

***Le ordinanze “gemelle” sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto
(Nota a Corte di Cassazione, sezioni unite civile, nn. 18265 e 18266 del 2019).***

di **Giacomo Canale** – *Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi di Roma
“Tor Vergata”*

ABSTRACT: The two orders decided by the united sections of the Court of Cassation over the issue of jurisdiction about the annuity appeals of the ex-parlamentarians question again on the jurisprudential stop of the Constitutional Court on the constitutionality of the domestic justice of the constitutional bodies. The disputes over the annuities clearly show the limits of the domestic jurisdiction of the Chambers, as they are questions with a political connotation that necessarily determine the decisions of the internal justice bodies that, as we know, consist of parlamentarians. Basically, the devolution of these disputes to the internal justice bodies leads to the high risk that they are decided not in accordance with the rules of law but on the basis of political assessment.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Breve *excursus* sulla disciplina dei vitalizi e sulla loro natura previdenziale. – 3. L'autodichia: una storia (in)finita. – 4. Una possibile soluzione costituzionalmente orientata dell'autonomia degli organi costituzionali 5. Osservazioni conclusive.

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

1. Premessa.

Le due ordinanze delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, nn. 18265 e 18266 del 2019 (rel. Tria), che si annotano sono assolutamente impeccabili, nella loro esatta specularità¹, dal punto di vista tecnico processuale. Esse, infatti, giungono a respingere sostanzialmente entrambi i ricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione, per la medesima ragione, ossia il riconoscimento della giurisdizione degli organi interni delle camere, e nella specie del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, cui spetta pacificamente l'attribuzione delle controversie sulla base di quanto statuito dalla Corte costituzionale sull'autodichia (sent. n. 262 del 2017), da cui consegue rispettivamente:

- l'inammissibilità del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione relativo al ricorso correttamente presentato davanti al predetto organo giurisdizionale interno;
- la declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione dell'adito Tribunale di Roma in favore dell'organo interno della Camera dei deputati.

Eppure, malgrado l'ineccepibile soluzione tecnica, le due ordinanze possono indurre a una riflessione critica su alcuni elementi problematici sottesi alla vicenda in argomento. Si fa, in questa sede, particolare riferimento alla problematica dell'autodichia², in quanto, ovviamente, la questione della giurisdizione era l'elemento centrale dei due citati ricorsi, originati dalla nota vicenda del controverso ricalcolo contributivo sui vitalizi³. A tal proposito, pare comunque opportuno illustrare preliminarmente lo sviluppo della disciplina dei vitalizi e della sua natura giuridica, al fine di avere l'esatta contezza della vicenda in argomento.

¹ La diversa conclusione dipende esclusivamente dal diverso giudice adito dai due ex parlamentari nei due ricorsi, rispettivamente: il Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati e il Tribunale di Roma.

² La quale, come è già stato evidenziato, rappresenta la principale questione che emerge dalle ordinanze: S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *DirittiComparati.it*, 2019.

³ Come noto, il taglio dei vitalizi ha dato luogo ad un notevole contenzioso da parte di molti ex parlamentari che ha avuto ampia copertura mediatica, ancorché non sempre ciò abbia favorito una corretta comprensione della vicenda per il clima scandalistico che da ormai qualche anno contraddistingue il dibattito pubblico italiano, come attesta il copioso proliferare di una certa saggistica che coltiva il tema dei privilegi della "casta".

2. Breve excursus sulla disciplina dei vitalizi e sulla loro natura previdenziale.

L'introduzione di un vitalizio per i parlamentari risale agli anni Cinquanta, con la creazione di una Cassa di previdenza al Senato (1954) e di una Cassa di previdenza alla Camera (1956) confluite poi in un'unica Cassa di previdenza dei parlamentari (1960), poi soppressa. Nel 1968, il vitalizio è stato disciplinato in appositi regolamenti adottati mediante deliberazioni degli Uffici di Presidenza: il Regolamento della previdenza per i deputati e il Regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari.

Il vitalizio, come anche l'assegno di fine mandato, era coerente espressione del principio del pari accesso alle cariche elettive, che, come è noto, è la *ratio* dell'art. 69 Cost. ("I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge"), in quanto aveva lo scopo di consentire l'esercizio del mandato parlamentare "libero da timori anche futuri di difficoltà economiche"⁴ e favorire dunque "l'idea della funzione parlamentare come lavoro a tempo pieno"⁵.

Peraltro, dopo qualche tentennamento giurisprudenziale⁶, la natura sostanzialmente previdenziale del vitalizio è stata riconosciuta da autorevole dottrina⁷, fino a trovare consacrazione regolamentare⁸

⁴ U. ZAMPETTI, *Art. 69*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1986, 263.

⁵ C. BOLOGNA, *Art. 69*, in R. BIN e S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 634.

⁶ Si fa riferimento ad una pronuncia della Corte costituzionale (289 del 1994), nella quale si affermava che tra i vitalizi e le pensioni ordinarie derivanti da rapporti di pubblico impiego non sussistesse «una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego». Ma è stato recentemente evidenziato che la "diversità tra i due istituti, la pensione e l'assegno vitalizio, pure evocata nella sentenza della Corte costituzionale sopra citata, sembra essere stata progressivamente superata dalla stessa disciplina parlamentare, non solo nella forma, attraverso l'introduzione, nei regolamenti approvati nel 2012, dell'espressione "pensionistico" a qualificare i trattamenti economici erogati per i parlamentari cessati dalla carica, ma anche nella sostanza, con l'inasprimento dei requisiti di accesso e il passaggio al metodo contributivo". 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*, 2020.

⁷ L. CIAURRO, *Regime fiscale e natura retributiva dell'indennità parlamentare*, in *Nuovi studi politici*, 1997, 118. In particolare, è stato evidenziato che "la natura previdenziale dei trattamenti rivolti agli ex parlamentari emerge dal sistema nel suo complesso, in particolare dall'obbligatorietà dell'instaurazione del rapporto contributivo, dal fatto che gli oneri siano a carico delle amministrazioni parlamentari, dallo stretto collegamento tra il periodo di contribuzione e l'ammontare degli assegni, dall'esistenza di un trattamento di reversibilità e di un assegno di reinserimento. Detta natura si evince, più in generale, dal fatto che l'intero corpus normativo sia costruito sul presupposto che il parlamentare sia in tutto e per tutto assimilabile ad un lavoratore subordinato, o per meglio dire ad un dipendente pubblico, il quale percepisce in virtù dell'ufficio ricoperto un reddito da lavoro dipendente, conseguente alla sua retribuzione, e necessita di una tutela previdenziale legata ai contributi versati nel corso della medesima attività". A. GIGLIOTTI, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, 2019, 431-432.

con la riforma del 2012, con la quale si fa ricorso all'espressione "pensionistico"⁹ per qualificare i trattamenti economici erogati per i parlamentari cessati dalla carica, introducendo altresì il sistema contributivo e inasprendo i requisiti di accesso al trattamento pensionistico¹⁰.

Del resto, è stata la stessa Corte di Cassazione a riconoscere nelle ordinanze che si annotano, che il vitalizio altro non sarebbe che «la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato», cosicché la sua corresponsione sarebbe «sorretta dalla medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese»¹¹.

Il processo di convergenza con la disciplina previdenziale ordinaria tramite l'estensione del criterio generazionalmente più equo, e finanziariamente più sostenibile, del calcolo contributivo però non ha coinciso con una stabilizzazione politica della problematica e anzi paradossalmente si è assistito ad una sua ulteriore recrudescenza volta al ricalcolo retroattivo dei vitalizi concessi con il precedente regime¹², avendo assunto il vitalizio il valore emblematico di odioso privilegio di casta, malgrado la sua originaria (immutata) *ratio* democratica.

E difatti esso è divenuto un tema di traino per le forze politiche che ne hanno fatto perno della loro campagna elettorale¹³, fino, appunto, al momento del suo "ricalcolo" operato con due decisioni

⁸ Si tratta del regolamento interno del Senato approvato con la deliberazione del Consiglio di Presidenza del 31 gennaio 2012 (recante "Regolamento delle pensioni dei Senatori"), così come del regolamento interno della Camera approvato con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 2012 ("Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati").

⁹ "La riforma del 2012 ha così posto una puntuale disciplina del trattamento oltre la fine del mandato, tale da segnare una 'convergenza' ed equiparazione massime rispetto ad un trattamento pensionistico ordinario". Senato della Repubblica – Servizio studi, *Note sull'A.S. n. 2888 "Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali"*, n. 528, XVII legislatura, 2017, 12.

¹⁰ E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 886 ss..

¹¹ Corte di Cassazione, SS.UU. civ., ord. 18265 del 2019.

¹² Già vi era stato nella XXVII legislatura un tentativo in tal senso tramite un disegno di legge di iniziativa parlamentare, (c.d. "legge Richetti") recante *Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali*, il quale avrebbe previsto l'applicazione del nuovo sistema anche ai titolari di cariche elettive già cessati.

¹³ Infatti, è stato osservato che la XVIII legislatura si era aperta con il rilancio della questione della riforma dei vitalizi, caldeggiata in campagna elettorale e cavallo di battaglia di una delle forze politiche, il M5S, componenti le alleanze delle due diverse coalizioni di governo finora avute. Peraltro, "il tema di un incisivo ridimensionamento del trattamento economico susseguente alla cessazione del mandato parlamentare non è nuovo. La centralità che sembra aver acquisito nel dibattito politico attuale è riconducibile a quella idiosincrasia diffusa nei confronti dei cosiddetti privilegi della politica - di cui il vitalizio è diventato simbolo per eccellenza - ostilità crescente che può considerarsi prodotto del "combinato disposto" della crisi della rappresentanza politica e dell'accrescimento delle disuguaglianze sociali causato dalla difficile congiuntura economica". G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, 1.

dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati¹⁴ e del Consiglio di presidenza del Senato¹⁵. Questa radicale operazione è stata preceduta alla Camera¹⁶ da approfondimenti di ordine giuridico circa la prerogativa della Camera di disciplinare la materia dei trattamenti previdenziali dei deputati cessati dal mandato¹⁷, ma soprattutto di ordine tecnico, grazie al sostegno dell'INPS, il quale “ha elaborato appositi coefficienti di trasformazione del monte contributivo maturato dai percettori delle prestazioni previdenziali per gli anni anteriori al 1996 e per le età inferiori ai cinquantasette anni e superiori a settanta anni; coefficienti non previsti dall'ordinamento giuridico prima di questa occasione”¹⁸.

¹⁴ Deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 14 del 12 luglio 2018: “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”.

¹⁵ Deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6, del 16 ottobre 2018 “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”.

¹⁶ Infatti, l'atto della Camera dei deputati è stato il primo ad essere stato approvato e ha indubbiamente rappresentato il modello di riferimento su cui si sono successivamente basati sia il Senato, sia il Governo nella sua proposta presentata nel disegno di legge di bilancio 2019 riguardante i vitalizi regionali.

¹⁷ Riguardo la questione delle fonti normative per la disciplina dei vitalizi, in questa sede si può sinteticamente affermare che vi sono tre principali orientamenti dottrinali. Secondo un primo, e più rigoroso, orientamento, la ontologica connessione del vitalizio con le indennità, di cui appunto sarebbe una futura proiezione, comporterebbe l'estensione della riserva di legge ex art. 69 Cost. anche alla disciplina dei vitalizi. v. G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, 107; U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 264; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, X ed., Padova, 1991, 503, A. GIGLIOTTI, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, 2019, 436. Per un secondo opposto orientamento invece andrebbe riconosciuta la piena ed esclusiva competenza della fonte regolamentare nella definizione delle norme in materia di vitalizi e pensioni dei parlamentari. v. G. DE VERGOTTINI, *Audizione di fronte all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 5 ottobre 2017*, 3 ss.; G. TESAURO, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato – 26 settembre 2017 – in relazione all'esame dei progetti di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, 1 ss.. Infine, vi è un terzo (intermedio) orientamento, secondo il quale la Costituzione, con la riserva di legge di cui all'articolo 69, si limiterebbe ad individuare una fonte puramente “preferenziale”, senza per ciò stesso escludere l'intervento di quella regolamentare, la quale potrebbe addirittura disciplinare interamente la materia laddove la fonte costituzionalmente preferita, la legge, non intervenisse (come accaduto, per l'appunto, nel caso del trattamento previdenziale dei parlamentari). v. N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio AIC*, 2017; A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*, cit., 2 ss.

¹⁸ 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*, 3/2018, 2. L'autore evidenzia che “l'operazione è consistita nella rideterminazione secondo il metodo di calcolo contributivo della misura degli assegni vitalizi, delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata* e dei trattamenti di reversibilità maturati sulla base della normativa vigente al 31 dicembre 2011, data che ha segnato il passaggio al sistema contributivo anche per i deputati che non avevano maturato cinque anni di contributi. Dall'1 gennaio 2019, quindi, le tipologie di assegni citati saranno ricalcolati moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica di ciascun deputato alla data di decorrenza dell'assegno. La rideterminazione sarà soggetta a meccanismi di correzione per evitare effetti distorsivi. Il nuovo assegno non potrà superare l'importo di quello erogato sulla base delle precedenti regole ed allo stesso tempo non potrà comunque essere inferiore all'importo determinato moltiplicando il montante contributivo individuale maturato da un deputato che abbia svolto il mandato parlamentare nella sola XVII

Come era facilmente prevedibile, questa decisione ha determinato un notevole contenzioso¹⁹, con il (fallito) tentativo in argomento di (ri)proporre la questione della giurisdizione, al fine di avere una pronuncia da parte di un organo giurisdizionale ordinario.

3. *L'autodichia: una storia (in)finita*

E già questo elemento può far riflettere per la sua singolarità: presunti titolari di un privilegio anacronistico andare alla ricerca di una tutela giurisdizionale ordinaria in luogo di quella dell'organo interno spesso percepito all'esterno come foro privilegiato²⁰.

Tale singolarità ripropone la *vexata quaestio* dell'autodichia che, come è noto, è stata oggetto di una recente complessa controversia²¹ culminata, per quanto qui interessa, in due diverse pronunce della Corte costituzionale, rese, rispettivamente, in un giudizio in via incidentale (sent. 120/2014)²² e in un successivo conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sent. n. 262/1027)²³.

legislatura, rivalutato annualmente secondo i criteri individuati dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza per il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età anagrafica di sessantacinque anni vigente al 31 dicembre 2018. Nel caso in cui l'entità degli assegni come rideterminati risulti ridotto in misura superiore al cinquanta per cento rispetto all'importo dell'assegno vitalizio previsto dalle regole precedenti, l'ammontare minimo determinato nei modi accennati poco sopra sarà aumentato della metà. In ogni caso l'Ufficio di presidenza della Camera potrà aumentare fino ad un massimo del cinquanta per cento l'ammontare degli assegni in favore di coloro che ne facciano domanda sulla base di: a) percezione di altri redditi di ammontare non superiore alla misura annua dell'assegno sociale (escluso ogni computo di reddito derivante dagli immobili destinati ad abitazione principale); b) patologie gravi che richiedono la somministrazione di terapie salvavita, ovvero, alternativamente, stati patologici sottesi a situazioni di invalidità riconosciuta in misura pari al cento per cento. I trattamenti previdenziali rideterminati nei modi stabiliti dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera sono soggetti a rivalutazione annua secondo le modalità stabilite dal Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati⁷.

¹⁹ Sono stati presentati circa 1.400 ricorsi di ex deputati e 700 ricorsi di ex senatori.

²⁰ Al riguardo sia consentito di rinviare a G. CANALE, *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, ove si evidenziava che "il riconoscimento dell'autodichia è inteso dall'opinione pubblica come un odioso e atavico privilegio castale, mentre da una parte, più o meno ampia, del personale dipendente degli organi costituzionali è vissuto come una pesante forma di discriminazione che impedisce il ricorso alle ordinarie autorità giurisdizionali".

²¹ Recentemente indicato in dottrina come la "guerra di Piero", G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere (specie in tema di "vitalizi")*, in *Federalismi.it*, 2020, 248, che illustra le complesse vicende giudiziarie nate dal demansionamento di un dipendente del Senato nel 2004.

²² L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014; M.M.C. COVIELLO, *L'autodichia delle Camere dalla generale artificialità all'effettiva ma residuale specialità?*, in *Amministrativamente*, 2015; C. DELLE DONNE, *L'autodichia delle Camere tra insindacabilità dei regolamenti parlamentari ex art. 134 Cost. e universalità della giurisdizione: la via ("maestra" o "traversa")?*

In particolare, nella prima pronuncia la Corte giudicava inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di

della Consulta è il conflitto di attribuzioni, in *Giustizia civile*, 2014; ID., *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2015, 141 ss.; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, 2014; S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione?*, in *Amministrativamente*, 2014; G. GIOIA, *Autodichia in declino*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 232 ss.; A. GIGLIOTTI, *Autodichia e sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, 245 ss.; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2014; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, 2014; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi.it*, 2014; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 2110 ss.; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 2091 ss.; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato*, in *Federalismi.it*, 2014.

²³ 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*, 2018; L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere: una "deroga" a un principio "che non conosce eccezioni?"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018; G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018; V. CARUCCI, *Autarchia, autodichia e tutela dei diritti fondamentali del singolo. Quali prospettive per il futuro? Note a margine della sentenza n. 262 del 2017 della Corte costituzionale*, in www.giustamm.it, 2018; L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, 2018; L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto 'double face'*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018; G. COGO, *Autodichia: un "diritto onorario" salvato dalla Corte costituzionale piuttosto che dal prestigio delle istituzioni?*, in www.giustamm.it, 2018; F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, in *Federalismi.it*, 2018; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 2017; G.A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali. Brevi osservazioni a margine di C. cost. n. 262 del 2017*, in www.ambientediritto.it, 2018; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017; M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 2838 ss.; M. MANGANARO, *L'autodichia come «manifestazione tradizionale» dell'autonomia degli organi costituzionali: le aspettative deluse dopo Corte cost. n. 120/2014*, in *Osservatorio AIC*, 2018; G. MAROLDA, *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario. Breve nota alla sentenza n. 262/2017 della Consulta*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018; E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 2844 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 423 ss.; G. SICCHIERO, *La dottrina costituzionale del "giudice ai limitati fini"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 283; A. VACCARI, *La Corte e l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, 319.

cassazione, sezioni unite, in virtù del consolidato orientamento che esclude i regolamenti parlamentari dagli atti oggetto del giudizio di legittimità costituzionale²⁴, ma, al contempo, evidenziava che “negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini, come Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, l’autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi non è più prevista”²⁵ e, soprattutto, che la sede naturale per la risoluzione della questione concernente l’autodichia era il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato²⁶.

E difatti il giudice rimettente, la Corte di cassazione, sezioni unite, appena riassunta la causa accoglieva il “suggerimento”²⁷ rivolte dalla Corte costituzionale e sollevava il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Senato della Repubblica e la Presidenza della Repubblica²⁸. La Corte, con ordinanza n. 137 del 2015, dichiarava ammissibile il conflitto, ai sensi dell’art. 37 della legge n. 87 del 1953, e disponeva la notifica degli atti anche alla Camera dei deputati.

²⁴ “Nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall’art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire. L’art. 134 Cost., indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d’essere attuale e di diritto positivo dell’insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Va di conseguenza confermata la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale – nella sentenza n. 154 del 1985 e nelle successive ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993 – ha escluso che essi possano essere annoverati fra gli atti aventi forza di legge”.

²⁵ Corte cost., sent. n. 120/2014.

²⁶ Il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall’altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall’attività dell’altro» (sentenza n. 379 del 1996).

²⁷ “La Corte ricorrente ricorda, quindi, che la Corte costituzionale ha successivamente pronunciato la sentenza n. 120 del 2014, con cui, pur dichiarandosi l’insindacabilità della questione di legittimità costituzionale e ribadendosi l’insindacabilità dei regolamenti parlamentari, si sarebbe delineata la «diretrice di possibili sviluppi, fornendo significativi elementi di novità», indicando la possibile sindacabilità dei regolamenti parlamentari attraverso la via del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato. Secondo la Cassazione, il conflitto di attribuzione sarebbe dunque configurabile laddove, a fronte del superamento dei limiti che gli artt. 64 e 72 Cost. pongono alla competenza normativa dei regolamenti parlamentari, si determini una invasione o una turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giurisdizionale, che sarebbe «espressione della garanzia generale alla tutela giurisdizionale, riconosciuta come diritto fondamentale». Il rispetto dei diritti fondamentali costituirebbe un limite alla competenza regolamentare delle Camere, il cui superamento costituirebbe «un’invasione di campo, una violazione delle regole di competenza, un’alterazione dell’equilibrio dei poteri dello Stato». La Corte costituzionale, in definitiva, con la sentenza n. 120 del 2014 avrebbe reso possibile «il raffronto tra la normativa subregolamentare del Senato in tema di autodichia in materia di controversie di lavoro del personale dipendente e la Costituzione», chiarendo che «lo strumento processuale di verifica è il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ex art. 134 Cost.»”.

²⁸ In quanto la Corte di cassazione ha ritenuto che “le conclusioni raggiunte dalla Corte costituzionale nella menzionata pronuncia rispetto all’autodichia del Senato della Repubblica possano valere anche con riguardo all’autodichia del Presidente della Repubblica in materia di controversie del personale, «pur nella sua particolare connotazione»”.

Tutto faceva presagire che il conflitto si sarebbe svolto lungo le direttrici tracciate dalla sent. n. 120, con una sua rapida definizione in favore del superamento dell'autodichia, almeno nella misura minima del riconoscimento della facoltà di ricorrere in Corte di cassazione ex art. 111, 7° co., Cost.²⁹, avverso gli atti degli organi di giustizia domestica, qualora questi fossero stati confermati.

Invece, sorprendentemente, la sent. 262/2017 ha chiuso lo spiraglio che la Corte aveva aperto per il ricorso alla ordinaria giurisdizione per le controversie finora in regime di autodichia, ribadendo la necessità di quest'ultima come garanzia indefettibile di tutela dell'autonomia degli organi costituzionali, fatta eccezione per le controversie contro i terzi, con riferimento esplicito alla materia degli affidamenti pubblici³⁰.

E che si sia trattata di una decisione sofferta³¹ lo si può desumere da almeno due eloquenti aspetti: la lunga attesa per la definizione del conflitto³², particolarmente significativa se si tiene

²⁹ “Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra”.

³⁰ Peraltro può osservarsi che tale distinzione si fonda su una valutazione che forse avrebbe meritato una maggiore ponderazione. Innanzi tutto, perché essa sembra essersi basata sullo *status quo* dell'impianto regolamentare della Corte, la quale aveva già stabilito che in materia di affidamenti pubblici non vi fosse autodichia (si veda G. CANALE *Il fortino dell'autodichia sotto assedio*, in *La Rivista Neldiritto*, 2015, 871), mentre coì non era per le Camere, ove vi era anche in questa materia la copertura regolamentare che secondo la supposta corrispondenza stabilita dalla Corte avrebbe dovuto comportare anche l'autodichia. Inoltre, in realtà, sembra singolare arroccarsi alla difesa della giurisdizione domestica per le vicende dei dipendenti, dopo avere stabilito (giustamente) la giurisdizione esterna per gli affidamenti pubblici, posto che oggi molte fondamentali funzioni delle pubbliche amministrazioni sono svolte da soggetti esterni.

Si pensi, ad esempio, alle paradossali conseguenze concrete cui conduce questa tesi. Se un organo costituzionale indicasse un concorso per il reclutamento di personale esecutivo (commessi, autisti ecc.), le eventuali controversie sarebbero di spettanza degli organi di giurisdizione domestica in luogo della giurisdizione amministrativa - la quale, come noto, giudica su tutte le procedure di concorso, comprese quelle relative all'accesso alle magistrature, forse più delicate e complesse di quelle sopra indicate - sulla base di un'asserita necessità di salvaguardare le prerogative costituzionali dell'organo (che, in realtà, sarebbero già soddisfatte dal fatto che l'autorità giurisdicente dovrebbe applicare il corpo regolamentare autonomo dell'organo costituzionale); mentre se il medesimo organo costituzionale indicasse una procedura ad evidenza pubblica per la realizzazione di un servizio telematico fondamentale (ad esempio, voto elettronico a distanza dei parlamentari o processo costituzionale telematico), la giurisdizione delle controversie spetterebbe al naturale giudice esterno. Pare assolutamente pacifico che la seconda procedura avrebbe maggiore attinenza con lo svolgimento dei compiti istituzionali, senza nulla togliere si intende al delicato compito svolto dal personale esecutivo degli organi costituzionali, ma che difficilmente può essere ritenuto funzionalmente differente da quello svolto da analoghi categorie di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni. In verità, il sindacato giurisdizionale sui concorsi e sulle procedure ad evidenza pubblica non comporta in nessun modo il rischio di indebite interferenze sugli organi costituzionali, potendo semmai rafforzare la qualità delle rispettive attività di reclutamento del personale e di affidamento dei contratti pubblici, in virtù dell'indiscutibile *know-how* della giurisdizione amministrativa. Ma così sarebbe anche per le controversie di natura patrimoniale, vertenti cioè su dispute relative alla spettanza o all'ammontare di poste economiche (retribuzioni, pensioni ecc.).

³¹ N. LUPU, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, cit., 2, l'autore espressamente parla di «iter sofferto».

³² La pronuncia è stata, infatti, emessa quasi tre anni dopo l'atto di promovimento del conflitto, anche se tale intervallo temporale probabilmente ha risentito della necessità di rivedere il regolamento interno per adeguarlo ai

conto che riguardava comunque una vicenda esaminata da poco, e il cambio del relatore³³. E ciò fa ritenere che si tratti di una soluzione instabile che probabilmente conoscerà ulteriori sviluppi³⁴, come vedremo *infra*.

In ogni caso, la posizione conservativa, o forse più correttamente conservatrice, della Corte non poteva non comportare nell'immediato un atteggiamento "arrendevole" della Corte di Cassazione, dopo il recente fallito complesso tentativo di aprire perlomeno una breccia nel fortino dell'autodichia.

Quindi i ricorsi, oggetto delle due ordinanze *de qua*, avevano sorte segnata, malgrado abbiano tentato di affermare la giurisdizione del giudice ordinario sulla base di quanto stabilito dalla Corte costituzionale, ritenendo, cioè, che ai beneficiari del vitalizio, soprattutto nelle ipotesi di reversibilità³⁵, spettasse la qualificazione di terzi, ai sensi della quale sarebbe stata operante la giurisdizione del giudice ordinario

Argomento ingegnoso e suggestivo, soprattutto, ripetiamolo, nei casi di reversibilità, ma non condivisibile, come ha correttamente stabilito la Suprema Corte con le summenzionate ordinanze, sulla base di un ragionamento inappuntabile con il quale, appunto, esclude l'invocata qualifica di terzo per l'ex parlamentare.

In particolare, il collegio, dopo avere osservato che il vitalizio, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego, afferma che la sua attribuzione ai membri del Parlamento, a norma dell'art. 69 Cost., è finalizzata a garantire il libero

contenuti della pronuncia. Infatti, il nuovo Regolamento dei ricorsi in materia d'impiego del personale della Corte costituzionale è stato adottato il 24 gennaio 2018 e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* Serie generale, n. 31, il 7 febbraio 2018. Ciò sembra costituire un indice ulteriore, oltre a quello già menzionato di considerare pacifica la giurisdizione esterna degli affidamenti pubblici, che la pronuncia abbia risentito di condizionamenti interni, ancorché il conflitto riguardava formalmente gli altri organi costituzionali.

³³ Al riguardo, in dottrina è stato evidenziato che la "redazione da parte di un giudice diverso (Zanon) dal relatore (Amato) sembra, per molti versi, assumere il valore di una *dissenting opinion*". L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, 1. Inoltre, lo stesso Amato, commentando la precedente sentenza n.120/2014, aveva riferito di essersi allora persuaso «che, se la maggioranza dei miei colleghi si fosse orientata in modo molto divergente da come la vedevo io, avrei chiesto al Presidente di far scrivere la sentenza a un altro giudice. Non ho avuto ragione di farlo, ma questo sarebbe stato il mio modo di esprimere il mio dissenso dalla deliberazione della maggioranza». (G. AMATO, *Corte costituzionale e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune*, Bologna, 2016, 52).

³⁴ In tal senso R. IBRIDO, "Il meglio deve ancora venire". *La sentenza sull'autodichia e la "dissenting opinion" del giudice Amato*, in *www.diritticomparati.it*, 2018.

³⁵ E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura*, cit., 887.

svolgimento del mandato in analogia con l'indennità parlamentare³⁶. Dalla equiparazione funzionale dei due istituti³⁷, per cui il vitalizio rappresenta la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato si può desumere che “la sua corresponsione sia sorretta dalla medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza”.

Il collegio da questa sostanziale equiparazione esclude che rispetto alle controversie relative al diritto all'assegno vitalizio dell'ex parlamentare e alla relativa entità l'ex parlamentare possa essere considerato “soggetto terzo” solo perché la sua carica è cessata.

Queste conclusioni segnalano un apparente paradosso: esse sembrano ampiamente condivisibili, ancorché non convincano sulla loro giustezza.

Pare, infatti, corretta la mancata qualificazione di terzi dei beneficiari del vitalizio, in quanto il terzo va considerato un soggetto totalmente estraneo all'organizzazione dell'organo, come un operatore economico in una procedura ad evidenza pubblica, e non anche un soggetto che usufruisce di un trattamento di natura previdenziale, come un ex parlamentare (o un dipendente in pensione), soprattutto alla luce dell'indissolubile connessione con la *ratio* dell'art. 69 Cost.³⁸. D'altronde, se per la qualificazione di terzo, al fine dell'individuazione della giurisdizione domestica o meno, rilevasse l'attualità del legame di servizio e/o funzione con l'organo dovrebbe concludersi che anche la giurisdizione sulle procedure concorsuali sarebbe di spettanza del giudice amministrativo (e non di quella domestica), perché il candidato escluso o che contesta gli esiti valutativi di un concorso è formalmente un terzo rispetto all'amministrazione. Eppure sembra evidente che nel contesto regolatorio definito dalla citata sentenza n. 262/2017 questo tipo di controversie debba essere ricondotto alla giurisdizione domestica.

³⁶ Infatti, “così come l'assenza di indennità parlamentare disincentiverebbe l'accesso al mandato parlamentare o il suo pieno e libero svolgimento, rispetto all'esercizio di altra attività lavorativa remunerativa; allo stesso modo l'assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato parlamentare varrebbe quale disincentivo, rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un'attività lavorativa che fosse stata intrapresa per il medesimo lasso temporale”.

³⁷ Anche se la loro rispettiva disciplina sostanziale è rinvenibile in fonti differenti, visto che solo per l'indennità è prevista la riserva di legge (che tuttora trova riscontro nella legge 31 ottobre 1965, n. 1261).

³⁸ E al riguardo la questione della reversibilità nulla muta, posto che si tratta di una ipotesi in cui familiare superstite continua a godere del trattamento previdenziale maturato dal soggetto intraneo proprio in virtù del legame di servizio o funzione.

E appunto questa è la ragione della insoddisfazione delle conclusioni delle due ordinanze: la premessa logica su cui si fondano, cioè le conclusioni dell'ultima pronuncia della Corte costituzionale, non sembra costituzionalmente corretta.

4. Una possibile soluzione costituzionalmente orientata dell'autonomia degli organi costituzionali

In definitiva, viene in questione l'esattezza del riconoscimento della giurisdizione domestica come strumento costituzionalmente necessario per la tutela dell'autonomia degli organi costituzionali³⁹.

D'altronde, se è comprensibile, dopo il recente summenzionato arresto della giurisprudenza costituzionale, una momentanea "tregua" giurisprudenziale del tema⁴⁰, è invece necessaria la riflessione teorica, affinché, quando si potrà concretamente affrontare di nuovo la problematica, si abbiano gli strumenti concettuali per mandare in soffitta questo anacronistico istituto⁴¹, potenziale fonte di iniquità, come, appunto, rischia di dimostrare il contenzioso sul taglio dei vitalizi.

In particolare, sembrano essere due i profili più critici della sentenza n. 262/2017: il primo, più generale, è stato quello di ritenere la questione dell'autodichia complemento necessario all'autonomia normativa degli organi costituzionali; il secondo, più specifico per le sole Camere, è stato quello di ritenere idonea la composizione dei loro organi di giustizia domestica⁴².

³⁹ Peraltro, già un'autorevole dottrina aveva evidenziato immediatamente che il contenzioso sui vitalizi avrebbe potuto divenire il tema sul quale sottoporre le conclusioni sull'autodichia ad un test di verifica o smentita, tramite la dichiarazione di incompetenza degli organi di giurisdizione domestica in favore del giudice naturale e la conseguente promozione di un nuovo conflitto di attribuzioni di quest'ultimo. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 352-353.

⁴⁰ Infatti, la proposizione di un nuovo conflitto di attribuzione, dopo appena due anni dall'arresto giurisprudenziale più volte citato, avrebbe assunto il significato di uno scontro tra le due supreme corti, peraltro dallo scontato esito sfavorevole per la Corte di Cassazione, almeno fino a quando la composizione della Corte costituzionale non sarà sostanzialmente modificata. Al riguardo può, infatti, osservarsi che spesso determinate questioni tornino all'esame della Corte con cadenza quasi decennale, poiché, ovviamente, i giudici rimettenti tendono a evitare di sollevare questioni già decise dal medesimo collegio. Ad esempio, in materia di sindacabilità dei regolamenti parlamentari i precedenti più recenti, sempre negativi, della sentenza n. 120/2014 erano la sentenza n. 154 del 1985 e le successive ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993. D'altronde, il diritto, soprattutto giurisprudenziale, è fatto da uomini e donne ed evolve anche con il mutare delle persone che se ne occupano o comunque ne è condizionato.

⁴¹ D'altronde la stessa Corte costituzionale ha dovuto prendere atto che non esiste più in nessun altro Paese a noi costituzionalmente vicino.

⁴² Questione che ha evidentemente una forte attinenza con il tema in argomento.

In relazione al primo profilo, sembra che l'assunto della necessaria complementarità dell'autodichia alla autonomia degli organi costituzionale provi troppo, in quanto in uno Stato costituzionale di diritto "deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)"⁴³. E ciò dovrebbe comportare che le deroghe a tale "grande regola" siano solo quelle espressamente stabilite da disposizioni costituzionali⁴⁴, le quali hanno anche, o forse soprattutto, l'ulteriore finalità di proteggere l'area di indipendenza e libertà parlamentare e degli altri membri di organi costituzionali da qualsiasi giurisdizione esterna, onde evitare la potenziale violazione del principio di separazione dei poteri⁴⁵, difficilmente rinvenibile nelle controversie relative ai profili economici e previdenziali dei titolari di organi costituzionali, già garantiti dalla riserva di legge e/o di regolamento. In altri termini, il riconoscimento agli organi costituzionali della doverosa prerogativa di potere regolamentare, naturalmente nel rispetto dei principi dell'ordinamento, il loro funzionamento e la loro organizzazione costituisce una garanzia necessaria e non ancora sufficiente per la loro indipendenza mancando il versante giurisdizionale, ma non nel senso della necessaria presenza dell'autodichia, come stabilito dalla Corte, quanto semmai della necessità, come attesta anche l'esperienza comparata già menzionata⁴⁶, che l'organo deputato a decidere le controversie abbia i requisiti di indipendenza e imparzialità previsti per l'esercizio della funzione giurisdizionale.

⁴³ Corte cost., sent. n. 379/1996.

⁴⁴ Peraltro, la stessa Corte osserva che "Nel nostro ordinamento è altresì significativo che molteplici decisioni di questa Corte, oltre che della Corte di Strasburgo, abbiano assoggettato a stretta interpretazione la stessa immunità parlamentare prevista dal primo comma dell'art. 68 Cost., riconosciuta soltanto quando sia dimostrato, secondo criteri rigorosi, il nesso funzionale fra l'opinione espressa e l'attività parlamentare, proprio per limitare l'impedimento all'accesso al giudice da parte di chi si ritenga danneggiato." (sent. n. 120/2014).

⁴⁵ In questo si può rinvenire un'analogia con il concetto di "zona franca" se intesa non già come elusione impropria del controllo giurisdizionale, anche di legittimità costituzionale, bensì indicativa dei limiti propri della giurisdizione. Infatti, "l'uso del lemma «zona franca» – ormai divenuto una sorta di espressione idiomatica, di binomio irreversibile con accezione negativa – è fuorviante. Quella che in tali ipotesi è chiamata «zona franca» è in realtà il limite segnato per il potere". S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2014, 4.

⁴⁶ Al riguardo, si segnala che in occasione dell'attività di studio per la pronuncia n. 120/2014 della Corte cost., era stato predisposto un quaderno di ricerca dall'area comparato del Servizio Studi, cui si rinvia P. PASSAGLIA (a cura di), *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri*, 2014.

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_autodichia_062014.pdf.

E se nessun dubbio sembra sussistere sul possesso dei predetti requisiti per i magistrati dei diversi plessi giurisdizionali italiani, qualche dubbio sembra potersi avanzare con riferimento alla specifica composizione degli organi di giurisdizione domestica delle Camere⁴⁷.

E qui viene in rilievo la seconda questione che sembra sia stata risolta apoditticamente dalla Corte costituzionale, la quale ha, infatti, stabilito che “le fonti di autonomia delle Camere assicurano attualmente idonee incompatibilità, volte ad impedire che il medesimo soggetto possa contemporaneamente far parte dell’organo amministrativo che assume i provvedimenti relativi al personale (...) e degli organi di autodichia in primo e secondo grado. Inoltre, pur prevedendo che i componenti di tali ultimi organi siano scelti in larga parte fra i parlamentari, le medesime fonti richiedono che costoro possiedano determinate competenze tecniche, sul corretto presupposto che la loro qualificazione professionale possa favorire un esercizio indipendente della funzione (sentenza n. 177 del 1973)”.

Tale valutazione sembra non condivisibile, in quanto omette di considerare che un presupposto necessario per l’effettiva indipendenza e imparzialità del giudice sia rappresentato dal suo *status*, cioè dal godere di una serie di garanzie volte a preservarlo dalle conseguenze delle decisioni adottate (ad esempio, l’inamovibilità).

Infatti, il parlamentare è comunque un membro di un gruppo, e spesso di un partito/movimento, e fisiologicamente tende alla sua rielezione che richiede con l’attuale legislazione elettorale il necessario assenso del partito/movimento di riferimento. Già questo dato dimostra la finzione su cui si regge la valutazione di indipendenza e terzietà su cui si fonda il riconoscimento dell’equipollenza ai fini dell’esercizio della giurisdizione secondo la nota sentenza Savino, soprattutto nei casi in cui le controversie finiscono con l’assumere una connotazione politica, poiché il parlamentare-giudice in questi casi è nella naturale impossibilità di considerarsi estraneo alla vicenda che deve giudicare. Si pensi, appunto, alla vicenda dei vitalizi. Essi sono divenuti un tema di feroce battaglia politica, nella quale, a ben vedere, la peculiare circostanza che la forza politica alfiere della battaglia anticasta, il M5S, sia una forza sostanzialmente estranea al passato regime dei vitalizi sembrerebbe avere assegnato al “taglio” una funzione latamente sanzionatoria verso tutte le altre forze politiche,

⁴⁷ In questa sede, per economica espositiva, si svilupperà l’argomentazione sulla base dell’attuale composizione degli organi di giurisdizione domestica delle Camere, tuttavia si precisa sin d’ora che un eventuale diverso modello di giustizia domestica, ad esempio con membri esterni, non supererebbe le riserve di una immotivata deroga della grande regola dello Stato di diritto in assenza di un’espressa previsione costituzionale. Sono in quest’ultimo caso si ritiene sia ammissibile la sottrazione al giudice naturale di una determinata controversia.

manicheamente rappresentate come espressione di un vecchio regime ossessivamente asserragliato nella difesa dei propri privilegi.

Sullo sfondo di questo scenario è davvero impossibile credere che gli organi di giustizia domestica possano giudicare i contenziosi sui vitalizi con imparzialità e neutralità, in quanto è facilmente prevedibile l'uso politico delle relative decisioni di trionfale convalida dell'esattezza della politica dei tagli ovvero di clamorosa smentita della stessa.

E un'ulteriore riprova di ciò si ha dalle recenti vicissitudini che hanno interessato la composizione degli organi di giustizia domestica delle Camere, con dimissioni e accuse di parzialità preconcetta⁴⁸.

Questo dipende appunto dalla ritenuta necessaria complementarità tra autonomia e autodichia, laddove soltanto la prima è costituzionalmente necessaria.

Si ritiene quindi che la soluzione costituzionalmente orientata della questione dovrebbe escludere qualsiasi giurisdizione domestica, esclusi i casi di tassativa previsione costituzionale, in quanto l'autonomia normativa, amministrativa e contabile è più che sufficiente ad assicurare gli organi costituzionali da ingerenze esterne. Ciò vale soprattutto nel caso delle controversie dei dipendenti e dei terzi, le quali possono essere agevolmente conosciute dai rispettivi giudici naturali senza alcun reale timore, assicurando che la tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive non sia condizionata da fattori politici, come potrebbe avvenire per i vitalizi.

5. Osservazioni conclusive.

Abbiamo già evidenziato *supra* come questi condizionamenti possano avere conseguenze sulla composizione degli organi di giurisdizione domestica delle Camere, con buona pace per la loro

⁴⁸ «Il 4 novembre 2019 la senatrice Elvira Evangelista si è dimessa dalla Commissione contenziosa di Palazzo Madama, quando essa doveva decidere sui ricorsi di oltre settecento ex senatori contro la delibera del Consiglio di Presidenza di «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». Basandosi su notizie di una certa familiarità tra alcuni membri della Commissione e uno dei ricorrenti (che ha ritirato il ricorso), per la senatrice l'organo non era «parso più equidistante dagli interessi in gioco» e si era creato un clima «tale da non garantirmi la dovuta serenità per un giudizio così delicato»; c'è chi ha letto le dimissioni come reazione al probabile orientamento dell'organo favorevole ai ricorsi sui «vitalizi» tagliati». G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere (specie in tema di "vitalizi")*, in *Federalismi.it*, 2020, 243-244.

asserita indipendenza e terzietà. Ma vi è un ulteriore recente indice della politicità di questo sistema di tutela giustiziale. Si fa riferimento alla prima sentenza⁴⁹ intervenuta sui vitalizi da parte degli organi interni⁵⁰. In particolare, lo scorso 22 aprile 2020, si è riunita la Camera di Consiglio del Consiglio giurisdizionale della Camera dei Deputati, al termine della quale il presidente Alerto Losacco ha letto il dispositivo della sentenza n. 2/2020 relativa alle questioni sollevate da circa 1400 ricorrenti che hanno impugnato la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 14/2018 sulla rideterminazione degli assegni vitalizi erogati ai deputati cessati dal mandato. La sentenza del Consiglio giurisdizionale, la cui decisione è stata presa all'unanimità dal presidente Losacco e dai giudici Stefania Ascari e Silvia Covolo, attribuisce al Collegio dei deputati Questori e allo stesso Ufficio di Presidenza della Camera un margine di apprezzamento delle circostanze che possono determinare una modulazione differente delle clausole di salvaguardia già previste dalla delibera. Potranno "valutare ai fini dell'applicazione delle misure incrementali - si legge nel dispositivo - singole e specifiche situazioni individuali per le quali, per effetto della rideterminazione del trattamento, si sia determinata una grave e documentata compromissione delle condizioni di vita personale o familiare".

In definitiva, il dispositivo della citata sentenza non definitiva sembra rappresentare un emblematico esempio della non perfetta riconducibilità *sic et simpliciter* degli organi di

⁴⁹ Come precisato dal dispositivo si tratta di una sentenza che ha natura giuridica di sentenza non definitiva come prevede l'art. 36 del codice del processo amministrativo, per cui riguarda le sole questioni che allo stato risultano mature per la decisione visto che "la futura valutazione si pone come antecedente logico degli altri temi oggetto di controversia, assieme agli ulteriori elementi istruttori che il Consiglio acquisirà con separata ordinanza". Il Consiglio ha altresì dichiarato di riservarsi ogni ulteriore decisione sulle restanti questioni dedotte dai ricorrenti.

⁵⁰ https://www.camera.it/leg18/1131?shadow_comunicatostampa=2413.

"Si è riunita oggi, 22 aprile 2020, la Camera di Consiglio del Consiglio giurisdizionale della Camera dei Deputati, al termine della quale il presidente Alerto Losacco ha letto il dispositivo della sentenza n. 2/2020 relativa alle questioni sollevate da circa 1400 ricorrenti che hanno impugnato la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 14/2018 sulla rideterminazione degli assegni vitalizi erogati ai deputati cessati dal mandato. La sentenza del Consiglio giurisdizionale, la cui decisione è stata presa all'unanimità dal presidente Losacco e dai giudici Stefania Ascari e Silvia Covolo, attribuisce al Collegio dei deputati Questori e allo stesso Ufficio di Presidenza della Camera un margine di apprezzamento delle circostanze che possono determinare una modulazione differente delle clausole di salvaguardia già previste dalla delibera. Potranno "valutare ai fini dell'applicazione delle misure incrementali - si legge nel dispositivo - singole e specifiche situazioni individuali per le quali, per effetto della rideterminazione del trattamento, si sia determinata una grave e documentata compromissione delle condizioni di vita personale o familiare". La sentenza di oggi ha natura giuridica di sentenza non definitiva come prevede l'art. 36 del codice del processo amministrativo, per cui riguarda le sole questioni che allo stato risultano mature per la decisione visto che "la futura valutazione si pone come antecedente logico degli altri temi oggetto di controversia, assieme agli ulteriori elementi istruttori che il Consiglio acquisirà con separata ordinanza". Il Consiglio si riserva altresì ogni ulteriore decisione sulle restanti questioni dedotte dai ricorrenti".

giurisdizione domestica al canone giurisdizionale, in quanto sembrerebbe emergere nella decisione la manifestazione di una valutazione soggettiva più propria della sfera politica, con il riconoscimento agli organi amministrativi di un margine di apprezzamento, ancorché questo possa apparire alla stregua di un criterio equitativo, per l'eventuale applicazione di misure incrementali del vitalizio quando la sua riduzione rischia di determinare una grave e documentata compromissione delle condizioni di vita o familiare del beneficiario. Ma se così è significherebbe che il ricalcolo operato è ingiusto, poiché nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (sent. n. 349/1985), purché la misura dell'intervento legislativo sia idoneo a garantire la "necessaria salvaguardia del principio garantistico (anche se non privo di margini di indeterminatezza) dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica"⁵¹. Infatti, gli interventi legislativi di modifica in senso peggiorativo dell'ordinamento pensionistico, con riferimento a rapporti di lavoro instaurati da molto tempo o già terminati, sono sottoposti dalla Corte costituzionale ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, onde evitare l'irragionevole compressione dei diritti fondamentali dei beneficiari. Non sembra un caso che in una delle due ordinanze che si annotano si fa due volte menzione della decurtazione del vitalizio del 44,41%, facendo desumere una valutazione di disfavore da parte delle Sezioni Unite verso un intervento di siffatta portata⁵², altrimenti non sarebbe stata necessaria questa specificazione, estranea all'oggetto del giudizio.

In altri termini, sembra che l'inevitabile devoluzione alla giurisdizione domestica, stante l'attuale (non condivisibile) quadro regolatorio, della vicenda del ricalcolo dei vitalizi possa comportare la ricerca di una soluzione politica nella quale non sconfessare pubblicamente la forza politica che ha esibito il ricalcolo come un ambito trofeo, sterilizzandone, al contempo, gli effetti più significativi, mimetizzandoli dietro l'umanitaria valutazione caso per caso di situazioni di difficoltà. Questa può anche essere la più equa delle soluzioni, ma non è una soluzione di diritto che un giudice avrebbe però adottato. In conclusione, la devoluzione alla giurisdizione domestica finisce per confermare

⁵¹ E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, cit., 888.

⁵² In definitiva, sarebbe l'irragionevole sproporzionalità della riduzione retroattiva a dover essere considerata condizione sufficiente e necessaria a provare il peggioramento delle condizioni di vita che il beneficiario del vitalizio poteva legittimamente attendersi, prescindendo da ultronee valutazioni sulla sufficienza dell'importo del vitalizio ricalcolato.

che con essa il diritto di difesa di coloro che vi sono sottoposti è sostanzialmente conculcato anche quando riescono a trovare materiale ristoro alle loro richieste.