

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2023

Data: 4 aprile 2023

***Regolamenti parlamentari “minori” e sindacato di legittimità costituzionale:
una decisione di inammissibilità annunciata. Osservazioni a margine di Corte
cost., 28 novembre 2022, n. 237****

*di Antonello Lo Calzo – Ricercatore a tempo determinato di Diritto costituzionale
nell’Università di Pisa*

TITLE: “Minor” parliamentary regulations and judicial review: an announced decision of inadmissibility. Observations on Corte Cost., 28 November 2022, no. 237

ABSTRACT: Nella sentenza n. 237/2022 la Corte costituzionale è stata investita della questione di legittimità delle disposizioni adottate in materia di vitalizi degli ex parlamentari. Il giudice rimettente, che dopo alcuni anni è nuovamente il giudice di autodichia del Senato, ha posto ad oggetto dei propri dubbi non solo alcune disposizioni di legge, ma anche deliberazioni adottate dagli organi amministrativi del Senato. Tali atti, che hanno normalmente il rango dei regolamenti “minori”, tradizionalmente sono esclusi dagli oggetti possibili del controllo incidentale di costituzionalità, sulla base dell’argomento formale che non li considera compresi nel novero dell’art. 134 Cost. La Corte ha ribadito tale posizione di chiusura, dichiarando l’inammissibilità della questione ed equiparando il regolamento “minore” a quello “maggiore”.

In Judgment no. 237/2022, the Constitutional Court was asked to rule on the legitimacy of provisions regarding the annuities of former parliamentarians. The referring judge, who after a few years is once again the judge of "autodichia" of the Senate, raised the object of his doubts not only

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

to the law, but also to provisions adopted by the administrative bodies of the Senate. These acts, which normally have the rank of "minor" regulations, have traditionally been excluded from the possible objects of the judicial review, on the basis of the formal argument that they are not considered to be included in the limits of art. 134 of the Constitution. The Court reiterated this strict position, declaring the inadmissibility of the question and equating the "minor" regulation to the "major" one.

KEYWORDS: Regolamenti parlamentari; Controllo di costituzionalità, Vitalizi dei parlamentari; Costituzione italiana; Parliamentary regulations; Judicial review; Parliamentarians annuities; Italian Constitution

SOMMARIO: 1. Il contesto di riferimento: una questione emersa nell'ambito delle fonti del diritto. – 2. All'origine della questione: gli organi di autodichia come giudici a quo (secondo l'indicazione della sentenza n. 213/2017). – 3. Sugli aspetti di merito (non) affrontati dalla Corte: la rideterminazione dei vitalizi per gli ex parlamentari. – 4. La natura dei regolamenti parlamentari "minori": la Corte nel segno della continuità (impresso dalla sentenza n. 120/2014). – 5. I regolamenti minori e il raccordo con l'autonomia normativa delle Camere (anche alla luce della sentenza n. 262/2017). – 6. Il regolamento come fonte a competenza riservata e il suo rapporto con la legge, con riferimento allo specifico ambito dell'assegno vitalizio. – 7. Ancora sul sindacato di legittimità diffuso degli organi di autodichia. – 8. In via conclusiva. Un'inammissibilità annunciata, alla luce dei rigorosi criteri formali ampiamente consolidati nella giurisprudenza costituzionale.

1. Il contesto di riferimento: una questione emersa nell'ambito delle fonti del diritto

Con la sentenza 28 novembre 2022, n. 237, la Corte costituzionale è stata chiamata ad occuparsi di una duplice questione di legittimità costituzionale concernente la "discussa" rimodulazione dell'assegno vitalizio degli ex parlamentari, operata con deliberazioni interne di Camera e Senato, rispettivamente n. 14 e n. 6 del 2018.

Il provvedimento suggerisce diverse prospettive di analisi, tuttavia, in questa sede, si intende soffermare l'attenzione soltanto sugli aspetti formali della questione, sia inerenti al profilo processuale dell'accesso (ormai ampiamente consolidato), sia, nello specifico, concernenti la natura

dei regolamenti “minori” oggetto della questione e, quindi, la possibilità che gli stessi possano o meno essere oggetto di sindacato in via incidentale.

Salvo un rapido cenno, non ci si soffermerà sugli aspetti di merito relativi alla legittimità della riforma operata, sia perché la stessa è già stata oggetto di indagine, sotto il profilo dell’autonomia parlamentare, in altri specifici lavori¹; sia perché assume una connotazione tecnica che richiederebbe premesse di approccio che trascendono i limiti di tale contributo; ma, soprattutto, perché la Corte non la affronta in maniera espressa nella sentenza in oggetto. Infatti, pur dedicando ampi passaggi all’illustrazione dell’evoluzione normativa interna sulla disciplina dei vitalizi, essa dispone nel senso dell’inammissibilità di entrambe le questioni: la prima per difetto di rilevanza e contraddittorietà, la seconda perché avente ad oggetto un atto non annoverabile tra quelli di cui all’art. 134 Cost.

Contenutisticamente, quindi, la sentenza si presta alla sintesi per quanto riguarda il profilo di merito sottoposto (e non risolto in questa sede) e offre spunti tutto sommato limitati all’analisi di un tema “affine” – quello dell’autodichia – giacché si tratta, a ben vedere, di ambiti distinti che, almeno in questa sede, si incrociano solo parzialmente. Ciò che appare maggiormente meritevole di attenzione è il passaggio – concernente il tema delle fonti – in cui la Corte esclude che il regolamento minore possa in qualche modo essere compreso tra gli atti di cui all’art. 134 Cost. Come si avrà modo di meglio esplicitare, ciò consente di raccordare la decisione in commento con i più risalenti precedenti della Corte in materia di sindacato sui regolamenti parlamentari², i quali trovano nell’attualità decisive e prevedibili conferme. Va ad ogni modo osservato che quella in

¹ Per indicazioni concernenti anche gli aspetti di merito sulla disciplina dei vitalizi si rimanda a N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2017, 1 ss.; L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. parl.*, 2018, 337 ss.; 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*, n. 3, 2018, 1 ss.; G. COGO, *Autodichia delle Camere Parlamentari nelle controversie per l’annullamento delle delibere afferenti il ricalcolo ex post dei ‘vitalizi’ degli ex parlamentari secondo il metodo contributivo?*, in *Lo Stato*, 2018, 355 ss.; 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 *Forum costituzionale*, n. 9, 2019, 1 ss.

² Due su tutti – la sentenza 6 maggio 1985, n. 154 e la sentenza 9 maggio 2014, n. 120 – dai quali traspare, seppur con significative variabili, un approccio “formale” alla risoluzione negativa sul sindacato incidentale dei regolamenti parlamentari. Questo profilo è tradizionalmente ricondotto alla più ampia categoria dell’insindacabilità degli *interna corporis acta*, di cui rappresenta significativo (anche se non esclusivo) esempio. Cfr. G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989, 1 ss. Quanto, invece, allo specifico aspetto dell’insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ampiamente radicata nelle posizioni giurisprudenziali, v. S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati della Camera e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.

esame costituisce la prima occasione in cui la Corte si pronuncia espressamente sul sindacato dei regolamenti “minori”, mentre ogni criterio elaborato in passato era stata calibrato sulle peculiarità del regolamento “maggiore”.

2. All’origine della questione: gli organi di autodichia come giudici *a quo* (secondo l’indicazione della sentenza n. 213/2017)

Prima di affrontare lo specifico profilo del sindacato incidentale sul regolamento parlamentare minore è opportuno dedicare alcuni rapidi passaggi ad un aspetto eminentemente processuale, quello che attiene alla legittimazione degli organi di autodichia quali giudici *a quo*.

Si tratta di un tema piuttosto recente – visto che il primo caso in cui la Corte è stata investita di una questione di costituzionalità da parte di un organo di autodichia risale alla sentenza 12 ottobre 2017, n. 213 – ma che, per la chiarezza dell’indicazione, può ritenersi ormai consolidato.

La sentenza n. 237/2022 costituisce, quindi, la seconda occasione in cui la Corte costituzionale si pronuncia su una questione sollevata da un organo di autodichia – nel caso di specie, con decisione 12 gennaio 2022, n. 253, del Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica³ – ribadendo quanto già da essa affermato nel primo precedente del 2017.

Non pare più possibile dubitare sul fatto che i giudici domestici siano oggi legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale, essendo, come dice espressamente la Corte, «organ[i] di autodichia, chiamat[i] a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali volte alla decisione di controversie [...] per l’obiettivo applicazione della legge». Ciononostante, anche alla luce di alcuni interventi successivi della Corte, residuano ancora aspetti che necessitano di essere del tutto acclarati.

In primo luogo, occorre chiedersi se, ed in quale misura, il riconoscimento della legittimazione degli organi di autodichia a sollevare incidente di costituzionalità abbia inciso sulla qualificazione della loro natura. All’apparenza non vi sarebbe una connessione necessaria e imprescindibile tra

³ Su tale provvedimento sia consentito rinviare ad 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 *Persona e Amministrazione*, n. 1, 2022, part. 496 ss.

natura giurisdizionale di un organo e sua legittimazione quale giudice *a quo*⁴. Per tale ragione, già all'indomani della sentenza n. 213/2017, diverse erano state le posizioni sul significato da attribuire alla suddetta legittimazione, tra chi aveva implicitamente ricavato da questa il riconoscimento di una natura giurisdizionale (speciale) piena degli organi di autodichia⁵ e chi, invece, aveva sostenuto che il riconoscimento avesse potuto operare soltanto "ai limitati fini", come la Corte, in altre occasioni, aveva fatto nella sua giurisprudenza, senza incidere sulla qualificazione in termini di giurisdizione⁶. Questo aspetto è stato per certi versi reso più complesso dal successivo intervento della sentenza 13 dicembre 2017, n. 262, ove la Corte ha escluso che gli organi di autodichia possano essere qualificati nei termini di una giurisdizione speciale, ricavando proprio dalla loro legittimazione quali giudici *a quo* uno degli indici della natura "oggettivamente giurisdizionale" della funzione da essi esercitata⁷.

Un secondo aspetto, sul quale occorre soffermare l'attenzione, riguarda una possibile incongruenza che emergerebbe dalle questioni sollevate nel caso in commento dal Consiglio di garanzia rispetto al distinguo tra atti normativi interni meramente ricettivi e innovativi⁸. La differenza deriverebbe dalla circostanza per cui, normalmente, sarebbe precluso alla Corte costituzionale il sindacato sugli atti interni delle Camere, così, ove gli stessi fossero meramente riproduttivi della legge generale, di fronte al dubbio di legittimità costituzionale gli organi di autodichia potrebbero investire la Corte costituzionale di una questione attinente direttamente alla legge, mentre, ove tali atti fossero portatori di una autonoma e ulteriore determinazione normativa, distinta da quella della legge, legittimati a pronunciarsi sul loro sindacato sarebbero esclusivamente gli stessi organi di autodichia, attraverso un controllo di tipo diffuso⁹.

⁴ Anche per tale ragione, la soluzione della Corte è parsa ad alcuni commentatori eccessivamente sbrigativa, dando per scontato qualcosa che in realtà non lo sarebbe. Cfr. G.A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Ambiente diritto*, 23 marzo 2018, 17 ss.

⁵ L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n.1, 2018, 16 ss.

⁶ A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta Online*, n. 1, 2018, 1, 27 ss.

⁷ Sul punto specifico, in particolare, 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 costituzionale*, n. 2, 2018, 1; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, 205.

⁸ A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018, 180 ss.

⁹ Criticamente su tale differenza di approccio M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 2841.

Come si vedrà meglio a breve, invece, il Consiglio di garanzia del Senato rimette alla Corte due questioni distinte, la prima avente ad oggetto una disposizione di legge, anche per l'asserita impossibilità di sottoporre a scrutinio in via incidentale le disposizioni dei regolamenti "maggiori", la seconda che investe direttamente le deliberazioni interne degli organi, equiparate ai regolamenti "minori", contraddicendo così parte di quella giurisprudenza costituzionale dalla quale traeva la propria legittimazione quale giudice *a quo*.

3. Sugli aspetti di merito (non) affrontati dalla Corte: la rideterminazione dei vitalizi per gli ex parlamentari

Come anticipato, il Consiglio di garanzia del Senato, chiamato a giudicare su alcune controversie relative all'applicazione della nuova disciplina delle Camere sul ricalcolo dei vitalizi degli ex parlamentari, introdotta a partire dalla deliberazione n. 6/2018, ha sottoposto alla Corte due distinte questioni.

La prima, apparentemente più in linea con i precedenti "processuali" della Corte, avente ad oggetto la disposizione dell'art. 26, comma 1, lett. b) della legge n. 724/1994 nella parte in cui, sopprimendo ogni regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi degli ex parlamentari, non ha allo stesso tempo previsto che gli interventi di rideterminazione debbano comunque essere assoggettati ai principi generali in materia previdenziale, i quali sarebbero in grado di imporsi – ad opinione del rimettente – anche quando la nuova regolazione fosse affidata ad atti di autonomia interna delle Camere, così come di fatto avvenuto.

La seconda, invece, appare per certi versi "eccentrica" rispetto alle posizioni in passato assunte dal Giudice delle leggi e sottopone direttamente a scrutinio le disposizioni della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6/2018, laddove, pur annoverando la stessa nella categoria dei c.d. "regolamenti minori", ritiene che, nel caso in cui la stessa sia idonea ad incidere su diritti normalmente coperti da riserva di legge a livello costituzionale, vada ad essa riconosciuta forza di legge e, quindi, la piena assoggettabilità al sindacato incidentale, sovvertendo la consueta posizione della Corte che vuole gli atti normativi parlamentari non ricompresi nell'ambito dell'art. 134 Cost.

Entrambe le questioni sono dichiarate inammissibili. Per la prima, in particolare, la Corte opera una approfondita ricostruzione dell'evoluzione del quadro normativo in materia di vitalizi,

sottolineando che nel tempo la relativa disciplina è stata prevalentemente affidata alle fonti interne agli organi parlamentari, pur nella varietà di approcci adottati. Alla più remota disciplina che fissava due “paletti” per il godimento dell’assegno – il raggiungimento dei sessanta anni di età e il versamento dei contributi per almeno un mandato quinquennale – si è avuto il succedersi di diversi criteri di commisurazione, da quello retributivo, in cui la misura dell’assegno è determinata come percentuale dell’indennità parlamentare, adeguata al numero di anni di contribuzione, a quello contributivo, fissato a decorrere dal 1 gennaio 2012 con delibere che recepiscono criteri già valevoli sul piano generale. A seguito di tali interventi si ravvisavano due regimi paralleli, quello fissato a partire dal 2012 per i parlamentari in carica e per quelli che eventualmente fossero stati eletti successivamente, e quello preesistente, per i parlamentari cessati dalla carica prima del 2012. Le deliberazioni del 2018 si propongono, quindi, la rideterminazione secondo criteri contributivi – e quindi con effetto retroattivo – degli assegni vitalizi maturati prima del 2012, in modo da pervenire a un unico regime uniforme.

Tuttavia, così come formulata, la questione non espliciterebbe adeguatamente le ragioni della rilevanza della disposizione impugnata, in quanto sarebbe tautologica l’affermazione secondo cui l’omesso rinvio ai principi generali dell’ordinamento previdenziale assumerebbe rilievo ai fini della valutazione della legittimità della disciplina sui vitalizi. Inoltre, la questione sarebbe in sé contraddittoria, nella misura in cui prima il rimettente applica criteri di ricalcolo desumibili dai principi generali in materia previdenziale e poi ne lamenta il mancato richiamo da parte della disposizione in oggetto, denotando che gli stessi potevano comunque applicarsi anche a prescindere da un espresso richiamo nell’art. 26, comma 1, lett. b), della legge n. 724/1994.

Come anticipato in premessa, però, è sulla seconda questione che si vuole soffermare maggiormente l’attenzione, anch’essa dichiarata inammissibile, in quanto vertente su disposizioni equiparabili a quelle dei c.d. regolamenti minori, sottratte per loro natura al sindacato incidentale.

4. La natura dei regolamenti parlamentari “minori”: la Corte nel segno della continuità (impresso dalla sentenza n. 120/2014)

Come la Corte afferma con chiarezza, riprendendo quella che era anche la posizione del giudice rimettente, le deliberazioni sottoposte a scrutinio sono da assimilare ai c.d. regolamenti parlamentari

minori, atti adottati dagli organi di vertice delle amministrazioni interne alle Camere, i quali rinvengono il proprio fondamento e la propria legittimazione nei regolamenti maggiori, approvati, invece, secondo le modalità prescritte dall'art. 64 Cost.

La peculiarità “formale” di tali atti risiede nella circostanza che, mentre il regolamento maggiore è assistito da una particolare garanzia, che ne vuole l'adozione e la modifica da parte di ciascuna Camera con l'approvazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il regolamento minore è approvato – come detto – dagli organi amministrativi delle Camere, senza che ciò precluda che, in determinate circostanze, gli atti in questione abbiano un contenuto propriamente normativo e non di mera amministrazione¹⁰. Si avrà modo di meglio specificare in seguito i rapporti tra regolamento maggiore e regolamento minore, nonché il loro “porsi” rispetto all'ordinamento giuridico “esterno”, per ora è necessario preliminarmente soffermarsi sul modo in cui la Corte costituzionale ha affrontato il problema del possibile sindacato in via incidentale sui regolamenti parlamentari.

La posizione da sempre assunta dalla Corte è stata particolarmente rigorosa nell'escludere ogni possibile sindacato sul regolamento parlamentare attraverso la via incidentale. Tuttavia, i margini dell'insindacabilità hanno con il tempo assunto contorni più sfumati, soprattutto in ragione dell'evolversi degli argomenti posti a sostegno della stessa.

Si è soliti ricondurre la più chiara negazione del sindacato sui regolamenti parlamentari ad alcuni passaggi della sentenza n. 154/1985, nella quale la Corte aveva fondato la propria decisione su un duplice argomento, di tipo “formale” e “sostanziale”. Dal primo punto di vista, la Corte accoglie un'interpretazione letterale dell'art. 134 Cost., il quale annovera tra gli atti assoggettabili al proprio sindacato soltanto le leggi e gli atti con forza di legge, restando esclusi i regolamenti parlamentari, non assimilabili a questi ultimi¹¹. Da un punto di vista sostanziale, invece, il Giudice delle leggi radicava l'insindacabilità nella peculiare posizione del Parlamento nel sistema, che lo vedrebbe

¹⁰ In generale, sul differente regime di regolamenti maggiori e minori, si veda R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2018, 9 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, 24 ss. Va precisato che la distinzione regolamento maggiore-regolamento minore non è del tutto sovrapponibile a quella regolamento generale-regolamento speciale, osservandosi casi di regolamenti speciali approvati a maggioranza assoluta delle Camere e non dagli Uffici di amministrazione delle stesse. Per una più puntuale illustrazione di quest'ultimo aspetto, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 63 ss.

¹¹ Per quanto oggetto di valutazione critica non si era mancato di sottolineare in dottrina come l'argomento formale fosse quello dotato di maggior pregio, al contrario, quello sostanziale, sembrava dotato di minor spessore teorico e più facilmente superabile alla luce di un raffronto con altre situazioni in cui la Corte costituzionale già era abilitata ad esercitare un potere incisivo sulla posizione di indipendenza delle Camere. Si veda G.G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1991, 101. Ulteriori indicazioni in S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, 1411 ss., part. 1420.

dotato di una “indipendenza guarentigiata”, per cui sarebbe precluso il sindacato dei rispettivi regolamenti se non si vuole negare che la riserva di competenza regolamentare sia espressione di quella specifica posizione di indipendenza dell’organo.

Tale rigorosa posizione è ripresa anche nelle successive occasioni in cui la Corte è stata chiamata vagliare la legittimità di disposizioni regolamentari, su tutte la sentenza n. 120/2014, la quale, tuttavia, apre al superamento della “preclusione assoluta”. Ponendo a raffronto tale decisione con quella degli anni ’80, infatti, è possibile rintracciare un chiaro profilo di continuità, ove si afferma che la determinazione degli ambiti oggettivi dell’art. 134 Cost. è tassativa, per cui non sarebbe possibile estenderne la portata in via interpretativa, tuttavia, viene meno l’ulteriore argomento sostanziale basato sulla “indipendenza guarentigiata” delle Camere¹².

L’argomento di diritto positivo speso dalla Corte porta a ritenere che i regolamenti parlamentari, a differenza del lontano passato, non possano essere più considerati fonti puramente interne, ma vadano ricompresi tra le fonti dell’ordinamento generale e quindi assoggettati agli ordinari criteri interpretativi che ne delimitano gli ambiti di competenza. Ciò porta a superare quella che era una “preclusione assoluta” di sindacato, attenuandola in una più blanda preclusione della via incidentale – fondata su argomenti letterali – e lasciando ampio margine di verifica in capo alla Corte nella distinta sede del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato¹³.

Il discrimine pare riferibile alla circostanza che, a differenza delle ipotesi passate in cui la Corte era sempre stata investita del giudizio sulla legittimità di disposizioni dei regolamenti maggiori, nel caso odierno la questione verterebbe su disposizioni dei c.d. regolamenti minori. Il Consiglio rimettente, infatti, pare distinguere la garanzia dei due atti sulla scorta di un criterio – che appare invero superato – di carattere sostanziale: la necessità di assicurare l’indipendenza dell’organo che precluderebbe un sindacato da parte di ogni altro potere sull’organizzazione delle proprie funzioni e attività.

¹² In questo senso, P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2113; G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici, (all’ombra della CEDU)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015, 8 s., secondo il quale l’esclusione da parte della Corte si fonderebbe esclusivamente «su ragioni di stretto diritto positivo e non su profili di ordine sistematico». Per la precisione, resta il riferimento all’indipendenza dell’organo, ma questa non è intesa in senso assoluto, ma se ne ridefinisce il significato in relazione alle specifiche esigenze funzionali di garanzia. Al riguardo vedi M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, 286 ss.

¹³ Secondo una tesi largamente avanzata in dottrina ben prima della sentenza del 2014. Per tutti cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, 1 Ed., Bologna-Roma, 1977, 411 s.; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 679.

A tale scopo sarebbero deputati i regolamenti maggiori, per i quali varrebbe la garanzia dell'insindacabilità, ma non potrebbe questa estendersi ai regolamenti minori in modo automatico, quando gli stessi siano privi di "valore organizzativo". Nel caso in cui i regolamenti in questione siano in grado di intaccare diritti che godono di una espressa riserva di legge a livello costituzionale, dovrebbe addirittura riconoscersi ad essi una implicita forza di legge, la quale consentirebbe alla Corte di svolgere il proprio sindacato in via incidentale su tali fonti.

L'argomento – che in verità pare provare troppo, anche per le ragioni che si vedranno al prossimo paragrafo – non è condiviso dalla Corte costituzionale, la quale sceglie di seguire una strada ampiamente battuta, escludendo che i regolamenti minori possano essere oggetto di sindacato incidentale, sulla scorta dell'assimilazione tra regolamenti maggiori e minori, i quali troverebbero nei primi la propria fonte di legittimazione.

All'esito di tale presa di posizione della sentenza n. 237/2022, perfettamente coerente a quanto già sostenuto nella sentenza n. 120/2014, residua quale unica via ipotetica di sindacato quella del conflitto di attribuzioni, sicuramente più "tortuosa" quando ad essere in oggetto fossero disposizioni dei regolamenti minori. Il caso in esame, infatti, fa ben comprendere la difficoltà di immaginare un conflitto promosso dagli organi di autodichia contro le stesse amministrazioni di vertice delle Camere. Se si prende per assodata la cognizione del giudice domestico sulle controversie inerenti i vitalizi¹⁴, da una parte si deve escludere l'intervento di qualsiasi altro giudice nel merito della controversia, potendo al più intervenire la Corte di cassazione, ma esclusivamente sulle questioni attinenti alla giurisdizione (senza che la stessa possa essere chiamata a fare applicazione delle disposizioni regolamentari) e, dall'altra, il giudice domestico disporrebbe di altri strumenti per censurare la legittimità del regolamento minore, assumendo un conflitto da esso promosso contro l'amministrazione interna quei caratteri di "endo-organicità" che gli sarebbero a rigore preclusi¹⁵.

¹⁴ È quanto stabilito dalle due ordinanze Cass., 8 luglio 2019, nn. 18265 e 18266, le quali sembrano ricondurre il fondamento dalla cognizione del giudice domestico sulle controversie relative ai vitalizi ad esigenze di protezione della particolare autonomia del Parlamento. Sui due provvedimenti, tra i vari, si vedano 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*, in *Federalismi*, n. 14, 2019, 1 ss.; G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in *Questione giustizia*, 17 settembre 2019; E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica: tra volontà di "fare giustizia" dei privilegi dei parlamentari, ingiustificata disparità di trattamento e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, n. 3, 2019, 453 ss.

¹⁵ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2018, 245.

5. I regolamenti minori e il raccordo con l'autonomia normativa delle Camere (anche alla luce della sentenza n. 262/2017)

La sentenza n. 237/2022 non si inserisce solo nel solco della sentenza n. 120/2014, ma anche in quello della più recente e discussa n. 262/2017, soprattutto per quanto concerne il profilo dell'autonomia normativa delle Camere che assume un peso decisivo nell'argomentazione dell'inammissibilità.

Non si era mancato di rilevare¹⁶, all'atto della remissione della questione da parte del Consiglio di garanzia, che l'attribuzione ai regolamenti minori della forza di legge, finalizzata al sindacato di legittimità costituzionale, appariva disarmonica rispetto a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza del 2017, ove il principio dell'autonomia normativa ha un'estensione tale da non consentire un discrimine tra regolamenti maggiori e minori¹⁷. Entrambe queste fonti, infatti, sembrano essere assimilate nella loro finalizzazione al «buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione [che] dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale»¹⁸.

A prescindere dalla condivisione o meno delle posizioni della Corte, il passaggio in cui nella sentenza n. 262/2017 accenna all'autonomia normativa come fondamento sostanziale della giurisdizione domestica è quello più «solido»¹⁹, rispetto ad altri argomenti che, pur sviluppati in sentenza, si prestano più facilmente ad obiezioni critiche.

I Giudici della Consulta, infatti, non tentano in quella sede di ricavare il fondamento dell'autodichia dalla «tradizione istituzionale», quasi si tratti di uno degli accessori tipici dell'indipendenza dell'organo (come pure pare affermare in apertura)²⁰, ma quale risvolto sul piano applicativo dell'autonomia normativa. Non avrebbe senso, secondo la Corte, riconoscere agli organi questa particolare prerogativa ove non fosse, allo stesso tempo, garantita la medesima autonomia

¹⁶ A. LO CALZO, *Il nuovo "perimetro" dell'autodichia*, cit., 499.

¹⁷ Condivide recentemente questa opinione F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Consulta Online*, n. 1, 2023, 146.

¹⁸ Corte cost., n. 262/2017, par. 7.2. *Cons. diritto*.

¹⁹ Si veda, al riguardo, G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in *Forum costituzionale*, n. 1, 2018, 1, il quale parla di «un'architettura sgraziata, ma solida».

²⁰ Per tale tesi, in particolare, A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 ss.

anche sul piano applicativo. Detto in altri termini, l'autonomia sul versante normativo è "carente" se non accompagnata dall'autonomia applicativo-decisionale.

Nel ricostruire la portata dell'autonomia normativa delle Camere la Corte ha affermato che essa «non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ma riguarda anche l'organizzazione interna». In questo modo, «gli organi costituzionali [...] sono messi nella condizione di provvedere alla "produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi"»²¹, così da poter adempiere liberamente alle proprie funzioni costituzionali.

È ben possibile che la disciplina degli apparati serventi e dell'organizzazione interna sia adottata mediante regolamento minore, ma la Corte non distingue sotto il profilo formale tale fonte da quella regolamentare maggiore, assimilandole entrambe sotto il concetto di "autonomia normativa" in senso ampio²².

Quest'ultimo passaggio è ripreso in modo significativo dalla sentenza n. 237/2022, la quale sottolinea che i regolamenti minori «costituiscono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza "e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni"»; essi contribuiscono, al pari dei regolamenti maggiori, a delineare lo "statuto di garanzia" delle Camere, quale ambito riservato comprensivo della disciplina dell'organizzazione interna e del procedimento legislativo per la parte non espressamente regolata dalla Costituzione.

Come affermato, quindi, la recente n. 237/2022 si pone nel segno della continuità anche rispetto alla n. 262/2017, anzi, si può affermare che uno degli argomenti più significativi per negare il sindacato in via incidentale sui regolamenti minori, oltre a quello puramente formale dell'art. 134 Cost., sia proprio quello che li vuole espressione della medesima autonomia normativa che connota i regolamenti maggiori, la quale che non consentirebbe altresì di distinguerli sul piano della "forza di legge".

²¹ Corte cost., n. 262/2017, par. 7.2. *Cons. diritto*.

²² L'economia del presente lavoro non consente di approfondire particolarmente questo passaggio, tuttavia non si può ignorare che, nel caso di specie, la disciplina dei vitalizi solo incidentalmente incrocia il profilo dell'organizzazione, rilevando piuttosto sul piano dell'indipendenza dell'organo e, soprattutto, dei rispettivi membri. Anche questa è la ragione che ha portato la Cassazione, nelle ordinanze del 2018 in precedenza citate, ad elaborare la particolare categoria del "diritto singolare", inteso come "intarsio" di legge e regolamenti interni che riguardano rispettivamente indennità e vitalizi e le cui vicende applicative sarebbero attratte sotto la cognizione dei giudici domestici. Cfr. R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione*, cit., 9.

6. Il regolamento come fonte a competenza riservata e il suo rapporto con la legge, con riferimento allo specifico ambito dell'assegno vitalizio

Secondo una giurisprudenza costituzionale sostanzialmente uniforme, sia il regolamento maggiore che quello minore difetterebbero di “forza di legge”, al più è dibattuto in dottrina se a venire in rilievo, anche al fine di differenziare la collocazione di tali fonti nel sistema, sia la “primarietà” dell’atto, idonea a connotare «tutte le fonti, siano o no “separate” rispetto alla legge, comunque direttamente ed esclusivamente fondate in Costituzione [...], che si collocano appunto nel primo grado della scala gerarchica»²³.

Nonostante i tentativi compiuti nel senso di una possibile estensione dell’ambito del sindacato incidentale della Corte, non perimetrato su una eccessiva formalizzazione dell’atto con forza di legge, è tutt’oggi prevalente (in particolare a livello giurisprudenziale) la tesi che valorizza la distinzione tra primarietà dell’atto e forza di legge, ove questa non sarebbe un attributo che si possa riconoscere a tutti gli atti primari, ma soltanto a quegli atti che la Costituzione abbia equiparato alla legge, e quindi non a quelli che la Costituzione non reputa fungibili rispetto ad essa perché dotati di un ambito di competenza riservato²⁴.

Sarebbero così sottratte al sindacato in via incidentale della Corte costituzionale tutte quelle fonti che, pur collocandosi ad un livello immediatamente inferiore alla Costituzione, siano in qualche modo dotate di una sfera di competenza riservata, così connotandosi il regolamento parlamentare, infungibile rispetto alla legge ordinaria, secondo quanto il Giudice delle leggi ribadisce anche nella più recente sentenza n. 237/2022.

Resta a questo punto da chiarire un ulteriore aspetto, che assume interesse particolare alla luce delle vicende in concreto esaminate, quello che riguarda i rapporti “interni” all’ambito regolamentare, ossia come si strutturano i rapporti tra regolamento maggiore e minore e come i

²³ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2001, 20. Conseguenza della valorizzazione della primarietà dell’atto sarebbe quella di condurre ad una lettura meno restrittiva dell’art. 134 Cost., ricomprendendo nel sindacato della Corte tutti quegli atti che si collocano nel sistema delle fonti in un posizione immediatamente subordinata alla Costituzione, senza attribuire peso specifico alla circostanza che determinate fonti primarie siano distinte dagli atti con forza di legge propriamente intesi da specifiche riserve di competenza a livello costituzionale (come avviene, appunto, per i regolamenti parlamentari).

²⁴ I quali, quindi, secondo la consueta lettura “formale” dell’art. 134 Cost., non rientrerebbero tra gli oggetti passibili di sindacato incidentale. Per tale tesi, A.M. SANDULLI, *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1957, 272 ss.

suddetti rapporti possano in qualche modo assumere rilievo sul piano “esterno”, nell’interazione con le fonti dell’ordinamento generale.

Sul punto il dibattito dottrinale è stato intenso, tuttavia, tra chi ha sostenuto che regolamenti maggiori e regolamenti minori si ponessero tra loro in rapporto gerarchico e che tale distinguo avesse rilievo anche sul piano dell’ordinamento generale²⁵ e coloro i quali hanno ritenuto che l’articolazione gerarchica dei rapporti tra regolamenti avesse un rilievo meramente “interno”, ponendosi verso l’ordinamento generale come un unico complesso dotato dell’efficacia delle fonti primarie e connotato da una specifica riserva di competenza²⁶, la seconda soluzione è stata quella che ha avuto maggior seguito a livello giurisprudenziale.

Se il criterio competenziale vale prioritariamente a definire il rapporto dei regolamenti parlamentari complessivamente intesi con le altre fonti dell’ordinamento generale, va rilevato come la Corte ribadisca un concetto, già elaborato in altra sede giurisprudenziale²⁷, secondo il quale la riserva non va intesa in modo unitario e assoluto, ma avrebbe carattere indefettibile soltanto quando inerente alla disciplina del procedimento legislativo, mentre in altri settori sarebbe rimessa alla discrezionalità del Parlamento la scelta della fonte più adeguata. Si tratterebbe, in sostanza, di una riserva “facoltativa” o “preferenziale”, con una potenziale concorrenza tra legge ordinaria e regolamento minore fondata sul «vario equilibrio [...] tra (mera) potestà e (vera e propria)

²⁵ Per tale tesi, in particolare, G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, 447 s., il quale ritiene che se si ammette che l’art. 64 Cost. costituisce uno strumento di raccordo tra ordinamento generale e ordinamento parlamentare si avrebbe che gli atti adottati all’interno di questo o sarebbero irrilevanti sul piano esterno oppure, se rilevanti per l’ordinamento generale, avrebbero il rango delle fonti secondarie perché derivanti da disposizioni del regolamento maggiore che hanno sicuramente rango primario.

²⁶ In questo senso, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, 2 Ed., Bologna-Roma, 2011, 576 s., pone il regolamento minore in un rapporto di subordinazione gerarchica rispetto al regolamento maggiore, tuttavia questa andrebbe letta alla luce del criterio di competenza che distingue prioritariamente i regolamenti (sia maggiori che minori) rispetto alle altre fonti primarie dell’ordinamento generale. Sul piano esterno, quindi, non sarebbe distinguibile un diverso rango della fonte regolamentare, come invece parrebbe possibile sul piano interno. Cfr. anche A. MANZELLA, *Le Camere. Sub art. 64 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1986, 13 ss. Implicita conferma a tale impostazione parrebbe ricavabile oggi dalla prassi dei giudici domestici di sottoporre a sindacato diffuso di legittimità costituzionale le disposizioni dei regolamenti minori che essi sono chiamati ad applicare, dando rilievo alla circostanza che, nell’interazione con una fonte dell’ordinamento generale di rango superiore – quale è sicuramente la Costituzione – essi si collocano in un unico sottosistema dotato dell’efficacia delle fonti primarie. Cfr. A. LO CALZO, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 179 s.

²⁷ Cons. Stato, parere 26 luglio 2018, n. 2016, con il quale il supremo organo di giustizia amministrativa risponde al Consiglio di Presidenza del Senato che chiedeva se potesse considerarsi legittimo un intervento di rideterminazione dei trattamenti previdenziali già definiti con una deliberazione adottata dallo stesso organo di vertice dell’amministrazione interna anziché con un atto con forza di legge. Il Consiglio di Stato chiarisce immediatamente che la deliberazione interna sia un atto astrattamente idoneo ad apportare la riforma voluta dalle Camere, dando rilievo proprio a quella particolare serie di ambiti non coperti da una riserva assoluta di regolamento.

autonomia normativa delle singole Camere, posto che, di fatto, l'alternativa tra legge e c.d. regolamento minore si gioca sostanzialmente sulla necessità o meno del coinvolgimento, nel procedimento formativo, dell'altra Camera». In tal senso, ove la Costituzione non preveda una riserva espressa a favore di una o dell'altra fonte, il regolamento potrebbe intervenire addirittura in via preferenziale «le quante volte si tratti di valorizzare gli spazi di autonomia normativa di ciascuna Camera, senza il coinvolgimento della volontà dell'altra»²⁸.

L'utilizzo di un criterio "preferenziale", in connessione alla valorizzazione degli spazi di autonomia normativa delle Camere, può prestarsi ad alcuni rilievi critici. In particolare, il rischio sarebbe quello di rendere indefiniti i margini dell'intervento regolamentare (anche minore) delle Camere, con la conseguenza che un'opzione totalmente libera a favore della fonte interna o della legge estenderebbe eccessivamente la discrezionalità delle Camere, le quali sarebbero libere di determinare cosa attrarre nella regolazione interna sulla base delle proprie esigenze autonomistiche²⁹. L'interrogativo che tale osservazione farebbe sorgere è fin dove può spingersi la discrezionalità delle Camere e a chi spetta controllare un eventuale esercizio distorto della suddetta discrezionalità. La «sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati» – come insegna la sentenza n. 120/2014 – è quella del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, residuano, però, ambiti – come quello inerente ai vitalizi – in cui è difficile accedere a tale via di sindacato, anche per ragioni di ordine processuale legate alla cognizione riservata di determinate controversie in capo agli organi di autodichia.

Alla luce dell'utilizzo "preferenziale" della fonte regolamentare la Corte rileva come in passato la disciplina dei vitalizi sia sempre stata affidata dalle Camere a propri atti interni, sia regolamenti minori che semplici deliberazioni. Tale dato, che nella più recente giurisprudenza della Corte di cassazione e nel parere del Consiglio di Stato sembrava essere accolto in modo "neutro", non va esente da critiche nella sentenza n. 237/2022.

Anche se si tratta di un profilo che sembra andare al di là della questione di legittimità, il Giudice delle leggi in questo passaggio formula una sorta di "monito" riguardo alle scelte sulla

²⁸ Per entrambi i virgolettati, Cons. Stato, parere n. 2016/2018.

²⁹ Sul punto si rimanda ad A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020, 151 s.; ed E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia*, cit., 468.

tecnica normativa³⁰, manifestando una chiara preferenza per la disciplina legislativa sulla scorta di due argomenti, in parte già avanzati in dottrina. Da un punto di vista “sostanziale”, l’opzione per la legge sarebbe più adeguata a garantire l’omogeneità della disciplina dello *status* del parlamentare, visto che il vitalizio ha lo scopo di assicurare a tutti i cittadini l’accesso alla relativa funzione, dando a questi protezione previdenziale per la fase successiva alla conclusione del mandato; da un punto di vista “processuale”, la scelta a favore della legge renderebbe possibile lo scrutinio di costituzionalità (che nel caso in commento è appunto precluso dalla natura regolamentare dell’atto)³¹.

Vero è che il richiamo alla “discrezionalità” sulla scelta dello strumento regolamentare al di fuori della disciplina del procedimento legislativo rimanda alla tesi sulla “riserva facoltativa”, ed è anche vero che la Corte non accompagna alla propria manifestazione di preferenza alcuna “minaccia” di censure *pro futuro*, tuttavia non può non rilevarsi un passo in avanti rispetto ai più recenti precedenti giurisprudenziali, idoneo a segnalare agli organi politici anche le specifiche ragioni di merito che avrebbero potuto (o dovuto) condurre ad una riforma mediante la legge ordinaria.

7. Ancora sul sindacato di legittimità diffuso degli organi di autodichia

Proprio il mancato seguito dell’opzione legislativa è alla base dell’affermazione della Corte per cui va dichiarata l’inammissibilità della questione, vertendo questa su un atto non compreso tra le fonti assoggettabili al sindacato incidentale ai sensi dell’art. 134 Cost. e, per di più, espressione dell’autonomia normativa che la Costituzione riconosce alla Camere.

Ciò non esclude, però, ogni margine di controllo sul regolamento minore (o sulla semplice deliberazione), in quanto è lo stesso Giudice delle leggi a ribadire che spetta agli organi di autodichia il giudizio sulla legittimità delle deliberazioni impugnate.

³⁰ F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell’autodichia parlamentare*, cit., 147; ma, in particolare, C. CHIARELLO, *Nota a Corte cost., Sent. 237 del 2022. Un monito dalla Corte costituzionale sui regolamenti parlamentari in tema di vitalizi?*, in *Giustamm*, n. 2, 2023.

³¹ Propendevano per la necessità di una riforma tramite legge R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto* *Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi*, n. 18, 2018; E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d’Ercole dell’autodichia*, cit., 471.

A tal fine è necessario tornare ad affrontare un aspetto cui si era accennato in apertura del lavoro, quello che riguarda l'orientamento, ormai consolidato nella giurisprudenza degli organi di autodichia³², secondo il quale i giudici domestici possono «disapplicare la normativa camerale interna che contrasti con i principi costituzionali, analogamente a quanto avvenne ai giudici comuni nelle more dell'entrata in funzione della Corte costituzionale, in applicazione del secondo comma della VII disposizione transitoria della Costituzione»³³.

Il fine perseguito dai giudici di autodichia sarebbe quello di rimediare al vuoto di tutela che si determinerebbe se non fosse consentita una piena applicazione della Costituzione in ogni ambito dell'ordinamento, soprattutto alla luce dell'orientamento, oggi ribadito della Corte costituzionale nella sentenza n. 237/2022, che nega la soggezione al proprio sindacato delle disposizioni regolamentari degli organi costituzionali, istituendo così una «zona franca normativa, impermeabile alla verifica di costituzionalità». È peculiare che quando ci si riferisce ad un siffatto controllo, l'oggetto viene individuato nei regolamenti minori, aventi natura normativa e non meramente amministrativa, ma non potrebbe ricomprendere i regolamenti maggiori.

Una riflessione di più ampio respiro dovrebbe indagare il modo in cui un controllo diffuso di tale portata possa raccordarsi con un sistema di giustizia costituzionale accentrato³⁴, tuttavia, è stato sottolineato come, in questa sede, le esigenze di “completezza” della garanzia costituzionale appaiano prevalenti rispetto ad una rigorosa osservanza dell'accentramento³⁵. Ad ogni modo, va evidenziato che l'effetto meramente disapplicativo, cui tale sindacato perviene, non contraddirebbe l'unicità della Corte costituzionale quale sede abilitata all'adozione di pronunce dotate di efficacia invalidante della legge³⁶. Proprio questo profilo sembra lasciare il margine di apertura in cui il

³² Tra le tante si vedano, Collegio App. Camera, 24 febbraio 2014, n. 2; Cons. giurisdizione Camera, 25 giugno 2009, nn. 2-16; Comm. giurisdiz. personale Camera, 10 dicembre 2009, n. 15; Comm. giurisdiz. personale Camera, 26 maggio 2011, nn. 2-3; Comm. giurisdiz. personale Camera, 8 giugno 2011, n. 4; Collegio App. Camera, 12 maggio 2010, n. 2; Collegio App. Camera, 19 novembre 2010, n. 23.

³³ Così, nello specifico, Collegio App. Camera, n. 2/2014.

³⁴ Al riguardo si rimanda ad A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi*, 2014, 1 ss.

³⁵ Tesi che parrebbe sostenuta da R. IBRIDO, “*In direzione ostinata e contraria*”. *La risposta della giurisprudenza costituzionale alla dottrina dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 16.

³⁶ Secondo il tradizionale insegnamento di C. ESPOSITO, *Osservazioni alla sent. della Corte costituzionale n. 46 del 1958*, in *Giur. cost.*, 1958, 571, secondo cui alla Corte costituzionale non spetta «in modo esclusivo di risolvere le questioni relative alla compatibilità di una disposizione legislativa con le norme costituzionali, ma bensì ad essa spetta in modo esclusivo solo stabilire la incompatibilità di una disposizione di legge con tali norme».

Giudice delle leggi si inserisce per “suggerire” una possibile alternativa alla via “chiusa” del sindacato incidentale sui regolamenti minori.

Il Consiglio di garanzia, nel rimettere alla Corte costituzionale una questione di legittimità avente ad oggetto una deliberazione del Consiglio di Presidenza, si sarebbe discostato dai precedenti domestici. Una loro rigorosa osservanza (a prescindere dalla condivisione) avrebbe consentito l'esclusiva proposizione della prima questione, avente ad oggetto una disposizione di legge, ma non della seconda, risolvibile immediatamente dall'organo di autodichia, seppur in difetto dell'efficacia *erga omnes* propria delle sentenze di incostituzionalità.

8. In via conclusiva. Un'inammissibilità annunciata, alla luce dei rigorosi criteri formali ampiamente consolidati nella giurisprudenza costituzionale

Si è detto in apertura che quella in commento è una sentenza che fornisce spunti interessanti sul piano delle fonti più che su quello dei vitalizi. Le questioni di merito, infatti, sono rapidamente esaurite in una duplice declaratoria di inammissibilità, mentre sono proprio gli aspetti formali su cui questa si fonda a porre in luce profili che, per la verità, già apparivano ampiamente ricavabili dalla giurisprudenza del passato.

Se si omette l'aspetto inerente alla preferenza per la fonte legislativa, come atto più adeguato a fornire la disciplina dei vitalizi, così come già avviene per il “contiguo” istituto delle indennità parlamentari ai sensi dell'art. 69 Cost., ciò che resta è la riaffermazione di un vero e proprio dogma del sindacato incidentale: la circoscrizione del suo oggetto alla legge o agli atti con forza di legge.

In ciò la Corte si inserisce nel solco aperto dalla sentenza n. 120/2014, che vuole l'abbandono di un criterio “sostanziale” alla base dell'insindacabilità del regolamento parlamentare, a favore di un criterio “formale” e di stretto diritto positivo, vale a dire, la necessità di dare dell'art. 134 Cost. un'interpretazione il più possibile letterale, che non permette di estendere l'oggetto secondo valutazioni implicanti giudizi di ordine sostanziale³⁷.

³⁷ Come in realtà sembra fare il Consiglio di garanzia, il quale ritiene di poter ricavare la forza di legge dei regolamenti minori non da argomenti che attengono alla loro collocazione nel sistema delle fonti, ma dal fatto che questi vadano ad incidere su diritti fondamentali che normalmente beneficiano di una riserva di legge costituzionalmente determinata.

Il difetto delle condizioni di cui all'art. 134 Cost. lasciava prevedere, con un ragionevole margine di certezza, l'esito di questo giudizio, ciononostante è interessante rilevare che il Consiglio di garanzia ha fornito l'occasione per sciogliere un dubbio – posto sì in dottrina – ma sul quale la Corte non era mai stata espressamente chiamata a pronunciarsi: quello del rapporto tra regolamento maggiore e minore.

L'assimilazione tra le due fonti non rinverrebbe il suo esclusivo fondamento in motivi di carattere "formale", ma sarebbe strettamente connessa all'altro argomento di rilievo che pervade tutta la più recente giurisprudenza costituzionale in materia, quello dell'autonomia normativa come attributo proprio degli organi costituzionali e, in particolare, delle Camere.

Nella prospettiva del controllo di costituzionalità non sarebbe possibile distinguere il regolamento maggiore dal regolamento minore, non perché non siano assistiti da un diverso fondamento o da diverse garanzie procedurali nell'adozione (sicuramente più pregnanti per il primo), ma perché, verso l'esterno, entrambi costituiscono un unico "micro-sistema" dotato dell'efficacia delle fonti primarie³⁸, vista la peculiare riserva di competenza che la Costituzione sancisce a loro favore. Ma, allo stesso tempo, rappresentano entrambi espressione di quella particolare autonomia che si vuole riconosciuta alle Camere di disciplinare l'organizzazione delle proprie attività e del proprio funzionamento interno, assimilando a questo fine fonti strutturalmente diverse tra loro: i regolamenti maggiori, i regolamenti minori, le deliberazioni degli uffici amministrativi apicali.

I tempi per un'estensione del sindacato incidentale sui regolamenti minori non sono maturi, e probabilmente non lo saranno mai a Costituzione invariata, ma non si può escludere che, pur con le difficoltà in precedenza sottolineate, si possa pervenire ad una qualche forma di controllo attraverso la via del conflitto di attribuzioni, non precluso della più recente giurisprudenza costituzionale³⁹. Ciò, però, imporrebbe una riconsiderazione sulle posizioni assunte dai giudici comuni nei casi in cui sono stati investiti delle questioni di giurisdizione relative ai giudizi sui vitalizi, con il senno di poi delle occasioni mancate⁴⁰.

Una nuova opportunità potrebbe emergere dalla riflessione sui margini che residuano dalle recenti posizioni delle Sezioni Unite della Suprema Corte nella sentenza 12 maggio 2022, n.

³⁸ Secondo quanto sostenuto da A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 576 s.

³⁹ Ancora una volta si rimanda alle due sentenze della Corte costituzionale nn. 120/2014 e 262/2017.

⁴⁰ Ovvero quelle delle note ordinanze Cass., nn. 18265 e 18266/2019.

15236⁴¹, le quali, se è vero che affermano che sarebbe carente di interesse ad agire il giudice che sollevasse conflitto di attribuzioni avverso le disposizioni dei regolamenti interni nell'ipotesi in cui, in via interpretativa, fosse già possibile fissare la sussistenza della propria giurisdizione, non escluderebbero che, ove il dubbio investisse il rispetto dei limiti propri dell'autonomia normativa, il giudice possa adire la Corte per una verifica sull'esatta corrispondenza della disciplina regolamentare alla "capacità classificatoria" del regolamento parlamentare⁴². Ove questa dovesse oltrepassare i limiti della garanzia funzionale, non potrebbe essere pretermessa alla Corte non soltanto la verifica del fondamento costituzionale di «un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità»⁴³, ma nemmeno di quello del potere normativo (interno) che ne costituisce la ragione prima secondo lo schema oggi tracciato dalla sentenza n. 262/2017.

⁴¹ Si tratta di un provvedimento in cui la Cassazione è stata investita della decisione su un regolamento di giurisdizione relativo a un caso di autodichia per i "terzi". Essa ha così chiarito che, in dette ipotesi, non sussistono i margini per proporre un nuovo conflitto di attribuzioni da parte dei giudici comuni, ove il radicamento della propria cognizione potrebbe avvenire attraverso l'uso dei consueti poteri interpretativi. In questo senso, l'*obiter* della sentenza n. 262/2017 sui "terzi" avrebbe una immediata efficacia precettiva, in grado di orientare l'interpretazione del giudice comune. Su questo provvedimento si veda L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di cassazione*, in *Diritti comparati*, 20 luglio 2022.

⁴² Corte cost., 2 novembre 1996, n. 379.

⁴³ Corte cost., n. 120/2014.