



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. III

(ESTRATTO)

AGATINO CARIOLA

**FONTI E "NON FONTI" PARLAMENTARI.
IL DIFFICILE PERCORSO DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLE
COMPETENZE DEL PARLAMENTO IN MATERIA DI VITALIZI**

11 SETTEMBRE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Agatino Cariola
Fonti e “non fonti” parlamentari.
Il difficile percorso della Corte costituzionale sulle competenze del Parlamento
in materia di vitalizi*

ABSTRACT: *With sentence no. 126 of 2023, the Constitutional Court decided on a conflict of attribution raised by the Chamber of Deputies against the Tribunal of Lecce which had ordered the forced execution of the social security treatment in favor of a former parliamentarian, without applying a regulation adopted on the subject by the same Chamber. The constitutional Judge considered that the jurisdictional provision violated the autonomy recognized to Parliament.*

The comment notes that the Court's decision took place without the participation of the third creditor who had acted to obtain payment of his credit, the Agenzia delle Entrate in the matter. And it is criticized that was requested the application of an internal act of the Chamber which is not published. The fact once again raises the problem regarding the basis of the parliamentary power to decide on one's own organization and activity when third party positions are involved. In criticism of the constitutional jurisprudence that has always identified this foundation in the sovereignty of the Parliament, the comment proposes to trace it in the free decision of those who agree to submit to the same parliamentary power.

SOMMARIO: 1. La vicenda in fatto. – 2. Quante fonti disciplinano i vitalizi? Ma se tali fonti sono concorrenti come si fa ad escluderne una dal sindacato ex art. 134 Cost.? – 3. È possibile una sentenza della Corte costituzionale nulla? – 4. L'assenza di tono costituzionale in una fattispecie in cui si tratta solo di tasse evase. – 5. La legittimazione del diritto parlamentare. – 6. L'impossibilità di assumere fonti del diritto scritto in mancanza di pubblicazione esterna.

1. La vicenda in fatto

La [sentenza n. 126/2023](#) merita di essere segnalata perché, a mio parere, mostra tutta la difficoltà del giudice costituzionale a rimanere fedele alla sua impostazione che non qualifica i regolamenti parlamentari quali atti aventi forza di legge (almeno) ai sensi dell'art. 134 Cost., elaborata sulle tracce della [decisione n. 9/1959](#) da Corte costituzionale [n. 154/1985](#) e poi, ancora dalla [sentenza n. 120/2014](#).

La vicenda in fatto non può essere trascurata, sebbene essa si leghi poi a quella processuale. L'Agenzia delle entrate ha agito avanti il Tribunale di Lecce nei confronti di un ex parlamentare per portare ad esecuzione un titolo giudiziario per tasse evase. Il Tribunale di Lecce ha assegnato all'Agenzia l'intero importo del credito erariale a valere su cd. vitalizio goduto dall'ex parlamentare. La Camera dei deputati, allora, terzo esecutato alla stessa stregua di un istituto di credito presso cui si intrattengono rapporti di conto corrente, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Tribunale di Lecce, sostenendo che l'esecuzione sul vitalizio sarebbe potuta avvenire solo nei limiti indicati dall'art. 15 del suo «regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato dall'Ufficio di presidenza nella riunione del 30 luglio 1997, nel testo modificato con delibera dello stesso Ufficio 9 febbraio 2000, n. 195, applicabile razione temporis, che estende a detti trattamenti i limiti di pignorabilità previsti dall'art. 545 del codice di procedura civile (nella formulazione all'epoca vigente)», (dal *Ritenuto in fatto*, punto 1).

Insomma, la Camera ha difeso il diritto dell'ex parlamentare ad essere esecutato solo alle condizioni stabilite dal suo regolamento, anche se analoghe a quelle contenute nella norma di legge, e cioè entro la misura del quinto sulla parte eccedente l'assegno sociale.

Nella fase di ammissibilità del conflitto la stessa Corte ha indicato la necessità di notificare il ricorso solo al Senato della Repubblica, per l'omogeneità della posizione rispetto all'altro ramo del Parlamento, ed al Tribunale di Lecce ([ordinanza n. 250/2022](#), ricordata anche nella sentenza annotata). È certo superfluo ricordare che per l'art. 37 l. n. 87/1953 è il giudice costituzionale a delimitare l'ambito – per così dire soggettivo – del conflitto tra poteri, in un governo del processo che si svolge davanti lo stesso del quale si rivendica l'esclusività. Nessuna notificazione è stata fatta al

* 

creditore procedente, malgrado quest'ultimo fosse un soggetto pubblico, anzi – trattandosi dell'erario – il soggetto pubblico per eccellenza.

All'esito del giudizio, la [sentenza n. 126/2023](#) ha accolto il conflitto di attribuzioni ed ha annullato il provvedimento giurisdizionale di assegnazione dell'intera somma. Ha confermato la legittimazione attiva e passiva della Camera dei deputati e del Tribunale di Lecce: il che è un esito scontato. Ha re-interpretato la sua [sentenza n. 237/2022](#), sul fondamento dei cd. regolamenti minori, ammettendo che dal potere del Parlamento di disciplinare la propria organizzazione ex art. 64 Cost. discende anche quello di normare, «*con propri regolamenti, anche cosiddetti "minori" (in quanto promananti dagli Uffici di presidenza delle Camere), alla stregua di quanto del resto è sino ad oggi avvenuto, i cosiddetti vitalizi dei deputati, pur essendo anche possibile una disciplina di tali trattamenti da parte della legge (sentenza n. 237 del 2022)*» (Considerato in diritto, punto 7). A questo punto la decisione si è spinta nella giustificazione della limitazione all'esecuzione forzata disposta nel regolamento parlamentare minore: i vitalizi parlamentari hanno ormai una funzione previdenziale, e questa ha una copertura costituzionale nell'art. 38 Cost.; il limite alla pignorabilità dei trattamenti pensionistici è già stabilito dalla legge, appunto dall'art. 545 cpc; ed alle stesse condizioni e nella medesima misura l'art. 15 del regolamento camerale può incidere sul diritto dei terzi creditori a soddisfarsi. L'intero punto 9 della motivazione è dedicato ad illustrare che non ci sarebbe violazione del diritto dei terzi perché il limite sarebbe già nell'ordinamento generale: «*la posizione giuridica dei terzi creditori procedenti in executivis non è alterata dalla circostanza che il credito pignorato sia un vitalizio di un parlamentare; il limite alla pignorabilità è lo stesso che l'ordinamento giuridico (art. 545 cod. proc. civ.) fa discendere dalla natura previdenziale del credito*».

Anzi, per chi è attento alle tecniche motivazionali va rilevato che l'argomentazione circa la pretesa mancata compromissione del diritto dei terzi creditori è ripetuta ben tre/quattro volte: proprio l'insistenza sul motivo mostra che la menomazione della sfera giuridica dei terzi avviene per opera di un atto del quale può dubitarsi che sia fonte del diritto adeguata ad incidere sulla sfera patrimoniale dei terzi.

2. *Quante fonti disciplinano i vitalizi? Ma se tali fonti sono concorrenti come si fa ad escluderne una dal sindacato ex art. 134 Cost.?*

La sentenza suscita appunto più riflessioni critiche.

La prima osservazione si ricollega alla precedente [decisione n. 237/2022](#), che ha posto un problema già segnalato da varie parti e cioè che, sulla scorta dell'art. 69 Cost., anche la disciplina dei vitalizi dovrebbe essere stabilita con legge. Non solo: se è stabilita una riserva di legge – anche relativa – occorre che la norma primaria stabilisca almeno con una certa determinazione i criteri da applicare da parte di altre fonti (e quindi di altri soggetti).

Invero, la [sentenza n. 237](#) non si è spinta sino in fondo: se i vitalizi devono essere stabiliti con legge, la loro previsione nei regolamenti cd. minori adottati solo dagli uffici di presidenza delle Camere è del tutto illegittima. I vitalizi sono purtroppo senza idonea base normativa e, peraltro, il loro contenuto risponde ad un precetto – e quindi ad un valore – costituzionale quale quello dell'art. 38 Cost.¹

In ipotesi del genere, l'invito al Parlamento del giudice costituzionale avrebbe ben potuto essere in quell'occasione quello di riportare alla fonte legislativa primaria la disciplina dei vitalizi, convalidando così quanto per decenni si è fatto, ma al tempo stesso affermando la necessità di rispettare una stretta legalità per il futuro.

Nella [decisione del 2022](#) ed ancora in [quella più recente](#) la Corte costituzionale ammette che tra legge e regolamento parlamentare (addirittura minore) ci sia una sorta di concorrenza: questo fa venir

¹ Sul punto *amplius* E.M. PLATANIA, *Vitalizi traditi. Le modifiche del trattamento previdenziale dei parlamentari* (in corso di pubblicazione).

di colpo meno tutte le ricostruzioni teoriche sulla riserva di regolamento parlamentare e, quindi, sul rapporto tra legge e regolamento parlamentare quale tipica espressione del criterio di competenza.

Qua si vuole sottolineare una circostanza, e cioè che se – sulla base appunto delle due sentenze in questione – legge e regolamento possono disciplinare la stessa materia (almeno in parte), non vi è ragione di distinguere tra la prima ed il secondo ai sensi dell'art. 134 Cost. La *ratio* della [sentenza n. 154/1985](#) è, invero, del tutto superata. Né giova ripetere che in sede di conflitto di attribuzione è possibile conoscere dei regolamenti parlamentari, perché tale affermazione risulterebbe appunto poco comprensibile dopo la [sentenza n. 126](#). Questa decisione è stata in sostanza un giudizio di legittimità sulla regola dettata da un regolamento parlamentare. Anzi: un giudizio che ha usato quale *tertium comparationis* una norma dell'ordinamento generale, ossia l'art. 545 cpc. Ma a questo punto la tesi che i regolamenti non possono essere sottoposti a sindacato di costituzionalità cade. Si immagini solo che, invece, di riferirsi alla norma del codice di rito civile il regolamento camerale avesse posto una diversa regola di esecuzione a carico degli *ex* parlamentari o solo avesse disposto la competenza degli organi di autodichia parlamentare a decidere sulla pignorabilità dei vitalizi²: vicenda che non si è verificata e, pertanto, che la Corte non ha mai affrontato, ma che potrebbe essere coerente con le [decisioni nn. 154/1985](#), [120/2014](#) e [237/2022](#), oltre che con la tesi ora sostenuta che la previsione regolamentare sarebbe espressione dell'«*autonomia normativa [delle Camere] sancita dall'art. 64, primo comma, Cost., autonomia che è connotato essenziale ai fini del riconoscimento della «posizione di “assoluta indipendenza” del Parlamento» (sentenza n. 231 del 1975) e dunque del libero ed efficiente svolgimento delle funzioni dello stesso (sentenza n. 262 del 2017)*».

Ma si pensi anche all'ipotesi che una disciplina sia ripetuta e nella fonte di legge e nel regolamento parlamentare (il che, poi, sarebbe avvenuto nella vicenda di specie). In tutte queste ipotesi risulterebbe artificioso che la Corte possa giudicare *ex art. 134 Cost.* sulla porzione di disciplina stabilita per legge, ma non su quella stabilita nel regolamento parlamentare. Insomma, il risultato che ha portato sinora ad escludere il sindacato diretto *ex art. 134*, primo alinea, sui regolamenti parlamentari risulta debole dopo le sentenze sui vitalizi e va abbandonato del tutto³.

A mio modo di vedere la Corte avrebbe dovuto sollevare davanti a se stessa questione di costituzionalità dell'art. 545 cpc nella parte in cui non prevede i vitalizi parlamentari tra «*le somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza, ...*». Ma così facendo e, poi, magari accogliendo la questione, avrebbe ricondotto i vitalizi al fondamento legislativo primario che è sì l'esito coerente all'art. 69 Cost., prefigurato dalla [sentenza n. 237/2022](#), ma al quale risulta ancora difficile accedere forse per resistenze di ordine culturale e istituzionale.

3. È possibile una sentenza della Corte costituzionale nulla?

Prima di procedere oltre, però, va rilevata – ed è il caso di dirlo – la nullità della [sentenza n. 126/2023](#) e, comunque, la sua inapplicabilità alla vicenda da cui ha preso le mosse.

Nel giudizio per conflitti di attribuzione interorganici l'individuazione di chi evocare in giudizio è rimessa in gran parte alla decisione della stessa Corte in fase di ammissibilità del ricorso: «*se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati*», art. 37 della l. n. 87/1953. L'art. 26 delle [Norme integrative](#) non aggiunge alcuna disciplina in ordine ai soggetti da evocare in giudizio.

² Sugli organi di autodichia, anche qui per tutti e per gli ulteriori riferimenti dottrinali e giurisprudenziali, cfr. G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflagge dei conflitti interorganici (all'ombra della Cedu)*, in [Rivista AIC](#), 2015 e, più di recente, l'accurato studio monografico di A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli 2018, *passim*.

³ Sul tema cfr. i classici lavori di G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano 1986; e M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano 1990.

Nella vicenda è accaduto che l'[ordinanza n. 250/2022](#) della Corte costituzionale ha disposto la notificazione del ricorso e della stessa ordinanza di ammissibilità solo al Tribunale di Lecce ed al Senato della Repubblica perché interessato alla definizione della questione di diritto, ma non all'Agenzia delle entrate, il creditore soggetto terzo la cui sfera giuridica patrimoniale pur era incisa dal conflitto.

Se ciò fosse avvenuto presso qualsiasi altro organo giurisdizionale, la decisione adottata sarebbe nulla (cfr. Cass. n. 11308/2020, n. 3543/2023, n. 21314/2023, a proposito della necessaria sottoposizione di ogni questione al contraddittorio processuale tra le parti; e Cass. n. 4665/2021, sulla nullità dell'intero procedimento per la mancata integrazione del contraddittorio e per l'affermazione del consolidato *«principio secondo cui, quando risulti "integrata la violazione delle norme sul litisconsorzio necessario, non rilevata né dal giudice di primo grado, che non ha disposto l'integrazione del contraddittorio, né da quello di appello, che non ha provveduto a rimettere la causa al primo giudice ai sensi dell'art. 354, comma 1, cod. proc. civ., resta viziato l'intero processo e s'impone, in sede di giudizio di cassazione, l'annullamento, anche d'ufficio, delle pronunce emesse ed il conseguente rinvio della causa al giudice di prime cure, a norma dell'art. 383, comma 3, cod. proc. civ.»*), ed ivi citazione di Cass. nn. 23315/2020, 6644/2018, 18127/2013, 8825/2007).

È strano che la Corte costituzionale non abbia avvertito da subito la necessità di chiamare in giudizio il terzo creditore procedente, appunto l'Agenzia delle entrate: di fatto il conflitto sollevato dalla Camera dei deputati ha svolto la funzione di far giudicare alla Corte l'art. 15 del regolamento camerale sui vitalizi, come se si fosse trattato di un'eccezione di incostituzionalità proposta in via incidentale. Ma allora il terzo parte del giudizio – proprio l'attore creditore procedente – non poteva essere tenuto fuori.

È noto il percorso che la Corte costituzionale ha compiuto per ammettere l'intervento del parlamentare ovvero del consigliere regionale autore di dichiarazioni offensive a carico di qualcuno ed il soggetto terzo destinatario delle medesime affermazioni ([ordd. nn. 264/2000, 265/2001](#) e poi [sentenze nn. 76/2001, 172/2002, 154/2004, 386/2005, 195/2007](#)). Ci si rese conto che tale esito era pressoché imposto *«dalla circostanza che l'esigenza del contraddittorio - fortemente riaffermata dalla nuova formulazione del secondo comma dell'art. 111 della Costituzione – si riflette anche sul piano della partecipazione al giudizio riservato a questa Corte, derivando da esso la risoluzione di un tema del tutto "pregiudiziale", quale è quello relativo alla sussistenza o meno nel caso concreto del potere di agire»* ([sentenza n. 76/2001](#)). E quando si fa riferimento all'art. 111 Cost. *naturaliter* si pensa all'art. 6 Cedu.

Non si comprende appieno perché alla luce di un siffatto quadro giurisprudenziale si sia scritta una decisione – a mio modo di vedere – inapplicabile perché nei fatti nulla⁴: una sentenza ha efficacia nei confronti delle parti interessate (citare l'art. 2909 cc risulta quasi imbarazzante), ma per tale effetto occorre che le parti siano citate in giudizio. L'Agenzia delle entrate può sempre dire che quella decisione non la tocca, perché non ha preso parte al procedimento per la sua adozione.

4. L'assenza di tono costituzionale in una fattispecie in cui si tratta solo di tasse evase

Passando ad altro profilo va ricordata l'insistenza della stessa Corte costituzionale sull'esigenza di mantenere nei conflitti interorganici il cd. tono costituzionale ad evitare che i procedimenti avanti la Corte «non mettano capo a controversie di diritto comune» (ancora dalla [sentenza n. 76/2001](#)). La lezione di Carlo Mezzanotte è ancora viva nelle nostre menti.

Epperò, deve mettersi in dubbio che la vicenda della [sentenza n. 126](#) abbia siffatto tono costituzionale. Si trattava, infatti, di un ex parlamentare nei cui confronti l'Agenzia delle entrate aveva

⁴ La nullità delle sentenze della Corte costituzionale per lo specifico motivo della totale assenza della parte motiva è stata prospettata da A. RUGGERI, *Note introduttive allo studio della motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (ordini tematici e profili problematici)*, in A. Ruggeri (cur.), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 25.

ottenuto un titolo per agire in via esecutiva e, quindi, di un soggetto che, per quanto investito di una carica pubblica da svolgere «*con disciplina ed onore*» come richiede l'art. 54 Cost. si è sottratto al dovere di solidarietà più intenso quale quello di «*concorrere alle spese pubbliche*» (art. 53)⁵.

Insomma, si trattava di una questione assolutamente bagatellare in ordine alla quale l'invocazione del "sacro" principio della sovranità parlamentare da preservare di fronte a menomazioni integrate da autorità giurisdizionali appare sproporzionato⁶.

Sollevando il conflitto la Camera dei deputati ha agito a tutela di un suo *ex* appartenente la cui condotta non appare meritevole di considerazione e la Corte costituzionale, purtroppo, ha adottato una decisione che di tono costituzionale non ha niente. Se si accoglie la tesi sulla quale la Corte ha insistito, e cioè che l'art. 15 del regolamento camerale alla fine non contiene una disciplina diversa da quella dell'art. 545 cpc, il medesimo criterio avrebbe dovuto spingere ad applicare sino in fondo gli strumenti del diritto comune. L'*ex* parlamentare aveva tutta la possibilità e l'obbligo di impugnare la decisione del Tribunale di Lecce percorrendo tutti i gradi del giudizio, e se per caso anche la Cassazione gli avesse dato torto non aveva che da rassegnarsi, come tutti i cittadini che si vedono soccombenti in una controversia giudiziaria.

Non si comprende perché solo per gli *ex* parlamentari deve intervenire la Corte costituzionale ovvero perché le Camere possano agire a tutela dei loro componenti con lo strumento del conflitto interorganico, mentre analoga possibilità non è data all'INPS o alle casse professionali delle varie categorie che pure erogano trattamenti previdenziali.

5. La legittimazione del diritto parlamentare

La [sentenza n. 126](#) ha dato rilievo al fatto che l'ordinamento parlamentare non può che riguardare i soggetti che liberamente scelgono di entrarvi e di avervi a che fare, ma non i terzi estranei: «*in generale, l'autonomia regolamentare della Camera non può spingersi fino a comprimere le situazioni soggettive di terzi nel processo esecutivo, qual sarebbe, in ipotesi, la limitazione della responsabilità patrimoniale del debitore (art. 2740 cod. civ.)*».

L'assunto è in linea con la giurisprudenza costituzionale che, per l'appunto, esclude i regolamenti parlamentari dagli atti sottoponibili al suo sindacato di legittimità *ex art. 134*, primo alinea, Cost., che è poi la competenza più estesa del medesimo giudice costituzionale se non altro per il fatto di essere coerente con il modello kelseniano di un giudice che decide sulla costituzionalità delle norme di legge e per il carattere diffuso del procedimento, cioè a dire per la possibilità data ad ogni organo giurisdizionale di sollevare questioni accogliendo spesso eccezioni sollevate dalle parti e riproposte a Palazzo della Consulta.

La legittimazione del diritto parlamentare⁷ riposa sugli artt. 64 e 72 Cost., cioè sulla necessità di disciplinare l'organizzazione interna delle Camere ed il procedimento legislativo: cioè a dire, tipici aspetti interni dell'attività parlamentare, definiti ancora e di fatto considerati *interna corporis acta*. Se si vuole, può dirsi che il diritto parlamentare detta le regole dell'agone politico (ma appunto per questo non può estendersi a disporre nei confronti di terzi).

Si può sostenere allora, come pure fa la Corte, che tali atti siano sottratti al sindacato di legittimità *ex art. 134*, primo alinea, Cost., e che la loro considerazione emerga solo nei conflitti interorganici con tutte le limitazioni che la giurisprudenza ancora vi assegna, ad iniziare dalla limitazione dei

⁵ Metter conto di ricordare come, secondo la dottrina cattolica (che è tra i presupposti ideali della Costituzione del 1947), l'obbligo di versare le tasse sia ascritto al campo di applicazione del settimo comandamento, che vieta di rubare, laddove tale peccato non potrebbe nemmeno assolversi se non si restituisce il maltolto. E qui, non può, per converso, non citarsi anche la lezione di un campione dell'anticlericalismo come E. ROSSI contro la corruzione politica ed economica poi compendiata in *Settimo non rubare*, Bari, 1952.

⁶ Sembra di rivedere la cd. controversia liparitana che segnò la storia siciliana del Settecento ed ha attirato l'attenzione di molti studiosi, sino a L. SCIASCIA, *Recitazione della controversia liparitana dedicata ad A. D(ubceck)*, Torino, 1969. Solo che qui la [sentenza n. 126](#) sembra aver preso le posizioni del Vescovo di Lipari.

⁷ Come è stato efficacemente definito da M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit.

soggetti legittimati a prendere parte a tali giudizi. Ché se – come si è notato, ma come sarebbe stato corretto avvenisse – i terzi fossero ammessi in tali processi ben poco li differenzierebbe dai giudizi di legittimità.

Solo che, una volta accolto l'assunto della giurisprudenza costituzionale, lo stesso va applicato in via bidirezionale, e ciò comporta che anche il Regolamento *ex art. 64 Cost.* non può contenere norme che riguardano i soggetti terzi all'attività parlamentare.

Può ancora ammettersi che i funzionari delle Camere e le imprese che si propongono di fornire beni e/o servizi alle Camere, accettano anche per questo di sottoporsi all'autodichia oggi organizzata *ad instar* del procedimento giurisdizionale, secondo le vicende della [sentenza n. 154/1985](#) e [n. 120/2014](#).

Ma ciò richiede due precisazioni che si ritengono importanti.

La prima è che il fondamento di siffatta autodichia non è affatto la sovranità del Parlamento, come pure affermato dalla giurisprudenza costituzionale, ma – per quanto possa sembrare strano – la base del potere parlamentare (*rectius*: competenza) è la volontà del soggetto privato che decide di assumere servizio presso le Camere o di contrattare con esse. È, in altri termini, la libertà del terzo.

Accettando il rischio di apparire digressivo, sarebbe da ricordare l'acuta sentenza di Costantino Mortati [n. 32/1971](#) che spostò l'attenzione sul fondamento della giurisdizione ecclesiastica riguardo i matrimoni concordatari sulla volontà dei nubendi di accettare un rito ed i conseguenti effetti e per questo trovò una soluzione in cui l'art. 7 Cost. non veniva più in considerazione. Il che è poi la *ratio* dell'accesso alle giurisdizioni sportive, cioè a dire di tutte le volte in cui organi esterni allo Stato-persona esercitano poteri sostanzialmente giurisdizionali giacché decidono su controversie, in alternativa ed in assoluta indipendenza dagli organi statali.

L'autodichia delle Camere ridotta al rango delle giurisdizioni sportive e fondata sulla volontà dei soggetti che vi partecipano può sembrare uno scandalo, ma il punto è che veramente non la si riesce più a giustificare se non nei termini di un diritto comune che valorizza a più livelli ed in tanti contesti espressioni analoghe all'autonomia camerale.

La seconda riflessione attiene alla quantità ed alla qualità di siffatte deroghe alla giurisdizione comune, che dovrebbe chiamarsi universale. Perché se il sistema moltiplicasse le fattispecie di giurisdizione diverse da quelle ordinarie sino a mettere in forse l'effettività del controllo di legittimità affidato alla Corte di cassazione e, per quanto riguarda i valori fondamentali, al Giudice costituzionale, siffatto esito sarebbe del tutto improponibile perché metterebbe a rischio il principio di eguaglianza e, quindi, quello di solidarietà. Non vi sarebbe, infatti, ragione per i comuni cittadini di continuare a stare assieme (rispettare le leggi, pagare le tasse, eseguire le altre prestazioni personali e patrimoniali cui allude l'art. 23 Cost.), se ci fossero tanti statuti per i tanti gruppi e ceti, sì da ritornare ad un regime in cui vigerebbe il criterio personale di applicazione della legge.

6. *L'impossibilità di assumere fonti del diritto scritto in mancanza di pubblicazione esterna*

A questo punto alla [sentenza n. 126](#) va opposta la considerazione che il regolamento camerale sui vitalizi non può avere efficacia nei confronti dei terzi (nemmeno se contenesse le previsioni più scontate e generiche) per il semplice motivo che lo stesso non è legge né è previsto da una legge.

Per l'art. 23 Cost., e più in generale per il principio di legalità, solo la legge può dettare prescrizioni che incidono sulla sfera personale o patrimoniale dei cittadini. Un atto diverso dalla legge (ad esempio un provvedimento amministrativo di espropriazione) può gravare sui cittadini ma solo sul fondamento ed entro i limiti e le condizioni stabiliti dalla legge formale, adottata dal Parlamento, sottoponibile a *referendum*, soggetta al controllo di costituzionalità della Corte, ecc.⁸

⁸ Cosa succederebbe se fosse chiesto il referendum abrogativo sull'art. 545 cpc? Esso dovrebbe estendersi anche al regolamento parlamentare cd minore: esito impossibile. L'unica via sarebbe quella di ritenere che la previsione regolamentare è di rinvio mobile al contenuto dell'art. 545 cpc.

La regola generale in materia di responsabilità patrimoniale è l'art. 2740 c.c. che dispone che il debitore debba rispondere dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni, presenti e futuri. Tale norma è non a caso contenuta nel codice civile, un atto avente forza di legge (r.d. 16 marzo 1942, n. 262), in ossequio all'istituto della riserva di legge che regge l'intero sistema civilistico e quello processuale e che si trae dagli artt. 13, 23, 101 e 111 Cost.

Espressamente, poi, l'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost., assegna alla sola legge dello Stato la materia «*giurisdizione e norme processuali*». Si tratta, come è noto, di una riserva di legge assoluta che non ammette l'intervento di fonti di altra natura. Non può intervenire a disciplinare pertanto la materia un regolamento parlamentare.

Lo si ripete: solo la legge o un atto di pari grado possono disciplinare la materia della responsabilità patrimoniale e quella processuale. La sussistenza di una vera e propria riserva di legge, il criterio gerarchico unito a quello di competenza impediscono ad una disposizione di rango inferiore o comunque diversa dalla legge di disciplinare la materia. È solamente per mezzo di un atto avente forza di legge che è possibile porre eccezioni alla norma dell'art. 2740 c.c.

Il regolamento parlamentare, invece, è atto con cui un ramo del Parlamento disciplina la sua organizzazione interna e il funzionamento degli organi e degli uffici che ne fanno parte. Per sua natura, quindi, il regolamento parlamentare non può regolare materie che involgano soggetti terzi rispetto agli appartenenti a detta Camera. Ciò comporta che nemmeno il "minore" regolamento sui cd. vitalizi, nel disciplinare la materia, possa prevedere limiti alla pignorabilità che inciderebbero sulle sfere di terzi non appartenenti alla camera di riferimento e pertanto estranei⁹.

Il regolamento parlamentare di una Camera non può porre disciplina in grado di interferire con la sfera giuridica di soggetti che non fanno parte di quel consesso. Per quanto si è detto la sua estraneità al controllo di costituzionalità sta o cade con l'efficacia meramente interna ed esso non può obbligare i terzi estranei.

A maggior ragione ciò vale per il regolamento sui vitalizi che non è affatto adottato ai sensi ed in applicazione dell'art. 64 Cost. Esso risulta solo da deliberazioni dell'ufficio di presidenza di ogni Camera, senza alcuna formalità: per la Camera art. 12 regolamento generale; per il Senato art. 12 regolamento generale. La notazione può risultare banale, ma il regolamento *ex art. 64* è espressione di una vera e propria riserva d'assemblea che, tra l'altro, attribuisce ad ogni parlamentare il potere di presentare emendamenti e di decidere su ogni singola parte del medesimo regolamento e sull'intero testo.

Il regolamento *ex artt. 64 e 72 Cost.* non è allora fungibile con nessun altro atto parlamentare.

Il regolamento sui vitalizi non è un atto normativo valido e/o efficace verso l'esterno tanto è vero che (nelle ricerche fatte) lo stesso non risulta pubblicato né in *Gazzetta Ufficiale*, come avrebbe dovuto essere se fosse appunto fonte del diritto, né risulta agevole rintracciarlo sui siti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il profilo è dato tante volte come presupposto e così scontato da essere alla fine trascurato: un atto normativo valido *erga omnes* deve essere pubblicato sullo strumento predisposto dal medesimo ordinamento, e cioè la *Gazzetta Ufficiale*. Una legge non pubblicata *ex art. 73 Cost.* non si applica, puramente e semplicemente; e così un decreto-legge, un regolamento governativo o un regolamento dell'Unione Europea, prima della rispettiva pubblicazione.

Del resto, come farebbe un giudice ad applicare un atto non pubblicato?

Come si concilierebbe ciò con la regola *iura novit curia*, se manca proprio lo *ius* da poter conoscere?

⁹ Invero A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 29, notava che i regolamenti minori sono sì espressione anch'essi di autonomia parlamentare e del *favor parlamenti*, ma aggiungeva che i loro autori, cioè gli uffici di presidenza, «*sono dotati di un'attitudine preferenziale a disciplinare i sub-procedimenti comunque connessi alle attribuzioni o alla organizzazione del parlamento*». Sul *favor parlamenti* vi sarebbe molto da discutere: lo Stato costituzionale mette in primo piano i diritti di libertà di uomini e donne ed il medesimo esercizio del potere pubblico è funzionale alla tutela dei diritti.

Il diritto scritto è per definizione sottoposto a pubblicazione¹⁰. L'art. 73 Cost. non è solo una regola procedurale, ma esprime un vero e proprio valore costituzionale, cioè quello di rendere i cittadini consapevoli del diritto che gli stessi debbono applicare e rispettare (art. 54 Cost.). La storia insegna che i popoli hanno pressoché da subito abbandonato il diritto consuetudinario ovvero lo hanno assai limitato entro i confini stabiliti dalla legge scritta e pubblicata. Si ricorderà, peraltro, che i regolamenti parlamentari del 1971 furono per la prima volta pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*, a porre fine alle teorie che li qualificavano atti interni. È ovvio che quella fu soprattutto una scelta politica dettata dalla volontà di dar rilievo esterno alle regole del gioco che i regolamenti pongono per i soggetti politici.

Ma allora il cd regolamento sui vitalizi, mai pubblicato all'esterno, non è atto normativo efficace a dare la regola d'azione nei rapporti tra privati ed a vincolare il giudice, il quale – anche questo può risultare pleonastico – è soggetto solo alla legge *ex art.* 101 Cost. (ed agli atti ai quali questa rinvia). Il regolamento sui vitalizi è una non fonte. Un atto meramente interno la cui applicazione finisce per incidere sulla sfera patrimoniale di soggetti terzi integra una fattispecie di violazione dell'art. 1 del Primo Protocollo Cedu.

Risulta strano che la [sentenza n. 126/2023](#) abbia ignorato questi profili in una sorta di corto circuito (il rinvio della disciplina sui limiti all'esecuzione forzata nel regolamento sui vitalizi all'art. 545 cpc), trascurando che il diritto è fatto di regole e procedure e le competenze tra atti (e gli organi che ne sono autori) non sono sempre fungibili.

Se il Tribunale di Lecce si è rifiutato di fare applicazione al caso di specie dell'art. 545 cpc, da applicare in via analogica, questo è stato semmai solo un *error in iudicando* sindacabile dal giudice dell'impugnazione, ma non materia di conflitto costituzionale.

¹⁰ Vedi, per tutti, i classici studi di G. ZANOBINI, *La pubblicazione delle leggi nel diritto italiano*, Torino 1917; A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano 1963; A. D'ATENA, *La pubblicazione delle fonti normative*, Padova, 1974.