. – 3.4. La “risposta” delle Sezioni Unite alla sent. n. 262 del 2017 della Corte costituzionale. – 4. I vitalizi e il riparto di competenze tra Stato e Regioni – 5. I vincoli costituzionali alla ridefinizione dei vitalizi (e dei trattamenti post-mandato in genere) – 6. Epilogo.

**Abstract**

*The essay analyzes some problems of economic treatment of former members of parliamentary assemblies (Parliament and regional Councils) in the Italian experience, from a constitutional perspective. The theme is framed in the historical constitutional context and then focused for what concerns relevant sources of law: law (also with reference to the state-regional dimension); different kinds of rule of orders of parliamentary Chambers. Peculiar attention is dedicated to the theme of judicial protection of rights, especially for what concerns internal bodies of Chambers as “judges” in this matter, as (yet) justified by recent decisions of Italian Constitutional Court. The essay deals with the problem of the substantive nature of these treatments, identifying in them a social security nature (even they are not pensions in a strict sense). From this nature arises a number of constitutional limits to reform measures of the treatments, particularly if they have retroactive effects.*

**Suggerimento di citazione**

E. GIANFRANCESCO, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative: fondamento costituzionale, fonti di disciplina e strumenti di tutela*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell’Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia - Dipartimento di Giurisprudenza.  
Contatto: [eduardo.gianfrancesco@unimore.it](mailto:eduardo.gianfrancesco@unimore.it)

### 1. Il trattamento economico dei parlamentari: un problema storico del diritto costituzionale italiano

In una trattazione dedicata ai vitalizi e, in generale, ai trattamenti economici post-mandato dei parlamentari e dei consiglieri regionali nell'esperienza costituzionale recente prendere le mosse da un'analisi dedicata al periodo statutario potrebbe apparire una divagazione. Ciò per la semplice considerazione che un problema di tale genere nell'esperienza statutaria non si poneva. Una "pionieristica" proposta di istituzione di una *Cassa di previdenza speciale per gli ex-deputati, le loro vedove e gli orfani minorenni* avanzata nel rapido declino dell'esperienza statutaria nell'anno 1925 non ebbe infatti seguito<sup>1</sup> e alcune previsioni estremamente specifiche e particolari - quali il diritto degli *ex-deputati* aventi sette legislature di viaggiare gratuitamente su ferrovie e piroscafi sussidiati dallo Stato<sup>2</sup> - non potevano essere interpretate come espressive di un principio di carattere generale.

La ragione per la quale vale la pena di occuparsi sinteticamente dell'esperienza statutaria risiede, invece, nel carattere paradigmatico del dibattito - questo sì ben presente ed estremamente acceso - sull'indennità parlamentare e su come tale dibattito presenti aspetti utili ad illuminare ancora oggi alcune questioni costituzionalistiche relative al tema qui considerato.

La vivacità di un dibattito che conduce ad una ventina di tentativi, falliti o riusciti, di intervento sulla materia delle indennità economiche da corrispondere ai membri delle Camere<sup>3</sup> non è affatto casuale e segna una linea di evoluzione dell'ordinamento costituzionale statutario nella sua progressiva e faticosa apertura ai principi del costituzionalismo democratico, oltre che liberale.

È questa la prima circostanza meritevole di essere sottolineata e che offre ancora oggi alcuni spunti di riflessione, come si vedrà più avanti: l'evoluzione della nozione di rappresentanza politica e l'apertura ad una fascia sempre più ampia di cittadini dell'accesso allo *status* maggiormente significativo per la partecipazione alla vita politica della comunità non possono non porre il problema dell'autosufficienza economica del parlamentare. È proprio per evitare l'incubo dei redattori dell'art. 50 dello Statuto di una "*foule de solleciteurs d'une*

<sup>1</sup> Si tratta della proposta formulata nel marzo del 1925 dal funzionario della Camera dei Deputati Vincenzo Pasciuto e richiamata da S. FURLANI, *Pensione parlamentare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Utet, Torino, 1965, 926.

<sup>2</sup> Previsione ricordata da F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno. Art. 50*, vol. III, Utet, Torino, 1909, 35.

<sup>3</sup> Come ricordato da G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Giuffrè Ed., Milano, 1971, nota 28. Per l'analisi di questa lunga vicenda politica e parlamentare, cfr. F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai Deputati (1848 - 1912)*, in *Il Politico*, 2000, 285 ss.

*modique fortune dont la présence dans les Chambres*”<sup>4</sup> che occorre provvedere ad una dotazione economica degli stessi, poiché l’indennità “diminuisce il numero degli *avvocati deputati*, ed aumenta quello dei deputati rappresentanti la media proprietà ed il commercio”<sup>5</sup>, a voler considerare ancora restrittivamente solo categorie socio-economiche dello Stato monoclasse...

Sotto questo punto di vista, al di là dell’ingegnosa interpretazione dell’art. 50 dello Statuto come norma “*négatif et non prohibitif*”<sup>6</sup>, è il carattere flessibile della previsione costituzionale stessa che consente un’evoluzione della materia conforme alla trasformazione dei caratteri della rappresentanza politica. Si tratta di un’evoluzione che va peraltro inserita in un quadro comparato rispetto al quale emerge rapidamente l’arretratezza della situazione italiana. Non può non rilevarsi, infatti, l’assenza di una soluzione necessitata e uniforme rispetto al principio di gratuità del mandato parlamentare, ben presente agli studiosi dell’epoca e che fa anzi apparire l’opzione statutaria delle origini come una scelta di retroguardia rispetto ai caratteri di esperienze non secondarie del costituzionalismo dell’Ottocento<sup>7</sup>. Non mancano, anzi, esperienze costituzionali per le quali con il passare del tempo si pone il problema - e si rinvengono conseguenti soluzioni - della situazione del parlamentare una volta terminato il mandato e della necessità di prevedere forme di ultrattività dell’indennità parlamentare oltre il limite di tale mandato, se si vuole realmente garantire il più ampio accesso alla funzione di rappresentanza politica<sup>8</sup>.

In secondo luogo, a dimostrazione ulteriore di come il problema dell’ “indennizzo” dei rappresentanti politici si ponga come esigenza di diritto costituzionale sostanziale, va ricordato come, ben prima della “svolta” del 1912, la previsione dell’art. 50 dello Statuto sia stata oggetto ben presto di un

<sup>4</sup> Per riprendere le parole del Ministro Borelli nel Consiglio di Conferenza del 2 marzo 1848, richiamate da F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit. 25, i quali chiosano come a queste parole “nessuno aggiunse sillaba”.

<sup>5</sup> Così P. CHIMIENTI, *La indennità parlamentare*, in *Rassegna contemporanea*, 1908, n. 1, 135.

<sup>6</sup> Per usare la definizione dei deputati della Savoia Leon Brunier e Giuseppe Jacquier-Chartier in occasione di uno dei primi dibattiti parlamentari (1850) dedicati all’introduzione di forme di retribuzione dei parlamentari da far gravare, secondo i proponenti, sugli elettori o sui Comuni nei quali i deputati fossero eletti. Cfr., sul punto, F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull’indennità di carica ai Deputati*, cit., 291 s.

<sup>7</sup> Sulla diversità di soluzioni nel diritto costituzionale comparato dell’Ottocento, cfr. F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 24 s. Per la generalizzazione della soluzione del riconoscimento dell’indennità nel corso dei primi decenni del Novecento, con l’unica (facilmente comprensibile...) eccezione della Camera dei *Lords*, cfr. E. GATTA, *Indennità parlamentare*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. VI, Torino, Utet 1938, 1012.

<sup>8</sup> Per la rilevazione di tale tendenza nel diritto comparato, a partire dalle leggi francesi del 1904 e 1905, cfr. S. FURLANI, *Pensione parlamentare*, cit., 925 s.

“aggiramento”, attraverso la previsione di tipologie varie di franchigie che ne hanno minato la coerenza e integralità<sup>9</sup>.

Ma senza necessità di “aggirare” la disposizione costituzionale, si può dire che in questa vicenda, ben più che in altre<sup>10</sup>, la flessibilità dello Statuto ha mostrato indubbe potenzialità nel seguire le trasformazioni della società e tener conto dei nuovi canali di trasmissione della volontà politica dalla società medesima alle istituzioni statali<sup>11</sup>. La l. 30 giugno 1912, n. 665 che riconosce sostanzialmente la spettanza di una indennità parlamentare<sup>12</sup> segna il punto di arrivo di un percorso fino ad allora delineatosi in modo non poco tortuoso, come si è appena accennato. Non può sfuggire, peraltro, come l'intervento normativo che sostanzialmente riscrive l'art. 50 dello Statuto si presenti come l'altra faccia della medaglia della ridefinizione dei caratteri della rappresentanza politica italiana mediante la piena realizzazione del suffragio universale (maschile), ad opera della medesima l. n. 665/1912.

Come la dottrina costituzionalistica di epoca statutaria aveva pienamente avvertito – con un realismo e una consapevolezza che ancora oggi colpiscono di fronte alle esitazioni e ai dubbi odierni in tema di individuazione della natura dell'indennità parlamentare e dei trattamenti post-mandato – l'indennità parlamentare non può non essere chiamata a compensare la mancata produzione di reddito di chi disimpegna il mandato elettivo stesso e, sotto questo punto di

<sup>9</sup> Già A.V. PIGAFETTA, *La retribuzione dell'ufficio di Deputato al Parlamento*, in *La Rassegna nazionale*, n. 41, 1882, 623 s. sottolineava come l'abbandono del principio di gratuità fosse stato realizzato con la concessione (non insuscettibile di abusi...) a deputati e senatori della circolazione gratuita su ferrovie e piroscafi, corrispondenti ad un'indennità annua di 1900 lire. Le incrinature del modello statutario sono evidenziate anche da L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma, 1996 1; S. TABACCHI, *Indennità parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2008, 453 s.; D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 della Costituzione. Attuazione e recenti interventi*, in Camera dei Deputati (a cura di), *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati* (Serie delle verifiche di professionalità dei Consiglieri parlamentari, n. 15), Tomo I, Roma, 2019, 208.

<sup>10</sup> Si pensi all'evoluzione in senso parlamentare dei caratteri della forma di governo, rispetto alla quale all'evoluzione ha fatto seguito l'involuzione degenerativa del Fascismo... Anche il tema dell'indennità parlamentare finisce conseguentemente per risentire di tale parabola, in conseguenza della previsione della perdita dell'indennità come sanzione accessoria conseguente all'applicazione di talune misure disciplinari previste dallo statuto del Partito nazionale fascista: così l'art. 29 del regolamento della Camera dei Deputati del 1° maggio 1929, richiamato da E. GATTA, *Indennità parlamentare*, cit., 1011.

<sup>11</sup> Sulle trasformazioni della rappresentanza conseguenti alla professionalizzazione della politica ed all'affermazione dei partiti di massa, cfr. F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai Deputati*, cit., 309 ss. Sull'essenzialità di un'interpretazione in chiave storico-evolutiva nella materia del trattamento economico dei parlamentari, cfr. G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., par. 1.

<sup>12</sup> Prevedendosi, all'art. 11, la corresponsione ai deputati di duemila lire annue per «compenso spese di corrispondenza» e di lire seimila «a compenso di altri titoli». Se la prima voce può ancora suscitare suggestioni di natura di rimborso spese, la onnicomprensività della seconda orienta verso altre ricostruzioni, come si sostiene nel testo.

vista, presenta natura sostanzialmente assimilabile ad un reddito da svolgimento di pubblica attività, se non addirittura ad uno stipendio<sup>13</sup>.

Nel complesso, questa è l'esperienza che il periodo statutario trasmette ai costituenti repubblicani, i quali, non casualmente, si orientano nel segno della discontinuità *formale* rispetto ad un modello di disciplina comunque profondamente modificatosi nel tempo dal punto di vista sostanziale. Si tratta ora di prendere in considerazione le implicazioni conseguenti a tale diversa opzione, soprattutto con riferimento al tema oggetto di questo lavoro.

## 2. Il riparto di competenze tra legge e regolamenti parlamentari

Come appena accennato, l'approccio del Costituente del 1948 al tema del "trattamento economico" *lato sensu* inteso dei membri delle Camere si può dire caratterizzato da una discontinuità formale<sup>14</sup> e da una evoluzione sostanziale rispetto all'esperienza statutaria.

La linea di frattura evidente è il ribaltamento, ad opera dell'art. 69 Cost. rispetto all'art. 50 dello Statuto, per quanto riguarda la esplicita previsione di un'indennità da corrispondere ai parlamentari, la cui disciplina viene affidata, almeno nei suoi termini essenziali, alla legge. La direttrice di evoluzione sostanziale si lega al processo maturato in epoca statutaria sommariamente ripercorso nel paragrafo precedente che aveva portato ad un sostanziale abbandono del principio di gratuità del mandato parlamentare.

Da parte di molti si è sottolineato come - coerentemente con i caratteri di una Costituzione che non si limita ad una visione formale e livellatrice della cittadinanza politica - la previsione di un trattamento economico dei parlamentari si colleghi al principio di effettivo accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo la previsione dell'art. 51 Cost.<sup>15</sup>. Ad un

<sup>13</sup> «In realtà coll'indennità non si tratta d'altro che di rendere possibile la partecipazione all'attività legislativa dei cittadini meritevoli, come mediante gli stipendi essi si fan partecipare all'attività scientifica, militare, giudiziaria e amministrativa»: così con estrema chiarezza L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, 2ª ediz., vol. II, Giuseppe Pellas Ed., Firenze 1881, 82. Nel medesimo senso, cfr. A.V. PIGAFETTA, *La retribuzione dell'ufficio di Deputato al Parlamento*, cit., 623 s.. Ancora più netto, affermando, con riferimento all'indennità parlamentare, che «ogni lavoro merita salario, e che, perseverando nella gratuità, mal si provvede all'indirizzo della cosa pubblica», M. DE MAURO, *Il Senato italiano e la indennità parlamentare*, in *Il Circolo Giuridico*, 1882, 96.

<sup>14</sup> Sottolineata da A. GIGLIOTTI, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2019, 419.

<sup>15</sup> Per la sottolineatura di questo collegamento, cfr., per tutti, U. ZAMPETTI, *Art. 69*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione - Le Camere, Tomo II (art. 64-69)*, Zanichelli - Il Foro It. Ed., Bologna - Roma, 1986, 241, con espresso richiamo del principio democratico; N. ZANON, *Parlamentare (Status del)*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. X, Utet, Torino, 1995, par. 11; L. CIAURRO, *Indennità parlamentare*, cit., 2, con opportuno riferimento anche ai principi di cui agli artt. 48 e 67 Cost.; S. TABACCHI, *Indennità parlamentari*, cit., 456 che richiama anche l'art. 3, secondo comma, Cost. Anche l'ord. n. 18265 del 2019 delle Sezioni Unite civili della Cassazione ricorda "il ribaltamento" operato

livello ancora più fondamentale “l’indennità si connota come un istituto intimamente funzionale all’inveramento dei tre principi ... [di] eguaglianza, democraticità, indipendenza”<sup>16</sup>.

L’uso da parte del Costituente del termine, non privo di ambiguità, di “indennità” va interpretato coerentemente con quanto appena rilevato: non si tratta soltanto di “tenere indenne” da pregiudizi economici il soggetto investito di mandato parlamentare, secondo un approccio “liberale”, ma di assicurare a tutti coloro che rivestono la qualifica di membri delle Camere - e specialmente a coloro che non abbiano fonti di reddito e/o patrimoniali “parallele” e perduranti nel corso del mandato – un sostentamento economico idoneo a disimpegnare in modo libero e dignitoso la funzione. Di qui, la progressiva accentuazione della natura sostanzialmente reddituale dell’indennità, superando una sorta di “tabù” culturale evidente retaggio di un’impostazione liberale – e pre-costituzionale – al tema, non costituendo un serio ostacolo a tale interpretazione la indubbia differenza strutturale tra indennità parlamentare e retribuzione, specialmente da lavoro dipendente.

Queste premesse dovrebbero condizionare ogni considerazione anche in tema di trattamento post-mandato dei parlamentari, nel senso che la natura sostanziale e le finalità dell’indennità parlamentare si riflettono: a) sulla piena ammissibilità, se non doverosità, di un trattamento economico successivo alla cessazione del mandato (*recte*: di un mandato parlamentare di durata temporale sufficientemente significativa)<sup>17</sup>; b) sulla riconducibilità di tale trattamento economico al *genus* dei trattamenti previdenziali<sup>18</sup>, pur dovendosi anche in questo caso evitare meccaniche assimilazioni con i trattamenti pensionistici dei lavoratori (subordinati od autonomi). Sotto questo punto di vista, e con riserva di tornare sul punto nel prosieguo del presente lavoro<sup>19</sup>, anche prima del 2012 e della trasformazione dei “vitalizi” parlamentari le considerazioni appena

dall’art. 69 Cost. rispetto all’esperienza precedente ed il radicamento dell’istituto dell’indennità parlamentare negli articoli 48, 51 e 67 Cost. (pag. 10 della decisione).

<sup>16</sup> Così 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 di vitalizi)*, in *Osservatorio Aic*, n. 3/2017, 1.

<sup>17</sup> Per la sottolineatura della “profonda vocazione democratica”, “inveramento di quei principi di uguaglianza e indipendenza che emergono nei lavori della Costituente relativi all’istituzione dell’indennità parlamentare” dell’introduzione del trattamento economico post-mandato, cfr. G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla “riforma” dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 settembre 2018, 1. L’estensione della “natura democratica della rappresentanza politica moderna” all’“istituzione della pensione parlamentare” è già presente in S. FURLANI, *Pensione parlamentare*, cit., 925.

<sup>18</sup> Di un rapporto da *genus a species*, argomenta la stessa giurisprudenza di legittimità: in questo senso cfr. Cass. Sez. Unite, sent. n. 14920 del 20 luglio 2016, pag. 9, pur in una decisione che sottolinea le differenze tra assegno vitalizio (a favore dei Consiglieri regionali) e pensioni in senso proprio.

<sup>19</sup> Cfr. par. 5.

esposte trovavano piena applicabilità, dovendosi registrare nel tempo il progressivo sganciamento da un originario modello di tipo assicurativo del trattamento post-mandato a favore di un regime sempre maggiormente assimilabile ad un regime previdenziale, se non pensionistico vero e proprio<sup>20</sup>; evoluzione registrata, non senza qualche esitazione, dalla stessa giurisprudenza costituzionale nella centrale – in questa materia – sent. 13 luglio 1994, n. 289<sup>21</sup>.

Il collegamento tra indennità parlamentare e trattamento post-mandato è ben presente ed è stato adeguatamente valorizzato dalle più recenti e ben note pronunce di organi consultivi e giurisdizionali in tema. Sia il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato del 26 luglio - 3 agosto 2018<sup>22</sup>, sia l'ordinanza n. 18265/19 del 7 maggio – 8 luglio 2019 delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione<sup>23</sup> sottolineano come il vitalizio costituisca una “*proiezione economica dell'indennità per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato parlamentare ... sorretto dalla medesima ratio di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica*”<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Non pochi autori si sono espressi nel senso della natura sostanzialmente pensionistica del trattamento post-mandato: per l'assimilazione degli assegni vitalizi “ad un'ordinaria forma di tipo pensionistico, legata alla cessazione di un'attività retribuita” cfr. chiaramente L. CIAURRO, *Impignorabilità ed insequestrabilità dell'indennità parlamentare: verso la soppressione?*, in *Giur. cost.*, 1995, 4491, in parallelo con una configurazione dell'indennità ex art. 69 Cost. come retribuzione (4487) e, prima ancora, G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., par. 1. Cfr. anche P. MARSOCCI, *Art. 69*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, par. 2.1; G. CERRINA FERONI, *Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione di vitalizi)*, in *Osservatorio Aic*, n. 3/2017, 3. Anche U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 244; N. ZANON, *Parlamentare (Status del)*, cit., par. 11; S. TABACCHI, *Indennità parlamentari*, cit., 460 e A. GIGLIOTTI, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, cit., 426 ragionano al proposito di un “trattamento di quiescenza”.

<sup>21</sup> Anche a questo proposito, per ulteriori considerazioni, cfr. *infra.*, par. 5.

<sup>22</sup> Numero affare 01403/2018; numero spedizione 02016/2018, reperibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Si tratta di un parere reso su richiesta del Senato della Repubblica su di una serie di questioni legate alla «riforma della disciplina dei cosiddetti “vitalizi” spettanti ai parlamentari cessati dal mandato».

<sup>23</sup> Reperibile in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it). Si tratta di una pronuncia resa in sede di regolamento di giurisdizione su questioni inerenti l'autodichia delle Camere a decidere sulle contestazioni relative alla medesima riforma della disciplina dei vitalizi.

<sup>24</sup> Così il n. 6 del parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato e l'ord. delle Sez. Unite della Cassazione (pag. 10 s. della decisione). Tale identità di *ratio* ed analogia di funzione tra indennità e trattamenti post-mandato sono sottolineate di recente da E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica: tra volontà di “fare giustizia” dei privilegi dei parlamentari, ingiustificate disparità di trattamento e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), fasc. 3, 2019, 471 s., con conseguente affermazione della competenza della legge a regolare i trattamenti post-mandato, almeno nei principi della disciplina, ed esclusione dell'autodichia. Per il riconoscimento che “Il sistema della previdenza parlamentare costituisce parte integrante del principio di indennità parlamentare come venuto

La Corte di Cassazione spinge ad un livello ulteriore il collegamento tra indennità e trattamento post-mandato, escludendo che rispetto alle controversie relative al diritto all'assegno vitalizio «l'ex parlamentare possa essere considerato “soggetto terzo” solo perché la sua carica è cessata»<sup>25</sup>. Si tratta di un'affermazione rilevante benché tale estensione non sia, a parere dello scrivente<sup>26</sup>, necessaria al fine di ricondurre alla *ratio* dell'art. 69 Cost. il trattamento post-mandato dell'ex-parlamentare e appaia anzi piuttosto problematica con riferimento ai trattamenti di reversibilità previsti per i congiunti dell'ex-parlamentare deceduto<sup>27</sup> e ancora più discutibile se traslata ad altre ipotesi di autodichia

storicamente configurandosi”, cfr. ora D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 della Costituzione*, cit., 231.

<sup>25</sup> Pag. 11 della decisione.

<sup>26</sup> Si tratta di una posizione già espressa in E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2017, 886 ss.

<sup>27</sup> Come riconosciuto dallo stesso L. CASTELLI, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, in *Quad. cost.*, 2019, 899, pur proponendo a sottolineare “il nesso strutturale” tra vitalizio ed indennità ex art. 69 Cost. (già valorizzato in L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. parl.*, 2018, 346) e quindi favorevole all'impostazione assunta dalla Corte di Cassazione. Nel caso dei trattamenti di reversibilità a favore dei congiunti di ex-parlamentari, l'A. considera alla fine prevalente la natura “derivata” di tali trattamenti rispetto a quelli dell'ex-parlamentare, nonostante “la riconduzione della vedova nel novero dei terzi appare certamente più opinabile”. Cfr. anche L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali: assetti, revisioni, evoluzioni*, Giappichelli Ed., Torino 2019, 215 s.. In termini analoghi, pur con elementi di insoddisfazione nei confronti delle premesse su cui poggia questa giurisprudenza, ovvero la sussistenza dell'autodichia delle Camere su questo tipo di controversie, cfr. G. CANALE, *Le ordinanze “gemelle” sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto* (Nota a Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, nn. 18265 e 18266 del 2019), in *Osservatorio Aic*, n. 3/2020, 584. In questa prospettiva si muove anche A. MORRONE, *Audizione resa 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*, n. 3/2017, 5. Per la qualificazione degli ex-parlamentari come soggetti terzi, cfr., invece, anche dopo la pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione, A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di Cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2020, 155.

su trattamenti – in questo caso, sicuramente pensionistici – come nel caso dei dipendenti in quiescenza delle amministrazioni parlamentari<sup>28 29</sup>.

Ciò che non può non colpire in sede scientifica è come il riconosciuto e valorizzato nesso tra indennità parlamentare e trattamento post-mandato (sia nella sua originaria dimensione del “vitalizio”, sia in quella attuale del trattamento previdenziale dell’*ex*-parlamentare) si interrompa bruscamente a livello di fonti competenti per la regolazione della materia, a proposito delle quali la cesura tra riserva di legge *ex art. 69 Cost.* per la disciplina dell’indennità parlamentare e rimessione ai regolamenti (minori) delle singole Camere, per quanto concerne il trattamento post-mandato, che per lungo tempo ha caratterizzato la materia, è risultata confermata dalle vicende più recenti.

Il riferimento è soprattutto alla posizione assunta dal Consiglio di Stato nel ricordato parere dell’agosto del 2018 ove, dopo aver passato in rassegna le diverse opzioni formulabili sul rapporto legge-fonti di autonomia delle singole Camere<sup>30</sup>, si giunge ad una soluzione spiccatamente realista - ma sarebbe forse meglio definirla rinunciataria - di libero concorso tra fonte legislativa e fonti di autonomia interna (regolamenti maggiori e minori) delle singole Camere, ove il libero concorso sembra atteggiarsi come “concorrenza alternativa tra legge ordinaria e regolamento interno ... senza preclusione per una concorrenza cumulativa facoltativa”<sup>31</sup>. È il caso di osservare come tale ricostruzione, tenuta

<sup>28</sup> Per le controversie dei quali risulta, a parere di chi scrive, difficile rinvenire nel pregresso rapporto di servizio con le Amministrazioni parlamentari una *ratio* giustificativa della deroga alla “grande regola” della spettanza della giurisdizione all’Autorità giudiziaria, come fa invece L. CASTELLI, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, cit., 899; ID. *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 219. Altro infatti è un rapporto di servizio in essere, *ivi* comprese le possibili conseguenze in tema di giurisdizione, altra è la posizione giuridica di un soggetto in quiescenza, rispetto al quale sembrano venir meno (tranne forse che per il profilo finanziario...) le possibili preoccupazioni di “interferenza” di un diverso potere dello Stato (il Giudice...) nell’autogoverno di una delle Camere del Parlamento. Per una critica all’estensione dell’autodichia ai dipendenti in pensione dell’amministrazione delle Camere (ed a coloro che partecipano senza successo ai concorsi di selezione), cfr. F.G. SCOCA, *L’autodichia “costituzionalizzata” e il nuovo sistema delle tutele*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, nota 22. Per l’assunto fondamentale, a parere di chi scrive, in base al quale “con l’estinzione del rapporto di servizio vien meno lo stato giuridico inerente al rapporto stesso, e vengono meno di conseguenza i diritti e i doveri a esso connessi”; insorgendo “un diritto nuovo – quello al trattamento di quiescenza –”, cfr., con riferimento al pubblico impiego in generale, A.M. SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, XV Ediz., Jovene Ed., Napoli 1989, 358.

<sup>29</sup> Si potrebbe estendere l’affermazione di G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere (specie in tema di “vitalizi”)*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020, 266 sull’esistenza nel nostro ordinamento di un regime di “autodichie diversamente conformate”, riferita dall’A. principalmente alla composizione degli organi di autodichia, anche alle categorie di “soggetti passivi” dell’autodichia stessa. Resta da approfondire, poi, come acutamente sottolineato dall’A., quale sia il momento realmente “estintivo” del legame con la Camera di appartenenza per talune di queste categorie (276 e nota 146 con alcuni riferimenti al momento di cessazione di talune facilitazioni post-mandato, con interessanti differenze tra Camera dei Deputati e Senato).

<sup>30</sup> Cfr. par. 3. del parere in questione.

<sup>31</sup> Cfr., sempre il par. 3 del parere.

distinta dal Consiglio di Stato da quella della preferenza di legge<sup>32</sup>, sembrerebbe consentire al regolamento (maggiore o minore) di tornare in ogni momento ad occuparsi della disciplina della materia, derogando con ciò, per il ramo del Parlamento interessato, ad eventuali previsioni legislative vigenti.

Eppure, alla luce delle riflessioni che da tempo hanno evidenziato il significato di principio della scelta della legge come fonte regolativa, almeno in via principale<sup>33</sup>, della materia delle indennità parlamentari, con evidente discontinuità rispetto all'ordinamento statutario, tale completa fungibilità pare altamente problematica. Si considerino, infatti: 1) la garanzia della identità di disciplina per le due Camere, insita nel ricorso allo strumento legislativo e molto più aleatoria nel caso di "parallele" deliberazioni dei singoli rami del Parlamento; 2) la partecipazione del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione ed eventualmente di rinvio della legge *ex art. 69 Cost.*, a sottolineare la rilevanza non meramente "interna" di tale disciplina; partecipazione assente nel caso di deliberazioni interne; 3) la certa assoggettabilità della legge al sindacato della Corte costituzionale; sindacabilità che diviene "indiretta" e incerta, come è noto, nel caso dei regolamenti parlamentari; 4) la pienezza dei parametri di legittimità utilizzabili nel caso di sindacato di legittimità costituzionale sulla legge, ivi compreso l'art. 81 Cost. il cui rispetto, nelle vicende relative al trattamento previdenziale dei parlamentari affidato ai regolamenti di autonomia delle Camere, resta invece affidato all'apprezzamento degli organi interni delle Camere stesse.

Anche l'unica giustificazione pragmatica dell'intervento delle fonti regolamentari in una materia riservata dalla Costituzione alla legge, ovvero il carattere temporaneo e suppletivo di tale disciplina, "nelle more" dell'intervento della fonte preferenziale (la legge), ha, con il tempo, mostrato il suo limite strutturale, ovvero la trasformazione della fonte suppletiva nella fonte permanente, come le vicende della XVIII Legislatura repubblicana dimostrano chiaramente. In altri termini, soltanto l'affermazione e valorizzazione della riserva di legge in materia di trattamento previdenziale degli *ex*-parlamentari, sulla base

<sup>32</sup> Preferita invece da alcuni interpreti: cfr. ad esempio, N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio Aic*, n. 3/2017, 11; A. MORRONE, *Audizione resa 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"*, cit. 3.

<sup>33</sup> Cfr. U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit. 248 s. e, prima ancora, G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit. par. 1. La riserva di legge dell'art. 69 Cost. non può, peraltro, che essere intesa quale riserva di legge "formale", dovendosi escludere interventi in tale ambito di atti con forza di legge del Governo. Dovrebbero trovare in questo modo adeguato soddisfacimento alcune preoccupazioni espresse da 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, 6.

di identità di *ratio* rispetto all'art. 69 Cost., sembra in grado di spezzare la forza inerziale di una tradizione non conforme a Costituzione.

L'atteggiamento non poco corrivo del Consiglio di Stato rispetto a tale assetto tradizionale ha significato la perdita di un'occasione preziosa<sup>34</sup>. La Corte di Cassazione, nella decisione delle Sezioni Unite in precedenza richiamata, non sembra, peraltro, particolarmente sensibile a questo profilo di riparto della competenza normativa<sup>35</sup>, concentrandosi piuttosto nel valorizzare i margini di possibile controllo sui caratteri sostanziali della - pur riconosciuta legittima - autodichia.

Non sembra costituire un serio elemento di complicazione nella ricerca della soluzione della problematica della fonte competente nella materia qui considerata la condivisibile considerazione - confermata nella sent. 9 maggio 2014, n. 120 della Corte costituzionale - che la copertura costituzionale della riserva di autonomia regolamentare delle Camere in senso stretto non si limita alla sola disciplina del procedimento legislativo<sup>36</sup> ma si estende anche all'ambito organizzativo interno menzionato dall'art. 64 della Costituzione<sup>37</sup>. Si può, infatti, fare a meno di porsi, per il tema che ci interessa, il problema della delimitazione e conformazione di tale riserva di autonomia organizzativa e regolamentare di ciascuna Camera<sup>38</sup> per la semplice ed essenziale considerazione che la riserva di legge dell'art. 69 Cost. "scorpora", per le ragioni sopra sinteticamente richiamate, la materia del trattamento economico dei parlamentari (e degli *ex-parlamentari*) dalla riserva di autonomia regolamentare dell'art. 64 Cost.<sup>39</sup>. La stessa affermazione delle Sezioni Unite della Cassazione - in sé non

<sup>34</sup> Il carattere "meramente descrittivo" della pronuncia in questione è evidenziato da G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in *Questione Giustizia*, disponibile all'indirizzo: [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 17 settembre 2019, nota 23.

<sup>35</sup> Si osservi che il riferimento maggiormente specifico al riparto delle fonti nella materia è operato a pag. 2 della decisione, nella parte espositiva delle argomentazioni del ricorrente.

<sup>36</sup> Come pure sostenuto autorevolmente: cfr., in particolare, F. SORRENTINO - G.G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, 1991, vol. XXVI, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma, par. 1.10; G.G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1997, par. 9 ss.

<sup>37</sup> Sul carattere implicito nell'art. 64 Cost. di tale estensione dell'autonomia regolamentare delle Camere, così come sulla necessità di una "interpretazione funzionale" della sua ampiezza, cfr., per tutti, A. RINELLA, *Regolamenti parlamentari*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. V, Giuffrè Ed., Milano, 2006, 5042 ss.. Per un'interpretazione ampia di tale ambito, con esplicito riferimento al ruolo della "tradizione in funzione della garanzia di indipendenza delle Camere", cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto costituzionale - vol. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino 1990, 196.

<sup>38</sup> Si rinvia a N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit., 3 per l'individuazione dei molteplici profili discendenti da tale riserva di competenza a favore di un sottosistema di norme.

<sup>39</sup> Centrali, in questa prospettiva, appaiono nella riflessione in materia i contributi già ricordati di G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., par. 1 e di U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 248 s. Il carattere di norma speciale dell'art. 69 Cost. rispetto all'art. 64 Cost. è recentemente ribadito da A. MORRONE,

condivisa da chi scrive, come si è visto – che, in materia di vitalizi, l'*ex-parlamentare* non possa essere considerato “terzo” rispetto alla Camera di (passata) appartenenza potrebbe offrire un non secondario spunto in questa direzione, solo a voler estendere tale soluzione ricostruttiva dal tema dell'autodichia a quello – logicamente pregiudiziale – delle fonti di regolazione della materia.

La mancata precisazione di tale aspetto essenziale porta con sé una serie di conseguenze che non aiutano ad orientarsi nella messa a fuoco del sistema normativo di regolazione del trattamento post-mandato dei parlamentari. In primo luogo, considerare la legge formale come una variabile più o meno eventuale in materia scoraggia dall'affrontare in modo rigoroso il tema del rapporto tra tale fonte e le fonti di autonomia regolamentare, con riferimento alle quali pure non vi sarebbe ragione di escludere la possibilità di una integrazione e specificazione, anche con riferimento alla concreta organizzazione di ciascuna Camera del Parlamento, delle previsioni legislative: ammettere la natura relativa della riserva di legge *ex art. 69 Cost.* non sembra compromettere i caratteri fondamentali della *ratio* della riserva medesima, purché l'aspetto positivo della stessa sia adeguatamente salvaguardato di fronte ad una prevedibile capacità espansiva delle fonti di autonomia camerale<sup>40</sup>. Di più, se si mantiene saldo il presidio della necessaria previsione legislativa dei principi di regolazione della materia, si può arrivare a riconoscere anche un carattere *necessariamente* relativo a tale riserva di legge, con una valorizzazione del principio di autonomia *ex art. 64 Cost.* anche all'interno di un ambito in via di principio, come si è detto, sottratto alla sua operatività.

Alla luce di questa cornice sistematica, ci si può chiedere se i regolamenti di autonomia parlamentare chiamati a specificare le previsioni legislative di principio debbano presentare requisiti formali particolari. Apparendo sicuramente incongrua “per sproporzione” l'idea che sia il regolamento generale di organizzazione e funzionamento menzionato nell'*art. 64 Cost.* la fonte camerale

*Audizione resa 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”, cit., 2.*

<sup>40</sup> Per l'apertura della riserva di legge dell'*art. 69 Cost.* all'intervento di fonti che promanano da “organi che meglio di ogni altro sono in grado di conoscere le necessità di vita e di lavoro dei parlamentari”, cfr. U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 248 s., il quale sottolinea, comunque, il necessario rispetto del “parametro obiettivo” legislativamente determinato ed il vincolo di uniformità che gli Uffici di Presidenza delle due Camere incontrano nella definizione della concreta disciplina. Per un'interpretazione restrittiva della riserva di legge in questione nei confronti dei regolamenti parlamentari, cfr., invece, M. ESPOSITO, *Testo dell'audizione resa l'11 ottobre 2017 davanti all'Ufficio di Presidenza della 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, 4. Il carattere assoluto della riserva di legge *ex art. 69 Cost.* e l'ammissibilità, quindi, di interventi regolamentari di “portata strettamente esecutiva” è sostenuto anche da A. GIGLIOTTI, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, cit., 420.

chiamata ad integrare le previsioni legislative, l'alternativa, interna al sistema delle fonti di autonomia parlamentare, è tra regolamenti "speciali" approvati nelle medesime forme del regolamento generale e regolamenti "minori", di diritto parlamentare amministrativo, deliberati da organi diversi dall'assemblea<sup>41</sup>. A prendere sul serio, come si è detto, l'aspetto positivo della riserva di legge dell'art. 69 Cost., non sembrano sussistere ostacoli rilevanti ad affidare aspetti di disciplina procedimentale e organizzativa – questioni, quindi, sostanzialmente di carattere amministrativo - ai regolamenti cosiddetti minori<sup>42</sup>.

Il rapporto tra regolamenti di autonomia parlamentari "generale", "speciali" e "minori" resta avvolto nel "cono d'ombra"<sup>43</sup> degli *interna corporis* se si prescinde, invece, dall'intervento della legge ed è questo il secondo profilo problematico conseguente dalla mancata valorizzazione dell'art. 69 Cost. in materia. In assenza, infatti, di un quadro di principi delineati dalla fonte a competenza generale del nostro ordinamento - assistita dalle garanzie insite nel suo procedimento di formazione e nel suo regime di sindacabilità - e trovando la

<sup>41</sup> Su tale distinzione ed in generale sulla figura dei regolamenti delle Camere diversi da quelli espressamente menzionati dall'art. 64 Cost., cfr. ora C. DI SERI, *I regolamenti "minori"*, in *Federalismi.it.*, n. 1/2018.

<sup>42</sup> In questa prospettiva può essere interessante accennare al problema della giustiziabilità dei medesimi nel caso di mancato rispetto dei principi della legge *ex art.* 69 Cost., nonché – ma più problematicamente, per la resistenza ad ammettere la loro subordinazione rispetto ai regolamenti generali *ex art.* 64 Cost. – per le ipotesi di contrasto con le norme dei regolamenti "maggiori". In entrambi i casi – ma ovviamente con maggior rilievo per il primo - i margini di giustiziabilità "esterna" al sistema di autodichia appaiono esigui e da ricondurre sempre alla prospettiva - di non facile realizzabilità – di un conflitto di attribuzioni che coinvolga un potere dello Stato esterno che veda lese le proprie attribuzioni costituzionali dallo svolgimento ad opera del regolamento "minore" delle previsioni legislative (o addirittura del regolamento "maggior"). Per la possibilità degli organi di autodichia di disapplicare la normativa regolamentare approvata dall'Ufficio/Consiglio di Presidenza ritenuta in contrasto con disposizioni costituzionali, cfr. G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 2009, 1094, con richiamo anche di alcuni precedenti presso la Camera dei Deputati. L'affermazione, in questo modo, di un "controllo diffuso" ad opera dei giudici interni analogo a quello svolto dai giudici comuni sulla base della VIII Disp. trans. della Costituzione prima dell'entrata in funzione della Corte costituzionale è evidenziata da A. LO CALZO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Jovene Ed., Napoli 2018, 175. Per la disapplicazione ad opera degli organi interni delle Camere del regolamento speciale sulla verifica dei poteri, in caso di "macroscopiche incostituzionalità" di questo, cfr. L. CIAURRO, *Brevi note sui regolamenti parlamentari per la verifica dei poteri*, in V. LIPPOLIS, G. PICCIRILLI, C. TUCCIARELLI (a cura di), *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri* (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2019*, Jovene Ed., Napoli, 2019, 153, pur riconoscendo che si tratta di "fattispecie più teoriche che concrete"...

<sup>43</sup> Per richiamare un'espressione utilizzata dalle stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella recente decisione n. 6458 del 6 marzo 2020 (pag. 5), resa con riferimento ad una fattispecie che si presenta come una frontiera nuova ed ulteriore dell'autodichia: la (non) giustiziabilità (esterna) del provvedimento di espulsione di un parlamentare dal Gruppo di appartenenza. Sui molteplici profili di interesse di tale decisione, cfr. l'analisi di F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerione" dell'autodichia*, in *Rivista Aic.*, n. 3/2020, 77 ss. e D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli* (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458), in *Osservatorio Aic*, n. 3/2020.

disciplina dei trattamenti post-mandato parlamentare la propria regolazione interamente all'interno delle fonti di autonomia parlamentare, si presentano in modo particolarmente accentuato i problemi ricostruttivi di tale micro-sistema normativo<sup>44</sup>.

Con riferimento a fonti in grado di incidere in modo significativo su situazioni giuridiche soggettive (indipendentemente dalla qualificazione degli *ex-parlamentari* come “terzi” o “interni” rispetto all'ordinamento parlamentare), non si può fare a meno di cogliere la profonda incertezza relativa alla circostanza che, al di là di un sintetico rinvio presente nell'art. 12.3, lett. *d*) e *f*) del Regolamento (generale) della Camera dei Deputati e di un ancor più generico richiamo dei regolamenti interni operato dall'art. 12.1 del Regolamento (generale) del Senato della Repubblica, la disciplina della materia è contenuta in atti dalla natura sostanziale di regolamenti minori<sup>45</sup>.

La doverosa considerazione e anche la opportuna valorizzazione del carattere complesso del sistema delle fonti del diritto parlamentare<sup>46</sup> non possono arrivare, tuttavia, a considerare totalmente fungibili tra loro tipi di atti normativi che devono essere minimamente inquadrati nelle loro relazioni reciproche. Se, una volta abbandonata la “via maestra” del prioritario intervento legislativo<sup>47</sup>, può apparire forse eccessivamente “esigente” l'idea che sia il

<sup>44</sup> Si tratta di problemi ai quali la Cassazione, come si è affermato nel testo, non sembra appassionarsi particolarmente. Oltre a quanto ricordato *supra* a nota 35, si consideri la menzione “cumulativa” ed abbastanza sommaria delle diverse fonti regolative dell'autodichia («regolamenti parlamentari “maggiori e “minori”, integrati da atti ad essi equiparati, come le delibere dell'Ufficio di Presidenza») contenuta in una delle decisioni più recenti in materia di vitalizi: Cass. Sez. Un. Civili, ord. n. 1720 del 27 gennaio n. 2020, p. 7 ed ivi rinvio a Cass. Sez. Un. Civili 16 aprile 2018, n. 9337. La rimessione a ciascuna Camera di un “libero apprezzamento” in ordine alle potenzialità espansive della fonte regolamentare è sottolineata criticamente da A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di Cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, cit., 153.

<sup>45</sup> Anche se non sempre a tale natura sostanziale – da ritenere comunque determinante – corrisponde un *nomen juris* di regolamento: cfr. la veste formale di “Deliberazione del Consiglio di Presidenza” del Senato e di “Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza” della Camera dei Deputati degli atti – sostanzialmente – regolamentari che nel 2018 hanno riformato il sistema dei vitalizi. Il *nomen juris* di natura amministrativa e non normativa è particolarmente valorizzato da G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggior” e regolamenti “minori” in ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 settembre 2019, 21, nella sua critica alle deliberazioni del 2018.

<sup>46</sup> Per l'accentuazione dei caratteri di *dinamicità* e *sperimentalità* di tale sistema, cfr. la recente ricostruzione di R. IBRIDO *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli Ed., Milano, 2015.

<sup>47</sup> Sulle diverse opzioni di concorrenza tra legge e regolamenti (di varia natura) delle Camere in materia, cfr. ora L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, cit., 340. L' A. evidenzia, anche nel caso di intervento legislativo all'interno di un sistema “duale”, “la necessità di lasciare comunque alle Camere uno spazio di autonoma normazione; e il minimo della disciplina legislativa con legge dei tratti essenziali del sistema previdenziale dei parlamentari” (340 s.)

regolamento “maggiore” direttamente menzionato dall’art. 64 Cost. a disciplinare la materia che qui interessa, sicuramente si può pretendere che ad occuparsene siano regolamenti “speciali” adottati secondo la medesima procedura delineata dall’art. 64 Cost., per poi, se ritenuto utile e opportuno, affidare la disciplina di dettaglio a regolamenti propriamente “minori” adottati dal Consiglio/Ufficio di Presidenza od altra sede ristretta rispetto al *plenum* dell’assemblea<sup>48 49</sup>.

In questa prospettiva, la circostanza che regolamenti diversi da quello “generale” dell’art. 64 Cost. – e in particolare i regolamenti minori – siano abilitati ad intervenire in quanto previsti e riconosciuti dal regolamento “maggiore” non può non postulare una strutturale sovraordinazione gerarchica (su base formale) di questo nei confronti dei primi<sup>50</sup>. Solo per i regolamenti “speciali” l’identità di procedura di formazione di essi rispetto a quello “generale” può consentire di valorizzare il possibile rapporto di specialità nel confronto tra norme degli uni e dell’altro<sup>51</sup>, fermo restando che, a parere di chi scrive, anche

<sup>48</sup> Cfr. A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè Ed., Milano, 2004, 162, configurando tali regolamenti quali “regolamenti delegati”, “fonti riservatarie che affiancano a tutti gli effetti il regolamento generale nell’ordinamento giuridico”. Recentemente, in questa prospettiva, cfr. G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggiore” e regolamenti “minori” in ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*, cit., 25, il quale, peraltro, critica l’eventuale ricorso allo strumento legislativo in materia (19).

<sup>49</sup> Anche a muoversi all’interno di tale prospettiva, il rilievo dei regolamenti “minori” resta peraltro notevole, solo che si consideri, come fa acutamente S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, parte I, 308, nota 174, riprendendo l’insegnamento di Carlo Esposito, come la disposizione di rango superiore (il regolamento “maggiore”, per Panunzio, ma le considerazioni possono estendersi anche ai regolamenti “speciali”) assume “effettiva e vivente significazione” solo grazie al combinato disposto con le fonti attuative (il regolamento minore). Per l’effettiva valorizzazione ed utilizzazione in sede di giudizio di legittimità costituzionale dei regolamenti minori nelle vicende processuali che hanno condotto alla sent. n. 289/1994, cfr. L. GIANNITI, *Un caso di «equiparazione verso il basso»: verso la piena conoscibilità degli atti interni delle Camere?*, in *Giur. cost.*, 1994, 4111 ss.

<sup>50</sup> Per il riconoscimento di tale relazione di subordinazione gerarchica, cfr. già A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere, Tomo II (art. 64-69)*, Zanichelli – Il Foro It. Ed., Bologna – Roma, 1986, 14, ancorché con particolare riferimento al complessivo sistema regolamentare considerato dall’interno; G.G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, cit., 1997, par. 12 e spec. nota 163; L. CIAURRO, *Brevi note sui regolamenti parlamentari per la verifica dei poteri*, cit., 152. Per l’utilizzazione del criterio della competenza, anziché della gerarchia, nei rapporti tra regolamento generale e regolamenti “minori”, ancorché con esiti non dissimili di invalidità dei secondi in caso di contrasto con il primo, cfr. ora C. DI SERI, *I regolamenti “minori”*, cit., 13 e 17. È interessante osservare come il parere del Consiglio di Stato del 3 agosto 2018 richiamato nel testo, pur nella sua laconicità in tema di ricostruzione del sistema delle fonti di autonomia parlamentare, affermi una “peculiare relazione gerarchica” tra regolamenti minori e regolamento maggiore (par. 2.1).

<sup>51</sup> Per la sottolineatura della “superiore forza derivante dalla specialità”, cfr. A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 13. Per la puntuale delimitazione dell’ambito di operatività del criterio *lex specialis derogat legi generali* nel rapporto tra regolamento generale e regolamenti speciali, sottolineandosi come i

in questo caso la norma di riconoscimento del regolamento “speciale” dovrebbe rinvenirsi in quello generale. L’attribuzione della competenza ad adottare i regolamenti minori a soggetti diversi dall’Assemblea (che variano dalle Giunte, alle Commissioni, permanenti e d’inchiesta e, nel caso che qui interessa particolarmente, il Consiglio/Ufficio di Presidenza)<sup>52</sup>, non può che rafforzare tale conclusione.

Ebbene, come si è accennato, ben poco di questa strutturazione del micro-sistema delle fonti di autonomia regolamentare è riscontrabile nell’esperienza concreta nella disciplina dei trattamenti previdenziali post-mandato<sup>53</sup>: la disciplina sostanziale ed esaustiva della materia trovando la propria fonte nei regolamenti minori, formati secondo procedimenti ben diversi da quelli del regolamento maggiore o di quelli “speciali”<sup>54</sup>, ancorché dotati del medesimo carattere di fonti primarie nell’ordinamento interno delle Camere<sup>55</sup>. Di qui,

secondi siano “autorizzati” implicitamente a derogare alle disposizioni del primo, salvo la fissazione di principi inderogabili da parte del regolamento generale stesso, cfr. L. CIAURRO, *Brevi note sui regolamenti parlamentari per la verifica dei poteri*, cit., 152, con specifico riferimento ai regolamenti per la verifica dei poteri, ma in termini generalizzabili anche ad altre ipotesi.

<sup>52</sup> Per un passaggio in rassegna delle varie ipotesi di imputazione soggettive dei regolamenti minori, cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 5ª Ed., Giuffrè Ed., Milano 2013, 37. In particolare, per la puntualizzazione dei problemi che pone la prevalenza del binomio “rappresentatività-criterio maggioritario” nella composizione del Consiglio di Presidenza del Senato, con i conseguenti ostacoli ad una sua affermazione come “organo rappresentativo delle parti, ma non di parte” cfr. E. GRIGLIO, G. PERNICIARO *Proporzionalità e rappresentatività nell’organizzazione parlamentare. Un caso emblematico: il Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rass. parl.*, 2010, 918.

<sup>53</sup> Alla quale pare estensibile la definizione di “piramide rovesciata” felicemente utilizzata da C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 741 ss., soprattutto con riferimento al rapporto tra diritto parlamentare scritto e non scritto. La tendenza alla “decodificazione del regolamento parlamentare generale”, è evidenziata anche da V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 36. Per una difesa di tale approccio “non euclideo” al diritto parlamentare, cfr. invece, R. IBRIDO *L’interpretazione del diritto parlamentare*, cit.

<sup>54</sup> La maggior “comodità” del ricorso a regolamenti minori/delibere interne, in ragione della loro adozione da parte di organi a composizione più ristretta, non soggetti alla regola della maggioranza assoluta, a differenza del “regolamento maggiore”, è evidenziata criticamente da A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di Cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, cit., 154, nota 30.

Per la violazione dei principi di pubblicità e di necessario raggiungimento della maggioranza “qualificata” insita nel ricorso alle deliberazioni di organi decentrati, cfr. anche G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggiore” e regolamenti “minori” in ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*, cit., 26, il quale evidenzia un ulteriore problematico livello di decentramento della disciplina nella previsione di un ruolo “attuativo” del Collegio dei Questori ex art. 5 della deliberazione n. 1472018 della Camera dei Deputati (22).

<sup>55</sup> Per la qualificazione dei regolamenti “minori” come atti normativi primari, ad opera specialmente della giurisprudenza parlamentare, cfr. A. LO CALZO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, cit., 170 ss. Per la critica all’idea che il regolamento “generale” possa delegare la propria forza normativa al regolamento dell’Ufficio di Presidenza, cfr. già C. CHIOLA *Note critiche sull’autodichia della Camera*, in *Giur. cost.*, 2000, 3500.

persistenti dubbi di legittimità sull'idoneità di tali fonti regolatrici, a prescindere dalle soluzioni sostanziali in esse accolte.

Ma, a voler accedere a questa prospettiva interpretativa, innanzi a chi far valere il vizio formale (oltre che gli eventuali vizi contenutistici) della fonte di disciplina concretamente adottata?

### 3. I vitalizi parlamentari e le prospettive “evolutive” dell'autodichia

#### 3.1 Giudici in ca(u)sa propria: vitalizi e autodichia

La problematica dei vitalizi si è incrociata, in tempi recenti, in più occasioni con il “classico” tema dell'autodichia parlamentare. Gli esiti, è il caso di precisare subito, appaiono incerti: ad un primo approccio gli elementi di insoddisfazione e problematicità sembrano prevalere, ma, ad un esame più approfondito e in linea, probabilmente, con le caratteristiche e i tempi di evoluzione di un istituto restio a traumatiche svolte, sono comunque rintracciabili alcuni spunti interessanti e tali, almeno, da non far ritenere chiusa la questione nel mero senso della conservazione dell'assetto tradizionale.

A subire le conseguenze più rilevanti e meno soddisfacenti di tale “incontro” sono probabilmente i “vitalizi” ed estensivamente i trattamenti post-mandato dei parlamentari, risucchiati, come si è già accennato in precedenza e secondo chi scrive in modo non necessario e non condivisibile, nel “cono d'ombra” dell'autodichia. Ciò non ha impedito, tuttavia, che anche innanzi agli organi di giustizia interna le questioni inerenti la disciplina di riforma dei vitalizi parlamentari si ponessero<sup>56</sup> con l'emersione di un nuovo e rilevante profilo problematico dell'autodichia. Allorché, infatti, l'istituto viene applicato ad istituti politicamente sensibili (come quello qui considerato) non può non risaltare la tensione lacerante tra la polarità funzionale dell'applicazione del “principio dello stato di diritto” - alla quale comunque l'autodichia è orientata<sup>57</sup> - e la dimensione “strutturale” di un organo composto di soggetti che provengono,

<sup>56</sup> Si vedano le prime pronunce degli organi di autodichia di primo grado delle due Camere richiamate *infra* nel par. 5 del presente lavoro.

<sup>57</sup> Un bilancio complessivo dell'esperienza concreta dell'autodichia degli organi costituzionali italiani forse non darebbe un risultato complessivamente negativo, dal punto di vista delle esigenze di fondo del principio dello stato di diritto. Lo testimonia indirettamente lo scarso ricorso alle istanze di giustizia sovranazionale, chiamate a verificare la tenuta complessiva di tale principio nell'esperienza italiana applicativa dell'istituto. La sentenza *Savino* della Corte europea dei diritti dell'uomo non è stata, sotto questo punto di vista, “capofila” di una sequenza di ricorsi e condanne dello Stato italiano in tema di autodichia, probabilmente anche alla luce della limitata critica che la Corte di Strasburgo ha mosso all'istituto. Ciò non toglie che un problema di compatibilità di fondo dell'istituto con una nozione rigorosa (anche più rigorosa di quella idonea a soddisfare gli *standards* della Cedu) si pone, come si sostiene nel testo. Oltre a ciò, va anche sottolineata la difficoltà di raggiungere una conoscenza organica delle pronunce di autodichia rese nel corso degli anni. Sui perduranti limiti al regime di pubblicità di esse, cfr. *infra* nel testo, par. 3.3.

secondo soluzioni e punti di equilibrio differenziati<sup>58</sup>, dallo stesso ente che ha adottato l'atto/comportamento controverso; ente che subirà le conseguenze giuridiche eventualmente sfavorevoli della pronuncia dell'organo di giustizia interna. In questa prospettiva possono essere lette le roventi polemiche, riflessesi sulla stessa composizione dell'organo che ha adottato la pronuncia, che hanno investito la prima decisione dell'organo di autodichia del Senato sulla rideterminazione dei vitalizi<sup>59</sup>; polemiche che in più di un caso sembrano trascendere la dimensione della critica alla ricostruzione e soluzione giuridica del caso sottoposto a giudizio e lasciano trasparire la delusione per la frustrazione di un'aspettativa politica in ordine alla soluzione della questione.

### 3.2. Lo stato dell'arte della giurisprudenza costituzionale in tema di autodichia: dalla sent. n. 120 del 2014 alla sent. n. 262 del 2017

Vero è che l'istituto in sé della giustizia domestica, anche al di fuori di questo segmento inevitabilmente a rischio di un'esposizione di natura politico/media-tica, continua ad interrogare il diritto costituzionale italiano. La sensazione di insoddisfazione all'indomani della sent. 13 dicembre 2017, n. 262 della Corte costituzionale è stata diffusa<sup>60</sup> essendo andati perduti, almeno per il momento, buona parte dei margini di apertura che avevano caratterizzato la sent. n. 120/2014 e che avevano fatto ragionare di una "decisione ponte" verso nuovi equilibri<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> La varietà dei criteri di composizione degli organi di autodichia italiani costituisce un aspetto non secondario del regime pluralistico e differenziato dell'istituto. Sul punto, cfr. *infra* par. 3.3.

<sup>59</sup> Le dimissioni di uno dei componenti della Commissione contenziosa del Senato alla vigilia della decisione non sono sfuggite alle critiche di P. ARMAROLI, *E sui vitalizi la vicepresidente pentastellata scappa col pallone: dimissioni e si ricomincia daccapo*, in *Il Dubbio*, 6 novembre 2019. Per il pericolo di strumentalizzazioni di tali abbandoni, che rischiano di minare la precostituzione del "giudice", cfr. G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere*, cit., 282 ss.

<sup>60</sup> Cfr., fra i molti, i giudizi di insoddisfazione di M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.* 2017, 2838 ss.; G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 20 gennaio 2018; M. MANGANARO, *L'autodichia come «manifestazione tradizionale» dell'autonomia degli organi costituzionali: le aspettative deluse dopo Corte cost. n. 120/2014*, in *Osservatorio Aic.*, fasc. n. 3/2018, 345 ss.; F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Giappichelli Ed., Torino, 152; R. MICCÙ – M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, in *Federalismi.it*, n.15/2019, 11; G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere*, cit., 278, tutti sottolineando la delusione prodotta dalla decisione dopo le aperture della sent. n. 120/2014.

<sup>61</sup> Cfr., in questo senso, A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta*, in *ConsultaOnLine*, disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 10 maggio 2014. Le nuove prospettive della sentenza erano valorizzate anche da 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 *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo

Se le basi di partenza della decisione del 2017 si rinvencono nel precedente del 2014 e più precisamente nel riconoscimento che l'autonomia che la Costituzione riconosce alle Camere “non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo... ma riguarda anche l'organizzazione interna”, ivi compresi gli aspetti organizzativi, anche con riferimento al funzionamento degli apparati amministrativi “serventi” e alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti (non però con i soggetti terzi)<sup>62</sup>, la sentenza del 2014 viene decisamente “piegata”, a distanza di pochi anni, ad una affermazione che essa si era ben guardata dal fare, lasciando il punto problematicamente in sospeso<sup>63</sup>: la ricomprensione, cioè, dell'autodichia all'interno del momento applicativo delle norme di autonomia, costituendo essa svolgimento necessario dell'autonomia normativa esplicitamente o implicitamente riconosciuta alle Camere del Parlamento.

Si tratta di una ricostruzione che “cumula” due ambiti che possono e debbono, nello stato di diritto, ben distinti<sup>64</sup>: l'ambito dell'attuazione amministrativa, per la quale si può tranquillamente riconoscere l'esigenza di una salvaguardia della capacità di auto-amministrazione delle Camere rispetto al potere

*www.osservatoriosullefonti.it*, 1, 2015, 4; M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?* (Nota a Corte Cass., SS. UU. Civ., ord 19 dicembre 2014, n. 26934), in *Osservatorio Aic*, maggio 2015, par. 3; L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Vita e Pensiero Ed., Milano, 2018, 214 ss., che scriveva di “un formidabile passo in avanti” della giurisprudenza costituzionale; R. MICCÙ – M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, cit., 10. Una lettura più cauta che individua nella decisione “una soluzione per certi versi mediana” è quella, invece, proposta da P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, par. 1. Ancora più incisivamente, F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.* 2014, 2091 ss., sottolinea i limiti di genericità della motivazione (par. 3), che non consentono di superare l'incostituzionalità dell'istituto per violazione dell'art. 101 Cost. (par. 11). La contestualizzazione della decisione in un quadro di “declinante legittimazione dell'autonomia parlamentare” è operata da M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103 ss. (anche in *Osservatorio Aic*, ottobre 2014). Il vacillare di pilastri giuridici tradizionali dell'autonomia parlamentare, tra i quali “l'autosufficienza dei meccanismi di garanzia”, è sottolineata da M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista Aic*, n. 1/2014, 2 (nonché in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Tomo III, Wolters Kluwer – Cedam, Padova, 2015, 2381 ss).

<sup>62</sup> Si tratta, come è noto del margine al tempo stesso maggiormente problematico ed innovativo della decisione in questione.

<sup>63</sup> E questo, retrospettivamente, è stato probabilmente un errore, anche se forse tale “compromesso dilatorio” ha rappresentato il punto di equilibrio necessario per conseguire il raggiungimento della maggioranza in seno al collegio. Le vicende relative all'approvazione della sent. n. 262/2017, con la nota sostituzione del relatore in sede di redazione della decisione, sembrano evidenziare sensibilità abbastanza differenziate in seno alla Corte in tema di autodichia...

<sup>64</sup> Che il riferimento al potere di adozione di “provvedimenti relativi” al personale” possa fondare il potere di autodichia è giustamente considerato da F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit., par. 8 “un fatto misterioso”...

esecutivo e l'ambito dell'attuazione giurisdizionale per la quale questa esigenza è ben lungi dall'essere dimostrata<sup>65</sup>.

Non si può che prendere atto della circostanza per cui la Corte costituzionale italiana continua a ritenere, secondo un'impostazione risalente nel tempo, e forse ormai priva di giustificazione<sup>66</sup>, che costituisca garanzia essenziale per gli organi costituzionali di vertice del sistema la deroga al principio strutturale dello stato di diritto che vuole il momento dell'attuazione giurisdizionale della norma separato da un punto di vista soggettivo, oltre che oggettivo, dal momento dell'attuazione amministrativa, ovvero che la garanzia della giustizia nel caso concreto non possa prescindere dalla ricostruzione della volontà dell'ordinamento affidata ad un potere dello Stato "altro" rispetto a quello cui viene affidata la cura amministrativa degli interessi pubblici, quand'anche questo potere coincida con l'amministrazione di un organo costituzionale come le Camere (o la Presidenza della Repubblica o la stessa Corte costituzionale)<sup>67</sup>. Né costituisce una convincente via d'uscita il ricorso alla figura del giudice in senso

<sup>65</sup> Sull'esigenza di tener ben ferma, nell'analisi della problematica qui considerata, la nozione "oggettiva" di atto amministrativo, evitando contaminazioni con l'atto giurisdizionale (che non può che spettare ad altro potere dello Stato), cfr. S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, cit., 318 ss. e ID. *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale dei dipendenti dei Consigli regionali e provinciali*, in *Giur. cost.*, 1987, parte II, 510. Cfr. anche M. MIDIRI, *Organi costituzionale e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, parte II, 55. Per l'esigenza di tener distinta e ferma la natura amministrativa di taluni atti delle Camere rispetto alla loro politicità-insindacabilità, cfr. C. CHIOLA *Note critiche sull'autodichia della Camera*, cit., 3498. Che la sent. n. 262/2017 cada in una "contraddizione insanabile", trascurando la distinzione tra questi due diversi ambiti, ricorrendo alla soluzione della giurisdizione "oggettiva" è sottolineato da L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere: una "deroga" a un principio "che non conosce eccezioni"?*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2018, 7.

<sup>66</sup> Sembrano infatti ben lontane le condizioni politico-costituzionali che possono spingere a comprendere la declinatoria di giurisdizione del Consiglio di Stato sugli atti di autodichia del 1927 (IV sez., sent. 12 agosto 1927), ricordata da R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Ed. Laterza, Roma – Bari, 1997, 307. Per l'inconfigurabilità di reali minacce nei confronti della libertà delle Camere provenienti dalla competenza del giudice esterno sulle controversie tra amministrazione parlamentare ed impiegati, cfr. P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare degli impiegati delle Camere*, in *Diritto e Società*, 1990, 140. Per una critica a questo approccio ottocentesco imperniato sull'autolegittimazione del Parlamento sovrano, cfr. ora S. MABELLINI, *La "controversa questione" dei vitalizi e del loro giudice: le dimensioni parallele dello Stato e delle Regioni*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnLine*, disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2020, 9.

<sup>67</sup> Per la centralità di tale requisito, cfr., in particolare le riflessioni di C. CHIOLA *Note critiche sull'autodichia della Camera*, cit. 3492 ss., e F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 25 ss. Per la sottolineatura del principio che in uno stato di diritto le deroghe alla giurisdizione devono essere sempre di "stretta interpretazione" e, quindi, non sia ammissibile l'interpretazione analogica, cfr., proprio con riferimento all'autodichia, S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, cit., 295.

oggettivo e non soggettivo, riferito dalla pronuncia in questione agli organi di autodichia. Se il riconoscimento di una sostanza oggettiva della funzione giurisdizionale, scissa dalla presenza dei requisiti soggettivi dell'appartenenza al potere giudiziario, ordinario o speciale, poteva avere un senso nella fase di adattamento di una serie di istituti pre-costituzionali al disegno della Costituzione del 1948, soprattutto con riferimento alla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale e, per questa via, arrivare a giudicare della costituzionalità stessa di tali giudici/non giudici<sup>68</sup>, lascia non poco perplessi ed espone, anzi, a qualche motivo di preoccupazione riproporre oggi tale ipotesi con la retrostante idea che vi possa essere giurisdizione senza le garanzie strutturali di separazione soggettiva del giudice dall'amministrazione in un ordinamento che vieta, anzi, l'istituzione di nuovi giudici speciali o, peggio, straordinari.

Nonostante il rafforzamento del principio di separazione dei poteri insito nell'introduzione nella Costituzione del principio secondo cui "la giurisdizione si attua mediante il giusto processo" e ciò richiede un "giudice terzo e imparziale"<sup>69</sup>, la ricostruzione più calzante dell'autodichia resta "l'argomento clamoroso"<sup>70</sup> elaborato A.M. Sandulli nei termini di una deroga al principio dello stato di diritto fondato sulla salvaguardia della sovranità dell'organo<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> La giurisprudenza costituzionale in argomento è ripercorsa recentemente da A. VACCARI, *La Corte e l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Rass. parl.*, 2018, 328 ss. Sul "principio di relatività del concetto di giudice e giurisdizione" nella giurisprudenza costituzionale, caratterizzata al riguardo da un "orientamento eclettico", cfr. l'analisi di G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale – II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il Mulino Ed., Bologna, 2007, 100 ss.

<sup>69</sup> Art. 111 Cost. nella formulazione introdotta dalla l. cost. n. 2 del 1999. Le ripercussioni di tale nuova norma sul tema dell'autodichia sono sottolineate da 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 *Giur. cost.*, 2002, 487 s.; N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Dir. Unione Europea*, 2010, 427. (anche in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Ed. Scientifica, Napoli, 2012) e recentemente da 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, 16 ss., i quali valorizzano la riserva di legge posta dall'art. 111, comma 1, Cost. rispetto al fondamento ed alla disciplina regolamentare dell'autodichia. Il requisito rigorosamente inteso di terzietà dell'organo giudicante rende difficile accettare la pur interessante ricostruzione di R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it.*, n. 24/2017, 17 e 21, apprezzata da A. LO CALZO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi* cit., 414, che ricorre ad una "clausola di accettazione da parte dei destinatari" della cognizione e decisione della controversia da parte degli organi di autodichia, specie per i casi in cui il nesso funzionale con funzioni primarie delle Camere sia più difficile a scorgersi. Anche questa sorta di rimessione ad un giudizio arbitrale si scontrerebbe con i vizi inerenti alla terzietà dell'organo giudicante (che, come noto, nel giudizio arbitrale possono portare alla ricsuzione dell'arbitro stesso: cfr. art. 815, nn. 2) e 5) c.p.c.).

<sup>70</sup> Come lo definisce efficacemente M. MIDIRI, *Organi costituzionale e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, cit., 36.

<sup>71</sup> A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1831 ss. (ora in A.M. SANDULLI,

In questa prospettiva viene inevitabilmente a perdere rilievo un importante spunto che la sent. n. 120/2014 richiamava per limitare – o forse meglio, per mettere in crisi - i presupposti giustificativi dell'autodichia: la sottolineatura del nesso funzionale richiesto dalla Costituzione in altri casi in cui la stessa limita *esplicitamente* l'accesso al Giudice, come nel caso dell'art. 68, primo comma, Cost. Al di là del riferimento ai “terzi” come soggetti per i quali è in buona sostanza la stessa Corte costituzionale a presupporre l'assenza di un nesso funzionale - salva la non assoluta auto-evidenza della categoria, come il caso dei vitalizi parlamentari dimostra... - la consequenzialità necessaria affermata dalla sent. n. 262/2017 tra autonomia normativa, autonomia amministrativa e giustizia domestica rende quanto mai problematica la verifica di tale nesso funzionale<sup>72</sup> e del conseguente giudizio di proporzionalità che esso

*Scritti giuridici. I. Diritto costituzionale*, Jovene Ed., Napoli, 1990, 296 ss.), ancorché con una netta sottolineatura che l'autodichia non è una giustizia politica (304 dell'edizione del 1990) ed all'interno di una visione (A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200 ss., nonché in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Segni*, vol. IV, Milano, 1967, 243 ss.; ora in A.M. SANDULLI, *Scritti giuridici. II. Diritto costituzionale*, Jovene Ed., Napoli, 1990, 261 ss.) in cui la “giurisdizione”, da definire in termini essenzialmente formali, è nozione più limitata di “funzione pubblica neutrale”, alla quale potrebbe essere ricondotta (anche senza che l'A. si pronunci esplicitamente sul punto) quella qui considerata. Sul contributo di Sandulli sul tema dell'autodichia si sofferma L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, 204 ss. Per una più recente valorizzazione dell'argomento della “sovranià come fondamento dell'autonomia” delle Camere, cfr. A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati/ Camera dei deputati*, vol. 1, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, Roma, 2001, 383.

<sup>72</sup> La cui importanza è stata sottolineata da molti osservatori: cfr., ancora prima della sent. n. 120/2014, F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del «foro domestico della Camera»*, in *Giur. cost.*, 2000, 1167 ss., valorizzando la sent. 2 novembre 1996, n. 379; A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati*, cit., 397, pur in una ricostruzione imperniata sul riconoscimento della “sovranià” delle Camere; E. LEHNER, «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti» vs. «giusto processo», cit., 504 ss., sottolineando la svolta rappresentata dalla sent. 17 gennaio 2000, n. 10 della Corte costituzionale; G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari (a margine di Corte Cass. SS.UU. Civ., ord. 6 maggio 2013, n. 10400)*, in *Federalismi.it.*, n. 12/2013, 6, rimarcando l'importanza di una valutazione in concreto, “inscindibile dal contesto storico-funzionale” nel quale è effettuata (7) delle funzioni “strategiche” ai fini dell'indipendenza dell'ente (17); M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?*, cit., 4; C. DELLE DONNE, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, par. 3, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 11; L. CASTELLI, *Il “combinato disposto delle sentenze n. 213 e n. 267 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio Aic.*, n. 1/2018, 31 s., con interessanti esempi concreti; 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 di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 31 marzo 2018, 8 s.; R. MICCÙ – M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, cit., 19.

implica<sup>73</sup>, con il rischio di renderlo poco di più di una clausola di stile<sup>74</sup>, anche se, come si vedrà tra breve, la “risposta” delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione alla sentenza n. 262 del 2017 della Corte costituzionale in qualche modo sembra cercare di recuperare un margine di controllo di congruenza della decisione in autodichia.

Ciò che merita piuttosto di essere sottolineato, a voler ricercare un margine suscettibile di evoluzione nella pronuncia in esame, è la decisa valorizzazione della dimensione “storica” dell’istituto dell’autodichia, definito “manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali”, nonché espressione di una “risalente tradizione” per le Camere del Parlamento<sup>75</sup>. A fronte della chiusura all’argomento storico che sembra emergere dalla sent. n. 120/2014 nell’opera di fondazione sistematica complessiva dell’autonomia normativa e amministrativa delle Camere, la valorizzazione della dimensione della “tradizione”, per lo specifico istituto dell’autodichia, potrebbe, in un futuro dai contorni temporali incerti, indurre la Corte costituzionale a tornare sui propri passi, registrando una diversa sensibilità nei confronti della tradizione<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Sull’importanza del *test* di proporzionalità ai fini della verifica del nesso funzionale, cfr. M. DALLA BALLA, *I paradossi dell’autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, in *Federalismi.it.*, n. 15/2018, 11.

<sup>74</sup> Il rischio di esiti tautologici della verifica del nesso funzionale è evidenziato da A. LO CALZO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi* cit., 395; G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere*, cit., 280. In precedenza, G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d’autodichia della Camera dei Deputati*, in *Riv. amm. R.I.*, 2011, 259 osservava - con riferimento al riparto tra regolamento parlamentare e legge, nonché le forme derivate di entrambe le fonti - come la mancanza di una “delimitazione oggettiva (o, per così dire, «topografica») dell’autonomia parlamentare e della relativa sfera di competenza” abbia comportato una difficoltà a distinguere su basi non formali, l’ambito “interno” da quello “esterno”, con “un’aporia” del sistema. La difficoltà di distinguere tra funzioni primarie e secondarie di carattere meramente organizzativo, al fine di delimitare l’ambito dei ricorsi per Cassazione è evidenziata anche da G. RIVOSECCHI, *L’autonomia parlamentare dopo la decisione sull’autodichia*, in *Quad. cost.* 2018, 435. A riprova di ciò, interessanti appaiono le distinzioni interne alla materia degli appalti e delle forniture di servizi, tra fattispecie che ineriscono a funzioni primarie (e, quindi, da attrarre in autodichia) e quelle non essenziali operata da A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Jovene Ed., Napoli, 2018, 99.

<sup>75</sup> Par. 7.1 del *Considerato in Diritto* della sentenza.

<sup>76</sup> In non pochi commentatori, il richiamo alla nozione di tradizione dell’autodichia viene letto, invece, come un elemento di debolezza della decisione: cfr. E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l’autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.* 2017, par. 2, per la quale tale linea argomentativa, tendente a riconoscere natura consuetudinaria all’istituto, finisce per valorizzare la dimensione politica del conflitto; M. MANGANARO, *L’autodichia come «manifestazione tradizionale» dell’autonomia degli organi costituzionali: le aspettative deluse dopo Corte cost. n. 120/2014*, cit., 350 ss.; R. MICCÙ - M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, cit. 11 e nota 60. La circostanza per cui la sent. n. 262/2017, pur riconoscendo il fondamento implicito dell’autodichia non fa leva sull’esistenza di una consuetudine costituzionale (come la sent. 10 luglio 1981, n. 129) è sottolineata, invece, da G. RIVOSECCHI, *L’autonomia parlamentare dopo la decisione sull’autodichia*, cit., 430.

A favorire questo processo potrebbe intervenire l'argomento comparativo, presente come "pungolo critico" nei confronti dell'autodichia nella sent. n. 120/2014<sup>77</sup>, ovvero l'assenza di istituti simili in alcuni tra i principali ordinamenti della tradizione giuridica occidentale, alcuni dei quali appartenenti all'Unione europea<sup>78</sup>. Su queste basi, quello che è certo è l'inesistenza di una tradizione costituzionale comune a favore dell'autodichia come forma necessaria o quanto meno ordinaria di garanzia dell'indipendenza delle Camere all'interno di un dato sistema costituzionale. Occorre peraltro aggiungere che, alla luce della nota sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo sul caso *Savino*<sup>79</sup>, diventa non poco arduo spingersi oltre, fino ad arrivare ad un giudizio negativo in blocco, alla stregua di parametri sovranazionali, nei confronti degli istituti di giustizia domestica...

Allo stesso tempo - e con questo si recuperano gli spazi per un approccio critico nei confronti dell'istituto nel diritto interno, sia in prospettiva di riforma "regolamentare" dello stesso sia, in ipotesi, di mutamento dell'atteggiamento sino ad ora largheggiante della Corte costituzionale nei suoi confronti - occorre ribadire il diverso e più ristretto (nel senso di meno esigente) parametro di valutazione della Cedu rispetto al più esigente parametro costituzionale degli articoli 24 e 111 della Costituzione italiana. Ne consegue, come non si è

<sup>77</sup> L'uso dell'argomento comparativo nella pronuncia del 2014 è stato sottolineato da T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3 luglio 2014 e P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, cit., par. 5.

<sup>78</sup> In tema, cfr. l'analisi di A. LO CALZO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, cit., 96 ss.. Riferimenti comparatistici sono presenti anche in A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, cit., 17 ss.. Cfr. anche il quadro - aggiornato al 2015 - presente nell'appunto n. 34 del 17 settembre 2015 elaborato dalla Camera dei Deputati, Biblioteca - Legislazione straniera, allegato al dossier n. 528 del settembre 2017 (XVII Legislatura).

<sup>79</sup> Sentenza 28 aprile 2009, Seconda Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Savino e altri c. Italia*.

mancato di far osservare<sup>80</sup>, che le conclusioni della sentenza *Savino*<sup>81</sup> non pregiudicano la possibilità di un più severo scrutinio alla stregua dei sopra richiamati parametri costituzionali interni.

### 3.3. Alcune criticità specifiche della disciplina dell'autodichia

Anche a non voler considerare la problematica coesistenza dell'istituto dell'autodichia con i principi di separazione strutturale dello stato di diritto, un'analisi della disciplina organizzativa degli organi di giustizia domestica delle Camere<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Cfr. sul punto, B. RANDAZZO *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2009, 1055, sottolineando la nozione meramente procedurale di giudice della Corte di Strasburgo, meno elaborata di quella delle giurisprudenze nazionali; G. MALINCONICO, *Sull'autodichia della Presidenza della Repubblica* (nota all'ordinanza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione 17 marzo 2010, n. 6529), in *Federalismi.it.*, n. 7/2010, 3; N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, cit., 433; F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., par. 5; M. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, cit., 11; E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 463. C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2009 sottolinea comunque come la sentenza in questione, nonostante taluni limiti connaturati al parametro dell'art. 6, par. 1, Cedu (13 ss.) ed al tipo di sindacato che la Corte di Strasburgo può operare sulla base di esso, è riuscita - non senza paradosso - a far venir meno il "feticcio" degli *interna corporis* con un intervento dall'esterno del nostro ordinamento (28).

<sup>81</sup> Ritenuta insoddisfacente e di sostanziale rafforzamento dell'istituto dell'autodichia da S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1277. Per una lettura critica della decisione cfr. anche N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, cit. 431 ss. L'eterogenesi dei fini della decisione sul caso Savino, con riferimento al consolidamento dell'autodichia anche presso la Presidenza della Repubblica è sottolineata da E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 463. Il paradosso di una iniziativa giudiziaria "mirante a demolire radicalmente l'autodichia parlamentare" e che ha prodotto una decisione (quella della Corte di Strasburgo) che costituirà una "nuova «pietra miliare» a sostegno dell'autodichia" è evidenziata da G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 1094. Il riconoscimento della compatibilità con la Cedu dell'autodichia è confermata dalla successiva decisione del 13 aprile 2017, Prima Sezione della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, caso *Fasan e altri c. Italia* (par. 21).

Va peraltro osservato incidentalmente come in più recenti decisioni la Corte di Strasburgo abbia assunto un atteggiamento meno indulgente nei confronti dell'autonomia delle assemblee parlamentari: cfr., con riferimento ad un problema di effettività di dimissioni di un membro del Senato belga in relazione alla garanzia dell'art. 3 del protocollo n. 1 alla Cedu, la decisione *Affaire G.K. c. Belgique* del 21 maggio 2019, con interessanti accenni critici alle modalità di riunione "à huis clos" dell'organo interno, composto da soli senatori, chiamato a pronunciarsi sulla regolarità delle dimissioni in questione.

<sup>82</sup> Per la criticabile estensione del regime di autodichia alla Presidenza della Repubblica, in ancora più evidente violazione dell'art. 102 Cost., al di là delle soluzioni concretamente adottate in ordine alla composizione degli organi di giustizia interna, cfr. F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., par. 7 e, con riferimento alla sent. n. 262/2017, L. CASTELLI, *Il "combinato disposto delle sentenze n.*

evidenzia *in concreto* e partendo, appunto, da discipline *puntuali* e anche tra loro abbastanza *differenziate*<sup>83</sup> profili critici che vanno a corroborare le considerazioni di carattere più generale e “di principio”.

Ci si riferisce, in questa sede, in primo luogo alla provenienza prevalente dei componenti dell’organo di giustizia interna dal corpo dei deputati o senatori in carica, la cui esposizione a preoccupazioni di ordine politico è stata sottolineata da sempre come elemento critico dell’istituto<sup>84</sup>. Si tratta di un rischio che si è, peraltro, nel tempo cercato di attenuare, anche a seguito della sentenza *Savino*, attraverso la previsione di requisiti professionali che assicurino *anche* la tecnicità dei componenti dell’organo<sup>85</sup>: l’incompatibilità con la qualità di componente dell’Ufficio/Consiglio di Presidenza, “cuore” dell’attività di governo dell’amministrazione parlamentare e la valorizzazione del ruolo del Presidente dell’Assemblea nella nomina dei componenti in questione.

Per la sola Commissione contenziosa prevista dall’art. 72 del Testo unico delle norme regolamentari dell’Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica si prevede poi – limitatamente ai ricorsi presentati avverso atti e provvedimenti *non* relativi ai dipendenti - una composizione “mista” nella quale a tre senatori si aggiungono due membri esterni nominati dal Presidente del Senato<sup>86</sup>. Si tratta di una puntualizzazione rilevante per la

213 e n. 267 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull’autodichia degli organi costituzionali, cit., 22 ss..

<sup>83</sup> Per la sottolineatura della diversità di soluzioni tra Camera e Senato in tema di composizione degli organi di autodichia, cfr. E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l’autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, cit., nota 3; G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere*, cit., 226.

<sup>84</sup> Cfr., a questo proposito, F.S. CANTELLA, *L’inarrestabile espansione del «foro domestico della Camera»*, cit., 1155; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit., nota 42 e ID., *L’autodichia “costituzionalizzata” e il nuovo sistema delle tutele*, cit., nota 47; A. VACCARI, *La Corte e l’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 324; G. CANALE, *Le ordinanze “gemelle” sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto*, cit., 587. L’inscindibilità, nell’ordinamento delle Camere del Parlamento, dell’organo politico dall’amministrazione e, quindi, l’impossibilità di trasporre all’interno di esse il principio di separazione tra politica ed amministrazione è stato recentemente sottolineato da R. MICCÙ – M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, cit., 5 s. e 15.

<sup>85</sup> Sul “seguito nazionale” di adeguamento della disciplina dell’autodichia alle limitate censure della Corte di Strasburgo, cfr., per tutti, 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 della Camera dei Deputati*, in *Federalismi.it.*, n. 22/2009.

<sup>86</sup> A seguito del già ricordato orientamento giurisprudenziale sull’esclusione del carattere di “terzo” rispetto alla Camera di passata appartenenza dell’*ex*-parlamentare, può forse oggi presentare qualche elemento di contraddizione interna la soluzione di separare le sorti delle controversie degli *ex*-senatori (decise sulla base della lett. *b*) della disposizione e nella composizione della Commissione contenziosa integrata da soggetti esterni) da quelle decise dalla lettera *a*), che ricomprende controversie anche con gli *ex*-dipendenti del Senato (oltre che con gli aspiranti tali...). Il risultato è infatti di accomunare le controversie in tema di vitalizi a quelle di appalti di varia natura...

materia trattata nel presente lavoro perché è proprio con riferimento alla materia della riforma dei vitalizi che la composizione mista della Commissione contenziosa è stata chiamata a pronunciarsi, adottando una decisione notevolmente critica nei confronti della disciplina sottoposta al suo esame, con censure che – sulla base del dispositivo della decisione<sup>87</sup> – appaiono anche più severe di quelle espresse dal Consiglio di giurisdizione della Camera dei Deputati, composto da tre deputati in carica, sull'identica disciplina adottata in quel ramo del Parlamento<sup>88</sup>.

Se questa “apertura” a soggetti esterni alle Camere sembra attenuare i caratteri di autoreferenzialità degli organi di autodichia<sup>89</sup>, lo stesso giudizio positivo non può esprimersi con riferimento all'altra tecnica di integrazione del collegio giudicante rispetto ad una composizione di soli parlamentari in carica, presente nella disciplina relativa alla stessa Commissione contenziosa del Senato, in questo caso per i procedimenti diversi da quelli sopra ricordati, ovvero quelli relativi al personale in servizio o in quiescenza, nonché per i ricorsi in materia di reclutamento del personale: in questa ipotesi ai tre senatori di nomina presidenziale si aggiungono un Consigliere parlamentare e un dipendente scelto dal Presidente su una terna eletta da tutti i dipendenti di ruolo. Non dovrebbe sfuggire l'anomalia di questa presenza di soggetti espressi dall'amministrazione all'interno dell'organo chiamato a giudicare delle controversie relative ai dipendenti od *ex-dipendenti* stessi, con l'unica attenuazione della scelta presidenziale all'interno di una terna; anomalia tanto più visibile, se si considerano le ristrette dimensioni quantitative dell'Amministrazione del Senato...<sup>90</sup>.

Non riesce a superare queste incrostazioni di sapore vagamente corporativo<sup>91</sup> la soluzione operante per la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei Deputati (“giudice” di primo grado), i cui sei membri – deputati in carica con i requisiti di tecnicità precisati dallo stesso art. 3 del

<sup>87</sup> L'unico, al momento in cui si licenzia il presente lavoro, disponibile. Si tratta della decisione del 25 giugno 2020.

<sup>88</sup> Si tratta della sentenza n. 2/2020/CG. Su tale decisione cfr. il comunicato stampa del 22 aprile 2020 nel sito internet della Camera dei Deputati: ([https://www.camera.it/leg18/1131?shadow\\_comunicatostampa=2413](https://www.camera.it/leg18/1131?shadow_comunicatostampa=2413)).

<sup>89</sup> L'auspicio di un'apertura, almeno parziale, degli organi di autodichia a personalità che non siano parlamentari in carica è formulato da A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., 94.

<sup>90</sup> La circostanza è evidenziata da S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, disponibile all'indirizzo: [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 25 luglio 2019, 4.

<sup>91</sup> Osserva incidentalmente F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., nota 2 come di autodichia siano dotati anche taluni ordini professionali. Le incrostazioni corporative in tema di tutela giurisdizionale dei diritti appaiono, in effetti, più ampie di quello che potrebbe apparire limitando l'esame alle Camere del Parlamento ed estensivamente agli organi costituzionali...

regolamento - sono scelti per sorteggio da un elenco “formato sulla base di liste di venti deputati designati rispettivamente dal Presidente della Camera, dal Segretario generale nonché, d’intesa fra loro, dalle Organizzazioni sindacali costituite ai sensi dell’art. 73 del regolamento dei Servizi e del personale ovvero, in mancanza di accordo, indicati in ragione di due da ciascuna delle stesse Organizzazioni sindacali”<sup>92</sup>.

Nonostante l’elemento del sorteggio<sup>93</sup> e i requisiti di “tecnicità” richiesti dalla norma per i componenti dell’organo, resta l’anomalia della presenza di liste di sorteggiabili espresse direttamente dal vertice dell’Amministrazione della Camera e dalle Organizzazioni sindacali in numero anche superiore ai sorteggiabili individuati dal Presidente della Camera. La commistione tra selezione prevalentemente burocratico/sindacale dei soggetti sorteggiabili, natura parlamentare, ancorché tecnicamente qualificata, degli stessi e, infine, elemento casuale del sorteggio non pare, in verità, costituire un *mix* convincente al fine di superare dubbi e perplessità sulla terzietà dell’organo<sup>94</sup>.

L’ultimo profilo critico al quale vale la pena di accennare è la difficile accessibilità dall’esterno del *corpus* giurisprudenziale degli organi di autodichia. Nonostante le potenzialità offerte dagli strumenti informatici applicate ai lavori parlamentari e anche a questa dimensione dell’attività delle Camere, l’accesso alle pronunce rese dagli organi di giustizia interna resta frammentario, volontaristico e di non semplice realizzazione<sup>95</sup>. Proprio a voler valorizzare la natura

<sup>92</sup> Si tratta di una soluzione valutata non negativamente, invece, da A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., 194, che auspica, comunque, l’unificazione delle liste provenienti da Presidente della Camera e Segretario generale “dato lo stretto collegamento tra i due organi”, oppure l’attribuzione del potere di definizione della lista ad uno solo dei due. L’A. critica invece la soluzione operante per il Senato di attribuire al Presidente il potere finale di scelta dei componenti degli organi di autodichia, auspicando un (non meno problematico, però) potere di proposta all’Assemblea, chiamata ad una vera e propria elezione.

<sup>93</sup> La soluzione del sorteggio è apprezzata da A. LO CALZO, *L’autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, cit., 146, rispetto al metodo della “designazione”.

<sup>94</sup> La disposizione e la soluzione in essa contenuta hanno ricevuto maggiore attenzione critica di quella del Senato. Cfr., per dubbi di rispetto del principio di terzietà da parte di essa, F.G. COCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit. nota 25, ridimensionando la valenza asseritamente garantista della procedura di sorteggio. Con riferimento alla natura di “politici in attività” dei loro componenti, cfr., inoltre, F.G. COCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit., nota 42.

È evidente che tali perplessità sarebbero destinate ad aumentare nella prospettiva dell’attribuzione agli organi di autodichia delle controversie legate all’espulsione dei parlamentari dai gruppi di appartenenza, secondo quanto adombrato dalla decisione delle Sezioni Unite della Cassazione richiamata a nota 43. Cfr., sul punto, infatti, i rilievi critici di F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la “suggerione” dell’autodichia*, cit., 94 ss.

<sup>95</sup> La consapevolezza di una problematicità della conoscibilità delle norme, specialmente quelle non scritte, di diritto parlamentare è evidenziata, alle soglie della nuova era aperta dall’informatica, da C. SPECCHIA, *Crisi dell’informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1988, (n. 1), 133 ss. I

oggettivamente giurisdizionale di tali pronunce operata dalla sent. n. 262/2017 della Corte costituzionale, emerge una notevole distanza rispetto alle modalità di accesso alla giurisprudenza costituzionale, della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato... E proprio applicando anche a questo ambito la riflessione in tema di accesso ai precedenti nel diritto parlamentare che recentemente ha trovato importanti sviluppi<sup>96</sup>, non può non emergere come un accesso parziale e limitato impedisca di ricostruire il quadro complessivo della giurisprudenza parlamentare, nelle sue luci e nelle sue ombre<sup>97</sup>.

problemi di accesso ai “precedenti” sono evidenziati da F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale «esterno», precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati/ Camera dei deputati*, Roma, 1998, 258 s. mentre per la ricostruzione del quadro evolutivo della disciplina in materia cfr. I. FILIPPETTA, *La raccolta dei precedenti al Senato, tra archivistica, codicistica ed ermeneutica*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino Ed., Bologna, 2013, 25 ss. per il Senato e A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera nell'evoluzione delle strutture amministrative*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 39 ss. per la Camera ed ora A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, cit., 153. Per il regime di pubblicità in tema di resoconti degli organi interni delle Camere cfr. il quadro di A. DE GIROLAMO, *L'attività di resocontazione delle sedute dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei presidenti di gruppo, della Giunta per il Regolamento e della Conferenza dei presidenti di commissione della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati/ Camera dei deputati*, Roma, 2010, 267 ss.

<sup>96</sup> Per la considerazione che “la pubblicazione su internet delle documentazioni prodotte dalle burocrazie parlamentari è un potente fattore di trasparenza”, cfr. D. RAVENNA, *Intervento*, in AA.VV. (a cura dell'Assemblea Regionale Siciliana), *Il ruolo degli apparati serventi delle assemblee legislative tra tradizione e linee di sviluppo*, Jovene Ed., Napoli, 2013, 151, anche se, nella medesima occasione di riflessione, N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie delle Assemblee legislative alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in AA.VV. (a cura dell'Assemblea Regionale Siciliana), *Il ruolo degli apparati serventi delle assemblee legislative tra tradizione e linee di sviluppo*, cit., 14 rileva criticamente la notevole autonomia delle Amministrazioni delle Camere in materia di documentazione parlamentare, non contrastata dalla sent. 8 luglio 2010, n. 246 della Corte costituzionale. Sempre N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 14 rileva l'assenza di incrementi dei livelli di pubblicità dei precedenti nel corso degli ultimi anni. Un giudizio meno severo, sul punto, sembra essere quello di A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, cit., 154.

<sup>97</sup> Per questa importante dimensione della pubblicità dei lavori parlamentari cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 302 ss., anche con riferimenti all'esperienza regionale toscana, ed in precedenza ID., *“In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 12. Sull'importanza di porre a disposizione delle diverse e molteplici categorie di interessati ai lavori ed alle norme parlamentari “tutti i riferimenti normativi rilevanti”, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 284. Per un giudizio critico sul regime di effettiva pubblicità delle regole del diritto parlamentare, con conseguente accentuazione del ruolo del Presidente di Assemblea, cfr. P. DE LUCA, *L'uso dei precedenti parlamentari tra la discrezionalità del Presidente di Assemblea e il regime pubblicitario dell'evoluzione regolamentare*, in *Federalismi.it*, n. 19/2016. La valorizzazione della diffusione di “selezioni ragionate” di precedenti – che però rischiano di condizionare l'interprete – è presente nelle riflessioni di C. SPECCHIA, *I «precedenti» nel diritto parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali*

### 3.4. La “risposta” delle Sezioni Unite alla sent. n. 262 del 2017 della Corte costituzionale

Concentrando ora la nostra analisi sulla sentenza n. 18265 del 2019 delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, la prima impressione è quella di una sostanziale conferma rispetto alle acquisizioni più consolidate e tradizionali in tema di autodichia<sup>98</sup>. Si tratta di un allineamento che emerge non solo con riferimento all’esito di declinatoria della giurisdizione e di affermazione della spettanza della cognizione della controversia all’organo di autodichia della Camera dei Deputati - spettanza che viene dichiarata “pacifica, tanto più alla luce dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale (spec. sentenza n. 262 del 2017 cit.)”<sup>99</sup> - ma anche in relazione ad altri aspetti della materia. Vengono a questo proposito in rilievo una molteplicità di elementi: la negazione del carattere di giudici speciali *ex art.* 102 Cost. in capo ai collegi di giustizia interna, con conseguente inconfigurabilità del ricorso *ex art.* 111, settimo comma, Cost. nei confronti delle loro decisioni<sup>100</sup>, da considerare “obiettivamente giurisdizionali”<sup>101</sup>; il “disimpegno” nei confronti della problematica relativa alle fonti regolatrici la materia dell’autodichia (regolamenti parlamentari “maggiori”, “minori” e “atti ad essi equiparati, come le delibere dell’Ufficio di

*parlamentari*, 1986, (n. 1), 151, che anzi paventa il carattere “contraddittorio” di pubblicazioni integrali, e A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera nell’evoluzione delle strutture amministrative*, cit., 73. V. DI CILOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 55 opportunamente mettono in guardia, poi, sulla circostanza per cui l’accesso ai precedenti deve implicare consapevolezza e conoscenza anche dei “non precedenti”, ovvero di quelle ipotesi in cui una determinata interpretazione integrativa, derogatoria o disapplicativa non ha avuto luogo.

Tutto ciò finisce per riportare alla considerazione – che esula dai confini della presente riflessione - che la via maestra per una riqualificazione del diritto parlamentare in termini di piena giuridicità dello stesso, superando tutta una serie di zone d’ombra che la situazione presente offre (oltre che per il necessario adeguamento di tutta una serie di suoi istituti), passi per un’opera di riscrittura dei regolamenti parlamentari, come recentemente ribadito da L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2018, 49 ss.

<sup>98</sup> Di una “resa alle statuizioni della sent. n. 262/2017 della Corte costituzionale” scrive S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell’ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, cit.

<sup>99</sup> Pag. 9. Anche la pronuncia della Cassazione sottolinea il rilievo della tradizione e della concreta esperienza (pag. 5).

<sup>100</sup> Pagg. 6, 12 e 14 della decisione. Per il riconoscimento del carattere di giurisdizioni speciali degli organi di autodichia ed, in questo modo, per la possibilità di inserire la loro attività all’interno dei moduli funzionali e delle garanzie di indipendenza fondamentali della giurisdizione soggettivamente intesa, si sono espressi nel corso del tempo diversi Autori. Cfr., tra gli altri, A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., 179; L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, cit., 269; L. CASTELLI, *L’autodichia degli organi costituzionali: assetti, revisioni, evoluzioni*, cit., in particolare cap. V.

<sup>101</sup> Pagg. 5 e 14.

Presidenza”)<sup>102</sup>, considerate fonti tutte sottratte sia al sindacato di legittimità costituzionale che a quello *ex art.* 111, settimo comma, Cost.; l’affermazione del rispetto dei caratteri di indipendenza e imparzialità dei collegi di giustizia interna “in seguito alle ultime modifiche” in ottemperanza a quanto richiesto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nella sentenza *Savino*<sup>103</sup> e infine la limitazione alla sola indennità parlamentare in senso stretto della riserva di legge *ex art.* 69 Cost., potendo la materia dei trattamenti post-mandato trovare regolazione in fonti diverse dalla legge.

Negando la qualità di “soggetti terzi” agli *ex*-parlamentari, per quanto riguarda le controversie relative ai vitalizi, la Cassazione sembra porsi, anzi, in una posizione “avanzata” di valorizzazione e tutela delle tradizionali configurazioni di salvaguardia dell’autonomia parlamentare. Se così fosse, i margini per una possibile riapertura della questione sui confini dell’autodichia sarebbero veramente esigui e passerebbero solo per un ripensamento sulla nozione di “tradizione” nella configurazione dell’autonomia parlamentare, come in precedenza si è accennato.

Senonché, a rendere meno povero di spunti per il futuro questo quadro si pone l’affermato mantenimento in capo alle Sezioni Unite della verifica in sede di regolamento preventivo di giurisdizione<sup>104</sup>. Ciò che rende interessante e non “di stile” la precisazione è che la verifica in questione è destinata in primo luogo ad accertare “se esiste un giudice del rapporto controverso”, configurando, quindi, una sede di perdurante controllo del soddisfacimento dei requisiti di indipendenza e terzietà dei collegi di autodichia, anche e soprattutto nella prospettiva di riforme della normativa di settore. Ma è soprattutto la precisazione sull’idoneità del regolamento preventivo di giurisdizione «a stabilire se la regolamentazione e la decisione delle controversie sui diritti attribuite agli organi di “giurisdizione domestica o interna” risultino conformi all’art. 2, primo comma, Cost. e all’art. 3 Cost., oltre che all’art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, *Savino* e altri contro Italia» a far pensare ad un sindacato attento alla dimensione sostanziale dei diritti in gioco, con una riserva di intervento della Corte di Cassazione nel caso di tutela non adeguata dei diritti fondamentali coinvolti nella decisione degli organi di giustizia interna.

<sup>102</sup> Pag. 6 ed ivi il richiamo Cass. Sez. Un. 16 aprile 2018, n. 9337.

<sup>103</sup> P. 5.

<sup>104</sup> Pag. 6. Il carattere innovativo di tale affermazione è sottolineato da R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di delibazione dell’effettività e dell’efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della “grande regola” del diritto al giudice (a margine di Corte di cassazione S.U. ordinanze 8 luglio 2019, n. 18265 e 18266)*, in *Federalismi.it.*, n. 14/2019, 6. La rivendicazione di un proprio ruolo in sede di regolamento di giurisdizione da parte della Corte di Cassazione è sottolineato anche da G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell’attrazione in autodichia*, cit. 2.

È, a ben vedere, uno spunto di non secondaria importanza attraverso il quale le questioni relative all'autodichia, sia in ordine alla conformazione dell'organo giudicante, sia al trattamento dei diritti in giudizio potrebbero tornare a porsi e, in ultima analisi, a chiamare nuovamente in gioco la Corte costituzionale a seguito di un ipotetico conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato conseguente al contrasto tra Sezioni Unite della Cassazione e organi di giustizia interna<sup>105</sup>. E forse, in quella sede, la Corte costituzionale potrebbe tornare ad interrogarsi criticamente sulla perdurante attualità della “tradizione costituzionale” posta a fondamento del potere di autodichia...

#### 4. I vitalizi e il riparto di competenze tra Stato e Regioni

Il vantaggio evidente del punto di osservazione della tematica in esame rappresentato dal trattamento post-mandato dei membri di assemblee legislative regionali è costituito dall'assenza del “velo”, se non dello “schermo”, dell'autodichia. Questo elemento di complicazione dell'analisi non si presenta per la dimensione regionale, come chiarito in anni ormai lontani dalla Corte

<sup>105</sup> Sullo strumento del conflitto di attribuzioni, sollevato dalla Corte di Cassazione “in quanto autorità suprema della giurisdizione ordinaria e della legalità generale” avverso modalità di esercizio dell'autodichia lesive del principio supremo dell'ordinamento costituzionale sancito dall'art. 24 Cost., cfr., già ben prima della sent. n. 120/2014, A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., 184 s.. La contraddizione della sent. n. 262/2017 nell'ammettere un'eccezione ad un principio ritenuto dalla stessa Corte inderogabile è rimarcata da L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere: una “deroga” a un principio “che non conosce eccezioni”?*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2018, 8 ss.

Si può solo problematicamente accennare a possibili utilizzazioni in questo ambito delle prospettive (fino ad ora rimaste peraltro prive di applicazione pratica) aperte dall'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale in tema di legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, estendendo, così, nel caso che qui interessa, all'ex-parlamentare tale legittimazione (in questo senso, cfr. S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, cit., 3. Occorre riconoscere che la valorizzazione del nesso di appartenenza dell'ex-parlamentare alla Camera nella quale ha svolto il proprio mandato, operato dalla decisione delle Sezioni Unite della Cassazione del 2019 in precedenza più volte richiamata, faciliterebbe tale percorso. Non si possono nascondere, tuttavia, non poche perplessità in ordine al riconoscimento della qualità di “potere dello Stato” ad un soggetto non più appartenente all'istituzione parlamentare, oltre al carattere incidente sul *godimento di diritti* piuttosto che di *esercizio dei poteri* che la controversia sembrerebbe assumere. Scettici nei confronti di tale via di giustiziabilità esterna delle controversie relative ai vitalizi appaiono E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 472 e A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di Cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, cit., 164. M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, 2019, 191 ss., acutamente osserva come ad una parte “chiara ed assertiva” dell'ordinanza segua una “problematica e dubitativa” (par. 1) e come il cono d'ombra degli *interna corporis*, riconosciuto e ribadito della Corte, possa ridurre di molto il rilievo concreto della “svolta”.

costituzionale<sup>106</sup>, e ciò rende possibile il raffronto tra la disciplina in materia con i parametri costituzionali rilevanti, diretti e indiretti, innanzi alle sedi giurisdizionali “naturali” di volta in volta pertinenti.

Di converso, accanto al fattore di semplificazione dell’analisi appena menzionato, va considerato un elemento, per così dire, di complicazione della stessa rappresentato dalla necessaria considerazione del riparto costituzionale di competenze nell’affrontare la tematica qui rilevante. La collocazione della disciplina del trattamento post-mandato dei Consiglieri regionali all’interno della tematica del riparto competenzaale Stato/Regioni si presenta, tuttavia, a ben vedere, come un’opportunità ulteriore per cercare di mettere a fuoco la natura e il fondamento costituzionale dell’istituto.

Questo è evidente se si considera uno spunto proveniente dalla giurisprudenza costituzionale che in anni non lontani ebbe a risolvere i problemi di differenza di regime applicabile in materia di “contribuzione figurativa” degli assessori regionali (che siano anche dipendenti pubblici) a seconda che essi fossero anche consiglieri regionali o meno<sup>107</sup>. Nell’occasione la Corte costituzionale affermò con nettezza che la disciplina del trattamento previdenziale degli assessori regionali rientra nella materia “previdenza sociale”, di competenza legislativa esclusiva statale, con conseguente illegittimità costituzionale di una legge regionale che era intervenuta in materia. Ecco come una pronuncia in tema di riparto di competenze legislative avrebbe potuto offrire una chiave di lettura dell’intera problematica qui trattata, solo a voler generalizzare la natura previdenziale della disciplina dei trattamenti post-mandato per i Consiglieri, oltre che per gli Assessori regionali<sup>108</sup>.

Non sembra, però, che nella sua giurisprudenza successiva la Corte costituzionale abbia valorizzato questo filone imperniato sulla lettera *o*) del secondo comma dell’art. 117 Cost., avendo assunto un ruolo assolutamente prevalente l’inquadramento competenzaale delineato a partire dalla celebre sent. 20 luglio 2012, n.198 e fondato sulla valorizzazione della competenza statale di principio

<sup>106</sup> Si tratta della sent. 30 giugno 1964, n. 66. Più problematico sul punto si era dimostrato A.M. SANDULLI, *Rapporto d’impiego presso l’Assemblea regionale siciliana e sindacato giurisdizionale*, in *Giust. Civ.*, 1963, I, 2012 ss. (ora in A.M. SANDULLI, *Scritti giuridici. I. Diritto costituzionale*, Jovene Ed., Napoli, 1990, 257 ss.), commentando una pronuncia delle Sezioni Unite della Corte della Cassazione (15 luglio 1963, n. 1933).

<sup>107</sup> Si tratta della sent. 2 dicembre 2011, n. 325, richiamata da G. PERNICIARO, *Previdenza sociale (art. 117.2, lett. o)*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001 – 2014*, Ed. Scientifica, Napoli, 221.

<sup>108</sup> Una valorizzazione della competenza esclusiva statale in tema di previdenza sociale nella disciplina del trattamento previdenziale dei consiglieri regionali è operata da N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia ?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2013, 47. (anche in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, vol. IV, Giuffrè Ed., Milano, 2015, 3177 ss.).

in tema di “coordinamento della finanza pubblica” anche per ciò che concerne la competenza regionale statutaria in tema di “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” della Regione; ambito al quale può essere ricondotta la sub-materia degli “emolumenti dei consiglieri regionali”<sup>109</sup> ed estensivamente quella dei trattamenti post-mandato<sup>110</sup>. Ciò conformemente, del resto, ad un carattere spesso ricorrente negli interventi di “coordinamento della finanza pubblica”, ovvero il loro carattere accessorio, o meglio integrato, ad altre voci competenziali<sup>111</sup>, anche di natura ripartita tra Stato e Regione<sup>112</sup>.

Va riconosciuto che questa seconda opzione ricostruttiva – che peraltro lascia impregiudicata la questione relativa alla natura dei trattamenti in questione, nel senso di un loro possibile carattere comunque previdenziale – ha presentato il vantaggio di valorizzare la dimensione condivisa tra Stato e Regioni della disciplina della materia, rispetto ai margini più ristretti che l’affermazione di una competenza esclusiva statale avrebbe comportato. Per quanto, infatti, il “coordinamento della finanza pubblica” abbia assunto nella giurisprudenza della Corte costituzionale caratteri tali da ammettere discipline anche dettagliate nei confronti delle competenze regionali incise<sup>113</sup>, nei suoi

<sup>109</sup> Per l’operatività in materia del “vincolo di armonia” degli Statuti, con riferimento alla previsione del diritto all’indennità dei componenti del Consiglio regionale, discendente dall’art. 69 Cost., cfr. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, 4<sup>a</sup> Ed., Giappichelli Ed., Torino, 304.

<sup>110</sup> Per un caso di riconduzione alla materia di competenza ripartita della previdenza complementare ed integrativa della disciplina regionale relativa alle modalità di liquidazione (vitalizio o *una tantum*) del trattamento post-mandato, cfr. sent. 15 febbraio 2013, n. 26 della Corte costituzionale. In generale è stata comunque rilevata la ristrettezza degli spazi a disposizione del legislatore regionale in questa materia: G. CANALE, *Previdenza complementare e integrativa*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, 431.

<sup>111</sup> È il caso dell’armonizzazione dei bilanci pubblici (come nella recente sent. 24 aprile 2020, n. 78) o delle funzioni fondamentali degli enti locali (sent. 4 marzo 2019, n. 33).

<sup>112</sup> È il caso della tutela della salute (sent. 17 aprile 2019, n. 89). Su questo carattere trasversale della materia del coordinamento della finanza pubblica, nella quale assume rilievo centrale il criterio teleologico per giustificare e limitare al tempo stesso l’incisione delle competenze regionali, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze ?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè Ed., Milano, 2014, 147 ss.

<sup>113</sup> Cfr. per un recente esempio la già richiamata sent. n. 78/2020, spec. n. 5.4.1 del *Considerato in diritto*. Per la sottolineatura di questo aspetto che, in concreto, il coordinamento finalistico spesso assume, cfr., anche per rilievi critici, M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e “virtuoso”, ovvero nuove declinazioni dell’unità economica e dell’unità giuridica*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, cit., 97 ss. e G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai «tagli» (a proposito della sent. n. 23/2014)*, in *Le Regioni*, 2014, 818, che, commentando la sent. 13 febbraio 2014, n. 23, definisce *obblighi*, piuttosto che *oneri* quelli stabiliti dalla Corte costituzionale. Cfr. anche, per la sottolineatura del carattere specifico e puntuale che può legittimamente assumere la legislazione statale di coordinamento della

confronti è stato costantemente richiamato il necessario rispetto di canoni di “proporzionalità e ragionevolezza”<sup>114</sup> che mal si conciliano con una espropriazione integrale delle competenze regionali<sup>115</sup>. Di più: la profonda incidenza su di una materia di primario rilievo per l’identità istituzionale della Regione - quale l’organizzazione interna della stessa, nel caso che ci interessa - rende quanto mai opportuna l’applicazione del paradigma della leale collaborazione e, quindi, il coinvolgimento delle Regioni stesse nella definizione della disciplina di riforma dei trattamenti post-mandato (e, prima ancora, delle indennità consiliari)<sup>116</sup>.

E in effetti, sia nelle vicende successive agli interventi legislativi statali del 2011 e 2012<sup>117</sup> sia nel caso più recente della legge di bilancio per l’anno 2019<sup>118</sup>, il carattere delle disposizioni statali teleologicamente orientato a porre un obiettivo di risultato, la cui concreta attuazione è stata rimessa agli interventi regionali, permette di superare obiezioni di costituzionalità attinenti al riparto delle competenze.

Come è noto, è stata un’intesa *ex art.* 8 l. n. 131 del 2003 raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni il 3 aprile 2019, secondo quanto previsto dalla l. n. 145 del 2018, a definire i criteri e i parametri per la rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi “regionali”<sup>119</sup>. Tale carattere ampiamente

finanza pubblica in tema di riduzione della spesa regionale “per la politica”, V. DE SANTIS, *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenza, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, in *Le Regioni*, 2019, 95 s.

<sup>114</sup> Per dei recenti esempi, cfr. le sentenze della Corte costituzionale n. 4 marzo n. 33, 13 marzo, n. 44 e 17 aprile n. 89, tutte del 2019. In particolare, nella prima la Corte dichiara illegittime talune disposizioni statali considerate eccessivamente “rigide” rispetto all’obiettivo prefissato (n. 7.5 del *Considerato in diritto*). Nella seconda, non si considera viziato uno scostamento regionale dal quadro statale per importi limitati e durata temporalmente circoscritta. Nella terza si valorizza l’effettivo raggiungimento degli obiettivi di riduzione della spesa sanitaria (n. 3.2.1 del *Considerato in diritto*).

<sup>115</sup> La circostanza per cui la voce competenziale in esame non ha nell’esperienza concreta operato come un *supremacy clause* ma piuttosto come una clausola di prevalenza è sottolineata da G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*?, cit., 210 s.

<sup>116</sup> Come sottolineato da G. RIVOSECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi.it.*, n. 22/2017, 12.

<sup>117</sup> Si considerino, in particolare, l’art. 14 del d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni in l. n. 148/2011 (oggetto, appunto, della sent. n. 198/2012 che lo ha dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sola parte in cui esso pretendeva di applicarsi anche alle Regioni speciali) nonché l’art. 2, comma 1, lett. *m*) del d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni nella l. n. 213/2012. Come è noto l’estensione alle Regioni speciali delle misure di contenimento dei costi della politica operata dal d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni nella l. n. 213/2012 ha superato il vaglio di costituzionalità con la sent. n. 23/2014.

<sup>118</sup> Art. 1, commi 965-967 della l. n. 145/2018.

<sup>119</sup> Nell’intesa si precisa, tra l’altro, che: la rideterminazione si applica “agli assegni vitalizi e ai trattamenti previdenziali, comunque denominati, diretti, indiretti o di reversibilità ... considerando il loro importo lordo, senza tenere conto delle riduzioni temporanee disposte dalla normativa vigente (n. 1, lett. *a*)”; a seguito della rideterminazione “ciascun assegno vitalizio di importo pari o superiore

negoziato del procedimento di intervento in materia non è stato fatto oggetto di contestazioni e comunque, sulla base delle considerazioni sopra esposte, appare idoneo a superare possibili obiezioni attinenti al rispetto del riparto costituzionale di competenza tra Stato e Regioni nelle materie coinvolte, dovendosi comunque registrare il ruolo preponderante degli esecutivi statale e regionali (tramite la Conferenza dei Presidenti delle Regioni) nella negoziazione dell'intesa<sup>120</sup>, soluzione peraltro resa inevitabile dalla sede di negoziazione inter-istituzionale della Conferenza Stato-Regioni. Nella perdurante lacuna nel sistema italiano di relazioni tra Stato e Regioni di forme di raccordo tra i Consigli regionali e lo Stato (e, in particolare, le istituzioni parlamentari)<sup>121</sup>, resta affidato agli strumenti del controllo politico dei Consigli regionali sui singoli esecutivi il riscontro sull'operato di questi, quand'anche condizionato dalle posizioni assunte prima in sede di coordinamento orizzontale tra esecutivi regionali e poi in Conferenza Stato-Regioni.

### 5. I vincoli costituzionali alla ridefinizione dei vitalizi (e dei trattamenti post-mandato in genere)

L'analisi può spostarsi ora sul piano sostanziale delle soluzioni introdotte e sul rispetto dei vincoli costituzionali nonché “dei principi proporzionalità, ragionevolezza e tutela dell'affidamento fatti propri dalla giurisprudenza costituzionale quali principi generali della materia”, richiamati dalla stessa Intesa Stato-Regioni del 3 aprile 2019 ricordata nel paragrafo precedente.

Accostarsi alla tematica dei vitalizi (e più ampiamente dei trattamenti post-mandato) da un punto di vista “sostanziale”, mirante, cioè, ad indagare tali oggetti per la loro specifica natura e conseguente trattamento giuridico, in relazione ai parametri costituzionali pertinenti, può provocare nell'osservatore esterno una sensazione di “straniamento”: ben poco risulta chiaro e definito,

a due volte il trattamento minimo INPS non sia inferiore a tale importo; in ogni caso la spesa non può essere superiore a quella sostenuta sulla base della normativa vigente” (n. 1 lett. c)); gli importi degli assegni come rideterminati “sono soggetti a rivalutazione automatica annuale, a partire dall'anno successivo all'applicazione della rideterminazione, sulla base dell'indice ISTAT di variazione dei prezzi al consumo (FOI) (n. 4). Nella nota metodologica allegata all'intesa si stabilisce che la quota di contributi a carico dell'ente è pari a 2,75 volte il contributo a carico del percettore e si definiscono i coefficienti di trasformazione per anno di decorrenza del trattamento previdenziale (tabella 2).

<sup>120</sup> La circostanza è stata evidenziata criticamente da alcuni osservatori: L. IMARISIO, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex consiglieri regionali nella legislazione piemontese: un percorso alla ricerca di nuovi equilibri. Di bilancio e tra i diritti in gioco*, in *Le Regioni*, 2020, 431. Cfr. anche J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2018, 19, che sottolinea il ruolo centrale del Dipartimento Affari Regionali nell'attività di monitoraggio sull'adeguamento da parte delle Regioni alle intese di rimodulazione dei vitalizi.

<sup>121</sup> È evidente il riferimento alla inattuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001.

in ordine al loro inquadramento giuridico e, inoltre, non mancano una serie di paradossi, in ordine alle concrete vicende applicative, che non facilitano l'orientamento in questa materia.

Si è accennato in precedenza alla circostanza che il livello regionale sembrerebbe presentarsi come quello maggiormente idoneo ad un'analisi della natura dell'istituto, per l'assenza dell'operatività dell'autodichia e la possibilità per organi giurisdizionali in senso pieno di pronunciarsi in materia, utilizzando tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento, ivi compreso il ricorso *ex art.* 111, settimo comma, Cost., precluso, invece, come si è visto, nel caso di pronunce di organi di autodichia parlamentare. E invece le pronunce giurisdizionali in materia mantengono una persistente ambiguità, escludendosi non solo la natura propriamente pensionistica del vitalizio dei Consiglieri regionali<sup>122</sup>, sulla base della condivisibile considerazione che il vitalizio prescinde da un pregresso rapporto di lavoro pubblico, ma non facendosi sufficiente chiarezza su di un punto ancora più centrale: la riconducibilità ad una funzione previdenziale o meno del vitalizio stesso. Si tratta di un'ambiguità che rimonta alla centrale pronuncia della Corte costituzionale in materia: la già ricordata sent. n. 289/1994<sup>123</sup>. È un'ambiguità il cui superamento non è peraltro agevolato dalle pronunce in cui la Cassazione è stata chiamata a pronunciarsi sul regime tributario applicabile ai vitalizi, risultando condizionata l'affermazione negatoria circa la natura previdenziale di questi da tale prospettiva particolare<sup>124</sup> o da quelle di regolazione della giurisdizione, escludendosi la giurisdizione della Corte dei Conti in materia<sup>125</sup>. Va sottolineato come i margini di indeterminazione persistono nella stessa più recente pronuncia della Corte costituzionale

<sup>122</sup> Cass. Sez. Un. 23467/2016 e, per una maggiore ampiezza di argomentazione, Cass. Sez. Un. 14920, 14924 e 14925/2016.

<sup>123</sup> L'elusione di questo punto da parte della sentenza, per evitare di considerare delicate questioni relative alla differenza di trattamento rispetto ai titolari di pensioni ordinarie e con la riserva di legge *ex art.* 69 Cost., è sottolineata da F. CIAMPI, *Vitalizi agli ex parlamentari e disparità di trattamento*, in *Giur. cost.*, 1994, 3191. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in tema di qualificazione della indennità parlamentare sono ripercorse da I. LA LUMIA, *Sull'indennità dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11 gennaio 2010, 5 ss. che individua criticamente, anzi, nelle ultime pronunce considerate "un indirizzo assolutamente contrario alla sua qualificazione retributiva, sottolineandone la finalità precipua di ristoro forfettario per le funzioni esercitate".

<sup>124</sup> Cass. 5ª Sez., 3589 del 2017, n. 2.2. Prima ancora, cfr. Cass. Sez. trib. 23793 del 2010, ove pure si afferma l'irrilevanza della soluzione del problema della natura previdenziale o meno del vitalizio ai fini della soluzione della questione in esame.

<sup>125</sup> Cfr. Cass. Sez. Un. 23467 del 2016 e 14920 ed altre del 2016. Il medesimo risultato di esclusione della giurisdizione della Corte dei Conti può essere raggiunto, prescindendo dalla qualificazione previdenziale del vitalizio, sulla base: a) della natura non propriamente pensionistica dello stesso, b) dall'assenza di una puntuale attribuzione di giurisdizione al Giudice contabile in materia ad opera di norma legislativa. Va ricordato comunque che non sono mancate decisioni che ritengono sussistente tale giurisdizione: cfr. Corte Conti Sez. riunite, decisione del 30 novembre 2005 e, più recentemente, Corte dei Conti, sez. giurisdizionale per l'Abruzzo, sent. n. 372 del 12 ottobre 2012.

in argomento: la sent. 9 maggio 2019, n. 108, al n. 5 del *Considerato in diritto*, nell'operare un richiamo alla precedente sent. 13 luglio 2016, n. 173, precisa, infatti, che tale pronuncia è riferita a "fattispecie analoga ma non sovrapponibile [sc. a quella oggetto del giudizio] poiché relativa alla materia previdenziale". Altrettanto ambigue le parole conclusive della decisione allorché si afferma di essere "al cospetto di un intervento legislativo eccezionale, la cui peculiarità, peraltro, deve essere valutata anche alla luce dell'oggetto stesso cui incide, ossia un istituto di favore a sua volta fuori dell'ordinario", ove non risulta chiaro se l'istituto "fuori dall'ordinario" sia il meccanismo di attualizzazione di una parte del vitalizio su cui ha inciso, retroattivamente e restrittivamente<sup>126</sup>, la legge regionale oggetto del giudizio ovvero la straordinarietà vada intesa più ampiamente con riferimento all'istituto del vitalizio stesso<sup>127</sup>.

Si tratta di incertezze di non poco conto, in quanto la mancata chiarificazione della natura dei trattamenti post-mandato comporta incertezza sui parametri costituzionali di riferimento di valutazione della legittimità costituzionale delle operazioni di rimodulazione. In particolare, la riconduzione dei trattamenti in questione ad una funzione di tipo previdenziale (ancorché non pensionistica) renderebbe possibile individuare un fondamento degli stessi – e, conseguentemente, un limite alla loro rimodulazione – innanzitutto nell'art. 38 Cost.<sup>128</sup>, imponendo una particolare severità dello scrutinio relativo di

<sup>126</sup> Si tratterebbe di un caso di retroattività *propria*. Sulla distinzione tra retroattività propria ed impropria, cfr. F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio di affidamento nel diritto pubblico: una nuova frontiera per l'ipotesi di mutamenti giurisprudenziali imprevedibili*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, 3 s. e, con specifico riferimento al tema qui considerato, S. MABELLINI, *La retroattività "riparatrice", ovvero... si preannuncia un nuovo fronte nel difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte Edu in tema di legislazione retroattiva*, in *Giur. cost.*, 2019, par. 1.

Si consideri che un atteggiamento rigoroso nello scrutinio di legittimità di norme nazionali retroattive caratterizza la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Cfr., al riguardo, la recente sentenza del 14 febbraio 2019 della Cgue, sez. II, (C-630/17), ed ivi la sottolineatura che considerazioni di ordine economico non valgono di per sé a giustificare un intervento legislativo retroattivo in tema di condizioni di validità di contratti di credito.

<sup>127</sup> L'importanza della parte finale della decisione è sottolineata da F.F. PAGANO, *La rideterminazione del vitalizio dei Consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige alla prova del legittimo affidamento*, in *Giur. it.*, 2019, 2243 ss., per il quale essa avrebbe meritato più accurata motivazione, anche con riferimento all'uso in concreto del test di proporzionalità.

<sup>128</sup> In senso contrario alla riconducibilità all'art. 38 Cost. (ed a favore dell'art. 51 Cost.) dell'istituto del vitalizio, cfr. V. DE SANTIS, *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenza, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, cit., 119 s.; ID., *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019. Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio Aic*, n. 4/2019, 140 s., con conseguente accentuazione del carattere "straordinario" dell'istituto e della sua modulabilità da parte del legislatore. Per la rilevazione, invece, di "una qualche funzione previdenziale" nel vitalizio regionale, cfr. invece S. MABELLINI, *La retroattività "riparatrice", ovvero... si preannuncia un nuovo fronte nel difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte Edu in tema di legislazione retroattiva*, cit., nota 57. Per l'espansione della nozione di "lavoratore" ai fini della garanzia offerta dell'art. 38 Cost., con riferimento a "soggetti che non hanno mai, o che hanno solo in minima parte prestato attività lavorativa", con una tendenza alla coincidenza, in più di un caso, tra la nozione

legittimità dell'intervento su di essi, con riferimento alla proporzionalità dell'intervento restrittivo e alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari<sup>129</sup>. L'utilizzazione di tale parametro rafforzerebbe ulteriormente i requisiti che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato nel tempo con riferimento a misure quali i contributi straordinari di solidarietà a carico dei pensionati (configuranti un vero e proprio tributo *ex art. 53 Cost.*)<sup>130</sup> oppure le limitazioni ai meccanismi di rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici (da considerare prestazioni patrimoniali *ex art. 23 Cost.*, e non tributi)<sup>131</sup>.

Chi scrive ritiene che la natura previdenziale, ancorché non pensionistica in senso stretto, dei trattamenti post-mandato di parlamentari e consiglieri regionali sia affermabile alla stregua della considerazione della fondamentale funzione di proiezione dei benefici economici derivanti dall'espletamento del mandato elettivo anche per il periodo successivo al termine di tale mandato, secondo una lettura rafforzata dalla ricostruzione della pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione del 2019 su legame tra indennità *ex art. 69 Cost.* e vitalizio.

Paradossalmente – ma fino ad un certo punto – la più netta presa di posizione a favore della natura previdenziale dei trattamenti in questione è venuta dagli organi di autodichia parlamentare. In particolare, la recentissima decisione della Commissione contenziosa del Senato del 25 giugno 2020 opera una

di “lavoratore” e “cittadino”, cfr. L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Utet, Torino 2006, par. 2.3, con esplicita ricompressione della categoria degli *ex-parlamentari*.

<sup>129</sup> Cfr. già la sent. n. 349 del 1985, n. 5 del *Considerato in diritto*. La tendenza della giurisprudenza della Corte costituzionale già a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso ad ammettere bilanciamenti tra la concreta attuazione dell'art. 38 Cost. per trattamenti pensionistici in essere ed esigenze di equilibrio economico-finanziario è sottolineata da C. NAPOLI, *Leggi retroattive e diritto alla pensione*, in C. PADULA (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 169, con risultati problematici sotto il profilo del rispetto del criterio della proporzionalità dell'intervento rispetto alla qualità e quantità del lavoro a suo tempo prestato, soprattutto per le pensioni medio-alte a fronte di interventi legislativi retroattivi (183 s.). Per l'interessante ipotesi di individuazione della “equivalenza attuariale tra contributi versati e prestazioni pensionistiche come principio-guida nella valutazione delle politiche di riduzione dei trattamenti previdenziali”, cfr. L. ANTONINI, *Il ridimensionamento del sistema pensionistico, ovvero: fra «fatti ostinati» e argomenti «deboli», il principio del montante attuariale dei contributi come possibile contro-limite (concorrente)*, in *Giur. cost.*, 1996, 3736 s.

<sup>130</sup> Sent. 5 giugno 2013, n. 116. Per la considerazione dell'art. 53 Cost. come “disposizione di chiusura di tutto il sistema delle pubbliche entrate”, cfr. L. ANTONINI, *Il ridimensionamento del sistema pensionistico*, cit., 3729.

<sup>131</sup> Cfr. sentt. 1 dicembre 2017, n. 250 e 173/2016 ed ivi il riferimento, oltre all'art. 23 Cost., all'art. 38 Cost., nel suo nucleo essenziale della tutela previdenziale (sent. n. 250/2017, n. 6.5.3.2. del *Considerato in diritto*). L'operatività congiunta di tali parametri conduce la Corte ad enucleare una serie di stringenti parametri dello “scrutinio stretto di costituzionalità” che la disciplina oggetto del giudizio della Corte nell'occasione è stata comunque, sia pure non senza difficoltà, idonea a superare. Come è noto, il mancato rispetto di tali criteri aveva condotto la Corte alla “clamorosa” decisione di incostituzionalità contenuta nella sent. 30 aprile 2015, n. 70.

lettura dei precedenti in materia della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione nel senso addirittura dell'affermazione della natura sostanzialmente pensionistica degli assegni vitalizi degli *ex*-parlamentari<sup>132</sup>.

Anche senza arrivare necessariamente a tale esito, il riconoscimento di una funzione previdenziale degli istituti in esame e, in ogni caso, la necessaria ragionevolezza degli interventi di riforma degli stessi che chiamano in gioco, a seconda dei casi, gli artt. 23 e 53 Cost., pongono l'interprete di fronte alla necessità di elaborare appropriati *standards* di valutazione. È questa la frontiera ultima e più impegnativa dell'approccio sostanziale al tema qui considerato ed è a questa opera che da tempo si dedica la Corte costituzionale nonché, nelle loro ultime pronunce, gli organi di autodichia parlamentare.

In questa sede si può soltanto accennare alla rilevanza che alcuni tra i criteri di valutazione della ragionevolezza degli interventi di rimodulazione dei trattamenti post-mandato possono assumere nelle sedi di giudizio – in senso pieno o solamente “oggettivo” – competenti.

Non sembra a chi scrive che un ruolo rilevante sia destinato a giocare il carattere limitato nel tempo degli interventi di rimodulazione dei trattamenti. Si tratta di un criterio che è stato valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento alle fattispecie di blocco o limitazione dei meccanismi di rivalutazione delle pensioni<sup>133</sup> ma le misure di ridefinizione dei trattamenti post-mandato sembrano assumere un respiro e una valenza diversa: di riequilibrio strutturale di discipline ritenute “squilibrato” a favore dei beneficiari, in una logica di contenimento delle spese pubbliche che sembra fuoriuscire dalla prospettiva dell'intervento temporaneamente limitato<sup>134</sup>.

A breve, comunque, una chiarificazione sul punto proverrà dalla Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in via principale sulla l. reg. Sicilia n. 19/2019 che ha interpretato il vincolo di riforma del sistema dei vitalizi posto

<sup>132</sup> Cfr. pag. 1 del dispositivo della decisione, capoverso n. 3.

<sup>133</sup> Cfr. le già ricordate sentt. n. 250/2017 e, prima ancora, n. 173/2016.

<sup>134</sup> Per la non essenzialità del carattere limitato nel tempo dell'intervento limitativo, al fine di considerare rispettato il test di proporzionalità dell'intervento legislativo, cfr. V. DE SANTIS, *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenza, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, cit., nota 107, sottolineando, in modo condivisibile, l'importanza, invece, della gradualità dell'intervento (126 ss.). Per un precedente di intervento di riduzione temporanea dell'entità dei vitalizi, discostandosi da quanto stabilito dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome il 14 ottobre 2014, cfr. il caso della l. reg. Basilicata n. 10/2017 richiamato problematicamente da A. RAUTI, *I vitalizi per i consiglieri regionali della Regione Basilicata: tempo di tagli... temporanei*, in *Le Regioni*, 1136.

L'importanza della previsione di misure transitorie volte ad attenuare l'impatto della riduzione di importi pensionistici ad opera di riforme legislative, soprattutto nel caso di disciplina con effetti retroattiva, è ben presente nella giurisprudenza della Corte Edu: cfr., per tutte, la sentenza del 13 dicembre 2016 nel caso *Bélané Nagy v. Hungary*, p. 36 ss.

dall'art. 1, comma 965, l. n. 145/2018 nel senso di una riforma temporalmente limitata ad un quinquennio<sup>135</sup>.

Maggiormente significativo si presenta in non pochi casi il requisito dell'affidamento nella disciplina<sup>136</sup>, inteso come ragionevole fiducia dei destinatari del beneficio nel suo mantenimento, specie se la disciplina che lo istituisce e lo prevede si è protratta per un periodo sufficientemente lungo nel tempo<sup>137</sup>. A tale fiducia può collegarsi la considerazione – in realtà più ambigua e opinabile – della maggiore o minore probabilità della modifica della disciplina di favore.

Quella del consolidamento temporale di una determinata disciplina appare una dimensione che può giocare un ruolo non secondario nel test di ragionevolezza, specie con riferimento ai vitalizi di più antica attribuzione e che, non casualmente, si collega ad un altro elemento meritevole di considerazione, ovvero l'età del percipiente. Dovrebbe essere evidente, infatti, che tanto più sarà elevata l'età del beneficiario, tanto più una radicale disciplina di riforma del vitalizio avrà un impatto potenzialmente sconvolgente sulle condizioni di vita di soggetti ormai con un ristretto margine di autodeterminazione innovativa sul proprio stile di vita.

Ci avviciniamo in questo modo al cuore del *test* di ragionevolezza degli interventi di riforma, ovvero a quella esigenza di proporzionalità dell'intervento legislativo di riforma, sia nel caso di una sua operatività per il futuro sia – e a maggior ragione – in quei casi in cui esso è destinato ad operare retroattivamente, determinando obblighi di restituzione di somme in capo agli interessati<sup>138</sup>.

<sup>135</sup> Registro ricorsi Corte costituzionale, n. 14 del 2020. La trattazione del ricorso è stato assegnata all'udienza pubblica del 9 febbraio 2021.

<sup>136</sup> Sul tale requisito, per un'analisi di carattere generale, cfr., recentemente, F. PANI, *Prime note per uno studio sul principio di affidamento nel diritto pubblico*, cit., con riferimenti anche alla giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Edu. Con particolare riferimento al diritto amministrativo, ma con osservazioni rilevanti anche per quanto concerne l'applicazione del principio del legittimo affidamento nei confronti dell'attività del legislatore, cfr. anche A. TRAVI, *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 121 ss., in particolare sui rischi che la tecnica del bilanciamento degli interessi presenta per la tutela dell'affidamento del cittadino (135). La maggiore sensibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo rispetto alla Corte costituzionale nella categorizzazione e valorizzazione di tale criterio in materia di leggi retroattive è sottolineato da C. DI MARTINO, *Il legittimo affidamento nel bilanciamento della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di retroattività legislativa*, in C. PADULA (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, cit., 185 ss. che evidenzia una vicinanza della Corte italiana alle ragioni del legislatore in tema di scrutinio di leggi incidenti su rapporti di durata per motivi finanziari (198 ss.).

<sup>137</sup> N. 6.2.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 250/2017 della Corte costituzionale ed ivi il rinvio alla sent. 31 marzo 2015, n. 56. Sul'uso di tale criterio nella sent. n. 108/2019, cfr. F.F. PAGANO, *La rideterminazione del vitalizio dei Consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige alla prova del legittimo affidamento*, cit., 2241.

<sup>138</sup> "Consistenti increspature" nel test di ragionevolezza, utilizzato nella sentenza n. 108/2019, sono rilevate anche da S. MABELLINI, *La retroattività "riparatrice", ovvero... si preannuncia un nuovo*

Come reso evidente dai casi sui quali sono stati chiamati a pronunciarsi fino ad oggi gli organi di autodichia delle Camere del Parlamento il problema, ridotto al suo nucleo essenziale, attiene al *quantum* di riduzione ammissibile del vitalizio e del trattamento post-mandato; *quantum* da determinare evidentemente tenendo conto della durata del mandato svolto oltre che dell'età del beneficiario, come si è appena accennato.

Molte sono le variabili da considerare che rendono indubbiamente non semplice tale operazione, risultando difficile individuare in astratto una soglia limite di decurtazione dell'importo<sup>139</sup>. Ciò che si può comunque evidenziare è che decurtazioni che si avvicinano al 50 % dell'importo precedentemente percepito sono state non a caso ritenute dagli organi di autodichia parlamentare come in grado di incidere pesantemente sulle condizioni e prospettive di vita del soggetto interessato e, pertanto, censurate, con una valutazione che non sembra irragionevole o partigiana<sup>140</sup>.

Si tratta peraltro di un ambito nel quale alcuni taluni orientamenti limitativi della discrezionalità del legislatore (in senso ampio) nazionale possono essere tratti dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo che nel fare di applicazione del parametro rappresentato dall'art. 1 del protocollo n. 1 alla Cedu ha avuto modo di ricomprendere nella sua portata applicativa il regime pensionistico nazionale<sup>141</sup> (oltre che quello stipendiale<sup>142</sup>) e anche, con specifico riferimento all'Italia, di ritenere che decurtazioni consistenti<sup>143</sup> delle

*fronte nel difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte Edu in tema di legislazione retroattiva*, cit., par. 5, in particolare con riferimento all'obbligo di restituzione di prestazioni già acquisite. Il carattere poco approfondito del test di proporzionalità, sotto il profilo della *idoneità*, *necessità* ed *adeguatezza*, dell'intervento legislativo nella sentenza in questione è rimarcato da F.F. PAGANO, *La rideterminazione del vitalizio dei Consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige alla prova del legittimo affidamento*, cit., 2242.

<sup>139</sup> La rilevanza dell'elemento anagrafico è stata valorizzata dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza in tema di contributi di perequazione a carico di trattamenti pensionistici (in senso stretto): cfr. sent. n. 116/2013, n. 7.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>140</sup> P. 146 della decisione del Consiglio di Giurisdizione della Camera dei Deputati n. 2/2020/CG. Cfr. anche alcuni passaggi del dispositivo della decisione della Commissione Contenziosa del Senato del 25 giugno 2020.

<sup>141</sup> Per una recente affermazione di tale principio cfr. la sentenza della Corte Edu del 5 marzo 2019, in causa *Affaire Yavaş at autres c Turquie*, con richiamo alla propria giurisprudenza in tema di condizioni di legittimo intervento sul regime pensionistico (pag. 12 ss). È interessante osservare come la Corte evidenzi il carattere non retroattivo dell'intervento legislativo, nel giudicare l'intervento stesso non in contrasto con l'art. 1, protocollo n. 1, Cedu (p. 14).

<sup>142</sup> Con riferimento a trattamenti stipendiali si segnala la recente decisione di condanna dello Stato italiano pronunciata dalla Corte con la sentenza *Cicero and Others v. Italy* del 30 gennaio 2020 per violazione dell'art. 1, protocollo n. 1 Cedu, oltre che dell'art. 6 Cedu. Si tratta di una decisione che si pone nella linea della precedente sentenza di condanna del caso *Agrati and Others v. Italy* del 7 giugno 2011.

<sup>143</sup> Pur non trattandosi di un dato di per sé decisivo, si consideri come nella sentenza della Corte Edu 15 aprile 2014, in causa *Stefanetti e altri c. Italia* (sulla quale, cfr. nota seguente) si sottolinei come

prestazioni pensionistiche a seguito di un intervento di riforma sono in grado di ledere il diritto da tale disposizione convenzionale garantito<sup>144</sup>.

Va infine segnalato come anche il Tribunale di Primo Grado dell'Unione europea sia stato chiamato a pronunciarsi sulla specifica questione della riduzione dei vitalizi parlamentari, in forza del meccanismo di rinvio che lega, almeno fino al 2008, il trattamento pensionistico dei parlamentari europei a quello dei parlamentari degli Stati membri di appartenenza e che ha condotto il Parlamento europeo a recepire e applicare nei confronti di alcuni *ex*-parlamentari europei eletti in Italia le delibere del 2018 degli Uffici di Presidenza delle Camere del Parlamento italiano in tema di riduzione retroattiva dei vitalizi<sup>145</sup>.

Non casualmente da parte di qualche osservatore si è evidenziato come le prossime “mosse” della complessa vicenda relativa ai trattamenti post-mandato potrebbero giocarsi innanzi ai giudici sovranazionali<sup>146</sup>.

i ricorrenti avevano subito una perdita di circa il 67 % delle loro pensioni, a fronte di una riduzione inferiore a metà della pensione nel precedente caso *Maggio c. Italia* (par. 57 e 58 della sentenza).

<sup>144</sup> Si tratta della nota sentenza della Corte Edu 15 aprile 2014, in causa *Stefanetti e altri c. Italia*. Al di là dell'inevitabile sottolineatura della presenza di una rilevante discrezionalità del legislatore in materia, colpisce non poco la lettura piuttosto riduttiva, dal punto di vista sostanziale, della decisione da parte della Corte costituzionale italiana nella sent. 12 luglio 2017, n. 166. Si tratta di una reazione “difensiva” del giudice costituzionale nazionale non meno – e forse più intensa – di quella della sent. 28 novembre 2012, n. 264 rispetto alla sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 31 maggio 2011 nel caso *Maggio c. Italia*, meno rilevante ai fini del presente discorso, nonostante si inserisca sempre all'interno del filone delle cc.dd. pensioni svizzere, poiché la condanna dell'Italia si fondava sulla violazione dell'art. 6 Cedu e non sull'art. 1 del Protocollo 1 della Cedu, come nel caso *Stefanetti*.

<sup>145</sup> La disciplina di riferimento è quella contenuta nell'art. 28 dello Statuto dei deputati europei e degli artt. 75 e 76 nelle sue misure di attuazione, i quali prevedono per il periodo anteriore al 2009, il rinvio al trattamento post-mandato operante a livello nazionale, ove il punto rilevante è, innanzitutto, la qualificazione in termini di rinvio ricettizio o mobile di tale rinvio... Con note dell'11 aprile 2019 l'Unità “Retribuzione e diritti sociali dei deputati” della DG delle Finanze del Parlamento europeo ha ritenuto di applicare, sulla base dell'art. 2, paragrafo 1, dell'allegato III della regolamentazione SID, una riduzione dei trattamenti pensionistici analoga a quella nazionale.

Dall'ordinanza del Tribunale di Primo Grado (Ottava sezione) del 3 luglio 2020 nelle cause riunite T-347/19 e T-348/19, si evince che pendono innanzi al Tribunale medesimo più di ottanta cause miranti a dichiarare illegittima l'applicazione agli *ex*-parlamentari europei italiani della riduzione retroattiva dei trattamenti pensionistici. La decisione in questione dichiara peraltro irricevibili i ricorsi dei due *ex*-parlamentari europei sui quali il Tribunale era stato chiamato a pronunciarsi sulla base del carattere prematuro dei ricorsi stessi, presentati avverso atti non definitivi (anche se in pendenza di giudizio gli atti definitivi erano stati adottati ed in relazione ad essi i ricorrenti avevano presentato memorie di adattamento). La decisione rende noto, peraltro, che il ricorrente nella causa T-347/19 ha proceduto ad un ricorso di annullamento diretto della decisione finale: causa T-695/19 che, al momento in cui si licenzia il presente scritto, non risulta ancora decisa.

<sup>146</sup> S. MABELLINI, *La retroattività “riparatrice”, ovvero... si preannuncia un nuovo fronte nel difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte Edu in tema di legislazione retroattiva*, cit., par. 7, con riferimento al versante della Cedu.

## 6. Epilogo

Proprio a partire dalla considerazione che precede, ovvero dalla valorizzazione del limite discendente dal raccordo dell'ordinamento italiano con gli ordinamenti sovranazionali (della Cedu e dell'Unione europea) per (cercare di) venire a capo della materia dei trattamenti post-mandato parlamentare, si può partire per svolgere qualche rapida – e amara – considerazione finale sulla complessiva esperienza italiana.

Ci si trova di fronte ad un'esperienza nella quale una serie di ambiguità, molto spesso volute, hanno caratterizzato l'assetto di una materia che appare ben lungi da una sua sistemazione normativa e giurisdizionale soddisfacente, fino a produrre i risultati, alcuni dei quali paradossali, degli ultimi anni. Il superamento del feticcio del vitalizio come trattamento privilegiato e senza controlli (ma alla fine anche senza garanzie) attraverso un inquadramento rigoroso e razionale all'interno degli istituti di previdenza – come avvenuto in molte liberal-democrazie occidentali<sup>147</sup> – sotto la copertura degli articoli 69 e 38 della Costituzione avrebbe permesso di affrontare in modo trasparente tutti i problemi che l'esperienza ha progressivamente presentato.

Così non è stato, a partire dalla fonte di regolazione, innanzitutto, sottraendo al dominio della legge la disciplina di una materia che resta in ogni momento in balia di possibili divergenti interpretazioni da parte delle Camere del Parlamento.

Altrettanto deve rilevarsi per il fondamento costituzionale dell'istituto, ove, come si è visto, la giurisprudenza della Corte costituzionale continua a mantenere ancora oggi un amletismo che non aiuta a risolvere i problemi. E anche nei casi in cui l'approccio poteva essere diverso, ovvero con riferimento alle indennità post-mandato nelle assemblee legislative regionali, sono rimasti incerti la base giustificativa dell'istituto (previdenziale, assicurativa od altro) e il tipo e intensità di sindacato esercitabile sulle discipline di regolazione, nel loro succedersi nel tempo e nel mutare della sensibilità politica sul tema<sup>148</sup>.

Affidare al micro-sistema dei regolamenti parlamentari la regolazione della materia nel cruciale livello statale ha poi portato con sé una declinatoria di giurisdizione – non necessariamente implicata dalla riserva di regolamento parlamentare – che ha ulteriormente esteso il “cono d'ombra” sull'istituto.

<sup>147</sup> Si rinvia a mò di esempio di linearità al modello del *Parliamentary Contributory Pension Fund* (PCFP), “a statutory defined benefit pension scheme that comprises the MPs' pension scheme and the Ministers pension scheme”, nella versione vigente a partire dal maggio 2015 e descritto, nei suoi tratti essenziali, in ERSKINE MAY, *Parliamentary Practice*, 25<sup>th</sup> Ed., Lexis Nexis-Butterworths, (reperibile anche in <https://erskinemay.parliament.uk/>), par. 4.17).

<sup>148</sup> I rischi di ribaltamento di orientamento dell'atteggiamento degli organi di autodichia, sulla base di una mutata sensibilità politica, “con una sottile vendetta della storia”, sono evidenziati dalla migliore letteratura *de combat* in argomento: cfr. I. TESTA, *Sotto il tappeto. Autocrazia e altri misteri di palazzo*, Aracne Ed., Roma, 2016, 67 s.

Paradossalmente, sono stati gli organi di autodichia parlamentare nelle loro recentissime pronunce, richiamate nelle pagine che precedono, ad evidenziare problemi che la “Costituzione dei diritti” pone alla “Costituzione dei poteri”. Ma non può sfuggire che gli organi di autodichia restano parte integrante della “Costituzione dei poteri” (ben più di un Giudice in senso proprio) e che le aperture odierne possono essere rimesse rapidamente in discussione dai gradi superiori di autodichia o, nel volgere del tempo, in conseguenza del mutare della composizione di tali organi, il cui orizzonte temporale massimo coincide, come è noto, con la dimensione politica per eccellenza della singola legislatura.

Di fronte a queste molteplici tensioni e torsioni del principio dello Stato di diritto, con riferimento ad un istituto probabilmente non fondamentale per la salvaguardia dell'autonomia parlamentare, ma con una capacità di comunicare i propri *stress* ad istituti contigui più rilevanti<sup>149</sup> la domanda conclusiva che non si può fare a meno di porre è abbastanza spontanea: ne valeva la pena?

<sup>149</sup> Si veda la proposta di legge di iniziativa parlamentare A.C. 1071 presentata nel corso della presente XVIII legislatura, in tema di ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei trattamenti pensionistici superiori a 4.500 euro mensili. Per puntuali osservazioni sui rischi di incostituzionalità della proposta legislativa in questione nella parte in cui prevedeva la retroattività del ricalcolo della prestazione pensionistica e sulla possibilità di ridurre tali rischi riprendendo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (sent. n. 173/2016) sul carattere limitato nel tempo e sulla motivazione di tale intervento in ragione dell'eccezionalità della situazione economico-finanziaria, cfr. A.M. POGGI, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C 294 Meloni e C 1071 D'Uva, recanti disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale*, in *Osservatorio Aic*, fasc. n. 3/2018, 238. Va segnalato, peraltro, che la proposta di legge è stata ritirata in data 3 luglio 2019.