



NICOLA LUPO*

UNA SENTENZA CHE FA CHIAREZZA SULLE FONTI DEL DIRITTO IN TEMA DI VITALIZI-PENSIONI DEI PARLAMENTARI E CHE RICHIAMA GLI ORGANI DI AUTODICHIÀ DEL SENATO ALLE LORO RESPONSABILITÀ **

Abstract [It]: Il contributo, a commento della sentenza n. 237 del 2022 della Corte costituzionale, sottolinea come tale pronuncia, che ha dichiarato inammissibili le questioni in materia di vitalizi-pensioni dei parlamentari sollevate dal Consiglio di garanzia del Senato (l'organo di autodichia di secondo grado), abbia chiarito che i regolamenti parlamentari "minori" non sono atti forza di legge e abbia proposto una interpretazione restrittiva della riserva di regolamento parlamentare ex art. 64 Cost. Si sostiene che tale pronuncia si ponga sostanzialmente in continuità con le linee evolutive della giurisprudenza costituzionale in materia di fonti del diritto parlamentare, oltre che con un convergente orientamento sostenuto, in sede consultiva, dal Consiglio di Stato. E che essa in tal modo richiami gli organi di autodichia, e le stesse Camere, alle loro responsabilità, scoraggiando perciò atteggiamenti e tattiche di tipo formalistico e strumentale.

Abstract [En]: The contribution, commenting on the Constitutional Court's judgment No. 237 of 2022, emphasizes how that judgement, which declared inadmissible the questions raised by the Senate's "Consiglio di garanzia" (appeal body of domestic jurisdiction) on the subject matter of MPs' annuities-pensions, clarified that "minor" parliamentary rules of procedure are not acts with the force of law and proposed a restrictive interpretation of the constitutional reserve of parliamentary rules of procedure provided by Article 64 Const. It is argued that this judgment is substantially in continuity with the evolving lines of constitutional jurisprudence on sources of parliamentary law, as well as with a convergent orientation upheld, in the exercise of its advisory function, by the Council of State. And that the judgement thereby calls the parliamentary bodies of domestic jurisdiction the, and the Parliament itself, to their responsibilities, thus discouraging formalistic and instrumental attitudes and tactics.

Parole chiave: Vitalizi – Autodichia – Regolamenti parlamentari – Regolamenti minori – Consiglio di garanzia del Senato

Keywords: Annuities-pensions – Domestic Jurisdiction – Parliamentary Rules of Procedure – "Minor" Parliamentary Rules of Procedure - Senate's "Consiglio di garanzia"

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La vicenda e le incertezze in tema di fonti del diritto sui vitalizi-pensioni dei parlamentari. – 3. L'assetto delle fonti del diritto parlamentare, come delineato dalla sentenza. – 3.1. Sui regolamenti parlamentari minori, equiparati ai regolamenti maggiori. – 3.2. Sull'ambito coperto dalla riserva di regolamento parlamentare. – 3.3. Sulla preferibilità di un intervento legislativo in materia di vitalizi-pensioni. – 4. Un equilibrio un po' più consolidato, ma pur sempre suscettibile di mutamento.

* Professore ordinario di Diritto pubblico – LUISS Guido Carli di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Premessa

Il Consiglio di garanzia, organo di autodichia di secondo grado del Senato, ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale: entrambe relative alla disciplina volta a rideterminare i vitalizi-pensioni in essere adottata dal Consiglio di Presidenza del Senato nell'ottobre 2018. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 237 del 2022, pur ribadendo la legittimazione degli organi di autodichia quali giudici *a quibus*, le dichiara entrambe inammissibili. La risposta alla seconda questione è quella di maggiore interesse sistemico, in quanto con essa la Corte, da un lato, chiarisce lo *status* dei regolamenti parlamentari “minori” (ossia, quelli approvati dagli Uffici di Presidenza del Senato o della Camera) nel giudizio di legittimità costituzionale, negando che essi abbiano “forza di legge” ex art. 134 Cost., ed equiparandoli perciò ai regolamenti parlamentari maggiori; dall'altro, interpreta restrittivamente la riserva di regolamento parlamentare ex art. 64 Cost., rilevando come le materie diverse dal procedimento legislativo non siano coperte (in modo assoluto) da tale riserva, e quindi possano essere disciplinate anche attraverso la legge. Infine, con specifico riguardo alla materia dei vitalizi-pensioni, la Corte esprime una specifica preferenza per l'adozione di una disciplina con legge – anziché, com'è attualmente, con regolamenti minori delle Camere – visto che tale opzione, oltre ad essere più in linea con la riserva di legge prevista dall'art. 69 Cost. a favore dell'indennità dei parlamentari, garantirebbe una maggiore omogeneità dello *status* di deputati e senatori e assicurerebbe il sindacato del Giudice delle leggi.

Si tratta di una pronuncia chiarificatrice, e condivisibile, che ha il merito, nel proporre questa lettura della riserva di regolamento parlamentare, di porsi in continuità con le linee evolutive della giurisprudenza costituzionale in materia di fonti del diritto parlamentare, oltre che con un convergente orientamento sostenuto, in sede consultiva, dal Consiglio di Stato. Nonché, sul piano sostanziale, di richiamare gli organi di autodichia, e le stesse Camere, alle loro responsabilità: scoraggiando perciò atteggiamenti e tattiche di tipo formalistico e strumentale, purtroppo assai frequenti, specie nel dibattito svoltosi in proposito nelle ultime due legislature, dominate dalla c.d. “anti-politica”, in cui molti, tra i protagonisti, si sono agganciati ad argomenti relativi al sistema delle fonti onde evitare di affrontare opzioni sì delicate, ma ineludibili, le quali richiedono argomentazioni il più possibile limpide e dirette.

2. La vicenda e le incertezze in tema di fonti del diritto sui vitalizi-pensioni dei parlamentari

I cosiddetti vitalizi parlamentari, introdotti nel nostro ordinamento nel 1954 (per i senatori) e nel 1956 (per i deputati), sono stati oggetto di importanti interventi di riforma in particolare nel 2012, quando li si è sostituiti con ordinari trattamenti previdenziali, cui

deputati e senatori contribuiscono con trattenute sull'indennità nel corso del mandato¹. Nell'autunno del 2018 si sono messe in campo ulteriori misure, volte a rideterminare in modo assai incisivo, secondo un metodo di calcolo contributivo, l'entità degli assegni vitalizi e le quote dei trattamenti previdenziali (anche quelli di reversibilità) maturati sulla base della normativa vigente sino alla fine del 2011. Tutti gli interventi suddetti sono avvenuti mediante regolamenti parlamentari c.d. "minori" e delibere degli Uffici di Presidenza, anche se sul finire della XVII legislatura si era prospettato, in materia, un intervento con fonte legislativa: la Camera aveva infatti approvato in prima lettura una proposta di legge intitolata "Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali"².

Nel corso delle audizioni svoltesi, in Senato, nell'autunno 2017, a proposito di tale disegno di legge, erano emerse tesi assai variegate quanto alla fonte competente ad adottare la relativa disciplina: vi è chi ha sostenuto l'illegittimità costituzionale di ogni intervento legislativo, in quanto relativo a una materia riservata all'autonomia regolamentare delle Camere³; altri, all'esatto opposto, hanno ripreso la tesi dottrinale⁴ secondo cui la disciplina dei vitalizi andrebbe ricompresa all'interno della riserva di legge di cui all'art. 69 Cost., pur espressamente riferita alla sola indennità parlamentare⁵; infine, alcuni orientamenti in qualche modo intermedi hanno invece configurato il rapporto tra legge e regolamento parlamentare in termini di cedevolezza del regolamento rispetto alla legge⁶, oppure in

¹ In particolare, sono stati approvati, il 30 gennaio 2012, il «regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati» e, il 31 gennaio 2012, il «regolamento delle pensioni dei Senatori». Con tali nuovi regolamenti si è proceduto a un deciso innalzamento dei requisiti (in termini sia anagrafici, sia di durata del mandato) per il godimento del trattamento pensionistico e al passaggio al sistema contributivo, per i parlamentari eletti dal 1° gennaio 2012 in poi. È stato previsto anche un regime transitorio per i parlamentari in carica, con l'applicazione di un sistema pro rata, determinato dalla somma della quota di assegno vitalizio definitivamente maturato alla data del 31 dicembre 2011, e di una quota corrispondente all'incremento contributivo riferito agli ulteriori anni di mandato parlamentare esercitato. Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il mulino, IV ed., 2023, p. 99 s., nonché, per indicazioni più specifiche, V. De Santis, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 117 s. (la quale usa l'espressione "vitalizi-pensioni").

² Cfr. A.S., XVII legislatura, n. 2888, approvato dalla Camera dei deputati il 26 luglio 2017, su cui cfr., per tutti, E. Gianfrancesco, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 4, p. 886 s.

³ Cfr. il documento depositato da G. Tesauro nella sua audizione del 26 settembre 2017 (in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/005/488/PROF.TESAURO.pdf), il quale parla di "vizio formale" e sostiene che l'art. 69 Cost. "contempla la riserva di legge soltanto ed esclusivamente per l'indennità". Nel medesimo senso cfr. 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 www.osservatorioaic.it, 2017, n. 3, pp. 1-7, spec. 6 (ad avviso del quale, "una volta dissolta la riserva di regolamento e mutata la fonte regolatrice un intervento diretto del Governo, nella forma di un decreto legge, diventerebbe formalmente possibile").

⁴ Il riferimento è a U. Zampetti, *Art. 69*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1986, pp. 241-268, spec. 264. Nel medesimo senso cfr. soprattutto G. Contini, voce *Indennità parlamentare*, in *Enc. del dir.*, vol. 21, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 106-125, spec. 107.

⁵ Cfr. ad esempio il documento depositato da M. Esposito nella sua audizione dell'11 ottobre 2017 (in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/005/557/Prof.MARIO.ESPOSITO.pdf), pur giungendo a ritenere illegittima, per ragioni legate al suo contenuto, la proposta di legge approvata dalla Camera.

⁶ Così A. Morrone, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica sulla proposta di legge in materia di "abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali" (A.S. n. 2888) e collegati*, in www.osservatorioaic.it, 2017, n. 3, p. 2 s., e G. Cerrina Feroni, *Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla*

termini di concorrenza – o, per usare una felice formula dovuta a Andrea Manzella, di “intarsio” – tra legge e regolamenti parlamentari (maggiori e minori)⁷.

Ad ogni modo, i due rami del Parlamento appena rinnovati nel 2018 hanno rinunciato all’idea di una disciplina legislativa e sono intervenuti con regolamenti “minori”: con deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 l’Ufficio di Presidenza della Camera e, poi, anche sulla base di un parere del Consiglio di Stato che ha avallato tale opzione⁸, con deliberazione n. 6 del 18 ottobre 2018 il Consiglio di Presidenza del Senato⁹. Il tutto, in parallelo, del resto, a misure legislative piuttosto drastiche volte a prevedere un contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici più elevati in essere nel pubblico impiego¹⁰ e ad incidere sui trattamenti previdenziali e sui vitalizi di presidenti, consiglieri e assessori regionali¹¹.

Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell’esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi), ivi, 2017, n. 3, p. 8 s.

⁷ Cfr. N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in www.osservatorioaic.it, 2017, n. 3, p. 1 s., che riproduce appunto il testo dell’audizione informale resa l’11 ottobre 2017.

⁸ Si tratta del parere n. 2016 del 3 agosto 2018 espresso dalla Commissione speciale, sulla base di alcuni quesiti sollevati dal Senato. In tale parere il Consiglio di Stato ricorda che nella dottrina costituzionalista “risultano sostenute, segnatamente, pressoché tutte le posizioni astrattamente configurabili: a) quella della riserva relativa di legge, che muove dalla integrale riconducibilità del trattamento di quiescenza alla “indennità” di cui all’art. 69 Cost. e che, di fatto, riconosce allo strumento regolamentare attitudine meramente esecutiva o, al più, integrativa, nella complessiva logica di una concorrenza necessariamente cumulativa delle fonti; b) quella della (mera) preferenza di legge, che, di fatto, argomenta la maggiore idoneità dello strumento legislativo, in quanto atto non monocamerale e, come tale, utile a garantire una auspicata parità di trattamento, sotto il profilo economico, per i membri delle due Camere; c) quella della riserva di regolamento, che – in prospettiva esattamente reciproca – ritiene che la necessità di coinvolgere, in materia, entrambi i rami del Parlamento, costituirebbe, di fatto, un *vulnus* all’autonomia decisionale di ciascuna; d) quella della (mera) preferenza di regolamento; e) quella – infine – della concorrenza alternativa delle fonti che, in difetto di indicazioni della Carta costituzionale, riconosce alle Camere autonomia formale, in ordine alla scelta della fonte, prendendo atto, per un verso – sul piano storico e retrospettivo – che, allo stato, lo strumento regolamentare è risultato quello concretamente elettivo, ma non escludendo né precludendo – sul piano politico e prospettico – l’utilizzazione della legge, in funzione di omogeneizzazione dei trattamenti”. Ciò premesso, conclude rispondendo positivamente al quesito posto dal Senato – circa la legittimità di un intervento “con deliberazione adottata ai sensi dell’articolo 12 del Regolamento del Senato, anziché con atto avente forza di legge”, in sostanza accogliendo questa ultima configurazione dell’assetto delle fonti in materia: “in assenza di una preclusiva riserva, sia pur relativa, di legge, di fatto scolpita con esclusivo riferimento alla sola “indennità” parlamentare (art. 69 Cost.) – la materia risulta, in sostanza, assoggettata ad un regime di ordinaria e potenziale concorrenza tra lo strumento legislativo e quello regolamentare il quale, di per sé, non impone ma neppure preclude – alla luce di valutazioni di ordine essenzialmente politico-istituzionale – l’integrale opzione (funzionalmente autonomistica e storicamente avallata) per il regolamento interno”.

⁹ Entrambe le deliberazioni camerali sono rubricate “Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011”.

¹⁰ Art. 1, commi 260-264, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), poi modificato dall’art. 1, comma 477, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Ai nostri fini, giova riportare il contenuto dell’art. 1, comma 264, della legge n. 145 del 2018: “Gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nell’ambito della loro autonomia, si adeguano alle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 e 265 dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

Con sentenza n. 234 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati “per la durata di cinque anni”, anziché “per la durata di tre anni”. Cfr. F. Angelini, G. Grasso, “Raffreddamento della dinamica perequativa” e tempo (in) finito della solidarietà nei trattamenti pensionistici (a margine della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale), in www.osservatorioaic.it, 2021, n. 3, pp. 145-165.

¹¹ Art. 1, commi 965-967, della succitata legge n. 145 del 2018.

Le suddette deliberazioni degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato del 2018 hanno sollevato, come era intuibile, un notevole contenzioso presso gli organi di autodichia, nell'ambito del quale, ovviamente, gli argomenti relativi alla inidoneità della fonte utilizzata si sono riaffacciati in più occasioni. In parallelo, le sezioni unite della Corte di Cassazione, in una serie di pronunce rese nel 2019 e nel 2020 appunto su ricorsi avverso le delibere in materia di vitalizi, hanno dichiarato il proprio difetto assoluto di giurisdizione in materia, non potendosi considerare “terzi” rispetto all'ordinamento parlamentare né gli ex parlamentari, né i titolari del trattamento di reversibilità¹².

È in questo contesto che va collocata la vicenda che ha originato la pronuncia in esame della Corte costituzionale. L'organo di autodichia di primo grado del Senato, denominato Commissione contenziosa, aveva infatti parzialmente accolto, sulla base di argomenti di merito relativi al carattere retroattivo della misura adottata, numerosi ricorsi sollevati avverso la deliberazione n. 6 del 2018 del Consiglio di Presidenza del Senato.

In sede di appello, il Consiglio di garanzia, avvalendosi del precedente di cui alla sentenza n. 213 del 2017 con cui la Corte costituzionale ha riconosciuto agli organi di autodichia la qualifica di giudici *a quibus*, ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale, lamentando in entrambe la violazione degli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117 Cost.: aventi ad oggetto, la prima, l'art. 26, comma 1, lettera b), della legge n. 724 del 1994, nella parte in cui, nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per i vitalizi degli ex parlamentari, non prevede che queste prestazioni vadano disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale; la seconda, appunto, la suddetta deliberazione n. 6 del 2018 del Consiglio di Presidenza del Senato.

Il percorso argomentativo dell'ordinanza di rimessione appare piuttosto articolato e in più passaggi involuto, nel complesso volto a evitare di dover decidere il merito di questioni

¹² Il riferimento è alle ordinanze delle Sezioni unite n. 18265 e n. 18266 del 2019 e n. 1720 e n. 25211 del 2020, che hanno dichiarato inammissibili i ricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione o dichiarato il proprio difetto assoluto di giurisdizione. In particolare, la pronuncia richiamata da ultima ha affermato il seguente principio di diritto: «le controversie relative all'entità del trattamento di reversibilità del vitalizio originariamente erogato ad un ex parlamentare defunto, spettano alla cognizione degli organi di autodichia della Camera di appartenenza dell'ex parlamentare al pari di quelle concernenti gli assegni vitalizi, in quanto il suddetto trattamento ha sempre la sua fonte nell'indennità di carica goduta dal parlamentare in relazione all'esercizio del proprio mandato. I suddetti organi svolgono un'attività obiettivamente giurisdizionale, che, per un verso, li legittima a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettua rinvio, mentre, per altro verso, comporta l'ammissibilità di uno strumento di carattere non impugnatorio qual è il regolamento preventivo di giurisdizione» (mentre, essendo estranei all'organizzazione della giurisdizione, non sono soggetti al sindacato di legittimità previsto dall'art. 111, settimo comma, Cost.). In dottrina cfr., tra gli altri, 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 n. 18266)*, in www.federalismi.it, 2019, n. 14, spec. p. 4 s.; G. Buonomo, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in www.questionegiustizia.it, 17 settembre 2019; L. Castelli, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, in *Quad. cost.*, 2019, n. 4, pp. 897-900; 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 www.giurcost.org, 2019, n. 3, pp. 453-473; 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 www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 1, pp. 140-166; 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 www.osservatorioaic.it, 2020, n. 3, pp. 574-591); e E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative: fondamento costituzionale, fonti di disciplina e strumenti di tutela*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 3, pp. 1214-1257.

di notevole delicatezza, nella consapevolezza che un'eventuale conferma della pronuncia resa in primo grado avrebbe rischiato di essere interpretata dall'opinione pubblica come intesa a mantenere quello che tende ad essere spesso visto come un ingiustificato privilegio a beneficio degli ex parlamentari.

La Corte ha facile gioco, perciò, nel dichiarare l'inammissibilità della prima questione di legittimità costituzionale (par. 5.1 del considerato in diritto), segnalando in primo luogo il difetto di motivazione quanto alla rilevanza della disposizione legislativa impugnata: il giudice *a quo* non ha infatti spiegato come mai l'omissione segnalata, alla quale ha chiesto alla Corte di ovviare con una pronuncia additiva, rappresentava un ostacolo alla decisione della controversia. In secondo luogo e *ad adiuvandum*, la Corte individua un profilo di contraddittorietà logico-argomentativa, rilevando che in un altro passaggio dell'ordinanza di rimessione il Consiglio di garanzia si richiama ai principi fondamentali in materia previdenziale, e in particolare al principio di non retroattività delle disposizioni che incidono *in pejus* sui rapporti di durata. Un'opzione che la Corte segnala essere evidentemente in contrasto con la pretesa impossibilità di richiamare tali principi al fine di ovviare a una omissione del legislatore.

Si tratta di argomenti convincenti, ai quali altri avrebbero potuto aggiungersi. L'ordinanza di rimessione, consapevole del fatto che ben difficilmente la Corte avrebbe potuto affermare, in risposta alla seconda questione sollevata, la sindacabilità dei regolamenti "minori", è andata evidentemente alla ricerca di un qualche appiglio di rango legislativo: nella specie identificato nel trattamento tributario dei vitalizi, come ridefinito dal legislatore (anche) a seguito della sentenza n. 289 del 1994 della stessa Corte costituzionale, la quale rappresenta il principale e più significativo precedente riguardo all'istituto nella giurisprudenza costituzionale¹³. La medesima ordinanza appare altresì, in più passaggi, di tono dubitativo, ad esempio laddove afferma che ad avviso del Consiglio di garanzia "in linea di massima la riduzione dei vitalizi possa essere compatibile con i principi costituzionali". Salvo poi, subito dopo, rilevare che "non può però lo stesso Collegio non prestare doverosamente attenzione a quanto sottolineato pressoché da tutti i ricorrenti", nell'evidenziare possibili profili di illegittimità costituzionale. Un classico caso, sembrerebbe, di motivazione quanto meno perplessa, spesso ritenuta sufficiente a condurre a una decisione di inammissibilità¹⁴.

Pure la seconda questione viene dichiarata inammissibile dalla Corte, ma sulla base di un'argomentazione ben diversa: tutta incentrata, come si vedrà tra un attimo, sull'inidoneità della fonte regolamento parlamentare "minore" ad essere oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale.

¹³ Su tale sentenza, e sull'articolata vicenda che la originò (che include un'ordinanza istruttoria e un'auto-rimessione) cfr. L. Gianniti, *Un caso di "equiparazione verso il basso": verso la piena conoscibilità degli atti interni delle Camere?*, in *Giur. cost.*, 1994, n. 6, pp. 4101-4113.

¹⁴ Tra le tante, sull'inammissibilità di ordinanze di rimessione in cui al giudice *a quo* sottopone alla Corte un mero dubbio interpretativo, sottraendosi così al proprio potere-dovere di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali, cfr. ord. n. 161 del 2015 e n. 151 del 2019. Sull'inammissibilità di motivazioni perplesse, in cui il giudice *a quo* non svolge alcuna autonoma valutazione delle questioni, facendo riferimento ad una ipotesi di interpretazione, senza motivare in ordine ad essa per farla propria, cfr., ad esempio, ord. n. 372 del 1999 e n. 46 del 2006.

3. L'assetto delle fonti del diritto parlamentare, come delineato dalla sentenza.

3.1. Sui regolamenti parlamentari minori, equiparati ai regolamenti maggiori

L'elemento di novità più significativo della sentenza in esame è sicuramente rappresentato dal passaggio dedicato ai regolamenti minori, quelli cioè approvati dal Consiglio di Presidenza del Senato o dall'Ufficio di Presidenza della Camera. Non che tali regolamenti non fossero mai giunti all'attenzione della Corte costituzionale, ma è la prima volta che alcuni dei nodi relativi al loro *status* vengono esplicitamente affrontati dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, la Corte respinge la lettura, ipotizzata dal giudice *a quo*, secondo cui i regolamenti minori andrebbero distinti, quanto alla loro natura e alla loro sindacabilità, dai regolamenti maggiori, potendo persino “meritare la qualifica di atti aventi forza di legge”¹⁵. All'esatto opposto, la sentenza (par. 5.2.2 del considerato in diritto) è molto netta nel ribadire “a maggior ragione” che, come i regolamenti maggiori, neppure i regolamenti parlamentari “cosiddetti ‘minori’ o ‘derivati’ sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell’art. 134, primo alinea, Cost., visto che essi trovano nei regolamenti maggiori la propria fonte di legittimazione e rappresentano anch’essi “una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza”, essendo, come si dice più avanti, “al pari dei regolamenti maggiori, espressione dell’autonomia normativa accordata dalla Costituzione delle Camere”.

Una conclusione che, ancorché motivata in modo sintetico (il perché l’esclusione del carattere della forza di legge valga “a maggior ragione” per i regolamenti minori è solo accennato)¹⁶, appare invero pienamente coerente con la giurisprudenza costituzionale

¹⁵ A supporto di tale lettura, dei regolamenti minori come atti aventi forza di legge, il giudice *a quo* aveva persino provato ad invocare la sentenza Savino della Corte europea dei diritti dell'uomo, laddove ha affermato che tali regolamenti soddisfano il requisito posto dall’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo quanto all’esistenza di un giudice terzo e imparziale “stabilito per legge”. L’argomento è evidentemente assai debole, posto che la Corte EDU adotta, pressoché da sempre, una nozione assai ampia di “legge”, assai diversa dal concetto di “forza di legge” che caratterizza l’ordinamento italiano: cfr., sul punto, N. Lupo, G. Piccirilli, *European Court of Human Rights and the Quality of Legislation: Shifting to a Substantial Concept of ‘Law’?*, in *Legisprudence*, 2012, n. 2, pp. 229-242; e G. Piccirilli, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 212 s. Ciò detto, sul piano pratico non va sottovalutata la circostanza che, a seguito di tale pronuncia, anche alcuni regolamenti minori (tra cui, appunto, quelli relativi all’autodichia) sono stati fatti oggetto di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Sulle diverse tipologie dei regolamenti parlamentari distinti dai regolamenti maggiori cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 62 s. (individuando, oltre ai regolamenti “minori”, anche i regolamenti parlamentari “speciali” e “secondari”). Analogamente, cfr. R. Ibrido, *Compendio di diritto parlamentare*, Nel Diritto, Molfetta, 2023, p. 40 s. Diverse le classificazioni – e le denominazioni – proposte da V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 32 s., e da A. Mannino, S. Curreri, *Diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 35 s.

¹⁶ Non è infatti chiaro se tale esclusione “a maggior ragione” derivi dal fatto che i regolamenti minori trovino il loro fondamento nei regolamenti maggiori, e dunque abbiano, almeno nell’ordinamento parlamentare, un rango ad essi inferiore; oppure se essa sia dovuta ai loro contenuti, che appaiono forse ancora più strettamente connessi con la sfera di autonomia (non solo normativa, ma anche amministrativa, contabile, etc.), costituzionalmente garantita alle due Camere. Nel primo senso sembrerebbe andare la lettera della motivazione della sentenza in commento, nel secondo una lettura più sistematica della giurisprudenza costituzionale, in particolare in collegamento con le sentenze n. 129 del 1981 e n. 262 del 2017.

pregressa, la quale già in altre occasioni aveva avuto ad oggetto disposizioni contenute in regolamenti minori, sempre in materia di autodichia (a partire dalla sentenza n. 154 del 1985, fino alle sentenze n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017, diverse tra loro per tanti profili, ma non per questo), senza avere mai operato distinzione alcuna rispetto a quelle presenti nei regolamenti maggiori¹⁷. Tant'è che si era ritenuto che la comunanza di regime, davanti al Giudice delle leggi, tra regolamenti maggiori e regolamenti "minori" costituisse ormai un punto fermo in tema di fonti del diritto parlamentare¹⁸, nonostante qualche tentativo di distinguere le due fattispecie, riguardo appunto al tema dei vitalizi-pensioni¹⁹.

La lettura accolta dalla Corte pare perciò in linea con quella acuta interpretazione dottrinale secondo cui il diritto parlamentare contenuto nei regolamenti di Camera e Senato si configura come "un unico complesso tutto quanto dotato dell'efficacia delle norme primarie", all'interno del quale, poi, sussiste una relazione gerarchica tra regolamenti maggiori e regolamenti minori²⁰.

Certo, questo non vuol dire che la Corte condivida la tesi, di ascendenza romaniana, dell'ordinamento parlamentare come di un ordinamento giuridico autonomo e irrilevante per l'ordinamento giuridico generale²¹, posto che la Corte riafferma anche qui la natura dei regolamenti parlamentari quali "fonti dell'ordinamento generale della Repubblica", già esplicitata più volte a partire dalla sentenza n. 120 del 2014. E, soprattutto, in quanto la Corte resta competente a sindacare, anche all'interno delle Camere, il rispetto delle norme costituzionali, secondo la fondamentale acquisizione della sentenza n. 9 del 1959; ora anche mediante l'incisivo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, che la stessa Corte, a partire dall'ordinanza n. 17 del 2019, ha ritenuto possa essere azionato pure da un

¹⁷ Su queste pronunce si è sviluppato un ampio dibattito dottrinale: basti qui richiamare i lavori monografici di L. Brunetti, *Autodichia delle Camere*, Vita e Pensiero, Milano, 2018; A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso della sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 368 s.; L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali: assetti, revisioni, evoluzioni*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. p. 196 s., ai quali adde A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, 2018, n. 3, pp. 87-128, spec. 111 s. e G. Rivoecchi, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 2, pp. 423-440, nonché, volendo, N. Lupo, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in www.forumcostituzionale.it, 2017, pp. 1-5.

¹⁸ In questo senso ci si era espressi in N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit., p. 3 s.

¹⁹ Per un tentativo di porre in discussione la competenza dell'Ufficio di Presidenza della Camera a disciplinare e a intervenire, con delibere, in materie relative agli ex parlamentari e, comunque, in materia di vitalizi cfr., ad esempio, G. Lauricella, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento "maggiore" e regolamenti "minori"*, in *ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in www.forumcostituzionale.it, 23 settembre 2019, spec. p. 24 s. Pare dubitare dell'idoneità dei regolamenti minori a soddisfare la riserva di regolamento parlamentare ex art. 64 Cost. G. Cerrina Feroni, *Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017*, cit., p. 9.

²⁰ Così A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 406 (e poi ribadita nella nuova edizione dello stesso volume, a cura di F. Galgano, 2011, p. 576 s.). Nel medesimo senso cfr. A. Manzella, *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1986, pp. 1-61, spec. 14 s. In senso diverso, cfr. A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 161 s.

²¹ Cfr. S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 221 s. (con una parziale rielaborazione rispetto a quanto sostenuto in Id., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, LXXV, 1906, pp. 213-258, spec. 250 s.).

singolo parlamentare²². Un sindacato che peraltro incontra, sia quando venga svolto in sede di giudizio sulle leggi, sia quando abbia luogo in sede di conflitto di attribuzione, non poche limitazioni, soprattutto perché non può incentrarsi sul rispetto delle norme dei regolamenti parlamentari, né maggiori, né minori²³.

Rimane peraltro da affrontare, in una lettura siffatta, tutta volta ad affermare l'equiparazione della natura giuridica dei regolamenti maggiori e minori, come si atteggi il rapporto tra i regolamenti parlamentari, maggiori o minori che siano, da un lato, e le leggi e gli atti aventi forza di legge, dall'altro. In proposito, la sentenza, alla luce di un inquadramento della riserva di regolamento parlamentare, fornisce una risposta, peraltro parziale e non priva di qualche ambiguità, relativamente alla sola disciplina dei vitalizi-pensioni, senza però sciogliere alcuni dei nodi di fondo relativi a tale rapporto.

3.2. Sull'ambito coperto dalla riserva di regolamento parlamentare

Nella sentenza in commento la Corte dedica taluni passaggi (par. 5.2.3 del considerato in diritto) all'interpretazione della riserva di regolamento parlamentare. Ribadisce anzitutto l'esistenza di tale riserva, alla luce dell'art. 64 Cost.: il regolamento parlamentare è "dotato di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria", nella quale, come già chiarito nella sentenza n. 120 del 2014, neppure la legge "è abilitata ad intervenire". Peraltro, subito dopo offre una interpretazione piuttosto restrittiva dell'ambito materiale coperto da tale riserva: specificando che essa assume "carattere indefettibile soltanto in materia di procedimento legislativo", mentre negli altri settori del diritto parlamentare "resta demandata alla discrezionalità del Parlamento la scelta della fonte più congeniale alla materia da trattare".

L'esistenza di una riserva di regolamento parlamentare appariva invero abbastanza scontata, a maggior ragione visto che su di essa la Corte ha costruito la tutela dell'autonomia delle Camere anche riguardo ad attività diverse da quella normativa. L'interpretazione della stessa, al contrario, non poteva dirsi pacifica, pur essendo coerente con talune qualificate ricostruzioni dottrinali²⁴, oltre che con alcuni sviluppi della prassi, anche di quella più

²² In proposito cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. Lauro, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Cacucci, Bari, 2022, spec. p. 49 s., e G. Rivosecchi, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo miglio*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n. 1, pp. 129-155.

²³ Per cui "non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera" (così, ord. n. 17 del 2019; e poi ordd. n. 86 del 2020, nn. 186 e 193 del 2021; ma si veda già ord. n. 149 del 2016). Sottolineano efficacemente quest'ultima limitazione M. Manetti, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, n. 3, pp. 1107-1114; Ead., *La tutela delle minoranze si perde nel labirinto degli "interna corporis acta"*, ivi, 2019, n. 1, pp. 191-200, e G. Rivosecchi, G. Rivosecchi, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri*, cit., p. 149 s. Cfr. anche Gianniti, Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 58.

²⁴ In particolare, viene in rilievo la lettura proposta da cfr. G.G. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, spec. p. 223 s. e p. 340 s., per il quale i regolamenti parlamentari sarebbero fonte riservataria solo nella materia del procedimento legislativo in ossequio all'art. 72 Cost., mentre per le materie restanti sarebbero

recente. Quest'ultima, infatti, ha conosciuto non pochi casi di interventi legislativi²⁵ i quali hanno disciplinato sfere ed ambiti dell'organizzazione e delle attività camerali, suscettibili di rientrare in una (più ampia) interpretazione della tradizionale riserva di regolamento parlamentare, come concernente il “modo secondo cui abbia da esercitare le proprie attribuzioni”, secondo la formula usata dall'art. 61 dello Statuto albertino, e ancora oggi da alcuni reputata idonea ad individuare l'ambito materiale coperto dalla riserva di regolamento parlamentare²⁶.

Come si accennava, la Corte sembra peraltro lasciare aperto il nodo circa l'atteggiarsi del rapporto tra legge e regolamento parlamentare nelle materie in cui la riserva non sia da qualificarsi come “indefettibile” (o “assoluta”, nel caso le due espressioni siano da ritenersi come equivalenti), ossia al di fuori della disciplina del procedimento legislativo. In tali ambiti, infatti, secondo alcuni dovrebbe applicarsi il criterio cronologico²⁷, mentre ad avviso di altri potrebbe individuarsi una fonte costituzionalmente preferita, destinata perciò a prevalere in caso di contrasto, in applicazione del criterio di competenza²⁸.

3.3. Sulla preferibilità di un intervento legislativo in materia di vitalizi-pensioni

Evidentemente, la materia dei vitalizi-pensioni fuoriesce dal procedimento legislativo e dunque dalla riserva di regolamento intesa come “indefettibile”. Con riguardo a tale oggetto, la Corte costituzionale individua nella legge la fonte costituzionalmente preferita a dettare la relativa disciplina, formulando un auspicio in tal senso indirizzato al legislatore. Essa sembra così muoversi in maggiore coerenza con la seconda ricostruzione, quella della fonte costituzionalmente preferita, pur non escludendo che tale preferenza possa esprimersi, per tale oggetto, in applicazione del principio cronologico.

La Corte muove in proposito da una sommaria ricostruzione dei vitalizi-pensioni, osservando come tale istituto appaia per più versi peculiare e in evoluzione, avendo “trovato la sua origine nella mutualità” ed essendosi “gradualmente trasformato in una forma di previdenza intesa in senso lato” (par. 5.2.3 del considerato in diritto). Un passaggio

comunque fonti primarie, per le quali, in assenza di esplicite regole *ad hoc*, un'eventuale antinomia con leggi o atti aventi forza di legge “non potrebbe non risolversi con gli ordinari criteri della *lex specialis* e della *lex posterior*”. Una lettura peraltro spesso qualificata come “minoritaria”: così, ad esempio, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Il mulino, Bologna, 1996, p. 94.

²⁵ Alcuni di questi interventi sono riportati in A. Mannino, S. Curreri, *Diritto parlamentare*, cit., p. 45 s. Altri, in N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit., p. 7 s.

²⁶ Si veda, in particolare, G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale, vol.I: Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1990, p. 198 s. V. anche S.M. Cicconetti, *Diritto parlamentare*, III ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 25 s.; M. Cavino, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, vol. I del *Trattato di diritto costituzionale italiano*, diretto da M. Cavino e L. Imarisio, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 257 s.; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2022, p. 154.

²⁷ Il riferimento è a G.G. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 364 s.

²⁸ L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 93 s., secondo cui il criterio di competenza può atteggiarsi secondo due modalità, a seconda che operi in favore di fonti “riservatarie”, oppure di fonti “costituzionalmente preferite”. Su questa distinzione e sulle sue conseguenze cfr. ora S. Parisi, *Ai confini tra gerarchia e competenza: concorso vincolato, cedevolezza e non-applicazione delle norme*, in *Diritto costituzionale*, 2019, n. 1, pp.77-103, spec. 88 s.

sostanzialmente analogo a quello già contenuto nella sentenza n. 289 del 1994, ove la Corte aveva parlato di un “particolare tipo di previdenza” che “ha trovato la sua origine in una forma di mutualità” e che “si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere”: configurandosi perciò come un “istituto che, nella sua disciplina positiva, ha recepito, in parte, aspetti riconducibili al modello pensionistico e, in parte, profili tipici del regime delle assicurazioni private”; già allora la Corte identificava “una tendenza che di recente ha accentuato l'assimilazione del regime dei contributi a carico dei deputati e dei senatori a quello proprio dei premi assicurativi”²⁹.

Fin qui, dunque, solo una conferma di quanto già a suo tempo affermato. In materia di fonti del diritto, invece, la Corte rilegge la propria precedente pronuncia in materia – ossia sempre la sentenza n. 289 del 1994 – chiarendo che, al contrario di quel che potrebbe emergere da una lettura superficiale³⁰, con essa non aveva inteso in alcun modo riconoscere l'esistenza di una riserva di regolamento parlamentare in materia di vitalizi-pensioni, ma soltanto prendere atto della loro disciplina mediante regolamenti “minori”.

Fornisce perciò una serie di argomenti volti a sostenere l'opzione di introdurre una disciplina di rango legislativo. Militano in tal senso, in primo luogo, l'analogia con la riserva di legge che l'art. 69 Cost. prevede per l'indennità parlamentare, che si è evidentemente rafforzata in considerazione dell'evoluzione, prima richiamata, verso un sistema di tipo previdenziale. In secondo luogo, l'omogeneità che così sarebbe assicurata alla disciplina dello *status* del parlamentare, che rappresenta un'esigenza che la Corte ritiene “auspicabile”, in linea con la lettura, ormai saldamente presente nella giurisprudenza costituzionale, volta a valorizzare la simmetria tra i due rami del Parlamento anche nella disciplina attuativa della carta fondamentale, a partire da quella relativa ai sistemi elettorali³¹. In terzo e ultimo luogo, in quanto in tal modo si garantirebbe “la scrutinabilità dell'atto normativo concernente lo *status* di parlamentare”.

La Corte, nel sottolineare questo ultimo aspetto, si mostra consapevole del dibattito svoltosi a cavallo tra la XVII e la XVIII legislatura, e del fatto che a favore dell'insistere nella disciplina con regolamenti parlamentari “minori” ha con ogni probabilità pesato anche la consapevolezza della più difficile sindacabilità di tali atti davanti alla Corte costituzionale. E invita perciò il Parlamento, ove intenda assicurare un coinvolgimento della Corte, ad approvare una legge che copra i caratteri di fondo dell'istituto (lasciando possibilmente uno spazio attuativo-integrativo ai regolamenti minori), anziché – come è accaduto in Senato – prima scartare questa ipotesi e poi, attraverso gli organi di autodichia, arrampicarsi un po’

²⁹ Così Corte cost. n. 289 del 1994.

³⁰ Conformemente, cfr. M. Luciani, *Testo dell'audizione resa il 26 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in www.osservatorioaic.it, 2017, n. 3, pp. 1-8, spec. 5.

³¹ Si vedano soprattutto le celeberrime sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

sugli specchi per provare a rimettere al Palazzo della Consulta lo scioglimento di questioni assai delicate, specie agli occhi dell'opinione pubblica.

Allo stato, perciò, come la Corte ricorda nel passaggio finale della sentenza, il giudizio sulla legittimità delle delibere in questione, anche quanto alla conformità al parametro costituzionale, non può che spettare agli organi di autodichia, i quali sono così chiamati ad esercitare (anche) un sindacato diffuso di costituzionalità³².

4. Un equilibrio un po' più consolidato, ma pur sempre suscettibile di mutamento

Il quadro che emerge dalla sentenza in commento è quello volto a consolidare un'evoluzione giurisprudenziale e ordinamentale che, pur con qualche fatica, si è andata delineando sia riguardo all'assetto delle fonti della disciplina dei vitalizi e dei trattamenti pensionistici dei parlamentari, sia relativamente alla definizione dello *status* degli organi di autodichia.

Sulle fonti in materia di vitalizi-pensioni, la Corte costituzionale avalla ancora l'assetto attuale, confermando l'equiparazione dei regolamenti "minori" oggi vigenti a quelli maggiori, senza però esprimere alcuna perplessità nei confronti di un eventuale intervento legislativo, che anzi, come si è visto, viene a chiare lettere auspicato.

Sul piano dello *status* degli organi di autodichia, la sentenza rappresenta un tassello ulteriore che contribuisce alla configurazione progressiva degli organi di autodichia³³ come soggetti che sul piano funzionale appaiono sempre più vicini ai giudici, in quanto operanti "secondo modalità di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonee a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio"³⁴. Modalità che, tra l'altro, assai di recente sono state ulteriormente perfezionate, essendosi prevista anche alla Camera l'ultrattività di tali organi, fino alla loro nuova costituzione, anche successivamente allo scioglimento e all'avvio della legislatura successiva³⁵, ma che appaiono ancora non del tutto soddisfacenti (in particolare quanto al regime di pubblicità delle pronunce rese in tali sedi).

³² Sul punto insiste A. Lo Calzo, *Regolamenti parlamentari "minori" e sindacato di legittimità costituzionale: una decisione di inammissibilità annunciata. Osservazioni a margine di Corte cost., 28 novembre 2022, n. 237*, in www.osservatorioaic.it, 2023, n. 2, pp. 233-252, spec. 248 s.

³³ In questa chiave cfr. soprattutto F.G. Cuttaia, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in www.giurcost.org, 2023, n. 1, pp. 137-148.

³⁴ Così, il passaggio della sentenza n. 262 del 2017 richiamato nella sentenza in commento (al par. 5.2.5 del Considerato in diritto). Si può ricordare in proposito che la configurazione progressiva degli organi di autodichia come soggetti assistiti sul piano funzionale da garanzie di tipo giurisdizionale si è avviata a partire dalla sentenza n. 154 del 1985 della Corte costituzionale.

³⁵ Si veda il decreto del Presidente della Camera dei deputati del 3 agosto 2022 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 30 settembre 2022), con cui è stato aggiunto un comma 7-bis al Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti con il quale si prevede che i componenti degli organi di tutela giurisdizionale *costituiti nella legislatura precedente continuano ad esercitare le proprie funzioni, ancorché non rieletti deputati, sino all'entrata in carica dei nuovi componenti*. Si veda M. Cecili, *La continuità degli organi di autodichia*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2022, n. 3. Al Senato, tale ultrattività è già operante da tempo.

Visto il loro *status* di organi che agiscono con modalità sostanzialmente giurisdizionali, riconosciuto ora, come si è ricordato, dalla Corte di cassazione – la quale al contempo, confermando un orientamento del Consiglio di Stato a sua volta attuativo delle indicazioni presenti nelle più volte citate sentenze n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017 della Corte costituzionale, ne ha limitato la competenza, escludendola nella materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture³⁶ – tali organi sono comprensibilmente chiamati ad esercitare appieno le loro funzioni, affrontando anche i cospicui nodi di costituzionalità sollevati dalle delibere in materia di vitalizi-pensioni. Almeno fin tanto che, secondo gli auspici formulati dalla Corte costituzionale nella pronuncia in commento, non intervenga una disciplina legislativa, che a quel punto finirebbe per accentrare a Palazzo della Consulta il giudizio sulla costituzionalità delle norme così adottate.

³⁶ Il riferimento è alla sentenza delle sezioni unite civili 2 maggio 2022, n. 15236, nella quale la Cassazione, rigettando il ricorso presentato, ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., avverso la decisione del Consiglio di Stato, sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150, ha stabilito che “l'individuazione, ad opera della Camera dei deputati, di un operatore economico privato, esterno all'Organo costituzionale e non incardinato tra le strutture serventi dello stesso, per l'affidamento di un appalto di servizi (nella specie, di monitoraggio dei contratti relativi ai servizi informatici e alla loro gestione), in esito a una procedura di gara condotta sulla scorta della normativa nazionale ed eurounitaria, non ricade nella sfera di autonomia normativa, costituzionalmente riconosciuta, della Camera dei deputati. Ne deriva che la cognizione della controversia sorta a seguito dell'esclusione dalla gara del concorrente la cui offerta sia stata ritenuta anomala in sede di verifica di congruità, spetta, non agli organi di autodichia, ma alla giurisdizione comune, secondo la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e le situazioni giuridiche soggettive”. Sempre in tale pronuncia, la Cassazione fa presente che la sentenza del Consiglio di Stato oggetto del ricorso è stata richiamata dal Collegio di Appello istituito presso la Presidenza della Repubblica, come precedente che “ha fatto proprio l'insegnamento della Corte costituzionale nel senso di una interpretazione restrittiva dell'autodichia” (sentenza n. 1 del 2022, depositata il 2 febbraio 2022). A commento della decisione del Consiglio di Stato cfr. A. Lo Calzo, *Il nuovo “perimetro” dell'autodichia degli organi costituzionali. Recenti tendenze della giustizia domestica dopo la svolta delle sentenze della Corte costituzionale n. 120/2014 e n. 262/2017*, in PA. Persona e Amministrazione, 2022, n. 1, pp. 457-517. Sulla pronuncia della Cassazione cfr. L. Castelli, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di Cassazione*, in www.diritto.comparati.it, 20 luglio 2022.