

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

STEFANIA MABELLINI

**LA "CONTROVERSA QUESTIONE" DEI VITALIZI E DEL LORO GIUDICE:
LE DIMENSIONI PARALLELE DELLO STATO E DELLE REGIONI**

20 LUGLIO 2020



Stefania Mabellini

La “controversa questione” dei vitalizi e del loro giudice: le dimensioni parallele dello Stato e delle Regioni

SOMMARIO: 1. Il diverso destino dei vitalizi, tra Assemblee regionali e Camere parlamentari - 2. Vitalizi ed indennità *ex art. 69 Cost.* - 3. Indennità e vitalizi tra legge ordinaria e regolamento parlamentare - 4. Lo statuto *costituzionale* dei regolamenti parlamentari - 5. L'autodichia come corollario dell'autonomia delle Camere?

1. Il diverso destino dei vitalizi, tra Assemblee regionali e Camere parlamentari

La questione dei vitalizi erogati in favore di soggetti che abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive si conferma, nell'attuale fase politica, un fronte particolarmente delicato, sia per le Regioni che per lo Stato, segnato dal susseguirsi di vistosi interventi normativi approvati rispettivamente dalle Assemblee regionali¹ e dalle Camere parlamentari².

Non sorprende, quindi, che in un paio di occasioni sia giunta anche all'esame della Corte costituzionale, che in un caso si è già pronunciata (si tratta della [sent. n. 108 del 2019](#)), mentre nell'altro dovrà farlo nei prossimi mesi (reg. ric. n. 14 del 2020).

Quanto alla [sentenza n. 108](#), essa ha ad oggetto la disciplina introdotta dalla l. reg. T.-A.A. n. 4 del 2014, recante “Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti”, la quale, anticipando la stagione di interventi sul tema, ridetermina in senso peggiorativo l'importo dei vitalizi dei consiglieri regionali e stabilisce un tetto alla cumulabilità di tali assegni con analoghi trattamenti percepiti per avere ricoperto talune cariche elettive³. A suscitare il dubbio di legittimità del giudice *a quo* è l'incisione retroattiva della normativa regionale sulle operazioni di calcolo della cosiddetta “attualizzazione” di una parte dell'assegno vitalizio degli *ex* consiglieri regionali, che viene ritenuta in contrasto con il principio del legittimo affidamento tutelato dall'art. 3 Cost.

La disciplina regionale, in effetti, realizza un'incursione nel passato non di poco conto, non limitandosi ad incidere su un rapporto patrimoniale di durata attraverso la previsione di diversi criteri

¹ Come noto, con la l. n. 145 del 2018 lo Stato ha imposto alle Regioni, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa pubblica, di provvedere alla rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere nei confronti di coloro che abbiano rivestito le cariche di Presidente della Regione, di Consigliere regionale o di Assessore regionale, sulla base di criteri e parametri definiti con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1, commi 964, 965, 966 e 967), seguita il 3 aprile 2019 da una intesa in Conferenza Stato regioni e province autonome. Hanno dato seguito alla legge statale, oltre alle altre citate nel testo, le ll. rr. V.d.A. n. 6 del 2019; Lombardia n. 10 del 2019; Veneto n. 19 del 2019; F.-V.G. n. 8 del 2019; Piemonte n. 21 del 2019; Liguria n. 12 del 2019; Emilia-Romagna n. 4 del 2019; Marche n. 14 del 2019; Umbria n. 3 del 2019; Toscana n. 27 del 2019; Lazio n. 9 del 2019; Abruzzo n. 9 del 2019; Molise n. 6 del 2019; Campania n. 7 del 2019; Basilicata n. 13 del 2019; Puglia n. 20 del 2019; Calabria n. 13 del 2019; Sardegna n. 11 del 2019.

² L'Ufficio di Presidenza della Camera – nonché, a stretto giro, il Senato – hanno deliberato la rideterminazione, secondo il metodo di calcolo contributivo, della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, nonché dei trattamenti previdenziali di reversibilità di coloro che hanno rivestito la carica di parlamentare, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011 (rispettivamente, deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 14 del 12 luglio 2018 e del Consiglio di Presidenza n. 6 del 16 ottobre 2018). Cfr., in argomento, E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2017, 886 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](#), 3/2018; G. VASINO, *Alcune riflessioni sulla “riforma” dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2018.

³ Sulla cumulabilità la Corte costituzionale si pronuncia con l'[ord. n. 111 del 2019](#), concludendo per la manifesta inammissibilità della questione prospettata in ragione del difetto di rilevanza, in quanto non risulterebbero adeguatamente chiarite nelle ordinanze *a quibus* le concrete modalità di interazione tra la riduzione dell'assegno vitalizio e l'applicazione del tetto alla cumulabilità dei trattamenti.

di calcolo della prestazione da corrispondere per l'avvenire a quanti abbiano già maturato il diritto, ma, assai più incisivamente, spingendosi a sostituire i nuovi parametri ai vecchi anche per il passato, con la conseguenza di determinare in capo ai destinatari l'obbligo di restituzione delle somme *indebitamente* – secondo la ri-valutazione, o meglio «retrovalutazione»⁴, operata dalla legge successiva – percepite. Una previsione, questa, che, agendo su «effetti giuridici già maturatisi in passato»⁵, potremmo, senza difficoltà, ricondurre alla categoria, tradizionalmente cara alla dottrina e alla giurisprudenza tedesche⁶, ma che poco ha attecchito nella giurisprudenza costituzionale italiana⁷, della retroattività propria e che può essere considerata «la forma principale e comunque più certa di retroazione»⁸.

Ebbene, è noto che, rispetto alla questione sollevata, la Corte costituzionale abbia concluso nel senso dell'infondatezza⁹.

Di tutt'altro tenore la seconda questione. In questo caso, alla Corte costituzionale si rivolge il Governo, il quale presenta un ricorso avverso la legge della Regione Sicilia n. 19 del 2019, “Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi”, che, con una disciplina “a scadenza” (ovverosia limitatamente ad un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore della legge), stabilisce una riquantificazione degli assegni vitalizi secondo il sistema contributivo. Riquantificazione non solo temporanea, ma, ad avviso del ricorrente, anche troppo limitata, e che pertanto non conseguirebbe gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

È degno di rilievo che, pressoché contestualmente alla presentazione del ricorso governativo sulla legge siciliana, si stia svolgendo, sul fronte statale, l'esame nella Commissione contenziosa del Senato sui ricorsi presentati contro la delibera presidenziale diretta, a sua volta, a rideterminare gli assegni vitalizi per gli *ex* parlamentari.

Anche in questa circostanza, come per la disciplina, sopra ricordata, del Trentino-Alto Adige, la normativa travolge retrospettivamente effetti giuridici già maturati in passato, ri-valutandoli.

Tuttavia, mentre nel primo caso la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, nel secondo è quantomeno improbabile che ciò si verifichi.

Infatti, a differenza delle Regioni – dove non è si percorsa la via del regolamento consiliare, il quale comunque appare ragionevolmente assimilabile alla delibera legislativa del Consiglio e,

⁴ Così, G. PACE, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al diritto privato*, Milano, 1944, 143.

⁵ In questi termini, ancora, G. PACE, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al diritto privato*, cit., 132. Cfr., inoltre, P. ROUBIER, *Le droit transitoire (conflits des lois dans le temps)*, II ed., Parigi, 1960, 224, per il quale «Le législateur n'a jamais garanti d'ailleurs aux particuliers la jouissance indéfinie dans l'avenir des droits qu'ils possèdent à un moment de la durée; mais ce qu'il doit garantir au contraire, c'est que ce qui s'est passé sous une loi précédente demeurera de la compétence de cette loi: et c'est toute la portée de la règle de non-rétroactivité».

⁶ V., sulla nozione di *echte* e *unechte Rückwirkung*, la sent. BverG del 31 maggio 1960 (BVerfGE 7, 89); nonché, con qualche cambiamento terminologico, sentt. BverG del 14 maggio 1986 (BVerfGE 72, 200) – seguita da BverG 3 dicembre 1997 (BVerfGE 97, 67) e 5 febbraio 2002 (BVerfGE 105, 17) –, che parlano, rispettivamente, di “Rückbewirkung von Rechtsfolgen” e “tatbestandliche Rückanknüpfung”. Cfr., G. KISKER, *Die Rückwirkung von Gesetzen. Eine Untersuchung zum anglo-amerikanischen und deutschen Recht*, Tübingen, 1963, 54 ss.; J. ILIOPOULOS-STRANGAS, *Rückwirkung und Sofortwirkung von Gesetzen*, Baden-Baden, 1986, 39 ss. V., inoltre, F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970, 3 ss.; L. ANTONINI, *Manovra fiscale: proroga di termini di decorrenza scaduti. Retroattività irragionevole?*, in questa *Giur. cost.*, 1990, 1323 ss.; M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Prima)*, in *Giur. it.*, 2007, 1826 ss.; D.U. GALETTA, *Legittimo affidamento e leggi finanziarie, alla luce dell'esperienza comparata e comunitaria: riflessioni critiche e proposte per un nuovo approccio in materia di tutela del legittimo affidamento nei confronti dell'attività del legislatore*, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2008, 899 ss.

⁷ Un timido riferimento alle categorie della retroattività si rinviene nella [sent. n. 397 del 1994](#), in cui si afferma incidentalmente che «la sovrana volontà del legislatore nell'emanare dette leggi – sia che queste abbiano effetti meramente retrospettivi sia che di vera e propria retroattività si tratti – incontra una serie di limiti che la Corte ha da tempo individuato» (corsivo aggiunto).

⁸ Così, ancora, G. PACE, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al diritto privato*, cit., 132. Criticamente, M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Prima)*, in *Giur. it.*, 2007, 1826 ss.

⁹ Sia consentito rinviare a S. MABELLINI, *La retroattività “riparatrice”*, ovvero ... *si preannuncia un nuovo fronte nel difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte EDU in tema di legislazione retroattiva?*, in *Giur. cost.*, 2019, 1937 ss.

pertanto, assoggettabile al sindacato di costituzionalità¹⁰ –, sul fronte statale, nonostante un iniziale tentativo di intervento con legge¹¹, la rideterminazione dei vitalizi è stata, infine, decisa con atti adottati dai rispettivi Uffici di Presidenza, attingendo al florido sottobosco di fonti normative a disposizione delle Camere parlamentari.

Una scelta, questa, ispirata dalla straordinaria flessibilità dello strumento, ma che, oltre che discutibile in sé, risulta non priva di problematiche ricadute applicative, evidenziando, peraltro, una volta di più, una perdurante – e forse non più giustificabile – differenza con la situazione delle Regioni.

2. Vitalizi ed indennità ex art. 69 Cost.

Vero è che la disciplina dei vitalizi dei parlamentari, fin dalla loro istituzione¹², è stata rimessa, con non accidentale continuità, alle fonti interne delle Camere, sembrando così favorire l'instaurarsi di una prassi in tal senso¹³.

Vero è, inoltre, che i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina dei vitalizi per violazione della riserva di legge¹⁴ ex art. 69 Cost. – del resto, nient'affatto unanimemente condivisi in dottrina¹⁵ – sono sembrati spazzati via – indulgendo, forse, ad una interpretazione un po' troppo drastica di quella che parrebbe, più plausibilmente, una «mera presa d'atto»¹⁶ – dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1994](#), in cui, per tracciare «le diversità tra assegno vitalizio e pensione», si evidenzia la particolare natura dei «vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato, dal momento che questo particolare tipo di previdenza» conserva «un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere»¹⁷.

¹⁰ Cfr., A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 310 ss. V., inoltre, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, 885 ss., che li considera equiparati alle leggi regionali, ovvero alla stregua di atti aventi forza di legge. In senso contrario, pur con alcuni tentennamenti, sembra, però, esprimersi la risalente giurisprudenza costituzionale: [sentt. nn. 14 del 1965](#), [18 del 1970](#) e [288 del 1987](#). Cfr., problematicamente, sul punto, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, Padova, 1976, 312 s.; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1980, 65 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di Diritto pubblico, I, Diritto pubblico generale*, V ed., Bologna, 1997, 188 s.; nonché, più di recente, M. AIROLDI, *I regolamenti delle Assemblee legislative*, Torino, 2012, 151 ss.

¹¹ A.S. n. 2888 e connessi, «Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali», approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 26 luglio 2017 e Assegnato alla 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente l'1 agosto 2017 (XVII Legisl.).

¹² Come noto, l'istituzione di una Cassa di previdenza per il Senato e per la Camera dei Deputati è avvenuta con disposizioni dei rispettivi Uffici di Presidenza nel 1954 e nel 1956.

¹³ V., A. PACE, [Parere pro-veritate sullo schema di delibera concernente la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli on. Senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità \(AP 15-01\), del 18 marzo 2015](#).

¹⁴ Cfr., U. ZAMPETTI, *Art. 69*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1986, 241 ss.; nonché, sul punto, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, 476 s.; N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2017, 5, evidenzia come «nel caso del trattamento economico, vi è, evidentemente, anche il riflesso sulla fiscalità generale» che dà ragione della scelta di «rimettere non alla singola Camera, bensì al legislatore le opzioni di fondo in proposito». In questo senso, inoltre, G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 106 ss.

¹⁵ Per la riflessione per la quale i vitalizi, non essendo contemplati nell'art. 69 Cost., risulterebbero un istituto di pura creazione regolamentare, pertanto non ricadenti nella riserva di legge in esso disposta, v., ad esempio, M. AINIS, [Parere pro-veritate sullo schema di delibera concernente la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli on. Senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità, del 24 marzo 2015](#).

¹⁶ Così, N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit., 10.

¹⁷ Punto 3 *Cons. in dir.* (corsivo nostro).

Tuttavia, non può sottovalutarsi che, dell'indennità¹⁸ ex art. 69 Cost., il vitalizio condivide la *ratio* giustificativa, essendo, tanto l'una quanto l'altro, trattamenti economici conseguenti all'esercizio del mandato parlamentare, sia esso tuttora in corso ovvero cessato¹⁹.

Del resto, la stessa Corte di Cassazione ha recentemente riconosciuto, ancorché allo scopo di giustificare la sottoposizione all'autodichia, che il vitalizio altro non sarebbe che «la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato», di modo che la sua corresponsione sarebbe «sorretta dalla medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese»²⁰.

Per di più, quella 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 contributivo²¹.

Non meno sintomatica della percezione di una certa affinità tra le due prestazioni economiche è la proiezione, sullo stesso trattamento vitalizio, di una forma di trattenuta analoga al contributo di solidarietà previsto dalla disciplina legislativa a carico delle pensioni più elevate²², espressamente disposta nel 2017 dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati²³.

Non sembra, quindi, irragionevole ritenere che la riserva di legge disposta dall'art. 69 Cost. si estenda a comprendere anche la disciplina del sistema previdenziale disposto a favore degli *ex* parlamentari²⁴, tanto più che, come osservato, tali prestazioni hanno un impatto sulla finanza pubblica²⁵.

3. Indennità e vitalizi tra legge ordinaria e regolamento parlamentare

Occorre però prendere atto del diverso orientamento delle Assemblee, che hanno preferito, come accennato, attingere al microcosmo degli atti normativi parlamentari piuttosto che ricorrere alla soluzione legislativa, con le conseguenti ricadute in termini di regime giuridico. Ci si riferisce non solo alla sottrazione al sindacato di costituzionalità, ma anche alla prerogativa dell'autodichia, che

¹⁸ Sull'incerta natura dell'indennità parlamentare, alternativamente ricostruita come rimborso delle spese sostenute durante il mandato ovvero come regolare retribuzione, v., U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 241 ss., il quale rileva (pag. 244) che «la natura sostanzialmente retributiva dell'indennità parlamentare è resa (...) evidente dall'esistenza per i deputati e i senatori di un vero e proprio trattamento di quiescenza, che viene erogato a carico del bilancio interno di ciascuna Camera, nel quale confluiscono i contributi obbligatori di previdenza trattenuti d'ufficio sulle indennità parlamentari all'atto della loro corresponsione»; A MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003, 259 ss.

¹⁹ Cfr., U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 245 ss.; G. CERRINA FERONI, *Audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2017.

²⁰ Corte di Cassazione, SS.UU. civ., ord. n. 18265 del 2019. Cfr., S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in [Diritti Comparati](#).

²¹ V., G. CERRINA FERONI, *Audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2017; E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2017, 886 ss.

²² [Sent. Corte cost. n. 173 del 2016](#).

²³ Si tratta della delibera adottata il 22 marzo 2017. Sulla questione si è pronunciata la [sent. n. 213 del 2017](#), con la quale la Corte costituzionale afferma che la disciplina statale «non impone affatto l'applicazione del «contributo di solidarietà»», bensì «demanda all'autonomia degli organi costituzionali di provvedere ad un risparmio di spesa, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale».

²⁴ Cfr., E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, cit., 886 ss.

²⁵ V., U. ZAMPETTI, *Art. 69*, cit., 263 ss. In senso analogo, cfr., G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 106 ss.

potrebbe essere esercitata su soggetti, i quali o hanno cessato dalla carica da tempo o non hanno mai avuto rapporti diretti con le Camere, in quanto titolari di un trattamento di reversibilità²⁶.

Ebbene, che, per la regolazione del trattamento pensionistico, la via legislativa, dapprima avviata, sia stata poi abbandonata in favore del diverso percorso regolamentare, è emblematicamente rappresentativo della relazione tra le due fonti.

Non si può fare a meno di osservare, infatti, quantomeno incidentalmente, che, quello tra legge ordinaria e regolamento parlamentare, pure tradizionalmente descritto come rapporto di competenza²⁷, appaia, in effetti, irriducibile al mero schema della reciproca esclusione, nel cui paradigma si può forse ricondurre solo la materia di cui all'art. 72 Cost.²⁸. Piuttosto, non infrequenti sono gli «intarsi»²⁹ tra le due fonti, secondo una dinamica più simile a quella del concorso libero³⁰.

Cosicché, vi è chi, rinunciando ad ogni perimetrazione in astratto dei confini rispettivamente assegnati al regolamento parlamentare e alla legge, conclude che, per la definizione dello spazio legittimamente occupabile da ciascuna fonte, non si «potrebbe prescindere da quello che in un determinato momento storico è il ruolo del Parlamento nella costituzione vivente»³¹. Tale «ruolo» offrirebbe, in definitiva, lo strumento per misurare di volta in volta se «l'espansione dell'autonomia regolamentare sia o no preordinata all'esplicazione della situazione d'indipendenza delle funzioni primarie delle Camere»³².

In questa prospettiva, all'ampliamento delle funzioni del Parlamento, che si registra in particolare sul fronte del controllo politico, parrebbe corrispondere anche una dilatazione della fonte regolamentare su ambiti materiali che dovrebbero ritenersi, in principio, rimessi alla competenza della legge³³. Ne deriverebbe quello che è stato definito un «equilibrio instabile tra le due fonti», dipendente

²⁶ V., E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, cit., 886 ss.

²⁷ Cfr., V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI ed. riv. e agg. da F. CRISAFULLI, Padova, 1993, 159 ss. e 234.

²⁸ Come ricorda la [sent. n. 78 del 1984](#): «è “secondo le norme del suo regolamento” che ognuna delle due Camere esamina i disegni di legge (art. 72, primo comma, Cost.); è ancora il regolamento di ognuna delle due Camere che può persino stabilire “procedimenti abbreviati” (art. 72, secondo comma, Cost.); è sempre il regolamento di ognuna delle due Camere che “può altresì stabilire”, tanto i “casi”, quanto le “forme”, in cui i disegni di legge possono addirittura essere approvati in commissione, anziché nel *plenum* (art. 72, terzo comma, Cost.) », precisando inoltre che «relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i regolamenti di ogni Camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria». Cfr., V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 805 s.; A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1986, 20 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.; S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1984, 1208 ss.

²⁹ Cfr., A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 20 ss.

³⁰ V., G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, 339 ss., per il quale (pag. 340 s.) «trattandosi di fonti parimenti dotate di carattere primario, in assenza di esplicite regole *ad hoc*, un'eventuale antinomia non potrebbe che risolversi con gli ordinari criteri della *lex specialis* e della *lex posterior*». Al riguardo, N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, cit., 5, che cita, al riguardo, «alcuni casi di efficace, e talvolta persino elegante, coordinamento tra tali fonti. Il primo caso fu quello in materia di parere parlamentare sulle nomine dei vertici degli enti pubblici (legge n. 14 del 1978). Altri ve ne sono stati riguardo alle sessioni di bilancio (legge n. 468 del 1978, e successive modifiche), o anche alle procedure europee (legge n. 86 del 1989). Si veda, sul punto, anche il parere del Cons. di Stato, n. 2016 del 2018 Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018, circa la riforma della disciplina dei cosiddetti “vitalizi” spettanti ai parlamentari cessati dal mandato.

³¹ Cfr., A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 22. Su questo aspetto, più di recente, cfr., E. FRONTONI, *Lo statuto giuridico dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti del diritto alla luce di recenti modifiche e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 1/2018, 12 ss.

³² Cfr., ancora, A. MANZELLA, *ibidem*. Identifica come materia riservata ai regolamenti quella che «si suole indicare – con espressione inevitabilmente un po' vaga – come attinente all'autorganizzazione di ciascuna Camera e ai modi di esercizio delle sue funzioni, con particolare riguardo – nell'art. 72 – alla disciplina del procedimento legislativo», V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, cit., 160.

³³ In questo senso, G.G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXVI, 1991, 20.

dall' «autolimitazione del legislatore», in relazione sull' «opportunità di una “gestione ordinaria” ovvero di una “gestione parlamentare” di determinate funzioni»³⁴.

Ma non è tutto. Come è noto, infatti, si deve registrare l'abbandono, nella sistematica delle fonti parlamentari, del criterio formale, con la conseguente estensione a fonti le più diverse³⁵, tutte accomunate dall'unico elemento del mancato rispetto delle forme prescritte *ex art. 64 Cost.*, dell'identica forza costituzionalmente attribuita ai regolamenti parlamentari cosiddetti “generali”, questi soli adottati nel rispetto di siffatte prescrizioni. Con la conseguenza di riconoscere nell'art. 64 Cost. un varco all'ingresso, tra le fonti primarie, dell'intero “sistema” dei regolamenti parlamentari³⁶.

Tale apertura è tutt'altro che priva di conseguenze.

Si realizza, infatti, un interscambio tra fonti – le leggi e i regolamenti “generali” ovvero tra quelle e i regolamenti “minori”³⁷ – che, ancorché considerate in qualche misura “concorrenti”, non sono affatto equivalenti dal punto di vista del regime giuridico. E quanto più si amplia lo spazio normativo occupato dal complesso dei regolamenti – finendo per sovrapporsi a quello della legge, con le conseguenti incisioni anche su soggetti diversi dalle forze parlamentari³⁸ –, tanto più problematiche divengono le deroghe al regime proprio delle fonti di rango primario, ovverosia soggezione al sindacato di costituzionalità³⁹ e tutela giurisdizionale.

Problematiche destinate ad intensificarsi quando ad intervenire sono i regolamenti “minori”, che, come noto, non sono approvati in Assemblea, ma corrispondono a mere delibere dell'Ufficio di Presidenza (o, al Senato, del Consiglio di Presidenza), scontando così un *deficit* di rappresentatività e di tutela delle opposizioni, che si è ben evidenziato anche nelle modifiche normative della composizione dell'organo di Presidenza, approvate, in particolare al Senato, nell'ultimo ventennio⁴⁰.

³⁴ Cfr., G.G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 20. V., A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 46 ss. Sull'integrazione, piuttosto che separatezza, tra le due fonti v., inoltre, A. LO CALZO, [Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato \(a margine della sentenza n. 213 del 2017 della Corte costituzionale\)](#), in [Consulta OnLine](#), 2018/I, 27.

³⁵ Cfr., sulla «recisione nel diritto parlamentare del legame fra “forma” e “forza”», R. IBRIDO, “*In direzione ostinata e contraria*”. *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in [Rivista AIC](#), 3/2014, 10. V., inoltre, C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 743, per la quale «ad un'osservazione approfondita delle dinamiche parlamentari (...), emergono diversi elementi che contraddicono la struttura gerarchica appena delineata, fino a rovesciarla; al punto da legittimare l'impressione che all'interno delle Camere la “vera” fonte siano i precedenti, i quali concorrono a formare sia le prassi, sia la giurisprudenza parlamentare, spesso prescindendo da qualsiasi considerazione relativa ai limiti costituzionali e regolamentari, per rispondere invece a logiche essenzialmente politiche e soddisfare esigenze il più delle volte contingenti».

³⁶ Cfr., G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 340; G.G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 16 ss. afferma che «alcuni di questi regolamenti parlamentari minori costituiscono, insieme con regolamenti parlamentari veri e propri, due sotto-sistemi di norme che, nell'ordinamento generale dello Stato, si presentano come un unico complesso tutto quanto dotato dell'efficacia delle norme primarie», A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, Artt. 1-9, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, II ed., Bologna-Roma, 2011, 576 s.

³⁷ V., C. DI SERI, *I regolamenti “minori”*, in [Federalismi.it](#), 1/2018.

³⁸ Cfr., M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 138. V., A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2015, 13, per il quale «per evitare una lesione delle posizioni giuridiche dei terzi occorrerebbe configurare le attività degli organi costituzionali coperte da sovranità e supremazia esclusivamente nell'ambito delle scelte e delle valutazioni politiche; soltanto in relazione a questo tipo di attività è possibile ipotizzare una sottrazione al controllo giurisdizionale, che sarebbe incompatibile con la garanzia di libertà di azione conferita al potere politico sovrano»; in questo senso, v., già, A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa delle Camere*, Rimini, 1984, 230 ss.

³⁹ Sulla sottoponibilità al sindacato della Corte costituzionale come connotato caratterizzante la normazione primaria (nello specifico, ai fini dell'idoneità a soddisfare i requisiti della riserva di legge), v., S. FOIS, *La riserva di legge: lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963, 300 ss.; ID., *Norme anteriori e riserva di legge*, in *Giur. cost.*, 1968, 1077 ss. Cfr., inoltre, S.P. PANUNZIO *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 269 ss.

⁴⁰ V., E. GRIGLIO-G. PERNICIARO, *Proporzionalità e rappresentatività nell'organizzazione parlamentare. Un caso emblematico: il Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rass. parl.*, 2010, 896 ss.; R. DICESARE, *Il Consiglio di Presidenza*

Più in generale, del resto, la questione del rispetto delle prerogative delle minoranze parlamentari si è stata posta, di recente, anche davanti alla Corte costituzionale⁴¹.

4. *Lo statuto costituzionale dei regolamenti parlamentari*

Lo speciale *status* dei regolamenti parlamentari è il risultato di un mosaico che si compone, invero, di assai pochi, ancorché significativi, tasselli.

Abbandonato, fin dalla [sent. n. 9 del 1959](#), il «feticcio» degli *interna corporis*⁴², la tesi prevalente ha ascritto i regolamenti parlamentari al novero fonti del diritto⁴³, vuoi in considerazione della loro previsione in Costituzione, vuoi in ragione della competenza loro riconosciuta in materia di integrazione del procedimento legislativo, ed altrettanto prevalente è risultato il riconoscimento del loro rango primario⁴⁴.

A questa acquisizione – condivisa in seguito dal Giudice di Strasburgo⁴⁵, ma enunciata *expressis verbis* dalla Corte costituzionale solo nel 2014 con la [sent. n. 120](#)⁴⁶ – non è, però, seguita la conclusione, pure autorevolmente sostenuta⁴⁷, della sottoponibilità degli stessi al sindacato di costituzionalità. La Corte, infatti, come noto, ha, per un verso, disconosciuto la natura di atti con forza

del Senato tra principio rappresentativo e principio maggioritario: i problemi sollevati dalle modifiche successive al regolamento, in [Amministrazione in cammino](#). V., inoltre, sul punto, 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 di Quaderni costituzionali](#).

⁴¹ Basti ricordare l'[ord. n. 17 del 2019](#), in cui, pur concludendo per l'inammissibilità, la Corte coglie l'occasione per ribadire un monito già formulato in passato ([sent. n. 32 del 2014](#)) in ordine agli «effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo» concludendone che «una perdurante usanza» come quella in esame «costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*».

⁴² V., P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss.; nonché C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, ivi, 622 ss.

⁴³ Cfr., V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 792 ss. V., inoltre, S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.; S. PRISCO, *Sui regolamenti parlamentari come “atti aventi forza di legge”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 406 ss.; S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1984, 1208 ss.; ID., *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 424 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una “zona franca” nella giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, 1774 ss.

⁴⁴ Cfr., 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, 11, pt. 1, 1831 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 260 ss.; A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 18 ss. Sulla dissociazione tra primarietà e forza di legge, v., ancora, 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, 11, pt. 1, 1831 ss.; nonché G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 274 ss.

⁴⁵ Per la Corte EDU i regolamenti parlamentari soddisferebbero i quesiti previsti dall'art. 6, par. 1, CEDU, che richiede tribunali “costituiti per legge” (*sent. Corte EDU, 28 aprile 2009, Savino e altri c. Italia*). Cfr., sul punto, G. BUONOMO, *L'autodichia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giust. civ.*, 2013, 133 ss.

⁴⁶ ... nella quale si afferma che i regolamenti parlamentari «sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza».

⁴⁷ Cfr., V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 792 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, II, 1, VI ed. riv. e agg. da F. CRISAFULLI, Padova, 1993, 159 ss. In senso diverso, v., 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, 11, pt. 1, 1831 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1981, 1117 ss.

di legge *ex art.* 134 Cost. dei regolamenti parlamentari⁴⁸, per l'altro ha ricondotto alla «logica» del sistema, al centro del quale si colloca il Parlamento, la preclusione di ogni sindacato sugli atti di autonomia normativa di cui all'art. 64 Cost.⁴⁹.

Siffatta neutralizzazione del principio di legalità costituzionale in relazione alle fonti camerali – inedita per le stesse leggi di revisione costituzionale –, determina l'effetto di costruire un universo normativo parallelo a quello costituzionale⁵⁰.

Emblematica in questo senso la [sent. n. 78 del 1984](#) (confermata in seguito dalla [391 del 1995](#) e dall'[ord. n. 149 del 2016](#)), con la quale la Corte costituzionale ha tratto, dalla potestà di ciascuna Camera di disciplinare il procedimento legislativo «in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione», la conclusione che essa goda di «un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del Costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola [siano] di esclusiva spettanza di ciascuna Camera»⁵¹.

Il risultato che ne deriva è la preclusione per la stessa Corte costituzionale della possibilità di interpretare le disposizioni della Costituzione sul procedimento legislativo in modo diverso da quanto abbiano fatto le Camere attraverso i regolamenti parlamentari.

Esito, questo, che, a ben guardare, sembra in decisa controtendenza rispetto alla più generale ritrazione delle zone franche dal giudizio di costituzionalità, che può, invece, constatarsi nell'ultimo decennio. Basti pensare all'estensione del sindacato costituzionale sui presupposti di straordinaria necessità ed urgenza del decreto-legge⁵², sulla legislazione elettorale⁵³ nonché sugli stessi «atti politici»⁵⁴.

D'altro canto, non può dimenticarsi che l'introduzione nella Carta costituzionale dello strumento del conflitto di attribuzione esprimeva nettamente l'intento dei Costituenti di giurisdizionalizzare anche i conflitti tra gli organi politici, favorendo l'espansione del principio di legalità costituzionale.

Né la più recente apertura della Corte costituzionale nei confronti del conflitto di attribuzione come strumento per ricomporre la legalità costituzionale dei regolamenti parlamentari, come pure

⁴⁸ Afferma la Corte, nella [sent. n. 154 del 1985](#), che con l'art. 134 Cost. «il Costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi. Ma una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema». Sul riconoscimento, nei regolamenti parlamentari, della forza di legge come condizione per esercitare il sindacato di legittimità costituzionale, v., V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, cit., 162 s. V., inoltre, sul punto, S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 440 ss.

⁴⁹ [Sent. n. 154 del 1985](#). Cfr., G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 299 ss., il quale rileva (pag. 316) come la Corte si sia rifugiata «nell'invocazione di dogmi discutibili e comunque indimostrati» ed inoltre (pag. 314) pare abbia voluto «cancellare sotto ogni profilo, il conformarsi dell'istituzione parlamentare alla legalità costituzionale, in nome di una "sovranità" dell'organi peraltro male intesa alla stregua dell'art. 1 Cost.». V., inoltre, S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, 1411 ss.; N. OCCHIOCUPO, «Sovranità» delle Camere e «diniego di giustizia» nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 245 ss.

⁵⁰ Evidenza che «la condizione d'insindacabilità ad essi garantita dalla (invero discussa) giurisprudenza della Corte sembra suggerire» l'inserimento dei regolamenti parlamentari «fra le fonti primarie (se non addirittura fra le fonti costituzionali) o fuori da ogni gerarchia» A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto. Artt. 1-9 disp. prel.*, cit., 568).

⁵¹ V., inoltre, sul punto, S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 436, per il quale in tal modo «si nega ogni valore precettivo alla norma costituzionale, la quale è posta ma, ai fini dell'esercizio della potestà regolamentare delle Camere, risulta *tamquam non esset*».

⁵² ... a partire dalle [sentt. nn. 171 del 2007](#) e [128 del 2008](#).

⁵³ [Sentt. nn. 1 del 2014](#) e [35 del 2017](#).

⁵⁴ Si veda la [sent. n. 81 del 2012](#) in cui la Corte costituzionale afferma che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate».

l'affermazione della loro soggezione alla Costituzione rispetto alla definizione della sfera di competenza e della salvaguardia dei diritti fondamentali⁵⁵ consentono di ritenere persuasivamente risolta la questione del controllo di costituzionalità del regolamento parlamentare⁵⁶. Tutt'altro.

La Corte costituzionale, infatti, rinnovando quel medesimo indirizzo inaugurato nella [sent. n. 154 del 1985](#), continua a riconoscere, nei regolamenti, una forza normativa non conseguente dalla fonte così come essa è disciplinata dalla Costituzione, ma piuttosto dalla posizione dell'organo Parlamento nel sistema politico-istituzionale, in quanto espressione della volontà popolare⁵⁷.

La posizione dei regolamenti parlamentari verrebbe, così, a tradurre, ancora una volta, la «logica» del sistema.

In questo contesto, non appare retorico l'interrogativo se la norma costituzionale abbia un «valore meramente ricognitivo di un potere che le Camere avrebbero anche in assenza di essa»⁵⁸.

D'altra parte, la Corte costituzionale ha, ad altro riguardo, riconosciuto alla legge n. 1077 del 1948, recante “Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica”, un «carattere meramente ricognitivo» dell'autonomia normativa della Presidenza della Repubblica, ritenendo quest'ultima sorretta «da un implicito fondamento costituzionale»⁵⁹.

A ben guardare, però, il presupposto di cui, in questa prospettiva, non può fare a meno è la riesumazione della tesi dell'autolegittimazione del Parlamento sovrano. L'immagine che si scorge attraverso queste argomentazioni è, in altre parole, quella della “sovranità” parlamentare di stampo ottocentesco, espressione di una rappresentanza omogenea e di un potere politico pienamente libero.

L'argomento della sovranità del Parlamento – si badi – è fondato su una salda ed autorevole tradizione. Che però esso, ancorché dotato di una incomparabile forza evocativa, possa considerarsi tuttora convincente in un ordinamento a Costituzione rigida, che di quel potere politico costituisce fondamento e limite, è tutt'altro che scontato.

Deve, peraltro, constatarsi, che, nell'attuale assetto costituzionale, il Parlamento «non è più l'unico oracolo di una volontà popolare del tutto trascendente» e che il regolamento parlamentare altro non è che una delle forme in cui quella sovranità si manifesta⁶⁰.

Senza contare che la Carta costituzionale affianca, al Parlamento, ulteriori espressioni della sovranità popolare, non solo attraverso il circuito della rappresentanza politica regionale, ma anche

⁵⁵ [Sent. n. 120 del 2014](#).

⁵⁶ Come rilevato da G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflagage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in [Rivista AIC](#), 3/2015, 21, «non sembra con tutta franchezza che il giudizio per conflitto risponda pienamente all'indicata finalità di tutela dei diritti fondamentali». V., inoltre, F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale i giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 71 ss.; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2014, 675 ss.; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2091 ss.

⁵⁷ Cfr., G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 299 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, cit., 284 ss.

⁵⁸ Così, V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano, 2013, 31. V., inoltre, sul punto, M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2108, che evidenzia come, nella concezione della Corte in relazione allo statuto di indipendenza delle Camere, «i regolamenti parlamentari risultano (...) espressione di un potere normativo che non ha fonte nella Costituzione, ma nell'autonomia politica delle Camere, e che di conseguenza pretermette il rispetto della Carta e la certezza del diritto applicabile alle supreme esigenze della vita politica parlamentare»; nonché ID., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 26, la quale, ricostruendo il concetto di autolegittimazione del diritto parlamentare classico, evidenzia che «la c.d. sovranità del Parlamento esprime al massimo grado l'autolegittimazione delle Assemblee elettive, e porta di conseguenza alla ribalta il carattere puramente “dichiarativo” delle norme costituzionali riguardanti il potere regolamentare».

⁵⁹ [Sent. n. 129 del 1981](#)

⁶⁰ Cfr., M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 651. V., inoltre, S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, 1428 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, cit., 449 ss.; N. OCCHIOCUPO, *“Sovranità” delle Camere e “diniego di giustizia” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 245 ss.

tramite gli istituti della democrazia diretta. I quali, peraltro, sono in condizione di entrare in collisione proprio con il regolamento parlamentare, data l'idoneità di quest'ultimo di sottrarsi al controllo da essi esercitato⁶¹.

5. L'autodichia come corollario dell'autonomia delle Camere?

L'esenzione dal sindacato di legittimità costituzionale del regolamento parlamentare ha sostanzialmente offerto riparo a quello che ne rappresenta uno degli aspetti maggiormente caratterizzanti e problematici, l'autodichia⁶², istituto debolmente fondato sui regolamenti maggiori⁶³ e disciplinato nei "minori"⁶⁴, che, riservando agli organi interni delle Camere la giurisdizione sui rapporti di lavoro del personale dipendente⁶⁵, incide su taluni diritti costituzionali dei singoli, non in ragione della carica di parlamentare da essi ricoperta, ma del rapporto di impiego anche occasionalmente intrattenuto con la Camera.

Come noto, la Corte costituzionale, non da oggi, ritiene che l'autonomia degli organi costituzionali si esprima «anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – *coerentemente* – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza»⁶⁶.

Più di recente, arrestando un ancora incompiuto ripensamento⁶⁷, la Corte respinge nuovamente i dubbi sulla legittimità di tale prerogativa, in quanto ritenuta dagli stessi «organi costituzionali (...) –

⁶¹ Ci si riferisce ovviamente alla sottrazione del regolamento parlamentare, diversamente dalla legge, al *referendum* abrogativo. In argomento, v., S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, cit., 458 ss.

⁶² Emblematica la [sent. n. 154 del 1985](#), nella quale si condivide con il giudice *a quo* di dubbio di «compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione», sulla base della considerazione che «indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia», salvo poi neutralizzarlo attraverso il pregiudiziale dubbio sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari. Cfr., tra i molteplici contributi in materia, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, 832 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, cit., 256 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enc. giur.*, Roma, IV, 1988, 2 ss.; G.G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 8 ss.; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, 1 ss.

⁶³ Art. 12, comma 6, e art. 12, comma 1, rispettivamente dei regolamenti di Camera e Senato. V., F.G. COCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2095 ss.

⁶⁴ A tali regolamenti la Corte di Strasburgo ha, come noto, riconosciuto la qualifica di "legge" ai sensi dell'art. 6, par. 1, CEDU, che impone la garanzia di tribunali "costituiti per legge" (sent. CEDU, 28 aprile 2009, *Savino e altri c. Italia*), su cui, cfr., S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1271 ss. V., inoltre, M. AIROLDI, *I regolamenti delle Assemblee legislative*, Torino, 2012, 86 ss.

⁶⁵ Sull'allargamento dell'autodichia ben oltre le controversie di lavoro, v., F.G. COCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2095 ss.; ID., *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 1 ss.; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, *ivi*, 2103 ss.

⁶⁶ [Sent. n. 129 del 1981](#). Corsivo nostro.

⁶⁷ V., la [sent. n. 120 del 2014](#), in cui, per la Corte, se la sottrazione alla giurisdizione valga «per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi, è questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri (...). L'indipendenza delle Camere non può, infatti, compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili». Cfr., tra i molteplici contributi, L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#); G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#); R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in [Federalismi.it](#), 10/2014; A. GIGLIOTTI, *Autodichia e sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2015, 245 ss.; M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative. Un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2015; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il*

sulla base di una risalente tradizione per le Camere, in virtù di più recenti orientamenti per il Presidente della Repubblica – *una delle condizioni per il dispiegarsi della propria autonomia e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni*», oltre che «un *razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna*»⁶⁸.

La Corte, invero, non argomenta le ragioni per le quali la competenza giurisdizionale sarebbe «*svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica*», concentrandosi, piuttosto, sull'esigenza di preservare una volta di più – con la sola espunzione, ma solo «in via di principio», delle questioni non «puramente interne» – la posizione costituzionale della Camera e la conseguente «*esclusione di qualunque potestà definitiva alternativa da parte del diritto comune*»⁶⁹.

caso dell'autodichia, in [Forum di Quaderni costituzionali](#); E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2015; R. IBRIDO, «*In direzione ostinata e contraria*». *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in [Rivista AIC](#), 3/2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in [Federalismi.it](#), 10/2014; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in [Rivista AIC](#), 1/2014; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2014; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in [Consulta OnLine 2014](#) (10.05.2014); L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in [Federalismi.it](#), 10/2014.

⁶⁸ [Sent. n. 262 del 2017](#). Cfr., 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](#); L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il nuovo vestito dell'autodichia*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#); G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#); Id., *L'autodichia degli organi costituzionali è a sua volta costituzionale* in [laCostituzione.info](#); 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 costituzionale](#), 1/2018; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla "propria" giurisprudenza ma fino a che punto?*, nel in [Forum di Quaderni costituzionali](#); F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia*, in [Federalismi.it](#), 15/2018; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in [Federalismi.it](#), 24/2017; 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](#), 1/2020; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#); M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 2838 ss.; M. MANGANARO, *L'autodichia come "manifestazione tradizionale" dell'autonomia degli organi costituzionali: le aspettative deluse dopo Corte cost. n. 120/2014*, in [Rivista AIC](#), 3/2018; 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](#); E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2017, 2844 ss.; E. FRONTONI, *Lo statuto giuridico dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti del diritto alla luce di recenti modifiche e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 1/2018; F.G. COCA, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 1 ss.

⁶⁹ Così, ancora la [sent. 262](#), ove si richiama la [n. 379 del 1996](#) (corsivo nostro). Similmente in relazione all'autodichia della Corte dei conti ([sent. n. 135 del 1975](#)). La Corte costituzionale conclude, invece, in senso diverso, in relazione al sindacato giurisdizionale sugli atti del Consiglio Superiore della Magistratura, nella [sent. n. 44 del 1968](#). In essa si afferma che «la sottoposizione delle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura ad un controllo di stretta legittimità da parte di un organo appartenente al potere giurisdizionale non [sarebbe], di per sé, tale da condurre necessariamente a vanificare o comunque ad attenuare l'efficacia della funzione garantista cui esse adempiono». In relazione alla [sent. n. 120](#), rileva M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2014, 8, che «non è la prima volta che la Corte adotta in *subiecta materia* una motivazione, per così dire, suicida, nella quale la definizione del proprio rapporto con le Camere fa premio sul dovere dell'argomentazione». Come opportunamente rilevato (F.G. COCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2100), «la disciplina della organizzazione interna di qualsiasi organismo, sia pubblico sia privato, sia di rango elevato e ampie dimensioni sia di modesto livello, può riguardare, volendole riconoscere la maggiore estensione possibile, oggetti di diritto sostanziale, giammai profili giurisdizionali e processuali».

Per di più, partendo da tale speciale “posizione costituzionale”, sembra breve il passo per fondare l’autodichia finanche in relazione a norme che, ancorché non contenute in fonti di autonomia camerale, siano in qualche modo ritenute manifestazione del “diritto singolare” delle Assemblee, così svincolandole dal rispetto del principio dell’unicità della giurisdizione. Passo, questo, bensì breve, ma quanto mai significativo, che la Corte di Cassazione non si è, infatti, trattenuta dal fare, ammettendo l’autodichia non solo sul terreno consueto – ma, come visto, pur sempre problematico – dei vitalizi, ma anche su quello, ancor più scivoloso, dell’indennità, la cui disciplina, come già ricordato, è dalla Costituzione riservata alla legge⁷⁰.

A ben guardare, queste più recenti pronunce, ribadendo che il principio dell’unicità della giurisdizione, neutralizzato per le controversie di cui sia parte la Camera, resti invece saldamente operativo per analoghe controversie che coinvolgono i consiglieri regionali⁷¹, non si discostano di molto dall’orientamento espresso nella risalente [sent. n. 66 del 1964](#), nella quale la Corte, pronunciandosi sulla giustizia domestica esercitata dall’Assemblea regionale siciliana, mette in rilievo come l’indipendenza riconosciuta al Parlamento sia ben altra cosa rispetto all’autonomia concessa ai Consigli regionali. Quanto a questi ultimi, infatti, il potere di regolamento, loro attribuito per assicurare il libero esercizio delle funzioni legislative, offrirebbe sì «la possibilità di dettare norme di organizzazione dei servizi e degli uffici e di disciplina dei rapporti coi dipendenti secondo l’autonomo apprezzamento che l’Assemblea fa delle proprie esigenze», senza, però, che, dal canto suo, il sindacato giurisdizionale sulla conformità dei singoli atti a queste norme possa «turbare quella libertà».

Tale assunto, quello cioè delle rispettive posizioni costituzionali del Parlamento e dei Consigli regionali, l’uno di sovranità, l’altra di autonomia, presupposto o riproposto dalla Corte nelle sue pronunce, anche le più recenti⁷², ha, però, perduto – semmai ne abbia avuta in passato – ogni consistenza, rivelandosi in definitiva un anacronismo⁷³.

Infatti, delle due, l’una. O ci si riferisce al Parlamento come manifestazione della sovranità dello Stato, o al Parlamento come espressione della sovranità popolare.

Nel primo caso, a fronte di un ordinamento dotato di Costituzione rigida, sarebbe un errore prospettico, come si osserva, pretendere di conservare l’attributo della sovranità in capo allo Stato⁷⁴. Al quale, invece, non pare possa riconoscersi nulla più che una posizione di supremazia sugli altri soggetti presenti sul territorio statale e, al più, di rappresentanza generale della Nazione come, pure, affermato nelle [sentt. nn. 106 e 306 del 2002](#).

Se, invece, si ascrive al Parlamento l’espressione della sovranità popolare, ebbene, non può ragionevolmente dubitarsi che anche le Assemblee regionali siano a pieno titolo manifestazione di quella medesima “sovranità popolare” che si vorrebbe esclusiva del Parlamento⁷⁵, tanto più a seguito

⁷⁰ Corte di Cassazione, SS.UU. civ., ordd. nn. 18265 e 18266 del 2019, per le quali «le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell’indennità parlamentare e/o degli assegni vitalizi per gli *ex* parlamentari non possono che essere decise dagli organi dell’autodichia, la cui previsione risponde alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento e quindi rientra nell’ambito della suindicata normativa di “diritto singolare”, la cui applicazione consente il superamento anche del principio dell’unicità della giurisdizione». Cfr., in argomento, 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](#), 1/2020.

⁷¹ Cass. SS.UU., ord. n. 14920 del 2016.

⁷² V., A. BURATTI, *Conferme sull’assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla “posizione rispettiva” del Parlamento e dei Consigli regionali)*, in *Giur. cost.*, 2007, 2941 ss.

⁷³ ... per riprendere A. BURATTI, *Conferme sull’assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla “posizione rispettiva” del Parlamento e dei Consigli regionali)*, in *Giur. cost.*, 2007, 2941 ss. V., in argomento, nel quadro dell’ordinamento previgente, S. BARTOLE, *La “posizione” rispettiva di consigli regionali e camere*, in *Giur. cost.*, 1968, 2588 ss.

⁷⁴ V., A. D’ATENA, *Il versante interno della sovranità statale. Problemi vecchi e nuovi*, in ID., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, 6 s.

⁷⁵ V., le [sentt. nn. 106 e 306 del 2002](#). Nella prima si afferma che «il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l’organo, la *posizione esclusiva che esso occupa*

della riforma del titolo V Cost., dalla quale risultano aboliti i controlli di merito sulla legislazione regionale e ridimensionate le forme di partecipazione del Parlamento alla determinazione dell'indirizzo politico regionale, tipica della potestà legislativa concorrente.

In entrambi i casi, ad ogni modo, che tale “sovranità” possa realizzarsi ai danni del diritto di agire e di resistere in giudizio, ovvero del «diritto al giudice» – ascrivito ancora di recente dalla stessa Corte tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale persino in grado di precludere l'ingresso di norme del diritto internazionale consuetudinario contrastanti⁷⁶ – meriterebbe ben altra argomentazione.

Che, peraltro, il giudice interno – ma, si badi, non “speciale”⁷⁷ – in questione – ancorché “promosso” dalla Corte di Strasburgo⁷⁸ e ritenuto legittimato a sollevare l'incidente di costituzionalità come giudice *a quo*⁷⁹ – non sia quello appartenente alla «funzione giurisdizionale così come regolata dagli artt. 101 e seguenti della Costituzione», in altre occasioni evocato dalla Corte medesima quale contenuto della garanzia di cui all'art. 24 Cost., non è in discussione⁸⁰. E pare difficile continuare a giustificare – come si è fatto nel 1996 in relazione al «principio di legalità ed ai molteplici valori ad esso connessi»⁸¹ – che l'autonomia delle Camere e il «preminente valore di libertà del Parlamento»⁸² possano ancora postulare l'inibizione, per taluni cittadini, del rimedio giurisdizionale⁸³.

nell'organizzazione costituzionale» (corsivo nostro). V., B. DI GIACOMO RUSSO, *La Corte costituzionale e il nomen iuris Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2003, 643 ss.; N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno “stop” (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in [Amministrazione in cammino](#)

⁷⁶ ... il riferimento è ovviamente alla [sent. n. 238 del 2014](#), nella quale si ribadisce la qualificazione del diritto di difesa come principio supremo, che già aveva condotto la Corte in passato ([sent. n. 18 del 1982](#)) a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia (art. 34, commi 4, 5 e 6) e della relativa disciplina esecutiva (ll. nn. 810 e 847 del 1929).

⁷⁷ V., la [sent. n. 262 del 2017](#), per la quale esplicitamente, «non essendo stati configurati gli organi di autodichia quali giudici speciali, avverso le loro decisioni non sarebbe neppure configurabile – come richiesto in via subordinata dalla ricorrente – il ricorso ex art. 111, settimo comma, Cost.». Cfr., R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in [Federalismi.it](#), 24/2017; F.G. SCOCA, *L'autodichia “costituzionalizzata” e il nuovo sistema delle tutele*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 1 ss. Anche M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 2840, evidenzia l'atteggiamento della Corte diretto a «schivare ad ogni costo la qualifica di giudici speciali e le conseguenze che essa comporta nel nostro sistema: non solo la indipendenza che la legge deve assicurare ai medesimi giudici, ex art. 108, comma 2, Cost., ma anche la ricorribilità in Cassazione, ex art. 111, comma 7, Cost., delle loro pronunce».

⁷⁸ Sent. 28 aprile 2009, *Savino e altri c. Italia*, in cui la Corte di Strasburgo non ha posto in discussione l'istituto dell'autodichia in sé, quanto piuttosto le modalità di composizione degli organi di giustizia domestica della Camera (nella specie, della Sezione giurisdizionale), per difetto del requisito di imparzialità oggettivi. V., G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rass. parl.*, 2009, 1077 ss., per il quale (pag. 1090) la pronuncia «si segnala per le rilevanti affermazioni a sostegno della legittimità del giudice domestico all'interno di organi parlamentari e, più specificamente, della compatibilità dell'autodichia rispetto ai principi fondamentali del giusto processo».

⁷⁹ ... in quanto chiamati a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie (nella specie, quelle tra la Camera dei deputati e i pensionati suoi ex dipendenti), secondo quanto affermato nella [sent. n. 213 del 2017](#).

⁸⁰ Ancora, [sent. n. 66 del 1964](#), nella quale si precisa che la giustizia domestica rappresenta «un limite al diritto che a tutti l'art. 24 della Costituzione riconosce», che «quando parla del diritto di “agire in giudizio”, non può non riferirsi alla funzione giurisdizionale così come regolata dagli artt. 101 e seguenti della Costituzione». Il rischio che il giudice “domestico” possa diventare «troppo facilmente» un «giudice “addomesticato”» è evidenziato da S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 298.

⁸¹ [Sent. n. 379 del 1996](#).

⁸² Ancora, [sent. n. 379 del 1996](#).

⁸³ Cfr., C. DELLE DONNE, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 141 ss.

