

**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***

di Giuseppe Lauricella **
(23 settembre 2019)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il regolamento parlamentare ("maggiore") nella *ratio* dell'art. 64, comma 1, della Costituzione. - 3. La giurisprudenza della Corte costituzionale sui Regolamenti parlamentari. - 3.1. La sentenza n. 9 del 1959. - 3.2. La sentenza n. 154 del 1985. - 3.3. Le ordinanze n. 444 e 445 del 1993. - 3.4. La sentenza n. 120 del 2014. - 3.5. Le sentenze n. 213 e 262 del 2017. - 4. La materia del regolamento parlamentare "maggiore" e la materia del regolamento parlamentare "minore" sul "Trattamento previdenziale dei deputati". - 5. Il sistema previdenziale dei parlamentari tra regolamento parlamentare, proposta di legge "Richetti ed altri" e delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 14 del 2018. - 6. Una lettura "letterale e stringente" del regolamento "maggiore" e del regolamento "minore" può condurre ad una possibile diversa considerazione?

1. Premessa

Il tema relativo ai regolamenti parlamentari ha sempre costituito un motivo di dibattito, spesso articolato in contrapposizioni dottrinarie, e che ha trovato un costante riscontro nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, almeno fino ad oggi, ha continuato coerentemente ad affermare la specificità della fonte giuridica, riconosciuta espressamente dalla Costituzione.

La deliberazione n. 14/2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ha, senz'altro, riaperto la questione in ordine a quale strumento normativo debba essere adottato in materia di trattamento previdenziale dei deputati, atteso che, nella precedente XVII legislatura la materia, fino ad allora sempre disciplinata da un regolamento "minore", era stata trattata e approvata (solo alla Camera) con il normale procedimento di formazione della legge.

Dunque, ci troviamo di fronte a tre vie, diverse, attraverso le quali il legislatore ha affrontato e regolato la materia: il regolamento "minore", la proposta di legge e la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza.

Questione che con il presente lavoro si intende affrontare, per cercare di comprendere se e quali strumenti e procedure fino ad oggi adottate siano effettivamente coerenti al dettato costituzionale, o se, pur mantenendo l'esigenza di adottare il regolamento minore, questo, a differenza di quanto fin qui avvenuto, debba o meno essere legittimato dal regolamento parlamentare "maggiore".

D'altra parte, la situazione che si è creata pone in evidente contrasto gli strumenti che si sono adottati, i quali, nella sostanza, negano reciprocamente la legittimità (o la forza) degli altri.

Fin dall'origine, la materia relativa al trattamento previdenziale dei parlamentari (fino al 2012 rappresentato dal vitalizio) è sempre stata affrontata e disciplinata con regolamento "minore", ovvero da un atto di natura parlamentare in quanto adottato dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (al Senato, Consiglio di Presidenza), che comunque, proprio per la sua natura, non passa attraverso l'approvazione dell'Aula,

* Scritto sottoposto a *referee*.

come invece avviene sia per la formazione della legge ordinaria, sia per l'approvazione del regolamento parlamentare "maggiore".

Quindi, con la scelta di disciplinare la materia del vitalizio (oggi trattamento previdenziale) con regolamento minore si è evidentemente voluto, fin dall'origine, rendere la materia più "protetta" e più semplice nella procedura, evitandone l'adozione attraverso la modifica del regolamento parlamentare principale, dotato, peraltro, di una maggiore forza passiva, attesa la riserva assoluta costituzionalmente prevista e riconosciuta.

Il paradosso che ne scaturisce è che la scelta di uno strumento più elastico e meno resistente sul piano della forza passiva, che era stato voluto per poter più facilmente plasmare la disciplina alle esigenze dei parlamentari, si è rivelata una via che ha consentito, con una certa facilità, di incidere retroattivamente anche sul calcolo dei vitalizi (pre 2012), con metodo contributivo, con una deliberazione dell'Ufficio di Presidenza che - di fatto - non modifica le norme del regolamento minore ma lo integra e ne definisce l'applicazione.

Per cui, al di là del merito della questione vitalizi, quel che con il presente lavoro si intende comprendere è se, comunque, la legittimazione del regolamento maggiore debba essere essenziale anche nell'adozione o nella modifica dei regolamenti minori.

2. Il regolamento parlamentare ("maggiore") nella ratio dell'art. 64, comma 1, della Costituzione

L'articolo 64 della Costituzione, al comma 1, prevede che "ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti".¹

Sulla base di tale norma, si sono definiti alcuni conseguenti principi, quale l'autonomia regolamentare, la natura giuridica e la c.d. "giustiziabilità"² dei regolamenti parlamentari, oltre alla loro collocazione nel sistema delle fonti del diritto.

Tutti principi che, a loro volta, hanno determinato la produzione di procedure, norme e pronunce giurisprudenziali, che ne hanno definito l'ambito applicativo.

Sono, comunque, aspetti che finiscono per collegarsi fra loro, per darci una rappresentazione tipica dell'atto.

Il regolamento parlamentare, dunque, è espressione dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione a ciascuna Camera, attraverso la quale se ne definisce specificamente l'organizzazione e il funzionamento, il procedimento per la formazione delle leggi, le procedure di controllo, di indirizzo e di informazione.³

Origine di tale forte autonomia è la scelta di affidare l'adozione del regolamento a

1 La questione relativa ai regolamenti parlamentari ha da sempre rappresentato un tema di interesse della dottrina costituzionalistica, oltre che della giurisprudenza della Corte costituzionale. Tra i vari e primi riferimenti, si vedano: S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in ID., *Scritti minori*, Milano, 1950, p. 213 ss.; V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 775 ss.; P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 240 ss; S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui agli art. 134 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1111 ss; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1969, p. 197 ss.; S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1411 ss.; A.A. CERVATI, *Art. 72*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, I, Bologna-Roma, 1985, p. 108 ss.; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986; A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione. Le Camere (Art. 64-69)*, II, Bologna-Roma, 1986, p. 1 ss.; G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur.*, Roma, XXVI, 1991.

2 In questo specifico senso, vedi V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Seconda ed., all'art. 64 Cost., punto VI, p. 64 e ss.

ciascuna Camera, qualificandone la maggioranza (assoluta dei componenti) che ne legittima l'approvazione o la modifica.

Autonomia che si manifesta anche nella riserva assoluta riconosciuta al regolamento parlamentare, nel senso che soltanto "ciascuna Camera" può adottare o modificare il proprio regolamento, con la procedura di approvazione "a maggioranza assoluta" dei relativi componenti.

Il procedimento di adozione o di modifica del regolamento parlamentare è previsto all'art. 16 (al Capo IV, "*Delle Giunte*") del regolamento della Camera dei deputati e all'art. 167 (Approvazione del Regolamento e delle sue modificazioni) del regolamento del Senato della Repubblica (al Capo XXIV - "*Della approvazione e delle sue modificazioni*").

Va rilevato che, mentre il regolamento della Camera, al comma 4) dell'art. 16, fa espresso richiamo all'art. 64 della Costituzione ("Il testo della Giunta è approvato a maggioranza assoluta dei componenti la Camera, a norma dell'art. 64 della Costituzione"), l'art. 167 lo dà per implicito, limitandosi ad indicare, al comma 1, come già premesso nella norma della Costituzione, che "il Senato adotta il suo Regolamento a maggioranza assoluta dei componenti".

D'altro canto e in ogni caso, entrambe le fonti (regolamenti parlamentari) sono atti chiamati ad integrare ed attuare le norme della Costituzione, nella parte che riguarda, appunto, il Parlamento e, più precisamente, le due (autonome) Camere legislative.

Dunque, la scelta della diversa e distinta disciplina regolamentare è, certamente, uno degli effetti del tipo di bicameralismo ("perfetto" o "simmetrico") adottato in Italia, in cui le due Camere, pur nella loro autonomia, hanno le stesse competenze e gli stessi poteri e svolgono collettivamente la funzione legislativa. Ciò implica che, ordinariamente, una proposta di legge (o disegno di legge) non diverrà mai legge se non si afferma la coincidenza della volontà delle due Camere. Diversamente, dunque, da quanto è richiesto per l'adozione o la modificazione di un regolamento parlamentare, che deve essere approvato distintamente e autonomamente da ciascuna Camera, fino ad ammettere una differente disciplina, nei limiti dei principi costituzionali.

Tale previsione, oltre ad affermare l'autonomia di ciascun ramo del Parlamento, caratterizza l'atto stesso, che, nel rapporto con le altre fonti del diritto (e in particolare con la legge ordinaria), può essere individuato o prevalere in sede di applicazione in base al criterio della competenza, che - potremmo dire - suggella la "riserva" riconosciuta costituzionalmente.⁴ Criterio della competenza che per i regolamenti parlamentari diviene il

3 Sul tema dei regolamenti parlamentari, va ricordata, rispetto agli Autori della nota 1, la dottrina più recente, in particolare: A.A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, cap. 1; T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in ID. *Opere*, II, Milano 2000, p. 85 ss.; L. CASSETTI, *I Regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Le Camere nei conflitti* (a cura di G. Azzariti), Torino, 2002, p.139 ss.; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, cap. I e II (di T. Martines e G. Silvestri); L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006,; N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia Giuridica de il Sole 24 ore*, Milano, 2007, XIII, p. 214 ss.; R. CERRETO, *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, a cura di R. DICKMANN e S. STAIANO, Milano, 2008, p. 25 ss.; V. DI CILOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, cap. II; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Milano, 2015; R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2018, in partic. cap. II.

4 Fin dall'origine, la questione sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari è stata oggetto di dibattito, su due opposte posizioni: da una parte, la tesi del regolamento parlamentare quale fonte interna e, dall'altra la tesi del regolamento parlamentare quale fonte del diritto. Quest'ultima è la posizione poi assunta dalla giurisprudenza costituzionale. Su tale riconoscimento, di rilievo è la tesi di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Padova, 1993, in partic., p. 160 e 234, in cui qualifica i regolamenti parlamentari come fonti del diritto oggettivo con competenza riservata e separata. La natura giuridica dei regolamenti parlamentari quali fonti del diritto è stata sempre ribadita dalla giurisprudenza della Corte cost., come nella sentenza n. 120/2014, dove afferma che "Se tuttavia, ora come allora, la ratio dell'insindacabilità dei

criterio di riferimento per la loro applicazione, nel rapporto con le altre fonti, superando la rappresentazione piramidale, inconciliabile con la natura autonoma, costituzionalmente riconosciuta e garantita.

Infatti, la stessa Corte costituzionale ha affermato che "nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire".⁵

In altri termini, nessuna legge ordinaria, seppure atto collettivamente adottato e dotato di forza giuridica per antonomasia, potrà mai disciplinare la materia "parlamentare" che la Costituzione riserva ed affida esclusivamente al regolamento adottato da ciascuna Camera.

Ciò non vuol dire che il regolamento sia "gerarchicamente" superiore alla legge ordinaria, ma, semmai, che la materia parlamentare gode di una sfera di competenza riservata all'atto regolamentare di ciascuna Camera.

Dunque, sul piano del rapporto tra regolamento parlamentare e legge ordinaria, rimane una netta distinzione anche sotto il profilo del rispettivo giudizio di legittimità, atteso che i regolamenti parlamentari - com'è noto ed ulteriormente ribadito dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 120/2014 - "non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. - vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» - che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte".

Va, pertanto, sottolineato che i regolamenti parlamentari - riferendoci, in questo caso, esclusivamente ai regolamenti parlamentari c.d. "maggiori" - non sono classificabili né tra gli atti amministrativi tipici, né - come visto ora - tra le fonti primarie con forza di legge, ma sono atti normativi, con efficacia esterna, che, in coerenza con la loro natura e autonomia, non possono essere oggetto del sindacato di legittimità del giudice amministrativo, né del giudice costituzionale.

Allora, rimane da chiedersi in che modo possa svolgersi il sindacato di legittimità sul regolamento parlamentare.⁶

Un interrogativo che si impone, atteso che, in sostanza, non è previsto - o, meglio, non si riscontra tra le possibili procedure - un sindacato giurisdizionale nei confronti del regolamento parlamentare, proprio perché implicitamente "evitato" dallo stesso

regolamenti parlamentari è costituita - sul piano sistematico - dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi 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".

⁵ Così, Corte costituzionale., sentenza n. 120 del 9 maggio 2014. In partic., nella parte in diritto, al punto 4.2. La Corte costituzionale afferma che "l'art. 134 Cost., indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Va di conseguenza confermata la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale - nella sentenza n. 154 del 1985 e nelle successive ordinanze n. 444 e 445 del 1993 - ha escluso che essi possano essere annoverati fra gli atti aventi forza di legge".

⁶ Secondo una vecchia concezione, che rimane ancor oggi - almeno nel principio e nel senso dell'applicazione - condivisibile, è la cosiddetta "sovranità del Parlamento", che impone un concetto di infallibilità (tradizionalmente riconosciuta al sovrano), per cui gli atti parlamentari non possono essere oggetto di giurisdizione comune. In tal senso, cfr., M. MANETTI, *Voce Regolamenti parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, 1988 p. 649. Sul tema, la richiamata dottrina di G. JELLINEK, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin, 1906, p. 27 ss.

Costituente, che ha voluto tutelare l'autonomia delle Camere, fino a lasciare consolidare una "flessibilità" nella sua applicazione.

Così, in definitiva, sono gli stessi organi interni a valutare, sia in fase di adozione, sia in fase di modificazione, la coerenza costituzionale del regolamento.

È la stessa Giunta per il regolamento (sia alla Camera dei deputati, sia al Senato della Repubblica) che diventa l'organo cui viene affidato il compito di proporre modifiche, dare pareri su questioni di interpretazione o di risolvere conflitti di competenza tra le commissioni parlamentari.⁷

In tal senso, l'"esperienza" dell'applicazione del regolamento diventa il parametro (o, se vogliamo, la fonte) per le possibili modifiche o aggiunte al regolamento.⁸

Dunque, il regolamento parlamentare si pone come atto (giuridicamente) autonomo ma "effettivamente" politico, e, in quanto tale, lasciato svincolato dal controllo giurisdizionale di legittimità, anche perché è ritenuta presupposta la sua conformità alla Costituzione, garantita - almeno in teoria - dalla stessa interpretazione autentica operata dagli organi interni alle stesse Camere.

D'altro canto, sarebbe difficile persino accedere all'idea di affidare il sindacato di legittimità costituzionale agli organi interni giurisdizionali dell'autodichia. Sarebbe come ammettere una forma di sindacato di legittimità costituzionale decentrato o speciale, peraltro, non richiamato o previsto dallo stesso regolamento parlamentare né, tantomeno, dalla Costituzione.

Nei fatti, l'unica ipotesi in cui il regolamento parlamentare possa essere oggetto di giudizio da parte della Corte costituzionale rimane - come è pacificamente ammesso - nel caso di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.⁹

Tanto è vero, che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 120 del 2014, pur non ammettendo la questione di legittimità costituzionale sollevata incidentalmente dalla Corte di cassazione, ha, di fatto, "suggerito" - per l'ammissibilità al suo giudizio - la via del conflitto di attribuzione, non, certamente, per sindacare sulla legittimità costituzionale delle norme ritenute lesive ma unicamente per valutare la possibile interferenza tra poteri dello Stato.

In particolare, infatti, nella citata sentenza n. 120 del 2014, la Corte, dopo aver riaffermato che risiede nell'art. 134 della Costituzione "la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti (parlamentari, n.d.a.) in sede di

⁷ Vedi l'art. 16, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati e l'art. 167, commi 2 e 3, del regolamento del Senato.

⁸ Così, R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, 8/2018, p. 10. In particolare, vedi il comma 3 dell'art. 16 del regolamento della Camera, in cui si prevede che "la Giunta propone all'Assemblea le modificazioni o le aggiunte al Regolamento che l'esperienza dimostri necessari". Sulla natura "consensuale" o "negoziale" dei regolamenti parlamentari, vedi anche, M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Roma, 1990, p. 8-9.

⁹ Sul punto, A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta Online*, 10 maggio 2014, rileva che la via del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato individuata dalla sentenza commentata, nel tempo auspicata dalla dottrina, "solo oggi riceve una chiara ed esaustiva raffigurazione teorica". Lo stesso A., inoltre, giudica tale via una decisione-ponte "tra un oscuro passato, connotato da una ferma chiusura, ed un futuro, che ci si augura possa essere prossimo, di segno opposto", in cui la salvaguardia dei diritti possa essere assicurata attraverso "la via maestra (...) dei giudizi sulle leggi e sulle fonti ad essa "equiparate", sempreché si potrà giungere a considerare la "forza di legge" non come tradizionalmente intesa (strettamente legata alla definizione dell'art. 134 Cost.) ma, piuttosto, con il riferimento alla "primarietà" della fonte, "quale attributo proprio degli atti che hanno *diretto* ed *esclusivo* fondamento in Costituzione (e norme costituzionali in genere), tra i quali appunto anche i regolamenti camerali che - come ci viene oggi rammendato dalla stessa Corte - non sono da considerare "fonti puramente interne".

giudizio di legittimità costituzionale", conferma che "la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quello tra poteri dello Stato: "il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro (sentenza n. 379 del 1996)"".

In definitiva, il regolamento parlamentare, sul piano della "forza passiva", si atteggia alla stregua di una norma costituzionale, attesa la sua capacità di resistenza di fronte a qualsiasi altro tipo di atto che ne tentasse la modifica.

Anzi, soltanto una modifica costituzionale potrebbe condizionarne il contenuto: si pensi ad una revisione della Costituzione che modificasse - per esempio - la forma di governo. In tal caso, il regolamento parlamentare dovrebbe adeguarsi al nuovo dettato costituzionale, rispondendo al mutato assetto normativo nel rapporto Parlamento-Governo.

Per il resto, data la sua costituzionalità presupposta, il regolamento parlamentare si rivela inattaccabile sul piano della coerenza alla Costituzione.

Una fonte-atto, dunque, che si colloca in uno spazio tra la norma costituzionale e l'atto amministrativo, rivelando la sua tipicità e, conseguentemente, la sua incondizionabilità, che ne determina un'applicabilità secondo la specifica competenza, garantita dall'autonomia riconosciuta dalla riserva costituzionale.

3. *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui Regolamenti parlamentari*

Sulla natura e sulla "riserva" costituzionalmente riconosciuta ai regolamenti parlamentari è intervenuta, nel tempo, la Corte costituzionale la quale, chiamata a giudicare sulla loro legittimità, fin dalle prime pronunce ne ha costantemente delineato la loro specificità rispetto alle altre fonti del diritto, caratterizzando i regolamenti parlamentari quali fonti particolari, con la loro specificità riconosciuta dalla Costituzione, sia in rapporto all'art 64, sia in rapporto all'art. 134.

Infatti, come si rileva, in particolare, dall'art. 134 della Costituzione, il regolamento parlamentare non rientra tra gli atti sottoponibili al giudizio di legittimità costituzionale, invece previsto per le leggi e gli atti aventi forza di legge.

In tal senso, dunque, la Corte ha sempre ribadito che l'unico giudice dei regolamenti, capace di interpretarli nella loro applicazione, è ciascuna Camera.

In definitiva, la Corte costituzionale, anche attraverso le ordinanze che saranno qui di seguito richiamate, dichiara "l'inammissibilità del sindacato di costituzionalità sul regolamento parlamentare".

3.1. *La sentenza n. 9 del 1959*

Nella sentenza n. 9 del 1959, la Corte costituzionale definisce nettamente lo spartiacque tra la propria competenza e quella della Camera dei deputati (ovviamente, estensibile al Senato). In altri termini, la Corte si dichiara competente a giudicare sull'osservanza del procedimento di formazione di una legge, attraverso l'interpretazione della norma costituzionale (nel caso specifico, l'art. 72, u.c.), quale unico parametro cui la Corte possa far riferimento.

Mentre - sempre secondo la Corte costituzionale - diverso è il caso in cui essa venga chiamata ad interpretare una norma del regolamento parlamentare: qui la Corte non entra in tale ambito, atteso che "riguarda una norma, sull'interpretazione della quale,

essendo stata posta dalla Camera nel suo regolamento esercitando la facoltà ad essa attribuita dall'art. 72 della Costituzione, è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera".¹⁰

In definitiva, già dalle prime sentenze (e la sentenza in questione è una "sentenza capofila")¹¹, la Corte costituzionale ha, senza indugi, distinto, da una parte, la propria competenza in ordine agli atti oggetto del suo sindacato di legittimità, escludendo i regolamenti parlamentari, e, dall'altra, ha affermato che è riservata a ciascuna Camera l'interpretazione delle norme regolamentari, anche "avuto riguardo" alle disposizioni della Costituzione.

In altri termini, fin da allora, la Corte costituzionale ha riconosciuto che l'unico "giudice" della osservanza o - se si vuole - della legittimità del regolamento parlamentare è la stessa Camera (nel senso di ciascuna Camera, autonomamente), in nome di quell'autonomia riservata e garantita dalla Costituzione, senza però rinunciare a superare - come dirà la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 154/85 - "il dogma dell'insindacabilità degli *interna corporis* degli organi costituzionali, che questa Corte ha già ripudiato con l'ormai remota sentenza del 1959, n. 9".

In tal senso, la Corte costituzionale supera le resistenze del Parlamento, tenace custode della insindacabilità dei propri atti, definendo, di fatto, parzialmente sindacabili gli *interna corporis*"relativamente alle norme costituzionali sul procedimento legislativo".¹²

3.2. La sentenza n. 154 del 1985

La sentenza n. 154/1985 comincia a presentare dei cenni di apertura. La Corte costituzionale, nella parte in diritto, dopo aver ritenuti i due punti posti quali motivi delle ordinanze di rimessione della Corte di Cassazione (giudice a quo) "di per sé meritevoli della più attenta considerazione", pone come pregiudiziale la sindacabilità da parte della stessa Corte dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato, ai sensi dell'art. 134, prima alinea, della Costituzione.

Dunque, premettendo l'esame sulla pregiudiziale, la Corte conclude - con preclusione dell'esame del merito - riconoscendo l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, sotto il profilo del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto non compresi tra gli atti sindacabili dal giudice costituzionale (leggi e atti equiparati).

La Corte procede con una precisa e chiara argomentazione, affermando che, in ordine alla assoggettabilità dei regolamenti parlamentari al giudizio di legittimità costituzionale, "la soluzione possa e debba ricercarsi nell'art. 134 Cost.". Dunque, la Corte si ferma sul piano strettamente del diritto positivo, cercandone anche la finalità del Costituente, che aveva scelto di non includere il regolamento parlamentare tra quegli atti su cui la Corte sarebbe stata legittimata a giudicarne la coerenza costituzionale. Infatti, la Corte rileva che "formulando tale articolo, 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."

¹⁰ L'art. 72, comma 3, della Costituzione prevede che il regolamento "può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari".

¹¹ Così definita da G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *www.federalismi.it*, in nota 6, p. 3.

¹² Vedi, sul punto, P. BARILE-U. SPIRITO, *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia italiana-Treccani.it.*, IV Appendice, 1978.

La stessa Corte, inoltre, poggia il rilievo dell'autonomia regolamentare di ciascuna Camera sulla forma di governo, che pone al centro del sistema il Parlamento, che, in tal senso, caratterizza l'ordinamento. Una centralità, dunque, che legittima e garantisce l'indipendenza del Parlamento rispetto ad ogni altro potere, che non può, conseguentemente, entrare nella sfera della competenza parlamentare.¹³ Da qui, quindi, nasce la chiusura nei confronti di una giurisdizione esterna sugli atti delle Camere, pur nel riconoscimento - almeno fino ad ora di principio - della non assolutezza della loro indipendenza nei confronti dei loro atti.

La Corte, infine, sottolinea che "il Parlamento, insomma, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una "peculiarità e dimensione" (sentenza n. 78 del 1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere".

Per inciso, il sistema politico e istituzionale dell'epoca della sentenza di cui parliamo era completamente diverso dall'attuale e, comunque, da quello scaturito nei primi anni '90, quando il sistema proporzionale venne sostituito da un sistema maggioritario, le cui ragioni hanno finito con il produrre - pur senza risultato positivo - due proposte di revisione costituzionale (2005 e 2016), caratterizzate dallo spostamento dell'asse della centralità più verso l'esecutivo.

Tentativi non riusciti, anche se ormai, sempre in modo più incisivo e penetrante, l'indirizzo politico del governo condiziona quasi inesorabilmente la "volontà" delle Camere (o, in particolare, delle loro maggioranze). Ciò potrebbe, di fatto, influire anche sull'uso o le modifiche dei regolamenti parlamentari, almeno nelle delibere o nelle norme che toccano i c.d. regolamenti "minori".

In ogni caso, la conclusione della Corte nella sentenza n.154/85, che preclude qualsiasi giudizio nel merito, non può sottacere l'attenzione che la stessa Corte ha - nella sentenza - riservato ai due motivi a sostegno delle ordinanze di rimessione della Corte di Cassazione.

3.3. *Le ordinanze n. 444 e 445 del 1993*

Con le ordinanze n. 444 e 445 del 1993, di "manifesta inammissibilità", la Corte costituzionale non entra nel merito della questione di legittimità costituzionale dedotta e si limita - come opportuno che sia - a rilevare la "inammissibilità del sindacato di costituzionalità sul regolamento parlamentare", attenendosi al richiamo dell'art. 134 della Costituzione, che non prevede tra gli atti sottoponibili al suo giudizio di legittimità costituzionale, i regolamenti parlamentari.

In definitiva, la Corte costituzionale ribadisce - con richiamo esplicito - quanto già affermato nella sentenza n. 154 del 1985.

D'altra parte, i giudici *a quo* rimettenti non avevano scelto la via del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato (ammesso che vi fosse stata la deliberazione della Camera di appartenenza sulla procedibilità) ma, inopportuno, la via del ricorso in via incidentale di legittimità costituzionale. Una scelta che appare come un ostinato tentativo,

13 La sentenza della Corte cost., n. 154/85, in tal senso rileva che "la Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell'ordine espositivo dell'apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento. È nella logica di tale sistema che alle Camere spetti - e vada perciò riconosciuta - una indipendenza guarentigata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost."

con l'intento di abbattere o superare il limite oggettivo dell'art. 134 Cost..

Infatti, se fosse stata scelta la via del conflitto, la Corte avrebbe potuto entrare - seppur incidentalmente - nel merito, e, magari, rilevare un mancato adeguamento del regolamento parlamentare, anche a seguito della modifica dell'art. 68 della Costituzione (legge cost. n. 3/1993) e dell'adozione della successiva legge di attuazione, n. 140/2003, che, comunque, detta la disciplina da applicare nell'ipotesi di procedimento (penale, civile o amministrativo), in cui siano oggetto le opinioni o i voti espressi da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni.¹⁴

Al di là della decisione di inammissibilità, è, comunque, interessante rilevare come la Corte costituzionale abbia tenuto ad affermare - seppur indirettamente - l'estensione della procedura prevista dall'art. 18 del regolamento della Camera dei deputati a qualunque tipo di procedimento nei confronti del parlamentare, pur in assenza di un espresso adeguamento della norma regolamentare, rispetto, sia alla nuova formulazione del comma 1 dell'art. 68 della Costituzione, sia alla disciplina della legge 140/2003 di attuazione della modifica costituzionale (avvenuta con l. cost. n. 3 del 1993).

Infatti, pur sottolineando che si tratta di una tesi "già prevalente anche prima della legge cost. n. 3 del 1993", la Corte rileva che la sua costante giurisprudenza "non ha mai operato una distinzione fra i diversi tipi di responsabilità giuridica a cui può andare incontro un parlamentare" e che, anzi, "la prerogativa costituzionale di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione" si riferisce non solo alla responsabilità penale, ma anche a quella civile, come a qualsiasi altra forma di responsabilità diversa da quella che può essere fatta valere nell'ambito dell'ordinamento interno della Camera di appartenenza (sentenza n. 265 del 1997)".¹⁵

In tal senso, è evidente che la procedura prevista dall'art. 18 del regolamento della Camera (come la omologa al Senato) è applicabile per ogni tipo di procedimento giurisdizionale (penale, civile, amministrativo, appunto).

Tutto ciò, però, non fa venir meno il mancato adeguamento espresso del regolamento rispetto alla modifica costituzionale e all'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale.¹⁶

14 In tal senso, è illuminante la sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 2008, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge n. 140/2003, per la quale dichiara non fondata la questione.

15 Così, sentenza Corte cost. n. 46 del 2008. Nel merito della sentenza, la Corte costituzionale rigetta le argomentazioni della corte dei conti (quale giudice remittente) che aveva avanzato l'idea di sottoporre al giudizio di legittimità costituzionale (ex art. 134 Cost) l'art. 3, co. 3, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte Cariche dello Stato - c.d. "Iodo Schifani"), "nella parte in cui estende la "garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione ai procedimenti innanzi a tutti i giudici" ivi compreso quello innanzi alla Corte dei Conti in sede giurisdizionale". La Corte costituzionale dichiara, nel merito, la questione infondata distinguendo l'art. 68 Cost. in due parti, di cui, la prima (comma 1), ad effetti generali, e la seconda (co. 2 e 3), con effetti solo sul processo penale. Conseguentemente, la Corte costituzionale precisa che, in ragione del comma 1 ("I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni"), la garanzia costituzionale dell'art. 68 si rivolge ad ogni tipo di procedimento in cui vi sia ad oggetto la manifestazione delle opinioni o dei voti dati da un parlamentare, sia esse penale, civile o amministrativo. E se ciò valeva già con la vecchia formulazione del comma 1 (dove si diceva "non possono essere perseguiti", con una connotazione più stringente, più vicina all'ambito penale), a maggior ragione vale oggi con l'espressione prevista dalla novella dell'art. 68 Cost., secondo cui i parlamentari "non possono essere chiamati a rispondere", che, indubbiamente apre - nell'interpretazione e nell'applicazione - a qualsiasi forma e tipo processuale. Nella stessa sentenza la Corte, comunque, ribadisce che la via da percorrere nel caso il giudice *a quo* "non condividesse la eventuale delibera" parlamentare di diniego dell'autorizzazione è il conflitto di attribuzione.

16 Va sottolineato che nel corso della XVII legislatura, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha tentato la revisione del regolamento, ma senza nessun esito. Dunque, rimane un

Una mancanza che idealmente "scalfisce" l'autonomia parlamentare, atteso che - nei fatti - la norma dell'art. 18 del regolamento parlamentare (Camera dei deputati) manca di una espressa disposizione, affidandosi ad una applicazione, frutto di interpretazione evolutiva (nel senso di un adeguamento della disposizione ad un principio costituzionale, cui anche il regolamento parlamentare deve, comunque, adeguarsi).

3.4. *La sentenza n. 120 del 2014*

Ancora una volta la Corte di Cassazione ci riprova.

Con ordinanza ha sollevato d'ufficio una questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica (approvato il 17 febbraio 1971) "nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti".¹⁷

In definitiva, la Corte di cassazione tenta di sottoporre al giudizio di costituzionalità il regolamento parlamentare, pur dichiarandosi "consapevole dei principi enunciati dalla Corte costituzionale" nelle precedenti pronunce (sent. n. 154/1985 e nelle ordinanze 444 e 445 del 1993), nelle quali la Corte costituzionale aveva affermato e ribadito la propria incompetenza a giudicare la legittimità costituzionale del regolamento parlamentare, in quanto atto non rientrante fra quelli richiamati dall'art. 134 della Costituzione (leggi e atti aventi forza di legge).

testo non aggiornato, non rispondente, in molte parti alle esigenze procedurali piuttosto che di coerenza con i cambiamenti istituzionali oltre che costituzionali, che nel tempo si sono affermate. Basti pensare - per esempio - oltre all'art. 18, di cui abbiamo fatto cenno in relazione alla legge Cost. n. 3/1993 (che ha modificato l'art. 68 Cost), alla legge finanziaria e alla legge comunitaria. La legge finanziaria, in conseguenza della modifica dell'art. 81 Cost. (con l. cost. n. 1/2012), non aveva più ragion d'essere, atteso che con il nuovo art. 81 Cost. è venuto meno il limite, precedentemente previsto in ordine alla legge di bilancio, di non poter "stabilire nuovi tributi e nuove spese", che aveva dato adito all'introduzione della legge finanziaria per superare - appunto - il limite posto alla legge di bilancio. Una volta venuto meno il limite, consentendo oggi la previsione di nuovi tributi e nuove spese anche con la legge di bilancio, è divenuta superflua la presenza della legge finanziaria, e, tramite la legge 243/2012 si è stabilito che, dal 2016, la legge di stabilità (ex finanziaria) sarebbe stata un unico testo con la legge di bilancio. Quanto alla legge comunitaria, la legge 11/2005 (legge Buttiglione, che aveva sostituito la legge La Pergola, n. 86/89) è stata sostituita dalla legge n. 234/2012, la quale ha previsto la "legge europea" e la "legge di delegazione europea", che hanno preso il posto della legge comunitaria. Ecco, di tutte queste modificazioni normative, che incidono, ovviamente, sul procedimento legislativo, non si ha alcun riferimento nel regolamento parlamentare, in cui, quindi, si leggono ancora termini come "legge finanziaria" (Capo XXVI, RC) e "legge comunitaria" (Capo XXVII, RC).

¹⁷ In premessa, va sottolineato che, mentre il Regolamento della Camera dei deputati, all'art. 12, co 6, gli organi giurisdizionali sono previsti espressamente, il regolamento del senato non fa espliciti riferimenti agli organi giurisdizionali dell'autodichia. L'art. 12 del Regolamento del senato ("Attribuzioni del Consiglio di Presidenza - Proroga dei poteri"), al comma 1, prevede che "Il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, (...) approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti". Sulla base di tale norma, il Senato ha approvato, con delibera del Consiglio di Presidenza, il T.U. delle norme regolamentari dell'amministrazione, riguardanti il personale del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento (delibera n. 180/2005). Per entrambi i procedimenti giurisdizionali sono competenti la Commissione contenziosa, in primo grado, e il Consiglio di garanzia, in secondo grado. L'art. 12 del regolamento della camera dei deputati, al comma 3, lettera f), prevede che l'ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: ""f) I ricorsi nelle materie di cui alla lettera d) (ovvero, stato giuridico, trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera) nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima". Al comma 6, inoltre, l'art. 12 del regolamento della Camera, precisa che "Con Regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3"-

Quindi, ancora una volta, la Corte costituzionale si ferma al dato "letterale" della norma costituzionale, ribadendo la insindacabilità dei regolamenti parlamentari sotto il profilo della legittimità costituzionale, insomma, affidandosi alla "ragion d'essere attuale e di diritto positivo", quale parametro dell'insindacabilità costituzionale dei regolamenti parlamentari, evitando, dunque, di ricercare appigli in "motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative".

Nel ribadire, dunque, la sua estraneità, a garanzia della autonomia delle Camere (che nell'autodichia trova la propria espressione e tutela)¹⁸, finisce con l'indicare - di fatto - la via da intraprendere per legittimare un suo intervento giurisdizionale in materia di regolamento parlamentare: il conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato, per verificare il limite dell'autonomia parlamentare rispetto alla rivendicazione del potere giudiziario e al diritto di difesa che si possa ritenere leso o menomato.

Un aspetto va rilevato, che potrà servirci per le nostre argomentazioni conclusive: la differenza sottolineata dalle sezioni unite della Cassazione, in sede di ordinanza di rimessione, "tra l'esercizio delle funzioni legislative o politiche delle Camere, da un lato, e gli atti con cui le Camere provvedono alla propria organizzazione, dall'altro".

Con tale distinzione, che potrebbe essere utile condividere, la Corte di cassazione sembra volere distinguere l'esercizio delle funzioni politiche e legislative delle Camere, affidandone la disciplina ai regolamenti generali o c.d. "maggiori", dagli atti inerenti alla propria organizzazione, da far disciplinare ai regolamenti specifici o c.d. "minori".¹⁹

Una distinzione che non va sottovalutata, perché potrebbe aprire una riflessione di fondo, che, addirittura, potrebbe mettere in discussione il modo in cui fino ad oggi sono stati (e continuano ad essere) intesi e applicati ambiti caratterizzanti l'autonomia delle Camere e dei loro regolamenti. Un tema - anzi, è il tema - che cercheremo di sviluppare di seguito.

3.5. *Le sentenze n. 213 e 262 del 2017*

La sentenza n. 213 del 2017, scaturita da una questione di legittimità costituzionale sollevata (con ordinanze (del 10 dicembre 2014 del 3 marzo 2015) dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati (organo di primo grado di giurisdizione "interna"), al di là del merito della questione, diviene un'ulteriore occasione per la Corte costituzionale di (ri)affermare alcuni principi, fino a quel momento, ritenuti presupposti o, in qualche modo, di dubbia definizione (almeno sotto il profilo del rischio di equivocità cui si sarebbero potuti prestare).

In primo luogo, la Corte costituzionale ribadisce, anche se non in modo diretto, la sua estraneità a giudicare, sotto il profilo della legittimità costituzionale, atti - quale il regolamento parlamentare o sue norme - non espressamente indicati dall'art. 134 della Costituzione.

Un'affermazione che qui definiamo "non diretta", atteso che la questione di legittimità costituzionale viene, legittimamente, sollevata nei confronti di una legge (l. n. 147/2013, legge di stabilità 2014), che stabiliva un "contributo di solidarietà" a carico di pensionati con reddito alto, ritenuto in violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione, poi, di fatto, recepita dalla impugnata delibera 4 giugno 2014, n. 87, dell'Ufficio di

18 Sul riconoscimento dell'autodichia nella sentenza n. 120/2014, cfr., in partic., L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in www.federalismi.it, 14 maggio 2014; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, cit..

19 Sui regolamenti minori, cfr. C. DI SERI *I regolamenti "minori"*, in www.forumcostituzionale.it, n. 1/2018.

Presidenza della Camera dei deputati, che, seppure in forza di un "rinvio (recettizio)", applicava la decurtazione ad ex dipendenti della Camera dei deputati.

Pertanto, la delibera dell'UdP della Camera si pone come atto normativo, che recepisce la *ratio* di una legge ma che non diviene l'atto oggetto della questione di legittimità costituzionale, che, infatti, la Corte ammette in quanto rivolta nei confronti di una legge ordinaria dello Stato.

Quello che qui, invece, rileva particolarmente è la legittimazione riconosciuta dalla Corte costituzionale alla Commissione giurisdizionale a sollevare - quale giudice *a quo* - la questione di legittimità costituzionale. Un riconoscimento che assimila - almeno da questo punto di vista - la giurisdizione interna delle Camere alle altre giurisdizioni del nostro ordinamento, dando, così, consequenzialità a quanto ormai sistematicamente affermato dalla stessa Corte in varie pronunce, in ordine alla natura dell'autodichia, anche se ancora velatamente perfino nella sentenza n. 120/2014.²⁰ È solo con la sentenza n. 262/2017 che la Corte costituzionale "scioglie la riserva" posta nella precedente sentenza, circa la legittimità e il fondamento dell'autodichia. Principio, d'altra parte sostenuto dalla stessa CEDU (sentenza 28 aprile 2009).

La specificazione che viene dalla sentenza n. 262/2017 della Corte costituzionale è sul "confine e il fondamento dell'autodichia".

Tale specificazione fissa due aspetti. Il primo, riguarda il riconoscimento dell'ambito in cui possa legittimamente agire l'autodichia, restringendolo ai rapporti di lavoro dei dipendenti; il secondo, riafferma la competenza giurisdizionale interna, che, al contempo e consequenzialmente, esclude che l'interpretazione e l'applicazione delle norme interne delle due Camere (in ordine alla loro organizzazione e alla disciplina dei rapporti con il proprio personale) possano essere affidati ad "organi della giurisdizione comune", atteso che una tale - si direbbe - "asimmetria" significherebbe, secondo la Corte costituzionale, "dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire".

Per inciso, va sottolineato che tali principi manifestati dalla Corte costituzionale rimangono una sorta di "monito", che probabilmente influiranno sull'attività e le decisioni degli organi dell'autodichia delle due Camere, ma non sono del tutto vincolanti, attesa la natura della fonte regolamentare.

D'altra parte, attenendosi a quanto "chiesto" dall'atto con cui la Corte di cassazione ha sollevato il conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale non è andata oltre, evitando di entrare nell'ambito della materia relativa ai vitalizi o al trattamento previdenziale degli ex deputati.

In ogni caso, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 262/2017, non solo ribadisce la legittimità dell'autodichia, quale strumento connaturato all'autonomia costituzionalmente garantita degli organi legislativi, ma afferma che gli organi di autodichia (nella sentenza si riferisce a quelli delle due Camere e all'organo della Presidenza della Repubblica), "benché "interni" ed estranei all'organizzazione della giurisdizione, risultano costruiti secondo le regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione di giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia".

Continua, infine, la Corte, a supporto della coerenza e della garanzia costituzionale, specificando che "presso entrambi gli organi costituzionali (Parlamento e Presidenza della

20 La Corte cost., nella sentenza n. 120/2014, afferma "la legittimità dell'impianto di giustizia interna delle Camere, sulla base dell'autonomia costituzionale ad esse spettante". Vedi anche, S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è incompatibile con la Costituzione?* in *Amministrativamente*, 1/2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione e la giustizia domestica delle Camere*, in *www.Federalismi.it*, 14 maggio 2014, p. 11 ss..

Repubblica, nda), i giudizi si svolgono, in primo e secondo grado, secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto alla difesa e un effettivo contraddittorio. Tutto ciò ulteriormente conferma che la deroga alla giurisdizione qui in discussione, di cui costituisce riflesso la connessa limitazione del diritto al giudice, non si risolve in un'assenza di tutela".

4. *La materia del regolamento parlamentare "maggiore" e la materia del regolamento parlamentare "minore" sul "Trattamento previdenziale dei deputati"*

Quanto fin qui analizzato ci serve come presupposto essenziale per comprendere (o, meglio, cercare di individuare) l'ambito su cui discutere e i possibili limiti di quanto affermato nel dibattito parlamentare, nelle decisioni e nelle scelte assunte in sede parlamentare nonché nella giurisprudenza costituzionale.

Alcuni punti fermi (tenendo sempre conto della possibile evoluzione giurisprudenziale o legislativa) li abbiamo.

Nel tempo si è superato il limite degli *interna corporis*, attribuendo alla materia parlamentare, in ordine alla organizzazione e alla disciplina dello status dei dipendenti o dei parlamentari (in particolare, degli ex parlamentari) uno spazio più ampio, oltre i confini interni, trovando nella pubblicazione delle norme regolamentari nelle fonti di cognizione, quale la Gazzetta ufficiale, un elemento qualificante della esteriorità della norma. Un aspetto sottolineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, inoltre, ha - potremmo dire - stabilizzato la legittimità dell'autodichia, dandole un rilievo caratterizzante dell'autonomia riconosciuta e garantita costituzionalmente alle Camere. Anzi, la Corte costituzionale ha, prima implicitamente, poi ponendosi il problema ed, infine, "sciogliendo la riserva", consacrato - anche con il supporto della giurisprudenza della CEDU²¹ - la giurisdizione interna delle Camere, non solo come elemento caratterizzante della loro autonomia, ma anche come funzione coerente con i principi e i diritti costituzionali (alla difesa, al contraddittorio, dell'imparzialità e dell'indipendenza del giudice), oggi ritenuti garantiti nel procedimento davanti agli organi dell'autodichia.

Quello che, però, rimane ancora non completamente definito - o, meglio, chiarito - è l'ambito di applicazione dei diversi regolamenti parlamentari, "maggiori" e "minori", che certamente disciplinano fattispecie diverse e trovano una differente tutela ordinamentale.

Sono diversi perché, innanzitutto, diversa è la fonte che li legittima e, conseguentemente, diversa è la "forza" (attiva e passiva) che hanno, come diversa è la materia che disciplinano.

I regolamenti "maggiori" di Camera e Senato trovano la loro fonte legittimante nella Costituzione, all'art. 64.

L'art. 64, comma 1, della Costituzione non dice molto, ma esprime l'essenza della rilevanza che intende attribuire al regolamento parlamentare: "Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

Con tale definizione il Costituente ha voluto esprimere l'autonomia della due Camere nel dotarsi e nell'adottare il proprio regolamento, ha inteso "qualificare" la

21 Sulla legittimazione dell'autodichia da parte della CEDU, vedi, in partic., N. OCCHIOCUPO, *La Corte dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, 2, p. 397-441; S.M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010; Scola, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Diz. proc. amm.*, 2011, 1, p. 25-42; G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *www.Federalismi*, n. 9/2009; 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 *Parlamento della Repubblica*, Roma, Camera dei deputati, 2013, Vol I, p. 237 ss; IDEM, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parlam.*, 2009, p. 1077 ss..

maggioranza legittimata ad adottare o modificare il regolamento, garantendo le minoranze, ed ha, deliberatamente, evitato di indicarne il contenuto, lasciando, conseguentemente, libera ciascuna Camera di definire e scegliere l'oggetto e la materia da disciplinare, ovviamente nei limiti dei principi costituzionali.

Una sostanziale discrezionalità - ribadiamo, nei limiti costituzionali - che si rileva nel confronto tra i due regolamenti, di Camera e Senato, simili nell'oggetto ma non uguali nelle relative discipline.

I regolamenti maggiori, dunque, riguardano (come indicato dalle "Parti" del regolamento della Camera, mentre, il Regolamento del Senato si divide in "Capi", ma disciplinando le stese materie del regolamento della Camera) l'organizzazione e il funzionamento, il procedimento legislativo, le procedure di indirizzo, di controllo e di informazione, oltre le disposizioni finali.

Va, per inciso, specificato che oltre ai regolamenti maggiori e minori, esistono altri regolamenti c.d. "speciali", che regolano l'attività di alcune giunte (per le autorizzazioni a procedere, per le elezioni della Camera, delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato), di cui non ci occuperemo.²²

I regolamenti minori sono previsti dai regolamenti di Camera e Senato. Ma, mentre il regolamento della Camera ne specifica le materie e la tipologia, il regolamento del Senato si limita ad indicare (art. 12, comma 1) specificamente i regolamenti della Biblioteca e dell'Archivio storico, lasciando il resto ad un generico rinvio ai "regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato".

Il regolamento della Camera dei deputati, all'art. 12, prevede, invece, specificamente, l'approvazione del regolamento della biblioteca (comma 2) e altri regolamenti (comma 3) riguardanti: a) le condizioni e le modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera; b) l'amministrazione e la contabilità interna; c) l'ordinamento degli uffici e i compiti ad essi attribuiti, strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari; d) lo stato giuridico, il trattamento economico e quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera; f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d) nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima. Senza dimenticare il regolamento previsto al comma 6 dello stesso art. 12, relativo alla istituzione e alla composizione degli organi dell'autodichia, di primo e secondo grado.

Ecco, bisogna ora distinguere, in primo luogo, la differenza di oggetto, o di materia, tra il regolamento maggiore e i regolamenti minori e, in secondo luogo, la rispettiva differenza tra procedimento di adozione (o di modificazione), sia in ordine ai soggetti competenti, sia al procedimento di formazione.

Fin da ora, avvertiamo che, per una maggiore chiarezza, faremo riferimento, principalmente, alle norme e ai procedimenti previsti nel regolamento della Camera dei deputati, atteso che, comunque, sul piano delle procedure e delle distinzioni, vi è una sostanziale corrispondenza con il regolamento del Senato, pur nella specifica differenza circa l'individuazione dei regolamenti minori, che nel regolamento del Senato rimane - di fatto, come abbiamo detto e vedremo - generica.

Quanto all'oggetto, al contenuto del regolamento (maggiore) della Camera,

²² Di tale distinzione ne parla, R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto*, cit., p. 19 e ss.. Sui regolamenti minori, vedi anche C. DE SERI, *I regolamenti "minori"*, cit..

abbiamo già individuato che, quale atto di attuazione della Costituzione, nella parte relativa agli organi parlamentari e al procedimento legislativo, disciplina, in primo luogo, l'organizzazione e il funzionamento della Camera.

In tale contesto, le norme del regolamento delineano, fin dalle disposizioni preliminari, lo *status* e i compiti dei parlamentari (deputati), per poi passare alle competenze dell'Assemblea (dunque, la Presidenza, i Segretari, l'Ufficio di Presidenza, i gruppi parlamentari, la Conferenza dei Presidenti di gruppo (c.d. "Capigruppo"), i Deputati Questori, le Giunte).

Al Capo V, il regolamento della Camera si occupa delle Commissioni parlamentari permanenti, per poi descrivere le norme sull'organizzazione dei lavori e dell'ordine del giorno dell'Assemblea e delle Commissioni, seguite dalle previsioni, più specifiche, della organizzazione e svolgimento delle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni, nonché del Parlamento in seduta comune.

Il regolamento della Camera, insomma, è un atto che si occupa dell'organo legislativo e di disciplinare, nello specifico, ogni attività della funzione ad esso attribuito, entrando persino nella dinamica procedurale e delle funzioni del singolo deputato, quale soggetto cui è garantita autonomia, ma anche quale componente del proprio gruppo di appartenenza oltre che degli organi parlamentari di cui fa parte. Tutto, attraverso la previsione di norme che regolano la discussione, il numero legale, le votazioni, la funzione esercitata nel suo complesso e nelle varie sedi interne.

In definitiva, tralasciando le altre parti cui il regolamento si dedica, non v'è dubbio che nel regolamento della Camera (come, peraltro, in quello del Senato) il parlamentare sia il soggetto essenziale per la composizione della Camera stessa e di tutti gli organi necessari alla funzione legislativa, e, conseguentemente, il regolamento è l'atto in cui si rileva, direttamente o indirettamente, lo stato e la funzione del parlamentare.

Quanto ai regolamenti minori (con esclusione dei regolamenti c.d. "speciali"), abbiamo visto che l'art. 12 del regolamento della Camera distingue vari regolamenti, che si occupano dell'organizzazione, degli uffici, dello stato giuridico e del trattamento economico dei dipendenti, dei servizi e delle attività strumentali, oltre che dei ricorsi contro gli atti di amministrazione della Camera e di quelli proposti dai dipendenti o da soggetti estranei, nonché degli organi giurisdizionali interni che caratterizzano l'autodichia.

Un dato va, subito, evidenziato: tra questi regolamenti non è previsto - o, se si vuole, menzionato - il regolamento sul trattamento previdenziale dei deputati. Una circostanza che merita una riflessione, anche per comprendere su quali basi giuridiche e costituzionali poggiano gli atti che alla Camera hanno, fino ad oggi, disciplinato la materia del trattamento previdenziale (e prima del vitalizio) dei deputati.

Altro aspetto che distingue il regolamento maggiore dai regolamenti minori è il procedimento di adozione.

È lo stesso regolamento della Camera che prescrive i diversi procedimenti. Anzi, il regolamento maggiore trova la sua fonte, sia nella Costituzione, all'art. 64, sia nello stesso regolamento all'art. 16, mentre i regolamenti minori sono previsti all'art. 12 del regolamento della Camera.

Sul piano procedurale, il regolamento maggiore viene adottato o modificato attraverso la fase "istruttoria" della Giunta per il regolamento ed approvato dall'Aula a maggioranza assoluta dei suoi componenti.²³

23 Per l'approvazione di un nuovo regolamento (maggiore) o di una sua modifica, occorre una maggioranza qualificata, a seguito di un procedimento specificamente previsto dal regolamento, al Capo IV (Delle Giunte), all'art. 16. È la Giunta per il regolamento che si occupa della fase istruttoria, proponendo all'Assemblea "le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'esperienza dimostri necessarie" (co. 3, art. 16, RC). "Il testo della Giunta è approvato a maggioranza assoluta dei componenti la Camera, a norma dell'art. 64 della Costituzione" (co. 4, art. 16, RC). Infine, il comma 5 dell'art. 16 del Regolamento della

Diverso è il procedimento di adozione o di modifica dei regolamenti minori. Questi, a norma dell'art. 12, comma 3, sono adottati dall'Ufficio di Presidenza, quindi, non passano all'esame e all'approvazione dell'Assemblea.

Una rilevante differenza in ordine al procedimento di approvazione del regolamento maggiore rispetto ai regolamenti minori, che, ovviamente, comporta una diversa forza "passiva", che rende complessa la modifica del regolamento della Camera e, presumibilmente, più semplice la modifica di un regolamento minore.

Peraltro, mentre la modifica del regolamento maggiore, passando per l'approvazione finale dell'Assemblea, risponde alla necessità di una maggioranza qualificata (richiesta dall'art. 64 della Costituzione e dall'art. 16, co. 4, RC), la modifica di un regolamento minore avviene nell'ambito dell'UdP (Ufficio di Presidenza), a maggioranza, e dunque senza le garanzie di una maggioranza qualificata. La differenza tra l'approvazione nell'UDP e in Assemblea non sta soltanto nella maggioranza qualificata, ma soprattutto nelle diverse garanzie che assistono l'approvazione in Aula: tra queste, la pubblicità dei lavori e la proporzionalità della rappresentanza.²⁴

In ogni caso, è evidente che i gruppi parlamentari più grandi siano determinanti nelle scelte dell'UdP, che non prevedono per la loro adozione maggioranze qualificate in quella sede.

Una differenza - che per la nostra indagine potrebbe rivelarsi significativa - va rilevata su come vengono definiti e individuati i regolamenti minori tra i regolamenti di Camera e Senato.

Infatti, mentre il regolamento della Camera, all'art. 12, individua in maniera espressa - come abbiamo visto - più materie da disciplinare con regolamenti minori, diversamente, il regolamento del Senato, all'art. 12, co.1, prevede espressamente l'approvazione, da parte del Consiglio di Presidenza (corrispondente all'Ufficio di Presidenza della Camera), del "Regolamento della biblioteca e il Regolamento dell'archivio storico del Senato", per poi limitarsi a stabilire un generico potere di approvazione di "Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato".

Per l'approvazione (o modifica) del regolamento maggiore, il regolamento del Senato, all'art. 167, segue, sostanzialmente, il criterio che già abbiamo visto per l'adozione del regolamento della Camera dei deputati.

Cosicché, la Giunta istruisce le proposte di modifica e riferisce all'Assemblea, la quale, a norma dell'art. 64 della Costituzione e dell'art. 167, co. 5, del regolamento del Senato, le adotta "a maggioranza assoluta dei componenti del Senato".

Ciò che emerge da tale rassegna è che mentre i regolamenti minori alla Camera dei deputati sono espressamente individuati, lo stesso non avviene per i regolamenti minori del Senato, per i quali opera un mero richiamo generico, senza specificazione degli ambiti e delle materie da disciplinare.

Si potrebbe sostenere, dunque, che i regolamenti minori della Camera rispondono ad una sostanziale esigenza di tipicità (se non vogliamo usare il termine, tassatività), altrimenti non si comprende perché all'art. 12 del regolamento della Camera dei deputati si sia voluto descrivere, enumerandole, le materie e gli ambiti da disciplinare attraverso regolamenti adottati dall'UdP.

Pertanto, se rimaniamo sul piano della stretta interpretazione delle norme del regolamento della Camera dei deputati, le materie oggetto di regolamenti minori, sono

Camera prevede che "le disposizioni modificative e aggiuntive al Regolamento sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica".

²⁴ Va ricordato, seppur senza enfasi, che per l'organo di Presidenza non è disposto, obbligatoriamente, il rispetto della proporzionalità tra i vari gruppi, né, addirittura, almeno in un primo momento, la rappresentanza stessa di tutti i gruppi, che può essere, comunque, "sanata" con l'elezione di "altri Segretari" (vedi, art. 5, co. 4 e 5, RC).

espressamente e dettagliatamente individuate.²⁵

Da tale elenco non si rileva alcun riferimento allo stato giuridico, economico e previdenziale dei parlamentari o degli ex parlamentari.

In altri termini, il regolamento della Camera, all'art. 12, non prevede tra i regolamenti minori, "adottati" dall'Ufficio di Presidenza, il regolamento sul trattamento previdenziale dei deputati (e, dunque, ex deputati).

Dunque, la domanda di fondo che riteniamo opportuno porre è: quale origine o fondamento giuridico ha il regolamento sul trattamento previdenziale dei parlamentari, o, più specificamente, dei deputati (attesa la genericità in tal senso del regolamento del Senato sulla individuazione dei tipi di regolamenti minori)? Conseguentemente, è opportuno, o, meglio, legittima l'adozione di tale tipo di regolamento da parte dell'Ufficio di Presidenza, per il quale - sul piano della tipicità - non si riscontra alcuna competenza?

Infine, non sarebbe stato più opportuno inserire (o modificare inserendolo) nel regolamento della Camera - quale fonte legittimante - la materia relativa al trattamento previdenziale dei deputati, atteso che, in effetti, è il regolamento maggiore che disciplina le funzioni e le attività dei parlamentari, sia come singoli, sia quali componenti dei gruppi parlamentari, che degli organi della Camera?

Su tali aspetti, nulla incide la previsione e la vigenza di regolamenti minori della Camera che disciplinano i ricorsi e gli organi di tutela giurisdizionale interna, poiché previsti e richiesti dallo stesso art. 12, comma 3, lettera f) e dal comma 6 dello stesso articolo, anche perché previsti per chiunque si ritenga lesa da un atto di amministrazione della Camera.

Quindi, va ribadito che di regolamenti cui affidare la materia previdenziale dei deputati non vi è alcun riferimento tra le norme del regolamento della Camera, né, specificamente, all'art. 12, dove, al comma 3 e al comma 6 sono individuati, espressamente, gli ambiti da "regolamentare" di competenza dell'UdP.

Peraltro, quando il legislatore, persino nella fase Costituente, ha deciso di attribuire una specifica riserva (legislativa) per il trattamento economico del parlamentare, lo ha espressamente inserito nella Costituzione, all'art. 69.

5. Il sistema previdenziale dei parlamentari tra regolamento parlamentare, proposta di legge "Richetti ed altri" e delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 14 del 2018

Alla luce dell'esperienza e degli avvenimenti parlamentari, oggi ci troviamo - restando nel perimetro della Camera dei deputati - di fronte a tre procedimenti e tre atti (di cui uno non adottato), che regolano o affrontano la materia sul trattamento previdenziale dei deputati: un regolamento minore, una proposta di legge, una deliberazione dell'Ufficio di Presidenza.²⁶

È evidente che ciascun atto ha origine (politica e giuridica) diversa e, nel contempo,

²⁵ Art. 12, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati prevede: "L'Ufficio di presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: a) le condizioni e le modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera; b) l'amministrazione e la contabilità interna; c) l'ordinamento degli uffici e i compiti ad essi attribuiti, strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari; d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera; f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d) nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima".

nega - di fatto - la legittimità (o la forza) degli altri.

Potremmo dire che ultimamente, ma non solo, si è aperta - più o meno deliberatamente - una "competizione" fra organi o, forse meglio dire, fra atti parlamentari (o legislativi) su una materia che, in realtà, non è mai stata chiaramente (o, deliberatamente) definita, almeno giuridicamente.

Fin dall'origine, la materia è stata trattata con regolamento minore, ultimamente con una proposta di legge (alquanto confusa sulla certezza della sua legittimità, sul piano proprio della competenza per materia), per giungere, infine, ad una deliberazione dell'UdP.

Quindi, in definitiva, abbiamo un atto legislativo dell'Assemblea della Camera (non approvato dall'altra Camera) e due atti adottati dall'Ufficio di Presidenza, sempre della Camera.

Non si può sottacere che tutti sono prodotti di diverse legislature, con diversi assetti nella rappresentanza parlamentare, che hanno influenzato il contenuto e la scelta dello strumento normativo da adottare.

Da tutto questo quadro, riteniamo che non sia una forzatura porre qualche elemento di perplessità su ciascuna delle scelte adottate, soprattutto in ordine allo strumento, di volta in volta, prescelto per disciplinare la materia del trattamento previdenziale dei deputati, compresi i regolamenti minori.

Il regolamento minore è stata la scelta operata fin dall'origine, quando si decise di dare una disciplina giuridica al trattamento previdenziale dei parlamentari (fino al 2012, vitalizio), ritenendo - presumibilmente - che la scelta di tale strumento potesse evitarne l'adozione attraverso una modifica del regolamento maggiore, più difficile da approvare ma anche con una maggiore forza passiva: il regolamento parlamentare (maggiore) si può adottare o modificare soltanto con il procedimento previsto dall'art. 16, a maggioranza assoluta dei componenti della Camere, attesa la "riserva assoluta" (di regolamento parlamentare) stabilita dall'art. 64 della Costituzione. Una forza di resistenza che, probabilmente, avrebbe determinato una sostanziale rigidità in una materia che, invece, si è, evidentemente, voluta mantenere suscettibile di una sostanziale elasticità, che risponde comunque ai momenti di conservazione come ai momenti di "cambiamento". Per cui, ci viene da pensare che, sul piano politico, la scelta originaria dello strumento del regolamento minore se commisurata alla più ampia tutela del "diritto" al vitalizio, con il senno del poi, sarebbe dovuta ricadere sulla modifica del regolamento maggiore, dotato di una maggiore forza passiva.

Dunque, dal 1968 in poi si è fissato un criterio, una procedura, una sorta di riserva, affidando all'Ufficio di Presidenza della Camera (o al Consiglio di Presidenza alla Senato) - e non all'Assemblea di ciascuna Camera - l'adozione e la modifica del regolamento sul trattamento previdenziale.²⁷

Certamente, un criterio che - almeno all'origine della scelta - offriva maggiori garanzie giuridiche e, soprattutto, politiche, circa il modo e i termini di previsione di quel "diritto" da garantire al parlamentare, giustificato dall'esigenza di rendere la funzione legislativa - in nome del divieto di mandato imperativo - libera da condizionamenti, in vista del futuro *status* di ex parlamentare.

Fino al 2012 è stato così. Anche quando si sono operate scelte più stringenti sul

26 La proposta di legge C. 3225, "Richetti ed altri" "Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali", approvata alla Camera il 26 luglio 2017 e trasmessa al Senato (disegno di legge S. 2888) il 27 luglio 2017.

27 Ricordiamo, tutti approvati con delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati: il regolamento della previdenza dei deputati del 30 ottobre 1968; il regolamento per gli assegni vitalizi degli onorevoli deputati del 12 aprile 1994; il regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati del 30 luglio 1997, nel testo modificato dalla delibera dell'UdP n. 300 del 5 aprile 2001 e n. 73 del 23 luglio 2007; infine, il regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati del 30 gennaio 2012.

riconoscimento del diritto del parlamentare e, soprattutto, sul modo di calcolare il *quantum* (passando dal metodo retributivo a metodo contributivo di calcolo), sono stati adottate dall'UdP, che ha approvato un nuovo regolamento, integrativo e abrogativo di regolamenti precedenti.

Nel 2015, la proposta di legge "Richetti ed altri", approvata dalla Camera dei deputati il 26 luglio 2017 ma rimasta senza esito al Senato, ha affrontato il tema del trattamento previdenziale con l'obiettivo dichiarato di voler superare il sistema interno di determinazione e di controllo dello stesso trattamento, scegliendo - a nostro avviso, non opportunamente - lo strumento della legge, contro la prassi (che riteniamo, allo stesso modo, discutibile), che fino ad allora aveva riservato tale materia al regolamento minore.

D'altro canto, la scelta anomala dello strumento della legge in luogo del regolamento si rivela anche per la motivazione data dalla Presidenza della commissione affari costituzionale, nel dichiarare inammissibile un emendamento che chiedeva di estendere la disciplina legislativa anche alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale, sostenendone il contrasto (e dunque la lesione) con l'autonomia degli organi costituzionali, ma ammettendo - incoerentemente - la disciplina con la legge per le Camere, anch'esse organi costituzionali, con un'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita.²⁸

Una scelta che avrebbe "esteriorizzato" (non solo formalmente) - almeno nell'intento dei proponenti - la materia, attraverso la legge ordinaria, che, a sua volta, avrebbe consentito, più del regolamento, di garantire maggiormente la materia, anche sotto il profilo del controllo di legittimità costituzionale, ammissibile nei confronti di una legge ma non nei riguardi di un regolamento parlamentare, protetto dalla riserva costituzionale e, comunque, modificabile solamente ad opera dell'UdP.

Una proposta di legge che, comunque, non ha trovato la luce, fermatasi in Senato.

Va detto che, in ogni caso, l'originaria formulazione che toglieva alle Camere il potere di determinazione della misura previdenziale dei parlamentari, affidandolo, di fatto, all'INPS, nel definitivo testo approvato dalla Camera, subiva un significativo ridimensionamento, restituendo la competenza agli organi interni delle Camere (UdP e CdP) e, dunque, il controllo e la definizione della erogazione del trattamento previdenziale, perdendo il presupposto caratterizzante che aveva motivato l'iniziativa parlamentare.

Ridimensionamento dovuto alle incisive osservazioni di chi, in sede di dibattito in commissione affari costituzionali, aveva continuato a sostenere la illegittimità dello strumento adottato (la legge) per una materia da sempre affidata al regolamento parlamentare minore e, dunque, alla competenza degli organi interni delle Camere.

In particolare, la "nuova formulazione" (così viene definito l'emendamento che modifica il testo originariamente presentato) dell'art. 5 della proposta di legge "Richetti ed altri", al comma 3, improvvisamente restituiva, di fatto, il potere di decisione agli organi

²⁸ Va, infatti, rilevato che in Commissione affari costituzionali (vedi in particolare la seduta del 24 maggio 2017), era stato presentato l'emendamento 3.01, a firma Giorgia Meloni, secondo il quale "la Banca d'Italia, la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica nella loro autonomia organizzativa e finanziaria, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui alla presente legge". In altri termini, l'emendamento proponeva l'estensione delle disposizioni e dei principi della proposta "Richetti ed altri" alla Banca d'Italia e agli organi costituzionali, quali la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale. Coerentemente alla Costituzione e all'autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, la presidenza della Commissione affari costituzionali dichiarava inammissibile l'emendamento poiché "si pone in contrasto con l'autonomia degli organi costituzionali". Da qui l'evidente incoerenza rispetto allo strumento adottato e incardinato (la legge ordinaria), fatta rilevare nella stessa seduta (vedi gli interventi della seduta), sostenendo che, in quanto lesivo dell'autonomia - garantita e riconosciuta - degli organi costituzionali, l'inammissibilità dell'emendamento valesse quanto l'inammissibilità dell'intera proposta di legge, lesiva, allo stesso modo, dell'autonomia delle Camere (organi costituzionali anch'esse, quali Parlamento), riconosciuta e garantita dalla Costituzione.

delle Camere, come sempre era stato fino a quel momento, prevedendo che "L'INPS provvede al pagamento dei trattamenti previdenziali disciplinati dalla presente legge, nella misura determinata dai competenti organi delle Camere e mensilmente comunicata alla gestione separata di cui al comma 1".

In definitiva, da una gestione separata e determinazione "esterna" da parte dell'INPS, con un totale superamento della precedente gestione e determinazione interna alle Camere, si ritorna ad affidare la determinazione della misura e il controllo sulla gestione agli organi interni delle Camere, riducendo l'INPS ad un mero organo/ente erogatore.

Un ripensamento dettato dal timore di esporre la legge alla possibile illegittimità, proprio sul piano della lesione dell'autonomia riconosciuta, costituzionalmente, alle Camere dalla riserva dell'art. 64 della Costituzione.

Nel 2018, nella riunione del 12 luglio, nei mesi iniziali della XVIII legislatura (con un quadro politico e parlamentare profondamente mutato a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018), l'UdP della Camera dei deputati approva la deliberazione n. 14/2018 avente ad oggetto la "Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro quota* nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti al 31 dicembre 2011".

In altri termini, l'UdP decide che anche gli assegni vitalizi, che fino al dicembre 2011 erano stati calcolati con il criterio retributivo, a decorrere dall'1 gennaio 2019 sarebbero stati "rideterminati secondo le modalità previste" dalla deliberazione, ovvero, in sostanza, con il calcolo contributivo. In tal modo, si decide di uniformare il trattamento, senza più la distinzione tra *pre* e *post* 2011.

Appare evidente che passare dal regime dei "vitalizi" all'altro di tipo "previdenziale" comporti un effettivo indebolimento giuridico (e, forse, anche politico) dell'autonomia delle Camere, che, giocoforza, non può più contenere la materia nel circoscritto ambito interno, ma deve cedere di fronte al parametro previdenziale, che risponde alla disciplina generale, comune.

Ora, al di là delle scelte operate con la deliberazione n. 14/2018, ciò che qui si intende porre in rilievo è lo strumento normativo prescelto.

È evidente che l'UdP abbia - in una certa misura - fatto tesoro del dibattito svolto, nella XVII legislatura, in Commissione Affari costituzionali della Camera sulla proposta "Richetti ed altri", aderendo alla tesi della illegittimità dell'uso dello strumento della legge per disciplinare la materia relativa al trattamento previdenziale dei deputati.

Quindi, nella XVIII legislatura si abbandona il percorso legislativo intrapreso con la proposta di legge "Richetti ed altri" e si procede riaffermando la competenza dell'Ufficio di Presidenza.

Anzi, è proprio nella deliberazione n. 14/2018 dell'UdP che, in premessa, viene ribadita - o, se si vuole, rivendicata - la competenza, laddove - richiamando la sentenza n. 3/2018 del Collegio d'Appello della Camera - si afferma che "risulta del tutto non controversa e pienamente conforme all'assetto dell'ordinamento giuridico-costituzionale la prerogativa della Camera di disciplinare la materia dei trattamenti previdenziali adottati nell'esercizio dell'autonomia normativa ad essa attribuita dalla Costituzione, ai sensi dell'articolo 64 della Carta costituzionale".

Da tale affermazione vanno rilevati due aspetti. Il primo, sul come definire giuridicamente la deliberazione n. 14/2018; il secondo, comprendere se la materia previdenziale dei deputati vada prevista direttamente dal regolamento parlamentare (maggiore), riconosciuto direttamente all'art. 64 della Costituzione, quale fonte legittimante della disciplina in seguito definita dal regolamento minore, con conseguente affermazione del procedimento di approvazione a maggioranza assoluta dei componenti della Camera,

o - come fino ad oggi previsto - con il solo regolamento "minore".

Tale ultima ipotesi - che riteniamo insufficiente, se non carente di legittimazione - si pone perché all'art. 12 del regolamento della Camera non si prevede né si rileva - come abbiamo già sottolineato - un richiamo alla materia di cui discutiamo da affidare alla disciplina regolamentare minore.

In altri termini, va valutato se il percorso intrapreso con la deliberazione 14/2018 vada ritenuta coerente o se, invece, occorra un ripensamento della procedura, con la legittimazione del regolamento minore attraverso una nuova previsione nel regolamento parlamentare maggiore che lo istituisca.

Dalla lettura della deliberazione n. 14/2018 dell'UdP della Camera si rileva una nuova disciplina del criterio di conferimento del trattamento previdenziale.

Il criterio ha come finalità il superamento della distinzione di regime precedente e successivo al 2011 e la previsione di un nuovo sistema di calcolo: viene superata la distinzione tra parlamentari percettori del vitalizio prima della modifica del regolamento sul vitalizio del 2012 e i parlamentari che abbiano maturato il diritto dopo la modifica del 2012.

Peraltro, atteso che tale distinzione comportava la conseguenza del diverso criterio di calcolo, ovvero retributivo fino al 2011 e contributivo dal 2012, con la deliberazione n. 14/2018 si uniforma il sistema attraverso una previsione retroattiva, che conduce al ricalcolo dei vitalizi con sistema contributivo, ma con efficacia dal 1° gennaio 2019.

Ciò comporta che non si prevede una retroattività "oggettiva", ovvero sull'ammontare già percepito, che avrebbe determinato la restituzione dell'eccedenza, ma una retroattività "soggettiva", nel senso del coinvolgimento di tutti i percettori dell'assegno vitalizio fino al dicembre 2011, applicando loro il ricalcolo - e dunque il nuovo trattamento previdenziale - dal 1° gennaio 2019.

Infatti, se la retroattività fosse stata intesa in senso oggettivo, il ricalcolo avrebbe considerato anche quanto già stato erogato ai singoli deputati, sottoponendoli alla gravosa - e, potremmo dire, irragionevole - restituzione della differenza scaturita dal ricalcolo (contributivo) per tutti gli anni di godimento del vitalizio con sistema retributivo.

Prevedendo, invece, l'efficacia della norma dal 1° gennaio 2019, senza la previsione di alcuna restituzione, è evidente che si sia voluto uniformare il sistema, eliminando i vitalizi, individuando i soggetti beneficiari, i quali da quel momento avrebbero ricevuto l'identico trattamento degli aventi diritto *post* 2011.

L'altro aspetto riguarda la definizione della natura giuridica dell'atto-deliberazione.

Certamente, non si tratta di una modifica regolamentare ma - tutt'al più - di un atto amministrativo che definisce criteri, richiamando modalità già previste nel regolamento per il trattamento previdenziale, individuando, dunque, nuovi criteri di applicazione ma senza modificarne le norme.

A riprova di ciò, basta guardare l'ultima modifica del regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati, con la quale, nella riunione del 30 gennaio 2012, l'UdP "delibera di approvare il Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati nel testo allegato, che costituisce parte integrante della presente deliberazione".

Nel caso della deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018, invece, l'UdP non approva una modifica del regolamento in questione né adotta un altro regolamento in sostituzione: si limita a "rideterminare" le misure e i modi di applicazione degli assegni vitalizi (e delle reversibilità) "relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011", ovvero fino al momento in cui venne stabilito il nuovo criterio di calcolo da applicare, passando al contributivo. Ma ciò è stato fatto ad integrazione, quali norme che modificano il criterio di applicazione ma non le norme contenute nel regolamento.

Quindi, l'atto oggetto della deliberazione non è un regolamento maggiore, non è un regolamento minore, ma è un atto di amministrazione che riguarda i parlamentari e gli ex

parlamentari.

Ciò implica che un ricorso avverso tale atto possa rientrare unicamente tra quelli menzionati dall'art. 12, comma 3, lettera f) del regolamento della Camera, laddove si prevedono " i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima".

Qui, si aprirebbe, però, un altro dubbio sulla legittimazione a ricorrere dei deputati in carica (in quanto soggetti interessati alla futura definizione del vitalizio fino al dicembre 2011), contro gli "atti di amministrazione della Camera medesima" , ma anche sulla legittimazione degli ex deputati, quali "soggetti estranei" - funzionalmente - alla Camera.

Ma queste sono altre questioni che non riteniamo di dover affrontare in questo contesto.

La questione, piuttosto è un'altra: la scelta operata dall'UdP attraverso lo strumento della deliberazione non modificativa né abrogativa delle disposizioni del regolamento in vigore, del 2012, crea varie conseguenze sulla legittimità costituzionale, ancor più stringenti rispetto ai regolamenti parlamentari.

Se i regolamenti parlamentari maggiori non possono essere oggetto del sindacato di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale, per il limite di cui all'art. 134 Cost., a maggior ragione non può esserlo un atto di amministrazione della Camera emanato con deliberazione dell'UdP.

È, peraltro, fuori discussione la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, poiché dovrebbe essere la Camera (quale potere dello Stato) a promuoverlo - praticamente - contro se stessa.

Dunque, un'ipotesi non percorribile né ipotizzabile, trattandosi, tutt'al più, di organi diversi dello stesso potere.

Altro aspetto che, crea un'ulteriore perplessità è la disposizione di cui all'art. 5 della deliberazione n. 14/2018 ("Disposizione attuativa").

Tale disposizione prevede che "il Collegio dei deputati Questori sovrintende all'attuazione della presente deliberazione e delibera in merito alle questioni connesse all'applicazione delle relative deliberazioni".

Che significa che il Collegio dei deputati Questori "delibera in merito alle questioni connesse all'applicazione"?

Sembrerebbe che si sia inteso attribuire al Collegio dei deputati Questori una competenza ulteriore rispetto a quelle che il regolamento della Camera gli assegna.

L'art. 8.1., l'art. 10 e l'art. 15 *ter*, prevedono le competenze e le funzioni del Collegio dei Questori, chiamato, in particolare con l'art. 10, a curare "collegialmente il buon andamento dell'amministrazione della Camera, vigilando sull'applicazione delle relative norme e delle direttive".

Infatti, il Collegio dei Questori, ai sensi dell'art 15 *ter* del regolamento della Camera, è competente a controllare il rendimento e la documentazione dei gruppi parlamentari ai fini dell'erogazione delle risorse necessarie alla vita dei gruppi stessi.

In nessun caso è previsto - neppure implicitamente - che il Collegio dei Questori possa "deliberare" - cioè, decidere -, autonomamente o unilateralmente, su "questioni connesse all'applicazione delle delibere" e, in particolare, in merito a questioni che riguardino l'applicazione delle misure del trattamento previdenziale dei deputati, né, in generale, sulla legittimità di un atto di amministrazione. Al Collegio dei deputati Questori è riconosciuto un mero potere di vigilanza. Tanto è vero che il regolamento della Camera, alla lettera f) dell'art. 12, prevede l'adozione da parte dell'UdP di regolamenti minori sui ricorsi contro gli atti di amministrazione della Camera e, all'art. 6, il regolamento sulla istituzione e composizione degli organi, di primo e secondo grado, di giurisdizione

interna (autodichia).²⁹

A meno che non si voglia intendere che anche gli atti deliberativi del Collegio dei Questori possano essere impugnati davanti agli organi giurisdizionali della Camera. Circostanza, evidentemente, possibile se, però, si giungesse a ritenere ampliata - implicitamente - la competenza del Collegio dei Questori con la previsione dell'art. 5 della deliberazione n. 14 /2018.

In considerazione di tutto ciò, la deliberazione n.14 del 2018, sembra porsi in violazione dell'art. 12, comma 3, lett. f), e comma 6, nonché dell'art. 10 del regolamento della Camera dei deputati.

All'art. 5 della deliberazione dell'UDP n. 14/2018, recante il titolo "(Disposizione attuativa)", si prevede, al comma 1, che "Il Collegio dei deputati Questori sovrintende all'attuazione della presente deliberazione e delibera in merito alle questioni connesse all'applicazione delle relative disposizioni".

Dunque, l'unica competenza attribuita dal regolamento della Camera ai deputati Questori (collegialmente) è quello di "vigilare" sull'applicazione, non quella di decidere su questioni relative all'applicazione, poiché, in tale ultima ipotesi, verrebbe a riconoscersi un potere "decisionale" o, comunque, "giurisdizionale", che il Regolamento riconosce ed affida espressamente, ex art. 12, comma 3 e 6, agli organi giurisdizionali interni, di primo e secondo grado.

D'altra parte, quando la delibera in questione fa riferimento a "questioni connesse all'applicazione delle relative disposizioni" (della delibera stessa), è evidente che si riferisce a conflitti che possono sorgere sulle modalità di applicazione della delibera, che implicano un contrasto tra il soggetto che ne subisce gli effetti (l'ex deputato, nel nostro caso) e l'amministrazione della Camera dei deputati, che non può essere risolto da un organo di parte (collegio dei Questori), unilateralmente, ma deve essere valutato da un organo terzo, appositamente istituito a norma di regolamento della Camera, come, appunto, previsto dall'articolo 12, comma 3, lett. f) e comma 6, i quali, rispettivamente, definiscono la disciplina dei ricorsi giurisdizionali e l'istituzione degli stessi organi giurisdizionali interni.

Peraltro, in particolare, il comma 6 dell'art. 12, dopo aver disposto sulla istituzione degli organi interni giurisdizionali, di primo e secondo grado, afferma, espressamente, che tali organi "giudicano in via esclusiva", disponendo, in tal senso, un limite assoluto rispetto ad altri organi e ad ogni diverso modo di decidere nelle controversie "interne".

Inoltre, affermando che "I componenti dell'Ufficio di Presidenza (di cui fanno parte i deputati Questori, n.d.r.) non possono fare parte di tali organi", il regolamento della Camera definisce in maniera netta la incompatibilità soggettiva ma anche funzionale circa la competenza a decidere sulle "questioni" che possono sorgere, anche in ordine all'applicazione delle norme, che implicano un'attività interpretativa, che va affidata all'organo giurisdizionale "terzo".

Diversamente, non riconoscendo la illegittimità del potere decisionale dei deputati Questori sulle questioni inerenti l'applicazione della delibera n. 14/2018, si finirebbe con l'affermare che chi ha partecipato alla emanazione della delibera (i Questori nell'UDP, appunto) sia poi chiamato a decidere anche sulle modalità di applicazione della stessa, senza che i soggetti destinatari della delibera (gli ex deputati) possano in nessun modo discutere o contestare la "decisione", in contraddittorio, con il rischio di una interpretazione

²⁹ Vedi sulla giurisdizione interna, in particolare, S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è incompatibile con la Costituzione?*, cit.; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione e la giustizia domestica delle Camere*, cit., p. 11 ss; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 12/2014 della Consulta*, cit.; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, cit.; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)costituzionalità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, cit..

delle modalità applicative di parte, se non arbitraria.

Ciò, peraltro, va contro anche al principio che la Corte costituzionale (sentenza n. 262/2017) ha affermato a sostegno della legittimità dell'autodichia (e non solo delle Camere legislative), secondo il quale la giurisdizione interna è legittimata in quanto garantisce "il diritto alla difesa e un effettivo contraddittorio".³⁰

6. *Una lettura "letterale e stringente" del regolamento "maggiore" e del regolamento "minore" può condurre ad una possibile diversa considerazione?*

Valutiamo, a questo punto, se porre in discussione, addirittura, la competenza dell'UdP a disciplinare ed intervenire, con delibere, in materie relative agli ex parlamentari e, comunque, in materia di vitalizi: sappiamo bene che è prassi consolidata e mai messa in discussione, ma l'argomento va posto e considerato, chiedendoci se la materia "vitalizi" vada disciplinata con regolamento "minore" o sulla base del regolamento della Camera, quale fonte legittimante.

L'art 12, comma 3, del regolamento della Camera prevede: "L'Ufficio di presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: a) le condizioni e le modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera; b) l'amministrazione e la contabilità interna; c) l'ordinamento degli uffici e i compiti ad essi attribuiti, strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari; d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera; f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d) nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima".

In definitiva, in nessuna delle competenze, peraltro tassativamente indicate, si ricava la competenza dell'Ufficio di Presidenza a disciplinare direttamente, con proprie delibere e in base a regolamenti "minori", lo stato giuridico ed economico dei parlamentari (che per l'art. 69 della Cost., va disciplinato per legge, almeno in ordine all'indennità parlamentare) né degli ex parlamentari.

Questi ultimi, semmai possono adire gli organi di giustizia interna (autodichia), qualora si ritengano lesi da atti di amministrazione della Camera (art. 12, co. 3, lett. f) del reg. cam. dep.).

La disciplina, dunque, dei "vitalizi" - pur non contestando che è materia del regolamento parlamentare - dovrebbe essere affidata a ciascuna Camera, a garanzia dell'autonomia costituzionalmente garantita e riconosciuta, ma passando, in primo luogo, dall'*iter* previsto dall'art. 16, che sottopone la proposta della Giunta per il regolamento all'approvazione della maggioranza assoluta dei componenti della Camera, che, certamente, offrirebbe maggiori garanzie di ponderazione e di rappresentatività,

³⁰ La sentenza della Corte cost. n. 262 del 2017 rappresenta una sintesi della posizione giurisprudenziale della stessa Corte, la quale riprende la costante giurisprudenza in ordine all'autodichia e ne precisa la natura oltre che la legittimità. La Corte, infatti, al punto 7.3. della sentenza, afferma che "la giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto 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 (sentenza n. 129 del 1981 e, nello stesso senso, anche sentenze n. 120 del 2014 e n. 379 del 1996). Tale momento applicativo, ossia proprio l'autodichia di cui si discute, costituisce dunque uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica".

consentendo, così, una legittimazione piena ad un regolamento "minore".

D'altro canto - come si dirà di seguito -, la tassatività delle competenze attribuite dal regolamento della Camera dei deputati all'Ufficio di Presidenza (art. 12), in cui in nessun caso si fa riferimento al trattamento previdenziale né allo stato giuridico ed economico dei deputati, non si spiega altrimenti se non con l'aver voluto evitare che tale materia fosse disciplinata da un organo, quale l'UdP, che, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Camera non garantisce neanche la proporzionalità dei gruppi parlamentari ma soltanto la presenza di tutti i gruppi: "Nell'Ufficio di Presidenza devono essere rappresentati tutti i Gruppi parlamentari esistenti all'atto della sua elezione" (art. 5, co. 3, Reg. Cam. Dep.). Infatti, al comma 4 dell'art. 5 ora citato, è ipotizzata la possibilità che alcuni gruppi, almeno all'inizio, non siano rappresentati. Ed anche quando sono rappresentati, non se ne riconosce, obbligatoriamente, la proporzionalità nella rappresentanza.

Ne deriva, quindi, in coerenza con il tenore del regolamento c.d. "maggiore" - in cui si disciplina ogni aspetto relativo alle funzioni e alle competenze della Camera e dei deputati -, che lo strumento procedurale cui affidare la previsione della disciplina e dei principi generali relativi al trattamento previdenziale possa essere, più opportunamente oltre che legittimamente, quello adottato con il procedimento di cui all'art. 16 del regolamento (maggiore) della Camera dei deputati.

Diversamente - come è avvenuto - vi sono dubbi di violazione dell'art. 64 Cost., in ordine all'autonomia della Camera e del suo regolamento, quale fonte del diritto "speciale", attribuita per competenza, in cui vengono espressamente e specificamente previste le norme sulle prerogative, i poteri, le competenze, le funzioni e le garanzie attribuite e riconosciute ai parlamentari.

Dunque, l'indennità parlamentare deve essere regolata dalla legge, i principi generali relativi al trattamento previdenziale dal regolamento parlamentare, ma quello "maggiore".

Nello specifico, l'art. 12, co 3, alla lettera a) parla di ammissione di estranei nella sede della Camera, dunque nulla a che vedere con i "vitalizi"; alla lett. b) si parla di amministrazione e di contabilità, dunque non di "vitalizi"; alla lettera c) dell'ordinamento degli uffici e delle relative competenze; lett. d) dello stato giuridico ed economico dei dipendenti, tra i quali non si possono annoverare i parlamentari né, a maggior ragione, gli ex; alla lettera e) degli affidamenti di servizi e lavori ad esterni, oltre ai doveri di riservatezza degli stessi dipendenti; infine, alla lett. f) si prevede la disciplina dei ricorsi da parte dei dipendenti, degli estranei che entrano in rapporti di lavoro esterno con la Camera e di qualsiasi soggetto estraneo alla Camera che si dovesse ritenere leso da atti di amministrazione della Camera.

Su questo ultimo caso, quando la norma parla di estranei è plausibile ritenere che si riferisca agli estranei di cui alla lettera e).

L'unico appiglio che rimane alla legittimazione a ricorrere degli ex parlamentari è data da una interpretazione estensiva della norma che dice, alla lett. f), "avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima".

In ogni caso e comunque, da nessuna norma si ricava la competenza dell'UdP a deliberare, autonomamente e direttamente, in materia di "vitalizi", che, dunque, a rigore e coerentemente, dovrebbe, intanto, avere una fonte legittimante, ovvero, il regolamento "maggiore". Conseguentemente, (ex art. 64 Cost. e 16 Reg. Cam. dep.), procedendo con la modifica del regolamento maggiore, a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, si dovrebbe affermare la previsione di un regolamento "minore", in aggiunta agli altri già previsti all'art. 12 del regolamento della Camera.

Modifica, dunque, che dovrebbe comportare l'estensione dell'art. 12 o l'aggiunta di un articolo 12 *bis* del regolamento della Camera dei deputati, con il quale prevedere

l'adozione di un regolamento minore sul trattamento previdenziale dei deputati e i principi generali cui tale regolamento debba attenersi.

Lo stesso regolamento maggiore dovrebbe, inoltre, stabilire che il regolamento minore e le modifiche relative al trattamento previdenziale dei deputati debbano essere affidate alla discussione dell'Ufficio di Presidenza, che predispono (quale fase "istruttoria") una proposta, da sottoporre all'approvazione finale, a maggioranza assoluta dei componenti, dell'Aula.

La conseguente funzione amministrativa dovrebbe essere attribuita all'UdP, e svolta nei limiti e secondo i principi stabiliti dal regolamento della Camera (maggiore) e dal conseguente regolamento minore.

Dunque, un potere normativo primario del regolamento maggiore e un potere normativo secondario del regolamento minore, comunque legittimati dall'Aula, cui consegue un potere "amministrativo" dell'UdP.

In definitiva, occorre la fonte legittimante, approvata dall'Aula, con le garanzie che la pubblicità del dibattito e tale approvazione a maggioranza qualificata assicurano.

** Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Palermo - giuseppelauricella@hotmail.com