



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

**FRANCESCO GIULIO CUTTAIA**

**CHIARITI ULTERIORMENTE GLI AMBITI DELL'AUTODICHIÀ PARLAMENTARE  
(OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 237 DEL 2022)**

6 FEBBRAIO 2023

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Francesco Giulio Cuttaia**  
**Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare**  
**(osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale [n. 237 del 2022](#))\***

**ABSTRACT:** *On the basis of what was ruled by the Constitutional Court in sentence no. 237/2022, the foundation of parliamentary domestic jurisdiction was further specified, which is the basis not only of the major regulations of the Chambers, but also of the minor ones, without the possibility, therefore, that the latter can be the subject of an interlocutory judgment of constitutional legitimacy in an incidental way.*

*At the same time, thanks also to the recent rulings of the Supreme Court of Cassation and the Council of State, inspired by the rulings of the Constitutional Court no. 120/2014 and 262/2017, the scope of parliamentary domestic jurisdiction is limited only to issues involving subjects linked to the administrative bodies of the Chamber and Senate by an employment relationship or at least of service, with the exclusion of third parties bound by a contract or similar negotiating instruments.*

SOMMARIO: 1. La riaffermazione della potestà di autodichia del Parlamento anche con riferimento alla giurisdizione in materia di vitalizi degli *ex* parlamentari. – 2. Le più recenti pronunce della Corte costituzionale in tema di autodichia. – 3. La definizione del perimetro dell'autodichia parlamentare attraverso gli interventi della Corte di Cassazione successivi alle sentenze della Corte costituzionale nn. [120/2014](#) e [262/2017](#). – 3.1. L'esclusione dalla giustizia domestica per i terzi non dipendenti. – 3.2. La riconducibilità all'autodichia parlamentare delle questioni riguardanti le condizioni di attribuzione e la misura degli assegni vitalizi per gli *ex* parlamentari. – 4. Il problema della sindacabilità sul piano della legittimità costituzionale dei c.d. regolamenti minori e delle delibere interne di Camera e Senato. – 5. Osservazioni conclusive.

*1. La riaffermazione della potestà di autodichia del Parlamento anche con riferimento alla giurisdizione in materia di vitalizi degli ex parlamentari*

Alle sentenze della [Corte costituzionale nn. 120/2014](#) e [262/2017](#) era stato riconosciuto il merito di avere ribadito in modo conclusivo il fondamento costituzionale dell'autodichia, individuandone i limiti ed escludendo la scrutinabilità dei regolamenti parlamentari che la disciplinano in sede di giudizio incidentale di legittimità costituzionale, rimanendo salva la sola ipotesi della proponibilità del conflitto di attribuzione fra i poteri.

Recentemente, tuttavia, la Corte costituzionale ha avuto modo di ritornare sul tema, rafforzando gli assunti formulati in precedenza e puntualizzando alcuni profili che riaffermano l'intangibilità della c.d. giustizia domestica<sup>1</sup>.

L'occasione è stata offerta dal giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Consiglio di garanzia del Senato (nella ritenuta veste di giudice *a quo*)<sup>2</sup> nei confronti sia dell'art. 26, comma 1, lett. b), recante *Soppressione di regimi fiscali particolari*, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, sia dell'art. 1, comma 1, della [delibera del Consiglio di Presidenza del Senato](#) del 16 ottobre 2018, n. 6, concernente la *Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, nonché dei trattamenti di reversibilità per gli ex senatori, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011*, per contrasto con gli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, comma 1, della Costituzione<sup>3</sup>.



<sup>1</sup> Si tratta della [sentenza 30 novembre 2022, n. 237](#).

<sup>2</sup> Si tratta dell'ordinanza n. 23 del 12 gennaio 2022, in *G.U.* 16 marzo 2023, n. 11, 1a serie spec..

<sup>3</sup> Nello specifico, il Consiglio di garanzia del Senato era stato investito della decisione sul ricorso n. 288, presentato dall'amministrazione del Senato l'8 ottobre 2020, con cui veniva chiesto l'annullamento e la riforma, previa sospensione cautelare, della decisione n. 660 adottata il 30 settembre 2020 dalla Commissione contenziosa, con cui quest'ultima aveva parzialmente accolto i ricorsi proposti avverso la citata [delibera del Consiglio di Presidenza del Senato n. 6/2018](#), nella parte in cui, all'art. 1, prevedeva che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, i trattamenti economici

Più nel dettaglio, la questione ha riguardato il ridetto art. 26, comma 1, lett. b), nella parte in cui, nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi (oggi pensioni) degli *ex* parlamentari, non prevede che queste prestazioni vadano disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale<sup>4</sup>. Ma evidentemente ciò che maggiormente premeva all'organo rimettente era la seconda questione: infatti, secondo il Consiglio di garanzia del Senato, il principio in virtù del quale le norme contenute nei regolamenti parlamentari maggiori sono sottratte al sindacato di legittimità costituzionale non dovrebbe valere per le deliberazioni adottate dall'organo di autodichia assunte nell'ambito della potestà normativa considerata minore, come tale da ritenere estranea all'area di assoluta indipendenza spettante alle Camere<sup>5</sup>. In particolare, tale potestà normativa non potrebbe essere considerata assoluta e totalmente libera nei fini, dovendo piuttosto svolgersi nel rispetto della Costituzione, delle regole dell'ordinamento giuridico generale, nonché del diritto sovranazionale, rimettendosi, per questa via, in dubbio la sussistenza dell'autodichia almeno sotto uno specifico profilo.

In modo non inatteso, la Corte si è pronunciata riaffermando l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale che riguardino le espressioni dell'autonomia normativa delle Camere, le quali si concretizzano nell'emanazione di regolamenti maggiori, di regolamenti minori, che nei primi «rinviengono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione»<sup>6</sup>.

## 2. Le più recenti pronunce della Corte costituzionale in tema di autodichia

Prima, però, di accingerci all'esame di questa sua ulteriore statuizione, non sembra inopportuno ripercorrere le fasi in cui il Giudice delle leggi ha avuto modo di pronunciarsi in tema di autodichia.

Come noto, il principio di autodichia si traduce in generale nella possibilità per gli organi costituzionali di decidere, attraverso propri apparati interni, le controversie concernenti l'applicazione della disciplina che gli stessi organi costituzionali si sono dati nelle materie di loro pertinenza. Sulla base di come si è venuta ad articolare la giurisprudenza costituzionale, l'autodichia parlamentare<sup>7</sup> rappresenta, segnatamente, la potestà attribuita a ciascuna Camera di

---

dei senatori cessati dal mandato, sia diretti, sia di reversibilità, fossero rideterminati applicando il metodo contributivo e che tale sistema (da attuarsi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per un coefficiente di trasformazione correlato all'età anagrafica del senatore e alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*) dovesse valere, oltre che per gli assegni in corso di erogazione, anche per quelli di futura erogazione maturati sulla base della normativa vigente al 31 dicembre 2011 e relativi agli anni di mandato svolti fino a tale data.

<sup>4</sup> La Corte costituzionale, nella citata pronuncia, ha osservato che non sono risultate «adeguatamente esplicitate le ragioni della rilevanza della censurata disposizione ai fini della decisione della controversia all'esame del rimettente» ([Corte cost., n. 237/2022](#), cons. in dir. §5.1.), in quanto il Consiglio di garanzia del Senato si sarebbe limitato «alla tautologica affermazione secondo la quale l'omessa previsione, nella disposizione in scrutinio, della soggezione della disciplina dei vitalizi ai principi generali dell'ordinamento previdenziale assumerebbe rilevanza ai fini dell'esame di un punto controverso e fondamentale del giudizio», senza però chiarire le ragioni per le quali l'omissione riscontrata nella legge 724/1994 avrebbe costituito un ostacolo alla decisione della controversia (*ibidem*, cons. in dir. §5.1.1.). Da qui la pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lett. b), l. 724/1994.

<sup>5</sup> Infatti, il Consiglio di garanzia del Senato, oltre a dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 26, comma 1, lett. b) l. 724/1994, in rapporto agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, comma 1, Cost., aveva altresì ritenuto non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della [delibera del Consiglio di Presidenza del Senato n. 6/2018](#) «laddove qualificata come *regolamento minore* avente forza di legge, nella parte in cui viola i principi di proporzionalità e ragionevolezza nella determinazione retroattiva dei vitalizi», con riferimento ai succitati articoli della Costituzione.

<sup>6</sup> [Corte cost. n. 237/2022](#), cons. in dir. §5.2.1. (su cui v. *infra*).

<sup>7</sup> Sull'autodichia parlamentare la bibliografia è molto vasta. Tra i diversi contributi, v. L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni e valutazioni*, Giappichelli, Torino, 2019; L. BRUNETTI, *L'autodichia delle Camere*, Vita e Pensiero, Milano, 2018; L. DIACO, *L'autodichia delle Camere parlamentari*, Aracne, Roma, 2018; A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso della sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamento e*

decidere sulle controversie concernenti lo stato giuridico ed economico del rispettivo personale dipendente<sup>8</sup>.

Tale potestà, non riconosciuta formalmente dalla Costituzione, ma fondata su una consuetudine costituzionale<sup>9</sup>, trova espressa previsione nell'art. 12 reg. Cam., laddove è disposto, al terzo comma, lett. f), che Ufficio di Presidenza della Camera «adotta i regolamenti e le altre norme concernenti i ricorsi che rientrano nella materia dello stato giuridico, del trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio». La potestà di autodichia, per effetto del medesimo articolo, si estende anche «ai ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima».

L'art. 12, comma 1, reg. Sen. Stabilisce, dal canto suo, che il Consiglio di Presidenza del Senato adotta i provvedimenti relativi al personale nei casi previsti, facendo implicitamente riferimento ai regolamenti interni.

---

*prassi*, Jovene, Napoli, 2018; S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?*, in [Amministrativ@mente](#), 1/2014, 13 ss.; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in [federalismi.it](#) - Focus Human Rights, n. 2/2014, 13; ID, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in [federalismi.it](#), 12/2013; V. COZZOLI, *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei Deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in *Le autonomie in cammino, Scritti in onore di G.C. De Martin*, Cedam, Padova, 2012, 315 ss.; F. G. SCOCA, *Autodichia e Stato di Diritto*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2011, 25 ss.; T. F. GIUPPONI, *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Giuffrè, Milano, 2010, 372 ss.; E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento" parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, 175 ss.; F. SORRENTINO, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. Mer.* 2008, 544 ss.; D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente imprudente*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2659 ss.; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè Milano, 2004; E. LEHNER, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti*, in *Giur. Cost.*, 2002, 471 ss.; C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giur. Cost.*, 2000, 3492 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999; G. MINUTOLI, *Il rapporto di impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente*, in *Foro amm.* 1995, 781 ss.; A. PLACANICA, *Autodichia delle assemblee parlamentari*, in *Boll. inf. Cost. Parl.*, 1994, 189 ss.; P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, Cedam, Padova, 1990.

<sup>8</sup> Intesa in un'accezione più ampia, viene fatta ricomprendere in essa, da alcuni Autori, anche la potestà riconosciuta a ciascuna Camera di giudicare i titoli di ammissione dei propri componenti (in tal senso, cfr. P. PISICCHIO, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Cacucci, Bari, 2010). Tuttavia va rimarcato che tale specifica potestà è espressamente prevista dall'articolo 66 della Costituzione, per cui nel medesimo termine verrebbero ricomprese due situazioni tra loro differenti: la prima, rientrante in quella che D. PICCIONE definisce espressione della c.d. *giustizia politica* (op. cit., 2695 ss.), la quale ha pieno e incontestabile fondamento costituzionale; la seconda, relativa alla potestà di dirimere le controversie insorte con il proprio personale dipendente o, in alcune ipotesi, anche con i terzi, che non ha un fondamento costituzionale diretto (più di recente, cfr. S. GALDIERI, *Autodichia del Parlamento: giustizia domestica e verifica dei poteri*, in [Cammino Diritto](#), 6/2019). Circa il significato polisenso attribuibile al termine autodichia, cfr., altresì, N. OCCHIOCUPO, voce *Autodichia*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, Roma, 1988, 1, il quale assimila il concetto di autodichia a quello di autocrinia; quest'ultimo termine ha un contenuto sostanziale e non processuale e sta a significare la presunta potestà degli organi che ne sono dotati di emanare norme e atti amministrativi in grado di inibire l'applicazione delle disposizioni dell'ordinamento generale in materie quali, il rapporto di lavoro con i dipendenti ed i contratti con i terzi (al riguardo, più di recente, nel senso di una «connessione biunivoca» autocrinia-autodichia, cfr. 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, 142 ss.).

<sup>9</sup> L'autodichia costituisce «manifestazione tradizionale» della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali ([Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 262](#), cons. in dir. §7.1). In particolare, è stato rimarcato in dottrina che «gli organi costituzionali possono avere attribuzioni direttamente implicate dalla relativa autonomia costituzionale, che non sono positivizzate nella Carta o in leggi costituzionali, ma in consuetudini costituzionali espressamente riconosciute dalla Corte, quali quelle in materia di autonomia contabile, immunità delle sedi degli organi costituzionali ed autodichia» (R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti di diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in [federalismi.it](#), 19/09/2018, 25).

Le disposizioni in esame vengono intese come espressione del principio di autonomia delle due Camere, ancorché non attinenti specificamente allo svolgimento di attività parlamentare. Quindi, l'autodichia verrebbe a collocarsi accanto alle espressioni tipiche dell'autonomia parlamentare finalizzate a preservare l'organo titolare della potestà legislativa (e depositario della sovranità popolare) dalle interferenze degli altri poteri, in particolare del potere esecutivo<sup>10</sup>.

Da tempo è stata, peraltro, asserita in dottrina l'incoerenza delle norme attributive della potestà di autodichia alle Camere con i principi costituzionali che delineano in modo univoco e tassativo il sistema di garanzie giurisdizionali a tutela dei diritti e degli interessi legittimi delle persone.

Di simili perplessità si è resa interprete in passato la Corte di cassazione, che, a Sezioni Unite, nel 1977 e nel 1981, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme attributive alle Camere della autodichia, sotto i seguenti profili<sup>11</sup>:

- la riconducibilità dei regolamenti parlamentari alla categoria delle leggi e degli atti aventi forza di legge *ex art.* 134 Cost. e quindi la loro assoggettabilità al sindacato di legittimità della Corte costituzionale;

- la lesione degli artt. 24 e 113 Cost. che assicurano a tutti la tutela giurisdizionale dei propri diritti e interessi legittimi con riferimento agli atti di esercizio di qualsiasi pubblico potere;

- il contrasto con l'art. 101 Cost. (affidamento dell'amministrazione della giustizia ai giudici);

- la non qualificazione dell'autodichia come strumento di attuazione del valore costituzionale dell'indipendenza delle Camere.

La Corte costituzionale, con la [sentenza 23 maggio 1985, n. 154](#), nell'interpretare rigorosamente l'art. 134 Cost., aveva escluso di poter sindacare i regolamenti parlamentari, in quanto «la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le garanzie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere»<sup>12</sup>. Contestualmente, però, la Corte aveva convenuto con la Cassazione nel ritenere 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»<sup>13</sup>.

La pronuncia della Corte aveva indotto, quindi, le Camere a dotarsi di procedimenti con caratteristiche paragiurisdizionali<sup>14</sup> fino a che il tema dell'autodichia del Parlamento italiano non è stato portato, nel 2005, all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, assumendosene l'incompatibilità con l'art. 6, §1 CEDU (laddove è stabilito che «ogni persona ha diritto ad una equa

---

<sup>10</sup> Tra le espressioni tipiche dell'autonomia parlamentare formalmente riconosciute dalla Costituzione, si annoverano la potestà di convalida dei titoli di ammissione dei membri di Camera e Senato; l'autonomia regolamentare; l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni; le immunità penali dei componenti le Camere.

<sup>11</sup> Si tratta dell'ordinanza 11 luglio 1977 n. 356 (su cui cfr. A. M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1977, 1833 ss.) e delle ordinanze 23 marzo 1981 nn. 135 e 136 (su cui cfr. R. MORETTI in *Foro it.*, 1/1981, 971 ss.).

<sup>12</sup> [Corte cost. n. 154/1985](#), cons. in dir. § 5.1.

<sup>13</sup> [Corte cost. n. 154/1985](#), cons in dir. § 4.4.

<sup>14</sup> Le Camere procedevano, rispettivamente, ad adottare il regolamento interno degli uffici e del personale del Senato, approvato con decreto del Presidente del Senato, 1° febbraio 1988, n. 6314, ed il regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei Deputati, approvato con decreto del Presidente della Camera, 16 maggio 1988, n. 420. Si trattava, evidentemente, di due regolamenti "minori" adottati sulla base delle disposizioni dei regolamenti "maggiori", dianzi citati, (per una valutazione critica, cfr. F. G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 491 ss.). Occorre sottolineare inoltre che, nella circostanza, i due regolamenti minori portavano ad ampliare l'ambito di applicazione dell'autodichia, ricomprendendovi le controversie riguardanti atti di amministrazione concernenti terzi, quali appalti e contratti di forniture. Nel contempo la giurisprudenza della Cassazione si atteneva alla pronuncia della Consulta (cfr., a titolo esemplificativo, Cass. 27/07/2004 n. 14085, con la quale la Cassazione riteneva che la Corte d'Appello avesse correttamente dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in ordine ad una domanda di equa riparazione proposta da un dipendente del Senato, avvertendo, però, che non si potesse configurare difetto assoluto di giurisdizione), mostrando di propendere per una considerazione dell'autodichia parlamentare quale espressione di una giurisdizione speciale, tuttavia compatibile con il Titolo IV della Seconda parte della Costituzione.

e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale e costituito per legge»).

La Corte EDU, chiamata nello specifico a pronunciarsi sul carattere oggettivamente giurisdizionale dell'attività svolta dalla sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera, quale organo interno di secondo grado competente a dirimere le controversie insorte a seguito di procedure di reclutamento del personale o quelle insorte tra dipendenti e amministrazione della Camera, ha riconosciuto, con la sentenza *Savino c. Italia* del 28 aprile 2009<sup>15</sup>, la compatibilità del sistema di autodichia parlamentare italiano con i principi espressi nella Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, fissando, peraltro, alcuni punti di orientamento<sup>16</sup>.

Successivamente, la Corte costituzionale, se, con la [sentenza 9 maggio 2014, n. 120](#), coerentemente con le conclusioni cui era pervenuta nel 1985, ha continuato ad escludere che i regolamenti parlamentari possano essere fatti rientrare tra le leggi e gli atti aventi forza di legge e come tali costituire oggetto di sindacato di legittimità costituzionale, ha, tuttavia, introdotto un importante elemento di novità, ritenendo possibile, a determinate condizioni e in un ambito che non pertenga all'espletamento delle funzioni primarie, la possibilità di un sindacato, in sede di conflitto di attribuzioni, ogni qualvolta diritti fondamentali dei cittadini (dipendenti delle Camere e non), siano eventualmente lesi da norme contenute nei regolamenti parlamentari. In altri termini, la Corte si è rappresentata la situazione in cui norme non sindacabili possano costituire il presupposto di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili<sup>17</sup>. Sicché, sia pur in sede di *vindicatio potestatis*, la Consulta potrebbe esercitare, ancorché in forma indiretta, un proprio sindacato sui regolamenti parlamentari<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Sulla sentenza *Savino*, cfr. G. A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali*, in [Ambiente Diritto](#), 23 marzo 2018, 21 ss.; G. PELELLA, *La giurisdizione interna della Camera dei Deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, in *Il Parlamento della Repubblica*, Camera dei Deputati, 2013, vol I, 237 ss.; S. M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell'Uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 913 ss.; N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei Diritti dell'Uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, 397 ss.; G. MALINCONICO, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'Uomo: guida alla lettura e modifica dei regolamenti di tutela giurisdizionale*, in [federalismi.it](#), n. 22/2009; C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 1074 ss.; N. LUPO, *Sull'autodichia parlamentare: una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma facilmente (e tempestivamente) rimediabile con apposite modifiche ai regolamenti parlamentari*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2009.

<sup>16</sup> Tali punti possono essere così riassunti:

- nell'utilizzare il termine «tribunale», l'art. 6 della Convenzione non intende riferirsi esclusivamente a una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie dello Stato. Pertanto, un'autorità può essere considerata tribunale, nel senso materiale del termine, «qualora le competa di decidere, sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su una qualsiasi questione di sua competenza», potendo «riformulare completamente, in fatto e in diritto, la decisione emessa da un'autorità amministrativa», deliberando in modo obbligato sia per l'amministrazione che per i destinatari, senza che la sua pronuncia possa essere modificata da un'autorità non giudiziaria;

- non è messo in discussione il potere della Camera e di altri organi costituzionali statali di disporre di un sistema giudiziario interno e di regolamentare in maniera autonoma la tutela giurisdizionale dei propri dipendenti e i rapporti giuridici con terzi. Al riguardo gli organi giurisdizionali interni, ancorché disciplinati da regolamenti minori, sono da ritenere tribunali costituiti per legge;

- dette autorità, definibili come tribunali, debbono essere imparziali e indipendenti.

<sup>17</sup> Come ha sottolineato L. Testa, è stata sì riaffermata l'insindacabilità dei regolamenti, ma essa non ha comportato che gli stessi siano fonti puramente interne e con ciò si è inteso «chiarire che essi, pur sottratti all'area della cui legittimità costituzionale è custode la Consulta ex art.134 prima a linea Cost., non possono risolversi in una lesione, diretta o indiretta, del rispetto dei diritti fondamentali» (L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia. Brevi note su Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2014*, in [federalismi.it](#), n. 10/2014).

<sup>18</sup> Peraltro, già in precedenza alcuni Autori avevano espresso l'avviso che i regolamenti parlamentari fossero insindacabili nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, ma non in sede di conflitti di attribuzione (in tal senso, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2013, 47, secondo i quali «la Corte costituzionale, dopo aver sbarrato la via del giudizio sulle leggi, ha lasciato aperta quella del conflitto di

Le Sezioni Unite della Cassazione, a seguito della menzionata [sentenza n. 120/2014](#), individuando il *novum* che l'aveva caratterizzata rispetto alla [sentenza n. 154/1985](#) e cioè il passaggio dalla insindacabilità generalizzata dei regolamenti parlamentari alla sindacabilità relativa nella forma del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevavano, con ordinanza del 19 dicembre 2014, n. 26936, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato<sup>19</sup>, nel contempo rinnovando i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'assetto dell'autodichia in materia di controversie di lavoro del personale delle Camere (nella fattispecie considerata, del Senato) previste dalle norme *sub-regolamentari*.

Su tale conflitto, la Corte costituzionale si pronunciava con la [sentenza del 13 dicembre 2017, n. 262](#)<sup>20</sup>, confermando quale fondamento dell'autodichia l'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere, e che i relativi organi «sono chiamati a dirimere, in posizione *super partes*, controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale e i suoi dipendenti secondo moduli procedurali di carattere giurisdizionale, e dunque a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie in cui siano coinvolte le posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti»<sup>21</sup>.

In tal senso, l'autodichia costituisce il riflesso della potestà riconosciuta agli organi costituzionali di «approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti<sup>22</sup>: infatti, il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale»<sup>23</sup>. Quindi, le Camere provvedono a disciplinare, attraverso proprie fonti, il rapporto di lavoro con i rispettivi dipendenti, ma «la conseguente riserva agli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione di tali fonti non comporta una alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze e, in particolare, una lesione delle attribuzioni dell'autorità

---

attribuzione tra poteri dello Stato», e viene individuata a tal proposito quale sentenza capostipite la [sent. n. 1150/1988](#); S.M. CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 106, per il quale «non sembra potersi escludere la possibilità astratta che le norme dei regolamenti parlamentari costituiscano l'oggetto di un conflitto tra una Camera ed un altro soggetto costituzionale ai sensi dell'articolo 134 Cost.»; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, 35). Questa conclusione deriva dalla considerazione che, una volta confermata la garanzia d'indipendenza delle Camere da ogni altro potere, la medesima indipendenza non può comunque né compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili.

<sup>19</sup> Nella specie, lo strumento utilizzato è stato l'ordinanza, ritenuta, peraltro, dalla Corte atto idoneo allo scopo, pur avendo essa chiarito in precedenza che il conflitto dovesse essere sollevato con ricorso (v. [sent. n. 10/2000](#); [ordd. n. 129/2013](#), [n. 317/2013](#); [n. 161/2014](#)). A commento della citata ordinanza, cfr. C. MEOLI, *Perché è quella del conflitto la strada da percorrere (brevi riflessioni a margine di Cass. S.U. civili ord. 26934/14)* in [GiustAmm.](#), 1/2015; A. C. SORRENTINO, *La giurisdizione domestica delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2/2015. L'ordinanza della Cassazione che sollevava conflitto di attribuzione nei confronti del Senato, veniva seguita dall'ordinanza del 19 gennaio 2015 nei confronti della Presidenza della Repubblica.

<sup>20</sup> In merito all'illustrazione dei motivi di impugnazione sostenuti dalla Cassazione, v. F. G. CUTTAIA, *L'autodichia parlamentare alla prova del conflitto di attribuzione tra i poteri*, in [Astrid Rassegna](#), 28/07/2016; 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.

<sup>21</sup> [Corte cost. n. 262/2017](#), cons. in dir. §7.4. In precedenza, [Corte cost., 12/10/2017, n. 213](#) aveva riconosciuto gli organi di autodichia (nel caso specifico la Commissione giurisdizionale per il personale delle Camere) quali giudici e, in quanto tali, competenti a sollevare l'incidente di costituzionalità, come giudici *a quo*, ai sensi dell'art. 1, l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23, l. 11 marzo 1953, n. 87 (al riguardo, sugli organi di autodichia come giudici *a quibus*, pur in carenza di una loro natura giurisdizionale, cfr. 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 questa [Rivista](#), 2018/I, 30 ss.).

<sup>22</sup> La Corte ha, altresì, posto in rilievo la circostanza che l'autonomia degli organi costituzionali 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»: [Corte cost., n. 262/2017](#), cons. in dir. §7. Tale asserzione è stata ripresa da [Corte cost. n. 129/1981](#), la quale aveva escluso che non spettasse alla Corte dei conti il potere di sottoporre a giudizio di conto i tesoriери della Presidenza della Repubblica, della Camera dei Deputati e del Senato.

<sup>23</sup> [Corte cost., n. 262/2017](#), cons. in dir. §7.2.

giudiziaria ricorrente»<sup>24</sup>, in quanto «il 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»<sup>25</sup>. Del resto, «ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire»<sup>26</sup>. Posto, quindi, che il giudizio non potrà che vertere sulla esplicazione della potestà di autodichia che si sia concretizzata in una lesione delle attribuzioni del potere giudiziario, la lesione medesima dovrà derivare esclusivamente da una rilevata omessa tutela delle posizioni giuridiche dei dipendenti (nelle controversie che li oppongano all'organo costituzionale), causata dalla mancata istituzione di organi interni operanti in posizione *super partes*, dotati quindi di indipendenza e imparzialità, o dalla mancata predisposizione di moduli procedurali di carattere giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio<sup>27</sup>. Sulla scorta delle chiare statuizioni formulate dalla Corte costituzionale, le sezioni unite della Cassazione sono pervenute alla conclusione che l'autonomia delle Camere investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi” e che l'autonomia medesima non si esaurisce nella normazione ma comprende anche il momento applicativo delle norme stesse<sup>28</sup>. Il che è sembrato implicare l'esclusione alla radice della possibilità per gli organi di autodichia delle Camere di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale qualsiasi questione attinente alla legittimità della loro potestà se non, esclusivamente, sotto il profilo di una *vindicatio potestatis* a proprio favore rispetto ad altri poteri dello Stato.

3. *La definizione del perimetro dell'autodichia parlamentare attraverso gli interventi della Corte di Cassazione successivi alle sentenze della Corte costituzionale [nn. 120/2014](#) e [262/2017](#).*

3.1. *L'esclusione dalla giustizia domestica per i terzi non dipendenti.*

---

<sup>24</sup>*Ibidem*, cons. in dir. §7.3. Sotto tale profilo l'autodichia rappresenta un mero completamento dell'autonomia normativa (in tal senso, cfr. M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur.cost.*, 2017, 2841). Secondo A. LO CALZO, la Corte è apparsa «ricavare la legittimazione della giustizia domestica come conseguenze logico-razionale dell'esistenza di una sfera di autonomia normativa costituzionalmente incompressibile» (A. LO CALZO, *Il nuovo “perimetro” dell'autodichia degli organi costituzionali. Recenti tendenze della giustizia domestica dopo la svolta delle sentenze della Corte costituzionale n. 120/2014 e n. 262/2017*, in *PA Persona e Amministrazione*, 10/10/2022, 469).

<sup>25</sup> *Ibidem*, cons. in dir. §7.3.

<sup>26</sup> *Ibidem*, cons. in dir. §7.3.

<sup>27</sup> Non si può, tuttavia, sottacere la circostanza per cui non sarebbe stata definita con chiarezza la natura degli organi di autodichia. Anzi, secondo N. LUPO, permane al riguardo una situazione di ambiguità in quanto essi «devono qualificarsi come giudici ai sensi dell'art. 6 della CEDU, e altresì come giudici *a quibus* ai fini del promovimento di questioni di legittimità costituzionale, ma non sono da qualificarsi come giudici speciali ai sensi dell'art. 102, comma 2, Cost., né come giudici ai fini della ricorribilità in Cassazione per violazione di legge ex art. 111, settimo comma, Cost.» (N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, cit., 4). Secondo R. DICKMANN, invece, con riferimento anche a [Corte cost. n. 213/2017](#) cit., è stata «superata ogni questione circa la Natura autenticamente giurisdizionale, ancorché non speciale, degli organi di autodichia» (R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 11). Resta il fatto che, secondo la Corte costituzionale, non sarebbe «neppure configurabile – come richiesto in via subordinata dalla ricorrente – il ricorso ex art. 111, comma 7, Cost.» ([Corte cost. n. 262/2017](#), cons. in dir. §7.4). In proposito, è da ritenere che la funzione giurisdizionale sia svolta dagli organi di autodichia solo in senso materiale, trattandosi di organi interni non appartenenti alla organizzazione giudiziaria. Infatti, secondo L. BRUNETTI, nel caso in cui si riconoscesse alla funzione di autodichia piena natura giurisdizionale, sarebbe logico dedurre che tali organi siano, «a tutti gli effetti, dei veri e propri giudici speciali, con giurisdizione piena ed esclusiva: in tal caso difficile sarebbe sottrarre le loro decisioni (che non a caso i regolamenti camerati denominano “sentenze”) al ricorso per Cassazione, ex art. 111 Cost.» (L. BRUNETTI, *Il “Contributo di solidarietà” sulle pensioni degli ex dipendenti della Camera non viola l'autonomia dell'organo*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 29/10/2017, 2).

<sup>28</sup> In tal senso, Cass. sez. un. 12 maggio 2022, n. 15236 (su cui v. *infra*).

Come sottolineato in dottrina, la sussistenza del legame tra autonomia normativa e autodichia ha condotto «la Corte alla formulazione di un significativo, ma altresì problematico, *obiter* inerente l'autodichia per i *terzi* non dipendenti»<sup>29</sup>. Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale [n. 262/2017](#), per cui «se è consentito agli organi costituzionali di disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali)»<sup>30</sup>, le quali, pertanto, non potranno essere sottratte alla giurisdizione comune<sup>31</sup>.

La giurisprudenza amministrativa si è attenuta a tale precisa indicazione della Corte costituzionale. In particolare, il Consiglio di Stato, con la sentenza 31 maggio 2021, n. 4150, ha rivendicato alla giurisdizione amministrativa la competenza a decidere in ordine a questioni relative ad atti di amministrazione delle Camere che coinvolgano soggetti da esse non dipendenti. Ciò, in virtù non già di una disapplicazione delle disposizioni regolamentari delle Camere, quanto in base alla rigorosa interpretazione letterale e funzionale da dare alle medesime disposizioni<sup>32</sup>.

Tale interpretazione ha trovato autorevole conferma da parte delle Sezioni Unite della Cassazione, pronunciate con la già citata sentenza n. 15236/ 2022.

La Suprema Corte, infatti, nell'escludere che la decisione del giudice (ordinario o amministrativo) possa avere efficacia disapplicativa del regolamento parlamentare, riconosce al giudice medesimo di utilizzare i propri poteri interpretativi al fine di stabilire se una questione si collochi al di fuori del perimetro dell'autodichia, rimanendo in questo caso salva la possibilità per le Camere di promuovere eventualmente il conflitto costituzionale di attribuzione. In tal modo, la

---

<sup>29</sup> A. LO CALZO, *Il nuovo "perimetro" dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 469.

<sup>30</sup> [Corte cost. 262/2017](#), cons. in dir. §7.2.

<sup>31</sup> La Corte, peraltro, non ha escluso tassativamente la possibilità che le Camere attraggano in autodichia rapporti con i terzi non riconducibili alla «linea di principio» affermata nell'*obiter*. Sul punto, in senso conforme, cfr. A. LO CALZO, *Il nuovo "perimetro" dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 475; G. A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia*, cit., 20. Per una critica al contenuto dell'*obiter* in merito ad una non precisa definizione di «terzo», 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](#), 3/2018, 5 ss.

<sup>32</sup> Nello specifico, il Consiglio di Stato ha osservato che «le norme del Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera dei Deputati (articoli 39 e ss.), dettate in materia di contratti, non essendo espressione della ridetta autonomia normativa costituzionalmente fondata, non giustificano l'attrazione della controversia nell'ambito della cognizione dell'organo di autodichia» (Cons. Stato, 31 maggio 2021, n. 4150, cons. in dir. §7.5). Il Consiglio di Stato era stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso, proposto da un privato che era stato escluso dalla gara su un appalto indetta dall'amministrazione della Camera dei Deputati, nei confronti della sentenza del TAR Lazio 24 aprile 2020, n. 4183, la quale, pur avendo respinto l'eccezione del difetto di giurisdizione formulata dalla Camera dei Deputati, aveva dato comunque ragione a quest'ultima nel merito (per un commento alla sentenza del TAR Lazio si rinvia a E. M. SANTORI, *Sulla giurisdizione del giudice amministrativo relativa ad una procedura di gara indetta dalla Camera dei deputati*, in [Foro Amm.](#) 4/2020, 644 ss. Già in precedenza, comunque, il TAR Lazio si era pronunciato, in un caso di appalto da parte del Senato della Repubblica, affermando la propria giurisdizione richiamando la sentenza della Corte cost. 262/2017). A seguito del ricorso al Consiglio di Stato, la Camera riproponeva l'eccezione di difetto di giurisdizione, anch'essa respinta dal supremo organo di giustizia amministrativa, il quale, però, nel merito, ribaltava la sentenza del Tar (per un commento alla sentenza del Consiglio di Stato, si rinvia a T. IANNUZZI, *La Corte costituzionale e il "giudice naturale" della Autodichia. Nota alla sentenza della Quinta Sezione del Consiglio di Stato n. 4150 del 1° maggio 2021*, in [federalismi.it](#), 28/2021, 58 ss.). Da qui il ricorso della Camera alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost., denunciando il difetto assoluto di giurisdizione in base al rilievo che la controversia sarebbe stata da attribuire agli organi di autodichia della Camera dei Deputati. La Suprema Corte ha deciso con la sentenza n. 15236/2022, rigettando il ricorso, dopo aver stabilito che «la cognizione della controversia sorta a seguito dell'esclusione dalla gara del concorrente la cui offerta sia stata ritenuta anomala in sede di verifica di congruità, spetta, non agli organi di autodichia, ma alla giurisdizione comune, secondo la *grande regola* dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e le situazioni giuridiche soggettive» (cons. in dir. §15).

Cassazione ha definito uno *standard* di giudizio sull'autodichia, chiarendo che il giudice, soltanto ove ritenga di trovarsi di fronte ad un'ipotesi di giustizia domestica delle Camere, «avrà l'onere, in alternativa alla chiusura in rito del processo, di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, per lamentare la lesione concreta dell'attribuzione costituzionale di apprestare tutela alle situazioni soggettive davanti a lui azionate. Diversamente, se il giudice esclude che la fattispecie controversa sia suscumbibile nel perimetro della norma regolamentare che prevede l'autodichia, incombe alla Camera dei Deputati [o, a seconda dei casi, al Senato della Repubblica] l'iniziativa di promuovere il conflitto costituzionale di attribuzione»<sup>33</sup>; dovendosi al più volte citato *obiter* riconoscere «un valore non soltanto esemplificativo, ma anche orientativo, perché concorre, in una logica di bilanciamento, ad individuare il confine tra attribuzioni in un equilibrio sistemico, determinando il perimetro dell'ambito garantito degli organi costituzionali, al di fuori del quale si espande la normale funzione giurisdizionale dei diritti»<sup>34</sup>.

La pronuncia della Cassazione, chiarendo la portata precettiva dell'*obiter* del 2017 e riducendo, attraverso l'affermazione dei poteri interpretativi del giudice, le stesse possibilità di proporre conflitti di attribuzione, la cui sollevazione sembra rimessa, a questo punto, nella sostanza, alle Camere, ha sostanzialmente delimitato l'ambito della giustizia domestica alla definizione delle questioni riguardanti i dipendenti delle Camere e, tutt'al più, coloro che stabiliscono con esse un rapporto di servizio.

### 3.2. La riconducibilità all'autodichia parlamentare delle questioni riguardanti le condizioni di attribuzione e la misura degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari.

In precedenza, la Corte di Cassazione era intervenuta in sede di regolamento preventivo di giurisdizione in relazione a due delibere dei competenti organi delle amministrazioni delle Camere aventi ad oggetto la riforma retroattiva dei trattamenti pensionistici per gli *ex* parlamentari<sup>35</sup>.

In particolare, le Sezioni Unite della Cassazione si sono pronunciate con le [ordinanze nn. 18265 e 18266](#), entrambe dell'8 luglio 2019, attraverso le quali è stato stabilito che «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»<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Cass. Sez. Un. n. 15236/2022, cons. in dir. §5.2. Come osservato in dottrina, la Cassazione ha così fornito «delle vere e proprie istruzioni impartite a tutti i giudici allorché si trovino al cospetto dell'eccezione di autodichia» (L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di cassazione*, in [Diritti Comparati](#), 20/07/2022, 5).

<sup>34</sup> Cass. Sez. Un. n. 15236/2022, cons. in dir. §10. A parere di A. Lo Calzo, la Corte di Cassazione ha compiuto «un notevole sforzo argomentativo della portata vincolante dell'*obiter*, scegliendo sicuramente la via più tortuosa, quella dei poteri interpretativi del giudice» (A. LO CALZO, *Il nuovo "perimetro" dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 482).

<sup>35</sup> Si tratta della [delibera del Consiglio di Presidenza del Senato n. 6/2018](#), già in precedenza citata, e della delibera dell'Ufficio di presidenza della Camera n. 14 del 12 luglio 2018. Sulle due delibere alcuni *ex* parlamentari producevano ricorsi dinanzi agli organi di autodichia di Camera e Senato e, nel contempo, promuovevano ricorso alla Corte di Cassazione per il regolamento preventivo di giurisdizione con l'intento di far dichiarare la sussistenza della giurisdizione comune in luogo di quella domestica. Per le relative questioni, si rinvia a V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2020; G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento "maggiore" e regolamenti "minori", in ordine alla deliberazioni n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 9/2019; L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rassegna Parlamentare*, 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](#), 3/2018; 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.

<sup>36</sup> Cass. Sez. Un. ord., nn. 18265 e 18266/2019. Per una valutazione critica del loro contenuto, cfr. S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in [Diritti comparati](#), 25/07/2019; E. RINALDI, [Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi](#)

Alla base delle due decisioni c'è stata la considerazione che i parlamentari non possano essere considerati soggetti terzi, stante la stretta correlazione sussistente tra l'indennità (percepita durante il mandato) e il vitalizio (da percepire scaduto il mandato)<sup>37</sup>.

La Cassazione ha altresì chiarito che eventuali violazioni di diritti fondamentali ed eventuali dubbi di legittimità costituzionale delle norme di legge «cui i regolamenti parlamentari e le fonti di autonomia in genere fanno rinvio che rilevino per la decisione della controversia», possono essere evidenziati anche dinanzi agli organi di autodichia<sup>38</sup>, i quali, pertanto, sono abilitati a sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale.

#### *4. Il problema della sindacabilità sul piano della legittimità costituzionale dei c.d. regolamenti minori e delle delibere interne di Camera e Senato.*

Il Consiglio di garanzia del Senato, nel sollevare questione di legittimità costituzionale anche nei confronti della [delibera n. 6/2018 del Consiglio di Presidenza del Senato](#), ha ritenuto che i regolamenti c.d. minori, quando siano idonei ad incidere su diritti dei privati, dovrebbero essere riconosciuti quali «atti aventi forza di legge» e perciò estranei all'area dell'assoluta sovranità ed indipendenza del Parlamento, e quindi diversi da quelli sottratti alla insindacabilità della Corte costituzionale in ragione del principio di separazione dei poteri.

L'iniziativa assunta dal Consiglio di garanzia del Senato è apparsa fin da subito del tutto non in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, come già ricordato<sup>39</sup>, nel riaffermare l'autonomia normativa delle Camere, volta a disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti ha riconosciuto che detta autonomia non si esaurisce nella normazione, ma comprende anche coerentemente il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza, senza distinguere tra regolamenti maggiori, minori, delibere.

Peraltro, prima che venisse proposta l'anzidetta questione di legittimità costituzionale, anche il Consiglio di Stato, richiesto di un parere dal Consiglio di Presidenza del Senato in ordine alla praticabilità di disporre, con propria delibera, la riforma retroattiva dei trattamenti pensionistici per gli *ex* parlamentari, si era espresso in senso favorevole circa l'idoneità della fonte regolamentare a disciplinare la materia dei c.d. vitalizi<sup>40</sup>.

Nello specifico, il Consiglio di Stato aveva precisato che i regolamenti c.d. maggiori (cioè quelli che le Camere sono tenuti ad adottare, a maggioranza assoluta dei propri componenti, ai sensi degli artt. 64, comma 1, e 72, comma 1, e 2 Cost.) prevedono l'adozione (da parte del Consiglio di

---

[dell'antipolitica: tra volontà di "fare giustizia" dei privilegi dei parlamentari, ingiustificate disparità di trattamento e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti](#), in questa [Rivista](#), 2019/III, 454-455 ss.. In particolare, quest'ultima sottolinea che «in entrambe le pronunce la Corte di Cassazione non semplicemente rinuncia ad esprimere qualunque dubbio sul fondamento costituzionale dell'autodichia ma, diversamente dal passato, aderisce integralmente alle conclusioni raggiunte dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale», pur dovendo rilevare «l'insoddisfazione suscitata da tali pronunce». Su un versante differente si pone invece R. Dickmann, il quale mette in risalto che la Cassazione ha riconosciuto che i collegi di autodichia «sono in posizione di indipendenza ed imparzialità e svolgono funzioni oggettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie ad essi deferite» e precisando altresì che la Cassazione, aderendo alle indicazioni della Corte costituzionale, non ha ravvisato «anomalie dal punto di vista del rispetto della "grande regola" del diritto al giudice» (R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di delibazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della "grande regola" del diritto al giudice (a margine di Corte di cassazione S.U. ordinanze 8 luglio 2019 n. 18265 e n. 18266)*, in [federalismi.it](#), 17/07/2019, 5-6.

<sup>37</sup> Secondo la Cassazione, «il c.d. vitalizio rappresenta la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato – sebbene esso non trovi specifica menzione nella Costituzione, a differenza dell'indennità prevista nell'art. 69 Cost. → (Cass. sez. un. ord. 18265/2019).

<sup>38</sup> Cass. sez. un., ord. 18265/2019.

<sup>39</sup> *Supra* alla nota 22.

<sup>40</sup> [Parere Cons. Stato 26 luglio 2018, n. 2016](#), primo quesito.

Presidenza del Senato e dell'Ufficio di Presidenza della Camera) di «norme di rango parimenti regolamentare (regolamenti c.d. minori o derivati), ordinariamente intese – non ostandovi una riserva assoluta di legge – alla auto-normazione di vari profili complessivamente attinenti all'organizzazione e al funzionamento di ciascuna Camera, ed ai quali rimonta il c.d. diritto parlamentare amministrativo»<sup>41</sup>.

D'altra parte, giova osservare che in tema di vitalizi e, a partire dal 2012, del sistema previdenziale su base contributiva per gli *ex* parlamentari, sono intervenuti sempre regolamenti minori<sup>42</sup>.

Ebbene, nonostante sia il Consiglio di Stato (con il parere del 2018), sia la Cassazione (con le due ordinanze del 2019), pur restringendo il perimetro dell'autodichia parlamentare alle questioni attinenti ai soli dipendenti (con esclusione dunque dei terzi), avessero ricompreso nell'autonomia normativa delle Camere i c.d. regolamenti minori e le delibere emanate dai rispettivi organi di amministrazione (peraltro conformemente a quanto statuito dalla giurisprudenza costituzionale in materia), il Consiglio di Garanzia del Senato ha ritenuto di dover comunque sollevare la questione di legittimità costituzionale, auspicando, in proposito, «una soluzione definitiva e non equivoca»<sup>43</sup>.

La Corte costituzionale ha dichiarato la questione inammissibile, precisando che «anche i regolamenti parlamentari 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»<sup>44</sup>. Secondo la Corte, inoltre, quanto ritenuto valido per i regolamenti maggiori, che, se pure inscrivibili tra le fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, non sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge, vale a maggior ragione con riguardo ai regolamenti minori, che «trovano in quelli maggiori la propria fonte di legittimazione»<sup>45</sup>.

La circostanza, peraltro, non esclude, sempre a parere della Corte, che l'adozione di norme volte a dettare una disciplina sugli emolumenti dovuti all'*ex* parlamentare al termine dell'incarico elettivo possa essere rimessa ad una fonte legislativa (situazione, questa, che garantirebbe la conseguente scrutinabilità da parte della Corte costituzionale sull'atto normativo adottato) sulla base di una scelta *lato sensu* politica rimessa al Parlamento<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> [Parere Cons. Stato n. 2016/2018](#), primo quesito §2.

<sup>42</sup> Sul punto cfr. R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto*, cit., 33 ss.

<sup>43</sup> [Corte cost., n. 237/2022](#), cons. in fatto §1.3.

<sup>44</sup> *Ibidem*, cons. in dir.§5.2.1.

<sup>45</sup> *Ibidem*, cons. in dir.§5.2.2.

<sup>46</sup> Questo aspetto, con riferimento proprio alla materia dei trattamenti economico post-mandato dei parlamentari, è stato esaminato nel corso delle audizioni svoltesi in Commissione Affari Costituzionali del Senato nel 2017, avente ad oggetto il ddl n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi). Al riguardo, N. Lupo ha fornito una lettura dell'«intarsio» tra legge e regolamento parlamentare, chiarendo la *ratio* sottesa alla scelta da operare, nel senso che «in linea tendenziale, la legge è più adatta allorché si vogliono *aprire* i procedimenti parlamentari agli altri organi costituzionali o ad altri soggetti, con norme che più efficacemente riescono a vincolarli nei tempi e nei modi; o anche laddove si tratti di assicurare un coordinamento tra i due rami del Parlamento. Al contrario, i regolamenti di Camera e Senato tendono ad essere competenti quando il Parlamento – anzi, ciascuna Camera – preferisce fare tutto da sé, configurando procedimenti che tendenzialmente si esauriscono al suo interno (pur originando atti che poi hanno efficacia nell'ordinamento giuridico generale)» (N. LUPO, *Testo dell'Audizione resa l'11 ottobre 2017 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, 260. G. AZZARITI, ha posto in risalto come l'eventuale passaggio dalla fonte regolamentare a quella legislativa in materia di diritti e *status* dei parlamentari anche dopo avere terminato il mandato, potrebbe comportare il rischio di «una cessione del monopolio parlamentare in materia», ove si consideri che «una volta ammessa la regolamentazione per via legislativa, non può escludersi che essa venga espressa anche dall'altro soggetto che può adottare atti aventi la medesima forza: il Governo, tramite decretazione d'urgenza» (*Audizione*, cit., resa il 28 settembre 2017, *ibidem*, 90). Secondo M. BELLETTI, «la legge, lungi dal costituire una garanzia, sarebbe la via per consentire reciproche interferenze tra le due Assemblee» (*Audizione*, cit., resa il 28 settembre 2017, *ibidem*, 94). In senso contrario si è espressa G. CERRINA FERONI, secondo la quale il principio di autonomia del Parlamento, giustificato dalla necessità di salvaguardare valori e interessi legati al funzionamento delle due Camere e alla tutela della loro indipendenza, non sarebbe intaccato dalla previsione per legge di una riduzione degli emolumenti per gli *ex* parlamentari, in quanto il relativo provvedimento legislativo riguarderebbe la situazione patrimoniale di soggetti ormai

### 5. Osservazioni conclusive.

Al di là delle valutazioni di merito concernenti la rideterminazione degli assegni vitalizi e dei trattamenti previdenziali degli *ex* parlamentari, la [sentenza della Corte costituzionale n. 237/2022](#) ha stabilito un definitivo punto fermo (peraltro desumibile implicitamente dalle precedenti pronunce) in materia di autodichia parlamentare, dissolvendo qualsiasi dubbio in merito alla riconducibilità dei regolamenti parlamentari minori all'autonomia normativa accordata dalla Costituzione alle Camere e, in quanto tali, non sottoponibili allo scrutinio di legittimità costituzionale da parte della Consulta in sede di giudizio incidentale.

L'ambito della potestà di autodichia rimane così, sul piano formale, definitivamente tracciato, mentre, sul piano sostanziale, grazie agli apporti delle Sezioni Unite della Cassazione e del Consiglio di Stato, appare evidente come esso debba essere circoscritto esclusivamente a questioni involgenti soggetti legati (anche potenzialmente, ad es. durante l'espletamento di procedure concorsuali) all'amministrazione delle Camere da un rapporto di lavoro dipendente o quantomeno di servizio (ai quali non sono quindi assimilabili, ad es., il rapporto contrattuale derivante da un appalto e strumenti negoziali similari).

Sotto questo profilo appaiono maturi i tempi perché le Camere pongano mano alla modifica dei rispettivi regolamenti, adeguandoli «alle indicazioni del Giudice costituzionale, avallate dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione»<sup>47</sup>.

---

estranei alle Camere; inoltre «avverso una legge formale questi soggetti potrebbero azionare, ove lo ritenessero opportuno, giudizi di legittimità costituzionale: facoltà che invece non sarebbe azionabile laddove la disciplina venisse regolata con Regolamento» (*Audizione*, cit., resa il 4 ottobre 2017, *ibidem*, 119); in senso analogo, cfr. G. CAZZOLA (*Audizione*, cit., resa il 28 settembre 2017, *ibidem*, 245). Anche M. LUCIANI, pur affermando la possibilità di una «sovrapposizione tra legge e regolamento», osserva che «per tutto quanto regolato dalla legge è sempre possibile quantomeno un'azione di accertamento del diritto dei soggetti che se ne ritengono lesi, azione che porta all'introduzione di un giudizio nel corso del quale è ben possibile sollevare una questione di legittimità costituzionale» (*Audizione*, cit., resa il 26 settembre 2017, *ibidem*, 125-126).

<sup>47</sup> L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 7.