



17 LUGLIO 2019

Il regolamento preventivo di
giurisdizione in Cassazione come sede
di delibrazione dell'effettività e
dell'efficacia dei collegi di autodichia
delle Camere sotto il profilo del
rispetto della “grande regola” del
diritto al giudice

(a margine di Corte di cassazione S.U. ordinanze 8 luglio 2019, n.
18265 e n. 18266)

di Renzo Dickmann
Consigliere parlamentare della Camera dei deputati



Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di delibazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della “grande regola” del diritto al giudice*

(a margine di Corte di cassazione S.U. ordinanze 8 luglio 2019, n. 18265 e n. 18266)

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

1. Con le ordinanze in commento la Corte ha risolto due regolamenti preventivi di giurisdizione sollevati da due ex deputati. Con la prima si è pronunciata sul ricorso di uno degli ex deputati ai quali era stato ridotto il vitalizio con delibera dell’Ufficio di presidenza della Camera dei deputati n. 14 del 2018, dichiarandolo inammissibile. Con la seconda si è pronunciata sul ricorso di un ex deputato al quale era stato revocato il vitalizio a causa di sentenza di condanna passata in giudicato, per effetto di quanto previsto dalla delibera dell’Ufficio di presidenza della Camera n. 131 del 2015, dichiarando il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario invocato dal ricorrente.

Nel primo caso il ricorrente - come quasi tutti gli ex deputati interessati dalla misura - aveva comunque presentato ricorso presso il competente organo di giurisdizione domestica (di primo grado) della Camera dei deputati (Consiglio di giurisdizione). Nel ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione l’ex deputato aveva assunto che la competenza in materia spettasse al giudice ordinario o, in subordine, al giudice amministrativo. Nel secondo caso invece il ricorrente non aveva agito presso il giudice domestico, differentemente peraltro da altri ex deputati nella medesima situazione, ed aveva invocato la giurisdizione del giudice ordinario ovvero che fosse sollevato un conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati.

La Corte di cassazione ha confermato che in generale, sulla base delle considerazioni che si illustreranno, il rimedio del regolamento *preventivo* di giurisdizione è esperibile anche rispetto ai collegi di autodichia degli organi costituzionali. La Cassazione ha formulato a tal fine una serie di considerazioni sulla posizione di tali collegi nell’ambito del sistema di giustizia in Italia, assumendosi il ruolo di valutatore di ultima istanza di ogni collegio secondo i principi costituzionali e di diritto internazionale in materia di

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. *Le considerazioni svolte sono personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza.*

effettività ed efficacia del rispetto del diritto al giudice spettante a ciascun soggetto dell’ordinamento, e comunque si è soffermata sui limiti di competenza dell’autodichia in quanto espressione dell’autonomia costituzionale dell’organo parlamentare e delle relative fonti normative, che esprimono il “diritto singolare” del Parlamento e dei relativi organi¹.

Con l’occasione la Corte ha anche ritenuto di formulare proprie considerazioni sull’istituto dei vitalizi, di cui nella presente nota si darà conto in termini solo riepilogativi nel § 5, a causa della pendenza di numerosi ricorsi davanti ai giudici domestici.

2. In estrema sintesi e solo ai fini di quanto si dirà nel successivo § 4 si ricorda che il regolamento *preventivo* di giurisdizione si fonda sulla previsione dell’art. 41 c.p.c. ed ha essenzialmente lo scopo di evitare che si proceda davanti ad un giudice sfornito di giurisdizione la cui sentenza sia poi cassata per tale motivo dalla Corte Suprema. Si tratta pertanto di un rimedio che risponde a ragioni di economia processuale non già di un mezzo di impugnazione, perché non interviene su decisioni rese da altro giudice. La pronuncia sulla giurisdizione resa dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione è vincolante per ogni giudice e per le parti anche in altro processo (ha efficacia “panprocessuale”, dice la Corte). In base all’art. 41 c.p.c. tale regolamento è esperibile “finché la causa non sia decisa nel merito in primo grado”. Secondo la giurisprudenza della Cassazione tale prescrizione va intesa nel senso che la preclusione alla proponibilità del regolamento discende da qualunque sentenza definitiva o non definitiva di merito o processuale in primo grado. La *ratio* dell’istituto corrisponde dunque all’esigenza di economia procedurale di evitare che siano emesse decisioni impugnabili per motivi di giurisdizione.

Tale rimedio può essere attivato *da ciascuna parte*, ai sensi del primo comma dell’art. 41 c.p.c. quando il giudice adito non rilevi il proprio difetto di giurisdizione nei casi di cui all’art. 37 c.p.c. e nei casi previsti dalla legge 31 maggio 1995, n. 218, che ha riformato il sistema italiano di diritto internazionale privato. La Cassazione ha comunque definito nella propria giurisprudenza limiti ulteriori all’attivazione di questo rimedio in considerazione della natura dei procedimenti *a quibus*.

Il secondo comma dell’art. 41 c.p.c. legittima la pubblica amministrazione *che non sia parte* a chiedere in ogni stato e grado del processo che sia dichiarato dalle Sezioni Unite della Cassazione il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a causa dei poteri attribuiti dalla legge all’amministrazione finché la giurisdizione non sia stata affermata con sentenza passata in giudicato. Si tratta peraltro di un istituto

¹ Nell’economia di questa breve nota non c’è spazio per dar conto delle voci di dottrina intervenute sul complesso tema dell’autonomia e dell’autodichia degli organi costituzionali, rispetto al quale peraltro le ordinanze commentate non presentano contenuti innovativi; pertanto ci si permette di fare un rinvio riepilogativo a R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018, dove si offre un’ampia rassegna di bibliografia sul tema.

antico, di derivazione pre-costituzionale, visto che consente all'autorità amministrativa, rappresentata dal prefetto, di intervenire sostanzialmente in una vicenda processuale di cui non è parte; infatti se ne registra un uso assai prudente.

Con l'ordinanza in commento la Corte ha fornito l'indicazione, non ben chiara prima di essa e comunque contestata nel caso di specie dalla Camera dei deputati (controricorrente), per la quale i principi del regolamento *preventivo* di giurisdizione *ex 41 c.p.c.* si applicano anche ai collegi di autodichia delle Camere², dopo averlo ammesso una sola volta nel 2010 con riferimento alla Presidenza della Repubblica³.

In tale dimensione la Corte ha chiarito solo nelle ordinanze in commento che tale istituto è ammissibile anche per tali collegi in quanto si differenzia nettamente dal ricorso di cui all'art. 111, settimo comma, Cost., che ha carattere impugnatorio e che la Corte costituzionale ha espressamente negato⁴ che possa essere proposto da una parte di un giudizio presso un collegio di autodichia.

3. La Cassazione, ammettendo il regolamento preventivo di giurisdizione anche con riferimento ai collegi di autodichia, ha affiancato la propria competenza esclusiva in materia ad organi che giurisdizionali sono solo in senso oggettivo in quanto “chiamati a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali” ma che non appartengono all'ordine giudiziario né sono giudici speciali *ex art. 102 Cost.*⁵.

² La Cassazione ad ogni modo - e comunque mai adita in sede di regolamento preventivo - ha sempre negato la giurisdizione del giudice comune in favore della giurisdizione domestica delle Camere quando le erano state sottoposte a vario titolo questioni concernenti la giurisdizione circa il sindacato di norme interne delle Camere, e ciò persino quando l'assetto della giurisdizione domestica (specie alla Camera) si configurava nei termini contestati dalla sent. della Corte EDU 28 aprile 2009, n. 14 (vedi successiva nota 17), poi riformati dopo tale sentenza. Sull'evoluzione della giurisdizione domestica della Camera si rinvia, *ex multis*, a G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 2011, I, 246 ss., e ult. bibl. e giur. ivi cit.

³ Quanto al regolamento preventivo di giurisdizione ammesso con riferimento all'autodichia della Presidenza della Repubblica si veda Corte cass., ord. Cass. SU 17 marzo 2010, n. 6529. A commento di tale ordinanza si veda in particolare G. MALINCONICO, *Sull'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 7/2010. In quella ord. la Cass. aveva prefigurato alcuni degli argomenti poi sviluppati in termini più ampi nelle ordd. in commento.

⁴ Corte cost., sent. 13 dicembre 2017, n. 262, spec. punto 7.4 in diritto: “La tutela dei dipendenti è quindi assicurata non già attraverso un giudice speciale *ex art. 102 Cost.*, ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale. L'affidamento a collegi interni del compito di interpretare e applicare le norme relative al rapporto di lavoro dei dipendenti con gli organi costituzionali di cui si tratta, nonché la sottrazione delle decisioni di tali collegi al controllo della giurisdizione comune è, in definitiva, un riflesso dell'autonomia degli stessi organi costituzionali. Non essendo stati configurati gli organi di autodichia quali giudici speciali, avverso le loro decisioni non sarebbe neppure configurabile (...) il ricorso *ex art. 111, settimo comma, Cost.*”. Il dibattito in dottrina su tale pronuncia è molto ampio. Per brevità si rinvia ai *links* dei commenti *on line* pubblicati *in capite* alla sentenza in *ConsultaOnLine*. Per praticità - e in continuità argomentativa con le riflessioni ivi svolte - sia consentito rinviare in particolare a R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24/2017.

⁵ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto (cit. in nota prec.).

Da questo punto di vista secondo la Cassazione l'autodichia, che esprime la stessa autonomia degli organi costituzionali, consiste in un giudizio, svolto a cura di collegi interni di tali organi, dotati pertanto di “giurisdizione”, che, se da un lato esclude in linea di principio la giurisdizione generale dei giudici ordinari e speciali ed ogni altro sindacato esterno di tipo giurisdizionale, dall’altro è funzionale a risolvere controversie mediante applicazione di discipline normative, anche se poste in essere dagli stessi organi costituzionali.

A tal fine secondo la Cassazione la connotazione di giurisdizione in senso oggettivo che riconosce ai collegi di autodichia costituisce il punto di partenza per svolgere nelle ordinanze in commento proprie considerazioni sistematiche circa l’ammissibilità in via generale in relazione ad essi dell’istituto del regolamento preventivo di giurisdizione⁶.

In particolare la Cassazione impernia il proprio ragionamento sul rilievo per il quale i collegi di autodichia sono tenuti al rispetto della “grande regola” del diritto al giudice⁷ “in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, che non può conoscere eccezioni”⁸.

Con tale premessa ed in continuità con la propria pregressa giurisprudenza⁹ la Cassazione ha riconosciuto che tali collegi sono in posizione di indipendenza ed imparzialità e svolgono funzioni oggettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie ad essi deferite, “come, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali di cui agli articoli 3, 24, 101 e 111 Cost.”¹⁰. Inoltre rimarca come le controversie deferite ai collegi dell’autodichia si svolgano sulla base di due gradi di giudizio, seguendo procedimenti di natura sostanzialmente giurisdizionale idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio.

⁶ In tal senso la Corte rinvia anche a ord. Cass. SU 17 marzo 2010, n. 6529, cit., dove aveva ammesso il regolamento preventivo di giurisdizione con riferimento ai collegi di autodichia della Presidenza della Repubblica, anche se nel contesto di una lettura - poi superata dalla Corte costituzionale nelle sentt. n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017 - con la quale negava “che l’autodichia sia momento essenziale per assicurare effettività alla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali”. Tuttavia - come si vedrà a breve – nelle ordd. in commento gli argomenti più pregnanti sono svolti in linea di continuità con la più recente giurisprudenza della Cassazione e quella della Corte costituzionale in materia.

⁷ Corte cost., sent. 22 ottobre 2014, n. 238, spec. punto 3.4 in diritto. Il dibattito in dottrina su tale pronuncia è molto ampio. Anche in tal caso per brevità sia consentito un rinvio ai *links* dei commenti *on line* pubblicati *in capite* alla sentenza in *ConsultaOnLine* (www.giurcost.org).

⁸ In tal senso la Cassazione recupera quanto detto dalla Corte costituzionale. La “grande regola” del diritto al giudice è evidenziata in tali termini ed ai fini della circoscrizione degli ambiti di “giurisdizione” dell’autodichia da Corte cost., sent. n. 262 del 2017, cit., spec. punto 7.4 in diritto. Le indicazioni della Corte sono state recepite dalla Cassazione Cass. SU, sent. 4 maggio 2018, n. 10775, spec. punto 4 in diritto.

⁹ Le ordd. in commento riprendono le considerazioni in tema di autodichia di recente svolte in Cass. SU civ., sent. n. 10775 del 2018, cit.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, cit., punto 7.4 in diritto.

La Cassazione, aderendo alle indicazioni della Corte costituzionale, nei casi sottoposti al proprio esame non ravvisa anomalie dal punto di vista del rispetto della “grande regola” del diritto al giudice in questa ricostruzione e condivide l’esclusione disposta dalla Consulta per i collegi di autodichia del ricorso *ex art. 111*, settimo comma, Cost., asserendo che tale esclusione in definitiva giova al fine di non compromettere l’autonomia degli stessi organi costituzionali, scopo disatteso ove si rimettessero pronunce dei collegi di autodichia al giudizio di un organo terzo rispetto al Parlamento, qual è la stessa Cassazione.

Pur in questa cornice consolidata di acquisizioni giurisprudenziali la Cassazione ha tuttavia ritenuto di formulare una importante affermazione: il carattere oggettivamente giurisdizionale dell’attività dei collegi di autodichia delle Camere, che li rende giudici persino ai fini della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale¹¹, come riconosciuto dalla Corte costituzionale¹², non li sottrae in linea di principio alla verifica che compete alle Sezioni Unite della Cassazione in sede di regolamento preventivo di giurisdizione per le finalità proprie di tale istituto, come preciseate nelle ordinanze in commento.

Si tratta di una affermazione innovativa, anche se in parte già presente tra le righe dell’ordinanza relativa al regolamento preventivo sollevato con riferimento agli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica¹³.

Al riguardo la Cassazione ha voluto precisare nelle ordinanze in commento che tale verifica riguarda “il fondamento *costituzionale* per l’esercizio del potere decisorio degli organi di autodichia ed è finalizzata ad accertare se esista un giudice del rapporto controverso o se quel rapporto debba ricevere una definitiva regolamentazione domestica, *anche alla luce del ‘confine’ entro il quale legittimamente possono essere previste l’autonomia normativa degli organi costituzionali e l’attribuzione della decisione di eventuali controversie agli organi di autodichia*”, confine che è stato delineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 262 del 2017¹⁴ sulla scia della propria precedente sentenza n. 120 del 2014¹⁵.

In sostanza la Cassazione si è preoccupata di rivendicare un proprio ed esclusivo ruolo in sede di regolamento preventivo di giurisdizione verso i collegi di autodichia, al fine di verificare se essi, in relazione alla singola controversia volta per volta evidenziata, siano *in concreto* una sede effettiva ed efficace di giustizia che, pur con le peculiarità del caso, sia rispondente alle linee che la Costituzione detta per la tutela processuale dei diritti soggettivi e sia rispettosa dei confini che la Carta pone alle attribuzioni degli organi costituzionali stessi.

¹¹ Le ordd. in commento sul punto riproducono Cass. SU civ., n. 10775 del 2018, cit., spec. punto 4e) in diritto.

¹² Corte cost., sent. 12 ottobre 2017, n. 213, punto 2 in diritto.

¹³ Si veda ord. Cass. SU n. 6529 del 2010, cit.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, cit., punto 7.3 in diritto.

¹⁵ Corte cost., sent. 9 maggio 2014, n. 120, spec. punti 4.3 e 4.4 in diritto. Anche il dibattito dottrinale su tale pronuncia è molto ampio. Sempre per brevità sia consentito rinviare ai *links* dei commenti *on line* pubblicati *in capite* alla sentenza in *ConsultaOnLine* (www.giurcost.org).

Detto altrimenti, secondo la Cassazione le ragioni dell'autonomia degli organi costituzionali - che sono anche le ragioni che giustificano l'esistenza e le funzioni dei relativi collegi di autodichia - *non possono compromettere l'efficacia e l'effettività del giudizio davanti al collegio di autodichia dal punto di vista del rispetto del diritto al giudice del singolo ricorrente*.

Sotto questo aspetto la Cassazione ha ritenuto di poter accertare in sede di regolamento preventivo di giurisdizione *e caso per caso* se il giudizio che gli organi di autodichia siano chiamati a svolgere in una singola controversia non solo concerne materie che possano ritenersi effettivamente deferite all'ambito di attribuzione dell'organo costituzionale - punto sul quale la Corte costituzionale ha formulato esplicite osservazioni critiche circa l'eccessiva estensione di tali materie¹⁶ - ma anche sia conforme ai fondamentali parametri costituzionali di cui agli artt. 2, primo comma, e 3 Cost., nonché all'art. 6 della CEDU come interpretato dalla Corte di Strasburgo¹⁷, per quanto concerne l'efficacia e l'effettività delle garanzie proprie di un giusto processo nella cornice della “grande regola” del diritto al giudice.

4. La Cassazione dunque, anche se nelle ordinanze in commento ha escluso che si configurino in concreto dubbi ragionevoli sui limiti esterni della giurisdizione dei collegi di autodichia (di primo grado) della Camera dei deputati, ha tuttavia formulato considerazioni molto pregnanti circa la propria competenza a valutare tale giurisdizione alla luce degli artt. 2, primo comma, e 3 Cost. e dell'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, rendendo per certi aspetti più evidente la propria sensibilità in materia.

Sul punto tuttavia si evidenzia una sorta di “salto logico” negli argomenti della Suprema Corte.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, cit., punto 7.2 in diritto: “D'altra parte, l'autonomia normativa qui in questione ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune”. In tal senso, ad es., TAR Lazio, sez. I, sent. 10 luglio 2019 n. 9134 (consultabile in *Lexitalia.it*), si è ritenuto dotato di giurisdizione in ordine ad una causa relativa ad una gara di appalto indetta dal Senato della Repubblica, anche se poi ha dichiarato inammissibile il ricorso principale per carenza di interesse a ricorrere.

¹⁷ Corte EDU, 28 aprile 2009, n. 14. Si tratta di una pronuncia ampiamente commentata in dottrina. Si vedano in particolare: N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'Uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, 397 ss.; G. MALINCONICO, *I “codici di procedura” dell'autodichia della Camera dopo la decisione 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'Uomo: guida alla lettura e modifica dei regolamenti di tutela giurisdizionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2009; C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 1074 ss.; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rass. parlam.*, 2009, 1077 ss.

Quale seguito avrebbe l'eventuale configurarsi di circostanze critiche presso il giudice domestico di primo grado, che, svolto il giudizio, abbia violato in concreto i parametri indicati dalla Cassazione e quindi non si sia rivelato affidabile alla luce della “grande regola” del diritto al giudice, contraddicendo così la giurisprudenza appena coniata dalla Suprema Corte? La Cassazione non fornisce indicazioni.

Agli organi di autodichia delle Camere si applicano le norme - non tutte, solo quelle che non sono derogate dalla disciplina interna speciale - del codice del processo amministrativo. Tra le norme non derogate vi sono le previsioni di cui all'art. 9 del predetto codice, per il quale il difetto di giurisdizione è rilevabile in grado di appello e può essere promosso secondo le norme del codice di procedura civile.

Tale previsione trova riscontro nell'art. 362 c.p.c., che prevede al primo comma che “possono essere impugnate con ricorso per cassazione, nel termine di cui all'art. 325, secondo comma, le decisioni in grado di appello o in unico grado *di un giudice speciale, per motivi attinenti alla giurisdizione del giudice stesso*”. Prosegue al secondo comma: “Possono essere denunciati in ogni tempo con ricorso per cassazione: 1) i conflitti positivi o negativi di giurisdizione tra giudici speciali, o tra questi e i giudici ordinari; 2) i conflitti negativi di attribuzione tra la pubblica amministrazione e il giudice ordinario”.

Quanto sopra richiamato sulla base del combinato disposto dell'art. 9 del codice del processo amministrativo e dell'art. 362 c.p.c. di per sé non aiuta a risolvere la questione, visto che in quest'ultima previsione si fa riferimento a “giudici speciali” e, come si è visto, i collegi di autodichia tali non sono stati considerati né dalla Corte costituzionale né dalla Corte di Cassazione.

A questo punto dovrebbe ammettersi che ai fini della “chiusura del cerchio” lasciato aperto dalla Cassazione e per effetto della previsione di cui all'art. 9 del codice del processo amministrativo - da interpretare in termini costituzionalmente orientati alla luce dei parametri di cui agli artt. 2, primo comma, e 3 Cost., e 117, primo comma, Cost. ai fini di quanto previsto dall'art. 6 CEDU - si dovrebbe applicare almeno il primo comma dell'art. 362 c.p.c., al mero fine di consentire una nuova pronuncia della Cassazione sullo specifico profilo evocato della “legittimità” della giurisdizione in concreto assicurata in primo grado dal collegio di autodichia.

Resterebbe impregiudicata la facoltà della Camera di riferimento di sollevare conflitto di attribuzione avverso la nuova pronuncia della Cassazione (in ipotesi) di accoglimento, ove considerata lesiva della propria autonomia costituzionale.

Si resta dunque in attesa di ulteriori eventuali sviluppi in materia della giurisprudenza della Cassazione.

5. La Corte di Cassazione non ha rinunciato ad esprimere una propria posizione anche su taluni profili di ordine generale ed istituzionale connessi alla questione di merito sottesa ai ricorsi ad essa presentati.

Sul punto la pendenza di un gran numero di ricorsi davanti al Consiglio di giurisdizione della Camera induce ad operare una mera rassegna degli argomenti svolti dalla Cassazione.

In primo luogo la Corte ritiene, come peraltro sostenuto dal Consiglio di Stato, che la materia dei vitalizi si connetta strettamente a quella delle indennità parlamentari *ex art. 69 Cost.*¹⁸ e che i percettori di vitalizi, in ragione di tale connessione, non possano essere considerati “soggetti terzi” rispetto alle Camere in considerazione dell’identità di giustificativo causale delle indennità e dei vitalizi. In tal senso la Cassazione ritiene che la fonte e la natura del diritto al vitalizio “connettono” gli ex deputati alla Camera, escludendo dunque la possibilità di qualificarli come soggetti terzi, e quindi incardinano la giurisdizione domestica della Camera, ma non svolge considerazioni sui limiti alla competenza della fonte stessa di tale diritto. In ordine a quest’ultimo profilo afferma solo che la fonte più opportuna per disciplinare la materia deve ritenersi una legge che preveda in generale la disciplina dei vitalizi, anche rilasciandone ai regolamenti minori la concreta quantificazione, come accade per la legge n. 1261 del 1965 in materia di indennità parlamentari.

In particolare secondo la Cassazione (e il Consiglio di Stato) l’indennità di carica goduta dal deputato durante lo svolgimento del proprio mandato non è assimilabile ad una retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego ma è direttamente coperta dall’art. 69 Cost. in quanto è una delle garanzie dell’effettività dei collegati principi della libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), dell’accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.) e del libero esercizio delle funzioni del parlamentare senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.).

In altre parole secondo la Cassazione dal suddetto collegamento tra indennità parlamentare ed assegno vitalizio si desume una oggettiva affinità di *ratio* dei due istituti: così come l’assenza di emolumenti disincentiverebbe l’accesso al mandato parlamentare o il suo pieno e libero svolgimento, rispetto all’esercizio di altre attività lavorative remunerate, allo stesso modo l’assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato parlamentare varrebbe quale disincentivo rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un’attività lavorativa che fosse stata intrapresa per il medesimo lasso temporale.

Quindi secondo la Cassazione il vitalizio rappresenta la “proiezione economica dell’indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato” anche se esso non trova specifica menzione nella Costituzione come l’indennità, prevista dall’art. 69 Cost. In sostanza la corresponsione del vitalizio, pur in assenza di previsioni legislative e costituzionali precedenti, secondo la Corte rivela sempre la medesima *ratio* di “sterilizzazione degli impedimenti economici all’accesso alle

¹⁸ Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 2016 del 3 agosto 2018, spec. punti 3 e 4 della risposta al primo quesito e punti 6 e 7 della risposta al secondo quesito.

cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell’attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l’indipendenza”, com’è proprio (afferma ancora la Corte) degli ordinamenti democratici.

Pertanto secondo la Cassazione, anche se la disciplina dei due istituti discende da fonti diverse, entrambi rientrano nell’ambito della normativa “di diritto singolare” che si riferisce al Parlamento nazionale ed ai suoi membri, anche se cessati dal mandato, a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare loro riconosciuta dagli artt. 64, primo comma, 66 e 68 Cost.

Concernendo la medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento, le controversie relative alle condizioni di attribuzione alla misura sia dell’indennità parlamentare sia degli assegni vitalizi degli ex parlamentari secondo la Cassazione, in quanto istituti del predetto “diritto singolare” del Parlamento e dei suoi membri, devono essere rimesse ai collegi dell’autodichia in quanto rispondenti anch’essi alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento.

Eventuali violazioni dei diritti fondamentali del ricorrente ed eventuali dubbi di legittimità costituzionale di norme in concreto applicabili possono essere comunque evidenziati davanti a tali collegi, competenti a sancirne l’illegittimità anche per contrasto con la Costituzione ed i relativi principi; se trattasi di norme di legge *direttamente applicabili*, davanti ad essi può essere sollevata la relativa questione di legittimità costituzionale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale.