

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2023

Data: 7 novembre 2023

Trattamenti economici post mandato dei parlamentari e conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (Osservazione a Corte cost., sentenza n. 126/2023)*

di **Eduardo Gianfrancesco** – *Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

TITLE: Economic Treatment of former Members of Houses of Parliament and Conflicts arising from Allocation of Powers of State

ABSTRACT: Il commento alla sent. n. 126 del 2023 della Corte costituzionale prende in considerazione criticamente la soluzione adottata dalla Corte che ha annullato in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato su ricorso della Camera dei Deputati alcune decisioni del Tribunale di Lecce che affermavano la pignorabilità priva di limiti dei trattamenti economici post-mandato dei parlamentari, disconoscendone la natura previdenziale ed i conseguenti limiti di pignorabilità. Nel commento si evidenzia che le pur criticabili decisioni del Tribunale di Lecce potevano essere oggetto di riforma attraverso i mezzi di impugnazione previsti per i giudizi ordinari mentre l'utilizzazione del conflitto di attribuzione come una sorta di "foro speciale" appare incongrua di fronte a questioni di "interpretazione della legge" e della sua corretta applicazione in giudizio e porta con sé problemi di adeguata tutela del contraddittorio per i soggetti coinvolti, potendo anche riaprire questioni in ordine ai confini dell'autodichia delle Camere del Parlamento.

The comment to the judgment n. 126 of 2023 of Italian Constitutional Court analyzes some problems in a "conflict arising from allocation of powers of State" (art. 134 of Italian Constitution)

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

between one of the Chambers of Italian Parliament and an Italian tribunal for what concerns the economic treatment of former members of Parliament and particularly limits of foreclosure of them. The judgment of the Constitutional Court is problematic because it transfers from ordinary judgments to the peculiar constitutional judgment of “conflicts of powers” the solution of interpretation of law problems in cases not related with autonomy of Chambers of Parliament, with difficulties for effective defense of litigants and the configuration of a sort of special judge for this kind of disputes. This approach offers a further risk of possible extension of areas of self-judgment of Houses of Parliament too.

KEYWORDS: Trattamento economico post-mandato dei membri delle Camere; Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato; Economic treatment of former members of Houses of Parliament; Conflicts arising from allocation of powers of State

SOMMARIO: 1. La questione sottoposta all’esame della Corte costituzionale nella sentenza n. 126 del 2023. – 2. Il punto di partenza: la sent. n. 237 del 2022. – 2.1. I limiti di pignorabilità del trattamento previdenziale degli *ex*-parlamentari. – 3. L’assenza di autodichia nella fattispecie oggetto della sentenza n. 126 del 2023. – 4. Un conflitto di attribuzioni su di una questione di interpretazione della legge? – 5. Alcuni limiti e rischi del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

1. La questione sottoposta all’esame della Corte costituzionale nella sentenza n. 126 del 2023

Nella sentenza n. 126 del 2023 la Corte costituzionale torna ad occuparsi delle questioni relative al regime giuridico dei “trattamenti post-mandato” dei membri delle Camere.

L’occasione è rappresentata dal ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dalla Camera dei Deputati avverso due ordinanze emanata dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell’esecuzione, all’interno di una procedura esecutiva promossa dall’Agenzia delle entrate – Riscossione della Provincia di Lecce nei confronti di un parlamentare nelle XII e (in parte) nella XIII legislatura.

Oggetto della contestazione da parte del ricorrente è l’assegnazione al creditore dell’intero assegno vitalizio spettante al debitore esecutato senza tener conto delle previsioni contenute nell’art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato dall’Ufficio di presidenza della Camera dei Deputati nel 1997 e poi modificato nel 2000 che estende a tali trattamenti i limiti di pignorabilità previsti dall’art. 545 del codice di procedura civile (nella formulazione all’epoca vigente) per i crediti di natura previdenziale.

Neanche a seguito dell’intervento volontario della Camera dei Deputati in giudizio ai sensi dell’art. 105 del codice di procedura civile il Giudice dell’esecuzione aveva mutato orientamento, non prendendo alcuna posizione sulle argomentazioni del soggetto interveniente in merito alla disciplina posta dalla fonte di autonomia parlamentare.

Di qui la decisione della Camera di proporre ricorso per conflitto di attribuzioni nei confronti delle due ordinanze pronunciate nel corso del giudizio che avrebbero condotto alla “disapplicazione dell’unica fonte del diritto costituzionalmente titolata a regolare la questione, ossia il regolamento parlamentare”¹.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondato il conflitto dichiarando che non spettava al Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di Giudice dell’esecuzione, non applicare l’art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei Deputati sopra richiamato ed annullando, “per l’effetto” le due ordinanze pronunciate nel corso della procedura esecutiva coinvolgente l’ex-parlamentare.

2. Il punto di partenza: la sent. n. 237 del 2022

La sentenza in commento prende le mosse e costituisce applicazione ad una fattispecie particolare dei principi recentemente stabiliti dalla sent. n. 237 del 2022 della Corte costituzionale. Essa sembra interpretare, tuttavia, quei principi in modo, a parere dello scrivente, discutibile, giungendo ad una conclusione che anziché chiarificare il quadro complessivo del regime giuridico dei regolamenti “minori” delle Camere in materia di trattamento previdenziale degli *ex*-parlamentari

¹ N. 1 del *Ritenuto in fatto* della sent. n. 126 del 2023.

lo rende ancora meno lineare e prevedibile nei suoi sviluppi². Ciò – è il caso di sottolineare immediatamente – proprio quando il caso in esame che si presentava all’esame della Corte, “depurato” delle problematiche dell’autodichia, si prestava ad una abbastanza agevole riconduzione ai principi generali che dovrebbero regolare la materia.

Il punto di partenza della ricostruzione della Corte, che lasciava ben sperare l’interprete, è rappresentato da una decisa riaffermazione di due dei punti di approdo della sentenza n. 237 in tema di “diritto singolare”³ relativo agli “assegni vitalizi” ed, estensivamente, al “trattamento mensile corrisposto, al raggiungimento di una determinata età, al parlamentare cessato dal mandato”⁴.

Il primo caposaldo ripreso dalla sent. n. 237 è rappresentato dalla riconduzione, ancorché non priva di margini di ambiguità⁵, dei regolamenti cosiddetti minori di disciplina della materia dei “vitalizi” promananti dagli Uffici di presidenza delle Camere all’ambito dell’autonomia regolamentare presidiata dall’art. 64 Cost. e dall’integrazione di tali regolamenti tra le fonti del diritto oggettivo del nostro ordinamento, ancorché prive della “forza di legge” ex art. 134 Cost., in ragione della speciale posizione di garanzia che la Costituzione assegna alle Camere del Parlamento⁶.

² Per un primo commento critico nei confronti della sentenza, cfr. A. CARIOLA, *Fonti e “non fonti” parlamentari. Il difficile percorso della Corte costituzionale sulle competenze del Parlamento in materia di vitalizi*, in *Consulta online*, fasc. III, 2023, 789 ss.

³ In questi termini la sentenza in commento al n. 7 del *Considerato in diritto*, con una definizione spesso utilizzata a proposito della disciplina peculiare posta dalla Costituzione con riferimento al “Parlamento nazionale ed ai suoi membri a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare loro riconosciuta dagli artt. 64, primo comma, 66 e 68 Cost.”. Così, ad esempio, le Sezioni Unite Civili della Cassazione nelle sentt. 8 luglio 2019, n. 18265 e 18266, richiamando le sentt. nn. 66 del 1964, 24 del 1968 e 379 del 1996 della Corte costituzionale. Recentemente, per l’utilizzazione di tale sintetica ma anche ambigua nozione, cfr. Cassazione Sezioni Unite Civili, sent. 27 gennaio 2020, n. 1720.

⁴ Così il n. 7 del *Considerato in Diritto* della sentenza qui commentata.

⁵ Si pensi all’alternativa tra disciplina per mezzo di regolamenti interni di autonomia o per via legislativa della materia dei vitalizi e più in generale del trattamento post-mandato dei parlamentari. Per la sottolineatura di questo aspetto non esente da problemi della sent. n. 237 si vedano i commenti di A. LO CALZO, *Regolamenti parlamentari “minori” e sindacato di legittimità costituzionale: una decisione di inammissibilità annunciata. Osservazioni a margine di Corte cost., 28 novembre 2022, n. 237*, in questo *Osservatorio*, n. 2/2023, 247; N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2023; L. DIOTALLEVI, *La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari e le oscillazioni della Corte costituzionale in materia di autonomia normativa delle Camere* ed E. GIANFRANCESCO, *“Vorrei e non vorrei”. La Corte costituzionale e l’autodichia sui vitalizi dei parlamentari*, entrambi in *Giur. cost.*, 2022, rispettivamente 2712 ss. e 2699 ss.

⁶ N. 7 del *Considerato in Diritto* della sentenza in commento. Per l’esclusione dei regolamenti (tanto “maggiori” quanto “minori”) dall’ambito di operatività dell’art. 134 Cost., cfr. il n. 5.2.2. del *Considerato in Diritto* della sent. n. 237 del 2022 ed *ivi* il richiamo alla sent. n. 120 del 2014. Per alcune considerazioni critiche in ordine alla considerazione “monolitica” delle diverse forme di esplicazione dell’autonomia regolamentare delle Camere sia consentito il rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *“Vorrei e non vorrei”*, cit., 2701 ss.

Il secondo punto fermo dal quale la Corte costituzionale muove per la soluzione del conflitto di attribuzioni è rappresentato dalla affermazione, in termini forse ancora più netti che nel passato, della funzione previdenziale dei vitalizi parlamentari, in quanto “proiezione, dopo la cessazione del mandato elettivo, dell’indennità percepita durante la carriera del parlamentare”⁷ ed “esplicazione della tutela espressa dall’art. 38, secondo comma, Cost.”⁸. A riprova di tale natura del vitalizio si pone l’applicabilità ad esso dei limiti di pignorabilità previsti in via generale dall’art. 545 del codice di procedura civile per i crediti di natura previdenziale, secondo una soluzione derogatoria al principio generale dell’art. 2740 del codice civile che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto conforme ad un’esigenza di bilanciamento tra esigenze costituzionali diverse e chiamate ad un contemperamento. Il pieno inserimento dei crediti previdenziali degli *ex*-parlamentari in questo *genus* è comprovato dal richiamo, operato dalla decisione in commento, ad una serie di pronunce rese dalla stessa Corte sui crediti previdenziali in generale⁹.

2.1 I limiti di pignorabilità del trattamento previdenziale degli *ex*-parlamentari

È interessante osservare come la sentenza in commento abbia cura di sottolineare - con uno spunto meramente ipotetico ma interessante per l’interprete per i problemi di qualificazione e, soprattutto, di concreto trattamento giuridico di eventuali discipline divergenti - che l’autonomia regolamentare delle Camere non potrebbe spingersi a porre “una regola di privilegio” quale sarebbe quella della impignorabilità assoluta da parte di terzi dei crediti derivanti da vitalizi e trattamenti assimilati degli *ex*-parlamentari, pur riconoscendo esplicitamente che tale regola è prevista dalla legge per l’indennità parlamentare¹⁰.

Non sfuggono una serie di questioni che tale affermazione pone ed alle quali qui si accenna in via estremamente sintetica: 1) quale è la *ratio* di tale regime differenziale tra soluzione legislativa operante per l’indennità parlamentare e soluzione regolamentare valida per i crediti previdenziali: è la fonte a fare differenza oppure – e sembra la soluzione sistematicamente preferibile – la diversa

⁷ N. 7 del *Considerato in diritto* della sentenza in commento. Resta evidente, peraltro, l’asimmetria in merito alla fonte regolativa di disciplina delle due fattispecie, attenuata ma non superata dalla fungibilità tra legge e regolamenti minori riconosciuta dalla sent. n. 237 del 2022...

⁸ N. 8 del *Considerato in diritto* della sentenza in commento.

⁹ Cfr. le decisioni richiamate al n. 8 del *Considerato in diritto* ed in particolare la sent. n. 85 del 2015.

¹⁰ N. 9 del *Considerato in diritto*.

natura dell'indennità rispetto al trattamento post-mandato?¹¹; 2) la soluzione del limite di pignorabilità del quinto del trattamento previdenziale tratta dall'art. 545 del codice di procedura civile si impone in termini assoluti oppure sarebbe possibile una soluzione diversa dettata dalla fonte di autonomia, purché idonea a realizzare un adeguato bilanciamento con il diritto alla tutela giurisdizionale *in executivis* ? E tale disciplina derogatoria, a ritenerla ammissibile, potrebbe orientarsi nel senso di fissare una “franchigia” anche più bassa rispetto a quella generale? 3) Nell'ipotesi in cui una disciplina diversa da quella attualmente posta dall'art. 15 del regolamento minore della Camera che disciplina la materia e, specificamente, una disciplina derogatoria rispetto a quella dell'art. 545 del codice di procedura civile venisse posta e tale disciplina dovesse considerarsi illegittima chi sarebbe il giudice naturale di tale questione? Solo il giudice di autodichia, trattandosi di una questione di conformità a Costituzione di una norma regolamentare, o sarebbe possibile instaurare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ove però non sarebbe di immediata evidenza individuare il potere dello Stato “controparte” del ramo del Parlamento autore della norma regolamentare in questione¹².

3. L'assenza di autodichia nella fattispecie oggetto della sentenza n. 126 del 2023

Il terzo elemento di collegamento della decisione in commento con il precedente rappresentato dalla sent. n. 237 del 2022 opera per così dire “in negativo”, essendo rappresentato dall'assenza nel caso deciso di una condizione presente invece nel precedente in questione. L'assenza di tale elemento dovrebbe consentire di apprezzare meglio le peculiarità della fattispecie portata alla cognizione della Corte nella sentenza qui commentata, senza spezzare la continuità rappresentata dai due principi che si sono richiamati nel paragrafo n. 2 del presente lavoro.

¹¹ Si può solo incidentalmente accennare ad un ulteriore problema che sorge dal confronto tra il regime di limitata pignorabilità del trattamento post-mandato, i cui limiti possono far leva sulla giurisprudenza costituzionale fondata sull'art. 38 Cost., e la *totale* impignorabilità dell'indennità del parlamentare in corso di mandato per la quale appare forse incongruo il contemperamento tra esigenza di tutela del parlamentare medesimo ed esigenza (altrettanto costituzionalmente fondata) di tutela dei terzi creditori...

¹² A meno di non voler vedere in tale ambito un possibile campo di applicazione delle affermazioni – per ora in via di principio – della ord. n. 17 del 2019 della Corte costituzionale sulla legittimazione del singolo parlamentare ad assumere la qualificazione di potere dello Stato. Non sfugge, però, la difficoltà di considerare “potere dello Stato” un soggetto non più appartenente al Parlamento, cosicché più che una peculiare forma di legittimazione al conflitto tra poteri sembrerebbe trattarsi di un ricorso diretto a tutela di diritti fondamentali alla Corte costituzionale...

Ci si riferisce all'assenza di rilievo degli istituti di autodichia per la soluzione delle questioni relative al regime di concreta pignorabilità degli trattamenti post-mandato vantati dagli *ex-parlamentari*. Non si tratta, infatti, di rivendicare agli organi interni della Camera dei Deputati la cognizione di una controversia relativa alle definizioni delle *condizioni di attribuzione* e alla *misura* del trattamento medesimo, come riconosciuto dalle stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione¹³ e correttamente sottolineato nel ricorso introduttivo del giudizio per conflitto della Camera dei Deputati¹⁴, quanto di verificare se le modalità di esercizio del potere giurisdizionale da parte del Giudice ordinario si siano svolte in modo da ledere le attribuzioni costituzionali del Parlamento. Non già, quindi, una *vindicatio potestatis* fondata sulla rivendicazione del potere domestico di decisione della controversia con effetti sostanzialmente giurisdizionali ma di un conflitto da "memomazione o da interferenza", dovendosi stabilire "non a chi spetti in assoluto statuire sull'assegnazione del credito... bensì la delimitazione concreta ...di tale attribuzione del potere giudiziario"¹⁵.

E, del resto, sarebbe apparso ben problematico sostenere l'attrazione in autodichia di controversie relative all'adempimento di obbligazioni assunte nella ordinaria vita di relazione di soggetti il cui unico elemento di collegamento con la sfera guarentigata dell'autonomia delle Camere è rappresentato dall'aver svolto in passato un mandato parlamentare e, su tali basi, di godere di un trattamento di natura sostanzialmente previdenziale¹⁶.

La riconduzione della disciplina dei trattamenti post-mandato, in assenza di un pur possibile intervento legislativo, a fonti del diritto oggettivo italiano quali sono il complesso rappresentato dai regolamenti "maggiori" e quelli "minori" dai primi abilitati in materia di trattamento post-mandato; il riconoscimento della funzione previdenziale di tali trattamenti e l'assenza di operatività di istituti di autodichia sembrerebbero inquadrare la fattispecie in termini di una questione di interpretazione del diritto vigente e di una sua applicazione al caso concreto della vita portato alla cognizione del Giudice naturale precostituito per legge. Implicita in tale inquadramento sembrerebbe l'applicabilità

¹³Si vedano, al riguardo, le note sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione, 8 luglio 2019, nn. 18265 e 18266.

¹⁴ N. 18 del ricorso, in G.U. 1^a serie speciale del 28 dicembre 2022, n. 52, p. 86.

¹⁵ N. 16 del ricorso presentato dalla Camera dei Deputati.

¹⁶ O magari dei congiunti di esso titolari di un trattamento di reversibilità come ho già avuto modo di sottolineare in E. GIANFRANCESCO, *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2017, 886 ss.

delle garanzie costituzionali in tema di revisione di eventuali pronunce *contra ius*, ivi compreso il ricorso per Cassazione per violazione o falsa applicazione del quadro normativo vigente...

4. Un conflitto di attribuzioni su di una questione di interpretazione della legge?

Ciò che colpisce, e non convince pienamente, nell'argomentazione della Corte costituzionale è l'aver inquadrato in termini di menomazione dell'autonomia normativa della Camera dei Deputati fondata sull'art. 64 Cost. - difendibile attraverso il ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato - la non applicazione della disciplina posta dall'art. 15 del regolamento minore per gli assegni vitalizi degli *ex*-deputati.

La “non applicazione” viene accostata nella motivazione ad una “implicita disapplicazione”¹⁷ senza però dar conto adeguatamente del trapasso da un concetto che può fondarsi sulla mera “ignoranza” della norma applicabile (la non applicazione) ad uno (la disapplicazione) intesa come volontà (implicita...) di negare rilievo giuridico alla disciplina regolamentare della Camera.

La questione è indubbiamente delicata e tocca uno dei punti maggiormente sensibili dell'esperienza concreta dei conflitti di attribuzioni aventi ad oggetto atti del potere giudiziario¹⁸. Va riconosciuto, peraltro, che la seconda opzione interpretativa (la disapplicazione) può effettivamente essere espressione di un disconoscimento della potestà normativa a rilievo esterno della Camera dei Deputati e, quindi, realizzare una menomazione della sua autonomia normativa

¹⁷ N. 4 del *Considerato in diritto* della sentenza in esame.

¹⁸ Recentemente, in argomento, cfr. l'analisi di A.R. RIZZA, *Il ricorso per conflitto tra poteri dello Stato e l'eccesso giurisdizionale. Limiti e presupposti*, in *Consulta online*, fasc. II del 2023, 737 ss. ed *ivi* la sottolineatura del labile confine tra “disapplicazione” e “non applicazione” la cui individuazione rischia di essere rimessa all’ “iter argomentativo prescelto liberamente dal giudice” del caso di specie (746 s.).

E' interessante osservare come a distanza di pochi giorni dal deposito della sentenza qui commentata la Corte costituzionale, in un giudizio per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni (nei quali più frequentemente nell'esperienza concreta viene in rilievo la questione della asserita esorbitanza dell'atto giurisdizionale dello Stato nei confronti delle attribuzioni normative delle Regioni), nel rigettare il ricorso regionale avverso una ordinanza cautelare del Tar Veneto ha ribadito l'esigenza di limitare l'esperibilità di tale rimedio ad ipotesi in cui “è contestata in radice l'esistenza del potere giurisdizionale”, pena il rischio di trasformare l'istituto del conflitto in un anomalo “nuovo grado di giurisdizione avente portata generale” (sent. n. 137 del 2023, n. 5.2 del *Considerato in diritto* ed *ivi* rinvii ai precedenti, tra i quali le recenti sentt. nn. 90 e 184 del 2022). Per un primo commento – critico – a tale decisione cfr. A.R. RIZZA, *La sospensione dell'atto amministrativo e la disapplicazione della legge. La Corte costituzionale ritorna sull'eccesso di potere giurisdizionale in sede di conflitto di attribuzione*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, 18 luglio 2023.

sancita dall'art. 64, primo comma, Cost., in grado di fondare un ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato”.

Sembra, però, a chi scrive che dal tenore della sentenza, così come da un esame complessivo della vicenda sottoposta all'esame della Corte, manchi la dimostrazione che di una *consapevole*¹⁹ disapplicazione, ancorché implicita, si tratti. L'esame delle due ordinanze del Tribunale di Lecce, sezione Commerciale, impugnate per conflitto, nella loro stringatezza estrema, non contengono alcuna presa di posizione sulla natura e forza formale dell'art. 15 del regolamento minore della Camera, limitandosi la prima²⁰ a fondare la pignorabilità senza limiti dell'assegno vitalizio su di un'abbastanza remota pronuncia della Corte di Cassazione del 1996²¹. La circostanza, poi, per cui nella seconda pronuncia impugnata²² si prende atto dell'intervento volontario *ex art. 105* del codice di procedura civile della Camera dei Deputati e della documentazione allegata ma nulla si innova in ordine alla soluzione della questione che qui interessa non riesce ancora a dimostrare una consapevole e volontaria disapplicazione della normativa autonoma della Camera perché ritenuta una non-fonte od una fonte incompetente a regolare la materia. La stessa sentenza della Corte che qui si commenta esclude la rilevanza della seconda decisione del Giudice leccese ai fini della decisione del conflitto, “trattandosi di una pronuncia determinata da ragioni esclusivamente processuali, estranee all'esercizio del potere regolamentare della Camera”²³.

¹⁹ E senza il requisito della consapevolezza diventa difficile ritenere che vi sia una volontà di menomare un potere costituzionale altrui e non semplicemente una ignoranza del quadro normativo vigente...

²⁰ Tribunale di Lecce-Sezione commerciale, ordinanza del 22 gennaio 2019, n. 610/2018 R.G.E.

²¹ Si tratta della sentenza della Sez. lavoro della Corte di Cassazione civile 8 ottobre 1996, n. 8789. Nella medesima linea si sarebbero potute citare le più recenti pronunce delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 14920, 14924, 14925 e 23467 del 2016.

Si badi che non è tanto la circostanza – su cui insiste la Camera dei Deputati nel suo ricorso: cfr. n. 19 - per cui la sentenza richiamata è riferita all' “istituto del tutto diverso” degli assegni conferiti ai consiglieri regionali (nel caso di specie della Regione Friuli-Venezia Giulia) rispetto al trattamento post-mandato dei parlamentari a rendere incongruo il richiamo a tale decisione. Sembra infatti che pur nella diversità del quadro delle fonti regolative della materia anche per i componenti dei Consigli regionali cessati dal mandato si pongano esigenze di tutela di tipo previdenziale. Sul punto rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative: fondamento costituzionale, fonti di disciplina e strumenti di tutela*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3 del 2020, parr. 4 e 5. Ciò che si può maggiormente criticare dello stringato passaggio della sentenza del Tribunale di Lecce è la mancata considerazione di un quadro giurisprudenziale ben più ampio e che tende a riconoscere, nella giurisprudenza costituzionale più recente, una – sia pur lata - componente previdenziale dei trattamenti post-mandato in generale. Cfr., con specifico riferimento ai trattamenti degli *ex-consiglieri regionali* le sentt. nn. 136 e 182 del 2022 a proposito delle quali cfr. V. DE SANTIS, *Vitalizi regionali e retroattività impropria: quando la modifica in pejus del trattamento di favore non lede il legittimo affidamento*, in questo *Osservatorio*, n. 5/2022, 174 ss. che valorizza l'art. 51 Cost. quale fondamento costituzionale della disciplina in materia (191).

²² Tribunale di Lecce-Sezione commerciale, ordinanza del 15 dicembre 2021, n. 610/2018 R.G.E.

²³ N. 10 del *Considerato in diritto*.

In questa prospettiva, anche la linea argomentativa ulteriore valorizzata nel ricorso della Camera dei Deputati e fondata sulla violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, insita nel comportamento del Tribunale di Lecce, sembra priva della consistenza minima necessaria, con riferimento ad atti e/o comportamenti che evidenzino tale atteggiamento.

Ciò che mi sembra dover essere sottolineato al fine di ricondurre la vicenda nei suoi corretti confini è la circostanza - evidenziata dallo stesso ricorrente con una memoria del 17 aprile 2023 *ex art. 7* delle norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale ma che non sembra essere stata adeguatamente valorizzata dalla Corte costituzionale²⁴ – secondo cui in una distinta procedura esecutiva a carico del medesimo *ex*-parlamentare lo stesso Giudice dell'esecuzione di Lecce (inteso anche come identica persona fisica...) ha emanato un'ordinanza *ex art. 543* codice di procedura civile nella quale ha disposto in favore del creditore il pignoramento del vitalizio “contenuto nei limiti di un quinto dello stesso”²⁵.

Tale radicale inversione di orientamento, a volersi muovere nella prospettiva per così dire “psicologista” insita nelle argomentazioni che hanno condotto a ritenere ammissibile il conflitto, sembrerebbe escludere la volontà implicita di disapplicazione della disciplina di autonomia regolamentare della Camera e far ritenere che la diversa soluzione sia probabilmente dovuta ad un più completo quadro normativo utilizzato dal Giudice dell'esecuzione...

In realtà, muoversi sullo scivoloso piano della implicita volontà di disapplicazione della normativa regolamentare, deducendone una lesione delle attribuzioni costituzionali del potere dello Stato che ha prodotto tali norme, appare non solo pericoloso per i tratti congetturali insiti in tale operazione ma anche superfluo. In altri termini, la fattispecie portata all'esame della Corte costituzionale si prestava ad essere risolta quale questione di “interpretazione” della norma regolamentare, ricomprendendo in tale ipotesi anche le questioni di “ignoranza” della norma applicabile²⁶.

Questo – e solo questo - è ciò che emerge in modo indubitabile dagli atti posti a fondamento della causa e la via degli ordinari mezzi di impugnazione contro provvedimenti adottati in

²⁴ Tale memoria è ricordata nel n. 3 del *Considerato in diritto* della decisione, senza trarne però conseguenze rilevanti ai fini della definizione del giudizio.

²⁵ Tribunale di Lecce-Sezione commerciale, ordinanza del 16 marzo 2023, n. 2242/2022 R.G.E.

²⁶ La sindacabilità da parte del giudice dell'impugnazione di quello che appare un *error in iudicando* del Tribunale di Lecce e l'esclusione della sussistenza di una materia da conflitto costituzionale è sostenuta da A. CARIOLA, *Fonti e “non fonti” parlamentari*, cit., 796.

violazione di legge rappresentano lo strumento per una piena reintegrazione dell'ordine giuridico ed una efficace soddisfazione dei diritti lesi.

5. Alcuni limiti e rischi del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato

Merita di essere sinteticamente evidenziato come la sede del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato non si presenti come la sede naturale per la soluzione di questioni quali sono quelle affrontate nella vicenda qui richiamate anche sotto altri punti di vista²⁷.

Innanzitutto la natura di questo tipo di giudizio pone problemi per la tutela delle situazioni soggettive protette di coloro che non sono “poteri dello Stato” ma che risentono degli effetti della decisione risolutiva del conflitto. Il tema della salvaguardia dei soggetti “terzi” rispetto ai poteri dello Stato ma che sono magari parti del giudizio dal quale scaturisce un conflitto tra poteri che coinvolge le attribuzioni del potere giudiziario rispetto ad altro potere dello Stato è ben noto²⁸. In particolare, va rimarcata l'esigenza di non pretermettere nel giudizio per conflitto l'apporto di soggetti destinati a subire effetti diretti e concreti nel godimento di diritti fondamentali dalla pronuncia risolutiva di un conflitto di competenza costituzionale²⁹.

²⁷ Il carattere “più tortuoso” di tale via rispetto a quella maestra, ma preclusa, del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è recentemente sottolineato da A. LO CALZO, *Regolamenti parlamentari “minori” e sindacato di legittimità costituzionale*, cit., 242 e 250. Per l'infungibilità tra i due strumenti cfr. anche C. CHIARELLO, *Nota a Corte cost., sent. n. 237 del 2022. Un monito della Corte costituzionale sui regolamenti parlamentari in tema di vitalizi ?*, in *Giustamm*, n. 2 del 2023, par. 3. Una valutazione più fiduciosa in merito all'idoneità della sent. n. 237 del 2022 a stabilire un “definitivo punto fermo” in materia di autodichia parlamentare e regime di sindacabilità di essa è espressa da F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Consulta online*, fasc. I, 2023, 148. Cfr. anche le osservazioni di N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari*, cit.

²⁸ Per un quadro riassuntivo dello stato della materia, a partire dalla “svolta” rappresentata dalla sent. n. 76 del 2001 e dalla sent. n. 154 del 2004 della Corte costituzionale, cfr. E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*⁶, Torino, 2018, 213; G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale – II. Oggetti, procedimenti, decisioni*², 2018, 322 ss.

²⁹ Come è noto, a fare da “apripista” in materia sono state le problematiche legate alla tutela dei terzi coinvolti in atti o dichiarazioni di astratta riconducibilità alla sfera dell'insindacabilità ex art. 68, primo comma, o 122, quarto comma, Cost. Sul punto, prima di tale svolta, cfr. le considerazioni di M. MIDIRI, *I conflitti sull'insindacabilità parlamentare: condizioni di promovibilità e tutela della persona offesa*, in AA.VV. (a cura di A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 571 ss. Per l'estensione di tale problematica ad ipotesi ulteriori rispetto a quella dell'insindacabilità parlamentare o consiliare, cfr. T. GIOVANNETTI, *I «soggetti esclusi» nei conflitti di attribuzione*, in AA.VV. (a cura di R. PINARDI), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007, 33. Per la sottolineatura del peso

Il faticoso cammino volto a riconoscere l'intervento dei terzi, specie se privati, nel giudizio relativo al conflitto ha segnato nel tempo passi in avanti³⁰ ed anche un recepimento normativo nella disciplina processuale del giudizio medesimo³¹. Ogni passaggio di tale cammino si presenta però irto di difficoltà e non scontato. Quello che qui interessa sottolineare è che l'utilizzazione del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato come sede di definizione di una serie di questioni in un'area sicuramente esterna a quella di operatività dell'autodichia delle Camere impone di considerare un possibile rilevante incremento delle problematiche relative all'intervento dei terzi in giudizio. Nel caso di specie è accaduto che nessuna delle parti dei giudizi principali (tra le quali l'ex-deputato soggetto a procedura esecutiva, il soggetto pubblico procedente ed un terzo intervenuto in via tardiva) abbia presentato richiesta di intervento nel giudizio innanzi alla Corte ma nulla impedisce che in futuro ci si trovi dinanzi a giudizi per conflitto "affollati" dalla presenza di soggetti terzi. Può avanzarsi più di un dubbio e di una preoccupazione sulla capacità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, che resta per natura una sede processuale del tutto peculiare finalizzata alla delimitazione di competenze costituzionali³², di gestire un contraddittorio per il quale la sede e gli strumenti processuali del giudizio comune (ordinario od amministrativo che sia) appaiono da tempo conformati dalle norme processuali e temprati, per così dire, dall'esperienza di una quotidiana applicazione di tali norme nei giudizi medesimi.

In secondo ed ultimo luogo, sia lecito avanzare qualche timore sulla capacità espansiva del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato insita nella soluzione del caso in esame. Aver dichiarato ammissibile e risolto nel merito una questione che poteva trovare adeguata soluzione in un giudizio ordinario può indurre a ritenere che il conflitto di attribuzioni si configuri quale

avuto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tale progressiva apertura, cfr. F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Napoli, 2011, 153 ss.

³⁰ La non facile ma necessaria ricerca di un punto di equilibrio tra peculiarità del giudizio in questione ed esigenza di salvaguardia dei diritti fondamentali dei soggetti (pubblici e soprattutto privati) è sottolineata da M. CECCHETTI, *Problemi di accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in AA.VV. (a cura di A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 386.

³¹ Ci si riferisce alle nuove norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale approvate nel 2021 (e successive modificazioni) e, per quanto qui interessa, all'art. 4, comma 3, relativo agli "interventi in giudizio", richiamato "in quanto applicabile" dall'art. 31 anche per i giudizi per conflitto.

³² Tale dimensione è sottolineata da chi assume una posizione di chiusura per quanto riguarda l'intervento di soggetti "terzi" in tali giudizi. Cfr., per tutti, A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 199 ss., 209 ss. e 388 s. I rischi di uno stravolgimento dell'istituto del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, a volerne fare un "strumento di tutela sussidiaria" dei diritti fondamentali, sono sottolineati da E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato*, in AA.VV. (a cura di R. ROMBOLI), *Aggiornamenti di in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2008, 393, con riferimento agli anni immediatamente successivi alla "svolta" del 2001.

“giudizio speciale” per ogni tipo di questione relativa ai vitalizi, laddove l’autodichia non possa arrivare³³.

Di più, sfruttando i margini di apertura – ma in senso opposto allo spirito della decisione qui commentata – offerti dalla sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale, il conflitto di attribuzioni può offrire la tentazione di estendere gli ambiti di autodichia. In questa prospettiva, non senza preoccupazione, si può leggere il recente ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato promosso dalla Camera dei Deputati avverso la sentenza delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione 12 aprile-12 maggio 2022, n. 15236 nonché del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021 n. 4150 volto a rimettere in discussione il punto di equilibrio³⁴ discendente dalla sent. n. 262 del 2017 tra autodichia e soggetti terzi alle amministrazioni parlamentari ma che vengono in rapporto con le Camere stesse in occasione di procedure di forniture di beni e servizi. La Corte costituzionale con ordinanza n. 179 del 2023 ha dichiarato ammissibile il conflitto e nel momento in cui si chiude questa nota si è in attesa della fissazione dell’udienza di merito³⁵.

La decisione della Corte su tale ricorso si prefigura di sicuro interesse. Riprendendo le parole con cui l’autore di questa osservazione chiudeva il proprio commento alla sentenza n. 237 del 2022³⁶ non resta che attendere questa ulteriore puntata della “saga” su autonomia normativa delle Camere ed istituti collegati quali l’autodichia, sperando però che la nuova puntata sia più ricca di soddisfazioni per il costituzionalista di quella rappresentata dalla sentenza qui commentata...

³³ Preoccupazioni di questo tipo sono presenti anche nella riflessione di A. CARIOLA, *Fonti e “non fonti” parlamentari*, cit., 794.

³⁴ Cfr., su tale sentenza, le osservazioni di L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell’autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di Cassazione*, in *Diritti Comparati. Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 20 luglio 2022.

³⁵ Si noti che nell’ordinanza di ammissibilità la Corte ha disposto la notifica del ricorso al Senato della Repubblica “stante l’identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare” ma non alla parte privata dei giudizi innanzi alla Corte di Cassazione ed al Consiglio di Stato. L’analoga opzione operata dalla Corte costituzionale nell’ordinanza di ammissibilità (n. 250 del 2022) del conflitto poi deciso con la sent. n. 237 del 2002 è oggetto di una severa critica da parte di A. CARIOLA, *Fonti e “non fonti” parlamentari*, cit., 791 s.

Il ricorso per conflitto di attribuzioni è stato recentemente pubblicato in G.U., 1^a Serie speciale, 18 ottobre 2023, n. 42, 35 ss.

³⁶ E. GIANFRANCESCO, *“Vorrei e non vorrei”*, cit., 2704.