

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CATTEDRA DI DIRITTO COSTITUZIONALE

L'AUTODICHA DELLE CAMERE

RELATORE
Prof. **GINO SCACCIA**

CANDIDATO
ALESSANDRO SASSOLI
Matr. 106443

CORRELATORE
Prof. **ANTONIO D'ATENA**

ANNO ACCADEMICO 2014-2015

Indice.

Indice.....	I
--------------------	----------

I. Cenni storici e di diritto comparato sull'autodichia degli organi costituzionali.....	5
---	----------

1.1 Significato del termine autodichia: distinzione tra l'autodichia prevista dall'articolo 66 della Costituzione e quella derivante dall'articolo 64, comma primo, della Costituzione, riguardante i dipendenti degli organi costituzionali.	5
1.2 L'autodichia derivante dall'articolo 64 della Costituzione quale oggetto della presente trattazione.....	8
1.3 L'autodichia nello Statuto albertino: l'articolo 61 dello Statuto albertino come presupposto dell'articolo 64 della Costituzione.....	15
1.4 L'autodichia estesa alla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento.	20
1.5 L'autodichia in altri ordinamenti costituzionali.	23

II. Organi delle Camere preposti alla giurisdizione domestica delle controversie aventi ad oggetto il proprio personale.....	30
---	-----------

2.1 I Regolamenti Parlamentari quali fonti di disciplina dell'autodichia....	30
2.2 Camera dei deputati: Commissione giurisdizionale per il personale (I grado) e Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza (II grado) e sua sostituzione con il Collegio d'appello, dopo la sentenza C.E.D.U. 14/2009....	34
2.3 Senato della Repubblica: Commissione contenziosa (I grado) e Consiglio di Garanzia (II grado).....	40
2.4 Composizione degli organi giurisdizionali preposti all'esercizio dell'autodichia nei casi di giudizio su atti e provvedimenti delle Amministrazioni delle Camere non concernenti i dipendenti.....	46

2.5	Cenni sull'autodichia della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale.....	49
III. Evoluzioni giurisprudenziali in materia di autodichia.		55
3.1	Sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985: la Corte dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli dei Regolamenti Parlamentari a base dell'autodichia.	55
3.2	Giurisprudenza della Corte di cassazione dopo la sentenza della Corte costituzionale n.154/1985.	63
3.3	Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 24 aprile 2009 n.14 (ricorsi Borgo, Savino e Persichetti c. Italia). Gli organi giurisdizionali della Camera sono compatibili con i principi di indipendenza, imparzialità e costituzione per legge come prescritto dall'articolo 6, paragrafo 1, della C.E.D.U.?	71
3.4	Ordinanza della Corte di cassazione n.10400/2013: a seguito della sentenza 14/2009 Corte E.D.U., la Corte di cassazione solleva questione di legittimità costituzionale sull'articolo 12 del Regolamento del Senato.	80
3.5	Sentenza della Corte costituzionale n. 120/2014: la Corte conferma l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, ma definisce la strada per sindacare i regolamenti delle Camere tramite il conflitto d'attribuzione.....	84
3.6	Ordinanze della Corte di cassazione nn. 26934/2014 e 740/2015: la Corte di cassazione solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica.	92
IV. Conclusione.....		100
Bibliografia.		104
Sitografia.....		109

Introduzione.

Per la presentazione di questa tesi si ritiene opportuno prendere le mosse dal Resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica del 4 agosto 2015 nella quale si è discussa la proposta, deliberata dal Consiglio di Presidenza nella riunione avvenuta nello stesso giorno, di proporre all'Assemblea la costituzione in giudizio del Senato dinanzi alla Corte costituzionale per la risoluzione del conflitto di attribuzione promosso dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione con l'ordinanza del 19 dicembre 2014, n. 26934, e dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 137 del 10 giugno 2015, depositata il 7 luglio 2015; il patrocinio del Senato sarebbe stato assunto dall'Avvocatura dello Stato.

L'Assemblea di Palazzo Madama ha approvato la proposta deliberata dal Consiglio di Presidenza, con gli interventi contrari dei senatori Buemi e Bottici.

La Corte costituzionale sarà chiamata, quindi, di nuovo a pronunciarsi sul tema dell'autodichia delle Camere, vale a dire sull'esistenza, nella tradizione parlamentare italiana, di una "giurisdizione domestica" che non si riferisce soltanto alla valutazione dei titoli di ammissione dei propri eletti - così come prescritto esplicitamente nell'articolo 66 della Costituzione - ma anche alle controversie concernenti i rapporti di lavoro tra le Camere e i propri dipendenti od altre aree di attività che esse decidono di disciplinare con atti interni.

L'istituto dell'autodichia presenta, dunque, profili di estrema attualità, nonostante, la sua origine, almeno in Italia, risalga al secolo XIX: l'autonomia delle Camere deriva dal principio della separazione dei poteri che costituiva, infatti, uno dei principali postulati dello Stato liberale.

Nel corso della presente trattazione si proporrà, al capitolo I, una distinzione tra l'autodichia prevista esplicitamente nell'articolo 66 e quella che viene fatta risalire, in via indiretta, dall'articolo 64 della Costituzione; si farà quindi riferimento ai lavori dell'Assemblea Costituente, nei quali venne confermata l'attribuzione dell'autodichia alle Camere, sulla scorta dell'esperienza dello Statuto albertino.

Nel secondo paragrafo di tale capitolo si darà conto, in linea generale, delle opinioni dottrinali e dell'esperienza giurisprudenziale in materia, anticipando quello che poi sarà ampiamente trattato nei successivi capitoli II e III.

Si passerà, quindi, ad una ricostruzione storica di come l'istituto si sia venuto a configurare sotto la vigenza dello Statuto albertino, che ha riconosciuto, all'articolo 61, un vasto ambito di autonomia in capo alle Camere, configurabile come obbligo di dotarsi di un regolamento con il quale assicurare il buon andamento dei lavori parlamentari e la propria organizzazione interna.

Una volta esaminata l'autodichia nel periodo monarchico, si specificherà come, nel corso degli ultimi anni, le Camere abbiano esteso l'applicazione dell'autodichia oltre i confini dei rapporti tra esse ed i propri dipendenti, fino ad includervi anche talune fattispecie di atti e provvedimenti emessi dalle Amministrazioni riferibili a soggetti terzi.

Il primo capitolo termina con un'analisi di come si pongono altri ordinamenti costituzionali stranieri nei confronti della giurisdizione domestica delle Camere. In particolare sono esaminati i casi di Regno Unito – nel quale l'autodichia viene fatta risalire alla *Bill of Rights* del 1689 - Francia, Germania, Stati Uniti e Spagna. In tal sede si osserverà che il caso italiano costituisce un *unicum*, almeno tra le maggiori democrazie occidentali.

Il capitolo II analizza approfonditamente l'attuale struttura degli organi di giurisdizione interna delle Camere, prendendo le mosse da una disamina delle disposizioni dei Regolamenti generali, dai quali traggono origine i regolamenti "minori" adottati dagli Uffici di Presidenza, che disciplinano gli organi di giurisdizione interna.

Oltre alla struttura degli organi, saranno trattate analiticamente le fasi procedurali di primo e di secondo grado per entrambe le Camere e non si mancherà di dare conto di come le giurisprudenze della Corte costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo abbiano influenzato la composizione degli stessi al fine di assicurarne la terzietà, l'indipendenza e l'imparzialità.

Parallelamente si esporrà la diversa struttura che gli organi assumono per il giudizio dei ricorsi riguardanti atti e provvedimenti concernenti i terzi non dipendenti.

Il capitolo si concluderà con una breve analisi dell'autodichia della Presidenza della Repubblica - il cui destino, come verrà illustrato nel capitolo III, è strettamente legato a quello dell'autodichia delle Camere - nonché della Corte costituzionale, particolare perché l'unica disciplinata con legge ordinaria.

Il capitolo III avrà, invece, un taglio prettamente giurisprudenziale, a partire dall'analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985, nella quale si è sancita l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, in quanto non ascrivibili alla categoria degli atti aventi forza di legge, sui quali si esercita il sindacato di costituzionalità incidentale ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.

Per circa trenta anni questa sentenza è stata il punto di riferimento per un filone giurisprudenziale della Corte di cassazione che ha sempre riconosciuto sussistente l'autodichia delle Camere, salvo i casi concernenti le controversie intercorrenti tra i parlamentari e i propri assistenti personali, quelle inerenti i gruppi parlamentari quando agiscono *iure privatorum* e quelle che riguardano le contestazioni sui piani di ripartizione dei rimborsi per spese elettorali.

Solo in epoca recente il quadro giurisprudenziale di riferimento si è modificato, dapprima con un intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e, successivamente, con la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale.

Con la prima sentenza la Corte E.D.U., dopo aver riconosciuto la natura giurisdizionale degli organi della Camera dei deputati preposti a giudicare delle controversie di lavoro con i propri dipendenti, ha accolto le censure di assenza di indipendenza e di imparzialità, ritenendo che la loro composizione determinasse una commistione in capo agli stessi soggetti tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'esercizio di funzioni giurisdizionali. La sentenza ha determinato la modifica – analizzata nel capitolo II - nella composizione degli organi di giurisdizione interna della Camera dei deputati.

La questione della censurabilità, attraverso l'incidente di costituzionalità della normativa che prevede l'autodichia in materia di controversie di lavoro dei dipendenti del Senato, è stata ritenuta inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 120/2014, che, però, si arricchisce di un elemento di novità laddove stabilisce che la non sindacabilità dei regolamenti parlamentari è riferita soltanto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, aprendo una nuova prospettiva per i contenziosi. La sede individuata è quella della sindacabilità, in via indiretta, attraverso il conflitto di attribuzione tra poteri, con le motivazioni che verranno esaminate approfonditamente nell'analisi della sentenza, al paragrafo 3.5.

Il lavoro si conclude con l'analisi delle ordinanze della Corte di cassazione che, seguendo l'orientamento tracciato dalla Consulta nella sentenza n. 120, ha sollevato conflitto di attribuzione non solo nei confronti del Senato ma, anche, della Presidenza della Repubblica.

Nelle conclusioni, infine, verrà dato conto delle prospettive future dell'istituto dell'autodichia, in attesa che la Corte costituzionale si pronunci sulle questioni sollevate nelle ordinanze di rimessione della Corte di cassazione.

I. Cenni storici e di diritto comparato sull'autodichia degli organi costituzionali.

1.1 Significato del termine autodichia: distinzione tra l'autodichia prevista dall'articolo 66 della Costituzione e quella derivante dall'articolo 64 della Costituzione, comma primo, della Costituzione, riguardante i dipendenti degli organi costituzionali.

Autodichia è un termine che deriva dal greco: *αὐτός αὐτός*, "stesso", e *δίκη δική*, "giustizia", con cui si definisce la potestà di auto-giurisdizione di alcuni organi costituzionali: la cosiddetta "giustizia domestica"¹.

Il termine *autodichia*, mai citato in Costituzione, può essere definito come «il potere attribuito agli organi costituzionali di esercitare la funzione decisoria relativamente a particolari tipologie di controversie attinenti all'esercizio delle proprie funzioni. Si tratta, pertanto, di una capacità di "auto giurisdizione", ossia la capacità di decidere direttamente, attraverso articolazioni legislative interne, controversie attinenti all'esercizio delle proprie funzioni, senza che organismi giurisdizionali esterni siano abilitati ad esercitare qualsivoglia tipologia di sindacato o di controllo»².

Non tutti gli organi costituzionali ne sono forniti: questo potere è attribuito soltanto alle Camere, alla Corte Costituzionale e, secondo giurisprudenza recente, alla Presidenza della Repubblica. La potestà di autodichia non è riconosciuta, invece, all'organo costituzionale Governo.

Per il Parlamento, la *ratio* ispiratrice, sottesa all'autodichia, è "da sempre stata individuata nell'esigenza di garantire al massimo l'autonomia delle Camere elet-

¹ A. M.SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale* in *Giurisprudenza Italiana*, I, 1977, p. 1831 ss.

² L. DELLI PRISCOLI, (a cura di), 2014, *L'autodichia*, Internet: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_260.pdf

tive - che costituiscono il cuore del sistema democratico - e di preservarne l'attività da qualsivoglia interferenza di altri poteri dello Stato.”³.

Le Assemblee parlamentari esercitano l'autodichia attraverso la verifica della legittimità dei titoli di ammissione dei propri componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità ed incompatibilità, secondo quanto previsto dall'articolo 66 della Costituzione nonché con la competenza di organi giurisdizionali interni a giudicare, in via esclusiva e definitiva, i ricorsi dei dipendenti delle Camere avverso atti o provvedimenti adottati dalle rispettive amministrazioni.

Per ciò che concerne la verifica dei poteri di cui all'articolo 66 della Costituzione, l'autodichia è il giudizio di verifica, compiuto dalla Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari del Senato della Repubblica e dalla Giunta delle elezioni della Camera dei deputati.

In sede di Assemblea Costituente, sorsero dei dubbi circa la potestà delle Camere di procedere a tale vaglio con propri organismi interni.

Costantino Mortati sostenne che le Giunte sono formate da Parlamentari nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, secondo un criterio proporzionale basato sui singoli gruppi parlamentari, esprimendo, pertanto, preoccupazione che tale attività di verifica, in sede di autodichia, potesse essere condizionata da valutazioni squisitamente politiche a vantaggio della maggioranza parlamentare, a detrimento del criterio giuridico che era alla base della motivazione di sostegno all'idea di concedere una sorta di giurisdizionalizzazione del ruolo di verifica dei titoli di ammissione al Parlamento.

Ci furono anche altre illustri voci, sempre in sede di Assemblea Costituente che, con motivazioni diverse da quelle del Mortati, espressero dissenso nei confronti dell'autodichia così intesa; Aldo Bozzi, Gaspare Ambrosini e Giovanni Leone asserirono che la sovranità delle Camere dovesse intendersi versata nella sola funzione legislativa e di controllo sull'esecutivo, non nell'autonomia di valutazione dei titoli dei propri membri. Costoro sostennero la preferenza nei con-

³ V. COZZOLI, *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei Deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, 2012, p.315.

fronti della attribuzione dei poteri di verifica a favore di un organo composto da magistrati e parlamentari periti in materie giuridiche.

Queste obiezioni non trovarono comunque terreno fertile: infatti la maggioranza parlamentare preferì rifarsi alla concezione di autodichia che era già presente nello Statuto Albertino, alla stregua di un sistema di tutela del Parlamento dalle ingerenze della monarchia.

Lo stesso Presidente dell'Assemblea Costituente, Umberto Terracini, ebbe a dichiarare che “nel Parlamento italiano si è affermato un principio che, se non è codificato, ha non di meno un suo grande valore: il Parlamento si considera come una zona extra-territoriale; la Camera ha un'amministrazione sua e persino un suo piccolo governo interno, perché il Presidente emette autonomamente i suoi decreti. Il che sta a provare che la Camera ha una sovranità che non tollera, neppure nelle cose di minore importanza una qualsiasi limitazione [...] ogni intrusione, sia pure della magistratura, è da evitarsi”.⁴

Queste guarentigie, derivanti dall'articolo 66 della Costituzione, pur presupponendo un'attività giurisdizionale sono senza dubbio ascrivibili alla natura politica degli organi.

Le radici storiche di tali istituti sono antiche e lontane nel tempo, riconducibili alla genesi del moderno sistema parlamentare, di tradizione britannica, (enuncia per esempio la *Bill of Rights* del 1689: “la libertà di parola e di dibattiti o procedura in Parlamento non possono essere poste sotto accusa o in questione in qualsiasi Corte o in qualsiasi sede fuori dal Parlamento”⁵; si salvaguardava così l'indipendenza del Parlamento da possibili ingerenze della Corona o del potere giudiziario, miranti a influenzarlo o a limitarne i poteri, appena conquistati, dopo la parentesi assolutistica del regno di Giacomo II) e alla tradizionale teoria della separazione dei poteri montesquieuiana, della quale una delle basi fondamentali è il principio di estromissione del potere giudiziario da valutazioni riguardanti la

⁴ Per le posizioni di AMBROSINI, BOZZI, LEONE, MORTATI e TERRACINI v. *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 19 settembre 1946*.

⁵ F. MODUGNO, (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, 2010, p. 289.

cognizione di fatti parlamentari, i cosiddetti *interna corporis acta*, che vengono quindi affidati alla cognizione del Parlamento medesimo⁶.

Nonostante sia stata enunciata, seppure per sommi capi, in virtù di una volontà di completezza del testo, non è tuttavia questa la nozione di autodichia che verrà analizzata in questa sede, nella quale ci si limiterà ad esaminare l'autodichia discendente, in via interpretativa, dall'articolo 64, comma primo, della Costituzione.

1.2 L'autodichia derivante dall'articolo 64 della Costituzione quale oggetto della presente trattazione.

L'autodichia in materia di controversie di lavoro dei dipendenti delle Camere, che costituisce l'oggetto del presente lavoro, non ha un fondamento costituzionale diretto in quanto non è previsto esplicitamente né nel testo della Costituzione né in altre norme di rango costituzionale, ma è di natura derivata e trae origine da norme subprimarie, rinvenendosi nell'esercizio dell'autonomia normativa che ha fondamento costituzionale riconosciuto alle Camere dall'articolo 64, primo comma della Costituzione, secondo il quale “Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti”.

“Il carattere derivato di questa forma di autodichia in materia di controversie di lavoro la colloca, nel sistema delle fonti, ad un livello sottordinato rispetto all'autodichia in materia di titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, la quale è invece equiordinata alla normativa di tale livello”⁷.

Su questa base le Camere hanno disciplinato la propria autodichia, “in scarse e generiche disposizioni normative”⁸ nell'articolo 12, comma 3, lett. d) e f) del Regolamento della Camera dei deputati e nell'articolo 12, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica.

⁶ A. C. SORRENTINO, in Osservatorio Costituzionale *La “giurisdizione domestica” delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, 2015, p. 3.

⁷ Così Corte di cassazione SS. UU. 26934/2014.

⁸ N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in Enciclopedia Giuridica Treccani, IV, Roma, 1988, p.2.

L'autodichia, in questo caso, come già detto, è definita come la potestà di “decidere i ricorsi del personale dipendente”⁹ ovvero “la particolare situazione nella quale versano i dipendenti di alcuni organi costituzionali [...] i quali, contro i provvedimenti adottati dalle rispettive amministrazioni relativi al loro trattamento economico o al loro stato giuridico, possono ricorrere soltanto di fronte ad organi interni alle suddette amministrazioni”¹⁰.

Si ritiene, in primo luogo, necessario verificare se quello effettuato dagli organi interni preposti all'esercizio del potere di autodichia sia un controllo di carattere realmente giurisdizionale o meno, dubbio che si pone di fronte all'analisi del combinato disposto degli articoli 24 e 3 della Costituzione.

Il Mortati, ad esempio, affermava che quello di autodichia fosse un potere soltanto sostanzialmente giurisdizionale¹¹, difatti, come altri hanno sottolineato, questo potere era giurisdizionale solo materialmente, basandosi sull'effetto vincolante nei confronti del destinatario¹², e non formalmente, secondo Sandulli, “il valore formale della sentenza [...] l'unico elemento distintivo effettivamente valido per ogni attività giurisdizionale”¹³. Ne deriva che i dipendenti delle Camere e coloro che con le stesse concludono contratti d'appalto e prestazioni d'opera¹⁴, in caso di ricorsi contro le stesse Camere, sembrano sforniti della tutela giurisdizionale garantita dallo stesso articolo 24, comma primo, della Costituzione e quindi siano posti in una situazione di disuguaglianza di fronte alla legge, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

La Corte di cassazione, con la sentenza n. 6943/1985 ha cercato di dare una prima soluzione a quest'annoso problema di qualificazione giurisdizionale: la Corte ha individuato, inizialmente, nell'autodichia un caso di giurisdizione speciale; salvo modificare il proprio orientamento con la sentenza n. 317/1999, con

⁹ T.F. GIUPPONI, *Le immunità costituzionali tra diritto interno e giustizia internazionale* in “Forum dei Quaderni Costituzionali”, Relazione al Convegno “Immunità costituzionale e crimini internazionali”, Università Milano Bicocca, 8-9 febbraio 2007, 6.

¹⁰ S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, 2010, pp.75-76.

¹¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9a ed. p.483.

¹² T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 2013.

¹³ A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neurali e giurisdizione* in *Rivista di Diritto Processuale*, XIX, 1996, p.214.

¹⁴ Cfr. T.A.R. Lazio sentenza n. 3863/1999 e n. 698/2000.

la quale essa ha chiaramente stabilito come l'autodichia delle Camere non abbia neanche la qualifica di giurisdizione. Questa qualifica, ad avviso delle Sezioni Unite, postula la necessità di terzietà del giudice, principio che tra l'altro viene costituzionalizzato dalla riforma dell'articolo 111, comma secondo, della Costituzione ("Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo ed imparziale [...]") e che manca, per definizione, in ogni caso di autodichia¹⁵.

Si potrebbe ipotizzare il conflitto tra i suddetti articoli della Costituzione (24, comma secondo, 3, 111, comma secondo), a cui si potrebbe aggiungere anche l'articolo 113, comma secondo, ("la tutela giurisdizionale [*N.d.A. contro gli atti della pubblica amministrazione di cui al comma 1*] non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi d'impugnazione o per determinate categorie di atti").

Queste disposizioni, senz'altro, vanno a contrastare con l'articolo 64, dal quale la giurisprudenza costituzionale ha estrapolato il principio dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, che diventa quindi il fondamento del potere di autodichia. La possibile soluzione di questo contrasto si troverebbe nella procedura di bilanciamento dei valori, che sono posti alla base di queste norme costituzionali¹⁶, fatta propria, più volte, anche dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 26/1999, 29/2003), la quale ha sancito l'essenza di principi supremi e diritti fondamentali ai diritti di azione e difesa in giudizio e ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva, ex articolo 24, nonché, ovviamente, al principio di uguaglianza tra i cittadini ex articolo 3, ormai esteso, per via di varie convenzioni internazionali a cui l'Italia aderisce (es. la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo o anche la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo), a chiunque sia sottoposto alla giurisdizione italiana.

La qualificazione di principio supremo, invece, non ha ancora toccato l'articolo 64; di conseguenza, di fronte ad un caso di bilanciamento, si dovrebbe sancire la prevalenza dei suddetti articoli su quest'ultimo articolo e, quindi, derivandone

¹⁵ S.M. CICCONE, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e autodichia parlamentare*, Giurisprudenza italiana, 2010, 1271 ss.

¹⁶ *Ibidem* p.7

l'illegittimità costituzionale di quelle norme regolamentari, che su di esso basandosi, prevedono l'autodichia nei confronti dei dipendenti di Camera e Senato¹⁷.

Questi argomenti, ora citati, appaiono forti e difficilmente controvertibili, specialmente alla luce del disposto del citato articolo 64 che sembra costituire un fondamento normativo poco convincente.

La Corte costituzionale con la celebre sentenza n. 154/1985, con la quale, per la prima volta, si è occupata dell'autodichia, ha affermato, tuttavia, l'assoluta insindacabilità dei regolamenti parlamentari, anche nei punti nei quali prevedono l'autodichia, giacché non ricompresi tra gli atti aventi forza di legge sui quali la Costituzione prevede che la Corte costituzionale possa andare ad esercitare il proprio sindacato di legittimità costituzionale¹⁸.

Anticipando in parte ciò che verrà più diffusamente trattato nel capitolo III a proposito di tale sentenza, si può dire che la Corte abbia rigettato la possibilità di esercitare il sindacato di legittimità sui regolamenti parlamentari sia da un punto di vista formale che sostanziale.

Sotto il primo profilo, dall'articolo 134 della Costituzione deriva che la Corte possa giudicare solo su leggi e su atti aventi forza di legge. I regolamenti parlamentari non sono ascrivibili a tale fattispecie e, pertanto, per riprendere le parole della Corte stessa: “[...] il costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi. Ma una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema”¹⁹.

Sotto il secondo profilo: “la Costituzione repubblicana [...] ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento. È nella logica di tale sistema che alle Camere spetti - e vada perciò riconosciuta -

¹⁷ *Ivi.*

¹⁸ L. BRUNETTI, *La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi. L'autodichia delle Camere*, 2014, pp. 173-174.

¹⁹ Corte costituzionale sentenza n.154/1985, consultabile online sul sito www.giurcost.it.

una indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex articolo 64, primo comma, Cost.”²⁰, inoltre “[...] Il Parlamento, insomma, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una "peculiarità e dimensione" (sentenza n. 78 del 1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere”²¹.

Sostanzialmente il profilo evidenziato dalla Corte Costituzionale è che i regolamenti parlamentari non siano parte dell'ordinamento generale ma di quello speciale delle Camere e, dunque, operanti in un ambito rigidamente determinato non potrebbero in alcun modo interferire con l'applicazione della legge²². Questa soluzione era già stata caldeggiata da Sandulli parecchi anni prima; già nel 1960 l'insigne studioso infatti dichiarava che: “la giustificazione della tradizionale esenzione dei provvedimenti relativi al personale come di ogni altro provvedimento amministrativo delle assemblee legislative, da qualsiasi sindacato giurisdizionale, può essere cercata unicamente nell'assoluta indipendenza inerente all'essenza degli organi costituzionali.”²³

Non è certamente attribuita la qualifica formale di giurisdizione, neppure speciale, (essendovi comunque il divieto ex articolo 102, secondo comma, della Costituzione di istituire giudici straordinari o speciali), agli organi interni che esercitano il potere di autodichia. Tuttavia essi esercitano materialmente un potere giurisdizionale esclusivo (giudicante su diritti soggettivi ed interessi legittimi), di legittimità generale e, talvolta, come nei ricorsi contro i provvedimenti disciplinari, esteso al merito²⁴. Tale potere viene giustificato soltanto alla luce del prin-

²⁰ *Ivi.*

²¹ *Ivi.*

²² L. BRUNETTI, *op.cit.* p.174

²³ A. M. SANDULLI, *Sulla "posizione" della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, 1960, p.720, nota 36.

²⁴ A. C. SORRENTINO, *op.cit.*, pp. 9-10

cipio dell' "indipendenza guarentigiata" affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 154/1985.

L'autodichia, così, assurge al ruolo di una delle guarentigie, seppur non la principale, che si pongono a tutela dell'indipendenza del Parlamento avverso l'influenza di ogni altro potere, comprendendo anche quello giudiziario²⁵.

La sentenza n. 154/1985 ha lasciato tuttavia una serie di incognite, essa non è entrata, infatti, nel merito della questione se i regolamenti parlamentari istituenti l'autodichia siano compatibili con il diritto di difesa e con il diritto ad avere accesso ad un giudice indipendente, terzo ed imparziale²⁶.

Tali questioni, dopo anni di silenzio, sono tornate di attualità nel 2009 quando la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nella sentenza Savino e altri c. Italia, ha vagliato l'istituto in questione confermandone la natura giurisdizionale e riconoscendo agli organi che lo esercitano la natura di giudice "istituito per legge". Essi trovano infatti il proprio fondamento nella Costituzione, tuttavia la medesima Corte Europea ha negato a tali organi la qualifica di giudice terzo ed imparziale, in quanto composti da personale dipendente degli stessi uffici i cui atti sono ricorsi²⁷; come sarà illustrato più specificamente nel prosieguo della trattazione.

Nel 2012, si è ampliato il dibattito già posto dinanzi alla Corte E.D.U., in seguito al ricorso straordinario (art. 111, comma settimo, della Costituzione) in Cassazione, promosso da un dipendente avverso la decisione in appello del Consiglio di Garanzia del Senato che riteneva il disposto dell'articolo 12 del Regolamento del Senato contrario ai principi costituzionali in tema di tutela giurisdizionale. La Corte di cassazione ha ritenuto non manifestamente infondato il ricorso sollevando, con ordinanza, una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale per contrasto del suddetto articolo 12 del Regolamento del Senato con gli articoli 3, 24, 102, comma secondo, 111, comma primo,

²⁵ S. M. CICCONE, *op.ult.cit.* p.9.

²⁶ G. PELELLA, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. in Il Parlamento della repubblica: organi, procedure, apparati.* 2013.- Vol. 1, p.250

²⁷ A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, 2013, p.46.

2, 7, 113, comma primo, della Costituzione, già, in parte precedentemente citati²⁸ (per un esame più approfondito si rimanda all'analisi della sentenza che sarà fatta nel capitolo III).

In risposta alla questione di legittimità sollevata dalla Corte di cassazione, la Corte costituzionale ha emesso la sentenza 120/2014, che costituisce un vero e proprio spartiacque del dibattito riguardante l'autodichia. La Consulta, pur rigettando la questione promossa, rifacendosi, ancora una volta, alla giurisprudenza inaugurata dalla sentenza n. 154/1985, opera una distinzione tra funzioni primarie e non del Parlamento. Le prime includono tutte quelle vicende e rapporti riconducibili immediatamente all'attività parlamentare vera e propria²⁹ e che ricadono nella competenza dei regolamenti parlamentari, la cui interpretazione è necessariamente affidata, in via esclusiva, alle Camere stesse, applicandosi la disciplina degli *interna corporis*. Alle seconde, nelle quali rientrano anche le funzioni amministrative, invece, non vengono applicate queste stesse garanzie³⁰.

La Corte costituzionale, in esito a tali riflessioni, apre la strada al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, tenuto conto che in virtù della bipartizione tra funzioni primarie e non primarie del Parlamento, il giudizio su questi ultimi possa spettare al potere giudiziario e non a quello legislativo. Il potere lesso potrebbe pertanto sollevare il conflitto nei confronti dell'altro, dinanzi alla Corte costituzionale stessa.³¹

La Corte di cassazione ha recepito la giurisprudenza costituzionale e con l'ordinanza n.26934/2014 ha sollevato il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in materia di autodichia del Senato, che con l'ordinanza n. 137/2015 è stato dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale, proprio rifacendosi alla citata sentenza n. 120/2014.

L'obiettivo finale della presente tesi, presentato con questo breve *excursus*, è quello di sostenere le due possibili soluzioni che si potranno presentare dal futuro

²⁸ Cass. Civ. Sez. Un., ordinanza n. 10400/2013, consultabile online sul sito www.litis.it.

²⁹ Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 379/1996, consultabile online sul sito www.giurcost.org.

³⁰ A.C. SORRENTINO, *op. cit.* pp.14-15.

³¹ Sentenza della Corte costituzionale n.120/2014, consultabile online sul sito www.giurcost.org.

giudizio sul conflitto di attribuzione appena presentato. Si ritiene, infatti, che la Corte costituzionale possa aprire alla possibilità di un terzo grado di giudizio esterno alle Camere, successivo ai primi due svolti davanti agli organi interni esercitanti l'autodichia, in sede di Corte di cassazione, mantenendo in vita l'istituto³². La seconda opzione, più radicale e meno probabile, è quella che predispone la decadenza dell'istituto stesso, forse per affidare tali competenze direttamente al giudice amministrativo³³.

1.3 L'autodichia nello Statuto albertino: l'articolo 61 dello Statuto albertino come presupposto dell'articolo 64 della Costituzione.

L'autodichia delle Camere non è da considerarsi un istituto originale previsto dalla Costituzione repubblicana, poiché già nello Statuto albertino erano previste due forme di giurisdizione domestica. Gli articoli 60 e 61 dello Statuto, rispettivamente, enunciavano: "Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare la validità dei titoli di ammissione dei propri membri" e "Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo di un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni."

E' di tutta evidenza il richiamo a queste norme che viene successivamente operato dalla Costituzione repubblicana negli articoli 64 e 66.

Nella trattazione non analizzeremo il disposto dell'articolo 60 dello Statuto, da cui, è stato, in sede di Assemblea Costituente, estrapolato il dettato dell'articolo 66 della Costituzione, in quanto la forma di autodichia che interessa, in questa sede, è piuttosto quella derivante dall'interpretazione dell'articolo 61 dello Statuto.

Come si nota, l'articolo 61 attribuisce alle Camere la potestà di dotarsi di un proprio regolamento al quale subordinare l'esercizio delle funzioni parlamentari. Tale potestà è considerata, da illustre dottrina del periodo liberale, un obbligo:

³² E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte Costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2015.

³³ A. C. SORRENTINO, *op. cit.*, p.18.

sarebbe assurdo consentire alle Camere di procedere alla loro attività legislativa senza un regolamento, si rinunzierebbe, infatti, “ad ogni sicurtà d'ordine, di legalità, di regolarità nei loro lavori, e questo lo Statuto non può certo né consentire né intendere.”³⁴.

Si noti la matrice liberale di questa impostazione: in un sistema a costituzione flessibile infatti si temeva la possibile influenza di altri poteri, specialmente quello esecutivo, sulle Camere. Soltanto queste ultime hanno potere di dotarsi e di modificare le proprie norme regolamentari. Lo stesso Autore, si preoccupa di specificare che, l'ordinamento costituzionale delineato dallo Statuto è un sistema basato su limiti e controlimiti: così come il Re o una singola Camera non possono andare ad interferire con il dettato normativo del regolamento dell'altra, così neanche un articolo di regolamento interno può andare a modificare una legge ordinaria o addirittura lo Statuto³⁵ (è d'uopo ricordare che lo Statuto albertino era modificabile con leggi ordinarie, non era formalmente sovraordinato alle altre norme dell'ordinamento e solo il preambolo lo qualificava quale “ Legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della Monarchia sabauda”).

Lo Statuto albertino esasperava all'estremo il principio di autonomia delle Camere, al punto di stabilire, sostanzialmente, che i regolamenti parlamentari non fossero neanche parte dell'ordinamento giuridico dello Stato; una concezione senza dubbio incompatibile con la Costituzione repubblicana. Difatti, a seguito del cambiamento di forma di Stato è stata progressivamente inserita, nei regolamenti parlamentari, agli articoli 16 comma 5 del Regolamento della Camera e 167, comma 7 del Regolamento del Senato, la specificazione che essi sono norme subprimarie appartenenti all'ordinamento giuridico della Repubblica, in quanto pubblicate in Gazzetta Ufficiale, pur rimanendo, come già detto, il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*³⁶

A scrivere i primi regolamenti interni, nel 1848, subito dopo la proclamazione dello Statuto e successivamente ad emendarli furono chiamate apposite Commis-

³⁴ F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol.3, 1909.

³⁵ *Ibidem*, p.222.

³⁶ A. MANNINO, *op. cit.*, p.25

sioni specializzate, nominate dal Presidente dell'Assemblea che ne era anche presidente e supervisore. Le modifiche erano poi votate dalla Camera approvante, anche omettendone la discussione in aula, o per appello nominale o per alzata e seduta; lo stesso Governo, però, nella figura del Presidente del Consiglio, poteva esprimere pareri sulla modifica, ovviamente non vincolanti³⁷.

I regolamenti interni prevedevano soltanto alcune funzioni parlamentari, come quelle di organizzazione interna, di assunzione e gestione del personale dipendente (“ai quali non sono applicabili le leggi sulle pensioni ed i regolamenti generali degli impiegati dello Stato, se non in quanto ciascuna assemblea si determini ad assoggettarveli consentendo, secondo i casi, nell' applicazione d'un'apposita disposizione legislativa, o procedendo con risoluzione interna e di bilancio”³⁸), altre erano, invece, disciplinate direttamente dallo Statuto, titolate “Disposizioni comuni alle due Camere” comprendenti gli articoli da 48 a 64.

E' da sottolineare che, all'epoca dello Statuto albertino, il Consiglio di Stato fosse sprovvisto di giurisdizione per tutti quei ricorsi scaturenti dall'esercizio di attività amministrativa del Parlamento, in quanto normata dai regolamenti interni, dovendosi applicare il principio, già citato, dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*. Tra l'altro era anche stato abolito, con la famosa legge sul contenzioso amministrativo, n. 2248/1865, Allegato E, il contenzioso amministrativo e, come conseguenza, si accentravano nella giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie tra privato e amministrazione che avessero ad oggetto un “diritto civile o politico”³⁹.

La legge n. 2248/1865, comunque lasciava ampi dubbi, che determinarono nel 1889 la rinascita della giustizia amministrativa: erano ancora previsti il ricorso gerarchico nei confronti dei decreti assunti dall'amministrazione e il ricorso al Re per la legittimità dei provvedimenti amministrativi.

Il giudice ordinario poteva sindacare la legittimità dell'atto amministrativo, ma non annullarlo, revocarlo o modificarlo, in quanto tale competenza era rima-

³⁷ M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, 1887, pp.103-106.

³⁸ F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *op. cit.*, p.238.

³⁹ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, 2013, p.124.

sta in capo all'amministrazione che aveva emanato l'atto⁴⁰. All'interno di molti apparati amministrativi si vennero a creare dei tribunali interni, alternativi al ricorso gerarchico, competenti a giudicare ed eventualmente, annullare o revocare gli atti. Il Consiglio di Stato ebbe una duplice funzione: da un lato, valutava le controversie tra cittadino e amministrazione decidendo se vi fosse la possibilità di un sindacato giurisdizionale o meno⁴¹; dall'altro, era competente solamente per i provvedimenti amministrativi posti in essere dall'Esecutivo. Gli Uffici di Presidenza delle Camere erano competenti per i provvedimenti posti in essere dalle Assemblee legislative⁴². Si noti, quindi, che questo tipo di giurisdizione domestica, rimasta in Costituzione e nei regolamenti parlamentari attuali, rappresenta i primordi della nostra autodichia.

In seguito a questa premessa, occorre soffermarsi su due sentenze che possono chiaramente esplicitare la visione giurisprudenziale dell'epoca.

Nella sentenza n. 415/1898, per la prima volta un tribunale italiano venne investito di una questione attinente un ramo del Parlamento. La IV sezione del Consiglio di Stato veniva adita dall'architetto Parboni per giudicare una controversia riguardante l'aggiudicazione di un incarico di progettazione della nuova aula della Camera dei deputati⁴³. I Consiglieri di Stato dichiararono il ricorso inammissibile contestando che "all'atto impugnato manca il carattere dell'atto amministrativo, ai sensi dell'articolo 24 della legge 2 giugno 1889."⁴⁴ Sotto l'imperio dello Statuto albertino, infatti, di competenza del giudice amministrativo, erano soltanto, come anche espresso dal Testo unico n. 1054/1924, articolo 26 co.1, "le decisioni sui ricorsi per incompetenza, violazione di legge o eccesso di potere contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse d'individui o di enti morali giuridici, quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria [...]".

⁴⁰ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, 2013, pp. 18-25.

⁴¹ *Ivi*, pp.26-27

⁴² G. PELELLA, *op. cit.*, pp. 246-247.

⁴³ G. PELELLA, *op. cit.*, pp. 243.

⁴⁴ Sentenza Consiglio di Stato n. 415/1898, consultabile in www.foroitaliano.it.

Concorde con questa impostazione fu ancora la IV sezione del Consiglio di Stato che con la sentenza n.490/1927, riguardante il ricorso promosso da un dipendente della Camera dei deputati in materia di rapporto di impiego, dichiarò improponibile tale ricorso⁴⁵, chiarendo quali atti potessero essere suscettibili di ricorso dinanzi al giudice amministrativo e quali invece dovessero essere riservati alla giurisdizione domestica delle Camere.

Il giudice amministrativo, muovendo dall'assunto che occorresse individuare quale fosse la qualificazione formale degli organi da cui promanava l'atto impugnato, ossia se si trattasse di organi esecutivi oppure amministrativi, ritenne che organi amministrativi fossero esclusivamente quelli riconducibili all'esercizio del potere esecutivo, come, ad esempio, gli atti del Governo o delle Prefetture.

Ad avviso del giudice, la Camera dei deputati è, al contrario, organo del potere legislativo, quindi non appartiene formalmente all'amministrazione dello Stato, essa senza dubbio può avere delle funzioni amministrative esplicate in rapporti interni, come per esempio quelli con il personale dipendente, ma le Camere, nello svolgimento di tali funzioni, hanno un'indipendenza riconosciuta loro direttamente dall'esegesi dell'articolo 61 dello Statuto albertino. Tale indipendenza si esprime nel già ricordato diritto di "provvedere con piena autonomia alla loro organizzazione e alla loro gestione patrimoniale"⁴⁶. Queste decisioni amministrative, inoltre sono una garanzia attribuita alla Camera perché funzionale all'attività legislativa al fine di poterla esercitare al meglio, mai potranno essere considerate alla stregua di potere amministrativo in senso stretto. Il giudizio richiesto, quindi, non può essere sottoposto al vaglio del Consiglio di Stato⁴⁷ e tale decisione dovrebbe poter essere sindacata, semmai di fronte agli Uffici di Presidenza.

⁴⁵ G. PELELLA, *op. cit.*, p.244.

⁴⁶ Sentenza del Consiglio di Stato n. 490/1927.

⁴⁷ *Ivi.*

1.4 L'autodichia estesa alla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento.

Come specificato nei precedenti paragrafi 1.1 e 1.2, l'autodichia si risolve nella sottrazione alla giurisdizione ordinaria o amministrativa delle situazioni giuridiche soggettive discendenti dal rapporto di impiego con taluni organi costituzionali.

La Camera dei deputati ha esteso l'autodichia anche a soggetti estranei, attraverso il "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera non concernenti i dipendenti", approvato dall'Ufficio di Presidenza il 22 giugno 1999 e modificato con la deliberazione n. 78 del 6 ottobre 2009. Parimenti, il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica ha adottato la deliberazione del 5 dicembre 2005 n. 180 con la quale è stato approvato il "Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento".

In virtù di queste norme, pertanto, le persone che intrattengono, con le amministrazioni delle due Camere rapporti di diritto comune, dall'aggiudicazione di appalti alla stipula ed esecuzione di contratti di qualsiasi genere, non potranno esercitare il diritto alla tutela giurisdizionale presso gli organi della magistratura ordinaria e amministrativa⁴⁸.

Una parte della dottrina esprime perplessità su tale sistema di giustizia domestica, esteso a soggetti estranei i quali, "in quanto tali, non possono, in nome dell'autonomia parlamentare di cui agli artt. 64 e 72 Cost., essere legittimamente esclusi dal campo di applicazione degli artt. 24 e 113 Cost."⁴⁹

⁴⁸ E. LEHNER, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo, precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*. In *Giur. Cost.*, fasc. 1, 2002, p. 471 e ss.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 472.

Il Consiglio di Stato si era sempre espresso in modo negativo sull'appartenenza di queste questioni all'alveo della giurisdizione domestica delle Camere⁵⁰, ribadendo come la giurisdizione su questi procedimenti amministrativi parlamentari, lesivi di interessi legittimi di terzi estranei, fosse competenza del giudice amministrativo⁵¹, una giurisprudenza, anche confermata, sia in primo grado⁵², sia in sede cautelare⁵³, dallo stesso giudice amministrativo.

Successivamente alla citata riforma del 1999, la Sezione I del T.A.R. del Lazio, con la sentenza n. 698/2000, prendendo atto della riforma, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. Tale giurisprudenza è stata confermata analogamente sempre dalla Sezione I del T.A.R. del Lazio con la sentenza n. 2905/2005.

L'articolo 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti, configura in termini residuali il suo ambito di applicazione. Infatti tale regolamento, "ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettera f) , del Regolamento della Camera dei deputati, disciplina i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima, ad eccezione di quelli di cui alla lettera d) del medesimo comma 3, concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio, per i quali si applica il regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera".

Con l'espressione "atti di amministrazione" si intendono gli atti volti al reperimento dei mezzi necessari al funzionamento dell'organo, diversi dal personale, gli atti relativi alla stipula e l'esecuzione di contratti con soggetti terzi quali, locazioni d'opera, appalti di lavori, forniture e servizi⁵⁴. Si tratta, in sostanza di

⁵⁰ Ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. IV n. 22064/1998.

⁵¹ Ordinanze del Consiglio di Stato, Sez. IV n. 1589/1995, n. 1699/1998.

⁵² Ordinanza del T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, n.188/1996.

⁵³ Ordinanza del T.A.R. Lazio, Sez. I, n. 2128/1998.

⁵⁴ Cfr. articolo 4, comma 8 del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti.

tutti gli atti di gestione della dotazione finanziaria, messa a disposizione della Camera, per coprire le spese necessarie al suo funzionamento ed il cui ammontare è rimesso all'autonoma determinazione della Camera stessa, per preservare l'indipendente esercizio delle sue funzioni⁵⁵.

Meno specifico è l'ambito di applicazione determinato nella citata deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 2005, dove si fa riferimento ai "ricorsi presentati avverso gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale"⁵⁶.

Deve comunque ritenersi che tra le controversie attribuite a questo tipo di contenzioso, oltre a bandi di gara, aggiudicazioni, contratti con gli esterni vi rientrino anche le stesse controversie con senatori o ex senatori, laddove la sentenza n. 1413/1986 della Corte d'Appello di Roma, Sez. I civ., "ha dichiarato il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, anche con riferimento ai "diritti soggettivi pubblici" dei parlamentari, stante l'insindacabilità di atti che sono tipiche espressioni dell'autonomo potere del Parlamento."⁵⁷

Quando le Camere agiscono *iure privatorum*, ossia una volta terminata la procedura concorsuale e stipulato l'eventuale contratto e, in generale, quando non esercitano poteri amministrativi in senso stretto (intesi come atti d'imperio riconducibili alla tutela dell'interesse pubblico e alla protezione della funzione legislativa), si rientra nella competenza del giudice ordinario: come affermato da una longeva dottrina, già nel caso Talamo e Mannajuolo c. Camera dei deputati⁵⁸ dove la Camera è stata condannata dal tribunale ordinario al pagamento di un compenso ai due ingegneri che avevano realizzato dei progetti per la nuova aula della Camera sulla base di un legittimo affidamento; alla quale hanno fatto seguito, in tempi più recenti due sentenze del Tribunale civile di Roma Sez. I, una per il Se-

⁵⁵ E. LEHNER, *op. cit.*, p. 480.

⁵⁶ Cfr. articolo 1 del Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento.

⁵⁷ Vedi, V. DI CILOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 2013, p. 430.

⁵⁸ Corte di Cassazione sez. civ. del 28 giugno 1904, estensore Mortara, su *Giur.it.*, 1904, pp.889-899

nato (n. 21961/2011) e una per la Camera (n. 1213/2012) riguardanti il trattamento dei dati personali di soggetti esterni⁵⁹.

Nello specifico, gli organi deputati all'esercizio di tale giurisdizione sono il Consiglio di giurisdizione, in primo grado e il Collegio d'appello, in secondo grado, per la Camera dei deputati e la Commissione contenziosa, in primo grado, e il Consiglio di garanzia, in secondo grado, per il Senato della Repubblica. Vedremo, in seguito, la composizione di tali organi nei casi in cui debbano decidere su controversie relative ad atti di amministrazione delle Camere non inerenti al rapporto di impiego dei propri dipendenti.

1.5 L'autodichia in altri ordinamenti costituzionali.

Nel procedere ad un *excursus* sulla disciplina della giurisdizione domestica in alcuni sistemi costituzionali esteri si può partire dall'analisi della posizione dei dipendenti delle Camere nell'ordinamento costituzionale britannico, per poi proseguire con gli ordinamenti: francese, tedesco, statunitense e spagnolo.

Regno Unito.

Il Parlamento britannico è stato il primo ad ottenere una forma di autodichia, nel 1689 con la *Bill of Rights*. Sussiste, tuttora, il cosiddetto *privilege*, ossia la possibilità di giudicare tutte le questioni attinenti ai diritti ed alle immunità e tutti quegli atti che derivano o costituiscono i cosiddetti *proceedings in Parliament* vale a dire tutti i procedimenti collegati o derivanti dall'attività parlamentare⁶⁰.

Permangono ancora dubbi sull'applicabilità delle leggi ordinarie al Parlamento: la sentenza del 1935 *Rex v Graham-Campbell, ex parte Herbert*⁶¹ che ha, ancora al giorno d'oggi valenza nell'ordinamento, il Parlamento non è infatti sottoposto alla legge ordinaria, se non nei casi in cui esso stesso decida di sottoporvisi. Tut-

59 V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, p.431.

60 S. PASETTO, in (a cura di P. PASSAGLIA) *op. cit.*, p.15.

61 <http://swarb.co.uk/rex-v-graham-campbell-ex-parte-herbert-1935/>

tavia questo orientamento è in fase di superamento, come dimostra il *Parliamentary Privilege Report* del 2013⁶².

Per quel che riguarda i giudizi sul personale del Parlamento, bisogna immediatamente chiarire che esso non può esser fatto rientrare all'interno della categoria degli ordinari *civil servants*, giacché gli organi amministrativi di vertice sono rispettivamente la *House of Commons Commission*, per la Camera dei Comuni e, l'*House Committee* e l'*House of Lords Management Board*, per la Camera dei Lords⁶³. Peraltro lo status giuridico del personale è chiarito dall'*House of Commons Staff Handbook* e dall'*House of Lords Staff Handbook*, dove si stabilisce che, pur non applicandosi la legislazione generale concernente i *civil servants*, il personale delle Camere è tutelato dalle normative generali, in modo da assicurare che esso non rimanga svantaggiato in tema di garanzie e diritti individuali, derivanti da norme di rango primario o secondario, anche di origine europea, rispetto al resto del personale pubblico⁶⁴.

Attualmente, è da menzionare la possibilità, per il personale, soprattutto per circostanze concernenti licenziamenti o pensionamenti di ricorrere in giudizio

62 Appendix: Letter from Treasury Solicitor, 21 March 2002, in *Parliamentary Privilege Report 2013*, p.100 consultabile in <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtprivi/30/30.pdf>. "The parliamentary privilege of not being bound by legislation unless it expressly extends to them does not apply in these circumstances and is indeed a source of confusion. Since it is not the general practice to extend legislation implementing Community Obligations to Parliament (although there are exceptions as in the field of employment law and, prospectively, data protection), a reader of the statute book may be left under the mistaken impression that Parliament is immune from the particular provisions in question. The Corporate Officers consider that in future the two Houses of Parliament should, as a general rule, be expressly bound by legislation which creates individual rights and which can conceivably impinge on their activities. They have concluded that the only practicable way of achieving this outcome is a policy of extension to the two Houses (in consultation with them) of legislation applicable to the Crown, or its servants, where this is appropriate. Moreover, although as I have said the background to this new approach is European legislation, they believe that it should apply whether the source of the legislation is domestic or European and indeed whether the legislation is primary or secondary. In line with this new policy, departments are asked in future to consult the respective House authorities (treating John Vaux, Speaker's Counsel, and David Saunders, Counsel to the Chairman of Committees, as contact points) on whether any proposed legislation which applies to the Crown, or its servants, should also apply to the two Houses and to instruct the draftsman accordingly."

⁶³ S. PASETTO, in (a cura di P. PASSAGLIA) *op. cit.*, p.15

⁶⁴ Per l'*House of Commons Staff Handbook* <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofCHandBk.pdf>, chapter 2 p. 1 e per l'*House of Lords Staff Handbook* <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldhandbk/lhdbk2014.pdf>, chapter 2.7-2.9 p.4.

presso i tribunali ordinari del lavoro, *Employment Tribunals*, oltre che esperire le procedure di ricorso interne.

Per quanto riguarda i rapporti tra il Parlamento ed i terzi, nella garanzia dell'autonomia amministrativa delle due Camere è pacifica l'opinione che in materia di controversie concernenti forniture di beni e servizi, permane l'assoggettamento alla giurisdizione ordinaria⁶⁵.

Francia.

Le Assemblee parlamentari possiedono una organizzazione amministrativa autonoma già dall'epoca rivoluzionaria, quando si era accentuata la nuova indipendenza delle Camere dagli altri poteri, in contrasto con l'assolutismo appena rovesciato. Fino alla Quinta Repubblica, gli atti delle assemblee e gli atti parlamentari erano considerati atti di governo sui quali il giudice, né amministrativo, né ordinario era competente a prendere atto⁶⁶.

Si è assistito, dal 1958 in poi, ad una progressiva attrazione dello status giuridico del personale delle Assemblee parlamentari verso il diritto comune. E' stata l'ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari, a segnare la prima apertura nei confronti del diritto comune. Nella struttura attuale, il personale delle Camere è composto da funzionari dello Stato, con un particolare status giuridico, deciso dagli Uffici di Presidenza, che autonomamente organizzano il reclutamento -che deve essere effettuato con concorso- la carriera e la remunerazione dello stesso personale, senza violare, però, i principi generali del diritto e le garanzie fondamentali riconosciute dalla Costituzione agli altri funzionari dello Stato⁶⁷. Infatti, l'articolo 8 della predetta ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958 sancisce che "La giurisdizione amministrativa è chiamata a conoscere di qualunque controversia di ordine individuale concernente tali dipendenti, e si pronuncia rispetto ai principi generali del

⁶⁵ S. PASETTO, in (a cura di P. PASSAGLIA) *op. cit.*, p.17-18.

⁶⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/italiano/8do.asp#2>

⁶⁷ E. BOTTINI, in *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri* (a cura di P. PASSAGLIA), 2014, pp.5-6.

diritto ed alle garanzie fondamentali riconosciute all'insieme dei funzionari civili e militari dello Stato di cui all'articolo 34 della Costituzione.”⁶⁸

E' da sempre competenza del giudice amministrativo la pronuncia su controversie tra amministrazioni e terzi. Lo stesso articolo 8 dell'ordinanza n. 58-1100 stabilisce che “la giurisdizione amministrativa è competente anche per pronunciarsi sulle controversie individuali in materia di appalti pubblici.”.

Germania.

Non esiste giurisdizione domestica del *Bundestag* per questioni attinenti al proprio personale.

“L'organo cui spetta la giurisdizione può variare a seconda dell'inquadramento ovvero dello status del personale interessato. I funzionari del *Bundestag*, così come quelli del *Bundesrat*, sono considerati *Bundesbeamte*, cioè funzionari federali e sono quindi equiparati anche nella tutela giurisdizionale agli altri funzionari pubblici”⁶⁹. Per quanto riguarda i funzionari, competente alla risoluzione di controversie è il giudice amministrativo, mentre per gli altri dipendenti che non siano funzionari la giurisdizione è del giudice del lavoro. Il Presidente del *Bundestag*, peraltro, insieme ai vicepresidenti assume le decisioni più importanti riguardanti il personale (l'assunzione, il licenziamento)⁷⁰.

Stati Uniti.

Fino al 1995 al Congresso degli Stati Uniti e alle agenzie legislative ad esso collegate non erano applicabili alcune norme fondamentali concernenti: diritti civili, lavoro, salute, non discriminazione sulla razza, età e disabilità. In quell'anno su proposta del senatore dello Stato dell'Iowa Charles Grassley, fu approvato il Congressional Accountability Act che estendeva ai dipendenti di tali organismi le garanzie di dodici leggi fondamentali, già applicate nel settore pri-

⁶⁸http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/francia/03_ordinanza_58_1100.html

⁶⁹ M. T. ROERIG, in (a cura di P. PASSAGLIA) *op.cit.*, p.12.

⁷⁰ *Ivi.*

vato e nelle agenzie dipendenti dal Governo Federale⁷¹. La garanzia dell'osservanza dell'*Act* è affidata ad un'agenzia indipendente *ad hoc* denominata *Office of Compliance*; tale agenzia gestisce, inoltre, le procedure di risoluzione delle controversie derivanti dalla violazione delle norme introdotte dall'*Act* stesso. Il *Board* dell'*Office* è composto da cinque membri, senza affiliazione politica, nominati dai *Leaders* dei partiti di maggioranza e di opposizione delle due Camere del Congresso.

Più specificamente, l'*Act* si applica ai dipendenti della Camera dei Rappresentanti, del Senato, e al personale di altri organismi collegati al Congresso, quali: l'*Office of the Architect of the Capitol*; il *Capitol Guide Service*; la *Capitol Police*; il *Congressional Budget Office*; l'*Office of the Attending Physician*; and l'*Office of Compliance*⁷². In certe circostanze la normativa è applicabile anche agli ex dipendenti del Congresso e delle suddette agenzie.

Il *Congressional Accountability Act* non prevede una disciplina uniforme completa dei rapporti di lavoro, lasciando a regolamenti interni della Camera dei Rappresentanti, del Senato e delle Agenzie, la normativa concernente l'assunzione, le mansioni, gli orari di lavoro, i salari, le ferie, i *fringe benefits* e i licenziamenti⁷³.

La procedura di risoluzione delle controversie di lavoro previste dall'*Act* stabilisce la necessità di denunciare la violazione entro 180 giorni dall'accadimento della stessa e poi seguire, inizialmente, una fase interna di consulenza e mediazione della durata di un massimo di 60 giorni, per il raggiungimento di un accordo. Se questo non viene raggiunto il dipendente potrà agire in udienza amministrativa di fronte all'*Office of Compliance* oppure agendo in giudizio di fronte alla Corte distrettuale federale competente, entro 90 giorni dal fallimento del tentativo di mediazione⁷⁴.

⁷¹ *Office of Compliance CAA Handbook*, p.4, rintracciabile in <http://www.compliance.gov/wp-content/uploads/2010/04/eHandbook.pdf>

⁷² *Ibidem*, p.6.

⁷³ *Ivi*.

⁷⁴ *Ibidem*, p.11

Se l'esito sarà favorevole al ricorrente potrà ottenere un risarcimento di natura pecuniaria, ma non avrà diritto all'emissione di sanzione di natura civile.

Per quanto riguarda la violazione di norme concernenti la salute e la sicurezza sul lavoro, l'accesso a servizi pubblici ed altri diritti dei disabili, nonché altre pratiche di lavoro ingiuste è necessario adire il *General Counsel* dell'*Office of Compliance* il quale, dopo aver svolto un'attività investigativa, potrà emanare una notifica formale. Se l'illecito persiste, il *General Counsel* adisce un *Hearing Officer* dell'*Office of Compliance*, che deciderà del caso per far cessare l'illecito. Le sue decisioni possono essere impugnate davanti al *Board of Directors* dell'*Office* e in seguito, se necessario, dinanzi alla Corte d'appello federale⁷⁵.

Per le controversie concernenti gli appalti per l'acquisto di beni o servizi, il responsabile è il *Chief Administrative Officer*, al quale sono devoluti i poteri di elaborazione delle procedure per gestire e risolvere le controversie in materia, sia per la fase antecedente che per quella successiva alla stipula del contratto di appalto⁷⁶. Non è prevista alcuna tutela di carattere giurisdizionale.

Spagna.

La dottrina spagnola, riguardo la possibilità di controllo esterno degli atti concernenti il personale delle Camere, assume posizioni variegata: da una parte molti autori affermano che tale controllo esterno sia un passo in avanti nella democratizzazione del Paese, inaugurata con la Costituzione del 1978 e che quindi vada incoraggiata facendoci rientrare tutti i casi di giudizio sugli *interna corporis acta*; dall'altra c'è chi afferma, pur escludendo la totale esclusione del controllo esterno su tali atti, che esso possa avvenire solo quando l'atto "esce o trascende dalla sfera non controllabile propria degli *interna corporis acta*"⁷⁷, ossia quando l'atto lede i diritti fondamentali dei terzi.

⁷⁵ *Ibidem*, p.16.

⁷⁶ *Procurement instructions for the U. S. House of Representatives as revised, January 27, 2015, p.29, consultabile in http://www.house.gov/content/cao/procurement/ref-docs/Procurement_Instructions.pdf*

⁷⁷ STC 118 del 20 giugno 1988, FJ 2.

Per quanto riguarda gli atti concernenti il rapporto di lavoro delle Camere con il personale dipendente la questione è altresì spinosa.

La Costituzione del 1978 riconosce, all'articolo 72, l'autonomia normativa, funzionale e finanziaria delle Camere e si rinvia, per la gestione del personale all'approvazione di uno statuto del personale, approvato dagli Uffici di presidenza di entrambe le Camere, riuniti in sessione congiunta, a questo statuto il Tribunale costituzionale ha attribuito valore di legge. Sostanzialmente, si viene a dire che nelle controversie interne, in virtù dell'autonomia amministrativa, le Camere sono le uniche autorità con il potere di disciplina, tuttavia il Parlamento non può farlo in deroga a norme costituzionali⁷⁸.

L'autonomia del Parlamento, però, non include l'autodichia, considerata una giurisdizione speciale e pertanto vietata in Costituzione dall'articolo 117.

Prima della caduta del franchismo l'autodichia era contemplata nell'ordinamento spagnolo: in due ordinanze del 14 novembre e del 13 dicembre 1969 il Tribunale supremo si era dichiarato non competente per giudicare le decisioni riguardanti il personale delle *Cortes Generales*⁷⁹, attribuendo la giurisdizione sulla controversia agli organi interni delle stesse.

Con la legge n. 29 del 13 luglio 1998 si sono risolti tutti i dubbi sulla possibilità di autodichia: essa viene esclusa *in toto* dal sistema giudiziario spagnolo. Tale legge stabilisce infatti che la giurisdizione contenzioso-amministrativa si applica agli atti e alle disposizioni in materia di personale, amministrazione e gestione soggetti al diritto pubblico adottati dagli organi competenti della Camera dei deputati e del Senato. La *sala* contenzioso-amministrativa del Tribunale supremo è l'unica competente per conoscere dei ricorsi contro gli atti e le disposizioni degli organi competenti della Camera dei deputati e del Senato. Rimane comunque la possibilità di presentare un ricorso di *amparo*, avverso questi atti dinanzi al Tribunale costituzionale, per la protezione dei propri diritti fondamentali, garantiti dalla Carta Costituzionale.

⁷⁸ C. GUERRERO PICO', in *op. cit.*, (a cura di P. PASSAGLIA), p. 21.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 23.

II. Organi delle Camere preposti alla giurisdizione domestica delle controversie aventi ad oggetto il proprio personale.

2.1 I Regolamenti Parlamentari quali fonti di disciplina dell'autodichia.

La funzione dei Regolamenti parlamentari è quella di disciplinare l'organizzazione interna e le modalità di esercizio delle funzioni di indirizzo politico, di controllo e legislativa di ciascuna Camera.

I regolamenti sono fonti di rango primario dell'ordinamento giuridico nazionale e sono subordinati soltanto alla Costituzione e alle leggi costituzionali, in quanto tra essi e le leggi ordinarie sussiste un mero rapporto di parallelismo gerarchico.

Nella sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 1984 è stato chiarito che “i regolamenti di ogni Camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria”. Essi pertanto svolgono un ruolo di completamento e di sviluppo delle norme costituzionali sul Parlamento. Pur trattandosi di atti dotati della stessa forza di legge, essi operano in ambiti nettamente separati⁸⁰.

I regolamenti parlamentari costituiscono infatti una delle fonti di maggior rilievo, la cui mancanza comporterebbe delle ripercussioni sul funzionamento delle Camere. Tanto ciò è vero che l'articolo 72 della Costituzione, stabilisce, al primo comma che: “Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.”

⁸⁰ A. MANZELLA, *Commentario alla Costituzione*, art.64, p.21.

In mancanza delle norme regolamentari non si potrebbero esaminare i disegni di legge⁸¹, pertanto si può considerare che l'approvazione del regolamento parlamentare prevista dall'articolo 64 della Costituzione sia un obbligo.

L'attuale struttura dei Regolamenti parlamentari risale alla riforma del 1971, anche se con ulteriori interventi susseguitisi nelle legislature successive.

Le disposizioni che introducono il tema dell'autodichia all'interno degli stessi, come già accennato nel precedente capitolo, sono l'articolo 12, comma 3 lett. d), e), f), del Regolamento della Camera dei deputati e l'articolo 12, comma 1, del Regolamento del Senato.

L'articolo 12 del Regolamento della Camera stabilisce che: “l'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti [...] d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di soggetti estranei alla Camera; f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima”.

L'articolo 12, comma 1, del Regolamento del Senato statuisce che: “Il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato [...]; approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti; esamina tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal Presidente”.

Dall'analisi delle disposizioni ci si rende conto che il principio di autodichia non è enunciato espressamente; le Camere sull'impianto di queste norme che fungono da base legale, si sono dotate dei regolamenti parlamentari cosiddetti interni e “minori” dai quali discende l'autodichia.

⁸¹ A. MANNINO, *op. cit.* p.26.

Prima di passare all'analisi del testo normativo, sembra necessario inquadrare nel sistema delle fonti questi ultimi regolamenti che si possono, anche, definire sub primari in quanto direttamente dipendenti dai regolamenti parlamentari generali.

Innanzitutto occorre premettere che al *genus* “regolamenti minori” appartengono una molteplicità eterogenea di prescrizioni.

Esistono disposizioni che si ricollegano al procedimento parlamentare, in sé, quali i regolamenti che disciplinano l'attività delle Giunte che si occupano della verifica delle elezioni e delle autorizzazioni a procedere nei confronti dei Parlamentari. Ai fini della gerarchia delle fonti queste norme hanno lo stesso valore di quelle contenute nei Regolamenti generali in virtù della loro specialità⁸².

Tali regolamenti sono approvati direttamente dall'Assemblea di ciascuna Camera, a maggioranza assoluta dei componenti, vale a dire dallo stesso organo, con la medesima procedura, con la quale sono approvati i regolamenti parlamentari generali. In ciò si differenziano da altri regolamenti che vengono approvati da collegi minori, quali gli Uffici di Presidenza delle Camere, ovvero dagli stessi organi che dovranno darne concreta applicazione, come, ad esempio, il Regolamento interno della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, approvato, a maggioranza assoluta dei componenti della Commissione e i regolamenti interni delle Commissioni di inchiesta⁸³.

I regolamenti parlamentari amministrativi richiamati espressamente dalle disposizioni degli articoli 12 dei Regolamenti generali, non avendo la loro fonte nella Costituzione, sono da considerarsi fonti di livello sub primario.

Ai fini della trattazione si esamineranno per la Camera, il “Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti”, approvato il 29 aprile 1988 e sottoposto a profonda revisione il 15 ottobre 2009 nonché il “Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti”.

⁸² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 2003, p. 44.

⁸³ Per un'esauriente classificazione tipologica dei regolamenti speciali si veda V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 32-38, A. MANNINO, *op. cit.*, p.100 ss..

Per il Senato saranno oggetto di esame il “Testo Unico delle norme regolamentari dell’Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica” del 2003, contenente le norme sul contenzioso e il “Regolamento sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento” adottato con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 5 dicembre 2005.

Il Regolamento per la tutela giurisdizionale del personale della Camera all’articolo 1 dispone la possibilità per i dipendenti della Camera di agire a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi contro gli atti e i provvedimenti, anche di carattere generale, adottati dall’Amministrazione. La stessa disposizione si applica anche ai terzi interessati dalle decisioni dell’Amministrazione della Camera concernenti le procedure concorsuali per l’assunzione nei ruoli della Camera dei Deputati⁸⁴, nonché, secondo quanto stabilito dall’articolo 2, comma 2, gli atti aventi contenuto politico o di alta amministrazione. Questi ultimi sono però impugnabili esclusivamente per incompetenza e violazione di legge o di regolamento, non anche per eccesso di potere⁸⁵. La Commissione giurisdizionale può giudicare il merito del provvedimento “avverso i provvedimenti che decidono in via definitiva - d’ufficio o su ricorso - nelle materie previste dagli articoli 10, 83, 87, 88, 90 e 97 del regolamento dei Servizi e del personale, nonché’ nelle materie previste dal regolamento di disciplina - ivi compresi i provvedimenti di destituzione e sospensione cautelare dal servizio - ed avverso ogni altro provvedimento suscettibile di ricorso in via amministrativa da parte dei dipendenti⁸⁶”.

Vengono poi istituiti e disciplinati gli organi giurisdizionali: la Commissione giurisdizionale per il personale, competente a giudicare in primo grado e il Collegio d’Appello in secondo grado.

⁸⁴ S. CICCONE, *op.ult.cit.* p.4.

⁸⁵ G. PELELLA, *op. cit.*, p.242.

⁸⁶ Articolo 1 comma 3 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti.

Il Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti prevede, per il primo grado, il Consiglio di giurisdizione e per il secondo grado demanda la competenza al Collegio d'Appello.

Per quanto riguarda il Senato, l'articolo 72, comma 8, del Testo Unico citato istituisce la Commissione contenziosa, competente a giudicare i ricorsi dei dipendenti del Senato e dei candidati alle prove concorsuali; il secondo grado è demandato al Consiglio di Garanzia.

Per i ricorsi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento, l'articolo 1 del citato Regolamento del 5 dicembre 2005, affida la competenza ai medesimi organi competenti per i ricorsi dei dipendenti, seppure in composizione diversa. La composizione di tali organi e il loro funzionamento sarà esaminato dettagliatamente nei prossimi paragrafi.

2.2 Camera dei deputati: Commissione giurisdizionale per il personale (I grado) e Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza (II grado) e sua sostituzione con il Collegio d'appello, dopo la sentenza C.E.D.U. 14/2009.

Per quanto concerne la composizione ed il funzionamento degli organi di giurisdizione interni della Camera dei deputati, l'organo di primo grado competente a giudicare i ricorsi promossi dai dipendenti e i ricorsi dei terzi interessati dalle decisioni dell'amministrazione della Camera in materia di reclutamento del personale - vale a dire quelle che riguardano i ricorsi dei terzi avverso vizi di irregolarità nelle procedure concorsuali promosse dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati per il reclutamento dei dipendenti - è la Commissione giurisdizionale per il personale.

La Commissione è nominata con decreto del Presidente della Camera entro quarantacinque giorni dall'inizio della legislatura. E' composta da sei membri scelti, tra un elenco di deputati in carica con la qualifica di magistrato, professore universitario in materie giuridiche, avvocato dello Stato, procuratore presso

l'Avvocatura dello Stato, anche a riposo, avvocato del libero foro in servizio da almeno venti anni. E' prevista un'incompatibilità: poiché in origine, le decisioni della Commissione erano appellate di fronte alla Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, non possono essere membri della Commissione stessa i membri in carica dell'Ufficio di Presidenza. I componenti sono nominati, per un terzo dal Presidente della Camera, per un terzo dal Segretario generale e per il rimanente terzo dalle organizzazioni sindacali d'intesa tra loro, sulla base di liste di venti deputati⁸⁷. Lo stesso articolo 3, ai commi successivi, specifica che con le stesse procedure sono nominati tre membri supplenti. La Commissione rimane in carica per l'intera durata della legislatura.

Il Presidente e il Vicepresidente della Commissione sono nominati dal Presidente della Camera.

Nell'originaria formulazione dell'articolo 6 del Regolamento, l'organo giurisdizionale di secondo grado era la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, presieduta dal Presidente della Camera che delegava, spesso, in via permanente, il compito ad un Vicepresidente. La Sezione era formata da altri quattro membri, scelti tra i componenti dell'Ufficio di Presidenza su proposta del Presidente, e da due membri d'appello scelti allo stesso modo.

Con la sentenza C.E.D.U. 14/2009, "Savino ed altri c. Italia" - che sarà successivamente esaminata in un apposito paragrafo del presente lavoro - la Corte europea dei diritti dell'uomo investita della questione di legittimità dell'autodichia delle Camere, alla luce dell'articolo 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, se da un lato confermava la natura giurisdizionale degli organi interni esercenti l'autodichia, dall'altra ha reputato pregnanti le argomentazioni dei ricorrenti riguardanti l'asserita carenza di terzietà del giudice d'appello⁸⁸, in quanto esso costituiva una frazione dell'organo di autogoverno della Camera.

⁸⁷ Articolo 3 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti.

⁸⁸ G. MALINCONICO, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n.14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei Deputati*, 2009, consultabile in *Federalismi.it*, p.3.

La sentenza ha quindi portato ad una riforma dell'organo. Nella seduta del 7 luglio 2009 si è proceduto ad una modifica dell'articolo 12 del Regolamento della Camera, escludendo, definitivamente, dalle attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera, il giudizio in via definitiva avverso i ricorsi in materia di personale, o avverso decisioni prese dall'amministrazione della Camera coinvolgenti terzi, in materia di concorsi e reclutamento del personale.

Il testo del nuovo comma 6 dell'articolo 12 mantiene per l'Ufficio di Presidenza l'attribuzione di istituire, con un regolamento interno, “gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera *f*) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi”⁸⁹. Viene, quindi, sancita l'incompatibilità, per i deputati di essere membri sia dell'Ufficio di Presidenza che degli organi giurisdizionali di primo o di secondo grado.

A seguito di questa modifica del Regolamento generale, l'Ufficio di Presidenza ha provveduto ad aggiungere all'articolo 6 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti i commi 1-ter ed 1-quater, istituendo il Collegio d'appello, che sostituisce, *in toto*, la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza.

Il Collegio d'appello è composto da cinque membri effettivi e tre supplenti, deputati in carica, con le stesse qualifiche previste per i membri della Commissione giurisdizionale per il personale. Il Presidente e i membri del Collegio d'appello sono nominati dal Presidente della Camera, entro quarantacinque giorni dall'inizio della legislatura. I supplenti si sostituiscono ai titolari sia in via permanente, quando il titolare cessa dall'incarico, sia in via temporanea, per astensione o ricusazione del titolare o, anche, nel momento in cui si debba giudicare controversie per le quali essi possiedono delle competenze specifiche⁹⁰.

Bisogna aggiungere che sono previste altre due ipotesi di incompatibilità, sempre volte alla massima garanzia di indipendenza degli organi di autodichia. Una è

⁸⁹ Articolo 12 del Regolamento della Camera dei deputati, consultabile in <http://leg16.camera.it/437?conoscere lacamera=237>.

⁹⁰ G. MALINCONICO, *op. cit.*, p.5.

codificata nell'articolo 19, co.3 e 4, del Regolamento della Camera e l'altra corrisponde ad una semplice prassi. La prima riguarda l'impossibilità per un membro del Governo di essere parte delle Commissioni permanenti e di tutti i collegi parlamentari, quindi anche del Collegio d'appello e della Commissione giurisdizionale per il personale. La seconda, invece, corrisponde alla prassi che vuole l'incompatibilità tra la nomina a componente degli organi di autodichia e l'essere Presidente di un gruppo o di una Commissione parlamentare⁹¹.

Per l'analisi del giudizio di primo grado dinanzi alla Commissione giurisdizionale per il personale, si deve partire dal dettato dell'articolo 3 del Regolamento.

Il ricorso deve essere presentato entro trenta giorni dalla comunicazione dell'atto o provvedimento, ovvero dalla data in cui il ricorrente ne abbia avuto piena conoscenza. Nel caso di silenzio su un'istanza sulla quale l'Amministrazione aveva obbligo di provvedere, il suddetto termine di trenta giorni per ricorrere decorre passati sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza. Il ricorso, da depositarsi nei termini sopra citati presso l'Ufficio di segreteria della Commissione giurisdizionale, deve contenere: gli estremi del ricorrente e il suo recapito, gli estremi del provvedimento impugnato, l'esposizione sommaria dei fatti e dei motivi su cui il ricorso si fonda nonché la sottoscrizione del ricorrente.

La Segreteria della Commissione forma un fascicolo contenente gli atti del ricorso e lo comunica al Segretario Generale e ai controinteressati, che possono esaminarlo e, nei successivi dieci giorni, presentare documenti. Entro ulteriori dieci giorni le parti possono prendere visione di tali documenti e il ricorrente proporre, sulla base di essi, motivi aggiunti, mentre le controparti resistenti possono proporre un ricorso incidentale. Nei successivi dieci giorni le parti possono presentare memorie in Segreteria.

Esaurito il termine per la presentazione delle memorie, il Presidente della Commissione dà inizio all'istruttoria con la nomina di un relatore che può integrare l'istruttoria con altri atti di cui decide il modo di acquisizione e i termini. Conclu-

⁹¹ *Ibidem*, p.6.

sa l'istruttoria, gli atti sono depositati in Segreteria, la quale dà comunicazione alle parti che possono prenderne visione e depositare ulteriori memorie.

L'articolo 5 del Regolamento determina il procedimento di decisione: compiuta l'istruttoria il Presidente convoca con proprio decreto la Commissione, comunicando il giorno di convocazione con almeno con dieci giorni di anticipo alle parti, termine entro il quale le parti possono richiedere di intervenire nel procedimento e richiedere al Presidente della Commissione la pubblicità dell'udienza. In caso di accoglimento della richiesta, il Presidente dispone la pubblicità dell'udienza con apposito decreto.

Dinanzi alla Commissione giurisdizionale la Camera è rappresentata dal Consigliere capo del Servizio del Personale o un altro consigliere da lui delegato, con l'eventuale assistenza dell'Avvocatura della Camera dei deputati; il ricorrente può comparire personalmente o farsi sostituire o assistere da un altro dipendente, le parti possono farsi assistere anche da un difensore di fiducia iscritto all'albo degli avvocati.

Il relatore espone poi le questioni addotte dalle parti e, successivamente, queste ultime possono presentare le proprie conclusioni; la trattazione del ricorso deve esaurirsi in un'unica udienza, salvo casi eccezionali decisi dal Presidente della Commissione.

La decisione motivata deve pervenire entro sessanta giorni dalla presentazione del ricorso. Se essa è di accoglimento ci sarà l'annullamento in tutto, o in parte, dell'atto impugnato e, se la Commissione era stata investita anche della decisione sul merito, questa può procedere alla riforma totale o parziale dell'atto impugnato. La Segreteria della Commissione formerà, poi, il massimario delle sentenze che sarà consultabile da tutti i dipendenti della Camera.

Il secondo grado si svolge davanti al Collegio d'appello ed è disciplinato dall'articolo 6-bis del Regolamento. Il ricorso va presentato, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla comunicazione della sentenza della Commissione giurisdizionale. Per la presentazione dell'impugnazione si applicano le medesime norme del primo grado e l'impugnazione non sospende gli effetti della sen-

tenza di primo grado. L'appellante, con lo stesso atto d'impugnazione, ha facoltà di presentare al Collegio d'appello istanza di sospensione, specificandone le motivazioni⁹².

Nei dieci giorni seguenti la Segreteria del Collegio d'appello comunica l'avvenuta impugnazione alle altre parti in causa e forma il fascicolo.

Il Presidente del Collegio designa il relatore e convoca il Collegio per una udienza non anteriore a sessanta e non posteriore a novanta giorni dal deposito dell'impugnazione. Le parti hanno diritto di depositare memorie difensive fino a quindici giorni prima dell'udienza di discussione. Dinanzi al Collegio la Camera è rappresentata dal Segretario Generale o da un Vice Segretario o da un Consigliere Capo Servizio, questi ultimi delegati dal Segretario Generale. Il ricorrente può comparire personalmente o farsi rappresentare da un dirigente sindacale o, da un altro dipendente, da lui delegati. Resta salva la possibilità per tutte le parti di farsi assistere da un difensore di fiducia iscritto all'albo degli avvocati.

Nei trenta giorni successivi al deposito del ricorso, il Collegio d'appello delibera sull'istanza di sospensione degli effetti della sentenza di primo grado e sulla richiesta di misure cautelari richieste dalle parti per temuto pregiudizio grave ed irreparabile derivante dagli effetti della decisione, di merito, emessa in primo grado⁹³.

In udienza compaiono le parti che, dopo la relazione, possono illustrare oralmente gli scritti difensivi presentati; in questa fase non sono ammesse repliche. Chiusa la discussione, il Collegio delibera e si applicano alle sue decisioni le norme del primo grado.

La natura dell'appello è devolutiva non rescindente rispetto al primo grado, ciò significa che l'organo giurisdizionale conoscerà tutte le questioni, sia di legittimità che di merito, inerenti la controversia devoluta⁹⁴.

Le decisioni del Collegio d'appello sono sottoposte all'istituto della revocazione secondo le norme dell'articolo 396 del codice di procedura civile⁹⁵.

⁹² Articolo 6, comma 1-bis del Regolamento di tutela giurisdizionale del personale.

⁹³ Articolo 9, comma 2 del Regolamento di tutela giurisdizionale del personale.

⁹⁴ G. MALINCONICO, *op. cit.*, p.6.

Rispetto all'impianto del Regolamento del 1988, è stata data la possibilità di giudicare anche le ordinanze cautelari emesse dall'organo di primo grado che, prima della sentenza europea, rimanevano escluse dal secondo grado di giudizio dando adito a forti dubbi di costituzionalità, anche se in realtà questi dubbi furono privi di rilievo pratico, "sia per la celerità dei giudizi nelle due ultime legislature⁹⁶, sia per la larghissima applicazione data alla facoltà, introdotta dalle legge 205/2000 di definire direttamente con sentenza il merito delle questioni esaminate nel corso delle udienze cautelari, ove se ne ritenga la completezza dell'istruttoria e del contraddittorio instauratosi (in applicazione della legge 21 luglio 2000, n. 205"⁹⁷.

Per concludere l'analisi del giudizio d'appello bisogna sottolineare come i termini per ricorrere avverso le sentenze della Commissione giurisdizionale per il personale siano aumentati, rispetto al Regolamento del 1988 da venti a trenta giorni poiché, nell'applicazione concreta il termine precedente si era rivelato troppo esiguo per la difesa al fine di preparare un appello pregnante ed idoneo a raggiungere i risultati sperati.

Come sarà successivamente analizzato i riflessi della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo avranno effetti anche sulle controversie non riguardanti il personale dipendente, attraverso la modifica del "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti".

2.3 Senato della Repubblica: Commissione contenziosa (I grado) e Consiglio di Garanzia (II grado).

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica, i ricorsi giurisdizionali interni concernenti il personale dipendente, sono attualmente disciplinati dagli articoli

⁹⁵ Articolo 6-quater del Regolamento di tutela giurisdizionale del personale.

⁹⁶ N.d.A. riferito alle legislature XV e XVI.

⁹⁷ Così G. MALINCONICO, *op. cit.*, p.6.

72 e 75 del “Testo Unico delle norme regolamentari dell’amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica”.

L’articolo 72 disciplina la composizione e l’attività della Commissione contenziosa, organo di primo grado competente a giudicare i ricorsi dei dipendenti del Senato e dei candidati alle prove concorsuali. Essa è nominata dal Presidente del Senato all’inizio di ogni legislatura è composta da tre senatori, un consigliere parlamentare almeno di seconda fascia stipendiale ed un dipendente, scelto dal Presidente del Senato su una terna eletta da tutti i dipendenti di ruolo. La Commissione stessa sceglie, tra i senatori, un Presidente ed un Vicepresidente⁹⁸; in veste di supplenti sono nominati poi tre senatori, un Consigliere parlamentare e un dipendente.

Da precisarsi che tutti i componenti della Commissione devono essere scelti tra persone particolarmente esperte. Essi non sono immediatamente confermabili, salvo i componenti supplenti che non siano stati mai chiamati a prenderne parte – nella legislatura cessata- alle riunioni della Commissione⁹⁹.

Il regime delle incompatibilità riguarda i componenti del Consiglio di Presidenza, i componenti del Consiglio dell’Amministrazione, del Consiglio di garanzia e del Consiglio di disciplina, i dipendenti assegnati al Servizio del Personale nonché agli Uffici di segreteria della Commissione contenziosa e del Consiglio di garanzia¹⁰⁰.

L’articolo 75 del Testo Unico disciplina, poi, l’organo d’appello, denominato il Consiglio di garanzia. Anche quest’organo è nominato dal Presidente del Senato, all’inizio di ogni legislatura, ed è composto da cinque senatori titolari e cinque membri supplenti, scelti tra i senatori esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro; tra questi il Consiglio elegge Presidente e Vicepresidente, che durano in carica tutta la legislatura. Anche per questo organo ci sono le incompatibilità ad essere membro del Consiglio di Presidenza, della Commissione con-

⁹⁸ Articolo 72, comma 8 del Testo Unico delle norme regolamentari dell’amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

⁹⁹ *Ivi*, comma 12.

¹⁰⁰ *Ivi*, comma 13.

tenziosa e del Consiglio di disciplina, inoltre è vietata l'immediata riconferma nel ruolo alla legislatura successiva, a parte per i membri supplenti che non abbiano partecipato ad alcuna decisione.

La deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 5 dicembre 2005, relativa all'approvazione del regolamento sulla tutela giurisdizionale per gli atti e i provvedimenti non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento- di cui si parlerà in seguito- ha stabilito che a decorrere dalla XV legislatura i senatori della Commissione contenziosa e del Consiglio di garanzia debbano possedere uno dei seguenti requisiti: magistrato, anche a riposo, delle magistrature ordinaria e amministrative, professore ordinario o associato d'università in materie giuridiche, anche a riposo, avvocato dello Stato, anche a riposo, avvocato del libero foro.

Emerge, quindi una differenza tra la composizione degli organi giurisdizionali della Camera e del Senato, laddove, al Senato è prevista, nell'organismo di primo grado, la partecipazione, oltre che di parlamentari, anche di dipendenti in servizio.

Una parte della dottrina¹⁰¹ afferma che il principio esposto dalla Corte europea nel giustificare l'autodichia ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - ossia che “ il semplice fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera dei Deputati siano scelti tra i deputati medesimi, di per sé, non può far sorgere dubbi in merito all'indipendenza di tali giurisdizioni”, principio applicabile anche agli organi giurisdizionali interni del Senato - non sia convincente, perché “esso è forse accettabile in via puramente astratta, non tiene in alcun conto l'ambito concreto nel quale operano i parlamentari. Ambito che è squisitamente politico e, in quanto tale, suscettibile di determinare situazioni e comportamenti non inquadrabili in rigidi meccanismi giuridici. [...] chi può escludere che, soprattutto a fronte di controversie potenzialmente implicanti pesanti conseguenze finanziarie per l'amministrazione in caso di sconfitta, tale situazione non determini, in tutta buona fede, un inevitabile condizionamento

¹⁰¹ S.M. CICCONE, *op. ult. cit.* p. 13-14.

dei parlamentari giudicanti? E che dire, parlando di condizionamenti, della situazione ancor più delicata nella quale possono trovarsi al Senato i due dipendenti che fanno parte dell'organo di primo grado?"¹⁰².

Secondo l'Autore, quindi, l'appartenenza dei soggetti giudicanti all'Istituzione che adotta il provvedimento è fonte di possibile condizionamento e l'esistenza di tale possibilità sicuramente esclude l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo. Conclude l'Autore che se gli organi camerale di autodichia fossero composti da "soggetti, aventi gli stessi requisiti tecnici richiesti dai regolamenti minori, che non facciano parte ad alcun titolo delle Camere e che con esse non abbiano, né possano in futuro avere, alcun rapporto professionale", si potrebbe salvare l'istituto dell'autodichia garantendo l'imparzialità e l'indipendenza degli organi giudicanti¹⁰³.

Passando all'esame del procedimento dinanzi alla Commissione contenziosa occorre, innanzitutto, considerare che i motivi di ricorso, presentati da dipendenti in servizio o quiescenza e dai candidati ai concorsi per l'ammissione nei ruoli dell'Amministrazione del Senato, contro gli atti dell'Amministrazione - incluse le decisioni del Consiglio di disciplina e i provvedimenti dell'Amministrazione sui concorsi - per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi possono essere esclusivamente di legittimità¹⁰⁴. Legittimato a ricorrere, alla Commissione contenziosa, contro i provvedimenti del Consiglio di disciplina è anche il Segretario Generale¹⁰⁵.

I tempi per il ricorso sono di trenta giorni dalla comunicazione dell'atto o del provvedimento, ovvero dalla data in cui il ricorrente ne abbia avuto piena cognizione. Il ricorrente può avere accesso, mediante richiesta motivata, a copia degli atti o provvedimenti contro i quali intende ricorrere.

L'articolo 73 del Testo Unico detta la disciplina e le modalità del ricorso, di seguito si citeranno ampi stralci di esso.

¹⁰² *Ivi.*

¹⁰³ *Ivi.*

¹⁰⁴ Articolo 72, co.1 e 2 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

¹⁰⁵ *Ivi*, co.3.

Il ricorso, da depositarsi nei termini suesposti presso l'Ufficio di segreteria della Commissione contenziosa, deve contenere le generalità del ricorrente e il suo recapito, gli estremi del provvedimento impugnato, l'esposizione sommaria dei fatti e dei motivi su cui il ricorso si fonda, la sottoscrizione del ricorrente.

Entro dieci giorni dal deposito del ricorso, l'Ufficio di segreteria forma un fascicolo contenente gli atti del ricorso e lo comunica al Segretario Generale e ai controinteressati, che possono esaminarlo. Nei successivi dieci giorni il ricorrente e gli interessati possono presentare documenti, in ulteriori dieci giorni le parti possono prendere visione di tali documenti e il ricorrente proporre, sulla base di essi, motivi aggiunti, mentre le controparti resistenti possono proporre un ricorso incidentale. Nei dieci giorni successivi le parti possono presentare memorie. Scaduto tale termine il Presidente della Commissione contenziosa riceve gli atti dall'Ufficio di segreteria e incarica un membro della Commissione dell'istruzione e della relazione; se necessario quest'ultimo può acquisire altri documenti o compiere atti istruttori. Una volta depositati gli atti nell'Ufficio di segreteria, le parti possono prenderne visione e entro dieci giorni presentare memorie.

Conclusa la fase preliminare, della durata totale di 30 giorni, l'articolo 74 del Testo Unico dispone le norme sulla decisione del ricorso da parte della Commissione.

Il Presidente convoca la Commissione con decreto. La data di convocazione è comunicata alle parti almeno dieci giorni prima. La seduta della Commissione non è pubblica e vi sono ammesse soltanto le parti che ne abbiano fatto richiesta. Le parti intervengono assistite da un difensore che non sia parlamentare in carica. Il relatore espone le questioni addotte dalle parti e queste hanno la possibilità, se presenti, di esprimere le proprie conclusioni. La Commissione può anche richiedere ulteriori atti istruttori se ritiene l'istruttoria del relatore incompleta ai fini della decisione.

La decisione, se di accoglimento comporta l'annullamento in tutto o in parte dell'atto impugnato e viene adottata entro centottanta giorni dal deposito del ri-

corso. Essa è motivata e resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato e depositata presso l'Ufficio di segreteria che comunica il decreto alle parti entro dieci giorni dal deposito. E' inoltre stabilito che l'Ufficio di segreteria della Commissione rediga un massimario, consultabile da tutti i dipendenti del Senato.

Per quanto riguarda il secondo grado, di fronte al Consiglio di garanzia, le modalità di presentazione del ricorso e di decisione dello stesso sono identiche al primo grado, nei medesimi termini. Anche l'Ufficio di segreteria del Consiglio di garanzia ha il compito di redigere un massimario, dove inserire le decisioni del Consiglio, consultabile da tutti i dipendenti. Il ricorso al Consiglio di garanzia del Senato, a differenza di quello di fronte al Collegio d'appello, alla Camera dei deputati non è di natura devolutiva: il Consiglio conosce solo le richieste presentate dalle parti in appello e giudica solo sui vizi di legittimità fatti valere dalle parti con il ricorso.

Esiste, inoltre, un parallelismo con il sistema di giustizia amministrativa ordinario, affine al ricorso gerarchico. Infatti, contro gli atti ed i provvedimenti emanati dai Vice Segretari Generali, dai Direttori di Servizio e dai Capi Ufficio, l'interessato deve preventivamente esperire il ricorso al Segretario Generale, sia per motivi di legittimità che di merito; il Segretario Generale decide entro sessanta giorni dal deposito di tale ricorso nell'Ufficio di segreteria della Commissione contenziosa, soltanto in caso di decorso del termine senza decisione o reiezione il ricorrente può presentare richiesta di giudizio alla Commissione contenziosa¹⁰⁶.

I ricorsi davanti alla Commissione contenziosa e al Consiglio di garanzia non hanno effetto sospensivo, tuttavia, per gravi ragioni, può essere sospesa l'esecuzione dell'atto o del provvedimento, con decisione motivata, della Commissione o del Consiglio, su istanza del ricorrente¹⁰⁷.

Come nel caso delle decisioni prese dagli organi giurisdizionali interni della Camera, è prevista anche per le decisioni degli organi esercenti l'autodichia del

¹⁰⁶ Articolo 78 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

¹⁰⁷ Articolo 82 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

Senato la possibilità di sottoporle a revocazione ai sensi degli articoli 395 e 396 del Codice di procedura civile: per le decisioni della Commissione contenziosa solo ai sensi dell'articolo 396, per le decisioni del Consiglio di Garanzia anche ai sensi del 395; la revocazione si propone con ricorso all'organo che ha pronunciato la decisione¹⁰⁸.

E' da notarsi una differenza che intercorre nella denominazione delle decisioni degli organi giurisdizionali della Camera e del Senato, che determina una differenziazione temporale nel momento di efficacia delle stesse. La Commissione giurisdizionale e il Collegio d'appello emettono sentenze che sono efficaci nel momento del deposito in segreteria, la quale comunica l'esito del ricorso alle parti¹⁰⁹. La Commissione contenziosa e il Consiglio di garanzia adottano, invece, decisioni che sono rese esecutive con decreto del Presidente del Senato¹¹⁰.

2.4 Composizione degli organi giurisdizionali preposti all'esercizio dell'autodichia nei casi di giudizio su atti e provvedimenti delle Amministrazioni delle Camere non concernenti i dipendenti.

Gli organi esercitanti la giurisdizione su atti e provvedimenti delle Amministrazioni delle Camere non concernenti i dipendenti hanno tratti comuni con gli omologhi esercitanti la giurisdizione sui ricorsi concernenti il personale dipendente, ma con alcune diversificazioni significative, data la particolarità dei giudizi ai quali sono preposti.

Per la Camera dei deputati il Regolamento prevede che vi sia un Consiglio di giurisdizione, per il primo grado (diverso dalla Commissione giurisdizionale per il personale). Il Presidente della Camera ha la funzione di costituire tale organo, entro sessanta giorni dall'inizio di ogni legislatura, nominando tre deputati, scelti

¹⁰⁸ Articolo 83 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

¹⁰⁹ Articolo 5, comma 13 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti.

¹¹⁰ Articolo 74, comma 7 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

tra magistrati, professori universitari in materie giuridiche, avvocati dello Stato o del libero foro e scegliendo tra questi il Presidente¹¹¹. Per il secondo grado, inizialmente era previsto il ricorso alla Sezione Giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, ma in seguito alle censure in tema di terzietà ed imparzialità del giudice, mosse dalla sentenza C.E.D.U. "Savino e altri c. Italia", è stato istituito il Collegio d'appello, comune sia ai ricorsi delle sentenze della Commissione giurisdizionale per il personale sia a quelli del Consiglio di giurisdizione. Il Collegio d'appello è formato nella stessa composizione di quando giudica i ricorsi dei dipendenti¹¹².

L'organo di primo grado del Senato è rappresentato dalla Commissione contenziosa, come per i ricorsi dei dipendenti, ma in composizione diversificata.

Il Presidente del Senato, all'inizio di ogni legislatura nomina tre senatori e due membri, anche esterni, scelti tra magistrati a riposo delle supreme magistrature, ordinaria e amministrativa, professori universitari di materie giuridiche, avvocati con almeno venti anni di esercizio. Congiuntamente sono scelti due membri supplenti con i medesimi requisiti¹¹³. Si ricorda che quando la Commissione contenziosa giudica dei ricorsi presentati dai dipendenti, al posto dei membri esperti in materie giuridiche, la composizione del collegio prevede un consigliere parlamentare e un dipendente di ruolo.

Per il secondo grado, invece è mantenuto il Consiglio di Garanzia nella medesima composizione prevista per i ricorsi promossi dai dipendenti (nominato sempre dal Presidente del Senato e composto da cinque membri scelti tra le medesime categorie di cui sopra)¹¹⁴.

Prima di analizzare nel dettaglio le procedure dettate dai regolamenti interni per il giudizio dinanzi a questi organi, bisogna notare che la Camera ha creato, per il primo grado, un organismo giurisdizionale *ad hoc*, per i procedimenti riguardanti

¹¹¹ Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti, art.2, Camera dei Deputati.

¹¹² Articolo 6, co. 1-ter, 1-quater del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti.

¹¹³ Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento, art. 1, co.2, 3.

¹¹⁴ Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, art. 75.

gli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti mentre il Senato ha ritenuto di mantenere gli stessi e cambiarne soltanto la fisionomia. Si potrebbero ipotizzare alcune motivazioni alla base di tale decisione del Senato: riguardo la volontà di non creare un organo a sé stante la risposta potrebbe essere che in tal modo si otterrebbe un aumento non necessario degli organi di giurisdizione interna, che avrebbero potuto, forse, far nascere un numero maggiore di ricorsi, sui principi di imparzialità e terzietà dei nuovi organi, in sede, sia di Corte costituzionale che in sede di Corte E.D.U., poiché, se si fosse adottato il sistema della Camera, l'organo sarebbe risultato formato da soli parlamentari. Per quanto riguarda la modifica della composizione dell'organo di primo grado la motivazione potrebbe essere la seguente: al posto dei dipendenti è meglio avere dei soggetti esperti nel settore delle gare ad evidenza pubblica, per evitare censure, mosse dalla magistratura sulle competenze specifiche dell'organismo. Sostanzialmente si vorrebbe parificare la competenza dell'organo interno a quella che potrebbe avere il normale giudice amministrativo e soltanto la scelta tra magistrati delle giurisdizioni superiori, professori universitari di materie giuridiche, avvocati con, almeno, venti anni di esercizio possono garantire tale professionalità, che i dipendenti sicuramente non hanno.

Le procedure dinanzi a questi organi ricalcano quelle dinanzi agli organi giudicanti i dipendenti, con scadenze di termini differenziate e, tendenzialmente, maggiori. In tal senso, l'articolo 2, comma 2 della deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 5 dicembre 2005 stabilisce che si osservino “le disposizioni di cui ai titoli secondo e terzo della parte seconda del testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, fatta eccezione per l'articolo 78 (ricorso al Segretario Generale); per quanto ivi non previsto, si osservano le norme della giurisdizione amministrativa”¹¹⁵.

¹¹⁵ Deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica n. 180 del 5 dicembre 2005 in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale- n. 294 del 19-12-2005.

2.5 Cenni sull'autodichia della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale.

Presidenza della Repubblica.

La disciplina dell'autodichia della Presidenza della Repubblica trova la sua fonte nei decreti presidenziali nn. 31 del 28 febbraio 1980, 81 del 26 luglio 1996 (integrato dal d.pr. 89 del 9 ottobre 1996) e 34 del 30 dicembre 2008. Questi decreti sono intesi come atti amministrativi, con valenza interna, adottati dal Presidente della Repubblica per organizzare la Presidenza e non pubblicati in Gazzetta Ufficiale¹¹⁶.

Secondo il d.pr. n. 31/1980 il sistema di autodichia non era articolato con dei veri e propri organi giurisdizionali interni e prevedeva una forma di ricorso al Segretario Generale della Presidenza, esperibile da dipendenti ed ex dipendenti per motivi di legittimità di atti e provvedimenti riguardanti il rapporto di impiego e il trattamento pensionistico.

Era costituita per il giudizio una commissione, che emetteva un parere vincolante per il Segretario Generale in merito alla questione, presieduta da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato e composta da due magistrati appartenenti alla magistratura ordinaria o amministrativa, con qualifica, non inferiore a quella di Consigliere della Corte di cassazione o equiparata¹¹⁷. Tale ricorso si risolveva in un'alternativa alla giurisdizione amministrativa. L'articolo 5 del d.pr. 31/1980 dichiarava che "In ogni caso il ricorso è dichiarato improcedibile se nei confronti dello stesso atto o provvedimento amministrativo sia stato da chiunque presentato ricorso al giudice amministrativo." Era sostanzialmente un' "autodichia eventuale"¹¹⁸.

¹¹⁶ S.M. CICCONE, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica (Commento dell'ordinanza della Corte di Cassazione n.6592 del 17 marzo 2010)*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, p.1 consultabile in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/garanzie/Cicconetti02.pdf>

¹¹⁷ Articoli 1, co. 1, 2 e 2 del d.pr. 31/1980.

¹¹⁸ S. M. CICCONE *op. ult. cit.* p.1

I dd.pr. 81 e 89 del 1996 modificano l'autodichia così intesa: si istituiscono gli organi giurisdizionali interni, sulla scia di quelli delle Camere.

L'organo di primo grado è denominato Collegio giudicante. Esso è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, è presieduto da un Consigliere di Stato e composto da un Consigliere di Corte d'Appello, da un Consigliere della Corte dei conti - designati, rispettivamente, dal Presidente della Corte d'Appello di Roma e dal Presidente della Corte dei Conti -, da un funzionario dell'Amministrazione, nominato dal Segretario Generale e un rappresentante del personale, sorteggiato da una lista di tre nomi¹¹⁹.

Viene nominato, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Segretario Generale, anche un Collegio di Appello, quale organo di secondo grado, presieduto da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato e composto da un Consigliere di Cassazione e un Consigliere della Corte dei conti, nominati, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio di Stato e dal Presidente della Corte dei conti¹²⁰. Tutti i componenti degli organi giudicanti restano in carica per quattro anni e possono essere riconfermati, in tale carica, per non più di una volta consecutiva.

E' stata abrogata l'alternatività della giurisdizione interna alla giurisdizione amministrativa ordinaria: il ricorso al giudice amministrativo resta, quindi, escluso.

Per sottolineare l'indipendenza di tali organi è prevista un'incompatibilità tra la carica di magistrato del Collegio giudicante e magistrato del Collegio d'Appello e, per il solo Collegio d'Appello, per i magistrati in posizione di comando o fuori ruolo presso il Segretariato generale o consulenti dello stesso.

Il d.pr. 34/2008 ha modificato solo marginalmente tale impianto, escludendo dal Collegio giudicante il funzionario dell'Amministrazione e il rappresentante del personale: così si sono ulteriormente accentuate la terzietà e l'indipendenza dell'organo, ormai formato, esclusivamente, da soggetti esterni alla Presidenza

¹¹⁹ Articoli 1, 2, 3 del d.pr. 81/1996.

¹²⁰ Articolo 8 del d.pr. 81/1996.

della Repubblica. E' stato altresì modificato l'articolo 2 del d.pr. 81/1996 che non si riferisce più ad un Consigliere della Corte dei conti bensì ad un Referendario.

La giurisprudenza sull'autodichia della Presidenza della Repubblica è stata molto oscillante. Ci sono state alcune sentenze, soprattutto degli anni Novanta del secolo scorso, che negavano questa prerogativa alla Presidenza.

E' opportuno richiamare, innanzitutto, la sentenza n. 12614/1998 della Corte di cassazione, la quale ha rigettato l'autodichia per la Presidenza della Repubblica. La Corte parte dal presupposto che la tutela giurisdizionale sia un principio cardine dell'ordinamento vigente, le limitazioni di tale principio "devono essere espressamente previste dall'ordinamento ed adeguatamente giustificate"¹²¹ e l'unica giustificazione plausibile sarebbe una norma espressa della Costituzione, o una legge costituzionale- come lo sono l'articolo 64 per l'autodichia delle Camere e la legge costituzionale n.87/1953, per la Corte costituzionale- che non sono presenti nel caso della Presidenza della Repubblica. Sarebbe "[...] arduo sostenere che, vigendo una Costituzione scritta, un principio implicito, o una norma inespressa, possa di per sé porsi in vittorioso contrasto con un principio fondamentale esplicito"¹²². In altri termini, secondo la Cassazione, non si può giustificare la presenza dell'autodichia della Presidenza della Repubblica soltanto sulla base di un principio di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali, senza una disposizione di rango costituzionale esplicita.

Tale orientamento era già stato espresso dalla IV Sezione del Consiglio di Stato con la sentenza n. 178/1997, la quale enunciava come i regolamenti della Presidenza della Repubblica fossero privi di fondamento costituzionale perché il potere regolamentare le è attribuito dall'articolo 3 della legge n. 1077/1948 e quindi questi atti sono soggetti al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo¹²³, escludendo l'autodichia.

¹²¹ Sentenza della Corte di cassazione n. 12614/1998.

¹²² *Ivi*.

¹²³ Consiglio di Stato, IV sezione, sentenza n. 178/1997, rintracciabile in www.giustizia-amministrativa.it.

L'ordinanza delle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione n. 6592/2010, invece, ha riconosciuto, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, la legittimità dell'autodichia della Presidenza della Repubblica, come disciplinata dai dd.pr. 81 e 89 del 1996, dichiarando, quindi, la carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo

La Corte si chiede, nuovamente, se sia presente “un fondamento costituzionale quantomeno indiretto, del potere di riservare, per regolamento, alla propria cognizione “interna” controversie di impiego del personale addetto alla Presidenza e dipendente dal Segretariato generale, [...] ravvisabile per la Presidenza della Repubblica”¹²⁴. Pur ribadendo la non esistenza di un fondamento costituzionale esplicito e non potendosi, inoltre, giustificare l'autodichia della Presidenza della Repubblica sulla base della necessità della presenza di essa per assicurare “effettività alla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali”¹²⁵, la Corte ritiene di essere posta di fronte ad un fatto compiuto: la Presidenza della Repubblica esercita, di fatto, il potere di autodichia da dodici anni, sulla base di un potere regolamentare interno. “Dall'esercizio di tale potere regolamentare- di natura chiaramente normativa e rispetto al quale la legge n. 1077 del 1948 assume mero ruolo ricognitivo (Corte cost. 129/81) - deriva dunque la possibilità di riservare alla propria giurisdizione domestica le controversie insorte nella costituzione e nella gestione del rapporto con il personale necessario per il perseguimento dei propri fini”¹²⁶.

La Corte di cassazione, per giustificare la presenza, di fatto, dell'autodichia richiama i principi enunciati dalla Corte E.D.U. sulla base dell'articolo 6, paragrafo 1 della C.E.D.U., nella sentenza “Savino ed altri c Italia”. La Corte ritiene che nella costituzione degli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica siano rispettati i requisiti di imparzialità, precostituzione ed indipendenza, anche alla luce degli articoli 25, 104, 107, 108 della Costituzione, essendo tali organi composti da soggetti esterni alla Presidenza stessa.

¹²⁴ Ordinanza della Corte di cassazione n. 6592/2010.

¹²⁵ *Ivi.*

¹²⁶ *Ivi.*

Sulla base di questi motivi la Suprema Corte riconosce l'autodichia della Presidenza della Repubblica e dichiara incompatibile, con i ricorsi dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza, la giurisdizione del giudice amministrativo¹²⁷.

Per concludere il discorso sulla Presidenza della Repubblica è opportuno sottolineare l'importanza dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 138/2015 che ha ammesso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dalla Corte di cassazione nei confronti del Presidente della Repubblica, per gli stessi motivi dell'ordinanza n. 137/2015, che ha ammesso il conflitto di attribuzione tra Senato e Corte di cassazione, sempre sul versante dell'autodichia delle Camere¹²⁸ e sulla quale ritorneremo ampiamente nel III capitolo della presente tesi.

Sarà, tra l'altro, la prima volta in cui la Corte costituzionale verrà chiamata a giudicare, direttamente, dell'autodichia della Presidenza della Repubblica.

Corte costituzionale.

Il fondamento normativo che concerne la giustiziabilità interna delle determinazioni adottate dalla Corte costituzionale, nell'esercizio di poteri di carattere amministrativo e quindi l'autodichia della Consulta nella giurisprudenza domestica, è rappresentato dall'articolo 14, comma 3, della legge 11 marzo 1953 n. 87, recante "Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale". Tale disposizione stabilisce espressamente che "la Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti".

Anche per la Corte costituzionale, quindi, si può riscontrare, così come per le Camere un fondamento costituzionale, sia pur indiretto, della giustizia domestica, in quanto questa è contemplata soltanto dalla citata legge ordinaria. Occorre ricordare, infatti, come l'articolo 137, comma secondo, della Costituzione, rinvia ad una legge ordinaria l'adozione delle norme necessarie per la costituzione ed il

¹²⁷ *Ivi*.

¹²⁸ Ordinanza della Corte costituzionale n. 138/2015.

funzionamento della Corte e, come la citata legge n. 53 costituisca la prima attuazione del predetto articolo 137 nonché dell'articolo 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 1, che dispone che “la Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti e alle condizioni di cui alla Carta Costituzionale, alla legge costituzionale 9 febbraio 1948 n.1, ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali”.

Le fonti interne della Corte costituzionale che regolano i giudizi sui ricorsi dei dipendenti sono il Regolamento Generale della Corte costituzionale, approvato con delibera del 20 gennaio 1966 (Gazzetta Ufficiale del 19 febbraio 1966 n. 45) e il Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del 16 dicembre 1999 (pubblicato in G.U. del 4 febbraio 2000 n. 28), modificato successivamente con le delibere del 22 novembre 2001 (G.U. del 20 dicembre 2001 n. 295) e del 22 giugno 2006 (in G.U. del 10 luglio 2006 n. 158).

L'articolo 2 di quest'ultimo Regolamento dispone che è ammesso ricorso alla Corte, da parte degli interessati avverso i provvedimenti comunque attinenti alla materia dell'impiego, aggiungendo che la cognizione è effettuata dalla Corte con i poteri propri della giurisdizione esclusiva - che la rende competente a conoscere sia di interessi legittimi che di diritti soggettivi – estesa al merito dei ricorsi avverso le sanzioni disciplinari.

Secondo l'interpretazione della Consulta, sono sottratte al sindacato degli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa anche le controversie relative ai concorsi per accedere ai ruoli della Corte. La Consulta sottolinea infatti come “per quel che riguarda la Corte, alla stregua della disciplina regolamentare vigente, che sottrae alle regole di diritto comune le controversie comunque attinenti alla materia dell'impiego (in cui rientra, per principio pacifico, anche il momento costitutivo del rapporto), deve escludersi la possibilità di un sindacato esterno per tutto quanto riguarda la suddetta materia, essenziale ai fini del funzionamento dei propri uffici ausiliari, che non tollerebbe alcuna interferenza esterna. Questa conclusione trova altresì conforto nella considerazione della peculiare posizione della Corte nei confronti degli organi giurisdizionale, sia per la sua potestà di

risoluzione dei conflitti fra i poteri dello Stato, sia per quanto riguarda il sindacato incidentale di costituzionalità delle leggi, che, creando un rapporto particolarmente intenso con quegli organi, esige una specifica salvaguardia in quella direzione”¹²⁹.

L’articolo 2 del Regolamento sui ricorsi stabilisce che la Corte giudica con l’intervento di tre Giudici più anziani, che non fanno parte dell’Ufficio di Presidenza, né della Commissione di disciplina, secondo l’ordine della maggiore anzianità. Si prevede inoltre che svolgano le funzioni supplenti i due Giudici che seguono nell’ordine di anzianità e non fanno parte né dell’Ufficio di Presidenza né della Commissione di disciplina. Le funzioni di Presidente del Collegio sono esercitate dal Giudice più anziano. Contro le decisioni pronunciate dalla Corte nella composizione appena descritta è ammesso il ricorso davanti alla Corte costituzionale in composizione ordinaria, che giudica senza la presenza dei tre giudici che hanno emesso la decisione impugnata¹³⁰.

III. Evoluzioni giurisprudenziali in materia di autodichia.

3.1 Sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985: la Corte dichiara l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli dei Regolamenti Parlamentari a base dell’autodichia.

Prima di analizzare approfonditamente la sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985 si richiamano, in virtù delle anticipazioni contenute nel paragrafo 1.2, gli orientamenti dottrinali principali attinenti alla natura giuridica dei regolamenti parlamentari.

Già durante la vigenza dello Statuto albertino, la dottrina si pose problemi sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari: Santi Romano, nello studio “Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari”, negò che questi potessero

¹²⁹ Cfr. Corte costituzionale, 17 giugno 1993, n. 36.

¹³⁰ Articolo 13-bis del Regolamento sui ricorsi.

essere configurati quali norme giuridiche perché privi dei caratteri di novità (in quanto non aggiungono né derogano all'intero sistema del diritto positivo) di generalità (in quanto sono da intendersi come norme interne che hanno validità e vigenza solo nell'ordinamento di ciascuna Camera) e, infine, perché si fondano su un potere particolare che non è il diritto di sovranità statale. Le norme regolamentari interne di ciascuna Camera non hanno giuridica esistenza per l'altra Camera o per la Corona e non possono essere utilizzate come parametro per la sindacabilità del lavoro legislativo¹³¹. Lo stesso Romano, tuttavia, dopo aver elaborato la teoria istituzionistica del diritto, affermò la piena giuridicità delle norme dei regolamenti parlamentari in quanto formano l'ordinamento interno di ciascuna Camera, definita, dall'Autore, come istituzione minore subordinata e ricompresa all'interno dell'istituzione generale Stato¹³².

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la dottrina "ha preferito continuare a distinguere tra norme regolamentari giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale - in quanto esecutive di disposizioni costituzionali che ad esse rinviano - e norme regolamentari non produttive di effetti giuridici per soggetti estranei o che comunque non vengono in rapporto con le Camere, la cui violazione non può essere dedotta dinanzi all'autorità giudiziaria"¹³³.

Martines suddivide le norme regolamentari in tre grandi gruppi: norme che hanno diretto riferimento in una disposizione del testo costituzionale, norme che regolano i rapporti tra le Camere e i loro membri e fra le Camere e coloro che con esse vengono comunque in rapporto, norme che provvedono all'organizzazione interna della Camera. Ognuna di tali categorie è ricondotta ad un diverso fondamento giuridico e precisamente, nell'ordine, alle norme costituzionali (norme esecutive), al potere di supremazia speciale (norme di supremazia speciale) e al

¹³¹ S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, vol. LXXV, 1906, ora in *Scritti minori*, 1950, vol. I, pp. 213 ss.

¹³² S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, in *Annali delle Università Toscane*, Pisa 1917-1918, II edizione, 1945.

¹³³ Così A. D'ANDREA, *Autonomia Costituzionale delle Camere e principio di legalità*, 2004, p.66.

potere di cui gode ogni ente collegiale di organizzare i propri uffici (norme di organizzazione)¹³⁴.

Partendo dall'assunto che giuridica sia soltanto la norma che concorre a costituire l'ordinamento giuridico, Martines afferma che le norme che si riferiscono alle Camere, per stabilirne la formazione e il funzionamento, sarebbero giuridiche in quanto concorrono a costituire l'ordinamento dello Stato di cui sono organi¹³⁵. Più precisamente, egli afferma la giuridicità delle norme esecutive (quelle che disciplinano il procedimento di formazione della legge e quelle esecutive di disposizioni costituzionali) e, tra quelle a supremazia speciale, delle norme disciplinari; nega, invece, la natura giuridica alle norme di polizia interna e di organizzazione, ricomprese nel *genus* delle norme a supremazia speciale¹³⁶.

La configurabilità dei regolamenti quali fonti del diritto è largamente riconosciuta dalla dottrina. Crisafulli richiama, infatti, i caratteri di generalità, novità e astrattezza come requisiti propri degli atti-fonte¹³⁷. Sotto questo profilo, i regolamenti parlamentari contengono una disciplina di carattere generale, applicabile ai parlamentari, ai membri del Governo, ai dipendenti delle Camere e a tutti i soggetti che si trovino ad intrattenere rapporti con gli organi parlamentari; inoltre, tale disciplina è astrattamente applicabile ogniqualvolta si verifichi una certa fattispecie.

La dottrina ha anche esaminato il problema del rango che i regolamenti parlamentari rivestono nel sistema delle fonti, riconoscendo ad essi la natura di atti con forza e valore di legge e sostenendo che le relative norme potrebbero essere sindacate in via incidentale dalla Corte costituzionale.

Secondo Crisafulli, infatti, “i regolamenti parlamentari operano in una sfera di competenza esclusiva, riservata alle Camere da norme costituzionali e che sono subordinate esclusivamente alla legge.

¹³⁴ Cfr. T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Studi nelle scienze giuridiche e sociali*, vol. XXXIII, Università di Pavia, 1952, (ripubblicato in T. MARTINES, *Opere*, Tomo II, Fonti del diritto e giustizia costituzionale, 2000, p. 5 e ss.)

¹³⁵ *Ivi.*

¹³⁶ *Ivi.*

¹³⁷ V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, II, 1 (*Le fonti normative*), V edizione, 1984, pp. 19 ss.

Disciplinando lo svolgimento del procedimento legislativo, il regolamento, ha un'efficacia anche esterna rispetto all'organo da cui emana e viene, in tal modo, ad avere una posizione analoga a quella della legge ordinaria; ciascuna di queste due fonti ha un proprio campo di competenza e, in questo campo, nessuna di esse è subordinata all'altra. Deve quindi ritenersi che, qualora tali regolamenti violino la Costituzione, siano sindacabili dalla Corte costituzionale¹³⁸. Si ritengono, inoltre, assoggettabili al giudizio di legittimità costituzionale anche le norme legislative approvate secondo modalità contrastanti con le norme stabilite dai regolamenti parlamentari a cui rinvia la Costituzione all'articolo 72, le quali verrebbero ad integrare il parametro di giudizio utilizzabile dalla Corte costituzionale.

Parte della dottrina aveva, quindi, teorizzato come i regolamenti parlamentari potessero costituire parametro del giudizio di costituzionalità delle leggi, quali norme interposte tra la Costituzione e la legge ordinaria, il cui procedimento essi disciplinano, analogamente alla costruzione giurisprudenziale relativa alle leggi di delega nel giudizio costituzionale sui decreti legislativi da cui discendono¹³⁹.

Questa opinione dottrinale è stata, peraltro, disattesa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 1959. La Corte ha respinto, infatti, la questione di legittimità di una legge statale sollevata con riferimento ai vizi attinenti al suo procedimento di formazione. Più precisamente il giudice a quo da un lato ha denunciato la divergenza, a causa del coordinamento dopo la votazione finale, proposto dal Presidente della Camera, tra il testo deliberato e quello trasmesso attraverso il messaggio all'altro ramo del Parlamento; dall'altro lato, ha lamentato l'approvazione del progetto di legge in commissione deliberante, nonostante fosse prevista, per quella materia da una disposizione regolamentare, l'approvazione in Assemblea.

La Corte costituzionale ha affermato chiaramente che nella competenza a giudicare delle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi rientra, in primo luogo, quella di controllare l'osservanza delle norme della Costituzione

¹³⁸ V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, II, 1 (L'ordinamento costituzionale italiano) V edizione, 1984, p.139.

¹³⁹ M. SICLARI, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, 1992, p. 68 e ss.

sul procedimento di formazione delle leggi. In secondo luogo, la sentenza ha però limitato questa competenza della Corte, affermando che il sindacato di costituzionalità sul procedimento in questione e, quindi, anche sulle norme regolamentari che lo disciplinano, è ammesso solo sulle norme procedurali a contenuto vincolato, vale a dire su quelle norme che violano direttamente la Costituzione, venendo in conflitto con norme costituzionali che disciplinano l'approvazione delle leggi (per esempio l'articolo 72 della Costituzione che esclude, per determinate materie, l'approvazione in sede legislativa o deliberante dei disegni di legge).

La sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985 ha affrontato per la prima volta, come già richiamato nel paragrafo 1.2 del capitolo I, il tema della configurabilità dei regolamenti parlamentari quali atti aventi forza di legge, e quindi, oggetto di giudizio da parte della Corte ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.

La decisione nasce da tre ordinanze delle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione emesse la prima il 31 marzo 1977 e le altre due il 10 luglio 1980. Con la prima è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12 del Regolamento del Senato e "comunque della norma attributiva al Senato medesimo dell'autodichia, nei confronti del personale dipendente, in riferimento agli articoli 24, 113, 101, comma secondo e 108, comma secondo, della Costituzione".

Con la seconda e con la terza è stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale riguardo la corrispondente disposizione del Regolamento della Camera dei deputati (articolo 12 comma 3), in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, oltre che all'articolo 108, comma primo della Costituzione e comunque riguardo la norma che attribuisce alla Camera l'autodichia sulle controversie di impiego dei propri dipendenti.

Nella prospettazione delle relative ordinanze di remissione, i regolamenti parlamentari venivano ricondotti o assimilati agli atti aventi forza di legge, che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità costituzionale.

Le motivazioni addotte dalla Cassazione nel sollevare la questione di legittimità costituzionale sono articolate. Innanzitutto, la Corte afferma che l'esistenza dell'autodichia sia desumibile sia dai regolamenti parlamentari in vigore sia dalle disposizioni previgenti; afferma che “è comunque desunta, per costante tradizione interpretativa [...] dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale, come limitazione posta alla parte generale di tali disposizioni – nel senso dell'esclusione di qualsiasi giudice o dell'introduzione di un giudice speciale – a garanzia delle Camere, in riferimento alla posizione di queste.”¹⁴⁰

Le stesse ordinanze, quindi, sottolineano che “la norma fa nascere dubbi circa la sua compatibilità con fondamentali precetti della Costituzione, relativi alla tutela giurisdizionale.”

La Cassazione, inoltre, affronta il problema se la norma regolamentare, dalla quale discende l'autodichia, sia assimilabile agli atti aventi forza di legge cui si riferisce l'articolo 134 della Costituzione, dando al quesito una risposta affermativa: “invero, la riserva del potere di organizzazione delle Camere ed integrazione della disciplina del procedimento legislativo, in quanto istituisce fra gli uni e le altre un rapporto di distribuzione di competenza normativa, se non comporta la costituzionalizzazione dei regolamenti in parola e la loro parametricità, comporterebbe certamente la loro collocazione, allo stesso livello delle leggi ordinarie, specie nella parte in cui vengono regolati i rapporti con i terzi e, più ancora, se si ritiene che la norma inespresa si lascia desumere dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale.”¹⁴¹

Il giudice a quo si chiede, inoltre, se le norme riguardanti l'autodichia non trovino giustificazione nell'indipendenza degli organi costituzionali, ossia nel principio cosiddetto della divisione dei poteri, ovvero nel principio che riconosce ad ogni Camera il potere di autorganizzazione, e se l'istituzione dell' “organo costituzionale quale giudice in causa propria” non offenda “le garanzie di serietà ed effettività di tutela che, in relazione agli artt. 24 e 113 della Costituzione, sono

¹⁴⁰ Sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985, punto 3.1 dei *Considerato in diritto*, in www.giurcost.org.

¹⁴¹ *Ibidem* punto 5 dei *Considerato in diritto*.

sancite dagli artt. 101, secondo comma e 108, secondo comma, della Costituzione, sotto il profilo dell'indipendenza-terzietà e indipendenza-imparzialità del giudizio, e di nuovo e più direttamente, dall'art. 24 della Costituzione sotto il profilo della difesa e del contraddittorio.¹⁴²

Sostanzialmente, la Cassazione si è chiesta se la giurisdizione domestica della Camere e la correlativa esclusione di un giudice esterno fossero costituzionalmente legittime nel sistema instaurato dalla Costituzione repubblicana e se il modo in cui l'autodichia viene "strumentata ed esercitata" facesse venire meno le garanzie che rendono costituzionalmente legittimo l'esercizio della funzione giurisdizionale.

L'Avvocatura dello Stato ha contestato l'assimilabilità dei regolamenti parlamentari agli atti aventi forza di legge, in quanto atti ascrivibili non allo Stato, bensì ad un organo, vale a dire ad un singolo ramo del Parlamento. Tali atti "sarebbero privi tanto della potenzialità attiva (abrogatrice) nei confronti delle leggi anteriori, quanto della potenzialità passiva (di resistenza) nei confronti delle leggi posteriori."¹⁴³

La Corte costituzionale ha risolto la questione soffermandosi esclusivamente sul tema dell'ammissibilità del sindacato dei regolamenti parlamentari. Non ha dato invece soluzione alla questione relativa alla compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione, considerando il dubbio sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari pregiudiziale rispetto alle altre questioni sottoposte dalla Corte di cassazione. La Corte dichiara che "non può non convenirsi col giudice a quo" sul dubbio sollevato dalla Cassazione della compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in materia di giurisdizione poiché, anche sulla base di principi contenuti in convenzioni internazionali "indipendenza e imparzialità dell'organo che decide, garan-

¹⁴² *Ibidem* punto 4.4 dei *Considerato in diritto*.

¹⁴³ *Ibidem* punto 5 dei *Considerato in diritto*.

zia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia”.¹⁴⁴

La Corte ha, quindi, “preferito non entrare nel merito della questione sostanziale proposta, intraprendere la strada di ... non decidere, affrontando il problema pregiudiziale della inammissibilità del sindacato dei regolamenti parlamentari, con l’effetto, fortemente contraddittorio, di dare riconoscimento all’autodichia delle Camere, nei confronti dei propri dipendenti (e di terzi)”.¹⁴⁵

Come già anticipato nel paragrafo 1.2 del capitolo I, la Corte costituzionale ha quindi convenuto su un’interpretazione restrittiva degli atti aventi forza di legge impugnabili ai sensi dell’articolo 134 della Costituzione, poiché i regolamenti parlamentari non sono ricompresi nella formulazione del predetto articolo. “Solo in via di interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi. Ma una tale interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema.”¹⁴⁶

La Costituzione repubblicana, instaurando una democrazia parlamentare, colloca “il Parlamento al centro del sistema, facendone istituto caratterizzante l’ordinamento”.¹⁴⁷ Nella logica di tale sistema alle Camere spetta e va riconosciuta “un’indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art.64, primo comma, Cost.”.¹⁴⁸

Le guarentigie mirano ad assicurare la piena indipendenza delle Camere. Secondo la Corte, dunque, il Parlamento, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione hanno una “peculiarità e dimensione” che ne impedisce la sindacabilità se non si vuole negare che la riserva costituzio-

¹⁴⁴ *Ibidem* 4.4 dei *Considerato in diritto*.

¹⁴⁵ Così N. OCCHIOCUPO in *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, il diritto dell’Unione Europea* 2/2010, pag. 418

¹⁴⁶ Sentenza della Corte Costituzionale n. 154 del 1985, punto 5.1 dei *Considerato in diritto*, in www.giurcost.org

¹⁴⁷ *Ivi*.

¹⁴⁸ *Ivi*.

nale di competenza regolamentare rientri fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere. Tali considerazioni, continua la Corte, non consentono di comprendere i regolamenti parlamentari nel novero degli atti aventi forza di legge di cui all'articolo 134, primo alinea, della Costituzione.

3.2 Giurisprudenza della Corte di cassazione dopo la sentenza della Corte costituzionale n.154/1985.

La sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985 ha influenzato per oltre un ventennio la giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale ha sempre riconosciuto sussistente l'autodichia delle Camere, salvo i casi concernenti le controversie intercorrenti tra i parlamentari e i propri assistenti personali, quelle inerenti i gruppi parlamentari quando agiscono *iure privatorum* e quelle che riguardano le contestazioni sui piani di ripartizione dei rimborsi per spese elettorali.

Prima di analizzare nel dettaglio le fattispecie di esclusione dell'autodichia, si procederà all'esame della giurisprudenza della Suprema Corte nei casi in cui, alla luce della predetta sentenza n. 154/1985, ha riconosciuto sussistente l'autodichia, respingendo le sollecitazioni delle parti affinché essa investisse, come giudice a quo, la Corte costituzionale del quesito riguardante la legittimità dei regolamenti parlamentari.

Nel 1986 le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione hanno emanato due sentenze "gemelle"¹⁴⁹, il 10 aprile 1986 (n. 2546) e il successivo 23 aprile 1986 (n. 2861), il cui nucleo fondamentale riguarda l'interpretazione delle disposizioni dell'articolo 12 del Regolamento della Camera e dell'articolo 12 del Regolamento del Senato. Secondo la Cassazione tali disposizioni sono intese "a escludere il sindacato di altro potere in materia strumentale inerente all'organizzazione e al funzionamento della camera."¹⁵⁰

¹⁴⁹ Così G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in *Federalismi*, n. 12/2013.

¹⁵⁰ Cfr. Sentenza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione n. 2861 del 1986, in www.iusexplorer.it.

Le Sezioni Unite, con questa decisione, riconoscono alle Camere l'autodichia, ponendosi, però il problema se essa debba essere intesa - svolgendo l'autodichia la funzione di garanzia dell'indipendenza del Parlamento - quale esclusione della giurisdizione di qualsiasi giudice sulle controversie relative all'attività interna delle Camere ovvero quale istituzione di un giudice speciale.

Tra le due opzioni, le Sezioni Unite prescelgono quella che appare meno lesiva dei principi costituzionali di indipendenza, terzietà ed imparzialità, nonché della difesa e del contraddittorio, derivanti dagli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Nella ricostruzione della Corte le disposizioni degli articoli 12 del Regolamento della Camera e del Regolamento del Senato comporterebbero quindi, una "giurisdizione speciale dell'organo costituzionale"¹⁵¹, con la conseguenza che i rimedi interni avrebbero natura giurisdizionale e non amministrativa, e il difetto di giurisdizione - lamentato nel regolamento di giurisdizione all'esame delle Sezioni Unite - non sarebbe qualificabile come carenza assoluta di giurisdizione, bensì come difetto di giurisdizione dei "giudici comuni, ordinario e amministrativo"¹⁵².

La giurisprudenza della fine degli anni Ottanta e dell'inizio degli anni Novanta ha interpretato l'autodichia in senso ancora più estensivo: la sentenza delle Sezioni Unite di Cassazione del 18 novembre 1988 n. 6241¹⁵³ ha da un lato riaffermato l'impossibilità di sottoporre il Regolamento del Senato al sindacato di legittimità costituzionale, in quanto atto di normazione primaria, e, dall'altro, ha esteso agli organi di autodichia della Camera la giurisdizione sulle controversie riguardanti il rapporto di lavoro del personale dipendente.

La successiva sentenza delle Sezioni Unite n. 1993 del 18 febbraio 1992¹⁵⁴ nel giudicare di una controversia relativa ad un bando di concorso per accedere all'impiego presso la Camera dei deputati, ha esteso l'autodichia anche agli interessati al concorso. Secondo i giudici, l'articolo 12 del Regolamento della Camera ha lo scopo di "sottrarre al sindacato del giudice delle leggi la norma [...] [del]

¹⁵¹ *Ivi.*

¹⁵² *Ivi.*

¹⁵³ Rintracciabile in www.iusexplorer.it.

¹⁵⁴ Rintracciabile in www.italgiureweb.it.

Parlamento, quale organo centrale dell'assetto costituzionale dello Stato" allo scopo di preservarlo "da ogni ingerenza di altri poteri o organi pubblici." Sarebbe, pertanto, tale finalità a far discendere l'estensione dell'autodichia anche agli interessati al concorso.

Nella sentenza delle Sezioni Unite civili n. 317 del 27 maggio 1999¹⁵⁵ si è stabilito come l'autodichia della Camera dei deputati trovi la sua base istitutiva in una fonte normativa primaria (l'articolo 12 del Regolamento, deliberato secondo le modalità di cui all'articolo 64 della Costituzione) "la quale si rende strumentale alla tutela dell'autonomia e della sovranità dell'Assemblea". Da ciò discende che rispetto ai provvedimenti posti in essere dalla Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, inerenti la risoluzione delle controversie con i dipendenti della Camera, si imponga l'esigenza che l'esercizio del relativo potere d'emissione non sia in alcun modo condizionato da interventi di altri poteri, che potrebbero indebolire l'indipendenza che costituisce condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione degli organi in questione. Ne consegue che i provvedimenti in questione si sottraggano in genere ad ogni rimedio giurisdizionale ordinario e, in particolare, al ricorso per Cassazione *ex* articolo 111 della Costituzione.

La decisione richiamava, inoltre, la questione della terzietà del giudice interno, esprimendo dubbi sul fatto che, in sede di appello, partecipassero al collegio giudicante anche il Presidente della Camera ed alcuni membri dell'Ufficio di Presidenza¹⁵⁶, in tal modo determinando una "commissione tra il giudice e la parte". La Corte di cassazione riconosce quindi, per la prima volta, la natura non giurisdizionale degli organi di autodichia.

Alle stesse conclusioni perviene la Suprema Corte nella sentenza delle Sezioni Unite civili n. 16267 del 19 novembre 2002¹⁵⁷, nella quale è stata ribadita l'inammissibilità del ricorso straordinario per Cassazione *ex* articolo 111 della Costituzione avverso i provvedimenti posti in essere dal Consiglio di Garanzia

¹⁵⁵ Rintracciabile in *www.italgiureweb.it*.

¹⁵⁶ Sulla tema v. G. MALINCONICO, *op.ult.cit.* e G. PELELLA, *op. cit.* p. 254.

¹⁵⁷ Rintracciabile in *www.italgiureweb.it*

del Senato, per la risoluzione delle controversie inerenti al rapporto di lavoro del personale del Senato. Tale rimedio è infatti precluso dal sistema stesso dell'autodichia, incompatibile per definizione col controllo giurisdizionale esterno, ed atteso il difetto, nei provvedimenti stessi, così come in ogni altro caso di giurisdizione domestica, del connotato della terzietà dell'organo chiamato ad assumere la decisione.

Con la sentenza n. 11019 del 10 giugno 2004, le Sezioni Unite della Cassazione “hanno fortemente mitigato le affermazioni sull'assenza della natura giurisdizionale degli organi di autodichia, in precedenza sostenute nella sentenza n. 317 del 1999”¹⁵⁸.

La sentenza ribadisce come l'autodichia della Camera dei deputati riguardi il tema delle controversie che attengono ai rapporti di lavoro dei dipendenti, nonché le procedure concorsuali per l'assunzione di nuovo personale. La Corte, infatti, afferma che l'autonomia del Parlamento può essere lesa qualora altri poteri si ingeriscano nei rapporti che esso intrattiene con i suoi dipendenti e con pari ragione tale lesione può prodursi qualora si ammetta che organi estranei al Parlamento giudichino sui rapporti *in fieri*. La determinazione dei criteri di scelta dei propri dipendenti e le procedure di ammissione sono, infatti, espressione della medesima autonomia riconosciuta ai due rami del Parlamento nei rapporti già costituiti con i propri dipendenti.

L'articolo 12 del Regolamento della Camera, sul quale si fonda la giurisdizione interna all'organo, non è suscettibile di disapplicazione da parte del giudice ordinario, e si sottrae altresì al sindacato di legittimità costituzionale, in ragione dell'indipendenza garantita alle Camere da ogni altro potere. Pertanto, gli atti di esercizio della prerogativa dell'autodichia impongono l'esigenza che tale esercizio non sia “in modo alcuno condizionato da interventi di altri poteri, i quali potrebbero indebolire quell'indipendenza che costituisce condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione [delle Camere]”. La sentenza sottolinea, inoltre, come anche il nuovo testo dell'articolo 111 della Costituzione, che intro-

¹⁵⁸ Così G. PELELLA, *op. cit.* p.255.

duce il principio del “giusto processo”, non scalfisce affatto le garanzie di indipendenza del Parlamento, “mantenendo pur sempre alcune aree di esenzione o di delimitazione del sindacato di legittimità proprio della Cassazione”, chiarendo, quindi, che la riforma dell’articolo 111 non estromette dall’area della giurisdizione l’autodichia, la quale conserva la sua radice legittimante nella sovranità parlamentare, ex art. 64 della Costituzione. Con la sentenza n. 14085 del 2004¹⁵⁹ le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno esteso l’ambito applicativo dell’autodichia ad un’ipotesi non espressamente prevista dai regolamenti parlamentari, basandosi sul presupposto che la giurisdizione domestica sia un precipitato indefettibile dell’autonomia e dell’indipendenza degli organi parlamentari.

La Corte ha ritenuto che spetti alle Camere giudicare sulla richiesta di equa riparazione avanzata da chi ritiene superata la ragionevole durata del processo presso gli organi di autodichia: competenza che la legge 24 marzo 2001 n. 89 (cosiddetta legge Pinto) ha attribuito alle Corti d’Appello comuni. I giudici hanno affermato che il giudizio di un giudice esterno sul superamento o meno, nei procedimenti davanti agli organi giurisdizionali interni, del termine ragionevole di durata, comporta quel sindacato sull’attività del Parlamento e quel rischio di interferenza che la previsione dell’autodichia ha inteso evitare, a garanzia della indipendenza guarentigata nei confronti di ogni altro potere.

E’ stato già accennato come tra le categorie di controversie nelle quali la Cassazione non ha riconosciuto la giurisdizione domestica delle Camere, vi siano quelle intercorrenti tra i parlamentari e i propri assistenti, quelle concernenti i gruppi parlamentari, quando agiscono al di fuori delle prerogative ad essi assegnate dai regolamenti parlamentari, nonché quelle che riguardano le contestazioni dei piani di ripartizione dei rimborsi per spese elettorali.

Per ciò che concerne la prima fattispecie, la sentenza n. 5234 del 26 maggio 1998¹⁶⁰ ha statuito che il rapporto di lavoro instaurato tra un parlamentare e il suo segretario-collaboratore (in base al decreto dell’Ufficio di Presidenza della Ca-

¹⁵⁹ Rintracciabile in www.italgiureweb.it.

¹⁶⁰ Rintracciabile in www.italgiureweb.it.

mera n. 2042 del 4 novembre 1986) in quanto instaurato direttamente dal parlamentare in nome e per conto proprio secondo gli schemi contrattuali di cui all'articolo 2222 del codice civile è del tutto distinto da quello intercorrente tra i dipendenti della Camera dei deputati e la Camera stessa, ed esula dalla cosiddetta autodichia parlamentare. Esso, dunque, non può essere ricompreso nella eccezionale deroga giurisdizionale di cui all'articolo 12 del Regolamento della Camera, ed è devoluto alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, secondo quanto stabilito dal disposto dell'articolo 409, comma 5, del cod. proc. civ.

Per quanto riguarda le controversie dei gruppi parlamentari agenti, *iure privatorum*, l'ordinanza n. 3335 del 19 febbraio 2004 ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla contestazione originata dalla domanda di pagamento di somme a titolo di compenso per prestazioni professionali eseguite su incarico di un gruppo parlamentare. I giudici hanno rimarcato come, nell'ordinamento costituzionale vigente, vadano distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro, più strettamente politico, nel quale il gruppo agisce come un qualsiasi altro soggetto privato.

L'autodichia, essendo un'eccezione al principio dell'indefettibilità della tutela giurisdizionale dinanzi ai giudici comuni, non può essere applicabile alle attività del gruppo parlamentare non immediatamente collegabili con le forme di esercizio delle funzioni parlamentari. Tali principi sono stati ribaditi, anche, dalla sentenza n. 27863 del 24 novembre 2008¹⁶¹, dove si è, inoltre, statuito come l'articolo 12 del Regolamento della Camera dei deputati riguardi esclusivamente i dipendenti della Camera stessa e non si possa estendere, perché norma eccezionale alle controversie concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti dei gruppi

¹⁶¹ Rintracciabile in www.italgiureweb.it.

parlamentari della Camera anche in considerazione della natura politica, oltre che strettamente parlamentare, dell'attività svolta dai suddetti gruppi.

L'individuazione della giurisdizione sulle controversie riguardanti atti della Camera relativi all'erogazione dei rimborsi elettorali ai partiti politici è stata oggetto della sentenza n. 136 del 15 marzo 1999¹⁶². Le Sezioni Unite hanno stabilito che la giurisdizione spetti al giudice ordinario e non agli organi interni della Camera. Più precisamente, la Corte ha ritenuto che, in tema di contributi statali alle spese sostenute dai partiti in occasione di consultazioni elettorali regionali, l'articolo 4 della legge n. 195 del 1974, secondo il quale le controversie sull'approvazione dei piani di ripartizione dei contributi elettorali sono affidate all'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, non ha introdotto una ulteriore legittima ipotesi di autodichia, ma ha introdotto un rimedio, meramente interno all'organo cui è demandata l'erogazione del contributo (al fine dell'eventuale esercizio del relativo potere di autotutela), con la conseguenza che, la previsione di tale rimedio non preclude la facoltà, per il partito politico, di adire successivamente l'autorità giudiziaria ordinaria. “Gli argomenti addotti, in tal senso dalla Cassazione, ruotano attorno a due assunti fondamentali: a) ogni ipotesi di autodichia, siccome costituente deroga al principio della tutela giurisdizionale ex articolo 24 della Costituzione, dovrebbe essere espressamente prevista da norme costituzionali; b) ciò non avverrebbe nel caso in questione, nel quale la riserva all'Ufficio di Presidenza delle decisioni sulle controversie è invece stabilita da una legge ordinaria (articolo 4 della l. n. 195 del 1974)”¹⁶³.

Particolari spunti di interesse si rinvencono nella pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 27396 del 29 dicembre 2014, risolutiva di un regolamento preventivo di giurisdizione relativo al ricorso, pendente presso la Commissione contenziosa del Senato, sollevato dai dipendenti dei Gruppi parlamentari del Senato, rientranti in un apposito elenco (c.d. stabilizzati) per ottenere l'annullamento di una delibera del Consiglio di Presidenza.

¹⁶² Rintracciabile in www.italgiureweb.it.

¹⁶³ Così G. PELELLA, *op. cit.* p.259.

In particolare, la delibera oggetto del ricorso (n.1/ 2013 del 3 aprile 2013) ha abrogato una precedente delibera del 1993 (n.58 /1993) dello stesso Consiglio di Presidenza, con la quale si stabiliva il passaggio automatico alle dipendenze del Gruppo misto del Senato in caso di scioglimento o di non ricostituzione del gruppo di appartenenza nel passaggio tra le legislature. La delibera n.1 rende ora facoltativa e non obbligatoria l'assunzione, da parte del Gruppo misto, degli stabilizzati che non trovino collocazione presso altri gruppi. I ricorrenti hanno ottenuto dalla Commissione contenziosa, organo giurisdizionale interno di primo grado del Senato, l'accoglimento dell'istanza di misure cautelari provvisorie, proponendo, in pendenza dell'impugnativa, ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione innanzi alla Cassazione, invocando la giurisdizione del giudice amministrativo.

La Cassazione ha riconosciuto, sul caso di specie, la giurisdizione del giudice ordinario, confermando pertanto come il lavoro alle dipendenze dei gruppi non rientri nell'ambito dell'autodichia. La decisione presenta però alcuni elementi di novità, in quanto si inserisce in un ambito oggettivo che sottopone ad un regime atipico il rapporto di lavoro di cui si tratta. Sul contratto di natura privatistica viene introdotta una tutela lavoristica (l'assunzione presso il Gruppo misto) da parte dell'Amministrazione del Senato che riveste il carattere di soggetto terzo estraneo al rapporto. Tale tutela è inoltre regolata con atti riconducibili all'autonomia parlamentare, quali sono le delibere del Consiglio di Presidenza¹⁶⁴. In questa maniera è molto difficile individuare una chiara ed univoca linea di demarcazione della giurisdizione, in quanto la Cassazione ha rimesso alle valutazioni del giudice di merito (giudice ordinario) il compito di stabilire se sussista la legittimazione passiva del Senato della Repubblica, se cioè i dipendenti dei gruppi possano far valere le loro pretese di assunzione e di transito da un gruppo parlamentare ad un altro (in particolare, al gruppo misto) nei confronti del Senato anziché dei loro datori di lavoro privati; e se la domanda sia supportata dal ne-

¹⁶⁴ Cfr. E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte Costituzionale*. in www.osservatoriosullefonti.it, Fasc.1/2015.

cessario interesse ad agire, se cioè dal richiesto annullamento – o dalla disapplicazione – della deliberazione impugnata consegua una “automatica” assunzione, da parte del gruppo misto, dei dipendenti stabilizzati.

3.3 Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo 24 aprile 2009 n.14 (ricorsi Borgo, Savino e Persichetti c. Italia). Gli organi giurisdizionali della Camera sono compatibili con i principi di indipendenza, imparzialità e costituzione per legge come prescritto dall’articolo 6, paragrafo 1, della C.E.D.U.?

La sentenza della seconda sezione della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 28 aprile 2009 (Savino e altri c. Italia – ricorsi numero 17214/05, 20329/05 e 42113/04) merita di essere analizzata approfonditamente sia per le ripercussioni che essa ha comportato nella struttura degli organi della Camera dei deputati, preposti alla giurisdizione domestica, di cui si è dato ampio conto nel paragrafo 2.2 del capitolo II, sia perché ha sancito la legittimazione a livello sovranazionale dell’autodichia parlamentare.

I tre ricorsi oggetto del giudizio della Corte E.D.U. riguardavano le controversie con il personale dipendente della Camera dei deputati e quelle concernenti le procedure di reclutamento di detto personale.

Ricordiamo come, all’epoca della decisione, la materia fosse regolata dal Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, approvato il 29 aprile 1988, che prevedeva un sistema articolato in un primo grado di giurisdizione, dinanzi alla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera ed un giudizio di appello di competenza della Sezione giurisdizionale dell’Ufficio di Presidenza. La Commissione giurisdizionale era composta di sei membri, estratti a sorte da un elenco di deputati, mentre la Sezione giurisdizionale era composta da quattro membri, scelti dall’Ufficio di Presidenza, su proposta del Presidente tra i propri componenti ed era presieduta dallo stesso Presidente della Camera.

Due dei tre ricorsi (n.17214/05 e n.20329/05), su cui è stata chiamata a decidere la Corte di Strasburgo, erano stati presentati da dipendenti della Camera che rivendicavano alcune indennità lavorative. Questi ricorrenti adirono la Corte Europea avverso la decisione d'appello, emessa dalla Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, che, dopo aver riformato le sentenze di primo grado della Commissione giurisdizionale, aveva negato tali indennità.

Il terzo ricorso (n.42013/04) era stato proposto da alcuni partecipanti ad un concorso per commessi parlamentari che avevano contestato dinanzi agli organi di giurisdizione interna la mancata ammissione alle prove orali del concorso sulla base di una valutazione numerica. Anche in questo caso la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, riformando la decisione in primo grado della Commissione giurisdizionale, aveva rigettato le richieste dei ricorrenti.

I ricorrenti avevano anche fatto ricorso alla Corte di cassazione in sede di regolamento di giurisdizione. Sono state già analizzate, nel paragrafo 3.2, le linee essenziali della sentenza n.11019 del 2004 con la quale le Sezioni Unite si erano pronunciate nel senso dell'inammissibilità del ricorso richiamandosi ai principi stabiliti dalla decisione della Corte costituzionale n.154 del 1985 e statuendo come l'ambito riservato all'autodichia parlamentare non venisse inciso dai principi sul giusto processo successivi alla riforma dell'articolo 111 della Costituzione del 1999.

Il ricorso alla Corte di Strasburgo ha comportato la contestazione del sistema di autodichia vigente presso la Camera dei deputati, in quanto le istanze giudicanti interne di tale ramo del Parlamento non venivano ritenute conformi a quanto stabilito dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, così formulato "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente [...] da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi, sulle controversie, sui suoi diritti e doveri di carattere civile [...]". In altri termini, secondo i ricorrenti, gli organi di giurisdizione interna della Camera non possedevano i requisiti necessari per essere considerati un tribunale terzo ed imparziale costituito per legge.

La Corte verifica, in primo luogo, l'esistenza delle condizioni necessarie per l'applicazione dell'articolo 6 della Convenzione, rigettando le eccezioni di ammissibilità del Governo italiano secondo le quali, i diritti, rivendicati dai ricorrenti, nel corso dei procedimenti controversi, non possono essere qualificati come diritti di carattere civile come, invece, richiede il citato articolo 6 ai fini dell'applicabilità delle garanzie ivi previste.

Nel giudicare i ricorsi la Corte ha richiamato, innanzitutto, la sentenza della Grande Camera *Vilho Eskelinen ed altri c. Finlandia* del 19 aprile 2007, nell'ambito della quale si stabiliscono due criteri, che devono essere entrambi soddisfatti, affinché lo Stato convenuto possa validamente opporre ad un dipendente ricorrente l'inapplicabilità dell'articolo 6, paragrafo 1, in mancanza di un diritto "civile"¹⁶⁵.

In primo luogo, il diritto interno dello Stato deve espressamente escludere l'accesso ad un tribunale, trattandosi di un impiego o di una categoria di dipendente pubblico; dall'altra parte l'esclusione deve basarsi su motivi oggettivi, legati all'interesse dello Stato. A quest'ultimo proposito, non è sufficiente che lo Stato dimostri che il dipendente in questione partecipi all'esercizio della pubblica amministrazione o che esista un legame speciale di fiducia e di lealtà tra l'interessato e lo Stato quale datore di lavoro. E' anche necessario che lo Stato dimostri che l'oggetto della controversia sia connesso all'esercizio dell'autorità statale o rimetta in discussione il legame speciale di fiducia e di lealtà che sussiste tra lo Stato e l'interessato.

Tali condizioni non ricorrevano nel caso di specie, che vedeva, comunque, garantito, a livello nazionale, il diritto di accesso ad un giudice, dal momento che la Commissione giurisdizionale e la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza sono chiamate ad esercitare una funzione senza dubbio giurisdizionale, in quanto esse decidono al termine di una procedura organizzata, con pienezza di giurisdizione e in modo obbligatorio, sia per l'amministrazione che per le parti in giudizio. Inoltre, tra i ricorrenti e lo Stato non è ravvisabile un rapporto che e-

¹⁶⁵ V. paragrafo 64 della Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo caso *Savino e altri c/Italia*.

scluda, ai fini di preservare l'interesse pubblico, l'applicabilità delle garanzie di cui al predetto articolo 6¹⁶⁶.

La Corte ha, quindi, ricordato che con il termine “tribunale” la sua giurisprudenza non intende necessariamente una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie ordinarie del Paese (V. Sentenza Campbell e Fell c. Regno Unito, 28 giugno 1984). Ai fini della Convenzione, un'autorità può essere considerata un tribunale, nel senso materiale del termine, quando le compete decidere, in base alle norme di diritto, con pienezza di giurisdizione ed al termine di una procedura organizzata, ogni questione di sua competenza (Sramek c. Austria, 22 ottobre 1984; Beaumartin c. Francia, 24 novembre 1994): un “tribunale” si distingue per il suo potere di riformare, in tutti i punti, in fatto e in diritto, la decisione emessa da un'autorità amministrativa (Schmautzer c. Austria, 23 ottobre 1995)¹⁶⁷.

Gli organismi di giurisdizione interna della Camera possiedono tali caratteristiche.

Entrando nel merito delle questioni affrontate dalla sentenza, si deve, in primo luogo, sottolineare, come “i ricorsi presentati ai Giudici di Strasburgo riproponevano le più rilevanti censure tradizionalmente avanzate in ambito nazionale, nei confronti delle giurisdizioni domestiche, degli organi costituzionali”¹⁶⁸.

I ricorrenti sostenevano, infatti, che la Commissione giurisdizionale e la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, non potevano essere considerate tribunali costituiti per legge, indipendenti e imparziali ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione. Essi facevano notare come gli organi di giustizia interni alla Camera dei deputati fossero istituiti da una norma di rango secondario, qual è il Regolamento per la tutela giurisdizionale del personale della Camera dei deputati. A differenza del Regolamento generale della Camera dei deputati, direttamente previsto dalla Costituzione e approvato dall'Assemblea legislativa a maggioranza assoluta dei suoi membri, il regolamento minore, approvato

¹⁶⁶ V. Paragrafi da 74 a 78 della Sentenza.

¹⁶⁷ V. Paragrafo 73 della Sentenza.

¹⁶⁸ Così G.PELELLA, *op. cit.* p. 1083.

dall'Ufficio di Presidenza, non può essere considerato una fonte di diritto primario, che possa legittimare l'esistenza ed il funzionamento di tribunali.

Inoltre, i regolamenti minori della Camera dei deputati non presenterebbero la qualità indispensabile dell'accessibilità, non essendo pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, ma in una pubblicazione interna della Camera dei deputati stessa¹⁶⁹. I ricorrenti, inoltre, sostenevano che, in relazione alle modalità di nomina dei loro membri, la Commissione e la Sezione non presentassero né la parvenza di indipendenza né l'imparzialità oggettiva, richieste dalla Convenzione. Gli organi di giustizia chiamati a decidere sui contenziosi tra la Camera dei deputati e i privati erano, infatti, integralmente composti da membri della Camera stessa, che è parte dei contenziosi¹⁷⁰.

Il primo profilo esaminato dalla Corte di Strasburgo è stato quello relativo alla mancata istituzione e disciplina, per legge, degli organismi di giurisdizione interna della Camera dei deputati.

La Corte ha argomentato, in premessa, che il principio per cui il giudice deve essere costituito per legge, trova il proprio fondamento nella necessità di sottrarre l'organizzazione del potere giudiziario alla discrezionalità del potere esecutivo e di fare in modo che la materia sia disciplinata da una legge del Parlamento.

Nei Paesi di diritto codificato, l'organizzazione dell'ordinamento giudiziario non può essere lasciata alla discrezione dell'autorità giudiziaria ed ecco perché la materia deve essere disciplinata da una legge del Parlamento¹⁷¹. A tale riguardo, però, non viene rinvenuta alcuna violazione della Convenzione, in quanto gli organi di autodichia della Camera trovano il loro presupposto nei regolamenti parlamentari la cui portata normativa è stata esaminata dagli organi giurisdizionali interni.

La Corte di Strasburgo ha richiamato quanto affermato dalla Corte di cassazione che, applicando le conclusioni della Corte costituzionale in materia, ha dichiarato che il regolamento generale della Camera dei deputati, come i suoi regola-

¹⁶⁹ V. paragrafo 80 della Sentenza.

¹⁷⁰ V. paragrafo 81 della Sentenza.

¹⁷¹ V. paragrafo 94 della Sentenza.

menti “minori”, adottati dall’Ufficio di Presidenza, in esecuzione del primo, costituivano l’espressione dell’autonomia normativa, attribuita alla Camera dei deputati dalla Costituzione. Ne consegue che, ogni regolamento della Camera dei deputati trova la sua fonte normativa in Costituzione e si sottrae al controllo da parte degli altri poteri dello Stato¹⁷². La Corte Europea ha rigettato, quindi, le tesi dei ricorrenti riproponendo un concetto di legge che non coincide con quello dell’ordinamento costituzionale italiano che considera la legge quale atto normativo approvato, in un testo identico, dai due rami del Parlamento e promulgato dal Presidente della Repubblica.

La Corte ha affermato, infatti, come la Commissione giurisdizionale e la Sezione giurisdizionale della Camera dei deputati soddisfino l’esigenza di base giuridica nel diritto interno prevista all’articolo 6 paragrafo 1¹⁷³. Perché un atto normativo possa qualificarsi come legge, secondo i principi della Convenzione europea, occorre che esso presenti i caratteri dell’accessibilità e della prevedibilità¹⁷⁴.

Il requisito dell’accessibilità è soddisfatto dalla pubblicazione del Regolamento per la tutela giurisdizionale in una gazzetta a diffusione interna che, pur sostituendosi alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale è sufficiente, a giudizio della Corte, a soddisfare il criterio di accessibilità. Ciò era del resto confermato dal fatto che i ricorrenti non avessero addotto di aver incontrato difficoltà nella ricerca del testo in questione.

Circa il requisito dell’accessibilità la Corte ha osservato che le disposizioni che interessavano erano redatte in termini sufficientemente chiari da consentire ad ogni parte in giudizio di conoscere le norme che disciplinano il procedimento dinanzi alla Commissione e alla Sezione.

La Corte Europea ha quindi giudicato nel merito, sulla base di una nozione sostanziale e non formale di “legge”, in quanto la conformità degli organi di giurisdizione interna della Camera dei deputati al principio della costituzione per

¹⁷² V. paragrafo 96 della Sentenza.

¹⁷³ V. paragrafo 99 della Sentenza.

¹⁷⁴ V. paragrafo 98 della Sentenza.

legge è assicurata dalla circostanza che essi trovano il loro presupposto nella potestà regolamentare del Parlamento che, dovendo garantire l'autonomia interna delle Camere, è sicuramente in grado di preservare tale autonomia da qualsiasi ingerenza esterna, compresa quella del potere esecutivo¹⁷⁵.

Riassumendo, è legge, in senso sostanziale, la fonte giuridica sottratta alla mutevole discrezionalità del potere esecutivo e che sia ragionevolmente conoscibile e prevedibile dai consociati; sotto questo profilo i giudici di Strasburgo hanno ritenuto che il combinato disposto del Regolamento generale della Camera (art. 12) e del regolamento minore sulla tutela giurisdizionale del personale sia da considerare assimilabile ad una legge sostanziale.

Tale opzione ermeneutica elastica è d'altronde necessitata dall'adesione alla C.E.D.U. di Paesi con sistemi giuridici di *common law*, basati essenzialmente su norme di diritto consuetudinario e giurisprudenziale, che in caso di interpretazione restrittiva “inevitabilmente risulterebbero contrastanti con una molteplicità di disposizioni della Convenzione europea che contengono espresse riserve di legge”¹⁷⁶.

Circa l'asserita mancanza di indipendenza ed imparzialità degli organi di giurisdizione interna della Camera, è stato accolto il ricorso presentato limitatamente alla parte in cui gli attori denunciavano la mancanza di terzietà e di indipendenza della Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, quale organo giudicante di appello.

La Corte ha specificato cosa debba intendersi per tribunale indipendente ed imparziale.

Per il carattere dell'indipendenza occorre, innanzitutto, prendere in considerazione le modalità di designazione e la durata del mandato dei suoi membri, l'esistenza di una tutela contro le pressioni esterne e, se vi sia o meno, una “parvenza di indipendenza”. L'indipendenza, pertanto, in negativo, è da intendersi “come difetto di legami tra giudice e parti e, in positivo, come sussistenza di un

¹⁷⁵ Cfr. L. PESOLE, *A proposito della sentenza CEDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*. in www.federalismi.it n.8/2010.

¹⁷⁶ Così G. PELELLA, *op. ult. cit.* p.1086.

sistema di garanzie tali da tutelare il giudice da qualsivoglia pressione esterna¹⁷⁷.

Il requisito dell'imparzialità riveste due aspetti: il primo soggettivo in quanto il tribunale non deve manifestare "soggettivamente alcun partito preso né pregiudizio personale" rispetto alle questioni da giudicare. Il tribunale deve essere, poi, oggettivamente imparziale, vale a dire, deve offrire garanzie sufficienti ad escludere ogni legittimo dubbio al riguardo. All'atto pratico, si tratta di chiedersi se, indipendentemente dalla condotta personale dei giudici, alcuni fatti verificabili autorizzino a sospettare l'imparzialità di questi ultimi. In materia, persino le apparenze possono rivelarsi importanti. E' in gioco la fiducia che i tribunali, di una società democratica, sono tenuti ad ispirare alle parti in giudizio, a cominciare dalle parti nel procedimento (Morris c. Regno Unito n.38784/97)¹⁷⁸.

Fatte queste premesse, la Corte ha evidenziato il modo di designazione dei soggetti che compongono i due organi giurisdizionali della Camera dei deputati¹⁷⁹, sottolineando come il problema dell'imparzialità e dell'indipendenza si ponesse per la Sezione giurisdizionale, interamente formata da deputati dell'Ufficio di Presidenza, che è l'organo competente sulle principali questioni amministrative, comprese quelle concernenti l'organizzazione dei concorsi per il reclutamento del personale¹⁸⁰.

La Corte ha ritenuto fondati i timori dei ricorrenti sull'imparzialità di tale organo. A giudizio della Corte, il fatto che l'organo amministrativo con competenze simili a quelle dell'Ufficio di Presidenza fosse lo stesso organo giurisdizionale competente a decidere ogni contenzioso amministrativo, poteva essere sufficiente a far sorgere dubbi in merito all'imparzialità dell'organo giurisdizionale così formato. La Corte nell'accogliere sul punto le rimostranze dei ricorrenti, ha concluso la decisione sottolineando, peraltro, come non fosse suo compito indicare

¹⁷⁷ *Ibidem*, p.1088.

¹⁷⁸ V. Paragrafo 101 della Sentenza.

¹⁷⁹ V. Paragrafo 2.2 del capitolo II della presente tesi.

¹⁸⁰ V. Paragrafi 103-104 della Sentenza.

quale delle soluzioni possibili adottare per rendere la composizione della Sezione giurisdizionale conforme al parametro convenzionale¹⁸¹.

Gran parte dei commentatori¹⁸² ha ravvisato nella decisione della Corte di Strasburgo la conferma della legittimità dell'istituzione del giudice domestico all'interno degli organi parlamentari, che dalla sentenza risulterebbe addirittura rafforzato. Ciò si desume dal fatto di come nella sentenza si affermi che, gli organi "interni" della Camera esercitino funzione giurisdizionale, che le Camere possano disporre di un sistema giudiziario interno e che gli organi della Camera soddisfino i parametri stabiliti dall'articolo 6, paragrafo 1 della C.E.D.U.. Rimane pertanto isolata la posizione espressa nelle relazioni ad alcuni disegni di legge, presentati al Senato nel corso della XVI e della XVII legislatura¹⁸³, secondo i quali "il *modus procedendi* della citata sentenza n. 14 del 2009 della Corte di Strasburgo, getta un fascio di luce anche sulle gravi eccentricità del sistema di autodichia, rispetto al modello del giudice naturale precostituito per legge di cui all'articolo 25 della Costituzione", facendone derivare la proposta di abolizione per legge dell'autodichia delle due Camere.

Il fatto rilevante che, tuttavia, deriva dalla decisione in esame, è che, pur avendo manifestato rispetto nei confronti del sistema di autodichia, essa ha prodotto una modifica dei regolamenti parlamentari.

Il giudizio della Corte di Strasburgo e la conseguente decisione di condanna, infatti, pur avendo come destinatario lo Stato italiano, in questo caso hanno prodotto di fatto un effetto equiparabile ad un sindacato giurisdizionale di norme parlamentari sinora sempre ritenute insindacabili¹⁸⁴.

L'aspetto inedito è che la modifica del regolamento parlamentare non deriva da un'iniziativa spontanea della Camera né da un intervento della Corte costituzio-

¹⁸¹ V. Paragrafo 105 della Sentenza.

¹⁸² N. OCCHIOCUPO, *op. cit.*, G. Pelella, *op. ult. cit.*, L. PESOLE, *op. cit.*

¹⁸³ Ddl. S. 1560/XVI, recante "Attuazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 aprile 2009, n.14, sui ricorsi n. 42113/04, n. 17214/05 e n. 20329/05; S. 1175/XVII, recante "Sottoposizione alle previsioni processuali e legali ordinarie delle amministrazioni degli organi costituzionali".

¹⁸⁴ G. PELELLA, *op. ult. cit.* p. 1081 e 1094.

nale, ma è indotta da una sentenza di condanna proveniente da un altro ordinamento¹⁸⁵.

La Corte Europea è riuscita ad influire su un settore che la Corte costituzionale aveva ritenuto sottratto a qualsiasi ingerenza esterna, compresa quella del sindacato di legittimità costituzionale.

Ciò è dovuto al fatto che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha effettuato un sindacato sul regolamento parlamentare relativamente alle garanzie processuali che esso poneva alla luce dei principi della Convenzione; un sindacato che conferma l'ambito cognitivo della Corte che prescinde dal diritto interno e che, nella fattispecie, è consistito in una verifica sostanziale circa le caratteristiche di un sistema giudiziale e la sua coerenza con i principi fondanti della C.E.D.U.. “Un sindacato che ha parametri di riferimento i principi della Convenzione e che è ben diverso da quello della Corte costituzionale, il cui ambito cognitivo è limitato dall'art. 134 Cost. agli atti di leggi ed aventi forza di legge, intesa, quest'ultima, nel senso esplicitato dalla Costituzione stessa, si che non essendo inseriti nel citato art. 134 Cost. i Regolamenti parlamentari, in ordine ai quali esiste altra norma costituzionale di garanzia, di essi la Corte pur Sovrana non può occuparsi”¹⁸⁶.

3.4 Ordinanza della Corte di cassazione n.10400/2013: a seguito della sentenza 14/2009 Corte E.D.U., la Corte di cassazione solleva questione di legittimità costituzionale sull'articolo 12 del Regolamento del Senato.

Dopo circa trent'anni dalla pronuncia del 1985, la Corte costituzionale è stata nuovamente investita della legittimità dell'autodichia delle Assemblee Parlamentari, attraverso l'ordinanza di remissione delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione del 6 maggio 2013, n. 10400.

185 C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in www.osservatoriosullefonti.it n.2/2009 p.28.

186 S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?* in www.amministrativamente.com Fasc.1/2014. p.11.

Il caso concerneva il Senato della Repubblica, in quanto le Sezioni Unite erano state chiamate a pronunciarsi su un regolamento di giurisdizione, ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione, contro una decisione in grado di appello del Consiglio di Garanzia del Senato, in un giudizio relativo ad una causa di lavoro.

La Corte di cassazione ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12 del Regolamento del Senato della Repubblica, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, all'articolo 108, comma secondo, della Costituzione, 111 della Costituzione, commi primo, secondo e settimo e all'articolo 113, della Costituzione, primo comma.

In primo luogo, occorre sottolineare come l'ordinanza auspichi la riconsiderazione delle conclusioni cui era pervenuta la Corte costituzionale nella "risalente" sentenza n. 154/1985, con la quale venne dichiarata inammissibile un'analogha questione di legittimità dei regolamenti parlamentari, non potendo, tali regolamenti, essere compresi tra gli atti per i quali è configurabile, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione il sindacato di costituzionalità.

La Corte, inoltre, ha dichiarato di rifarsi integralmente alle conclusioni dell'ordinanza di rimessione dell'11 luglio 1977, che aveva portato alla citata sentenza della Corte costituzionale, rilevando come i regolamenti parlamentari costituiscano fonti-atto di diritto oggettivo assimilabili alle leggi formali¹⁸⁷, con le quali versano, in virtù della riserva stabilità dagli articoli 64 e 72 della Costituzione in rapporto di distribuzione (costituzionale) di competenza normativa a pari livello.

Codesta natura dei regolamenti escluderebbe, secondo la Cassazione, che alla loro denunciabilità dinanzi alla Corte costituzionale si opponga il dogma dell'insindacabilità degli *interna corporis* degli organi costituzionali, dogma peraltro ripudiato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 1959.

L'ammissibilità alle leggi formali appare ancor più evidente per la parte in cui i regolamenti parlamentari, in connessione con la disciplina dell'organizzazione

¹⁸⁷ V. punto 3 dei *Considerato in diritto* dell'ordinanza n. 10400 del 6 maggio 2013.

delle Camere, regolino rapporti tra Camere e terzi, ipotesi che è appunto quella in argomento.

L'ordinanza ha ritenuto, inoltre, che una cosa è l'esercizio delle funzioni politiche o legislative delle Camere e, altra cosa, gli atti con cui le Camere provvedono alla loro organizzazione.

Se è evidente che alle Camere e agli altri organi costituzionali debba essere garantita una posizione di indipendenza affinché, nell'esercizio delle loro attribuzioni, essi “siano liberi da vincoli esterni, suscettibili di condizionarne l'azione, cosa del tutto diversa è dire che l'autodichia sui propri dipendenti sia una prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza delle Camere affinché non siano condizionate da altri poteri nell'esercizio delle proprie funzioni”¹⁸⁸.

E' stato, quindi, affermato come l'autodichia non fosse coesistente alla natura costituzionale degli organi supremi, perché la Costituzione non tollera l'esclusione della tutela giurisdizionale di una categoria di cittadini e l'autonomia spettante al Parlamento non è comprensiva del potere di stabilire norme contrarie alla Costituzione.

Nel motivare la non manifesta infondatezza della questione, il giudice a quo è entrato nel merito dell'invocata illegittimità costituzionale.

E' stato, innanzitutto, argomentato come l'essere dipendenti del Senato non potesse essere considerato significativo ai fini dell'esclusione dalla tutela giurisdizionale esterna, in quanto tale trattamento differenziato avrebbe violato l'articolo 3 della Costituzione.

Altra censura riguardava l'articolo 24 della Costituzione, secondo cui tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e, più precisamente, il secondo comma che qualifica la difesa quale “diritto inviolabile”¹⁸⁹.

E' stata, inoltre, evidenziata la violazione dell'articolo 102, secondo comma, della Costituzione, in quanto i dipendenti del Senato sarebbero sottoposti, per le

¹⁸⁸ *Ivi*.

¹⁸⁹ V. punti 4 e 5 dei *Considerato in diritto* dell'ordinanza.

loro cause di lavoro, ad un giudice speciale istituito dopo l'entrata in vigore della Costituzione¹⁹⁰.

L'ordinanza di remissione si soffermava ampiamente anche sulla presunta violazione dell'articolo 111 della Costituzione in riferimento al principio del giusto processo, introdotto dalla riforma costituzionale del 1999. I giudici ritenevano come non potesse definirsi "giusto" un processo che si svolge dinanzi ad una delle parti e come il sistema dell'autodichia facesse sì che il contraddittorio non si svolgesse davanti ad un giudice terzo ed imparziale (articolo 111, secondo comma della Costituzione) e non permettesse il ricorso per Cassazione per violazione di legge (articolo 111, settimo comma della Costituzione).

La violazione dell'articolo 111 è stata posta in relazione ai contenuti della citata sentenza della Corte E.D.U. del 28 aprile 2009.

A differenza di quanto sostenuto dalla maggior parte dei commentatori di tale sentenza, che hanno visto in essa un rafforzamento della legittimità dell'autodichia - per i quali si è dato conto nel precedente paragrafo - la Corte di cassazione ha sostenuto di come la decisione di Strasburgo avesse depresso per l'illegittimità dell'autodichia, poiché ha statuito "quanto ai motivi di ricorso l'assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera, ed in particolare dell'organo di appello, ritenendo che la sua composizione determini una inammissibile commistione, in capo agli stessi soggetti, tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'esercizio di funzioni giurisdizionali: i componenti dell'Ufficio di Presidenza, cui spetta l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale, infatti, sono poi chiamati a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto i medesimi atti amministrativi"¹⁹¹.

Richiamando la dottrina di commento alla sentenza della C.E.D.U., la Cassazione ha sottolineato come sembrasse mancare, nella specie, il carattere di terzietà dell'organo giudicante, che è attribuito connaturale all'esercizio della funzione giurisdizionale, considerato ad esempio, che le decisioni della Commissione con-

¹⁹⁰ V. punto 6 dei *Considerato in diritto* dell'ordinanza.

¹⁹¹ V. punto 7 dei *Considerato in diritto* dell'ordinanza.

tenziosa, ratificate con il visto del Presidente del Senato, possono riguardare proprio ricorsi contro i decreti del Presidente del Senato¹⁹².

Infine, la preclusione di accedere agli organi giurisdizionali esterni avrebbe violato anche l'articolo 113 della Costituzione, secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione (e tale è considerata l'Amministrazione del Senato rispetto agli atti di gestione del personale) è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria ed amministrativa.

3.5 Sentenza Corte Costituzionale n. 120/2014: la Corte conferma l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, ma definisce la strada per sindacare i regolamenti delle Camere tramite il conflitto d'attribuzione.

I commentatori¹⁹³ della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 5 maggio 2014 hanno posto in evidenza come questa sembri oscillare tra la continuità e discontinuità rispetto alla giurisprudenza consolidata sugli *interna corporis* che ha visto, nella storica decisione della Corte costituzionale n.154/1985, un contesto favorevole alla insindacabilità dei regolamenti parlamentari.

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12 del Regolamento del Senato, sollevata in via incidentale dalla Corte di cassazione con l'ordinanza n. 10400/2013, di cui si è dato conto nel paragrafo precedente. I Giudici della Consulta, quindi, sembrerebbero aver con-

¹⁹² V. punto 7 penultimo cpv. dell'ordinanza.

¹⁹³ A. C. SORRENTINO, *op. cit.*, p. 14-18; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?* In *Federalismi.it* n.10/2014; G. GIOIA, *L'autodichia in declino*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2015, 1, pp. 230 e ss.; F. G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc.3, 2014, p. 2091B; C. DELLE DONNE *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte Costituzionale fa il punto*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura civile*, fasc. 1, 2015, p. 141; M. MANETTI, *La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio Costituzionale*, Associazione italiana costituzionalisti, ottobre 2014; P. PASSAGLIA, *Autodichia e insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc.3, 2014, p.2110; R. LAGURA, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC* n. 1/2014 del 01/08/2014; L. Brunetti, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 23 maggio 2014.

fermato la propria consolidata giurisprudenza, secondo la quale, “i regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto, indicate nell’art. 134, primo alinea, Cost. – vale a dire tra le “leggi” e gli “atti aventi forza di legge” – che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte”¹⁹⁴.

A prima vista, quindi, il dispositivo della pronuncia si configura in linea con la tradizionale posizione della Corte dinanzi la potestà regolamentare delle Camere.

Peraltro, la motivazione della sentenza ha indicato una nuova strada nel modo con cui la Corte si interroga sul problema della sottoponibilità dei regolamenti delle Camere al vaglio costituzionale.

Mentre con il dispositivo della sentenza n. 154 del 1985, (confermato dalle due pronunce di manifesta inammissibilità contenute nelle ordinanze nn. 444 e 445 del 1993), la Corte dichiarava la non sindacabilità, *tout court*, dei regolamenti parlamentari, ai sensi dell’articolo 134 della Costituzione, nella sentenza n. 120 del 2014 la non sindacabilità è riferita esclusivamente al giudizio incidentale di costituzionalità che, unitamente al giudizio in via principale, costituisce solo uno dei modi del controllo di costituzionalità. L’articolo 134 prevede, infatti, come forma di controllo di costituzionalità, anche il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

La Corte ha altresì precisato, in primo luogo, come la non riconducibilità dei regolamenti parlamentari alle fonti indicate nell’articolo 134 della Costituzione, non risieda in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, ma derivi da una ragion d’essere attuale e di diritto positivo che va individuato nella nozione di forza di legge che si evince dal predetto articolo.

La *ratio* dell’insindacabilità dei regolamenti parlamentari risiede, sul piano sistematico, nella garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ma “ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato fonti puramente interne. Essi sono fonti dell’ordinamento generale della Repubblica, produttive di

¹⁹⁴ V. Corte Cost. sentenza 120/2014, punto 4.2 dei *Considerato in diritto*.

norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza¹⁹⁵.

“La Corte cioè ascrive i regolamenti parlamentari generali tra le fonti del diritto dello Stato, non solo delle Camere, precisando che, seppure beneficino ex art. 64 Cost. di una competenza costituzionalmente riservata, devono essere interpretati in senso conforme e coerente con gli ordinari canoni interpretativi delle fonti del diritto, vincolandoli quindi al rispetto sia della Costituzione e delle leggi costituzionali sia degli ulteriori vincoli ivi stabiliti”¹⁹⁶.

La Consulta ha proseguito, quindi, nella motivazione riconoscendo un ambito, seppur limitato, di competenza normativa dei regolamenti parlamentari ed il limite, in chiave parametrica, è dato proprio dalle norme della Costituzione.

Tra le norme della Costituzione, vengono in rilievo quelle che assolvono alla funzione di definire e, al tempo stesso di determinare, “lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari”¹⁹⁷.

Nell’ambito di tale “statuto di garanzia” e quindi nelle vicende e nei rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere, la Corte ha riconosciuto ai regolamenti parlamentari una competenza normativa riservata avente per oggetto l’organizzazione interna e la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione. Tale riserva non attiene soltanto all’autonomia normativa, ma si estende anche al momento applicativo delle stesse norme regolamentari “e comporta, di necessità, la sottrazione, a qualsiasi giurisdizione, degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981)”¹⁹⁸. La Corte non ha fatto altro che ribadire come l’autonomia delle Camere nelle vicende e nei rapporti che ineriscono alle funzioni primarie non si esaurisca nel potere di produrre disposizioni, ma si estenda anche al momento dell’interpretazione e a quello dell’applicazione di esse.

¹⁹⁵ *Ivi.*

¹⁹⁶ R. DICKMANN, *op. cit.*, p.3.

¹⁹⁷ *Ibidem*, punto 4.3 dei *Considerato in diritto*.

¹⁹⁸ *Ibidem*, punto 4.3 dei *Considerato in diritto*.

Non è la prima volta che la Consulta richiama una valutazione della compatibilità dello “statuto di garanzia” delle Camere con i principi dell’ordinamento.

La stessa Corte, infatti, ha sottolineato come su tale statuto essa sia intervenuta con riferimento alla insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari prevista dall’articolo 68 della Costituzione, laddove, attraverso il conflitto di attribuzione, la Consulta può indagare sul corretto esercizio delle prerogative parlamentari di cui all’articolo 68 comma primo della Costituzione.

Nella sentenza della Corte Costituzionale del 2 novembre 1996, n. 379, citata dai giudici della Consulta, è stato infatti accolto un ricorso per conflitto di attribuzioni, sollevato dalla Camera dei deputati nei riguardi della magistratura, ritenendosi insussistente la giurisdizione del giudice penale con riferimento al preteso reato di falso in atto pubblico, dovuto al voto espresso da un deputato nella postazione di voto di altro deputato assente.

Anche in questo caso la Corte ha ravvisato la necessità di individuare un “equilibrio razionale e misurato, tra le istanze dello Stato di diritto e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare, garantiti dagli articoli 64, 72 e 78 della Costituzione e sottratti al diritto comune (che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà) con la conseguenza che sono coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all’esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune i comportamenti estranei alla *ratio* giustificativa dell’autonomia costituzionale delle Camere.[...] In esito a tale ragionamento sono infatti coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all’esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune i comportamenti estranei alla *ratio* giustificativa dell’autonomia costituzionale delle Camere”¹⁹⁹.

¹⁹⁹ v. punto 4 dei *Considerato in diritto* della sentenza della Corte costituzionale n. 379/1996. Rintracciabile in www.cortecostituzionale.it

Il conflitto di attribuzione diviene il mezzo con il quale valutare concretamente la sussistenza del nesso funzionale tra le situazioni soggettive che il potere giudiziario pretende di sottoporre alla giurisdizione comune e le funzioni costituzionali delle Camere, protette dal loro statuto di garanzia²⁰⁰.

Tornando alla sentenza n. 120/2014, la Corte costituzionale ha ritenuto, invece, come rimanga controversa la strumentalità all'esercizio indipendente delle attribuzioni delle Camere delle funzioni che non concorrono a qualificare la posizione nell'ordinamento costituzionale, chiedendosi, pertanto, se i rapporti di lavoro dei dipendenti delle Camere e i rapporti delle Camere con i terzi possano essere ascrivibili alla sfera d'indipendenza garantita propria del Parlamento all'interno dell'ordinamento costituzionale.

Il legittimo esercizio delle funzioni non primarie, così come sopra delineate, ancorché definite nei regolamenti parlamentari, non può compromettere i diritti fondamentali né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili. Esso deve inoltre rispettare il riparto delle attribuzioni conferito dalla Costituzione ad altre autorità, proprio perché in tali ambiti l'autonomia delle Camere non presenta i caratteri dell'esclusività²⁰¹.

Il rispetto dei diritti fondamentali, dunque, costituisce un limite alla competenza regolamentare delle Camere. Il superamento di questo limite non comporta, però, il vizio di incostituzionalità rilevabile nei modi del giudizio di costituzionalità in via incidentale, che rappresenta la forma ordinaria del controllo di costituzionalità della Corte, ma costituisce un'invasione e la violazione delle regole di competenza nell'equilibrio dei poteri dello Stato.

Il contrasto tra la norma regolamentare e un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione sarà quindi accertato attraverso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

²⁰⁰ Per un'analisi del concetto di nesso funzionale, in tema di insindacabilità parlamentare, v. G. SCAC-CIA, *Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

²⁰¹ *Ibidem* punto 4.4 dei *Considerato in diritto*.

La portata innovativa della sentenza n. 120 è racchiuso proprio in questa conclusione.

La Consulta ha statuito che spetta ad essa determinare il confine tra autonomia delle Camere e giurisdizione attraverso un percorso processuale che valuti le istanze del potere che si ritenga lesa o menomata dall'attività dell'altro. Infatti, “come affermato da questa Corte, davanti a ciò che esuli (...) dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi) deve prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale, al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112, 113 della Costituzione)” (sentenza n. 379 del 1996)”²⁰². Inoltre, “il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art.24 Cost.) così come l'attuazione di principi inderogabili (art.108 Cost.), sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte Costituzionale. La sede naturale in cui trovano soluzioni le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato. In tale sede la Corte può ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto”²⁰³.

Non si può infine omettere di sottolineare come la sentenza n. 120 del 2014 si muova sulla falsariga della precedente sentenza n. 154 del 1985, nel riaffermare la insindacabilità dei regolamenti parlamentari, deducendola da un lato nell'articolo 134 della Costituzione e, dall'altro, dalla necessità di garantire l'indipendenza delle Camere.

²⁰² *Ivi.*

²⁰³ *Ivi.*

La sentenza di fatto ha, però, eliminato la sottrazione dei regolamenti parlamentari al vaglio della Consulta attraverso una strada diversa e ha, quindi, superato la tesi della insindacabilità assoluta di essi.

Occorre sottolineare, inoltre, un punto della motivazione nella quale la Corte non dà una risposta alla questione se l'estensione dell'autodichia ai rapporti di lavoro dei dipendenti e dei soggetti terzi che con esse vengono in rapporto giuridico sia legittima o meno.

I giudici della Consulta si limitano a dire che la questione è controversa e che, "in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri. Infatti, anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altra autorità"²⁰⁴.

La mancata critica all'espansione dell'autonomia delle Camere quando si svolga nelle forme della giurisdizione domestica potrebbe derivare dalla consapevolezza che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nella sentenza 28 aprile 2009, non ha contestato la legittimità dell'autodichia, ma ha, solo, affermato l'esigenza che sia rispettato l'articolo 6 della Convenzione che impone che ogni giudice sia indipendente ed imparziale.

Con la sua formula dubitativa la Corte evita ogni riferimento a prese di posizione che astrattamente potrebbero discostarsi da quanto affermato in sede internazionale, rimarcando piuttosto la propria competenza a conoscere se specifiche pronunce degli organi dell'autodichia determinino concrete lesioni di diritti costituzionalmente protetti o di principi inderogabili in contraddizione con il principio di legalità, rivelando lesioni o menomazioni delle attribuzioni di poteri decisori costituzionalmente conferiti ad altre autorità²⁰⁵.

²⁰⁴ *Ivi*.

²⁰⁵ Cfr. R. DICKMANN, *op. cit.*, p.7.

Occorre, tuttavia, sottolineare la presenza nella motivazione di un elemento potenzialmente utilizzabile in un futuro giudizio di merito sulla legittimità dell'autodichia.

Ci si riferisce, in particolare, all'affermazione che negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini quali quelli di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, “l'autodichia nei rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi non è più prevista”²⁰⁶.

Sembra quindi che la Corte sia consapevole della particolarità dell'ordinamento italiano e che, pertanto, in futuro, non si possa escludere un ripensamento dell'istituto come è accaduto presso altre grandi democrazie europee.

Una volta acquisito il principio del ricorso alla Corte sotto il rimedio del conflitto di attribuzione, ci si è chiesti come materialmente adire la stessa, atteso che la sentenza si è limitata ad affermare la praticabilità del rimedio solo in linea di principio.

Si vedrà nel paragrafo successivo il percorso logico che la Cassazione ha seguito nel proporre i primi conflitti nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica, con le ordinanze nn. 26934/2014 e 740 /2015.

Occorre, in particolare soffermarsi sulla concreta configurabilità del conflitto di attribuzioni che non può certamente essere promosso come ulteriore grado di giurisdizione per ottenere una nuova pronuncia sul merito ovvero la caducazione di una pronuncia giurisdizionale non ulteriormente impugnabile²⁰⁷.

Il conflitto di attribuzione comporta l'annullamento dell'atto lesivo di attribuzioni dell'organo titolare del potere e, pertanto, non può meramente concernere la contestazione di scelte discrezionali dell'organo di giurisdizione interna ovvero di “*meri errores in iudicando vel in procedendo* imputati agli organi dell'autodichia”²⁰⁸.

Sotto il profilo soggettivo, riguardante la legittimazione a essere parte in un conflitto di attribuzioni, occorre rilevare come la prima applicazione presso il

²⁰⁶ V. sentenza n. 120/2014, punto 4.4 dei Considerato in diritto.

²⁰⁷ Cfr. R. DICKMANN, *op ult. cit.*p.7

²⁰⁸ *Ivi.*

Senato della Repubblica abbia confermato come oggetto del conflitto sia l'esercizio di un'attribuzione costituzionalmente spettante al ramo del Parlamento nel suo complesso e che, quindi, sarà il Senato, e non l'organo giurisdizionale interno, a resistere nel conflitto di attribuzione sollevato dalla Cassazione²⁰⁹.

3.6 Ordinanze della Corte di Cassazione nn. 26934/2014 e 740/2015: la Corte di Cassazione solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica.

Senato della Repubblica.

Con l'ordinanza n. 26934 del 18 novembre 2014 la Corte di cassazione ha aperto il nuovo percorso per la sindacabilità indiretta dei regolamenti parlamentari attraverso il conflitto di attribuzione.

L'articolata motivazione con la quale la Corte ha ritenuto di percorrere la strada tracciata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 120 del 2014, impone di darne conto analiticamente.

Il procedimento si innesta su un ricorso di un dipendente del Senato il quale aveva proposto il ricorso per Cassazione, ai sensi dell'articolo 111, comma settimo, della Costituzione avverso la decisione in grado d'appello del Consiglio di Garanzia.

In primo luogo la Corte di Cassazione, ha richiamato i caratteri essenziali del sistema di giurisdizione interna del Senato, sottolineando il carattere derivato dall'articolo 64 della Costituzione per l'autodichia nelle controversie di lavoro dei dipendenti dei due rami del Parlamento, a differenza delle forme di autodichia costituzionalmente garantite dell'articolo 66 della Costituzione, in materia di valutazione dei titoli di ammissione dei componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità.

²⁰⁹ V. seduta del Senato della Repubblica del 4 agosto 2015. Da notare che la decisione dell'Assemblea non è stata preceduta da una deliberazione del Consiglio di Garanzia, bensì da una decisione del Consiglio di Presidenza.

I giudici hanno richiamato, inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale che, con le sentenze nn. 154/1985 e 120/2014, sbarra la strada alla censurabilità dell'autodichia attraverso la questione incidentale di costituzionalità, poiché i regolamenti parlamentari non sono atti con forza di legge, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.

Nel procedere a questa disamina, si sono rilevate analiticamente le differenze di motivazioni, fatte proprie dalla Corte costituzionale tra le due predette sentenze, sottolineando, altresì, il ruolo assunto dalla sentenza n. 14 del 2009 della Corte E.D.U., che ha, di fatto, resa pacifica la natura giurisdizionale degli organi del contenzioso interno delle due Camere, in quanto soddisfacenti le esigenze di una base legale richiesta dalla norma convenzionale.

La Suprema Corte, dopo aver richiamato il percorso logico con il quale la Corte costituzionale nella sentenza n. 120/2014 ha aperto alla sindacabilità delle norme regolamentari interne attraverso il conflitto di attribuzione, ha sostenuto come nell'evoluzione giurisprudenziale debba rinvenirsi un'applicazione del principio di continuità del controllo di costituzionalità, che vuole che non vi siano “aree franche sottratte al controllo di costituzionalità”²¹⁰. Alla “continuità del controllo di costituzionalità si affianca anche la continuità del sindacato di legittimità (ex art. 111, settimo comma Cost.): come nessuna fonte normativa è sottratta al rispetto della Costituzione così nessuna decisione di giustizia è sottratta al rispetto della legge”²¹¹.

Fatte queste premesse, la Cassazione è passata ad esaminare nel merito le censure di illegittimità prospettate nel ricorso, ritenendo che l'autodichia assuma un carattere invasivo rispetto al potere giurisdizionale di cui è investita la Corte stessa.

L'illegittimità dell'autodichia si tradurrebbe, quindi, non più nell'incostituzionalità della norma regolamentare, bensì nella violazione delle attribuzioni che, come potere dello Stato spettano al giudice di legittimità.

²¹⁰ V. punto 9 della ordinanza n. 26934/2014, rinvenibile in www.osservatoriosullefonti.it.

²¹¹ Così, *ivi*.

La turbativa del potere giurisdizionale è, secondo la Corte, di duplice portata: una più generale, con riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma – quest’ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria -, 108, secondo comma, 111 primo e secondo comma della Costituzione. La seconda, più specifica, in riferimento agli articoli 111, settimo comma e 3, primo comma, della Costituzione.

Dal punto di vista più generale, il sistema di autodichia del Senato appare in contrasto con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), coniugato con il riconoscimento a tutti della facoltà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.). L’uguaglianza nell’accedere alla tutela giurisdizionale è vista come un diritto inviolabile, nel quale si specifica il principio fondamentale dell’eguaglianza dinanzi alla legge²¹². A tal fine, la Cassazione cita la cosiddetta “teoria dei controlimiti”, derivante dal diritto comunitario, secondo la quale le norme di ordinamenti autonomi non possono tradursi nella violazione dei diritti fondamentali. Per questi motivi, il trattamento differenziato dei dipendenti del Senato, rispetto alla giurisdizione comune, non sarebbe giustificato, in ragione di un elemento – l’essere dipendenti del Senato – non significativo sul piano costituzionale²¹³.

Proseguendo con le motivazioni, la Cassazione ha denunciato, altresì, la violazione dell’articolo 102, secondo comma, della Costituzione: per i giudici di legittimità gli organi di autodichia del Senato sono - anche sulla scia della sentenza Savino c. Italia che li ha fatti rientrare nella definizione “europea” di tribunale - giudici speciali. Questa configurazione degli organi di giurisdizione interna del Senato non si accorderebbe né con l’articolo 102, secondo comma, che esclude la possibilità di istituire giudici straordinari o speciali né con la VI disposizione transitoria, che prescrive che, entro cinque anni dall’entrata in vigore della Costi-

²¹² La Cassazione cita, a supporto, nell’ordinanza n. 26934/2014, al punto 12, le sentenze della Corte Costituzionale nn. 238/2014, 98/1965, 18/1982, 82/1996, 26/1999, 120/2014, 386/2004, 29/2003, 212/1997.

²¹³ V. punto 12 dell’ordinanza n. 26934/2014.

tuzione si sarebbe dovuto procedere alla revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti.

Un' ulteriore censura della Corte di cassazione è stata ravvisata in un'ipotizzata violazione dell'articolo 111, primo comma e secondo comma della Costituzione - come novellato nel 1999, con l'inclusione del principio del "giusto processo"- e nella violazione della "necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale, non potendo ritenersi rispettoso di tali canoni un processo che si svolge dinanzi ad un giudice incardinato in una delle parti"²¹⁴.

Anche qualora si volesse ritenere valido il sistema di autodichia del Senato strutturato in due gradi di giudizio, con il superamento di tutte le eccezioni sopra citate, riguardanti la configurazione degli organi quali organi speciali di giurisdizione, in rispetto dei canoni del "giusto processo" e di terzietà ed imparzialità del giudice, "vi sarebbe, comunque, a tutto concedere, la violazione dell'articolo 111, settimo comma, Cost. coniugato all'art.3, primo comma, Cost."²¹⁵.

Il sistema di autodichia del Senato preclude, infatti, la possibilità del ricorso straordinario per Cassazione, che il settimo comma dell'articolo 111 riconosce nei confronti di qualsivoglia sentenza che può essere censurata per violazione di legge quando qualunque altro tipo di impugnazione è precluso. Questa garanzia costituisce proiezione del principio di uguaglianza in quanto, se è vero che tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge "è necessario che la legge sia interpretata ed applicata allo stesso modo nei confronti di tutte le parti in giudizio"²¹⁶.

La Suprema Corte, pertanto, ha deciso di sospendere il giudizio civile in questione e di sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, chiedendo di dichiarare, che non spettava al Senato della Repubblica deliberare gli articoli 72-84 del titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica a) in via principale nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale, in riferimento alle controversie di lavoro insorte con

²¹⁴ *Ibidem*, punto 13.

²¹⁵ *Ibidem*, punto 14.

²¹⁶ *Ivi*.

l'amministrazione del Senato; b) in via subordinata nella parte in cui contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali interni non consentono il ricorso in Cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione²¹⁷.

In via principale "l'autodichia del Senato, nelle controversie di lavoro del proprio personale è *in toto* invasiva del potere giurisdizionale sicché, non spettando al Senato prevederla con le proprie norme subregolamentari deve riespandersi l'ordinaria tutela giurisdizionale"²¹⁸.

In via subordinata tale autodichia è ritenuta "invasiva del potere giurisdizionale almeno nella misura in cui non consente il sindacato di legittimità ex art. 111, settimo comma, Cost. sicché, non spettando al Senato prevederla con le proprie norme subregolamentari, deve riespandersi l'ordinaria facoltà di proporre ricorso straordinario per cassazione per violazione di legge avverso le decisioni in ultimo grado o in grado unico degli organi di giustizia interna del Senato"²¹⁹.

L'obiettivo della Cassazione è duplice: in via principale vorrebbe smantellare del tutto il sistema dell'autodichia delle due Camere (logicamente le conclusioni che verranno assunte per il Senato saranno estensibili anche alla Camera dei deputati); in via subordinata, se il primo obiettivo non fosse raggiungibile, dare la possibilità di un terzo grado di giudizio, estraneo al sistema di autodichia interno alle Camere, dinanzi alla Corte di cassazione stessa, ai sensi dell'articolo 111, settimo comma della Costituzione. In tal modo verrebbe, implicitamente, riconosciuta la natura di giudici speciali agli organi di autodichia delle due Camere ed inseriti nel sistema giudiziario generale²²⁰.

²¹⁷ V. Dispositivo dell'ordinanza n.26934/2014.

²¹⁸ *Ibidem*, punto 17.

²¹⁹ *Ivi*.

²²⁰ v. M. TEDDE, *Autodichia: è ora di una svolta?*, in A.I.C. Osservatorio Costituzionale, maggio 2015.

Presidenza della Repubblica.

Il 18 novembre 2014 la Corte di cassazione non si è pronunciata soltanto sull'autodichia riguardante il Senato della Repubblica ma, nella medesima udienza, ha sollevato conflitto di attribuzione (ordinanza interlocutoria delle Sezioni Unite civili n. 740 del 2015) in ordine ad una controversia riguardante alcuni dipendenti della Presidenza della Repubblica per il mancato riconoscimento di alcune indennità.

Anche questo caso deriva da un ricorso straordinario in Cassazione, ai sensi dell'articolo 111, settimo comma della Costituzione, al quale, il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica si è opposto, adducendo il difetto assoluto di giurisdizione, a causa dell'autodichia della Presidenza della Repubblica.

Nel dicembre del 2013 la causa era stata rinviata a nuovo ruolo, in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale sull'ordinanza n. 10400/2013, riguardante l'autodichia del Senato.

Le Sezioni Unite della Cassazione avevano, infatti, ritenuto di dover attendere la pronuncia della Corte costituzionale, rilevando che, la soluzione delle questioni rimesse alla Corte costituzionale avrebbe potuto investire, direttamente, l'intero quadro sistematico delle autodichie, con conseguente rilevanza anche nella controversia in esame, in quanto la Corte costituzionale, alla luce dei principi della C.E.D.U. avrebbe potuto pronunciarsi sulla stessa configurabilità di una giurisdizione domestica degli organi costituzionali sui propri dipendenti, a fronte del sistema delle norme sulla giurisdizione delineato dalla Sezione II del Titolo IV della Costituzione (e dalla VI disposizione transitoria o come la "ricorribilità in cassazione ex art. 111, comma settimo, della Costituzione, contro le decisioni degli organi giudicanti dei detti organi costituzionali ed anche, nella specie, della decisione impugnata"²²¹.

Come già accennato nel paragrafo 2.6 del capitolo II, per molto tempo, l'autodichia in tema di controversie dei dipendenti della Presidenza della Repub-

²²¹ v. ordinanza delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione n. 2288/2014.

blica era stata negata, ascrivendole alla competenza del giudice amministrativo e che tale giurisprudenza è stata modificata dalla sentenza n. 6529 del 2010, concernente il contenzioso relativo ai regolamenti emanati con i decreti presidenziali nn. 81 e 89 del 24 luglio e 9 ottobre 1996, come modificati dal d.pr. 34/2008.

Nell'ordinanza n. 740/2015 con la quale viene sollevato il conflitto di attribuzione, la Cassazione ha sottolineato come il Collegio giudicante di primo grado e il Collegio di Appello di secondo grado, istituiti dai predetti decreti presidenziali siano, per la loro configurazione e composizione, ritenuti idonei a soddisfare le condizioni di precostituzione, imparzialità ed indipendenza prescritte dall'articolo 6, paragrafo 1 della C.E.D.U., così come interpretate nella sentenza Savino c. Italia. Peraltro, non essendo atti con forza di legge, essi non sono censurabili attraverso la questione incidentale di costituzionalità.

La Cassazione ha, però, ritenuto che essi non possano essere sottratti ad un controllo di costituzionalità nella forma del conflitto di attribuzione. “Anche nella fattispecie in esame, infatti, assume rilievo determinante la ricostruzione dell'ambito di competenza riservato ai decreti presidenziali aventi ad oggetto l'organizzazione della Presidenza della Repubblica, all'interno dello statuto di garanzia del Presidente della Repubblica, ed è possibile il conflitto di attribuzione tra poteri, nella misura in cui il superamento del detto ambito ridondi in invasione o turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giurisdizionale, che ha carattere diffuso e che altro non è che espressione della garanzia generale alla tutela giurisdizionale, riconosciuta come diritto fondamentale”²²².

Tale assunto è giustificabile in virtù della considerazione di come anche la Presidenza della Repubblica debba sottostare ai principi dello stato di diritto e, quindi, debba garantire ai suoi dipendenti l'applicazione dei diritti fondamentali, attribuiti a tutti i cittadini dalla Carta Costituzionale. Allo stesso modo, pertanto, valendo il principio generale secondo cui non può esserci un'area esclusa dal controllo di costituzionalità, specie se attinente a diritti fondamentali, deve ritenersi sempre sottoponibile a verifica il fondamento costituzionale di decisioni

²²² v. ordinanza delle Sezioni Unite civili n. 740 del 2015, nei *Considerato in diritto*.

della Presidenza della Repubblica nei confronti dei suoi dipendenti che limitino i diritti conferiti ad essi dalla Costituzione ad altri poteri (nel caso di specie quello giudiziario).

La Cassazione, quindi, ha sollevato conflitto di attribuzione con il medesimo *petitum* e un analogo impianto argomentativo dell'ordinanza n. 26934 del 2014, relativa ai dipendenti del Senato della Repubblica.

IV. Conclusione.

Con le ordinanze n. 137, relativamente al Senato della Repubblica e n. 138, relativamente alla Presidenza della Repubblica, nella Camera di Consiglio del 10 giugno 2015, la Corte costituzionale ha ammesso entrambi i conflitti di attribuzione sollevati dalla Corte di cassazione.

Sotto il profilo soggettivo è stata riconosciuta la legittimazione della Suprema Corte a sollevare il conflitto in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli (*ex plurimis*, ordinanze nn. 40 del 2015, 69 e 14 del 2013 e 313 del 2011).

Parimenti, è stata riconosciuta la legittimazione del Senato ad essere parte del conflitto quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze nn. 271 del 2014 e 142 del 2011), così come la legittimazione della Presidenza della Repubblica (ordinanza n. 198 del 2005).

Poiché la Corte costituzionale ha individuato nel conflitto di attribuzione la via indiretta con cui procedere alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari, era da considerarsi prevedibile l'ammissione dei ricorsi sollevati dalla Cassazione.

Quale che sia la conclusione della vicenda, appare, infatti, difficilmente configurabile un ritorno alla sindacabilità, in via diretta dei regolamenti parlamentari in tempi brevi.

Per circa trent'anni, a partire dalla sentenza n. 154 del 1985, l'orientamento giurisprudenziale si è rivelato favorevole all'inammissibilità, *tout court*, dei regolamenti, in quanto non rientranti tra gli atti aventi forza di legge, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione; solo dopo la sentenza della Corte E.D.U., nel caso Savino c. Italia, vi è stato, da parte della Corte di cassazione, il tentativo di sottoporre, di nuovo, alla Consulta la sindacabilità, sempre per mezzo del ricorso in via incidentale, considerando i regolamenti parlamentari alla stregua di fonti-

atto assimilabili alle leggi formali. La Suprema Corte aveva, inoltre, rimarcato come la Corte E.D.U. avesse deposedo contro l'autodichia, per l'assenza nell'organo di appello della Camera dei deputati delle garanzie di terzietà, indipendenza ed imparzialità.

La sentenza n. 120 del 2014 costituisce una svolta nell'interpretazione del problema dell'autodichia, in quanto con essa viene sostanzialmente a cadere il dogma dell'insindacabilità degli *interna corporis*, poiché, per la prima volta la Corte costituzionale, seppure attraverso una via indiretta, ammette che i regolamenti parlamentari, quali fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, possano essere valutati qualora lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili o delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute ad altri poteri dello Stato.

Già la dottrina²²³, nel commentare la sentenza della Corte E.D.U del 2009, nell'ipotizzare la tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere attraverso il conflitto di attribuzione, aveva sostenuto che la centralità del Parlamento - richiamata nella sentenza della Consulta del 1985 - non comporta una sua posizione di prevalenza nei confronti degli altri Organi costituzionali. Diversamente non si capirebbe come il Parlamento possa essere parte, in posizione di parità di un conflitto con un altro organo costituzionale, sottoponendosi alla decisione di un terzo organo costituzionale.

Sembra, quindi, che difficilmente l'autodichia potrà essere invocata in futuro quale chiusura ad qualsiasi tipo di giurisdizione esterna per le controversie concernenti i dipendenti degli organi costituzionali.

Resta da verificare come, in concreto, la Corte costituzionale risponderà alle istanze proposte, se, cioè, i dipendenti delle Camere e, anche, della Presidenza della Repubblica, troveranno adeguata risposta a veder esercitati i propri diritti attraverso la corretta ripartizione delle attribuzioni tra gli organi di cui essi fanno parte e il potere giudiziario.

²²³ S.M. CICCONE, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e autodichia parlamentare*, Giurisprudenza italiana, 2010, 1271 ss.

L'esperienza dei conflitti di attribuzione in ordine alle delibere delle Camere relative all' applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione può offrire un valido spunto al riguardo.

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalle sentenze nn. 10 e 11 del 2000, ha richiesto la sussistenza di un nesso funzionale alquanto rigoroso tra le opinioni espresse dai membri delle Camere e l'attività connessa alla funzione di parlamentare in modo tale che la prerogativa del parlamentare non possa ledere il diritto all'onorabilità garantito a tutti i cittadini. In questa maniera si addivene ad un corretto bilanciamento tra l'autonomia dell'organo costituzionale e la tutela di altri diritti.

E', pertanto, auspicabile che analoga sensibilità la Corte dimostri nella tutela del diritto di difesa e di un giusto processo per i dipendenti degli organi costituzionali e, quindi, che il conflitto di attribuzione si riveli uno strumento sufficiente a contrastare eventuali illegittime applicazioni della giurisdizione interna.

La sentenza n. 120/2014 ha, peraltro, aperto un dibattito nella dottrina circa il futuro dell'autodichia, vale a dire se le argomentazioni della Corte aprono la strada ad una sostanziale riconsiderazione dell'istituto all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano.

I commentatori favorevoli²²⁴ all'assunto che la sentenza non abbia voluto delegittimare gli organi di giurisdizione interna, sottolineano come la Consulta si preoccupi, soltanto, di poter controllare concretamente che in sede di giurisdizione domestica le Camere assicurino il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi inderogabili dell'ordinamento, alla luce della decisione della Corte di Strasburgo che ha riconosciuto la natura giurisdizionale agli organi di giurisdizione interna della Camera dei deputati. Si sottolinea, infatti, che le disposizioni sull'autodichia non sono suscettibili di declaratoria di illegittimità da parte della Corte costituzionale, in virtù della loro *ratio*, ossia il mantenimento dell'indipendenza delle Camere, per questo motivo trovano la loro fonte nei regolamenti parlamentari che non sono sindacabili in via incidentale dalla Corte

²²⁴ R. DICKMANN, *op. cit.*, p. 8, C. DELLE DONNE, *op. cit.*, A. C. SORRENTINO, *op. cit.*.

costituzionale. Le norme sulla giurisdizione domestica neppure possono essere sottoposte ad un' interpretazione diversa, da parte del giudice comune, sia dal punto di vista del loro tenore letterale che “dalla loro ratio, come se cioè sancissero, sempre e comunque, un sistema giustiziale aggiuntivo e non alternativo alla giurisdizione statale”²²⁵.

Diverse sono le argomentazioni sostenute da chi, invece, vede nella sentenza n. 120/2014 la base per una drastica riconsiderazione dell'autodichia delle Camere. Si sostiene²²⁶, infatti, che anche in sede di *vindicatio potestatis*, attraverso il conflitto di attribuzione, i giudici della Consulta eserciterebbero, comunque, un sindacato, sia pure indiretto, sulla norma regolamentare che verrebbe a costituire a tutti gli effetti l'atto che concreta la lesione della competenza.

Si osserva, inoltre, come “lo stabilizzarsi della giurisprudenza sui conflitti in materia di esercizio della potestà regolamentare delle Camere farà venir meno la stessa esigenza pratica di un ripensamento dell'esclusione dei regolamenti parlamentari dal giudizio sulle leggi”²²⁷: infatti, quando il diritto di difesa del privato sarà riconosciuto e la ripartizione delle competenze costituzionali sarà stata ridefinita, si ritiene che nessuna delle parti avrà interesse a prospettare e sollevare una questione di legittimità costituzionale²²⁸.

La sentenza n. 120/2014, si inserisce, inoltre, all'interno di un'evoluzione della giurisprudenza costituzionale degli ultimi venti anni che vede con sfavore l'esplicita volontà delle Camere di ribadire e, anzi, di ampliare gli ambiti di autonomia parlamentare²²⁹, laddove ammette “in linea di principio” la sindacabilità degli stessi regolamenti parlamentari, nel caso in cui siano questi ultimi a sottrarre alla cognizione del giudice determinate controversie. In altri termini, viene meno l' “incommensurabilità” della posizione delle Camere rispetto a quella de-

²²⁵ C. DELLE DONNE, *op. cit.*

²²⁶ L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 10/2014.

²²⁷ R. LAGURA', *op. cit.*

²²⁸ *Ivi.*

²²⁹ M. MANETTI, *op. cit.* Dove l'autore sostiene che, “attraverso disposizioni regolamentari, atti di esercizio delle prerogative, ricorsi per conflitto d'attribuzione, le Camere hanno ignorato il chiaro segnale di sfavore, lanciato dal giudice costituzionale fin dalla sentenza pilota n. 1150 del 1988, verso le misure suscettibili di limitare l'esercizio della giurisdizione a tutela di diritti costituzionalmente protetti”.

gli altri soggetti costituzionali, in quanto tale posizione “non assorbe più integralmente qualsiasi manifestazione di volontà delle Assemblee: ciascuna di esse dovrà essere valutata, caso per caso, rispetto alla Costituzione”²³⁰.

La risposta che i giudici della Consulta daranno al conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte di cassazione in ordine alla tutela giurisdizionale dei dipendenti del Senato potrà fornire alcune indicazioni utili circa la verifica del futuro dell'autodichia.

E' stato già ricordato come nell'ordinanza vi fosse la presenza di un doppio *petitum*, che in via principale vorrebbe l'espansione dell'ordinaria tutela giurisdizionale alle controversie interne al rapporto di lavoro dei dipendenti delle Camere e, in via subordinata, consentire un terzo grado di giudizio “esterno” di fronte alla Corte di cassazione ex articolo 111, comma settimo, della Costituzione.

La stessa presenza di un *petitum* in via subordinata farebbe ritenere che la Corte di cassazione ritiene difficilmente raggiungibile l'eliminazione completa dell'autodichia.

L'accoglimento del secondo *petitum* comporterebbe invece l'integrazione della giurisdizione domestica e della giustizia comune con la creazione sostanziale di un sistema di “co-dichia”²³¹ nel quale il ricorso agli organi del contenzioso interno diviene preventivo e obbligatorio ai fini di un eventuale successivo ricorso alla giurisdizione della Cassazione.

²³⁰ *Ivi.*

²³¹ E. GRIGLIO, *op. cit.*, Dove l'autore sottolinea che, in relazione al principio del *ne bis in idem*, che postula l'esistenza di un chiaro ed univoco riparto della giurisdizione, non si possano configurare due azioni giudiziarie in parallelo e pertanto il sistema del contenzioso interno si configurerebbe come un adempimento di natura sostanzialmente amministrativa.

Bibliografia.

E. BOTTINI, in Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri (a cura di P. PASSAGLIA), 2014, pp.5-6.

L. BRUNETTI, Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere, in Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna , 23 maggio 2014.

L. BRUNETTI, La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi. L'autodichia delle Camere, 2014, pp. 173-174.

S.M. CICCONE, Diritto parlamentare, 2010, pp.75-76.

S.M. CICCONE, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e autodichia parlamentare, Giurisprudenza italiana, 2010, 1271 ss.

S.M. CICCONE, L'autodichia della Presidenza della Repubblica (Commento dell'ordinanza della Corte di Cassazione n.6592 del 17 marzo 2010), in Scritti in onore di Alessandro Pace, p.1 consultabile in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/garanzie/Cicconetti02.pdf>.

M. CLARICH, Manuale di diritto amministrativo, 2013, p.124.

V. COZZOLI, La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei Deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare, in Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin, 2012, p.315.

V. CRISAFULLI, Lezioni di Diritto costituzionale, II, 1 (Le fonti normative), V edizione, 1984, pp. 19 ss.

V. CRISAFULLI, Lezioni di Diritto costituzionale, II, 1 (L'ordinamento costituzionale italiano) V edizione, 1984, p.139.

A. D'ANDREA, Autonomia Costituzionale delle Camere e principio di legalità, 2004, p.66.

C. DELLE DONNE Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte Costituzionale fa il punto, in Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura civile, fasc. 1, 2015, p. 141.

L. DELLI PRISCOLI, (a cura di), 2014, L'autodichia, Internet: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_260.pdf.

R. DICKMANN, Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? In Federalismi.it n.10/2014.

V. DI CIOLO, L. CIAURRO, Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, 2013, p. 430.

C. FASONE, Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in www.osservatoriosullefonti.it n.2/2009 p.28.

S. GATTAMELATA, Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana? In www.amministrativamente.com Fasc.1/2014. p.11.

G. GIOIA, L'autodichia in declino, in Riv. Dir. Proc., 2015, 1, pp. 230 e ss.

T.F. GIUPPONI, Le immunità costituzionali tra diritto interno e giustizia internazionale in "Forum dei Quaderni Costituzionali", Relazione al Convegno "Im-

munità costituzionale e crimini internazionali”, Università Milano Bicocca, 8-9 febbraio 2007, 6.

E. GRIGLIO, Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte Costituzionale. In www.osservatoriosullefonti.it, Fasc.1/2015.

C. GUERRERO PICO’, in op. cit., (a cura di P. PASSAGLIA), p. 21.

R. LAGURA’, I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada, in *Rivista AIC* n. 1/2014 del 01/08/2014.

E. LEHNER, Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo, precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario. In *Giur. Cost.*, fasc. 1, 2002, p. 471 e ss.

G. MALINCONICO, I “codici di procedura” dell’autodichia della Camera dopo la decisione n.14/2009 della Corte europea dei diritti dell’uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei Deputati, 2009, consultabile in Federalismi.it, p.3.

G. MALINCONICO, Ancora sull’autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari, in *Federalismi*, n. 12/2013.

M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, 1887, pp.103-106.

A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, 2013, p.46.

M. MANETTI,, La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia), in Osservatorio Costituzionale, Associazione italiana costituzionalisti, ottobre 2014.

A. MANZELLA, Commentario alla Costituzione, art.64, p.21.

A. MANZELLA, Il Parlamento, 2003, p. 44.

T. MARTINES, Diritto costituzionale, 2013.

T. MARTINES, La natura giuridica dei regolamenti parlamentari, in Studi nelle scienze giuridiche e sociali, vol. XXXIII, Università di Pavia, 1952, (ripubblicato in T. MARTINES, Opere, Tomo II, Fonti del diritto e giustizia costituzionale, 2000, p. 5 e ss.).

F. MODUGNO, (a cura di), Lineamenti di diritto pubblico, 2010, p. 289.

C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, 9a ed. p.483.

N. OCCHIOCUPO, Autodichia, in Enciclopedia Giuridica Treccani, IV, Roma, 1988, p.2.

N. OCCHIOCUPO, in 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, il diritto dell'Unione Europea, 2/2010, pag. 418.

S. PASETTO, in (a cura di P. PASSAGLIA) op. cit., p.15.

P. PASSAGLIA, Autodichia e insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti, in Giurisprudenza Costituzionale, Fasc.3, 2014, p.2110.

G. PELELLA, La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. in *Il Parlamento della repubblica: organi, procedure, apparati*. 2013.- Vol. 1, p.250.

L. PESOLE, A proposito della sentenza CEDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale. in www.federalismi.it n.8/2010.

F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol.3, 1909.

M. T. ROERIG, in (a cura di P. PASSAGLIA) *op.cit.*, p.12.

S. ROMANO, Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari, in *Archivio giuridico*, vol. LXXV, 1906, ora in *Scritti minori*, 1950, vol. I, pp. 213 ss.

S. ROMANO, L'ordinamento giuridico, in *Annali delle Università Toscane*, Pisa 1917-1918, II edizione, 1945.

A. M. SANDULLI, Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale in *Giurisprudenza Italiana*, I, 1977, p. 1831 ss.

A.M. SANDULLI, Funzioni pubbliche neurali e giurisdizione in *Rivista di Diritto Processuale*, XIX, 1996, p.214.

A. M. SANDULLI, Sulla "posizione" della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato, 1960, p.720, alla nota 36.

G. SCACCIA, Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

F. G. SCOCA, Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc.3, 2014, p. 2091B.

M. SICLARI, Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità, 1992, p. 68 e ss.

A. C. SORRENTINO, in *Osservatorio Costituzionale* La “giurisdizione domestica” delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, 2015, p. 3.

M. TEDDE, Autodichia: è ora di una svolta?, in *A.I.C. Osservatorio Costituzionale*, maggio 2015.

L. TESTA, La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014. in *Federalismi.it*, 10/2014.

A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, 2013, pp. 18-25.

Sitografia.

<http://www.amministrativamente.com/>

<http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/garanzie/Cicconetti02.pdf>

<http://www.assemblee-nationale.fr/italiano/8do.asp#2>

<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/francia/03_ordinanza_58_1100.html

<http://leg16.camera.it/437?conoscerelacamera=237>

<http://www.compliance.gov/wp-content/uploads/2010/04/eHandbook.pdf>

http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_260.pdf

<http://www.federalismi.it/>

<http://www.foroitaliano.it/>

<http://www.giurcost.org/>

http://www.house.gov/content/cao/procurement/ref-docs/Procurement_Instructions.pdf

<http://www.italgiureweb.it/>

<http://www.iusexplorer.it/>

<http://www.litis.it/>

<http://www.osservatoriosullefonti.it/>

<http://www.parliament.uk/documents/upload/HofCHandBk.pdf>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtprivi/30/30.pdf>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldhandbk/lhdbk2014.pdf>

<http://swarb.co.uk/rex-v-graham-campbell-ex-parte-herbert-1935/>