

Dipartimento di SCIENZE POLITICHE Cattedra DIRITTO PARLAMENTARE

L'AUTODICHIA E L'AUTONOMIA PARLAMENTARE

RELATORE

Ch.mo Prof. Nicola Lupo

CANDIDATO:

Giovanni Pandolfelli 630332

CORRELATORE

Ch.ma Prof.ssa Carmela Decaro

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

INDICE

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO I	
LE ORIGINI E L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI AUTODICHIA	
1.1. Dalla nascita della prerogativa all'autodichia nello Statuto Albertino	10
1.2. Il fondamento derivato e (non positivo) del potere di autodichia	14
1.3. L'autodichia nel diritto comparato	17
CAPITOLO II	
L'AUTONOMIA DEL PARLAMENTO	
2.1.La ricerca dei concetti di autonomia e indipendenza degli organi costituzionali	26
2.2. L'autonomia parlamentare	30
2.3. L'autodichia come espressione dell'indipendenza delle Camere	37
2.4. La Corte costituzionale come giudice dell'autonomia parlamentare	41
CAPITOLO III	
LA RICONDUCIBILITÀ DELL'AUTODICHIA ALL'AREA DELLA	
GIURISDIZIONE	
3.1. Il concetto di giurisdizione	43
3.2. L'autodichia nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo	
ed il passaggio alla visione funzionale dell'istituto	46

3.3. Violazione della riserva di legge in materia di giurisdizione?	47
3.4. La Commissione giurisdizionale per il personale come giurisdizione	50
3.5. Le sentenze nn. 213 e 262 del 2017 della Corte costituzionale:	
la non convincente esclusione degli organi di autodichia parlamentare	
dal novero dei giudici speciali	53

CAPITOLO IV

L'AUTODICHIA NEL PANORAMA GIURISPRUDENZIALE

4.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985: il dogma	
dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari	59
4.2. La giurisprudenza della Corte di Cassazione	62
4.2.1 . La giurisprudenza della Corte di Cassazione dopo la sentenza n. 154 del 1985	<i>62</i>
4.2.2. La giurisprudenza della Corte di Cassazione nei casi in cui ha riconosciuto	
sussistente l'autodichia	63
4.2.3. La giurisprudenza della Corte di Cassazione nei casi in cui ha riconosciuto	
non sussistente l'autodichia	67
4.3. La sentenza della Corte EDU 28 aprile 2009 (Savino c. Italia): la legittimazione	
a livello sovranazionale dell'autodichia parlamentare	68
4.4. Le modifiche dei regolamenti parlamentari di tutela a seguito	
della sentenza Savino della Corte EDU	74
4.4.1. I regolamenti parlamentari quali fonti di disciplina dell'autodichia	74
4.4.2. La modifica del 2009 all'art. 12 del Regolamento generale della Camera:	
la nuova composizione degli organi giurisdizionali parlamentari	<i>75</i>
4.4.3. Il nuovo Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera	<i>76</i>
4.5. L' ordinanza della Corte di Cassazione n. 10400 del 2013:	
la Corte di Cassazione solleva la questione di legittimità costituzionale	
sull'art. 12 del Regolamento del Senato	78
4.6. La sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014: l'insindacabilità dei	
regolamenti parlamentari e lo strumento del conflitto tra poteri	79

4.7. Le ordinanze della Corte di Cassazione nn. 26934 del 2014 e 740 del 2015:	
la Corte di Cassazione solleva il conflitto di attribuzione nei confronti	
del Senato e della Presidenza della Repubblica	81
4.8. Le sentenze nn. 213 e 262 del 2017: la Corte costituzionale opta per la continuità	ι 67

CAPITOLO V

L'AUTODICHIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

.1. L'autodichia della Corte Costituzionale	88
5.2. Il regolamento del 24 gennaio 2018 per i ricorsi del personale della Corte	
costituzionale	89
5.3. L'autodichia della Presidenza della Repubblica	91
5.4. Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di autodichia della Presidenz	a della
Repubblica	93
5.5. L'autodichia del Parlamento ed i suoi codici di procedura	96
5.5.1. Camera: la Commissione giurisdizionale per il personale e	
il Collegio d'appello	93
5.5.2. Senato: la Commissione contenziosa e Consiglio di garanzia	100
5.5.3. La composizione degli organi di giustizia domestica nei casi di giudizi	
non concernenti i dipendenti	105
CONCLUSIONE	109
BIBLIOGRAFIA	113
SITOGRAFIA	122

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni le questioni connesse all'autodichia degli organi costituzionali, in particolare quella parlamentare, sono state un vero e proprio *rompicapo* per la Corte Costituzionale, la quale è stata impegnata ripetutamente sul tema dal 2012 ad oggi. ¹ L'istituto dell'autodichia presenta, dunque, profili di estrema attualità, nonostante, la sua origine, almeno in Italia, risalga al secolo XIX.

Si inizierà la presente trattazione con una ricostruzione storica dell'istituto e di come esso 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. Una volta esaminata l'autodichia nel periodo monarchico, si passerà all'esame dell'istituto nel periodo repubblicano. Anche nell'odierno testo costituzionale ritroviamo esplicitamente una forma di autodichia, sulla quale il dibattito dottrinale è abbastanza pacifico, infatti, così come sancito dall'articolo 66 della Costituzione, le Camere giudicano sui titoli di amissione dei propri membri. Al contrario, ed è questo l'oggetto del presente lavoro, l'autodichia in materia di controversie di lavoro dei dipendenti delle Camere non trova un fondamento costituzionale diretto, in quanto non è prevista esplicitamente né dal testo della Costituzione né da altre norme di rango costituzionale. Essa è da considerarsi di natura derivata, dal momento che trae la sua origine dall'esercizio dall'autonomia normativa, il cui fondamento costituzionale è riconosciuto nell'articolo 64, primo comma della Costituzione, secondo il quale "Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti". Ed è proprio in virtù di tale fondamento derivato della potestà di decidere in merito ai ricorsi del personale dipendente, attraverso degli appositi organismi giudicanti interni, che l'istituto ha sollevato le perplessità della migliore dottrina.

Si può derogare alla giurisdizione comune in nome di un istituto che ha soltanto un fondamento derivato nel testo costituzionale? Per rispondere ad un tale interrogativo e

¹ G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla "propria" giurisprudenza ma fino a che punto?*, in Quaderni costituzionali, 2018, Il Mulino, Bologna, p. 1

soprattutto per comprendere a pieno un tema delicato e complesso² come quello dell'autodichia, sarà necessario procedere con la ricostruzione del significato generale dell'*autonomia* degli organi costituzionali, il quale rappresenta il *genus* dell'oggetto della trattazione. In particolare l'autonomia parlamentare trae la sua *ratio* nel processo storicopolitico, volto a limitare il più possibile il potere della Corona prima e quello delle autorità giudiziarie poi, nei confronti delle Camere rappresentative, mediante la rivendicazione di un'assoluta autonomia e indipendenza nei confronti di qualsiasi autorità. Si evince come l'autonomia e l'indipendenza siano il mezzo attraverso il quale le Camere hanno combattuto contro l'assolutismo monarchico, ma nonostante siano passati settanta anni dall'ingresso nel nostro ordinamento della Costituzione repubblica, la *ratio* dell'indipendenza e dell'autonomia è invariata come dimostra sia il testo costituzionale e sia la giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Dimostrato come il tema dell'indipendenza sia ancora fondamentale per garantire appieno gli equilibri tra gli organi supremi del nostro ordinamento, si passerà poi ad una possibile ricostruzione del carattere giurisdizionale degli organi di autodichia parlamentari. Partendo dalle principali teorie sul concetto di giurisdizione, passando per le pronunce della Corte di Strasburgo e concludendo con le ultime due sentenze sul tema dell'autodichia della Corte Costituzionale, le nn. 213 e 262 del 2017, ci si soffermerà sulla composizione, sul procedimento e sull'evoluzione degli organi di giustizia domestica del Parlamento, mostrando come una possibile soluzione, forse anche doverosa nei confronti dei principi supremi del nostro ordinamento, sia quella di una loro riconduzione nell'alveo dei giudici speciali. La soluzione qui proposta, tuttavia, non trova riscontro nella giurisprudenza della Corte, la quale, con nettezza, afferma che gli organi di giustizia domestica non sono giudici speciali, ma che essi esercitano una funzione giurisdizionale solo in svolgimento dello statuto di garanzia dell'autonomia, mediante organi interni non appartenenti alla organizzazione giudiziaria.

Per comprendere come la Corte Costituzionale sia giunta a questa soluzione, pur ritenuta un punto di arrivo non appagante da gran parte della dottrina, si analizzerà tutta l'evoluzione giurisprudenziale in tema di autodichia, partendo dall'analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985, nella quale si è sancito il dogma dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, in quanto non ascrivibili alla categoria degli atti aventi forza di legge, sui quali si esercita il sindacato di costituzionalità

_

² Cfr. D. FRANCESCHINI, *Prefazione* in A. LOSACCO, *L'autodichia degli organi costituzionali fondamenta e prassi*, Jovene, Napoli, 2018

incidentale ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione. Per circa trenta anni questa sentenza è stata il punto di riferimento del filone giurisprudenziale 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.

Il quadro giurisprudenziale di riferimento si verrà a modificare, dapprima con l'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che con la sua sentenza, 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 infatti determinato le modifiche regolamentari del 2009, inerenti alla composizione degli organi di giurisdizione interna della Camera dei deputati e all'introduzione di un nuovo regime di incompatibilità. Successivamente, con la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale, nel quadro fin qui delineato, viene sancita un'inattesa apertura. Nella sentenza la Corte Costituzionale muovendosi tra continuità e discontinuità, aveva ritenuto, ancora una volta, inammissibile la questione di legittimità costituzionale inerente all'articolo 12 del Regolamento del Senato, ma aveva lasciato intendere che, in sede di conflitto tra poteri dello Stato, avrebbe potuto assicurare il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità. Dopo aver analizzato le ordinanze della Corte di cassazione, che, seguendo l'orientamento tracciato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 120, ha sollevato conflitto di attribuzione non solo nei confronti del Senato ma, anche, della Presidenza della Repubblica, si giungerà all'esame specifico prima della sentenza n. 213 del 2017 e poi della n. 262 del 2017, le quali pur contenendo alcuni profili di novità circa il fondamento ed il confine dell'autodichia, non sciolgono il nodo circa la natura degli organi interni che esercitano tale prerogativa.

Il lavoro sarà concluso attraverso una disamina su come l'autodichia viene esercitata dai diversi organi costituzionali: in primo luogo quella della Corte costituzionale, particolare sia perché è l'unica disciplinata con legge ordinaria sia perché recentemente il suo regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale è stato modificato alla luce delle precisazioni fatte nella sentenza n. 262, così da adeguarlo alla sua stessa giurisprudenza ed ai dettami della Corte di Strasburgo; il secondo luogo, quella della

Presidenza della Repubblica, il cui destino è stato legato a quello dell'autodichia delle Camere nell'ultima pronuncia della Corte Costituzionale; infine, nuovamente quella parlamentare, soffermandoci sugli articoli più rilevanti dei regolamenti disciplinati l'autodichia, circa la composizione degli organi di primo e secondo grado di entrambe le Camere e circa lo svolgimento del procedimento dinanzi ad essi.

CAPITOLO I

LE ORIGINI E L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI AUTODICHIA

SOMMARIO: 1.1. Dalla nascita della prerogativa all'autodichia nello Statuto Albertino – 1.2. Il fondamentato "sistematico" (ma non positivo) del potere di autodichia. – 1.3. L'autodichia nel diritto comparato

1.1 Dalla nascita della prerogativa all'autodichia nello Statuto albertino

Autodichia è un termine che deriva dal greco: $\alpha \dot{v} \tau \dot{o} \zeta$, "stesso", e $\delta i \kappa \eta$, "giustizia", che designa la potestà di auto-giurisdizione di alcuni organi costituzionali: la cosiddetta "giustizia domestica"³. Con il termine autodichia viene quindi indicata 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"⁴. Esclusione che discende, peraltro, come si avrà modo di osservare, dagli stessi regolamenti parlamentari e non direttamente dalla Costituzione (o dalla legge ordinaria)⁵.

Questo potere non è esercitato da tutti gli organi costituzionali, è attribuito soltanto alle Camere, alla Corte Costituzionale e, secondo giurisprudenza recente, alla Presidenza della Repubblica e non al Governo. In sostanza l'ordinamento repubblicano concede, in via eccezionale, ad entrambe le Camere (e, come accennato, ad altri organi costituzionali) di risolvere le controversie insorte tra esse medesime ed il proprio personale dipendente

³ A.M. SANDULLI, Spunti problematici in tema di autodichia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale, in Giurisprudenza Italiana, 1997, p. 1831

⁴ Cfr. L. DELLI PRISCOLI, L'autodichia, in cortecostituzionale.it, 2014

⁵ L. BRUNETTI, *La tutela degli organi legislativi dinanzi gli organi legislativi*, EDUCatt Università Cattolica, Milano, 2016, p. 168

attraverso appositi organi di giustizia domestica, in corrispondenza con l'autonomia e l'autarchia che è loro conferita⁶.

L'autodichia è parte, con l'autonomia e l'autarchia, della c.d. "tricotomia" di poteri che si ritiene, tradizionalmente, spettino agli organi costituzionali dello Stato⁷. Il prefisso "auto" indicherebbe invero «l'anormalità nell'elemento soggettivo, costituita dall'esercizio di una funzione per opera di organi o soggetti diversi dal potere di cui è propria»⁸. L'autodichia, secondo tale dottrina, si configurerebbe come effetto della combinazione tra l'elemento oggettivo del potere giurisdizionale con quello soggettivo del potere legislativo, andando a costituire un punto di chiusura del sistema della tricotomia o una valvola di sicurezza, che riserva allo stesso organo legislativo qualsiasi sindacato sugli atti di autonomia ed autarchia. La ratio ispiratrice dell'autodichia del Parlamento è da sempre individuata nell'esigenza di garantire al massimo l'autonomia delle Camere elettive - il cuore del sistema democratico – e di preservarne l'attività da qualsivoglia interferenza di altri poteri dello Stato⁹. L'autodichia costituisce il culmine di un procedimento storico "antichissimo quanto il Parlamento" e pertanto la ricerca del fondamento storico-istituzionale dell'autodichia va condotta in chiave comparatistica. Occorre partire dalla Camera dei comuni britannica, quando, nel 1604, essa rivendicò il potere di verifica dei titoli dei propri eletti e successivamente, nel 1675, affermò, che lo scopo dell'autodichia fosse quello di consentire il libero esercizio delle funzioni di membri e funzionari del Parlamento, senza turbamenti o interruzioni. Tale esclusiva giurisdizione parlamentare è quindi storicamente collegata alla difesa dell'indipendenza del Parlamento, il quale, nascendo come organo portatore di interessi contrastanti con quelli della Corona, era esposto alle eventuali ritorsioni del corpo dei funzionari che amministravano la giustizia nel nome del monarca. Con la nascita di una vera e propria serie di prerogative parlamentari culminava il lungo processo di rivendicazione di forme significative dell'autonomia della Camera. L'accentramento delle funzioni sovrane nella singola Camera parlamentare avviene nell'epoca della transizione dall'assolutismo regio

_

⁶ Ibidem

⁷ *Ivi*, p. 169

⁸ G. CODACCI PISANELLI, Analisi delle funzioni sovrane, Giuffrè, Milano, 1946, p. 128

⁹ 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, Cedam, Padova 2012, p. 315

¹⁰ S. ROMANO, Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato, in Scritti minori, I, Giuffrè, Milano, 1950, p. 172

alla monarchia limitata, quando il Parlamento, in virtù del principio della sovranità popolare, iniziò ad affermare e far riconoscere i propri poteri finanziari e legislativi. L'affermazione di tali poteri fu frutto di una lotta combattuta con la monarchia, che portò, come risultato, all'originaria forma di tricotomia in termini di insindacabilità, da parte di diverso organo costituzionale (Monarca e Magistratura), degli interna corporis acta. L'autodichia costituisce, quindi, il precipitato storico della dialettica tra Corona e Comuni per poi confluire nelle costituzioni ottriate dell'Ottocento. Nella configurazione dello Statuto Albertino del 1848, l'autodichia costituiva, insieme con autonomia ed autarchia, l'espressione dell'indipendenza degli organi costituzionali, attestandosi come vera e propria prerogativa di questi. Le guarentigie costituzionali nascerebbero infatti come prerogative di diritto pubblico e non come privilegi: «mezzi necessari a conservare l'autonomia delle assemblee politiche e non favori concessi a loro vantaggio egoistico ed a personale utilità dei rispettivi componenti¹¹». Gli articoli 60 e 61 dello Statuto Albertino, previsioni costituzionali espressamente preclusive del sindacato esterno, enunciavano rispettivamente: "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". È di tutta evidenza che la Costituzione repubblicana, negli articoli 64 e 66, abbia operato un richiamo a queste norme. Nello specifico, sulla base dell'articolo 60 dello Statuto Albertino è stato modellato dalla Costituente la struttura dell'articolo 66 della Costituzione, il quale statuisce che ciascuna camera "giudica sui titoli di ammissione dei propri membri". 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.

È evidente come tali norme si riferissero, rispettivamente, alle sole autonomia ed autocrinia delle Camere, mentre il fondamento normativo dell'autodichia discendeva da norme di diverso rango, ossia i regolamenti parlamentari. Questi ultimi erano a loro volta espressione di quella stessa autonomia parlamentare che risulterebbe vanificata se, al contrario, alla regolamentazione dell'attività delle Camere, fosse stata conferita la forma di legge, in quanto sarebbe stata esposta dalle influenze dell'altra Camera e dal Governo.

¹¹ F. RACCIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Unione Tipografico – Editrice Torinese, Torino,1909, p. 250

Prima di concludere il paragrafo occorre soffermarsi su due sentenze che possono chiaramente esplicare la visione giurisprudenziale dell'epoca: la sentenza n. 415 del 1898 e la 490 del 1927. Nella sentenza n. 415 del 1898, per la prima volta, un tribunale italiano venne investito di una questione attinente ad 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 deputati¹². 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." Sotto l'imperio dello Statuto albertino, infatti, di competenza del giudice amministrativo, erano soltanto, come anche espresso dal Testo unico n. 1054 del 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 [...]". 14

Della stessa linea, fu ancora la IV sezione del Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 490 del 1927, riguardante il ricorso promosso da un dipendente della Camera dei deputati in materia di rapporto di impiego, dichiarò improponibile il ricorso, 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

¹² G. PELELLA, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi soprannazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.* In *Il Parlamento della repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 2013, p. 250

¹³ Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n.415 del 1898

¹⁴ A. LOSACCO, Autodichia degli organi costituzionali fondamenta e prassi, Jovene, Napoli, 2018, p. 8

indipendenza si esprime nel già ricordato diritto di "provvedere con piena autonomia alla loro organizzazione e alla loro gestione patrimoniale". ¹⁵ Queste decisioni amministrative, inoltre, sono una guarentigia 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 Stato¹⁶ e tale decisione dovrebbe poter essere sindacata, semmai di fronte agli Uffici di Presidenza.

1.2 Il fondamento derivato e (non positivo) del potere di autodichia

Nella Carta costituzionale attualmente vigente, la tricotomia delle Camere trova espressione nelle sole due forme di autonomia ed autocrinia, rispettivamente previste dagli artt. 64 e 66 Cost., analogamente a quanto previsto dallo Statuto Albertino, rispettivamente agli artt. 60 e 61. Il costituente ha quindi riprodotto lo stesso modello di disciplina proposto dalla Costituzione del 1848, con una proiezione delle fonti dell'autodichia dello Statuto Albertino nell'attuale assetto costituzionale.

Come accennato, l'autodichia parlamentare trae fondamento dagli artt. 64, 1 comma, e 66 della Costituzione. Tra le due disposizioni bisogna constatare che il dibattito giuridico si è incentrato per lo più sull'art 64,1 comma, della Carta. ¹⁷ Infatti, l'autodichia, in materia di giudizio sui titoli di ammissione e sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri del Parlamento, deriva per via diretta dal dettato costituzionale, infatti, secondo quanto previsto dall'articolo 66: "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità". Per ciò che concerne la verifica dei poteri, l'autodichia si sostanzia nel 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. Per quanto riguarda l'autodichia in materia di controversie di lavoro dei dipendenti delle Camere, che costituisce l'oggetto del presente lavoro, essa non trova un fondamento costituzionale diretto, in quanto non è prevista esplicitamente né dal testo della Costituzione né da altre norme di rango costituzionale. Tale autodichia è di natura derivata in quanto trae origine da norme subprimarie, adottate nell'esercizio dell'autonomia normativa delle Camere, la

¹⁵ Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 490 del 1927

¹⁶ Ibidem

¹⁷ A. LOSACCO, in op. cit., p. 23

quale ha un fondamento costituzionale riconosciuto all'articolo 64, primo comma della Costituzione ("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"¹⁸. Pertanto le Camere avrebbero disciplinato la propria autodichia, in "scarne e generiche disposizioni normative"¹⁹ regolamentari. L'autodichia in questo caso viene definita come "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"²⁰. Ora, ci troviamo dinanzi due ordini di problemi, i quali saranno introdotti nel presente paragrafo e sviluppati ampiamente nel secondo e nel terzo capitolo.

Il primo problema che ci si presenta è, allora, quello di verificare se tale potere (certamente definibile) di risoluzione delle controversie, affidato alle Camere, possa ritenersi propriamente "giurisdizionale". È opportuno rilevare fin da subito che la migliore dottrina costituzionalistica in materia, ha affermato la mera²¹ "titolarità di una funzione sostanzialmente giurisdizionale" del Parlamento italiano, non quindi la titolarità, da parte delle Camere, di un potere pienamente giurisdizionale. ²² Usando la terminologia di Martines tale potere sarebbe solo "materialmente" ma non fondamentale giurisdizionale. Nel corso del presente lavoro sarà quindi necessario approfondire le motivazioni che hanno indotto parte della dottrina e la giurisprudenza costituzionale a ritenere tale funzione solo materialmente giurisdizionale. La giurisprudenza costituzionale, pertanto, considera l'autodichia pacificamente compatibile coi principi dello Stato di diritto (e, in particolare, della separazione dei poteri) che parrebbero, almeno in astratto, imporre una soluzione diversa. Risulta evidente una difficoltà nel conciliare la potestà dell'autodichia con i principi costituzionali dello Stato di diritto, con un riferimento particolare, da un lato, agli artt. 24 e 113 Cost., inerenti al diritto inviolabile

¹⁸ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 26934 del 2014

¹⁹ N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in Enciclopedia Giuridica Vol. 4, Treccani, Roma, 1988, p. 2

²⁰ S.M. CICCONETTI, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 75-76

²¹ L. BRUNETTI, in op. cit., p. 172

²² Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, 9a ed., Cedam, Padova

²³ Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 13a ed., Giuffrè, Milano, 2013

alla tutela giurisdizionale, e dall'altro, agli artt. 102,103,126 e VI disp. trans. Cost., sull'organizzazione e sull'esercizio della funzione giurisdizionale. La situazione che ne deriva è che i dipendenti delle Camere e coloro che con le stesse concludono contratti d'appalto e prestazioni d'opera²⁴, in caso di ricorsi contro le stesse Camere, sembrino sforniti della citata tutela giurisdizionale garantita dall' articolo 24, comma primo, della Costituzione e di conseguenza siano posti in una situazione di disuguaglianza di fronte alla legge, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Il procedimento di verifica della riconducibilità dell'autodichia all'area della giurisdizione, sarà oggetto del terzo capitolo.

Il secondo problema che ci troviamo ad affrontare è che, in una visione puramente costituzionale, quale che sia il fondamento normativo, non sembrano sussistere giustificazioni valide per ritenere il potere in questione conforme al nostro quadro costituzionale, dato che il suo fondamento positivo in Costituzione appare piuttosto debole (se non, addirittura, inconsistente)²⁵, in virtù del suo carattere derivato. Pur non condividendo a pieno la sua tesi, per ricostruire il fondamento dell'autodichia è necessario partire dalla lezione del maestro Sandulli, di cui vengono qui riportare le parole: "la verità è 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"26. La tesi che si vuole portare qui avanti è che il fondamento del potere di autodichia delle Camere vada ricercato non all'interno del testo costituzionale, a causa delle perplessità sollevate in precedenza, ma analizzando l'indipendenza guarentigiata del Parlamento nei confronti di qualsiasi altro potere dello Stato e specialmente nei confronti di quello giudiziario. In altre parole, si può accettare la tesi della totale sottrazione da ogni tipo di sindacato giurisdizionale esterno dei provvedimenti di natura amministrativa delle Camere soltanto se si ritiene che la loro autonomia regolamentare sia non solo lo strumento, ma anche la misura dell'indipendenza del Parlamento. Non si potrà ritenere, al contrario, che l'autonomia dell'assemblea legislativa, come pure la sua autodichia, si estenda solo sino al limite della sfera d'indipendenza positivamente garantitagli dalla nostra Costituzione.

_

²⁴ T.A.R. Lazio, sentenza n. 3863 del 1999 e n. 698 del 2000

²⁵ L. BRUNETTI, in op. cit. p. 173

²⁶ A.M. SANDULLI, *Sulla "posizione" della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 720

Il limite in questione, a parere del sottoscritto, deve coincidere con l'esercizio indipendente delle *funzioni primarie* delle Camere, così come anche affermato nella sentenza dalla Corte Costituzionale n. 262 del 2017, in cui la Corte ha fissato il confine dell'autodichia non oltre le funzioni primarie. Nel secondo capitolo sarà quindi ricercato il fondamento dell'esercizio della prerogativa della giustizia domestica, partendo dai concetti di autonomia e indipendenza, così come declinati a favore delle Camere dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale.

Quello che si cercherà di dimostrare nel corso della trattazione, è, in primo luogo, che la natura della prerogativa dell'autodichia parlamentare debba essere intesa come un'espressione fisiologica dell'autonomia delle Camere e che essa rappresenti legittimamente il suo momento applicativo. In secondo luogo, che tale prerogativa non debba essere concepita come nel lontano passato l'espressione applicativa di un ordinamento separato, ma, al contrario, parte dell'ordinamento generale, e che quindi sia necessario ricondurla alla giurisdizione *tout court*.

1.3 L'autodichia nel diritto comparato

Al fine di una trattazione il più possibile completa dell'istituto in questione, nel seguente paragrafo, verrà proposta una disamina circa la questione della sindacabilità dei regolamenti e della giustizia domestica negli altri ordinamenti.

Regno Unito: Come già evidenziato, nel processo di sviluppo dell'autodichia, la disputa per la verifica dei poteri nell'Inghilterra del XVI-XVII secolo ha avuto un ruolo fondamentale. Originariamente, infatti, tale prerogativa spettava al re e al suo Consiglio privato, ma è dall'epoca di Riccardo II, che i Comuni rivendicavano tale competenza, per il timore che il sovrano potesse abusare di tale potere ed eliminare i deputati in possibile conflitto con gli interesso della corona.

Fu il *Bill of Rights* del 1689 ad affermare l'assoluta sovranità e autonomia del Parlamento inglese, consistente nel divieto imposto a chiunque, ma soprattutto a re e ai tribunali, di contestare o sindacare le decisioni dell'Assemblea in ordine all'esercizio delle sue funzioni²⁷. Fino ad allora però, questa particolare condizione del Parlamento era presente quale condizione di fatto, fondata sulla tradizione e ritenuta comune alle altre corti inglesi, ma non trovava il proprio riconoscimento in un atto avente valore

.

²⁷ G. FLORIDA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 14

costituzionale. Successivamente, la garanzia dei privilegi goduti dal Parlamento fu interpretata in senso ampio, ritenendosi che ogni affare che riguardasse le Camere dovesse essere discusso e giudicato al loro interno: di qui la nascita, benché inconsapevole nella fase originaria, del diritto parlamentare, inteso come insieme dei *privileges* sottratti alla common law, cioè al diritto comune, e alla possibilità che altri giudici o Re potessero intervenire nelle procedure parlamentari. Dall'applicazione delle regole sui *privileges* deriva, quindi, un corpo normativo formato dapprima da semplici precedenti e successivamente da codici che consolidano queste regole in norme²⁸.

Ecco che in virtù di questo, ogni questione relativa ai procedimenti deliberativi e ai diritti dei deputati può essere discussa e risolta solo dalla stessa Assemblea, che appare perciò titolare di un "giurisdizione esclusiva" in materia. Tale ultima espressione, che sottintende un paragone con attività giurisdizionale, deriva infatti dalle funzioni di tribunale di ultima istanza, svolte dalla *Hight Court of Parliament*; è infatti proprio su tali questioni che ha fatto leva la dottrina inglese per giustificare il potere delle Camere di decidere senza alcun controllo esterno tutte le questioni attinenti ai loro procedimenti. Ne consegue quindi che, in virtù del sistema difensivo costituito dai *privileges*, le attività parlamentari sfuggono a qualsiasi qualificazione da parte del l'ordinamento statale, e ciò che rileva giuridicamente è solo la pretesa (negativa) dell'Assemblea ad escludere ogni interferenza esterna dalla sua "zona di rispetto" 29.

La tipicità di tale sistema, che presuppone la capacità autorganizzativa della Camera, spiega le due principali caratteristiche che fondano ab origine il diritto parlamentare. Innanzitutto, esso non è prodotto dall'esercizio di un potere qualificato come normativo, ma deriva dalla sedimentazione di scelte operate dall'Assemblea in quell'alveo lasciato libero dal potere regio e da quello giudiziario, in cui essa esercita la sua libertà in materia di procedimento e la sua giurisdizione esclusiva in ordine ai *privileges*. In secondo luogo, le regole così formate confluiscono in un ordine normativo del tutto distinto dall'ordinamento generale. Così, grazie alla separazione delle giurisdizioni, da un lato si colloca la *lex terrae* e dall'altro la *lex et consuetudo Parliamenti*, costituita invece da tutte le norme attinenti ai *privileges*, che solo la Camera può conoscere ed interpretare. Cosicchè, anche norme appartenenti all'ordinamento generale, nel momento in cui

²⁸ R. FINOCCHI, La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale, in Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati, a cura di C. D'ORTA e F. GARELLA, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 304

²⁹ M. MANETTI, La legittimazione del diritto parlamentare, Giuffrè, Milano, 1990, p. 14

riguardano i *privileges*, vengono attratte nella sfera esclusiva del diritto parlamentare e create ex novo dall'attività dell'Assemblea. Relativamente al personale dipendente delle due Camere parlamentari, si nota come esso sia dotato di uno status autonomo rispetto a quello del pubblico impiego; ciò rappresenta una ulteriore manifesta- zione della autonomia amministrativa degli organi parlamentari, così da rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità di tale personale attraverso il riconoscimento normativo di un regime giuridico particolare. In realtà, però, tale autonomia di status è più formale che sostanziale. Infatti, la legge prescrive che il trattamento giuridico ed economico del personale debba essere assimilabile a quello del pubblico impiego. Generalmente tale principio risulta essere osservato, anche se la maggior parte delle riforme che hanno rimodellato la pubblica amministrazione britannica hanno talvolta reso tale adeguamento particolarmente difficoltoso. Per ciò che riguarda l'oggetto della nostra indagine, si evince come le Camere britanniche siano dotate di una forma di autodichia parziale: infatti, il personale parlamentare può adire il giudice ordinario, c.d. *Industrial Tribunal*.

Concentrandoci ora sulla struttura amministrativa delle due Camere, gli organi di vertice sono la *House of Commons Commission*, per la camera dei Comuni e per la camera dei *Lords*, *l'House Commitee* e *l'House of Lords management Board*.

Lo status giuridico del personale è chiarito *dall'House of Commons Staff Handbook* e dall '*House of Lords Staff Handbook*, all'interno dei quali si stabilisce che, pur non applicandosi la legislazione generale concernente i *civil servants*, il personale delle Camere è tutelato dalle normative generali. 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 ordinaria.³⁰

Infine, in caso di licenziamento o di collocamento a riposo, può essere adito dal dipendente un collegio arbitrale, previsto per il pubblico impiego, il *Civil Service Board*, composto da un Presidente e due membri, uno di nomina governativa e l'altro di derivazione sindacale, che può «raccomandare» o meno la reintegrazione nel posto di lavoro³¹

_

³⁰ Ibidem

³¹ V. COZZOLI, Gli apparati degli organi costituzionali nel Regno Unito, in Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati, a cura di C. D'ORTA e F. GARELLA, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 441-443

Francia: Bisogna in primo luogo notare che nella Costituzione della V Repubblica i Regolamenti parlamentari delle Assemblee non vengono menzionati né in merito all'organizzazione del Parlamento, né in merito al procedimento legislativo, bensì solo relativamente ai poteri conferiti al *Conseil constitutionnel* nell'articolo 61, comma 1, che prevede la sottoposizione delle leggi organiche e degli stessi regolamenti al controllo di conformità costituzionale non solo preventivo, ma addirittura obbligatorio. Con tale norma si sancisce, quindi, non solo la fine dell'onnipotenza parlamentare, quanto addirittura la riduzione delle Assemblee parlamentari (cioè Assemblea nazionale e Senato) in posizione di inferiorità rispetto al Governo. Perciò l'attuale Costituzione francese ha irreggimentato la vita delle Assemblee, andando ad esempio a disciplinare minuziosamente il procedimento legislativo, compresi alcuni oggetti da sempre riservati all'autonomia delle Assemblee (come il diritto di emendamento e l'ordine del giorno, artt. 41, 44 e 48). In tal modo l'autonomia regolamentare delle Camere parlamentari francesi è letteralmente "messa sotto chiave" 32

Per quanto concerne la prerogativa dell'autodichia, a partire dall'epoca rivoluzionaria, fino alla V Repubblica, le Camere hanno goduto di un'ampia autonomia in materia di determinazione dello statuto del personale e dell'organizzazione dei servizi. Tale autonomia trovava il suo fondamento, sulla base di quanto affermato nelle sentenze del Consiglio di Stato, il quale a partire dal 1872 ha sancito, la "teoria degli atti del Parlamento", una nozione giurisprudenziale che si ricollega ad una teoria ancora più ampia, quella degli "atti del Governo" Sulla base di tale teorizzazione, veniva riconosciuta un'immunità giurisdizionale agli atti necessari per lo svolgimento delle funzioni costituzionali degli organi legislativi ed esecutivi.

Dal 1958, assistiamo però ad una netta cesura con il passato, con un progressivo avvicinamento al diritto comune. L'attrazione verso il diritto comune è iniziata con la pronuncia sul caso *Girard*, quando nel 1957, il Consiglio di Stato ha annullato una sanzione inflitta al segretario dei servizi dell'Assemblea. Prima di tale pronuncia, lo status giuridico dei dipendenti delle camere era regolato in tutti i suoi aspetti da norme interne all'Assemblea. Successivamente a tale pronuncia, con l'ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958, relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari, è stato inserito l'articolo 8, il quale prevede che "la giurisdizione amministrativa è chiamata a conoscere

³² P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlamentaire*, L.G.D.J, Parigi, 1988, p. 6

³³ E. BOTTINI, in *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri* (a cura di P. PASSAGLIA), in cortecostituzionale.it, 2014, pp. 3-5

di qualunque controversia di ordine individuale concernente tali dipendenti, e si pronuncia rispetto ai principi generali del diritto ed alle garanzie fondamentali riconosciute all'insieme dei funzionari civili e militari dello Stato di cui all'articolo 34 della Costituzione"³⁴.

Per quanto concerne le controversie tra le Camere ed i terzi, l'immunità giurisdizionale di cui godevano le camere fino al 1958, non è mai stata applicata.

Il suddetto articolo 8 prevede che la "giurisdizione amministrativa è competente anche per pronunciarsi sulle controversie individuali in materia di appalti pubblici".

Spagna: Prima della caduta del franchismo, l'autodichia era stata prevista nell'ordinamento spagnolo, attraverso due ordinanze. Il Tribunale Supremo con le due ordinanze, quella del 14 novembre e quella del 13 dicembre 1969, si era dichiarato non competente per giudicare le decisioni riguardanti il personale delle *Cortes Generales*³⁵.

Con la Costituzione del 1978 viene riconosciuta 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 costituzionali³⁶.L'autonomia del Parlamento, non include l'autodichia, la quale è considerata una giurisdizione speciale e pertanto vietata in Costituzione dall'articolo 117.

Successivamente con la legge n. 29 del 13 luglio 1998, l'autodichia viene totalmente esclusa dal sistema giudiziario spagnolo. Infatti, l'articolo 1, comma 3 della legge, statuisce che la giurisdizione contezioso-amministrativa si applica agli atti e alle disposizioni in materia di personale, personale, amministrazione e gestione dei soggetti al diritto pubblico adottati dagli organi competenti della Camera e del Senato. La sala contezioso-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 (articolo 58, primo comma, della legge *orgànica* n. 6 del 1985, del 1 luglio, sul potere giudiziario)³⁷.

 $^{^{34}} http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme\%20di\%20procedura\%20parlamentare/pagine/francia/03_ordinanza_58_1100.html$

³⁵ C. GUERRIERO PICÒ, in op. cit. (a cura di P. PASSAGLIA), p. 23

³⁶ C. GUERRIERO PICÒ in op. cit. (a cura di P. PASSAGLIA), p. 21

³⁷ C. GUERRIERO PICÒ in op. cit. (a cura di P. PASSAGLIA), p. 24

Stati Uniti: Per comprendere la prevalente interpretazione dottrinale e giurisprudenziale degli USA, circa la sindacabilità dei Regolamenti parlamentari richiamiamo a tal proposito una nota sen- tenza della Corte suprema degli Stati Uniti sul caso United States v. Ballin che, pur risalendo al 1892, contiene alcune importanti affermazioni che sono tuttora seguite dalla giurisprudenza americana senza eccezioni di sorta. Precisando in via preliminare che la Costituzione attribuisce a ciascuna Camera il potere di determinare le regole delle proprie procedure, la Corte afferma che le stesse non possono comunque, con proprie regole, ignorare disposizioni costituzionali o violare diritti fondamentali, e vi deve essere ragionevole relazione tra il modo o il metodo di procedura stabiliti dalla disposizione regolamentare ed il risultato che ci si aspetta di raggiungere. Nell'ambito di questi limiti, ogni tipo di metodo rimane aperto alle determinazioni della Camera. Si tratta dunque di un potere continuo, sempre esercitabile da parte di ciascuna Camera, e, nell'ambito dei limiti indicati, assoluto ed al di fuori del controllo di qualsiasi altro organo o tribunale³⁸.

Dalla sentenza citata emerge, in primo luogo, l'affermazione del principio secondo cui ciascuna Camera, nell'esercizio del potere regolamentare attribuitole dalla Costituzione, «non può con le proprie regole ignorare disposizioni costituzionali o violare diritti fondamentali». In secondo luogo, viene fissato il meccanismo per verificare se una o più norme del Regolamento parlamentare abbiano oltrepassato quei limiti. Il sindacato sulla costituzionalità delle norme dei Regolamenti parlamentari non è affare interno di ciascuna Camera ma questione che spetta in via esclusiva al potere giurisdizionale³⁹.

Nel caso di specie la Corte doveva decidere sulla costituzionalità di una legge in relazione alla norma costituzionale che stabilisce il nu- mero legale nella metà più uno dei componenti della Camera. Nella votazione finale della legge però, il numero legale era stato raggiunto computandosi a tal fine, così come stabilito dall'articolo 15, comma3, del regolamento della Camera, anche coloro che si erano astenuti. Dunque, secondo il ricorrente, l'incostituzionalità della legge sarebbe scaturita proprio da tale circostanza. Ecco che la violazione della norma costituzionale costituiva la diretta conseguenza dell'applicazione da parte della Camera di una norma del proprio regolamento. Ed è proprio su tale circostanza che la Corte ha fondato il proprio ragionamento per arrivare a sindacare la costituzionalità della norma regolamentare. Ciò emerge chiaramente dalla motivazione della sentenza, nella quale la Corte afferma che «l'azione della Camera fu

³⁸ S. M. CICCONETTI, in op. cit., p. 35

³⁹ Ibidem

compiuta in diretto adempimento di tale disposizione (l'articolo 15, comma 3, del regolamento). La questione, perciò, concerne la validità di questa disposizione». In virtù di questo la Corte ha dichiarato che il giudice non deve limitarsi a verificare se l'organo legislativo abbia violato le regole costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo, ma deve spingersi invece fino a sindacare direttamente anche l'eventuale norma regolamentare in osservanza della quale le Camere abbiano compiuto la violazione costituzionale. Ed è in questo modo che i giudici arrivano a dare attuazione e significato concreto al principio secondo cui le norme dei Regolamenti parlamentari devono rispettare le norme della Costituzione⁴⁰

Per quanto riguarda l'autodichia, dobbiamo partire dall'approvazione del *Congressional Accountability Act del* 1995, su proposta del senatore dello Stato dell'*Iowa Charles Grassley*, con cui fu sancita l'applicazione delle dodici leggi in materia di diritti civili, lavoro, antidiscriminazione, organizzazione sindacale e sicurezza sul lavoro al Congresso ed a determinate agenzie del potere legislativo, così come era già previsto per il settore privato e per le agenzie dipendenti del Governo Federale⁴¹.

La garanzia dell'osservanza dell'Act è stata affidata ad un'agenzia indipendente ad hoc, denominata Office of Compliance, la quale si occupa anche delle procedure di risoluzione delle controversie causate dalla violazione delle norme sancite nell'Act. Il collegio direttivo dell'Office è composto da cinque membri, senza affiliazione politica, nominata dai capi dei partiti sia del governo e sia dell'opposizione di entrambe le camere del Congresso. La procedura di risoluzione delle controversie, in base a quanto sancito dall'Act, prevede una prima fase interna di consulenza e mediazione, della durata massima di 60 giorni, con l'obiettivo di raggiungere un accordo. Solo successivamente al mancato raggiungimento dell'accordo, il dipendente potrà agire in udienza amministrativa dinanzi all'Office of Compliance, oppure in giudizio dinanzi alla Corte distrettuale federale competente, entro 90 giorni dal fallimento del tentativo di mediazione⁴². Per quanto concerne gli illeciti relativi alla salute ed alla sicurezza sul lavoro, all'accesso a servizi pubblici ed altri diritti dei disabili, nonché pratiche di lavoro ingiuste, è necessario adire l'ufficio legale dell'Office of Compliance, il quale, dopo aver svolto un'attività investigativa, potrà emanare una notifica formale. Se l'illecito persiste, l'ufficio adisce un Hearing Officer dell'Office of Compliance; le decisioni di questo

⁴⁰ *Ivi*, p. 36

⁴¹ http://www.compliance.gov/wp-content/uploads/2010/04/eHandbook.pdf

⁴² Ibidem

Officer possono essere impugnate dinanzi al collegio direttivo dell'Office e successivamente dinanzi alla Corte di appello per il Federal Circuit⁴³.

Per le controversie inerenti agli appalti per l'acquisto di beni e servizi, il responsabile è il Chief Admistrative 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 appalto⁴⁴. Non è prevista tutela di carattere giurisdizionale

Germania: Possiamo iniziare affermando innanzitutto che la Legge fondamentale (il Grundgesetz) attribuisce alle Assemblee parlamentari tedesche, il Bundestag e il Bundestrat, la potestà regolamentare, con identica formulazione: "esso si dà un proprio regolamento" rispettivamente agli articoli 40, comma 1 e 52, comma 3. Relativamente alla possibilità che le norme dei Regolamenti parlamentari costituiscano un parametro del giudizi della Corte costituzionale federale, nell'ambito delle competenze ad essa attribuite dall'art. 93, comma primo, par. 1, 2 e 4 a., e dall' art. 100, comma primo della Legge fondamentale, questa è esclusa in modo pressoché unanime dalla dottrina tedesca. Se in passato tale esclusione veniva giustificata sulla base del principio della insindacabilità degli interna corporis, attualmente essa si appoggia su una duplice considerazione: in primo luogo, in quanto le norme dei Regolamenti parlamentari non hanno valore costituzione, e, in secondo luogo, in quanto la Legge fondamentale consente l'intervento della Corte costituzionale soltanto quando il contrasto si verifichi nei confronti di una norma costituzionale. Dottrina e giurisprudenza in Germania sono dunque concordi nel negare che le norme dei Regolamenti parlamentari possano costituire il parametro di un controllo giurisdizionale di legittimità costituzionale⁴⁵. Infine la possibilità che le norme dei Regolamenti parlamentari siano sindacate dalla Corte costituzionale federale, sotto il profilo della loro conformità alla Legge fondamentale, costituisce un problema insuscettibile di una risposta unitaria, in quanto la sua risposta varia in relazione ai diversi tipi di competenza della Corte. Una risposta certa può essere data solo relativamente al controllo concreto sulle norme e per il giudizio sulle controversie tra organi.

Nel primo caso la risposta è negativa, in quanto l'articolo 100, comma 1 della Legge fondamentale, stabilisce espressamente che il controllo concreto di costituzionalità si

⁴³ S. PASETTO, in op. cit. (a cura di P. PASSAGLIA), p. 28

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ S.M. CICCONETTI, I Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comprato, Cedam, Padova, 1979, p. 73 ss.

svolge sulle leggi. Non essendo certamente i Regolamenti parlamentari leggi in senso formale e non esistendo nell'ordinamento tedesco la categoria degli atti con forza di legge, ne resta esclusa la possibilità che i Regolamenti parlamentari possano essere sottoposti al controllo concreto di costituzionalità.

Invece, nel caso del giudizio sulle controversie tra organi, la risposta è positiva, poiché l'articolo 93, comma 1, paragrafo 1, non limita in alcun modo il controllo della Corte a determinate categorie di norme o atti⁴⁶. Dunque, in definitiva, si può affermare che nell'ordinamento tedesco si configura una sindacabilità dei Regolamenti parlamentari e che l'indipendenza delle Camere non viene intesa in modo tale da escludere detta sindacabilità; inoltre, ciò che preclude la sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, in sede di controllo concreto di costituzionalità, è l'assenza, in Germania, della categoria degli atti aventi forza di legge (nelle quali rientrerebbero i Regolamenti parlamentari)⁴⁷.

Per quanto concerne l'istituto dell'autodichia, lo Stato tedesco non conosce un omologo di quella praticata in Italia. L'articolo 40, primo comma, della Legge Federale, sancisce l'autonomia organizzativa parlamentare (comma 1, paragrafo 1), mentre il secondo comma sancisce l'autonomia regolamentare. Tuttavia questa autonomia parlamentare "non si spinge fino al punto di fondare un regime di vera e propria giurisdizione domestica" né nei confronti del personale, né nei confronti di latri soggetti che siano entrati in contatto con il Parlamento.

I funzionari del *Bundestag*, così come quelli del *Bundestrat*, sono considerati *Bundesbeamte*, ciè funzionari federali e di conseguenza sono equiparati anche nella tutela giurisdizionale agli altri funzionari pubblici, quindi affidati alla giurisdizione del giudice amministrativo. Per le controversie con i dipendenti pubblici diversi dai funzionari è invece prevista la competenza del giudice del lavoro.

Dall'analisi comparatistica fin qui effettuata sembrerebbe potersi affermare in conclusione che, negli ordinamenti considerati, l'istituto dell'autodichia trovi diversi limiti applicativi.

⁴⁶ *Ivi*, p. 96

⁴⁷ G. GEMMA, Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale, in Giur. Cost., 1985, p. 1783

⁴⁸ M. T. ROERIG, in op. cit. (a cura di P. PASSAGLIA), p. 9

CAPITOLO II

L'autonomia del Parlamento

SOMMARIO: 2.1 La ricerca dei concetti di autonomia e indipendenza degli organi costituzionali – 2.2 L'autonomia parlamentare – 2.3 L'autodichia come espressione dell'indipendenza delle Camere – 2.4 La Corte costituzionale come giudice dell'autonomia parlamentare.

2.1 La ricerca dei concetti di autonomia e indipendenza degli organi costituzionali

Per trovare il fondamento ed il confine dell'autodichia è necessario esplorare il vasto tema dell'autonomia degli organi costituzionali. Un tema così ampio potrebbe anche essere affrontato come oggetto esclusivo di un lavoro di ricerca, qui ci limitiamo a ricostruirlo al fine di rintracciare al suo interno un possibile fondamento dell'autodichia e cercare di capire quali sono i confini entro i quali può essere esercitata tale potestà giurisdizionale.

Bisogna, in primo luogo, ricostruire il significato dei concetti di autonomia e indipendenza, per poi, successivamente, comprendere come essi vengano declinati nella prospettiva delle Camere. Come sostenuto dalla migliore dottrina⁴⁹, bisogna dire, per

⁴⁹ N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 176; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 93-94; D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione imprudente*, in Giur. Cost., 2008, p. 2695; A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica*, Camera dei deputati, Roma, 2001, p. 373 ss.; 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*, Cedam, Padova 2012, p 315 ss.; G. RIVOSECCHI, *La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustiziabilità del regolamento parlamentare per conflitto di attribuzioni*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO, Giappichelli, Torino, 2005; M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Diritto e Società*, Vol. 1, Cedam, Padova, 2000, p. 435 ss.: G. MINUTOLI, *Il rapporto di impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente*, in Foro amm., 1995, p. 781

prima cosa, che non si tratta di un'endiadi, ma di due termini che appartengono ad ordini concettuali diversi, come suggerisce anche il testo Costituzionale. Sia il termine *autonomia* che il termine *indipendenza* ricorrono più volte all'interno della Costituzione. L'*autonomia* agli articoli, 33 ultimo comma, 104, primo comma, 115, 116, 119, 125 e nella IX disposizione transitoria e finale. Mentre il termine *indipendenza* lo ritroviamo agli articoli, 7 primo comma, 100, terzo comma, 104, primo comma, 108, secondo comma, 137, primo comma. All'articolo 104, ad esempio, viene detto che "la magistratura costituisce un ordine *autonomo* e *indipendente*", evidenziando, da un lato, come ai due termini venga attribuito un significato differente, dall'altro, come tra di essi esista una correlazione.

Tuttavia permangono, come vedremo, delle difficoltà nell'attribuire un significato specifico a ciascuno di essi. Per quanto riguarda il concetto di autonomia, possiamo sicuramente affermare che i meccanismi di autonomia, dovrebbero garantire agli organi costituzionali le condizioni ideali per esercitare i propri poteri al riparo da ingerenze esterne. Tuttavia, è la stessa dottrina a suggerirci che non esiste un significato giuridico di essa, ma ne esistono più nozioni, a seconda della qualificazione in cui viene declinata.⁵⁰ Si parla, pertanto, di autonomia istituzionale, costituzionale, politica, normativa, organizzativa, contabile, finanziaria, ecc. per indicare le differenti o talvolta concorrenti situazioni giuridiche, in cui il fenomeno autonomistico si manifesta⁵¹. Forse, il maggior contributo nella sistemazione di questa materia è dovuto all'opera della dottrina, la quale scompone l'autonomia in due principali categorie: le figure dell'autonomia normativa e l'autonomia organizzativa. L'autonomia normativa è la potestà, attribuita ad enti diversi dallo Stato, di emanare norme costitutive dell'ordinamento giuridico. Essa costituirebbe quindi un momento di "distribuzione della potestà normativa". L'autonomia organizzativa, invece, può essere definita come la situazione giuridica di alcune figure alle quali è consentito derogare ai principi organizzatori generali, soltanto per alcune materie ed entro limiti determinati di caso in caso. Essa è quindi una situazione relazionale tra soggetti non equiordinati. Considerato quanto detto, possiamo giungere a delineare una caratteristica essenziale dell'autonomia, ossia il suo carattere derogatorio.⁵²

Tornando all'obiettivo della nostra ricerca, ossia il profilo più ampio dell' "autonomia costituzionale", ci chiediamo allora, pur in assenza di un significato univoco del concetto

⁵⁰ N. OCCHIOCUPO, in op. cit., p. 176

⁵¹ N. OCCHIOCUPO, in op. cit., p. 176

⁵² A. D'ANDREA, in op. cit., pp. 93-94

di autonomia, se esista una teoria organica per declinarla nella sfera degli organi costituzionali o se, comunque, si possa trovare un fondamento comune della loro autonomia. In primo luogo, va segnalato come_nel trasporre nell'ordinamento repubblicano le tradizionali garanzie di indipendenza degli organi dello Stato, la Corte ha negato, sin dalle sue prime pronunce, che sussista nel nostro ordinamento un regime giuridico unitario applicabile a tutti gli organi ai quali la Costituzione conferisce una posizione di indipendenza (dalla sent. n. 44 del 1968 alla n. 1 del 2013). Anche nelle sentenze che hanno accomunato le garanzie di autonomia del Parlamento a quelle di altri organi non sembra possibile dedurre una teoria generale dell'organo costituzionale, ma piuttosto sembra che la Corte si riservi il compito di decidere caso per caso le garanzie costituzionali che assistono le Camere e gli altri organi costituzionali. Emblematica, da ultimo, è proprio la sentenza n. 262 del 2017, in cui la Corte è bene attentata a circoscrivere la portata delle sue affermazioni alle parti resistenti nel giudizio, ove, in premessa del proprio argomentare, si riferisce esclusivamente agli «organi costituzionali chiamati in giudizio», riconducendo l'autodichia all'autonomia normativa non già, in linea generale, per tutti gli organi costituzionali, ma soltanto in riferimento, alle Camere e alla Presidenza della Repubblica. La Corte Costituzionale non individua né un fondamento comune, né una teoria comune dell'autonomia degli organi costituzionali. In altre parole nella sentenza n. 262 del 2017, la Corte Costituzionale non afferma dei veri e propri criteri qualitativi o quantitativi per qualificare il concetto di autonomia, ma si limita a definire di volta in volta le diverse garanzie su cui si pronuncia (in questo caso l'autodichia) necessarie al fine di garantire il libero ed efficiente svolgimento delle funzioni costituzionali.⁵³. Seguendo l'orientamento tradizionale della Corte Costituzionale, se ne deriva che, il principio generale di autonomia è formulato in termini tali da sfuggire a qualsiasi controllo sul terreno del diritto positivo. Di conseguenza l'autonomia costituzionale, deve essere concepita come qualcosa che abbia identità propria, indipendentemente dai singoli istituti positivi, i quali ne sarebbero solo un mero riflesso. L'autonomia costituzionale sarebbe quindi figura riassuntiva delle peculiari deroghe al diritto comune per ciascun organo costituzionale e non l'espressione di un principio dotato di una forza propria⁵⁴. L'autonomia è dunque una garanzia causalmente connessa solamente alla titolarità di attribuzioni costituzionali sovrane ed è strettamente

_

⁵³ G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in Quaderni costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 437

⁵⁴ A. D'ANDREA, in op. cit., p. 95

funzionale al loro relativo esercizio, per far sì che ciascuno degli organi costituzionali nell'ambito delle proprie attribuzioni sia formalmente ed effettivamente *superiorem non recognoscens*⁵⁵.

Passando ora all'esame della fattispecie dell'indipendenza, affermiamo fin da subito che essa solitamente viene assunta in una pluralità di significati, che variano sia a seconda del soggetto sia a seconda dell'organo a cui si riferisce. Essa non si presenta in termini omogenei né dal punto di vista dei suoi elementi costitutivi, né considerando le sue finalità. Ad esempio, l'indipendenza della magistratura viene intesa come indipendenza *funzionale* e indipendenza *organizzativa*. Mentre, se declinata nella figura del giudice, indipendenza diventa sinonimo di imparzialità ⁵⁶. Basta scomporre l'indipendenza., come fatto più volte dalla Corte Costituzionale, per accorgersi che non vi è una disciplina positiva comune per i vari soggetti a cui essa è attribuita. Infatti, paragonando le riserve di competenza regolamentare e le prerogative dei differenti organi costituzionali (Camere, Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale e Governo), ci si accorge che, se è vero che vi è parallelismo tra le prerogative delle Camere e quelle della Corte Costituzionale – essendo questi posti al vertice dell'intero ordinamento -, a sé stante è la posizione del Governo e controversa quella della Presidenza della Repubblica ⁵⁷.

Per quanto riguarda le finalità dell'indipendenza, notiamo che anche in questo caso, come detto, siamo nell'impossibilità di trovare un indirizzo comune. Prendendo ad esempio la posizione della Corte Costituzionale e la posizione del Governo, ci si rende immediatamente conto di quanto affermato: l'opera della prima, organo supremo e garante dell'ordinamento giuridico nazionale, è tutelata da una fondamentale indipendenza che mira proprio al mantenimento dell'ordine costituzionalmente imposto; il secondo, invece, è espressione di una squisita politicità, intrinseca nella struttura dell'organo esecutivo, e pertanto necessita di un'indipendenza che gli permetta di raggiungere il suo indirizzo politico⁵⁸. Quindi appare evidente che non esista un modello omogeno e che le differenti tipologie di indipendenza, che si sono affermate nel diritto positivo, non si lasciano ricondurre ad unità neanche sotto il profilo strettamente teologico⁵⁹. Oltre le suddette caratteristiche, l'elemento che contraddistingue

_

⁵⁵ R. DICKMANN, *La corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in federalismi.it, 2017, p.4

⁵⁶ N. OCCHIOCUPO, in op. cit. p. 174

⁵⁷ A. D'ANDREA, in op. cit., p. 113

⁵⁸ Ibiden

⁵⁹ A. D'ANDREA, in op. cit., p. 114

l'indipendenza degli organi costituzionali è il suo carattere negativo, ossia l'assenza di un rapporto di sottordinazione gerarchica rispetto ad altri poteri dello Stato e la conseguente inammissibilità di interferenze, nell'esercizio delle proprie funzioni. La posizione di soggezione di tali organi è solo nei confronti della Costituzione, la quale si pone come limite, oltre che come fondamento, alle attribuzioni a loro assegnate. Tuttavia, l'indipendenza non ha valore assoluto, ma relativo. Nel senso che si è indipendenti rispetto a qualcuno o qualche cosa, per cui bisogna individuare le entità con cui tali organi sono posti in relazione. L'indipendenza esclude che vi sia un rapporto gerarchico, ma non qualsiasi rapporto. Come esempio basta ricordare come l'articolo 74 della Costituzione sancisca che il Presidente della Repubblica possa effettuare un controllo anche di merito, sugli atti più importanti delle Camere. Oppure, altro esempio: il giudice, la cui indipendenza è sancita dalla Costituzione, non è sottratto da un successivo controllo giurisdizionale sulla corretta applicazione della legge, così come sancito all'articolo 102, secondo comma, della Costituzione.

In conclusione, cercando di ricostruire quanto detto alla luce dei contributi della dottrina, sembra che l'indipendenza degli organi costituzionali sia qualcosa di più dell'autonomia⁶⁰, nel senso che esprime una serie di potenzialità giuridiche dotate di un grado maggiore di libertà. Questa, pur se dotata di una maggiore forza, può trasformarsi in realtà soltanto attraverso il supporto di altri strumenti giuridici, tra cui, di certo, il più importante è l'autonomia, che con il suo fondamentale carattere derogatorio del diritto comune comporta la capacità di autodeterminazione degli organi costituzionali.

2.2 L'autonomia parlamentare

L'autonomia parlamentare affonda le sue radici, da un lato, nella storica rivendicazione, da parte delle Assemblee elettive, circa le modalità di produzione e applicazione delle regole volte a disciplinare i loro lavori, dall'altro e soprattutto, nell'originaria pretesa dei parlamentari di precludere il controllo giurisdizionale, in riferimento agli istituti di normazione, organizzazione e allo svolgimento di altre attività dell'organo⁶¹. L'autonomia parlamentare, presa qui in esame, si riassume nel *principio di non interferenza* dell'autorità giudiziaria sulle Camere. Alcune manifestazioni di questo principio sono previste direttamente dalla Costituzione, mentre ad altre è stata la

⁶⁰ Ivi, p. 97

⁶¹ G. RIVOSECCHI, in op. cit., p. 423

giurisprudenza costituzionale a riconoscere loro un fondamento implicito, attraverso l'estensione delle garanzie di autonomia previste dalla Costituzione.

L'origine degli istituti di autonomia parlamentare, che saranno oggetto della presente trattazione, è da rintracciare nel tentativo di preservare la rappresentanza politica dai possibili abusi del potere giudiziario, la quale tradizionalmente era fortemente condizionata dal potere esecutivo. Tuttavia con l'avvento delle Costituzioni del secondo dopoguerra, le quali sanciscono l'indipendenza della magistratura, l'inquadramento delle diverse declinazioni dell'autonomia parlamentare e dei suoi istituti diviene sempre più delicato, ed alcuni di questi perdono gli originari giustificativi⁶².

Sullo sfondo di qualsiasi ordinamento democratico, resta una tangibile tensione, non del tutto comprimibile neanche con apposite disposizioni costituzionali, tra le Assemblee elettive e l'ordine giudiziario. Abbiamo da un lato, infatti, le Assemblee elettive, che in forza della diretta derivazione popolare e della necessaria garanzia di svolgere senza condizionamenti la loro funzione sovrana, invocano di non dover subire alcuna ingerenza esterna che possa causare interferenze con lo svolgimento delle attività parlamentari; dall'altro, i giudici, i quali sono tenuti ad assicurare il rispetto del fondamentale principio di uguaglianza, attraverso l'imparziale applicazione della legge. Su questo terreno, in cui funzione parlamentare e funzione giurisdizionale si scontrano, la Corte Costituzionale, con le sue pronunce, è dovuta intervenire più volte, nell'arduo compito di delimitare i confini delle attribuzioni dei due poteri. La giurisprudenza costituzionale ha sempre colto la portata delle garanzie espressamente previste dalla Costituzione, per le Camere e per i suoi membri, arrivando a sancire la posizione di "assoluta indipendenza" delle Camere nel nostro ordinamento.

La sentenza "madre" di tutte le sentenze della Corte Costituzionale sull'autonomia parlamentare è sicuramente la n. 376 del 1996. Anche in questa occasione la rivendicazione da parte delle Camere della propria sfera di indipendenza costituzionale nasceva a seguito di un'iniziativa giudiziaria, la quale riteneva inapplicabile l'insindacabilità in relazione a fatti materiali accaduti all'interno dell'Assemblea durante le modalità di voto e per questo, esercitava l'azione penale nei confronti di due deputati. A giudizio della Corte, l'avvio del procedimento penale, esorbitava la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione all'autorità giudiziaria e di conseguenza in quella fattispecie

31

⁶² G. RIVOSECCHI, Il Parlamento nei conflitti di attribuzione, Cedam, Padova, 2003, p. 294

⁶³ M. MIDIRI, Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario, Cedam, Roma, 1999, p. 15

⁶⁴ Ibidem

non esisteva il potere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale. Il punto di equilibro tra le rivendicazioni delle autorità giudiziarie e l'indipendenza delle Camere viene trovato, dalla Corte, nella necessaria sottrazione di alcuni comportamenti dei membri delle Camere, "quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie dell'organo parlamentare", alla giurisdizione ordinaria. La conseguenza è che determinati comportamenti vengono confinati in un'area normativa disciplinata dalla fonte regolamentare.

Nel caso specifico della sentenza, la sostituzione nel voto, che deve ritenersi vietata alla stregua dell'articolo 64 della Costituzione, non è censurabile dalla Corte Costituzionale, né tanto meno dall'autorità giudiziaria, infatti, la Corte ha chiarito che la "garanzia che il voto sia esercitato personalmente deve essere apprestata dai regolamenti parlamentari, l'applicazione dei quali è insindacabilmente riservata alle Camere". All'interno della sua pronuncia, la Corte ha comunque lanciato un monito alle le Camere, affermando che "la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà".

È opportuno richiamare ancora un'altra pronuncia della Corte perché la trattazione sul punto sia completa, l'emblematica sentenza n. 231 del 1975, in cui la Corte Costituzionale definisce l'indipendenza delle Camere come "quella serie di poteri, prerogative e immunità che concernono i momenti della loro organizzazione e del loro funzionamento, nonché la posizione individuale dei loro membri". L'indipendenza si articola così: nell'autonomia direttamente dettata dal testo costituzionale, nell'autonomia normativa e organizzativa, nella competenza esclusiva di verifica dei titoli di ammissione, nella non responsabilità dei suoi membri per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, nelle immunità "relative" sancite all'articolo 68, secondo comma, Costituzione, ed infine nella possibilità di derogare – ipotesi eccezionale ma emblematica – al principio della pubblicità degli atti parlamentari.

Come si evince dal testo della sentenza n. 231 del 1975, l'espressione primaria delle garanzie costituzionali del Parlamento si esprime con l'autonomia normativa ed è infatti proprio in questa che possiamo ritrovare l'espressione di maggior portata dell'autonomia

⁶⁵ Corte Costituzionale, sentenza n. 379 del 1996

⁶⁶ M.MIDIRI, L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare, in Rivista AIC, 2014, p. 3

⁶⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 379 del 1996

delle Camere. Estendendo i poteri normativi delle Camere, d'altra parte, la Corte Costituzionale è riuscita a legittimare alcune garanzie costituzionali implicite a favore delle Camere, ad esempio l'autonomia contabile e l'esercizio dell'istituto dell'autodichia. Tali poteri normativi sono espressione di un'autonomia preesistente all'ordinamento costituzionale, che viene sancita e proceduralizzata all'articolo 64 della Costituzione. Se si vuole davvero provare a comprendere e a descrivere l'autonomia normativa delle Camere, bisogna abbandonare ogni visione internalistica del fenomeno regolamentare delle Camere. Le Camere e gli organismi operanti al loro intero sono indiscutibilmente un "pezzo importante⁶⁸ dell'organizzazione costituzionale e di conseguenza, come inoltre sancito nella sentenza n. 120 del 2014, i loro regolamenti sono "fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza". È di fondamentale importanza comprendere che l'autonomia normativa non si esaurisce nella normazione, ma come più volte ribadito dalla Corte, tale autonomia comporta la contestuale capacità di provvedere all'applicazione delle disposizioni regolamentari. Da ciò discende quindi un'altra importante garanzia per le Camere: l'autonomia applicativa.

Autonomia applicativa significa che il rispetto delle norme disciplinate da una fonte "riservataria" necessaria a garantire il libero funzionamento delle Camere, delle sue articolazioni e dei suoi membri, nel rispetto della Costituzione, deve essere assicurata da un giudice interno. Come vedremo nel paragrafo successivo, questo passaggio, dall'autonomia normativa all'autonomia applicativa, costituisce il vero fondamento dell'autodichia e, di conseguenza, il confine di tale autonomia applicativa è lo stesso dell'autonomia normativa. Bisogna quindi comprendere che una tale autonomia, ossia il potere di darsi delle regole (*autonomia normativa*) e di regolarne con appositi strumenti l'applicazione (*autonomia applicativa*), si fonda sulla base di quella grande necessità di garantire alle Camere il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni, ed è alla Corte costituzionale che va attribuito il compito di definire lo spazio entro il quale tale *autonomia* può legittimamente esercitarsi. La dimensione di un'autonomia così configurata è tanto ampia che è la stessa giurisprudenza costituzionale, con la pronuncia n. 78 del 1984, ad esaltarne ancora una volta il contenuto, estendendola anche all'interpretazione delle norme costituzionali.

_

⁶⁸ M. MIDIRI, in op. cit., p. 64

⁶⁹ *Ivi*, p. 81

Ulteriore garanzia di autonomia del Parlamento è secondo quanto previsto dall'articolo 66, la verifica della legittimità dei titoli di ammissione dei propri componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità, nonché 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. La portata di tale riserva ancora non è stata chiarita del tutto, infatti secondo l'orientamento della Corte di Cassazione, alle Camere sarebbe da ricondurre in via esclusiva anche il contenzioso preelettorale, fornendo quindi una lettura estensiva dell'autodichia prevista all'articolo 66 della Costituzione; secondo, invece, l'orientamento delle Giunte delle Camere, la loro competenza può estendersi soltanto ai fini del giudizio sulla corretta composizione di ciascuna Camera⁷⁰. Nonostante sia pacifico il fondamento dell'autodichia sui titoli di ammissione dei componenti del Parlamento, spetta alla Corte Costituzionale tracciare ancora una volta il confine di tale potere.

Oltre gli istituti posti a garanzia dell'autonomia delle Camere nel loro complesso, in Costituzione, trovano il loro fondamento espresso anche le garanzie di autonomia dei singoli membri delle Camere, le quali sono necessarie per garantire l'autonomia politica dell'organo intero. Tali immunità non costituiscono un privilegio dei singoli parlamentari, ma devono essere intese come situazioni giuridiche individuali, tutelate per assicurare l'indipendenza degli organi parlamentari⁷¹, la quale potrebbe essere compromessa da iniziative giudiziarie strumentali in grado di riflettersi negativamente sulla libera formazione della volontà parlamentare⁷². Tra queste immunità, segnaliamo subito l'insindacabilità per le opinioni ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, così come sancito all'articolo 68, primo comma, Costituzione. Tale immunità è una garanzia sostanziale che immunizza i parlamentari da eventuali responsabilità giuridiche derivanti dalle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. Essa è stata faticosamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alle garanzie dell'organo, stabilendone i confini. A tal proposito va richiamata la sentenza n. 289 del 1988 e le due sentenze gemelle nn. 10 e 11 del 2000. Fino al 1993, quando era vigente l'autorizzazione a procedere, le Camere con il diniego di tale autorizzazione, coprivano qualsiasi manifestazione di opinione. Si parlava a tal proposito di "insindacabilità indiretta" ⁷³. La

_

⁷⁰ G. RIVOSECCHI, in op. cit., p. 427

⁷¹ L.GIANNITI, N.LUPO, Corso di diritto parlamentare, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 70

⁷² M.MIDIRI, in op. cit., p. 6

⁷³ *Ivi*, p. 75

scomparsa, dell'autorizzazione a procedere, ha comportato un'interpretazione sempre più estensiva dell'insindacabilità, bloccando di conseguenza qualsiasi iniziativa giudiziaria. Solo grazie all'intervento delle pronunce della Corte Costituzionale sono stati stabiliti quali fossero i confini di tale immunità, riconducendole faticosamente prima ai comportamenti strumentali all'esercizio delle attribuzioni parlamentari⁷⁴, e poi successivamente rimarcando che non basta che vi sia un occasionale collegamento tra il comportamento contestato al parlamentare in giudizio e lo svolgimento delle sue prerogative, ma è necessario un "nesso funzionale": ossia una sostanziale identità tra le espressioni contestate dal giudice al parlamentare e la sua attività parlamentare (sentenze nn. 10 e 11 del 2000)⁷⁵. Dopo le due sentenze gemelle, il legislatore con la legge n. 140 del 2003, è successivamente intervenuto per definire l'ambito applicativo in base ai confini dettati dalla Corte. Vediamo quindi come, anche in questo caso, la tensione tra il potere giudiziario, volenteroso di applicare la legge in maniera imparziale, e le Camere, postesi a difesa dei necessari strumenti di libertà nell'esercizio delle proprie attività, è stata arduamente risolta attraverso svariati interventi dell'arbitro di questo scontro: la Corte Costituzionale.

Si deve, poi, richiamare la cosiddetta inviolabilità, stabilita al secondo comma dell'articolo 68. Questa originariamente era configurata come "condizione di procedibilità", poi successivamente è stata trasformata, dalla legge costituzionale n. 3 del 1993, in garanzia che si risolve in autorizzazione al compimento dei singoli atti processuali. Ciò vuol dire che l'autorizzazione delle Camere per le indagini e per l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei parlamentari è stata cancellata, ed essa è necessaria solo per arrestare il parlamentare (salvo i casi in cui si tratta di eseguire una condanna definitiva) e per compiere alcuni atti invasivi della sfera della libertà personale dei parlamentari, come. ad esempio, perquisizioni domiciliari e personali, fermo, misure cautelari coercitive o interdittive ed, a partire dal 1993, anche per il sequestro della corrispondenza e ogni altra forma di intercettazione di conversazione o comunicazione ⁷⁶. Proprio il tema delle autorizzazioni per l'impiego delle intercettazioni telefoniche è stato

Proprio il tema delle autorizzazioni per l'impiego delle intercettazioni telefoniche è stato uno dei più complessi in materia, più volte oggetto delle pronunce della Corte Costituzionale. La Corte, cercando di trovare un delicato bilanciamento tra poteri, ha chiarito con la sentenza n. 390 del 2007, che l'utilizzo delle intercettazioni, sia dirette

_

⁷⁴ Corte Costituzionale, sentenza n. 289 del 1998

⁷⁵ L.GIANNITI, N.LUPO, in op.cit., p. 77

⁷⁶ *Ivi*, p. 81

che indirette, contro il parlamentare, richiedono l'autorizzazione da parte della Camera. La Corte ha cercato di evitare quindi possibili condizionamenti e pressioni sull'attività dei parlamentari. Tuttavia, ha censurato la previsione sancita all'articolo 6 della legge n. 140 del 2003, la quale prevedeva la necessità di un'autorizzazione parlamentare anche per l'utilizzo delle intercettazioni indirette nei confronti di terzi in contatto con un parlamentare. Tale previsione infatti finiva con offrire uno "scudo" processuale, nel caso di diniego dell'autorizzazione da parte delle Camere, a chi parlamentare non era 77. Infine, come ulteriore strumento di garanzia a tutela dell'indipendenza dei membri delle Camere, troviamo l'indennità stabilità con legge alla stregua dell'articolo 69 della Costituzione. L'indennità integra le garanzie di autonomia del singolo parlamentare e, di conseguenza, quelle dell'organo nel suo complesso, permettendo, inoltre, l'accesso al mandato parlamentare anche a chi non avrebbe la possibilità di dedicarsi a tale attività.

Che tali guarentigie siano da considerarsi come strumenti di tutela sul dell'organo nel suo complesso è ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, che, nelle sentenze 375 del 1997 e 35 del 1999, ha precluso la costituzione del parlamentare nei giudizi per conflitto tra poteri sollevati dalle autorità giudiziarie contro la Camera, in relazione alle delibere sull'insindacabilità. La Corte Costituzionale, come detto in precedenza, ha riconosciuto anche garanzie costituzionali implicite delle Camere, in particolare con riguardo all'*autonomia contabile* e l'*autodichia*, che sarà analizzata nel successivo paragrafo.

L'autonomia contabile degli organi costituzionali e la conseguente deroga alla giurisdizione contabile della Corte dei Conti vengono sancite nella sentenza n. 129 del 1981. La Corte premette che l'articolo 100 della Costituzione e il T.U. del 12 luglio 1934, 1214, dettano il fondamento della funzione di controllo esercitata dalla Corte dei Conti. Il suo compito è quello di assicurare il rispetto delle leggi nell'azione del governo e dei rami della pubblica amministrazione che dipendono da esso. La Corte continua affermando che sono esenti da questo controllo "le attività di quegli organi, come il Capo dello Stato, il Parlamento e questa Corte, la cui posizione, ai vertici dell'ordinamento costituzionale, è di assoluta indipendenza"⁷⁸. Di conseguenza la Corte afferma "che gli organi costituzionali non sono in alcun modo sottoposti al controllo e alla giurisdizione contabile", in tal senso la Corte richiama alcuni dei suoi precedenti, come la motivazione delle sentenze n. 143 del 1968 nella quale sancì che "un riscontro esterno delle spese necessarie al funzionamento comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni

_

⁷⁷ *Ivi*, p. 85

⁷⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 129 del 1981

politiche, legislative e di garanzie costituzionali attribuite all'organo parlamentare", nonché la sentenza n. 110 del 1970, in cui affermò che deroghe ai principi costituzionali sull'organizzazione e l'esercizio della giurisdizione, sono ammissibili " soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e reciproca parità⁷⁹. Sulla base di questo orientamento, la Corte ha osservato che "la disciplina dettata della norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi degli organi costituzionali, non è compiuta, ed infatti si sarebbero affermati principi non scritti, consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi". La Corte ha così espressamente riconosciuto l'esistenza di una consuetudine costituzionale a fondamento dell'autonomia contabile degli organi costituzionali⁸⁰. In questa prospettiva, la Corte Costituzionale con la sua decisione, esclude i tesorieri degli organi costituzionali dal controllo della Corte dei Conti, ancora una volta in base alla particolare posizione riconosciuta alle Camere dall'ordinamento costituzionale e con la valorizzazione dei principi di autonomia e indipendenza⁸¹. Se, invece, la Corte avesse fornito un'interpretazione opposta, permettendo alla magistratura contabile di esercitare un giudizio di conto sui tesorieri degli organi costituzionali, la Corte dei Conti avrebbe visto dilatata la propria posizione istituzionale, assumendo una posizione di supremazia nel momento del controllo rispetto agli atri organi costituzionali, a differenza del ruolo puramente ausiliare attribuitogli dalla Costituzione⁸².

Stando quindi a quanto affermato dalla Corte Costituzionale, vediamo come addirittura l'applicazione degli articoli 100 e 103 della Costituzione incontra limiti specifici, tra i quali il più evidente è la consuetudine costituzionale a presidio, ancora una volta, dell'autonomia organizzativa e contabile delle Camere e della Presidenza della Repubblica⁸³.

2.3 L'autodichia come espressione dell'indipendenza delle Camere

=

⁷⁹ Corte Costituzionale sentenza, n. 110 del 1970

⁸⁰ L. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2011, p. 1297

⁸¹ G. RIVOSECCHI, in op. cit., p. 260

⁸² G. LOMBARDI, in op. cit. p. 1287

⁸³ G. RIVOSECCHI, in op cit., p. 429

Con la sentenza n. 262 del 2017, la Corte Costituzionale torna a pronunciarsi su di una ulteriore garanzia implicita di autonomia delle Camere, ossia la giustizia domestica. La Corte, a distanza di tre anni, riprende l'esame della controversa questione dell'autodichia degli organi costituzionali e lo fa nella sede naturale da lei individuata, il conflitto tra poteri, così come affermato nella sentenza 120 del 2014. Con la sentenza in commento, la Corte consolida una delle più significative declinazioni dell'autonomia costituzionale, fornendo importanti chiarimenti in merito alla conciliazione tra autonomia e autodichia degli organi costituzionali. La pronuncia può considerarsi il prosieguo della predetta sentenza n. 120 del 2014, la quale come è stato scritto da numerosi autori⁸⁴, sembrava muoversi tra continuità e discontinuità. La Corte, in quella occasione, nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale, che aveva ad oggetto l'articolo 12 del Regolamento del Senato, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale per la quale i regolamenti non sono atti aventi forza di legge, aveva, seppur in termini molto aperti, indicato il conflitto tra poteri come una possibile via per affrontare la questione dell'autodichia e un possibile sindacato indiretto qualora le norme regolamentari fossero state in contrasto con i precetti costituzionali.

La Corte infatti afferma che "anche norme non sindacabili, potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, dall'altra parte, deve sempre ritenersi soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità". Muovendo dal postulato che l'indipendenza delle Camere non può compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili, la Corte superava pur in maniera indiretta il dogma dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, indicando nel conflitto fra poteri dello

⁸⁴ R. DICKMANN, Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?, in federalismi.it, 2014, S.GATTAMELATA, Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione?, in Amministrativamente.it, 2014; M.MANETTI, La corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere ben oltre i regolamenti e l'autodichia), in Rivista AIC, 2014; P. PASSAGLIA, Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti, in Giurisprudenza Costituzionale, 2014; G.A. FERRO; Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU), in Rivista AIC, 2015; M. MIDIRI, L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare, in Rivista AIC, 2014; 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, Camera dei Deputati, Roma, 2013; R. IBRIDO, "In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in Rivista AIC, 2014; E. GRIGLIO, Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. 120/2014 della Corte costituzionale, in Osservatorio sulle fonti, 2015; G. RIVOSECCHI, La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustiziabilità del regolamento parlamentare per conflitto di attribuzioni, in Corte costituzionale e processi di decisione politica, a cura di V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO, Giappichelli, Torino, 2005

Stato, la sede nella quale sarebbe stato possibile accertare l'eventuale incompetenza assoluta di tali fonti di autonomia⁸⁵. Il merito della Corte Costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014 e nella sentenza 262 del 2017, come vedremo tra poco, è quello di aver preteso che le singole espressioni di autonomia delle Camere siano sempre e comunque conformi al principio di legalità, come "grande regola dello Stato di diritto", e, in omaggio a tale principio, gli atti delle Camere e degli altri organi costituzionali possono essere sempre sindacati, tramite il conflitto tra poteri dinanzi la Corte Costituzionale⁸⁶.

Venendo ora alla sentenza n. 262 del 2017, la questione sottoposta alla Corte Costituzionale attiene al fondamento ed alla definizione dei poteri di autodichia degli organi costituzionali. Come sostenuto da Guido Rivosecchi⁸⁷, la *ratio decidendi* della Corte non è dissimile da quella usata nella sentenza n. 129 del 1981, sia per lo schema di definizione del giudizio e sia per gli argomenti utilizzati. Infatti, in quella occasione la Corte sancì un fondamento costituzionale implicito dell'autonomia contabile delle Camere, così nuovamente la Corte si pronuncia in merito all'autodichia. Il ragionamento della Corte Costituzionale prende le mosse, come fatto anche in questa trattazione, dalla ricostruzione della *ratio* istitutiva dell'autonomia normativa degli organi costituzionali e dei confini entro i quali può legittimamente applicarsi. Come visto in precedenza, l'autonomia normativa consente alla Camere il libero esercizio delle proprie prerogative, tale potestà normativa attiene quindi alla loro organizzazione interna, inclusi gli apparati amministrativi serventi. Di conseguenza, la potestà normativa attira nella sua sfera di competenza anche le modalità con le quali viene scelto il personale.

Fatta tale premessa, la Corte chiarisce che l'autodichia rappresenta il riflesso di quella spiccata autonomia degli organi costituzionali, essa viene quindi ricondotta all'autonomia normativa, costituendo il momento applicativo delle norme stesse, quindi un vero e proprio svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente. L'autodichia sarebbe l'autonomia applicativa di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente, il "razionale completamento dell'autonomia organizzativa delle Camere, che sottrae i propri apparati serventi da ingerenze esterne". Secondo quanto affermato dalla Corte, l'autonomia normativa degli organi costituzionali non si esaurisce nella normazione, ma coerentemente e necessariamente comprende il momento

⁸⁵ Cfr. M. MANETTI, La corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia), in Rivista AIC, 2014

⁸⁶ R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere*?, in federalismi.it, 2014, p.

⁸⁷ G. RIVOSECCHI, Il Parlamento nei conflitti di attribuzione, Cedam, Padova, 2003, p. 294

applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti le concrete misure atte ad assicurarne l'osservanza. 88 Infine, con la sentenza n. 262 del 2017, la Corte risolve il nodo della sentenza n. 120 del 2014, cd. "questione controversa", riguardante i confini dell'autodichia. La questione viene risolta rinvenendo nel fondamento della potestas iudicandi anche il suo confine⁸⁹ e ciò vuol dire che l'autodichia è legittima solo quando esercitata nei confronti dei propri dipendenti. Per comprenderne il motivo è necessario ricostruire, ancora una volta, il ragionamento della Corte Costituzionale. Secondo la Corte, l'autonomia costituzionale copre sia la garanzia del libero esercizio delle funzioni costituzionali, di cui è titolare l'organo, sia l'organizzazione interna di esso. Viene così legittimata la produzione di norme giuridiche interne, necessarie a regolare l'organizzazione e il funzionamento degli apparati serventi, i quali "consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente alle proprie funzioni costituzionali". La Corte chiarisce che è questo il fondamento e il confine dell'autonomia costituzionale: lo svolgimento delle funzioni costituzionali primarie. Oltre tale limite l'autonomia costituzionale non può esprimersi, essa non consente ai suddetti organi di ricorrere alla propria potestà normativa anche per disciplinare i rapporti giuridici con soggetti terzi. Tale ragionamento quindi ci porta ad affermare che la giurisdizione domestica, in quanto momento applicativo dell'autonomia costituzionale, è legittima solo quando esercitata a presidio dell'autonomia degli organi costituzionali, quindi a condizione che valga solo per i dipendenti. Ciò comporta che le controversie relative ad appalti e forniture di servizi a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali, "pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune"91.

In conclusione, in questo paragrafo, abbiamo risolto il primo dei due problemi precedentemente illustrati nel primo capitolo, ossia quello relativo al fondamento della giustizia domestica. Come già sottolineato precedentemente, il giustificativo della giustizia domestica non va ricercato esplicitamente all'interno della Costituzione e, forse, neanche più di tanto implicitamente. Bisogna accettare che il fondamento ed il confine

⁸⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 262 del 2017

⁸⁹ G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi",* in Quaderni costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 3-4.

⁹⁰ Corte Costituzionale, sentenza n. 262 del 2017

⁹¹ Ibidem

dell'autodichia, in quanto momento applicativo dell'autonomia normativa degli organi costituzionali, sia da rintracciare esclusivamente in quel tema molto più grande che è l'autonomia costituzionale, necessaria per garantire l'esercizio delle proprie funzioni primarie. Tale confine non va indebitamente allargato, in quanto tale autonomia non deve tramutarsi ingiustificatamente in un privilegio, ma deve assistere il libero funzionamento di tali organi nell'esercizio delle funzioni costituzionali. A parere del sottoscritto la sentenza n. 262 del 2017 ha certamente avuto il merito di affermare nuovamente il fondamento della giustizia domestica, di delineare con precisione un confine di tale prerogativa, ma allo stesso tempo, come vedremo nel terzo capitolo, non ha sciolto un nodo importante circa la natura reale degli organi di autodichia.

2.4 La Corte costituzionale come giudice dell'autonomia parlamentare

Gli istituti dell'autonomia parlamentare, sia quelli posti a tutela del Parlamento nel suo complesso sia quelli posti a tutela dei singoli membri di esso, affrontati nei precedenti paragrafi, sono riconducibili all'ambito generale del principio di non interferenza della magistratura. Dall'affermazione di tale principio nasce, evidentemente, un problema di garanzia di quei diritti costituzionalmente garantiti che vengono sottratti alla tutela dei giudici. A tal fine la Corte Costituzionale si arroga l'arduo compito di verificare se l'esercizio delle prerogative dell'organo costituzionale o dei suoi singoli membri siano lesive di diritti garantiti dall'ordinamento. Se è vero che nelle situazioni in cui le garanzie di autonomia e indipendenza attengono esclusivamente al piano organizzativo e funzionale dell'organo, la Corte Costituzionale limita notevolmente il proprio sindacato, valorizzando a pieno il principio dell'autonomia regolamentare, è pur vero che il sindacato della Corte deve essere necessariamente più penetrante, nei casi in cui vi sia interferenza tra l'autonomia costituzionale delle Camere ed il principio di legalitàgiurisdizione. In queste fattispecie, la Corte è chiamata a verificare che le garanzie di autonomia non comportino lesioni dei diritti fondamentali di terzi. Possiamo qui nuovamente ricordare le necessarie pronunce della Corte Costituzionale in tema di insindacabilità per le opinioni e i voti dei membri delle Camere, che hanno portato la Corte a sviluppare il principio del già citato nesso funzionale, nelle sentenze numero 10 e 11 del 2000. Per quanto riguarda il tema centrale della presente trattazione, ossia l'autodichia, essa costituisce certamente il caso più complesso e controverso del confronto tra autonomia e giurisdizione. Con la sua ultima pronuncia (sentenza n. 262 del

2017), la Corte certamente ha realizzato un bilanciamento per quanto riguarda la tutela dei terzi, fissando il confine dell'autodichia non oltre la potestà normativa delle Camere, la quale si esaurisce nell'esercizio delle funzioni primarie. La Corte, quindi, attraverso il conflitto tra poteri, ha il compito di rendere effettivo il limite da lei stessa individuato. Tuttavia, il meccanismo individuato dalla Corte non è esente da critiche in quanto porta con sé un rischio: equiparare la protezione dei diritti alla protezione dei poteri. In altre parole, nel caso in cui si verifichi la violazione di un diritto fondamentale, ad opera di una norma regolamentare, la tutela del singolo danneggiato sarà destinata a rimanere sullo sfondo, non sarà la protagonista del processo dinanzi alla Corte Costituzionale, in quanto è necessario che l'autorità giudiziaria presenti la questione sotto forma di conflitto di poteri. "La protezione dell'interesse soggettivo delle parti si riverbera nella protezione dell'interesse oggettivo a rispetto della mappa dei poteri stabiliti dalla Costituzione"92. Infatti, il conflitto non è ammissibile come ulteriore grado di giustizia, per ottenere quindi una nuova pronuncia sul merito, in quanto tale strumento è funzionale a regolare i confini dei poteri in conflitto. Per tutelare realmente eventuali lesioni, a parere del sottoscritto, e sarà questa la tesi che si porterà avanti, sarebbe stato opportuno che la Corte Costituzionale avesse qualificato gli organi giudicanti interni come giudici speciali. Come la stessa Corte ha affermato, i giudici domestici ormai garantiscono le stesse tutele dei giudici ordinari e la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti avviene secondo moduli procedimentali di carattere giurisdizionale, inoltre, il carattere "oggettivamente giurisdizionale", che la Corte riconosce a tali organi (sentenza n. 262 del 2017), implicherebbe la legittimazione di questi ultimi a sollevare la questione di legittimità costituzionale. Fatta tale premessa, classificare i giudici domestici come giudici speciali avrebbe portato a ritenere: l'autodichia necessaria, perché momento applicativo dell'autonomia normativa delle Camere; i progressi compiuti in tema di indipendenza e imparzialità dagli organi giudicanti interni finalmente maturi, tanto che questi avrebbero potuto essere equiparati a dei giudici veri e propri. La conseguenza di includere i giudici domestici nell'alveo dei giudici speciali avrebbe aggiunto la possibilità di esperire il ricorso per Cassazione, alla stregua dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione, nonché la riduzione dell'autonomia delle Camere, in nome di un principio più grande, la "grande regola dello Stato di diritto".

⁹² G. ZAGREBELSKY e B. MARCENÒ, Giustizia costituzionale, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 424

CAPITOLO III

LA RICONDUCIBILITÀ DELL'AUTODICHIA ALL'AREA DELLA GIURISDIZIONE

SOMMARIO: 3.1 Il concetto di giurisdizione – 3.2 L'autodichia nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo ed il passaggio alla visione funzionale dell'istituto – 3.3 Violazione della riserva di legge in materia di giurisdizione? – 3.4 La commissione giurisdizionale per il personale come giurisdizione – 3.5 Le sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 della Corte costituzionale: la non convincente esclusione degli organi di autodichia dal novero dei giudici speciali

3.1 Il concetto di giurisdizione

La verifica della riconducibilità dell'autodichia all'area della giurisdizione presuppone la ricerca di una definizione di quest'ultima. Le difficoltà, nel tentativo di fornire una nozione di "giurisdizione", scaturiscono o, quanto meno, sono accentuate dalla mancanza di una definizione legislativa del fenomeno stesso, il che ha condotto alla formulazione di molteplici teorie al riguardo. La dottrina giuridica si è da sempre posta il problema di raggiungere una descrizione, il più possibile approssimata alla realtà, di ciò che i giudici effettivamente fanno. Secondo la concezione classica della separazione dei poteri, il giudice non era altro che un pedissequo "applicatore" della legge, un soggetto privo di potere reale, in quanto legato alla semplice imposizione della norma giuridica. ⁹³ Tale visione dei giudici, prendeva le mosse dalle fondamenta teoriche dettate da Montesquieu sul mito dell'assoluta oggettività della legge. In tale prospettiva, per garantire sia la

93 G. SILVESTRI, Giustizia e giudici nel sistema costituzionale, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 10-11

supremazia della legge e sia la sua applicazione imparziale, i giudici dovevano essere "la bocca che pronuncia le parole della legge, degli essere esanimati che non ne possono moderare né la forza né la rigidezza"⁹⁴. La "nullità" del giudice, implicava di conseguenza la sua completa neutralizzazione politica, necessaria al fine di applicare una legge, nella sua accezione di frutto della deliberazione di una maggioranza politica. È così che la neutralizzazione del giudice poteva rappresentare il vero punto di forza dell'autorità giudiziaria.

Ben presto, si avvertì la necessità insopprimibile di interpretare le disposizioni normative e si cominciò a percorrere una strada alternativa a quella delineata dal modello Montesquiano, fino a quando, come avviene negli ordinamenti contemporanei, non è divenuto più possibile parlare di separazione delle funzioni e questo non perché fosse venuta meno la separazione dei poteri, che anzi continua a salvaguardare il carattere democratico di un ordinamento, ma perché le tre funzioni primarie dello Stato sono state variamente distribuite tra i diversi organi. Oggi la dottrina è divisa in due tendenze per giungere alla qualificazione di un'attività come giurisdizionale: una parte di essa sostiene la tesi oggettiva, un'altra la tesi soggettiva. Seguendo la prima corrente è necessario individuare gli elementi sintomatici della giurisdizione, i quali, una volta riscontrati, permettono di classificare l'attività come giurisdizionale. Il primo dei tre elementi presi in considerazione è il principio del contradditorio. Possiamo, a tal fine, richiamare norme fondamentali che sanciscono questo principio: l'art. 11 della Costituzione, il quale afferma che il giusto processo si svolge in contraddittorio tra le parti; la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo che afferma che ognuno ha il diritto di far valere la propria opinione durante un processo. Non c'è dubbio che sia caratteristica, necessaria ed intrinseca al processo giurisdizionale, l'obbligo di sentire tutte le parti coinvolte. Ne è controprova il fatto che, davanti alla Corte Costituzionale, in sede di conflitti di attribuzione, non sempre è garantito il contraddittorio e la spiegazione di ciò si ritrova proprio nel fatto che, in questi casi, la Corte è un organo politico e non giurisdizionale. Il secondo elemento è il principio della domanda (o iniziativa di parte), secondo il quale solo se la parte agisce, il giudice può pronunciarsi. Come si avrà modo di osservare nell'ultimo paragrafo del capitolo, gli esposti primi due principi della tesi oggettiva sono riscontrabili anche nei

⁹⁴ Cfr. MONTESQUIEU (Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et Montesquieu), Lo spirito delle leggi, a cura di S. COTTA, Giappichelli, Torino, 1973

procedimenti degli organi di giustizia domestica. 95 Infine, il terzo principio è quello del giudicato: solo le pronunce del giudice sono idonee a passare in cosa giudicata, tale caratteristica non si riscontra negli atti della P.A. Da un punto di vista formale, è passata in giudicato la sentenza non più impugnabile con gli ordinari mezzi di impugnazione (mezzo di controllo ed ogni sentenza vi deve poter essere soggetta). L'art. 324 c.p.c. esprime l'attitudine di ogni sentenza a divenire immutabile, irretrattabile e definitiva ogni volta che essa non è più impugnabile con gli ordinari mezzi di impugnazione, dal momento che questi non sono stati esperiti quando se ne aveva la possibilità. La tesi che collega la funzione giurisdizionale al giudicato, come suo carattere speciale e peculiare, appare ragionevole, ma, ammettendola, si finirebbe per sottrarre alla giurisdizione una rilevantissima serie di provvedimenti che non hanno efficacia di giudicato: come, ad esempio, i provvedimenti emessi durante il processo di esecuzione forzata, i provvedimenti cautelari ed i provvedimenti in camera di consiglio. Giungiamo pertanto alla conclusione che associare la giurisdizione al giudicato vorrebbe dire eliminare dal conteso dei provvedimenti giurisdizionali alcuni importanti provvedimenti per il fatto che non sono idonei a formare giudicato. La stretta correlazione tra giudicato e giurisdizione, inoltre, sembra aver perso attualità sotto il vigore delle legislazioni speciali che, nel prevedere nuove forme di giurisdizione contenziosa, non sempre hanno contemplato l'idea del giudicato sostanziale. Infatti, bisogna sottolineare come il giudicato sia un concetto sempre più debole per il contesto comunitario e internazionale nel quale il nostro ordinamento è inserito.

Come dicevamo, altra parte della dottrina sostiene una tesi soggettiva: dal momento che il legislatore attribuisce al giudice un determinato potere, tale attività diviene giurisdizionale. È opportuno precisare che ci sono casi in cui l'attività giurisdizionale è costituzionalmente imposta, cioè quando si tratta di tutelare interessi legittimi e diritti soggettivi (ex art. 24 Cost.) e, in questi casi, il legislatore non è libero di attribuire ad altri il potere di decidere, se non ai giudici. Esistono poi casi in cui il legislatore può attribuire l'attività a giudici o a organi dell'amministrazione. Qui giova mettere in risalto che la cultura contemporanea delle democrazie occidentali vede nel giudice, e quindi nella giurisdizione, un soggetto che, posto tra due parti in lite, ascoltate le ragioni di una e dall'altra, emana una decisione (sentenza) non inficiata da alcun interesse proprio, ma

⁹⁵ Nel paragrafo 3.4 "La Commissione giurisdizionale per il personale come giurisdizione" sulla base della giurisprudenza della Corte Costituzionale sarà ricostruita la natura di giudici a tutti gli effetti della Commissione giurisdizionale per il personale.

guidata dall'applicazione delle norme al caso concreto. 96 A ben vedere, l'attenzione non si focalizza tanto sull'attività in sé e per sé, ma sulla posizione reciproca dei soggetti, quali parti in contrasto e giudice terzo. In questa prospettiva la funzione giurisdizionale sembra essere un riflesso oggettivo della posizione di indipendenza garantita ai giudici, per scelta suprema della costituzione o politica del legislatore. Tale conclusione dimostra come i confini "naturali" della funzione giurisdizionale andranno sempre valutati alla luce del sistema concreto delle attribuzioni, le quali sono frutto di sedimentazioni storiche e di scelte politiche e non deducibili da un modello funzionale astratto oggi improponibile, ammesso che mai sia esistito.

3.2 L'autodichia nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo ed il passaggio alla visione funzionale dell'istituto

La nota pronuncia del 28 aprile 2009, con cui è stato deciso il ricorso proposto da Savino e altri – sentenza che sarà oggetto di una disamina specifica nel IV capitolo – viene analizzata in questo paragrafo per due ragioni: quanto alla prima, la Corte di Strasburgo si è dovuta pronunciare sulla questione della "costituzione per legge" dei tribunali, e quindi risponde alla domanda se i regolamenti parlamentari possano essere ritenuti "legge" ai sensi della Convenzione EDU. La Corte rammenta che "in virtù dell'art. 6, comma 1 della Convenzione EDU: un 'tribunale' deve essere sempre 'costituito per legge' [...]. Dove, l'espressione 'costituito per legge', riguarda non solo la base giuridica dell'esistenza stessa del tribunale, ma anche la composizione dell'organo"98. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, l'espressione "ha lo scopo di evitare che l'organizzazione dell'ordinamento giudiziario sia lasciata alla discrezione dell'Esecutivo"99. In tal senso, l'organo parlamentare italiano, seppur costituito e disciplinato dalla fonte regolamentare, soddisfa il requisito, in quanto "l'autonomia normativa del Parlamento italiano persegue il fine di preservare il potere legislativo da ogni ingerenza esterna, ivi compreso da parte dell'esecutivo". 100 Tale passaggio della Corte sarà ripreso nel successivo paragrafo, quando ragioneremo sull'art 108 e

⁹⁶ G. SILVESTRI, in op. cit., p. 21

⁹⁷ Ibidem

⁹⁸ Corte EDU, sentenza. n. 14 del 2009

⁹⁹ Ibidem

 $^{^{100}}Ibidem$

sull'espressione "La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali".

Quanto alla seconda ragione, è di fondamentale importanza la sentenza n. 14 del 28 aprile 2009, perché la Corte EDU con la sua pronuncia ha sostenuto l'applicabilità delle norme della Convenzione anche ad organi di giurisdizionali di tipo non classico e che di conseguenza non è possibile fornire una definizione onnicomprensiva ed esaustiva di "tribunale". La Corte ha infatti affermato, 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), occorrendo piuttosto che si tratti di un organo capace di «riformulare completamente, in fatto e in diritto, la decisione emessa da un'autorità amministrativa... nonché di emettere una decisione obbligatoria, che non può essere modificata da un'autorità non giudiziaria a discapito di una parte». Gli organismi di giurisdizione interna della Camera possiedono tali caratteristiche. Pertanto, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sembra accogliere una definizione funzionale di 'giurisdizione', secondo cui si definisce "tribunale" quell'ufficio preposto a dirimere controversie. La decisione della Corte di Strasburgo conferma quindi la legittimità dell'istituto dell'autodichia ed inoltre ne rafforza la portata. Tale rafforzamento risulta dall'equiparazione degli organi giudicanti "non classici" a quelli tecnicamente giurisdizionali, agli effetti dei parametri dettati dagli artt. 6 e 13 CEDU, che la Corte di Strasburgo ha ritenuto applicabili al sistema giudiziario interno della Camera. Infatti, gli artt. 6 e 13 CEDU sono norme, precipuamente dettate in materia di giurisdizione, che tutti gli uffici giudiziari sono tenuti ad applicare, indipendentemente dal tipo di giurisdizione esercitata ed il fatto che la giurisprudenza EDU ne estenda l'ambito di applicazione a soggetti giudicanti non appartenenti all'ordinamento giudiziario, fa sorgere l'ipotesi circa la possibilità che anche tali organi interni possiedano natura giurisdizionale.

3.3 Violazione della riserva di legge in materia di giurisdizione?

Un ostacolo alla riconducibilità dell'autodichia all'area della giurisdizione potrebbe risiedere nella particolare natura giuridica delle norme regolamentari degli organi costituzionali (in cui si rinviene la fonte della maggior parte delle forme di autodichia). L'ostacolo è rappresentato nella riserva di legge in materia di norme processuali prevista dalla Costituzione agli artt. 108 e 117, primo comma, lettera l, così come modificato dalla

legge costituzionale n. 3 del 2001. Quindi, se l'art. 108 Cost. statuisce che le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura siano stabilite con legge, tale riserva risulterebbe vanificata ove il processo venisse regolato da norme secondarie.

Prima di continuare il procedimento di verifica sulla riconducibilità o meno degli organi di giustizia domestica all'area della giurisdizione è necessario concentrare la trattazione sul rango dei regolamenti parlamentari e la loro relativa collocazione nella gerarchica delle fonti del diritto, ai fini di verificarne l'eventuale equiparazione alla legge. I regolamenti parlamentari sono fonti necessarie dell'ordinamento giuridico, in quanto la loro mancanza determinerebbe la paralisi degli organi legislativi. Quindi, nonostante il fatto che il nomen juris di "regolamento" si riferisca generalmente a fonti secondarie o terziarie a contenuto amministrativo, il regolamento parlamentare costituisce lo strumento tecnico imprescindibile, attraverso cui il collegio parlamentare decide sulle regole per adottare le decisioni. Quanto detto trova conferma dell'autorevole dottrina del Crisafulli: "Si continui pure, dunque, in omaggio alla tradizione, a chiamarli regolamenti, ma purché sia ben chiaro che si tratta di regolamenti subordinati soltanto alle norme di rango costituzionale e dotati di una sfera materiale esclusiva [...]. Essi, nel quadro di un sistema delle fonti del diritto articolato in base ai criteri di gerarchia e di competenza, appaiono abilitati dalla Costituzione a sostituirsi, nella disciplina di determinate materie ad esse riservate, alla stessa legge formale"101. I regolamenti, pertanto, svolgono un ruolo di completamento e di sviluppo delle norme costituzionali sul Parlamento.

Anche il comune appellativo "interna corporis", può rivelarsi fuorviante e deve essere abbondonato, ai finni della ricostruzione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari. Infatti si tratta di norme "esterne", ossia costituenti fonti dell'ordinamento giuridico generale. Tale natura esterna viene ulteriormente confermata dall'obbligo di pubblicazione del regolamento parlamentare e delle sue eventuali modifiche nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Ulteriore sostegno alla tesi che qui si vuole portare avanti, quella della mancata violazione della riserva di legge prevista dall'articolo 108, secondo comma, Costituzione, è data dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare con la già richiamata sentenza n. 14 del 2009. È opportuno quindi riprendere il passaggio in cui la Corte di Strasburgo fa riferimento ai regolamenti parlamentari come "leggi" ai sensi della Convenzione EDU. I ricorrenti sostenevano, infatti, che gli organi di giustizia domestica interni alla Camera dei Deputati fossero istituiti da una norma di

¹⁰¹ V. CRISAFULLI, Lezioni di diritto costituzionale, II, Cedam, Padova, 1993, p. 160

rango secondario, ossia il Regolamento per la tutela giurisdizionale del personale della Camera dei deputati. Essi sottolineavano che a differenza del Regolamento *maiores* della Camera dei deputati, la cui approvazione a maggioranza assoluta dei suoi membri è espressamente prevista dalla Costituzione alla stregua dell'articolo 64, il regolamento minore, approvato dall'Ufficio di Presidenza, non potesse essere considerato una fonte di diritto primario e fosse di conseguenza inadeguato a disciplinare il funzionamento di un tribunale. La Corte ha, in primo luogo, affermato che il principio per cui il giudice deve essere costituito per legge è necessario al fine di sottrarre l'organizzazione e il funzionamento del potere giurisdizionale dalla possibile discrezionalità del potere esecutivo. Tuttavia, nell'esaminare la natura giuridica del Regolamento parlamentare, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione della Convenzione, in quanto sia il Regolamento generale, che i regolamenti minori, sono espressione dell'autonomia normativa concessa alle Camere direttamente dal dettato costituzionale italiano. La conseguenza è che ogni regolamento della Camera dei Deputati trova il suo fondamento normativo in Costituzione e si sottrae al controllo da parte degli altri poteri dello Stato. ¹⁰²

L'art 108 della Costituzione impone alla "legge" di garantire l'indipendenza delle giurisdizioni. Il concetto di "legge" così come declinato dalla Corte di Strasburgo, non esclude la possibilità che sia il regolamento a garantire tale indipendenza, in questo caso quindi il termine "legge" è utilizzato come significato di fonte primaria, quale sono i regolamenti parlamentari. Non essendo messa in discussione dalla Corte di Strasburgo la natura giurisdizionale degli organi di autodichia ed essendo quest'ultimi disciplinati da una normativa di rango primario, sembrerebbe possibile attribuire agli organi giurisdizionali di Camera e Senato la qualifica di giudici speciali, cosa che si intende portare avanti nel corso della trattazione. Alcune obiezioni certamente potrebbero essere mosse da chi autorevolmente sostiene che, il concetto di "riserva di legge" coincida con quello di "riserva di fonte sindacabile dalla Corte Costituzionale" 103. Tali affermazioni sono più che condivisibili, occorre quindi rammentare ciò che la Corte Costituzionale ha sancito nella sentenza n. 120 del 2014. Secondo la Corte "se tuttavia, adesso come allora, la ratio dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne" pur non essendo fonti legislative, sono comunque "fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme

¹⁰²Corte EDU sentenza, n. 14 del 2009

¹⁰³ S. FOIS, Norme anteriori e riserva di legge, in Giur. Cost, 1968, p. 1071 ss.

sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza"¹⁰⁴. La Corte quindi ascrive i regolamenti parlamentari tra le fonti del diritto dello Stato, non solo delle Camere, vincolandoli di conseguenza al rispetto della Costituzione. La Corte, da un lato, riconosce degli ambiti propriamente riservati dalla Costituzione alla competenza dei regolamenti parlamentari, dall'altro, afferma che la soluzione delle controversie relative alla delimitazione di tali ambiti trova la sua sede naturale nel conflitto tra poteri dello Stato. La Corte ha quindi mostrato la strada per una sindacabilità indiretta dei regolamenti parlamentari, riservando ad essa il compito di ristabilire il confine, in modo da far prevalere la "grande regola dello Stato di diritto".

In conclusione la lettura dell'articolo 108.2 della Costituzione, che qui viene proposta, imporrebbe al Parlamento di garantire, attraverso i propri regolamenti, l'indipendenza e l'imparzialità degli organi interni, cosa che, come vedremo nel prossimo paragrafo, i regolamenti fanno. Di conseguenza, sembrano essere superate le ragioni che affermano una violazione della riserva di legge in materia di giurisdizione. Possiamo, quindi, proseguire con la ricostruzione della natura di giudici speciali degli organi di giustizia domestica del Parlamento.

3.4 La Commissione giurisdizionale per il personale come giurisdizione

A questo punto dell'analisi, si passerà all'esame del art. 12 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati (RTGD), per quello che concerne la composizione e la competenza della Commissione giurisdizionale ed il procedimento che si svolge davanti ad essa, al fine di dimostrare come tale organo possa considerarsi giurisdizionale a tutti gli effetti¹⁰⁵. In primo luogo, va segnalato come la novella regolamentare del 2009, ha ristabilito il principio dell'imparzialità dopo le censure sollevate dalla Corte di Strasburgo, circa la composizione della Commissione giurisdizionale. Infatti alla stregua dell'art 12, comma 6 del regolamento della Camera dei deputati è sancito che i componenti dell'Ufficio di Presidenza non possano far parte degli organi di giustizia domestica. Inoltre, alla stregua dell'articolo 3, comma 2, RTGD, è sancita l'incompatibilità tra l'incarico della Commissione e quello di membro del

¹⁰⁴ Corte Costituzionale sentenza, n. 120 del 2014

¹⁰⁵ L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali,* in Rivista AIC, pp. 7-8

Governo e di componente del Consiglio giurisdizionale. Dopo la riforma del 2009, quindi, per come risulta positivamente disciplinata, la composizione della Commissione giurisdizionale prevede le garanzie idonee ad assicurare che i suoi membri si trovino in una posizione *super partes*, requisito indispensabile per chi esercita una funzione giurisdizionale.

Tale assetto normativo, ha concesso di superare le censure mosse dalla Corte di Strasburgo nella sentenza Savino, riguardo alla mancanza di imparzialità del giudice domestico, dal punto di vista oggettivo, in quanto, come detto, il giudice di appello era interamente composto da membri dell'Ufficio di Presidenza, cioè dagli stessi componenti dell'organo che aveva adottato gli atti oggetto delle controversie su cui si pronunciava la sezione giurisdizionale.

Non deve neppure passare inosservato, il tenore testuale dell'art 12, comma 6 del regolamento maiores, il quale sancisce espressamente che gli organi interni "giudicano in via esclusiva" sui ricorsi dei dipendenti e dei soggetti estranei alla Camera. Tale formula ricalca quella utilizzata dall'articolo 66 della Costituzione, il quale disciplina appunto l'autodichia in merito ai titoli di ammissione. Altri indici sintomatici della natura pienamente giurisdizionale della Commissione sono i seguenti: in primo luogo, così come richiesto dai sostenitori della tesi della giurisdizione oggettiva 106, il procedimento dinanzi alla Commissione giurisdizionale è strutturato sulla base del principio del contradditorio, disciplinato alla stregua dell'articolo 4 RTDG. L'articolo 4 RTDG al quinto comma prevede che: "Nel termine di dieci giorni dal deposito del ricorso, la Segreteria della Commissione comunica il ricorso ai controinteressati e al Segretario generale. Entro lo stesso termine, la Segreteria provvede a formare un fascicolo contenente gli atti che si riferiscono al ricorso", mentre il comma 6 statuisce che entro i dieci giorni successivi alla scadenza del termine indicato nel comma 5, il ricorrente e gli interessati a resistere al ricorso possono presentare documenti. Ed, infine, il comma 10 sancisce che "Scaduto il termine indicato, il relatore nominato dal Presidente della Commissione dà inizio all'istruttoria". Così come espresso dalla Corte Costituzionale 107 "tanto l'attore, quanto il contraddittore, partecipano e sono messi in condizione di partecipare al procedimento», essendo stati regolarmente avvisati sia dell'avvenuto deposito del ricorso, sia dell'avvenuta fissazione dell'udienza. Ciò rappresenta «la prima e fondamentale» delle

⁻

¹⁰⁶ Tale tesi è stata analizzata nel paragrafo 3.1: Concetto di giurisdizione.

¹⁰⁷ Corte costituzionale, ordinanza n. 183 del 1999

«garanzie minime del contraddittorio» alle quali deve essere «indefettibilmente improntato» ogni procedimento di cui voglia predicarsi la natura giurisdizionale.

In secondo luogo, come abbiamo visto, il secondo principio espresso dalla teoria oggettiva della giurisdizione è l'impulso di parte, il quale viene disciplinato dall'articolo 1, comma 1, RTGD.

Ancora, alla stregua dell'articolo 5, comma 4, RTGD è previsto che le parti possano farsi assistere da un patrocinante iscritto all'albo degli avvocati, quindi è sancito il *diritto di difesa*, nucleo fondamentale di ogni specie di giudizio.

Ulteriori garanzie sono rappresentate dalla pubblicità dell'udienza su richiesta di parte (art 5, comma 5, RTGD), dal regime delle impugnazioni (art 5 *quarter* RTGD) ed infine il rinvio alle norme del Codice del processo amministrativo per tutto quanto non espressamente previsto, alla stregua dell'articolo, comma 1 RTGD).

L'articolo 3, comma 2, afferma che "La Commissione è nominata, entro quarantacinque giorni dall'inizio della legislatura, con decreto del Presidente della Camera, ed è composta di sei membri scelti mediante sorteggio..." in possesso di particolari requisiti, sanciti all' art 3, comma 6, RTGD. I soggetti inseriti nell'elenco di cui al comma 2 del presente articolo debbono essere in possesso di uno dei seguenti requisiti: magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; professore universitario in materie giuridiche; avvocato; avvocato dello Stato o procuratore presso l'Avvocatura dello Stato, anche a riposo. Dal combinato disposto di tali norme è assicurato "Il rispetto dell'esigenza dell'idoneità del giudice" 108, in quanto la scelta dei componenti dell'organo ricade soltanto su persone in possesso di requisiti tecnici necessari allo svolgimento di tale funzione. La natura pienamente giurisdizionale della Commissione sembra essere confermata ulteriormente dalla stessa giurisprudenza parlamentare. Essa a partire dal 2009, ha cominciato a sperimentare "una inedita forma di disapplicazione con effetti inter partes delle norme interne incompatibili con la Costituzione" 109, al fine di evitare di dar vita a delle zone franche di costituzionalità. Un esempio recente che conferma tale tendenza, è rappresentato dalle ordinanze 10 dicembre 2014 e 3 Marzo 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 92 e 129 del registro delle ordinanze del 2015, con le quali l'organo di autodichia ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione oggetto della sentenza n. 213 del 2017. Infatti, "guardando alle due ordinanze di rimessione, sembra

¹⁰⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 177 del 1973

¹⁰⁹ R. IBRIDO, *Gli organi di autodichia delle Camere quali "giudici a quo"? A proposito di una recente ordinanza di rimessione,* in Quaderni costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 171

proprio che questo processo di progressiva presa di coscienza della natura giurisdizionale dell'organo sia giunto a compiuta maturazione. La Commissione, infatti, da una parte, si considera espressamente come un «giudice» che non può definire il giudizio applicando leggi di dubbia costituzionalità e non può sostituirsi alla Corte nel controllo di costituzionalità; dall'altra, sembra riconoscere come l'ordinamento interno della Camera sia tutt'altro che "impermeabile" rispetto alle vicende dell'ordinamento generale dello Stato."

3.5 Le sentenze nn. 213 e 262 del 2017 della Corte costituzionale: la non convincente esclusione degli organi di autodichia parlamentare dal novero dei giudici speciali

Con la sua pronuncia nella sentenza n. 213 del 2017, la Corte Costituzionale sembrava aver aperto la strada per considerare l'organo di autodichia della Camera dei deputati come una vera e propria giurisdizione, con la possibile conseguenza di sancirne la natura di giudice speciale. Tale possibilità sarà poi disattesa nella successiva pronuncia, quella della sentenza n. 262 del 2017, con un'argomentazione, che a parere del sottoscritto, costituisce anche il punto debole della suddetta sentenza. Prima di procedere al commento delle due pronunce, analizziamo sinteticamente i casi da cui esse sono generate.

Per quanto riguarda la sentenza n. 213 del 2017, alcuni dipendenti in pensione della Camera avevano presentato ricorso dinanzi la Commissione giurisdizionale per il personale, al fine di ottenere l'annullamento di una delibera dell'Ufficio di Presidenza con la quale si era prevista la decurtazione delle loro pensioni negli stessi termini previsti dalla legge esterna per tutti i pensionati. In particolare per la durata e l'importo stabiliti dal comma 486 dall'art 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sia il versamento dei correlativi risparmi all'entrata del bilancio dello Stato, con implicito riferimento a quanto previsto dal successivo comma 487, sollevando questione di legittimità di tali disposizioni. La pronuncia della Corte costituisce un'ulteriore conferma, anzi quella decisiva, della natura pienamente giurisdizionale della Commissione del personale. La Corte Costituzionale infatti, nella sentenza riconosce che il giudice domestico delle Camere è un giudice *super partes*, legittimato persino alla proposizione di questione di legittimità costituzionale di norme aventi forza di legge. Si osservi che la Corte avrebbe

¹¹⁰ L. CASTELLI, in op. cit., p13

¹¹¹ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in federalismi.it p.15

potuto seguire la sua precedente giurisprudenza, che, a partire dalla sentenza n. 12 del 1971, ha esteso caso per caso la nozione di giudice a quo, alla Corte dei conti in due distinte occasioni¹¹² e al collegio arbitrale in sede di arbitrato rituale¹¹³. Sulla base di tale giurisprudenza costituzionale «per aversi giudizio a quo, è sufficiente che sussista esercizio di "funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge" da parte di soggetti, "pure estranei all'organizzazione della giurisdizione", "posti in posizione super partes"»¹¹⁴. Ebbene, entrambi i requisiti individuati dalla Corte sono applicabili alla Commissione giurisdizionale della Camera. Per quanto riguarda "l'esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge". Il procedimento dinanzi la Commissione è basato sul principio del contradditorio e la controversia viene risolta applicando in modo obiettivo una regola di diritto al caso concreto. Per quanto riguarda il secondo requisito ("posta in posizione super partes"), dopo la novella regolamentare del 2009, non ci sono più dubbi circa l'indipendenza e l'imparzialità della composizione della Commissione. Dopo tale premessa appare quindi significativa la scelta della Corte di non qualificare l'organo parlamentare come giudice a quo "ai limitati fini" e che quindi debba essere considerata non come estranea all'organizzazione della giurisdizione, ma come parte di uno degli ordini in cui essa si articola¹¹⁵. La sentenza 213 del 2017 ha quindi sancito con univocità la legittimazione della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera "a sollevare l'incidente di costituzionalità, come giudice a quo ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione super partes, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie (nella specie, quelle appunto tra Camera dei deputati e suoi dipendenti pensionati) per l'obiettiva applicazione della legge"116. La conseguenza di questo ragionamento, con l'aggiunta delle argomentazioni precedentemente illustrate ("la *natura* dei regolamenti parlamentari dopo la sentenza 120 del 2014, l'evoluzione del procedimento dinanzi alla Commissione e la sua mutata composizione in virtù del nuovo regime di incompatibilità"), consentirebbe quindi di annoverare la Commissione giurisdizionale per il personale tra le giurisdizioni speciali. Essendo possibile ritrovare il fondamento della prerogativa del giudice domestico, che esercita un potere giurisdizionale e non solo di autodichia, già nel periodo

¹¹² Corte Costituzionale, sentenze n. 226 del 1976 e n. 186 del 2015

¹¹³ Corte Costituzionale, sentenza n. 376 del 2001

¹¹⁴ Ibidem

¹¹⁵ CASTELLI, in op. cit., p.16

¹¹⁶ Corte Costituzionale sentenza, n. 213 del 2017

prerepubblicano, la sua attività giurisdizionale (oggi non solo di autodichia) non si porrebbe in contrasto con l'articolo 102, secondo comma, Costituzione, il quale vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali. Inoltre, con le modifiche del 2009 il giudice avrebbe adempiuto all'obbligo di revisione prescritto dalla VI disposizione transitoria. Siffatto ragionamento come vedremo sarà disatteso dalla successiva pronuncia della Corte Costituzionale nella sentenza n. 262 del 2017.

Prima di analizzare la pronuncia in questione si rammenta che le Sezioni Unite della Cassazione, con l'ordinanza n. 1400 del 2013, avevano sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art 12 del Regolamento del Senato nella parte in cui attribuisce, a tale ramo, il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva sui ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati nei confronti dei propri dipendenti, in sede di autodichia. La Corte Costituzionale con la sentenza 120 del 2014 aveva dichiarato inammissibile la questione di legittimità, sulla base del consolidato orientamento affermato nella sentenza n. 154 del 1985, che qualificava i regolamenti parlamentari come atti non riconducibili nell'alveo degli atti aventi forza di legge. La Corte nel 2014, come già affermato in precedenza, aveva inoltre aperto, tramite il conflitto di attribuzione, una strada per delimitare gli ambiti di competenza riservata. La Cassazione, ricevuto il diniego della Corte Costituzionale, ha di conseguenza trasferito gli argomenti alla base della precedente questione di costituzionalità in due distinti conflitti di attribuzione, rispettivamente, avverso i sistemi di giustizia domestica di Senato e della Presidenza della Repubblica. Tuttavia la Corte Costituzionale ha ritenuto infondati anche i conflitti, in quanto non risultano sottratte quote di potere giurisdizionale a discapito della Corte di Cassazione, poiché gli organi di autodichia non appartengono formalmente all'ordine giudiziario ma sono solo legittimati all'esercizio di funzioni giurisdizionali sostanziali rispetto ai dipendenti dei propri organi.

Analizzando la pronuncia della Corte Costituzionale in questione, a parere di chi scrive, delude la netta negazione della natura di giurisdizione speciale agli organi di giustizia domestica, sancita dalla Corte Costituzionale. La Corte lo dice chiaramente: la tutela dei dipendenti delle Camere e degli altri organi costituzionali nelle forme dell'autodichia "è assicurata non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale", soluzione che, sempre secondo la Corte, "è in definitiva un riflesso dell'autonomia degli stessi

organi costituzionali¹¹⁷. Sembrerebbe quindi che "L'autodichia può essere intesa come giurisdizione solo in svolgimento dello statuto di garanzia dell'autonomia costituzionale e che quindi, non essendo stato creato un giudice speciale, non vi sia una deroga all'art. 102, secondo comma, Cost., che vieta in generale la costituzione di nuove giurisdizioni speciali. In breve, è speciale il giustificativo costituzionale dell'autodichia mentre non è speciale la giurisdizione domestica. Negando che gli organi di autodichia possano essere qualificati come giudici speciali, viene così respinta una possibile ricostruzione del ricorso per Cassazione, sottraendo alla tutela prevista dall'articolo 111, settimo comma, Costituzione, i ricorsi dei dipendenti delle Camere avverso le pronunce degli organi interni.

Dall'impossibilità di ricorrere per Cassazione si configurerebbe una sorta di *deroga alla giurisdizione*, la quale certamente non va intesa come "assenza di tutela", infatti, la Corte ha precisato che la deroga alla giurisdizione comune risulta compensata dall'esistenza di rimedi interni affidati ad organi, di primo e di secondo grado, che, pur inseriti nell'ambito delle amministrazioni in causa, garantiscono quanto a modalità di nomina e competenze, che la decisone delle controversie in parola sia assunta nel rispetto del principio di imparzialità, e al tempo stesso assicurano una competenza specializzata nella decisione di controversie che presentano significativi elementi di specialità¹¹⁸. La Corte ha poi concluso affermando che gli organi di autodichia sono chiamati a dirimere, in posizione *super partes*, controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale ed i suoi dipendenti secondo moduli procedimentali di carattere giurisdizionale, e dunque a svolgere funzioni *obiettivamente giurisdizionali* per la decisone delle controversie in cui siano coinvolte le posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti¹¹⁹.

Tale passaggio costituisce probabilmente il "punto debole" della pronuncia, infatti la Corte, nel tentativo di delimitare la portata della deroga, qualifica come *materialmente giurisdizionale* la prerogativa dell'autodichia, senza che essa trovi un espresso fondamento costituzionale, se non attraverso un'interpretazione estensiva dell'articolo 64 Cost., con la conseguenza di effetto limitativo delle garanzie costituzionali sancite all'articolo 24 e 111 Cost. Si tratterebbe di una contraddizione inaccettabile perché menomerebbe la lettura espansiva della "grande regola dello Stato di diritto", la cui

¹¹⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 262 del 2017

¹¹⁸ G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla "propria" giurisprudenza, ma fino a che punto?*, in Quaderni costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 2

supremazia era stata affermata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014. Nello specifico, la principale criticità di questo disallineamento consiste nel fatto che la deroga all'art. 111 Cost. lascerebbe sguarniti i profili di tutela di tutti gli altri principi costituzionali in gioco, poiché esso si interpreta secondo una dominante lettura della dottrina e della giurisprudenza costituzionale stessa, in combinato disposto con gli articoli 2, 3 e 24 (quest'ultimo considerato dalla Corte come principio supremo, sentenza n. 238 del 2014). Anche da un punto di vista logico incontriamo un'esigenza: se devono coesistere due giurisdizioni, una oggettiva e una ordinaria, entrambe devono prevedere le medesime letture espansive dei principi costituzionali, in materia di tutela giurisdizionale. Di conseguenza, a parere personale, tale "giurisdizione oggettiva" deve garantire una tutela effettiva non inferiore a quella che sarebbe assicurata dal giudice naturale e non dovrebbe legittimare né deroghe ai principi del giusto processo né minori gradi di tutela processuale. Ciò è possibile solo riconducendola all'interno della cornice costituzionale formata dai principi in materia di giusto processo, sanciti all'articolo 111 della Costituzione. Essendo la Corte di Cassazione parte necessaria di questa cornice, l'art. 111, settimo comma, Cost., deve ritenersi applicabile anche alle sentenze degli organi giurisdizionali domestici. A ciò si aggiunge che la stessa Corte, nella sentenza n. 262, invoca i principi del giusto processo come parametri per la ricostruzione della natura "oggettivamente giurisdizionale" della giustizia domestica, ed esclude però l'applicazione del settimo comma dello stesso articolo dai quei derivano tali parametri. Oggi appunto, lo ribadiamo, l'unico profilo di disarmonia con la Costituzione che gli organi di autodichia mostrano è proprio la non ricorribilità in Cassazione per le loro pronunce. Per queste ragioni il punto di equilibrio, sarebbe rappresentato da un eventuale ricorso delle decisioni degli organi domestici "speciali" per Cassazione, istaurando una logica di "co-dichia" 120 tra i giudici interni ed esterni per arrivare all'equo contemperamento tra i valori costituzionali in gioco: da un lato, l'autonomia degli organi costituzionali, in quanto si lascerebbero agli organi speciali le decisioni nel merito, e, dall'altro, la giurisdizione comune, garantendo un intervento di un riequilibrante contro le eventuali illegittimità dei giudici domestici "speciali".

Le conclusioni che si vogliono trarre dalle argomentazioni sostenute nel corso del presente capitolo sono le seguenti: in primo luogo, che i regolamenti parlamentari risultano idonei a disciplinare la giustizia domestica, o per meglio dire la funzione

¹²⁰ *Ivi*, p. 3

giurisdizionale delle Camere, affidando l'esercizio di tale funzione ad organi che rispettano i principi dell'imparzialità e dell'indipendenza, richiesti per le giurisdizioni speciali all'articolo 108, secondo comma, Costituzione, nonché i principi del giusto processo sanciti dall'articolo 111 della Costituzione; in secondo luogo, si è visto come il potere di autodichia è a tutti gli effetti una funzione giurisdizionale esercitata dal Parlamento nei confronti dei propri dipendenti. Gli organi giurisdizionali del Parlamento, pertanto, superando le contraddizioni delle precedenti pronunce costituzionali, dovrebbero essere qualificati come giudici speciali, la cui istituzione non può ritenersi vietata, bensì prevista o permessa della Costituzione stessa. 121

¹²¹ L. BRUNETTI, *La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi. L'autodichia delle Camere*, EDUCatt Università Cattolica, Milano, 2018, p. 196

CAPITOLO IV

L'AUTODICHIA NEL PANORAMA GIURISPRUDENZIALE

SOMMARIO: 4.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985: il dogma dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari – 4.2.1. La giurisprudenza della Corte di Cassazione dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 154 del 1985 – 4.2.2. La giurisprudenza della Corte di Cassazione nei casi in cui ha riconosciuto sussistente l'autodichia - 4.2.3. La giurisprudenza della Corte di Cassazione in cui non ha riconosciuto sussistente l'autodichia – 4.3 La sentenza della Corte EDU 28 aprile 2009 (Savino c. Italia): la legittimazione a livello sovranazionale dell'autodichia parlamentare. – 4.4. Le modifiche dei regolamenti parlamentari di tutela a seguito della sentenza Savino della Corte EDU - 4.4.1. I regolamenti parlamentari quali fonti di disciplina dell'autodichia – 4.4.2. La modifica del 2009 all'art. 12 del Regolamento generale della Camera: la nuova composizione degli organi giurisdizionali parlamentari – 4.4.3. Il nuovo regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della camera – 4.5. L' ordinanza della Corte di Cassazione n. 10400 del 2013: la Corte di Cassazione solleva la questione di legittimità costituzionale sull'art. 12 del Regolamento del Senato - 4.6 La sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014: l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari e lo strumento del conflitto tra poteri – 4.7. Le ordinanze della Corte di Cassazione nn. 26934 del 2014 e 740 del 2015: la Corte di Cassazione solleva il conflitto di attribuzione nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica -4.8. Le sentenze nn. 213 e 262 del 2017: la Corte costituzionale opta per la continuità

4.1. Sentenza della Corte Costituzionale n. 154 del 1985

La sentenza della Corte Costituzionale n. 154 del 1985 ha affrontato per la prima volta 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 pronuncia della Corte Costituzionale nasce da tre ordinanze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione emesse la prima il 31 marzo 1977 e le successive due il 10 luglio 1980. Con la prima viene sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art 12 del Regolamento del Senato, norma attributiva del potere di autodichia, nei confronti del personale dipendente, in capo al Senato, in riferimento agli articoli 24, 113, 101, comma secondo e 108, comma secondo della Costituzione. Con la seconda e la terza è stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale con riferimento alla corrispondente disposizione del Regolamento della Camera dei deputati, articolo 12 comma 3, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali. Nelle ordinanze di remissione i regolamenti parlamentari vengono ricondotti, o comunque assimilati, ad atti aventi forza di legge, potendo pertanto costituire oggetto del sindacato di legittimità costituzionale. Le tre ordinanze sollevate sottolineano che le norme attributive del potere di autodichia ai due rami della Camera fanno sorgere dubbi relativamente alla loro compatibilità con fondamentali precetti della Costituzione, riferibili alla tutela giurisdizionale. La Cassazione, inoltre, si chiede se la norma regolamentare, dalla quale discende la prerogativa dell'autodichia, sia riconducibile agli atti aventi forza di legge cui si riferisce l'articolo 134 della Costituzione, dando a tale quesito 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 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 inespressa si lascia desumere dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale" 122. 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 autoorganizzazione, e se l'istituzione dell'"organo costituzionale quale giudice in causa propria" 123 non offenda " le garanzie di serietà ed effettività di tutela che, in relazione agli artt. 24 e 113 della Costituzione, sono sancite dagli artt. 101, secondo comma e 108, secondo comma, della Costituzione, sotto il profilo

_

¹²² Corte di Cassazione, SS.UU. civili, ordinanza n. 315 del 1981

¹²³ Ibidem

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" ¹²⁴. Sostanzialmente, la Corte di Cassazione si domanda se la giurisdizione domestica delle Camere, con la corrispondente 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" ¹²⁵ facesse venire meno le garanzie che rendono costituzionalmente legittimo l'esercizio della funzione giurisdizionale. L'Avvocatura dello Stato, contrariamente a quanto sollevato dalla Cassazione, ha contestato l'assimilabilità dei regolamenti parlamentari agli atti aventi forza di legge, in quanto atti non riconducibili allo Stato bensì ad un organo, precisamente ad un 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" 126. La Corte Costituzionale, come si evince dalla pronuncia in esame, ha risolto la questione prestando attenzione esclusivamente al tema dell'ammissibilità del sindacato dei regolamenti parlamentari e non ha dato invece risposta al quesito della compatibilità del potere di autodichia delle Camere con i principi costituzionali in materia di giurisdizione. La Corte Costituzionale ha quindi considerato la questione della sindacabilità dei regolamenti parlamentari pregiudiziale rispetto alle atre sollevate dalla Corte di Cassazione. Non includendo i regolamenti parlamentari tra gli atti aventi forza di legge impugnabili ai sensi dell'articolo della Costituzione, la Corte Costituzionale ha certamente affermato un'interpretazione restrittiva di tali atti. "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"¹²⁷. La Costituzione repubblicana, instaurando una democrazia parlamentare, colloca "il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento stesso" 128. Nella logica di tale sistema, alle Camere spetta e va riconosciuta "un'indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere, pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex. art 64, primo comma, Cost"129. Le guarentigie puntano ad

¹²⁴ Ibidem

 $^{^{125}}$ Ibidem

¹²⁶ Corte Costituzionale sentenza, n. 154 del 1985

¹²⁷ Ibidem

¹²⁸ Ibidem

¹²⁹ Ibidem

assicurare la piena indipendenza delle Camere. Secondo la pronuncia della Corte Costituzionale, essendo il Parlamento espressione immediata di sovranità popolare e diretto partecipe di tale sovranità, i suoi regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno "peculiarità e dimensione" che ne impedisce la sindacabilità al fine di far rientrare la riserva costituzionale di competenza regolamentare fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza del Parlamento. Secondo la ricostruzione della Corte i regolamenti parlamentari non sarebbero parte dell'ordinamento generale, ma di quello speciale delle Camere in quanto operanti in ambito rigidamente determinato. Una tale soluzione era già stata proposta dal Sandulli, che nel 1960 scriveva: "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" 130.

4.2. La giurisprudenza della Corte di Cassazione

4.2.1. La giurisprudenza della Corte di Cassazione dopo la sentenza n. 154 del 1985

La sentenza n. 154 del 1985 della Corte Costituzionale ha influenzato per oltre un ventennio la giurisprudenza della Corte di Cassazione – che, ai sensi dell'articolo 111 ultimo comma è il giudice della giurisdizione - la quale ha sempre riconosciuto la sussistenza dell'autodichia delle Camere, salvo talune eccezioni, ossia nelle controversie 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 partecipazione dei rimborsi per spese elettorali. La Corte di Cassazione si è dimostrata, salvo talune eccezioni che saranno analizzate successivamente, il più fedele custode dei principi fissati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 154 del 1985¹³¹. Invero, la Corte di Cassazione sulla scia della giurisprudenza costituzionale ha respinto in diversi casi le sollecitazioni delle parti affinché essa investisse, come giudice a quo, la Corte Costituzionale del quesito inerente la legittimità dei regolamenti parlamentari in tema di autodichia. La Corte di Cassazione, addirittura, in diversi casi ha rafforzato la portata dei

¹³⁰ A.M. SANDULLI, Sulla "posizione" della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato, Giuffrè, Milano, 1960, p. 720

¹³¹ G. PELELLA, La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi soprannazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In Il Parlamento della repubblica: organi, procedure, apparati, Camera dei Deputati, Roma, 2013, p. 254

principi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 154 del 1985, da un lato, tenendo ferma la linea dell'inammissibilità del ricorso straordinario ex articolo 111, della Costituzione sulle decisioni del giudice domestico, in quanto ha negato sempre la qualifica di organi giurisdizionali agli organi di giustizia domestica interni alle Camere, dall'altro, ribadendo l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione. Nei paragrafi successivi si procederà prima all'esame della giurisprudenza della Corte di Cassazione nei casi in cui ha riconosciuto sussistente l'autodichia e successivamente si analizzerà nel dettaglio le fattispecie di esclusione dell'autodichia.

4.2.2. La giurisprudenza della Corte di Cassazione nei casi in cui ha riconosciuto sussistente l'autodichia

Nel 1986 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno emanato due sentenze "gemelle"¹³², in data 10 aprile 1986 (n. 2546) e 23 aprile 1986 (n.2861), riguardanti l'interpretazione delle disposizioni dell'articolo 12 del Regolamento della Camera e dell'articolo 12 del Regolamento del Senato. Secondo la Corte di Cassazione tali disposizioni sono intese "a escludere il sindacato di altro potere in maniera strumentale inerente all'organizzazione e al funzionamento della Camera"¹³³.

Con queste pronunce, le Sezioni Unite hanno riconosciuto ai due rami del Parlamento il potere di autodichia, ponendosi però il problema della sua configurazione, ossia se la prerogativa abbia *funzione di guarentigia* a tutela dell'indipendenza del Parlamento ovvero debba essere intesa quale istituzione di un *giudice speciale*. Tra le due ricostruzioni, la Corte di Cassazione propende per quella che appare meno lesiva dei principi costituzionali derivanti dagli articoli 24 e 113 della Costituzione, infatti per la Corte le disposizioni derivanti dagli articoli 12 dei due Regolamenti comporterebbero una "giurisdizionale speciale dell'organo costituzionale" 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

63

¹³² Cfr. G. MALINCONICO, Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari, in federalismi.it, 2013

¹³³ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 2861 del 1986

¹³⁴ Ibidem

quantificabile come carenza assoluta di giurisdizione, bensì come difetto di giurisdizione dei "giudici comuni, ordinario e amministrativo" ¹³⁵.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione degli anni Ottanta e degli anni Novanta ha interpretato in senso ancora più ampio l'autodichia. Dapprima, con la sentenza delle Sezioni Unite di cassazione, del 18 Novembre 1988 n. 6241, dove si afferma nuovamente l'impossibilità di sottoporre il Regolamento del Senato al sindacato di legittimità costituzionale, essendo atto di normazione primaria e, ancora di più, con tale pronuncia, si estende agli organi di autodichia della Camera la giurisdizione sulle controversie in merito al rapporto di lavoro del personale dipendente. E dopo, con la sentenza delle Sezioni Unite n. 1993 del 18 febbraio 1992, viene permesso alle istanze giudicatrici interne alle Camere di giudicare in merito alle controversie relative ai bandi di concorso per accedere all'impiego presso la Camera dei Deputati. Secondi i giudici, infatti, l'articolo 12 ha lo scopo di tutelare il Parlamento – organo centrale dell'assetto costituzionale – da ogni ingerenza di altri poteri o organi pubblici anche per quanto riguarda le contestazioni relative alle procedure di selezione del personale.

Nella sentenza delle Sezioni Unite civili n. 317 del 1999¹³⁶, ribadita integralmente nel 2002 con la sentenza n. 16267¹³⁷, si è statuito come l'autodichia della Camera dei deputati trovi la sua natura istitutiva in una fonte normativa primaria (l'articolo 12 del Regolamento, deliberato secondo le modalità previste all'articolo 64 della Costituzione) "la quale si rende strumentale alla tutela dell'autonomia e della sovranità dell'Assemblea". Da ciò deriva che i provvedimenti posti in essere dalla Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati si sottraggano in genere ad ogni rimedio giurisdizionale ordinario e, in particolare, al ricorso per Cassazione ex articolo 111 della Costituzione.

La decisione verteva, inoltre, sulla questione della terzietà del giudice interno, esprimendo perplessità in merito al fatto che, in sede di appello, partecipassero al collegio giudicante anche il Presidente della Camera ed alcuni membri dell'Ufficio di Presidenza. Proprio in virtù di tali dubbi la Corte ha ribadito nuovamente l'esclusione del ricorso, ai sensi dell'articolo 111, settimo comma, Costituzione, avverso le decisioni definitive della Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera, in quanto ad avviso della Cassazione tale organo fosse privo della natura giurisdizionale. La Corte, in questa

¹³⁵ Ibidem

¹³⁶ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 317 del 1999

¹³⁷ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 16267 del 2002

occasione, afferma che tale natura giurisdizionale "deriverebbe da un dato minimo indefettibile, che è costituito dalla terzietà del giudice, assente, per definizione, in ogni caso di giurisdizione domestica, in cui, come quello in esame, ancorché non vi sia un'integrale identità tra l'organo che ha emanato, deliberato o proposto il provvedimento e quelle che ne giudica a seguito del ricorso di un dipendente, sussiste comunque la commistione tra il giudice e la parte, che nella specie è determinata dalla presenza istituzionale del Presidente dell'Assemblea e di componenti dell'Ufficio di Presidenza, secondo le ricordate disposizioni del regolamento della Camera e delle relative norme di attuazione, istitutive della Sezione giurisdizionale" ¹³⁸.

La Corte di cassazione riconosce quindi, ponendosi da ora in contrasto con quanto aveva detto in una delle sue prime sentenze in merito, la natura non giurisdizionale degli organi di autodichia, ma, oltre i dubbi espressi in merito alla terzietà dell'organo giudicante, essa conferma ancora una volta integralmente i principi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 154 del 1985. Infatti, viene confermata l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari e soprattutto viene ribadito l'elemento portante della sentenza 154 del 1985 e delle considerazioni che qui si vogliono portare avanti, ossia la preminenza dell'interesse primario di garantire l'assoluta autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali da qualsiasi altro potere¹³⁹.

Con la successiva sentenza n. 11019 del 2004, la Corte di Cassazione ribadisce in primo luogo come l'autodichia della Camera dei deputati riguardi il tema delle controversie che attengono ai rapporti di lavoro dei dipendenti, nonché, come delineato dai Regolamenti parlamentari, anche alle procedure concorsuali per l'assunzione di nuovo personale (come affermato in molteplici precedenti pronunce¹⁴⁰). La Corte, infatti, afferma che "l'autonomia del Parlamento risulterebbe 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."

In secondo luogo, la Cassazione evidenzia la necessità di configurare gli atti di esercizio della prerogativa dell'autodichia, quindi le decisioni adottate per la risoluzione delle

¹³⁸ G. PELELLA, in op. cit., p. 254

¹⁴⁰Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 1993 del 1992

controversie con i propri dipendenti e con i terzi, come espressione dell'organizzazione e del funzionamento stesso delle Camere, con la conseguente insindacabilità esterna uguale a quella dei Regolamenti parlamentari. Pertanto – afferma la Corte – "rispetto alle citate decisioni si impone in non minore misura l'esigenza che tale esercizio non sia in alcun modo condizionato dall'intervento di altri poteri, i quali potrebbero indebolire quell'indipendenza che costituisce condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione degli organi predetti". La sentenza sottolinea, inoltre, come anche il nuovo testo dell'articolo 111 della Costituzione – introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 1999 - che afferma il principio del giusto processo, laddove fa esplicito riferimento alla necessaria terzietà ed imparzialità del giudice non impone un mutamento del tradizionale orientamento interpretativo giurisprudenziale sull'autodichia e non scalfisce affatto le garanzie di indipendenza del Parlamento. A ben vedere, tali affermazioni della Corte di Cassazione assumono particolare importanza in merito alla ricostruzione della qualificazione della natura degli organi di autodichia: la Corte avrebbe potuto dichiarare l'inapplicabilità dell'articolo 111 della Costituzione sulla base dell'orientamento espresso nella sentenza n. 317 del 1999 in cui aveva affermato la mancanza di natura giurisdizionale delle istanze giudicanti. La Corte, invece, in contrasto con il citato precedente, ha affermato che la sottrazione al sindacato di legittimità non comporta l'esclusione dell'autodichia necessariamente degli organi dall'ordinamento giurisdizionale. Sulla scorta di un altro precedente, ossia la sentenza 2861 del 1986, essa sembra ipotizzare che il sistema di autodichia sia riconducibile al concetto di giurisdizione speciale. Tale ricostruzione, come già detto all'inizio del paragrafo, sembrerebbe operata dalla Corte più che in virtù della natura del sistema di autodichia per la ragione che tra le due opzioni, ossia quella che nega ogni giudice e quella che accorda un giudice, appare meno lesiva la seconda. La successiva sentenza n. 14085 del 2004 ¹⁴¹è di particolare importanza per aver sostanzialmente esteso l'ambito applicativo dell'autodichia ad un'ipotesi non espressamente prevista dai Regolamenti parlamentari, basandosi sul presupposto che la giurisdizione domestica costituisca un precipitato indefettibile dell'autonomia e dell'indipendenza degli organi parlamentari. La Corte ha ritenuto, invero, che spetti alle Camere giudicare al proprio interno 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

_

¹⁴¹ Corte di Cassazione, Sez. II, sentenza n. 14085 del 2010

Pinto), sulla scia della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, aveva attribuito alle Corti d'Appello comuni. La Corte di Cassazione ha affermato che "un accertamento esterno in merito al superamento, o meno, del termine ragionevole di durata nei procedimenti dinanzi gli organi giurisdizionali interni comporterebbe quel sindacato sull'attività del Parlamento e quel rischio di interferenza che la previsione dell'autodichia intende evitare, al fine di garantire l'indipendenza guarentigiata nei confronti di ogni altro potere."

4.2.3 La giurisprudenza della Corte di cassazione nei casi in cui non ha riconosciuto sussistente l'autodichia

Le fattispecie in cui la Corte di Cassazione non ha riconosciuto sussistente la giurisdizione domestica degli organi interni delle Camere sono sostanzialmente tre: quelle intercorrenti tra i deputati ed i propri assistenti personali; quelle concernenti i gruppi parlamentari, quando questi agiscono come soggetti privati, (al di fuori, dunque, delle prerogative ad essi assegnate dai Regolamenti parlamentari); quelle che riguardano le contestazioni sui piani di ripartizione dei rimborsi per spese elettorali.

Per ciò che concerne la prima fattispecie, la sentenza n. 5234 del 26 maggio ¹⁴², ha sancito che il rapporto di lavoro istaurato tra un parlamentare e il suo segretario-collaboratore (in base al decreto dell'Ufficio di Presidenza della Camera 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, non può rientrare nella eccezionale deroga giurisdizionale derivante dall'articolo 12 del Regolamento della Camera, ed è quindi devoluto alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Per quanto riguarda la seconda fattispecie, ossia in caso di controversie inerenti i gruppi parlamentari agenti, *iure privatorum*, la giurisdizione del giudice ordinario è stata sancita dall'ordinanza n. 3335 del 19 febbraio 2004. 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,

¹⁴² Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 5234 del 1998

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. La pronuncia è stata originata in merito alla domanda di pagamento di somme a titolo di compenso per prestazioni professionali eseguite su incarico di un gruppo parlamentare. La giurisdizione domestica in questa fattispecie non può ricorrere nei casi in cui le attività del gruppo parlamentare non siano strettamente collegabili con le forme di esercizio delle funzioni parlamentari.

Per quanto riguarda, invece, la terza fattispecie, più delicata appare la questione dell'individuazione della giurisdizione sulle controversie concernenti atti della Camera relativi alla erogazione dei rimborsi elettorali ai partiti politici. La questione è stata oggetto della sentenza delle Sezioni Unite n. 136 del 15 Marzo 1999¹⁴³, con la quale è stato stabilito che la giurisdizione spetta al giudice ordinario e non agli organi interni della Camera. In particolare, la Corte ha ritenuto che 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 va interpretato nel senso della introduzione di una nuova forma di autodichia, bensì della previsione di un rimedio interno, con la conseguenza che tale rimedio non sia preclusivo della facoltà, per il partito politico, di adire successivamente l'autorità giudiziaria ordinaria a tutela del proprio diritto a quella contribuzione. 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)"144.

4.3. La sentenza della Corte EDU 28 aprile 2009 (Savino c. Italia): la legittimazione a livello sovranazionale dell'autodichia parlamentare

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) è sicuramente da annoverare tra le pronunce più importanti in tema di autodichia. In primo

68

¹⁴³ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 136 del 1999

¹⁴⁴ G. PELELLA, in op. cit. p. 259

luogo, perché per la prima volta viene sancita la legittimazione dell'istituto a livello sovranazionale. In secondo luogo, per le ripercussioni che tale pronuncia ha comportato nella struttura degli organi della Camera dei deputati preposti alla giurisdizione domestica, le quali saranno approfondite nel quinto capitolo. Ed infine, perché la pronuncia in esame, più che da freno, ha funto da abbrivio del rinnovato approccio critico nei confronti dell'istituto dell'autodichia. ¹⁴⁵ Infatti, come si analizzerà nei paragrafi successivi, i giudici comuni nazionali, dopo anni di silenzio in materia di autodichia, hanno sollecitato l'intervento della Corte Costituzionale sulla disciplina del Regolamento del Senato concernente il sistema di giustizia domestica. 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.

Prima di procedere, è necessario premettere che, all'epoca della pronuncia, la materia era regolata dal Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti approvato il 19 aprile 1988, il quale prevedeva un sistema articolato in un primo grado di giudizio dinanzi la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera, composta da sei membri estratti a sorte da un elenco di deputati in possesso di specifiche competenze tecniche, ed un ulteriore grado, in sede di appello, dinanzi la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, composta da quattro membri, scelti dall'Ufficio di Presidenza, su proposta del Presidente tra i propri componenti e presieduta dallo stesso Presidente della Camera. Nei tre casi, con separate decisioni, la Commissione giurisdizionale ha accolto in primo grado i ricorsi, mentre in appello la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza ha annullato le suddette decisioni favorevoli ai ricorrenti. 146 In due dei tre ricorsi, rispettivamente i nn. 17214 e 20329 del 2005, i ricorrenti rivendicavano delle indennità lavorative. Nel terzo ricorso, il n. 42013 del 2004, alcuni partecipanti ad un concorso per commessi parlamentari contestavano la mancata ammissione alle prove orali del concorso. Questi ultimi facevano ricorso alla Corte di Cassazione, che, con la già citata sentenza n. 11019 del 2004, li ha ritenuti irricevibili sulla base dell'art. 64 Cost. e della sentenza 154 del 1985 della Corte costituzionale e statuendo come l'ambito riservato all'autodichia parlamentare riguardasse anche le procedure concorsuali. I ricorrenti si sono pertanto rivolti alla Corte europea dei diritti dell'uomo contestando il sistema di

¹⁴⁵ G.A. FERRO, Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU), in Rivista AIC, 2015 p. 6

¹⁴⁶ S.M. CICCONETTI, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e autodichia parlamentare*, Giurisprudenza italiana, 2010, p. 1270 ss

autodichia vigente presso la Camera dei deputati e sostenendo che i due organi decidenti della Camera non fossero tribunali costituiti per legge e che non fossero indipendenti ed imparziali ai sensi dell'art. 6, §1, della Convenzione, che dispone quanto segue: "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile". Nel giudicare i ricorsi la Corte di Strasburgo ha richiamato, innanzitutto, la sentenza della Grande Camera Vilho Eskelinen ed altri c. Finlandia del 19 aprile 2007, nell'ambito della quale si è cercato di individuare un criterio che chiarisca con maggiore certezza, e più incisiva severità, quali siano le controversie degli impiegati pubblici sottratte al campo di applicazione dell'articolo 6, § 1, CEDU. La Corte ha sancito che si debbano stabilire due criteri i quali 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" ¹⁴⁷. In primo luogo, secondo il diritto interno dello Stato interessato deve avere espressamente escluso l'accesso ad un tribunale, trattandosi appunto di impiego o di categoria di dipendente pubblico. In secondo luogo, è necessario che detta deroga sia fondata su motivi oggettivi di interesse dello Stato. Affinché l'esclusione dal tribunale sia giustificata – prosegue la Corte – non è sufficiente però che lo Stato affermi che il funzionario in questione sia partecipe dell'esercizio del potere pubblico, ma è necessario, inoltre, che dimostri che l'oggetto della lite sia connesso all'esercizio dell'autorità statale o rimetta in discussione il legame speciale di fiducia e lealtà che sussiste tra lo Stato stesso e l'interessato¹⁴⁸. Tali condizioni non ricorrevano nel caso di specie ed inoltre, tra i ricorrenti e lo Stato non è ravvisabile un rapporto che escluda, ai fini di preservare l'interesse pubblico, l'applicabilità delle garanzie di cui al predetto articolo 6. 149 Per venire all'esame nel merito delle questioni poste – che, per la loro portata generale, trascendono le specifiche controversie concretamente sottoposte all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo – occorre evidenziare che i ricorsi presentati al giudice di Strasburgo ripropongono le più rilevanti censure che tradizionalmente vengono avanzate nei confronti delle giurisdizioni domestiche degli organi costituzionali, e cioè: a) la mancata istituzione (e la correlativa assenza di disciplina) ad opera della «legge»; b) l'asserito deficit di «indipendenza» e di «imparzialità» dei giudici interni, in quanto questi

⁻

¹⁴⁷ Corte EDU, sentenza n. 14 del 2009

¹⁴⁸ G. PELELLA, in op. cit., p. 244.

¹⁴⁹ Corte EDU, sentenza n. 14 del 2009

giudicherebbero «in causa propria». ¹⁵⁰ I ricorrenti infatti sostenevano, che le istanze giudicanti interne della Camera fossero istituiti da una norma di rango secondario, ossia il Regolamento per la tutela giurisdizionale del personale della Camera dei deputati e per tale ragione non potessero essere considerati tribunali costituiti per legge. Nella prospettiva avanzata dai ricorrenti mentre il Regolamento generale della Camera dei deputati è direttamente previsto dalla Costituzione ed è approvato a maggioranza assoluta dai membri dell'Assemblea, il regolamento interno, approvato dall'Ufficio di Presidenza, non sarebbe idoneo a legittimare l'esistenza ed il funzionamento di questi "tribunali".

In aggiunta viene contestata anche la mancanza del requisito dell'accessibilità di suddetti regolamenti, in quanto non pubblicati in Gazzetta Ufficiale, ma solamente pubblicati internamente alle Camere.¹⁵¹

Infine, i ricorrenti sostenevano che gli organi di giustizia domestica in virtù delle modalità di nomina dei membri di tali organi¹⁵², non presentassero i necessari requisiti di indipendenza e imparzialità oggettiva richiesti dalla Convenzione. La pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo può essere analizzata, scomponendola nei seguenti passaggi: il primo aspetto 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. ¹⁵³A tale riguardo, non viene rinvenuta alcuna violazione della Convenzione, in quanto gli organi di giustizia interna della Camera trovano il loro presupposto nei regolamenti parlamentari la cui portata normativa è stata già esaminata dagli organi giurisdizionali interni all'ordinamento italiano. Non v'è dubbio che il ragionamento dalla Corte EDU, tanto sul versante della collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti, quanto sulle ragioni storiche-sistematiche dell'autodichia parlamentare, è stato modellato in gran parte sulle motivazioni della sentenza n. 154 del 1985, soprattutto con riguardo all'insindacabilità dei regolamenti parlamentari e alla peculiare posizione riservata al Parlamento dalla Costituzione italiana, quale istituzione caratterizzante l'ordinamento e

¹⁵⁰ G. PELELLA, in op. cit., p. 266

¹⁵¹ Corte EDU, sentenza n. 14 del 2009

¹⁵² Corte EDU, sentenza n. 14 del 2009

¹⁵³ A. LOSACCO, Autodichia degli organi costituzionali, fondamenta e prassi, Jovene, Napoli, 2018, p. 66

come tale dotata di 'indipendenza guarentigiata¹⁵⁴. La Corte di Strasburgo ha affermato che i regolamenti parlamentari "minori", adottati dall'Ufficio di Presidenza, in esecuzione del primo, sono idonei a fungere da base giuridica dei giudici domestici, in quanto, come i regolamenti *maiores*, sono espressione dell'autonomia normativa del Parlamento, sancita all'art.64 della 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 Stato¹⁵⁵. Perché un atto normativo possa qualificarsi come legge, secondo i principi della Convenzione europea, occorre che esso presenti i caratteri dell'*accessibilità* e della *prevedibilità*¹⁵⁶. La Corte riconosce che il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati, pur non essendo

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, presenta, nei fatti, le suddette caratteristiche di accessibilità e di prevedibilità. I due requisiti sarebbero soddisfatti dalla pubblicazione del Regolamento per la tutela giurisdizionale in una gazzetta a diffusione interna.

In conclusione, sotto questo primo profilo, la Corte ha giudicato sulla base di una nozione sostanziale e non formale di "legge", in quanto il rispetto del *principio della costituzione per legge* degli organi di giurisdizione sarebbe garantito dalla stessa potestà regolamentare del Parlamento, posta a tutela della sua autonomia da qualsiasi ingerenza esterna, compresa quella del potere esecutivo. 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"¹⁵⁷.

Il secondo aspetto esaminato dalla Corte di Strasburgo è quello relativo alla nozione di tribunale *imparziale ed indipendente*, specificando cosa debba intendersi con tale locuzione. La Corte di Strasburgo afferma che "l'*indipendenza*, in negativo, è da intendersi come difetto di legami tra giudice e parti e, in positivo, come sussistenza di un sistema di garanzie tali da tutelare il giudice da qualsivoglia pressione esterna"¹⁵⁸. Passando all'esame del requisito dell'*imparzialità* la Corte ha poi sostenuto che esso si compone di due aspetti: il primo, *soggettivo*, in quanto il tribunale non deve manifestare

154 G.A Ferro, in op. cit., p. 9

72

¹⁵⁵ Corte EDU, sentenza n. 14 del 2009

¹⁵⁶ Corte EDU, sentenza n. 14 del 2009

¹⁵⁷ G. Pelella, in op. cit. p. 1086

¹⁵⁸ *Ivi*, p. 1088

"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. È 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 del 1997)¹⁵⁹. La Corte di Strasburgo ha sottolineato come il problema dell'imparzialità e dell'indipendenza si ponesse solo 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 personale 160. Tenuto conto di tali conclusioni, la Corte ritiene "che i timori nutriti dai ricorrenti sull'indipendenza e sull'imparzialità della Sezione giurisdizionale della Camera dei deputati siano oggettivamente giustificati" e che pertanto vi sia stata violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione. Conseguentemente, la Corte condanna lo Stato italiano al pagamento di E. 10.000 a ciascun ricorrente a titolo di rimborso di costi e spese ¹⁶¹.

Ulteriore aspetto rilevante del giudizio della Corte di Strasburgo, nonché della conseguente condanna, consiste nell'aver dato il via ad un processo di modifica dei regolamenti parlamentari, con il fine di adeguarli ai precetti imposti dalla Corte di Strasburgo stessa. La condanna, infatti, pur avendo come destinatario lo Stato italiano, in questo caso ha prodotto di fatto un effetto equiparabile ad un sindacato giurisdizionale delle norme parlamentari sinora sempre ritenute insindacabili 162. "Un sindacato che ha come 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. Singolare è quindi, in ultima analisi, che l'occasione per una modifica del regolamento parlamentare non nasca da un'iniziativa spontanea della Camera, né da un intervento della Corte costituzionale, ma sia il prodotto di una sentenza di condanna proveniente da altro ordinamento¹⁶³.

¹⁵⁹ Corte EDU, sentenza n. 14 del 2009

¹⁶⁰ Corte EDU, sentenza n. 14 del 2009

¹⁶¹ S.M. CICCONETTI, in op. cit., p. 14

¹⁶² G. PELELLA, in op. cit. p. 1081

¹⁶³ C. FASONE, Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in www.osservatoriosullefonti.it, 2009 p. 28

4.4. Le modifiche dei regolamenti parlamentari di tutela a seguito della sentenza Savino della Corte EDU

4.4.1. I regolamenti parlamentari quali fonti di disciplina dell'autodichia

Prima di analizzare le modifiche che apportate ai Regolamenti di tutela a seguito della sentenza n. 14 del 2009 della Corte europea dei diritti dell'Uomo, è necessaria una breve disamina circa la natura dei regolamenti parlamentari. 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. Essi 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. La Corte Costituzionale nella sentenza 78. del 1984 ha sancito 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 separati¹⁶⁴. La rilevanza dei regolamenti è sancita dalla stessa Costituzione, infatti l'art. 72 della Costituzione statuisce 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.". Dalla lettura di tale disposizione deriva che, in mancanza delle norme regolamentari, non si potrebbero esaminare i disegni di legge ¹⁶⁵, e pertanto è possibile considerare che l'approvazione del regolamento parlamentare prevista dall'articolo 64 della Costituzione sia un obbligo. 166 Le disposizioni che introducono il tema dell'autodichia all'interno dei regolamenti, 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.

¹⁶⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Articolo* 64, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Zanichelli, Bologna, 1986

¹⁶⁵ A. MANNINO, in op. cit., p. 26

¹⁶⁶ A. LOSACCO, in op.cit., p. 25

Per quanto concerne la Camera dei deputati, 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 Ca-mera, 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".

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica, l'articolo 12, comma 1, del Regolamento del Senato statuisce che: "Il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato [...]; approva i Regola-menti 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". Dalla lettura di entrambe le e disposizioni risulta evidente che il principio di autodichia non è espressamente previsto. Entrambe le Camere, sull'impianto di suddette norme, derivanti dai propri regolamenti maggiori, si sono successivamente dotate di regolamenti parlamentari cosiddetti interni e "minori", i quali prevedono e disciplinano la giurisdizione domestica di ciascuna di esse. Nei paragrafi successivi vedremo che i regolamenti parlamentari amministrativi minori, richiamanti espressamente le disposizioni degli articoli 12 dei Regolamenti generali, non

4.4.2. La modifica del 2009 all'art. 12 del Regolamento generale della Camera: la nuova composizione degli organi giurisdizionali parlamentari

avendo la loro fonte nella Costituzione, sono da considerarsi fonti di livello sub primario.

Il monito giunto alle Camere dalla Corte di Strasburgo non è caduto nel vuoto¹⁶⁷. Infatti, il 6 ottobre 2009 l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ha approvato un primo gruppo di modifiche al Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti ed al Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti. Le modifiche sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 243 del 19 ottobre 2009, e sono entrate in vigore il giorno

75

¹⁶⁷ G. MALINCONICO, i "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n.14/2009 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. In federalismi.it,2009, p. 3

successivo¹⁶⁸. Queste modifiche sono state precedute dalla riforma dell'articolo 12 del Regolamento della Camera¹⁶⁹, riforma che si era per l'appunto resa necessaria per escludere, dalle attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera, quella di "giudicare in via definitiva" sui ricorsi in materia di personale, o comunque presentati anche da soggetti estranei alla Camera avverso atti d'amministrazione della Camera stessa, come prevedeva il testo previgente dell'articolo 12, commi 3 e 6. Il nuovo testo del comma 6 attribuisce ora all'Ufficio di Presidenza il compito di istituire con proprio regolamento "gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva" su tali ricorsi, stabilendo inoltre che "i componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi". 170 I principi che discendono da tale riforma sono i seguenti: a) la necessità di un procedimento giurisdizionale articolato in due gradi di giudizio; b) la necessità che le relative attribuzioni siano svolte da deputati in carica; c) l'esclusività di tale attribuzione in capo agli organi giurisdizionali in tal modo istituiti ed in particolare la previsione di incompatibilità della carica di componente di tali organi con quella di componente l'Ufficio di Presidenza, previsione la cui assenza aveva determinato la condanna da parte della Corte di Strasburgo a causa della mancanza di imparzialità oggettiva della sezione giurisdizionale, interamente formata da deputati dell'Ufficio di Presidenza.

4.4.3. Il nuovo Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera

In data 28 aprile 1988 la Camera ha approvato il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, il quale è stato, poi, sottoposto ad una profonda revisione il 7 ottobre 2009 a seguito, come già detto in precedenza, della sentenza C.E.D.U n. 14 del 2009. La riforma dei Regolamenti di tutela dell'ottobre 2009 non si è limitata

¹⁶⁸ V. le modifiche al Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti anche in federalismi.it, anno VII, n. 21/2009 (novembre 2009). Le modifiche sono state adottate dall'Ufficio di Presidenza con le delibere n. 77 (per il Regolamento di tutela del personale) e n. 78 (per l'altro Regolamento), rese esecutive con i decreti del Presidente della Camera, rispettivamente, n. 781 e n. 782/XVI.

¹⁶⁹ La riforma è stata approvata dalla Camera, con la maggioranza assoluta di cui all'articolo 64 della Costituzione (ed anzi senza alcun voto contrario, registrandosi esclusivamente una ventina di astenuti), nella seduta del 7 luglio 2009. Le modifiche sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 157 del 9 luglio successivo. Esse constano, oltre che delle "novelle" all'articolo 12 descritte nel testo, anche nell'introduzione dell'articolo 153-bis e del comma 8 dell'articolo 154, relativi all'entrata in vigore della riforma e ad una disposizione transitoria.

¹⁷⁰ Art. 12, comma 6, del Regolamento della Camera dei Deputati così come modificato in seduta del 7 Luglio 2009

all'introduzione di un diverso giudice d'appello, ma ha introdotto altri principi, che proseguono un percorso di progressivo allineamento al rito amministrativo esterno. ¹⁷¹ 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. ¹⁷² 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 Deputati ¹⁷³. 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 dipendenti ¹⁷⁴.

Vengono poi istituiti e disciplinati gli organi giurisdizionali: la Commissione giurisdizionale per il personale, competente a giudicare in primo grado 175 e il Collegio d'Appello in secondo grado 176. La composizione di tali organi e il loro funzionamento sarà esaminato in maniera approfondita nel quinto capitolo. Rimane certamente un'ulteriore novità da segnalare, ossia l'ingresso del *principio di maggior pubblicità* che ha ispirato la riforma dei Regolamenti di tutela dell'ottobre 2009. Infatti diviene obbligatoria la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera. 177 Tale novità risulta maggiormente importante se si considera che il precedente regime di pubblicità, solamente interno alla Camera, non era stato sanzionato dalla Corte di Strasburgo, che al contrario lo aveva ritenuto compatibile con i principi di accessibilità e prevedibilità sanciti dalla Convenzione. E questo probabilmente è dovuto al fatto che i destinatari del Regolamento possono essere anche soggetti esterni all'ambito parlamentare, come avviene nelle

-

¹⁷¹ G. MALINCONICO, in op. cit., p. 7

¹⁷² Articoli 1, comma 1, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

¹⁷³ Articoli 1, comma 2, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

¹⁷⁴ Articolo 1, comma 3 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

¹⁷⁵ Articolo 3 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

¹⁷⁶ Articolo 6 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

¹⁷⁷ Articolo 10 bis del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

controversie relative ai concorsi, e ragioni di trasparenza e di opportunità hanno certamente contribuito a consigliare una più efficace divulgazione del Regolamento.¹⁷⁸

4.5. L' ordinanza della Corte di Cassazione n. 10400 del 2013: la Corte di Cassazione solleva la questione di legittimità costituzionale sull'art. 12 del Regolamento del Senato

Con l'ordinanza di remissione delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione del 6 maggio 2013, n. 10400, la Corte Costituzionale torna ad essere investita in merito alla legittimità dell'autodichia parlamentare. 179 La questione nasce su iniziativa di un dipendente del Senato della Repubblica, il quale si era attivato in sede di giudizio di ottemperanza contro la decisione, resa dal Consiglio di Garanzia del Senato, in merito ad una causa di lavoro. Nel giudizio a quo la Cassazione era stata chiamata a decidere in ordine al ricorso proposto dal dipendente ai sensi dell'articolo 111, settimo comma, Cost. 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, nella parte in cui attribuiva al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati nei confronti dei propri dipendenti, in riferimento agli articoli 3, 4, 102 secondo comma, 111, primo, secondo e terzo comma, e 113, primo comma Cost. L'intento della Cassazione era quello di ottenere una riconsiderazione delle conclusioni adottate dalla Corte Costituzionale nella storica sentenza n. 154 del 1985. Infatti, la stessa Cassazione ha dichiarato di rifarsi integralmente alle conclusioni dell'ordinanza di remissione dell'11 luglio 1977, dalla quale era scaturita la suddetta sentenza della Corte Costituzionale. L'obiettivo della Cassazione è di ottenere una riconducibilità dei regolamenti parlamentari all'alveo degli atti aventi forza di legge, al fine di poter sindacare sulla legittimità delle loro disposizioni. Nell'ordinanza ha sottolineato, inoltre, che *una cosa* è l'esercizio delle funzioni politiche o legislative delle Camere per le quali è necessario garantire una posizione di assoluta indipendenza all'organo costituzionale che le esercita, "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

¹⁷⁸ G. MALINCONICO, in op. cit., p. 10

¹⁷⁹ A. LOSACCO, in op. cit., p. 71

delle proprie funzioni⁷¹⁸⁰. Successivamente a questa premessa, la Corte di Cassazione entra nel merito della questione di legittimità, affermando, in primo luogo, che l'essere dipendenti del Senato, non può comportare un'esclusione dalla giurisdizione esterna, in quanto ciò violerebbe l'articolo 3 della Costituzione e di conseguenza risulterebbe violato anche l'articolo 24 della Costituzione. Sulla base di ciò, viene altresì rilevata la violazione dell'articolo 102, secondo comma, in quanto i giudici del Senato sarebbero dei giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione, ¹⁸¹ nonché del rispetto dei principi del giusto processo, sanciti all'articolo 111 della Costituzione. Secondo la corte di Cassazione, proprio le censure mosse dalla Corte di Strasburgo, avrebbero mostrato le carenze di terzietà ed indipendenza degli organi giudicanti delle Camere. ¹⁸² Infine, la preclusione agli organi giurisdizionali esterni, comporterebbe la violazione anche dell'articolo 113 della Costituzione, il quale sancisce che contro gli atti della pubblica amministrazione - in questo caso così deve considerarsi il Senato nella gestione del personale - è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria ed amministrativa.

4.6. La sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014: l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari e lo strumento del conflitto tra poteri

Dopo più di venti anni, con la sentenza n. 120 del 2014, la Corte Costituzionale è tornata pronunciarsi in ordine alla compatibilità con la Costituzione dell'autodichia delle Camere. Con la sua pronuncia la Corte ha assunto una posizione di rilievo, anche se interlocutoria¹⁸³, sulla legittimità o meno dell'autodichia delle Camere, destando diverse perplessità tra i commentatori¹⁸⁴, i quali hanno posto in evidenza come questa sembri

_

¹⁸⁰ Corte di Cassazione, Sez. III civili, ordinanza n. 10400 del 2013

¹⁸¹ Ibidem

¹⁸² Ibidem

¹⁸³ R. DICKMANN, Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? In federalismi.it, 2014, p.6

¹⁸⁴ R. DICKMANN, Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? In federalismi.it, 2014; G. MALINCONICO, L'autodichia delle camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta, in federalismi.it, 2014; G. GIOIA, L'autodichia in declino, in Riv. Dir. Proc., 2015, p. 230 e ss.; F. G. SCOCA, Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari, in Giurisprudenza Costituzionale, 2014, p. 2091; 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, 2015, p. 141; M. MANETTI, La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia), in Osservatorio Costituzionale, 2014; P. PASSAGLIA, Autodichia e insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti, in Giurisprudenza Costituzionale, 2014, p. 2110; R. LAGURA, I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada, in Rivista AIC, 2014; L. BRUNETTI, Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere, in Forum di Quaderni

oscillare tra la continuità e la discontinuità rispetto alla giurisprudenza consolidata sugli *interna corporis* sancita nella storica decisione della Corte costituzionale n. 154 del 1985. In effetti, a prima vista, la *ratio decidendi* della Corte, parrebbe confermare la posizione assunta nei suoi precedenti. La Corte Costituzionale ha infatti dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art 12 del Regolamento del Senato, sollevata in via incidentale dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 10400 del 2013, alla luce della propria consolidata giurisprudenza, per la quale i "regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le leggi e gli atti aventi forza di legge, che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità alla stregua dell'articolo 134, primo comma, Cost. ¹⁸⁵

Al tempo stesso, la Corte ha però affermato che, "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, produttivi di norme sottoposti agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza¹⁸⁶. 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 stabiliti¹⁸⁷. La Corte ha proseguito, nella sua motivazione, riconoscendo un ambito riservato dalla stessa Costituzione, in particolare agli articoli 64,68 e 72, alla competenza dei regolamenti parlamentari. Nell'ambito di tale "statuto di garanzia", strettamente connesso alle funzioni primarie delle Camere, la Corte riconosce ai regolamenti parlamentari una competenza normativa riservata, che si estende al momento interpretativo e applicativo delle stesse norme regolamentari, comportando la legittima esclusione di qualsiasi altro potere dello Stato. 188 A queste affermazioni, piuttosto scontate, si aggiunge la parte più innovativa della sentenza in esame, quella dove la Corte

Costituzionali, 2014; A. GIGLIOTTI, Autodichia e sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale, in Rassegna Parlamentare, 2015; A. RUGGERI, Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentare, in una pronunzia-ponte della Consulta, in Consulta online, 2014; G. BUONOMO, Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze, in Forumcostituzionale.it. 2014

¹⁸⁵ Corte Costituzionale, sentenza n. 120 del 2014

¹⁸⁶ Ibidem

¹⁸⁷ R. DICKMANN, in op. cit., p. 3

¹⁸⁸Corte Costituzionale, sentenza n. 120 del 2014

identifica come "questione controversa" l'ascrivibilità delle funzioni non primarie delle Camere, le quali non concorrono a qualificarne l'originale posizione nell'ordinamento costituzionale, alla sfera di indipendenza guarentigiata¹⁸⁹. Il legittimo esercizio delle funzioni non primarie, 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'esclusività. 190 Il rispetto dei diritti fondamentali, dunque, costituisce un limite alla competenza regolamentare delle Camere. In questa prospettiva, la Corte si assegna il ruolo di rendere effettivo il limite individuato, indicando che il contrasto tra la norma regolamentare e un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione sarà accertato attraverso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. La portata innovativa della sentenza n. 120 è racchiusa nella volontà della Corte di affermare la propria competenza a conoscere, in sede di conflitto di attribuzioni, se singoli atti delle Camere, quindi nel caso in questione se specifiche pronunce degli organi di autodichia, determino 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 autorità¹⁹¹.

A conclusione di tale ragionamento, si comprende perché la Corte abbia scelto di ricondurre i regolamenti parlamentari alla natura di fonti del diritto "dello Stato" e non solo delle Camere, ossia per l'esigenza costituzionale avvertita di scongiurare che singole decisioni interne assunte sotto il titolo dell'autonomia ledano diritti o libertà fondamentali e principi inderogabili dei singoli.

4.7. Le ordinanze della Corte di Cassazione nn. 26934 del 2014 e 740 del 2015: la Corte di Cassazione solleva il conflitto di attribuzione nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica

Con l'ordinanza n. 26934 del 18 novembre 2014 la Corte di Cassazione, sulla scia di quanto affermato nella sentenza n. 120 del 2014 dalla Corte Costituzionale, ha sollevato il conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica. L'ordinanza si

¹⁹⁰ Ibidem

¹⁸⁹ Ibidem

¹⁹¹ R. DICKMANN, in op. cit., pp. 4-5

origina da un ricorso per Cassazione, ai sensi dell'articolo 111, settimo comma, proposto da un dipendente del Senato, contro la pronuncia in grado d'appello del Consiglio di Garanzia. La Corte di Cassazione, in primo luogo, illustra gli aspetti caratterizzanti del sistema di giustizia domestica del Senato e sottolinea la differenza tra l'autodichia, costituzionalmente guarentigiata sancita all'articolo 66 della Costituzione, e quella invece di carattere derivato, che trae la sua origine dall'autonomia regolamentare del parlamento sancita all'articolo 64.

La Suprema Corte ha sostenuto come nell'evoluzione giurisprudenziale debba rinvenirsi un'applicazione del principio di continuità del controllo di costituzionalità, il quale vuole che non vi siano "aree franche sottratte al controllo di costituzionalità". 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". Successivamente, la Corte di Cassazione ha richiamato la giurisprudenza della Corte Costituzionale sottolineando le differenze tra le sentenze nn. 154 del 1985 e 120 del 2014. Dopo tali argomentazioni la Corte di Cassazione entra nel merito della questione, affermando il carattere invasivo dell'autodichia nei confronti del proprio potere giurisdizionale. Sulla scia di quanto affermato nella sentenza 120 del 2014 della Corte Costituzionale, l'illegittimità non riguarderebbe la norma regolamentare, bensì un conflitto tra poteri dello Stato. 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 (infatti, per i giudici della Corte di Cassazione 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.)), 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.

L'uguaglianza nell'accedere alla tutela giurisdizionale è vista come un diritto inviolabile, nel quale si specifica il principio fondamentale dell'eguaglianza dinanzi alla legge¹⁹². In questa prospettiva la Cassazione fa riferimento alla "teoria dei controlimiti",

¹⁹²Corte di Cassazione, SS. UU. civili, ordinanza n. 26934 del 2014. Nell'ordinanza vengono citate a supporto le sentenze della Corte Costituzionale nn. 238 del 2001; 98 del 1965; 18 del 1982; 82 del 1996; 26 del 1999; 120 del 2014; 386 del 200; 29 del 2003; 212 del 1997

che ha origine nel diritto comunitario, in base alla 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 costituzionale¹⁹³. Oltre la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la Cassazione tra le sue argomentazioni si rifà anche a quanto sancito dalla sentenza della Corte di Strasburgo. A giudizio della Cassazione, la definizione di tribunale attribuita agli organi di giustizia domestica dalla Corte di Strasburgo, avrebbe la diretta conseguenza di configurare tali organi interni, come giudici speciali, violando sia l'articolo 102, secondo comma, della Costituzione, che esclude la possibilità di istituire nuovi giudici speciali o straordinari e sia la VI disposizione transitoria, la quale prevedeva, entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti. Inoltre, ad avviso della Corte di cassazione vi sarebbe una 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 pro-cesso che si svolge dinanzi ad un giudice incardinato in una delle parti. 194 Ed anche volendo accettare la natura imparziale dei due gradi di giudizio degli organi di giustizia domestica, per la Cassazione "vi sarebbe, comunque, a tutto concedere, la violazione dell'articolo 111, settimo comma, Cost. coniugato all'art.3, primo comma, Cost." La Suprema Corte, pertanto, ha deciso di sospendere il giudizio civile in questione e di sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ritenendo, in via principale, che "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 196 ed, in via subordinata, come l'autodichia del Senato sia "invasiva del potere giurisdizionale, almeno nella misura in cui non consente il sindacato di legittimità ex art. 111, settimo comma, Cost. Evidentemente, la Corte di Cassazione in via principale cerca di smantellare in toto il sistema di giustizia domestica delle Camere, ed in alternativa,

¹⁹³ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, ordinanza n. 26934 del 2014

¹⁹⁴ Ibidem

¹⁹⁵ Ibidem

¹⁹⁶ Ibidem

richiamando l'articolo 111, settimo comma Cost. cercare di garantire un terzo grado di giustizia esterno al sistema di autodichia. 197

Con l'ordinanza 740 del 2015, la Corte di Cassazione continua a percorrere la strada per sottoporre l'autodichia a verifica di compatibilità col sistema costituzionale nel suo complesso. In questo caso la Cassazione ha sollevato un nuovo conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, questa volta in merito ad una controversia riguardante alcuni dipendenti della Presidenza della Repubblica. Anche in questo caso la controversia nasce da una causa di lavoro dei dipendenti dell'organo costituzionale che lamentavano il mancato riconoscimento di alcune indennità. Come nella vicenda inerente il Senato della Repubblica, l'ordinanza ha origine da un ricorso straordinario in Cassazione, alla stregua dell'articolo 111, settimo comma della Costituzione, avverso la decisione assunta dal Collegio di appello del Segretariato. La Cassazione, in primo luogo, sottolinea che sia il Collegio giudicante di primo grado e sia il Collegio d'appello, organo di secondo grado, per la loro configurazione, siano idonei a rispettare i parametri stabiliti nell'articolo 6, paragrafo della C.E.D.U. Infatti come si avrà modo di constatare nell'ultimo capitolo della presente trattazione, con la novella regolamentare del 2008, gli organi di giustizia domestica della Presidenza della Repubblica, sono totalmente composti da soggetti esterni alla Presidenza della Repubblica. La Corte ha però affermato che i decreti presidenziali, con cui sono stati istituiti gli organi interni di giustizia domestica in questione, non possano essere sottratti ad un controllo di costituzionalità attraverso il rimedio del conflitto tra poteri. La Corte, infatti, ritiene che, "nella fattispecie in esame, 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, e che sia 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" ¹⁹⁸.

4.8. Le sentenze nn. 213 e 262 del 2017: la Corte costituzionale opta per la continuità

¹⁹⁷ M. TEDDE, Autodichia: è ora di una svolta? in Osservatorio Costituzionale, 2015, p. 4

¹⁹⁸ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, ordinanza n. 740 del 2015

La Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 137, relativamente al Senato della Repubblica, e l'ordinanza n. 138 relativamente alla Presidenza della Repubblica, ha ammesso entrambi i conflitti di attribuzione sollevati dalla Corte di Cassazione. Tale ammissione era di considerarsi al quanto prevedibile, infatti era stata proprio la Corte Costituzionale a riconoscere nel conflitto tra poteri la via indiretta con cui sindacare i regolamenti parlamentari¹⁹⁹. Con le sentenze nn. 213 e 262 del 2017, la Corte si è pronunciata su entrambi i conflitti di attribuzione. Tali pronunce, frutto di un "iter sofferto"²⁰⁰, testimoniato dalla redazione di un giudice diverso (Zanon) rispetto al relatore (Amato), hanno consolidato una delle più significative declinazioni dell'autonomia degli organi costituzionali: la giustizia domestica. La Corte, come gran parte della dottrina ha sottolineato²⁰¹, ha optato per una continuità rispetto alle sue precedenti pronunce. Il giustificativo dell'autodichia è ancora quello sancito nella storica sentenza n. 129 del 1981: "l'autodichia rappresenta uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alla Camere e al Presidente della Repubblica. La Corte Costituzionale ha evidenziato come "la scelta degli organi costituzionali, di disciplinare attraverso i propri Regolamenti il rapporto dei propri dipendenti si connette alla più completa garanzia della propria autonomia. Di conseguenza spetta agli organi di autodichia l'interpretazione e l'applicazione di tali fonti, come razionale completamento dell'autonomia organizzativa che assiste tali organi costituzionali, in tal modo sottratta da qualsia ingerenza esterna"202. La Corte continua affermando che "ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza della loro riconosciuta autonomia, regolare da sé i rapporti con il proprio personale dipendente, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire"²⁰³. Come già analizzato nei capitoli precedenti, con la sentenza n. 213 la Corte

-

¹⁹⁹ A. LOSACCO, in op. cit., p. 90

²⁰⁰ N. LUPO, Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo una lunga attesa opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017), in Quaderni costituzionali, il Mulino, Bologna, 2017, p. 2

R. DICKMANN, La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali in federalismi.it,2017 L. BRUNETTI, Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia, in Quaderni costituzionali, il Mulino Bologna,2018; N. LUPO, Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo una lunga attesa opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017, in Quaderni costituzionali, il Mulino, Bologna, 2017; R. IBRIDO, "Il meglio deve ancora venire" La sentenza sull'autodichia e la "dissenting opinion" del giudice Amato, in diritti comparati;, L. CASTELLI, Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali, in Rivista AIC; G. RIVOSECCHI, L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia, in Quaderni costituzionali, il Mulino, Bologna, 2017

²⁰² Corte Costituzionale, sentenza n. 262 del 2017

²⁰³ Ibidem

ha riconosciuto "la legittimazione agli organi di autodichia a sollevare l'incidente di costituzionalità come giudice a quo ai senti dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto organo di autodichia, chiamato a svolgere in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie per l'obiettiva applicazione della legge"²⁰⁴. Mentre, con la sentenza n. 262, la Corte attribuisce agli organi di giustizia domestica una natura giurisdizionale oggettiva ma non speciale, esprimendo chiaramente che la tutela dei dipendenti degli organi costituzionali nelle forme di autodichia "è assicurata non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 della Costituzione, ma mediante organi interni, giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale"205. Con la conseguenza di una natura giurisdizionale solo in senso soggettivo, che lascia non pochi dubbi al sottoscritto²⁰⁶, circa la reale natura di tali giudici, che ormai a tutti gli effetti possono essere considerati giurisdizione. Non bisogna dimenticare di sottolineare un'importante novità, sancita dalla senta n. 262: la Corte ha, infatti, chiarito la "questione controversa" rimasta irrisolta nella sentenza n. 120 del 2014, precisando che l'autodichia non è lesiva di attribuzioni costituzionali del potere giudiziario, quando riguarda i rapporti di lavoro dei propri dipendenti, ma che essa non può estendersi alle "controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali"²⁰⁷, le quali quindi rientrano nella sfera della giurisdizione comune. Tale monito dovrebbe quindi sollecitare le due Camere, ad una revisione dei rispettivi regolamenti in materia di controversie non concernenti i dipendenti, in modo da sanare la potenziale lesione alla sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria.²⁰⁸

La necessità di un capitolo che raggruppasse le pronunce più importanti della Corte Costituzionale in materia, anche se alcune già trattate in altri capitoli, si è ravvisata al fine di poter mostrare come una "continuità che non vuol dire affatto immutabilità" abbia condotto pronuncia dopo pronuncia ad un assestamento di tale istituto. In primo luogo, successivamente alla sentenza n. 154 del 1985, con cui la Corte Costituzionale sancì l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ma sollevò alcune perplessità sulla

 $^{^{204}}$ Ibidem

²⁰⁵ Ibidem

²⁰⁶ Il riferimento è al capitolo 3 "La riconducibilità dell'autodichia all'area della giurisdizione".

²⁰⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 262 del 2017

²⁰⁸ L. CASTELLI, in op. cit., p. 32

²⁰⁹ N. LUPO, in op. cit., p. 2

compatibilità dell'autodichia con i principi costituzionali in materia di giurisdizione, di conseguenza le Camere accolsero tale monito, adottando dei regolamenti minori, che prevedessero una procedura dinanzi ai propri organi, più accurata e con la previsione di un doppio grado di giudizio. In secondo luogo, così come già ampiamente scrutinato nella trattazione, dopo le censure mosse dalla Corte di Strasburgo nel caso Savino, le Camere hanno immediatamente provveduto alle modifiche necessarie per superare i dubbi nutriti dai giudici EDU in merito alla composizione degli organi di appello. È stato quindi previsto un regime di incompatibilità tra la carica di membro dell'Ufficio di Presidenza e di componente degli organi di autodichia, con un netto rafforzamento delle garanzie di indipendenza e terzietà. Seguente evoluzione è segnata dalla sentenza n. 120 del 2014, in cui la Corte ascrive i regolamenti tra le fonti dell'ordinamento generale e non solo in quello delle Camere, ed inoltre precisa che la competenza regolamentare delle Camere incontra dei limiti oggettivi e qualora le Camere travalichino tali limiti, il conflitto di attribuzione è la sede dove ristabilire i poteri o i diritti lesi. Ancora, la sentenza n. 213 del 2017 rappresenta un ulteriore assestamento dell'istituto: la Corte qui ritiene che gli organi di autodichia siano giudici legittimati a sollevare la questione di legittimità costituzionale, segnale di una sempre maggiore osmosi tra l'ordinamento parlamentare e l'ordinamento generale dello Stato. Infine, con la sentenza n. 262 del 2017, arriva un'altra grande precisazione, viene appunto sciolta la riserva riguardo al confine e al fondamento dell'autodichia, che la Corte aveva formulato nella sentenza n. 120 del 2014. L'autodichia non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui, solo quando riguarda i rapporti di lavoro dei dipendenti. Alla luce delle evoluzioni giurisprudenziali qui riportate, rimane ancora una certa perplessità riguardo a quale natura attribuire agli organi di giustizia domestica. Infatti, secondo i giudici di Strasburgo alla stregua dell'articolo 6 della Convenzione, gli organi di autodichia sarebbero giudici a tutti gli effetti. Mentre, secondo la Corte Costituzionale, gli organi di autodichia sono giudici ai fini della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, senza però essere riconducibili all'alveo dei giudici speciali ai sensi dell'articolo 102, secondo comma, Costituzione, né configurabili come giudici ai fini della ricorribilità in Cassazione per violazione di legge ex articolo 111, settimo comma, Costituzione²¹⁰.

Chi scrive, come si è cercato di mostrare nel corso della trattazione, ritiene necessario ricondurre gli organi di autodichia delle Camere all'alveo delle giurisdizioni speciali, sia

-

²¹⁰ N. LUPO, in op. cit., p. 4

per le caratteristiche che ormai presentano tali organi sia perché il ricorso in Cassazione chiuderebbe il cerchio della tutela giurisdizionale, dal momento che la grande regola del diritto al giudice non può conoscere eccezioni.

CAPITOLO V L'AUTODICHIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

SOMMARIO: 5.1. L'autodichia della Corte Costituzionale – 5.2. Il regolamento del 24 gennaio 2018 per i ricorsi del personale della Corte costituzionale – 5.3. L'autodichia della Presidenza della Repubblica – 5.4. Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di autodichia della Presidenza della Repubblica – 5.5. L'autodichia del Parlamento ed i suoi codici di procedura – 5.5.1. Camera: la Commissione giurisdizionale per il personale e il Collegio d'appello – 5.5.2 Senato: la Commissione contenziosa e Consiglio di garanzia – 5.5.3. La composizione degli organi di giustizia domestica nei casi di giudizi non concernenti i dipendenti

5.1. L'autodichia della Corte Costituzionale

La peculiarità della giurisdizione domestica della Corte Costituzionale risiede nel fatto cha essa trova il suo fondamento normativo in una *legge ordinaria*. La necessità di disciplinare il funzionamento della Corte con legge ordinaria è sancita all'articolo 137, secondo comma, della Costituzione, che rinvia ad essa l'adozione delle norme necessarie per la costituzione ed il funzionamento della Corte.

La legge dell'11 Marzo 1953, n. 87, recante il titolo di "Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale", dispone, all'articolo 14, comma primo, che "La Corte può disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con un regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti" e al terzo comma prevede che "La Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti". Tale competenza costituisce il contenuto dell'autodichia, cioè la potestà di giurisdizione esclusiva che con l'autonomia normativa e l'autarchia, costituisce la tricotomia degli organi costituzionali già esaminata nel secondo capitolo. La suddetta legge costituisce la prima attuazione dell'articolo 1 della legge costituzionale dell'11 marzo 1953, n. 1 ("Norme integrative della Costituzione

concernenti la Corte Costituzionale"), la quale dispone all'articolo 1 che "la Corte Costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed 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"²¹¹.

Per quanto concerne i ricorsi interni dei dipendenti della Corte, essi sono regolati dal Regolamento generale della Corte Costituzione approvato il 20 gennaio del 1996 e dal Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del 16 dicembre 1999, modificato con delibera del 24 gennaio 2018. L'articolo 2 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego dispone che avverso i provvedimenti attinenti alla materia dell'impiego del personale della Corte, in attività di servizio e in quiescenza, è ammesso ricorso da parte degli interessati ai sensi dell'art. 14 della legge 11 marzo 1953, n. 87, modificato con l'art. 4 della legge 18 marzo 1958, n. 265.²¹² A tal fine sono istituiti i collegi giudicanti di primo grado e di appello, i quali giudicano con i poteri propri della giurisdizione esclusiva. ²¹³

Per quanto concerne le controversie relative ai concorsi per accedere ai ruoli della Corte, con la sentenza n. 36 del 17 giugno 1993 viene sancita " una competenza in via esclusiva della Corte Costituzionale, derivante dalla sua peculiare posizione nell'ordinamento costituzionale dello Stato, a decidere sulle controversie comunque attinenti alla materia dell'impiego dei propri dipendenti, con esclusione pertanto della possibilità di qualsiasi sindacato esterno per tutto quanto riguarda suddetta materia" con la conseguente sottrazione alla giurisdizione ordinaria²¹⁴.

5.2. Il nuovo regolamento per i ricorsi del personale della Corte Costituzionale

Sulla scia della propria giurisprudenza in materia di autodichia, nonché in virtù di alcuni ricorsi interni da parte del personale della Corte avverso i suoi organi di giustizia domestica, ed in considerazione delle precisazioni fatte nella sentenza 262 del 2017, la Corte ha provveduto a riscrivere il proprio Regolamento concernente i ricorsi del personale della Corte, probabilmente perché il precedente regolamento non poteva essere ritenuto rispondente ai criteri individuati dalla stessa Corte ed quelli posti dalla Corte

89

²¹¹ V. la legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la legge 25 gennaio 1962, n. 20

²¹² Articolo 2 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018

²¹³ Articolo 6 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018

²¹⁴ Corte Costituzionale, sentenza n. 36 del 1993

EDU nella Savino del 2009. Con la delibera del 24 gennaio 2018, la Corte non si è limitata a piccoli ritocchi o ad un mero restyling del precedente regolamento, approvato nel '99 e poi modificato nel 2001 e nel 2006, ma sono state approvate significative modifiche sia al procedimento di impugnazione dei provvedimenti in materia di impiego sia alla composizione degli organi deputati a decidere su questi ricorsi.²¹⁵

Le novità introdotte dal nuovo regolamento possono essere osservate sotto due profili: per quanto riguarda il primo, con il nuovo regolamento adottato il 24 gennaio 2018, la Corte ha voluto compiere un necessario passo in avanti nella direzione di una più marcata terzietà e indipendenza degli organi giudicanti. Il Collegio giudicante di primo grado è formato da un magistrato amministrativo, da un magistrato ordinario e da un magistrato contabile, in quiescenza da non più di cinque anni e con un'anzianità di servizio non inferiore a venticinque anni. I tre magistrati sono nominati rispettivamente dal presidente del Consiglio di Stato, dal presidente della Corte di Cassazione e dal presidente della Corte dei Conti. 216 Per quanto riguarda il concerne il Collegio giudicante d'appello, esso è, invece, formato da un presidente di sezione del Consiglio di Stato, da uno della Corte di Cassazione e da uno della Corte dei Conti, in quiescenza da non più di cinque anni e con un'anzianità di servizio non inferiore a venticinque anni. I tre presidenti sono indicati rispettivamente dal presidente del Consiglio di Stato, della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti.²¹⁷ I componenti di entrambi i collegi durano in carica quattro anni, non rinnovabili; non sono compatibili con altri incarichi presso la Corte Costituzionale e hanno diritto al solo rimborso spese, essendo un incarico onorifico. ²¹⁸

La nuova struttura degli organi giudicanti, ha quindi fatto venir meno la precedente coincidenza tra i componenti dell'organo costituzionale e l'organismo giudicante dei ricorsi del personale al fine di garantire una maggiore terzietà ed indipendenza dei giudici.

La nuova composizione risulta così conforme ai principi costituzionali e soprattutto, quale era uno degli obiettivi della modifica stessa, risulta adeguata rispetto alle censure che erano state mosse dalla Corte di Strasburgo nella Savino riguardo alla carenza di

²¹⁵ G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla "propria" giurisprudenza, ma fino a che punto?* in Quaderni costituzionali, il Mulino, Bologna, 2018, p. 2

²¹⁶ Articolo 3 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018

²¹⁷ Articolo 4 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018

²¹⁸ Articolo 5 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018

imparzialità dal punto di visto oggettivo nella composizione della sezione giurisdizionale della Camera.

Sotto il secondo profilo, Non ci sono specificazioni sulle modalità d'udienza e sono presenti meno indicazioni procedurali dei precedenti regolamenti. L'intento quindi è quello di dare maggiore importanza alla clausola di apertura prevista all'articolo 10 del regolamento che dispone "per quanto non previsto dal regolamento «si osservano, in quanto applicabili, le norme del codice del processo amministrativo". Anche tale novità deve essere accolta positivamente, in quanto l'ampia clausola di rimando al Codice del Processo Amministrativo fornisce ai dipendenti della Corte le garanzie procedurali vigenti nella giurisdizione comune.

In conclusione, non sembrano esservi dubbi sulla *ratio* della riscrittura del Regolamento della Corte, che va rinvenuta nell'esigenza di assicurare un carattere *oggettivamente giurisdizionale* agli organi di autodichia ponendoli in posizione di indipendenza. Proprio in virtù di questa ragione, occorrerà aspettare che tali organi vadano a pieno regime per poter comprendere se l'intento perseguito perseguito sia stato raggiunto in particolare sarà necessario verificare se la Corte, coerentemente con il percorso intrapreso con la deliberazione di questo regolamento, giungerà essa stessa per prima a riconoscere il carattere giurisdizionale dell'attività svolta dai collegi giudicanti, ad esempio ritenendo ammissibile una questione di legittimità costituzionale sollevata da questi organi davanti alla stessa corte costituzionale.²²⁰

5.3. L'autodichia della Presidenza della Repubblica

Il principio di autodichia nei confronti dei dipendenti della Presidenza della Repubblica è stato variamente disciplinato nel tempo da successivi decreti presidenziali²²¹. I decreti presidenziali in questione sono qualificabili come atti amministrativi a valenza interna, adottati dal Presidente della Repubblica e non pubblicati sulla Gazzetta ufficiale. Le fonti dell'autodichia della Presidenza della Repubblica sono i 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.

²¹⁹ Articolo 10 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018

²²⁰ G. D'AMICO, in op. cit., p. 3

²²¹ Cfr. S. M. CICCONETTI, *L'autodichia della presidenza della repubblica*, in Scritti in onore di Alessandro Pace, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

In un primo momento, come disciplinato dal d.P.R. n. 31 del 1980, l'autodichia della Presidenza della Repubblica era un sistema di autogiustizia²²², in quanto non erano previsti dei veri e propri organi giurisdizionali interni. Era quindi previsto per i dipendenti e gli ex dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica il ricorso al Segretario generale, per motivi di legittimità, contro atti e provvedimenti amministrativi in materia di rapporti d'impiego e di trattamento pensionistico. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 1 e 2, e art. 2 del d.pr. n. 31, un'apposita commissione composta da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, che la presiedeva, e da due magistrati ordinari o amministrativi, con qualifica non inferiore a quella di Consigliere della Corte di Cassazione od equiparata ad essa, emetteva un parere vincolante per il Segretario Generale. Inoltre, a mettere in dubbio la sussistenza di una vera e propria forma di autodichia presidenziale era la previsione sancita all'articolo 5, comma 2 del suddetto decreto, secondo cui "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". La presente disposizione sanciva quindi un principio di non esclusività del ricorso all'organo interno, in quanto era possibile interrompere l'esame da parte della commissione, presentando ricorso "esterno" al giudice amministrativo. A differenza quindi di quella delle Camere, si trattava sostanzialmente di un"autodichia eventuale"223.

Successivamente, con i dd.pr. 81 e 89 del 1996 viene modificato radicalmente il sistema di autodichia fin qui esposto, attraverso l'istituzione di organi giurisdizionali interni, sulla scia di quelli previsti all'interno delle Camere. Si viene così a delineare un sistema di giustizia domestica che prevedeva, come organo di primo grado, il Collegio giudicante nominato con decreto del Presidente della Repubblica e presieduto da un Consigliere di Stato, 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 nomi²²⁴. Come organo di secondo grado, viene istituito il Collegio di Appello, anch'esso nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Segretario generale. Presieduto da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato e composto da un

-

²²² A. LOSACCO, Autodichia degli organi costituzionali fondamenta e prassi, Jovene, Napoli, 2018, p. 13

 ²²³ S.M. CICCONETTI, in op. cit., p. 2
 224 Articoli 1, 2, comma 1, e 3 del d.pr. n. 81 del 1996

Consigliere di Cassazione e da un Consigliere della Corte dei Conti, designati rispettivamente dal Presidente del Consiglio di Stato, dal Primo Presidente della Corte di Cassazione e dal Presidente della Corte dei Conti²²⁵. Infine, viene abrogata l'articolo 5, comma 2, del d.pr. n. 81, che prevedeva l'alternativa della giurisdizione, escludendo quindi il ricorso al giudice amministrativo. Il sistema delineato viene leggermente modificato dal decreto presidenziale del 30 dicembre 2008, n. 34, il quale "anticipando la Corte EDU nel caso Savino" e sclude dal Collegio giudicante il funzionario dell'Amministrazione e il rappresentante del personale, rafforzando ulteriormente la terzietà e l'indipendenza dell'organo giudicante, ormai, composto solo da soggetti esterni alla Presidenza della Repubblica.

5.4. Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di autodichia della Presidenza della Repubblica

Nel seguente paragrafo, si analizzeranno le pronunce della giurisprudenza in merito all'autodichia della Presidenza della Repubblica, con l'obiettivo di verificare se è possibile o meno ricondurre gli organi giurisdizionali interni della Presidenza della Repubblica nel novero dei giudici speciali, ai seni dell'articolo 102, secondo comma, Costituzione. La giurisprudenza sull'autodichia della Presidenza della Repubblica è stata molto oscillante, alcune sentenze, soprattutto degli anni Novanta del secolo scorso, negavano questa prerogativa alla Presidenza, mentre con le sentenze nn. 213 e 262 del 2017 è stata ritenuta legittima. È opportuno partire con le sentenze nn. 3422 del 1988 e 12614 del 1998 della Corte di Cassazione, nelle quali la Corte aveva escluso che il principio di autodichia potesse valere nei confronti dei dipendenti della Presidenza della Repubblica. Secondo la Corte infatti limitazioni del diritto alla tutela giurisdizionale "devono essere espressamente previste dall'ordinamento ed adeguatamente giustificate"227 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 n. 87 del 1953, per la Corte costituzionale - che non sono presenti nel caso della Presidenza della Repubblica. Infatti la l. n. 1977 del 1948, istitutiva del

²²⁵ Articolo 8, comma 1, del d.pr. n. 81 del 1996

²²⁶ L. CASTELLI, op cit., p. 26

²²⁷ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 12614 del 1998

Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, è una semplice legge ordinaria ed addirittura di rango gerarchico inferiore sono i decreti presidenziali, previsti dalla suddetta legge, istitutivi del regolamento interno in tema di personale.

Nel 2010, la Corte di Cassazione muta il proprio consolidato orientamento. Infatti, con l'ordinanza delle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione n. 6592 del 2010, 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. Questo radicale mutamento di orientamento giurisprudenziale deriva probabilmente dall'entrata in vigore dei nuovi regolamenti del 1996 e le successive modifiche del 2008, che come abbiamo visto nel paragrafo precedente, hanno notevolmente rafforzato il rispetto dei principi di terzietà e di indipendenza all'interno degli organi giurisdizionali presidenziali.

La Corte si chiede nuovamente se, analogamente a quanto previsto per le Camere e per la Corte costituzionale, esista "un fondamento costituzionale quantomeno indiretto, del potere di riservare, per regolamento, alla propria cognizione "interna", controversie di impiego del personale addetto alla Presidenza"²²⁸. La Corte ritiene che da dodici anni la Presidenza eserciti un potere di autodichia mediante la sua potestà regolamentare, con un fondamento costituzionale indiretto, riconducibile ad una potestà di autorganizzazione ed alla sua autonomia contabile. "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. n. 129 del 1981), 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 ..." Nella parte finale dell'ordinanza, la Corte di Cassazione ritiene necessario verificare se nella costituzione degli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica, siano rispettati i requisiti di imparzialità, precostituzione ed indipendenza, in base a quanto statuito dall'articolo 6, paragrafo 1 della C.E.D.U. e degli articoli 25, 104, 107, 108 della Costituzione. Secondo la Corte, i criteri sopra enunciati sono tutti rispettati, infatti gli organi in questione sono composti esclusivamente da soggetti estranei all'amministrazione della Presidenza della Repubblica. Inoltre, sono previste precise incompatibilità tra i membri dei due collegi di primo e secondo grado, il loro mandato ha

²²⁸ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, ordinanza n. 6592 del 2010

una durata di quattro anni e possono essere confermati consecutivamente per una sola vola ed infine il procedimento è strutturato sul modello del giudizio amministrativo.

Ci si chiede, ora, se il procedimento con il quale i giudici parlamentari sono stati ricondotti ad una giurisdizione speciale possa essere valido anche per i giudici presidenziali. In questo caso ci troviamo ad affrontare due ordini di problemi. Il primo possiamo ricavarlo dalla pronuncia della Corte di Cassazione nell'ordinanza n. 6592 del 2010. Le affermazioni della suddetta ordinanza suscitano notevoli perplessità, in ordine all'esigenza dell'esistenza di una norma costituzionale, espressa o implicita, che attribuisca alla Presidenza della Repubblica, così come avviene per la Corte costituzionale e le due Camere, di esercitare il potere di autodichia nei confronti dei propri dipendenti. Esistenza che era stata ritenuta insussistente nella precedente sentenza n. 12614 del 1998, ed a favore della quale si ritiene, che non possano incidere pur ragionevoli criteri di formazione degli organi giudicanti interni introdotti dai decreti presidenziali nn. 81 e 89 del 1996 e n. 34 del 2008. 229. Rimane quindi il nodo del fondamento costituzionale del regime di autodichia della Presidenza della Repubblica, che, mentre per le Camere è rintracciabile nel momento applicativo (autodichia) di un'autonomia normativa sancita agli articoli 64 e 72 della Costituzione, per la Presidenza della Repubblica è rinvenibile esclusivamente in un potere regolamentare che non ha un fondamento costituzionale, ma sancito dalla legge n. 1077 del 1948.

Il secondo problema riguarda, invece, il momento in cui l'autodichia presidenziale inizia ad essere disciplinata dai regolamenti. Mettendo quindi da parte i criteri qualificanti di giurisdizione, che, come abbiamo visto, tali organismi possiedono, dobbiamo chiederci se siano giudici di nuova istituzione o meno. Il problema si pone perché l'autodichia viene esercitata dalla Presidenza della Repubblica, a partire dai decreti presidenziali del 1996, con la conseguenza che la giustizia domestica della Presidenza della Repubblica si configurerebbe come *nuovo giudice speciale*, in violazione dell'articolo 102, secondo comma, Costituzione. Inoltre, come visto in precedenza, all'inizio tale forma di autodichia era solo eventuale, in quanto l'articolo 5, comma 2, prevedeva la possibilità di ricorrere dal giudice amministrativo. Solo con i regolamenti del 1996, tale articolo sarà abrogato, introducendo il principio di autodichia esclusiva, ciò conferma la natura giovane e, a parere del sottoscritto, non necessaria, a differenza di quelle Camere, che era già prevista prima dell'entrata in vigore della Costituzione. Ritiene quindi chi scrive, che

 $^{^{\}rm 229}$ S.M. CICCONETTI, in op. cit., p. 2

l'autodichia della Presidenza della Repubblica, per le forme in cui viene esercitata, presenti i caratteri qualificanti di giurisdizione e di conseguenza cadrebbe nel divieto sancito all'articolo 102, secondo comma, Costituzione, poiché non preesistente alla Costituzione.

5.5. L'autodichia del Parlamento ed i suoi codici di procedura

5.5.1. Camera: la Commissione giurisdizionale per il personale e il Collegio d'appello

Nel presente paragrafo verrà analizzata la composizione e il funzionamento degli organi di giurisdizione interna della Camera dei Deputati a seguito della novella regolamentare del 2009. La Commissione giurisdizionale per il personale è l'organo di primo grado competente a giudicare i ricorsi avanzati dai dipendenti della Camera e dei terzi avverso eventuali vizi di irregolarità nelle procedure concorsuali. Questa è nominata con decreto del Presidente della Camera entro quarantacinque giorni dall'inizio della legislatura. È 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. È prevista incompatibilità tra l'incarico presso l'Ufficio di Presidenza e l'incarico all'interno della Commissione giurisdizionale.

Alla stregua dell'articolo 3 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, 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 deputati²³⁰. La Commissione rimane in carica per l'intera durata della legislatura. Il Presidente e il Vicepresidente della Commissione sono nominati dal Presidente della Camera.

L'organo di secondo grado è il Collegio d'appello, che ha sostituito la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, a seguito delle modifiche approvate nel 2009.

Tale riforma fu necessaria, come visto in precedenza, a causa dell'asserita carenza di terzietà del precedente giudice di secondo grado, come sancito dalla sentenza C.E.D.U. n. 14 del 2009 "Savino ed altri c. Italia. La disposizione che recepisce le indicazioni della Corte di Strasburgo è l'articolo 12, comma 6, del Regolamento maggiore, la quale

²³⁰ Articolo 3 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

stabilisce che i componenti dell'Ufficio di Presidenza della Camera non possano far parte del Collegio d'appello.

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 specifiche²³¹. Inoltre sempre in un'ottica di "parificazione" con la giurisdizione esterna, è da segnalare che dal 2017 la Scuola Superiore della Magistratura consente la frequentazione dei corsi di formazione riservati ai magistrati con relativa attestazione di frequenza anche ai membri dei tribunali domestici. 232

Per quanto concerne il rito interno degli organi di giurisdizione domestica, esso è ispirato al processo amministrativo esterno e viene disciplinato sempre dai regolamenti minori della Camera, i quali si configurano come dei veri e propri codici di procedura interna. Il giudizio di primo grado dinanzi alla Commissione giurisdizionale per il personale, è disciplinato dall'articolo 4 del regolamento. Il primo comma statuisce che 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. In 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. Per costante orientamento interno tali termini sono perentori e dunque a pena di decadenza del relativo ricorso, mentre gli altri termini previsti dai regolamenti sono, di regola, intesi come ordinari.

Il ricorso, da depositarsi nei termini 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."²³³

Successivamente la Segreteria della Commissione forma un fascicolo contenente gli atti del ricorso e lo comunica al Segretario Generale e ai controinteressati, che possono

-

²³¹ Ibidem

²³² A. LOSACCO, op. cit., p. 45

²³³ Articolo 4, comma 4, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

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.²³⁴ Conclusa 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 detta le norme in merito alla decisione del ricorso da parte della Commissione giurisdizionale. ²³⁵Compiuta 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. Come visto dalle norme suddette, in materia di pubblicità degli atti e delle udienze, sono state apportate diverse modifiche al fine di introdurre il più possibile il principio della pubblicità delle sentenze e degli atti, anche in virtù della pronuncia della Corte di Strasburgo del 2009.

Sotto il profilo del diritto alla difesa, 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 dipendente²³⁶, le parti possono farsi assistere anche da un difensore di fiducia iscritto all'albo degli avvocati.²³⁷ Bisogna precisare che mentre al Senato, le controparti e i controinteressati possono stare personalmente in giudizio in tutte le fasi del rito, alla Camera la presenza di un difensore tecnico è necessaria almeno in udienza.

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.

²³⁴ Articolo 4, comma 10, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

²³⁵ Articolo 5 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

²³⁶ Articolo, 5 comma 3, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

²³⁷ Articolo 5, comma 4, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

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.²³⁸ La decisione della causa consiste di regola in una sentenza ma non sono rari i casi nei quali la camera di consiglio si risolve in un provvedimento non definitivo, quasi sempre con ordinanza che dispone in relazione a particolari esigenze istruttorie.

Per quanto concerne il giudizio di secondo grado, che come precedente detto è di competenza del Collegio d'appello, la procedura è simile a quella prevista nel giudizio di primo grado. Il procedimento 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 sentenza di primo grado. L'appellante, con lo stesso atto d'impugnazione, ha facoltà di presentare al Collegio d'appello istanza di sospensione, specificandone le motivazioni. ²³⁹ Nei dieci giorni seguenti la Segreteria del Collegio d'appello comunica l'avvenuta impugnazione alle altre parti in causa e forma il fascicolo. ²⁴⁰

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

²³⁸ Articolo 5, comma 9, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

²³⁹ Articolo 6, comma 1-bis, del Regolamento di tutela giurisdizionale dei dipendenti

richiesta di misure cautelari richieste dalle parti per temuto pregiudizio grave ed irreparabile derivante dagli effetti della decisione, di merito, emessa in primo grado.²⁴¹

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 devoluta²⁴².Le decisioni del Collegio d'appello sono sottoposte all'istituto della revocazione secondo le norme dell'articolo 396 del codice di procedura civile²⁴³.

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 queste dubbi furono privi di rilievo pratico, "sia per la celerità dei giudizi nelle ultime legislature, sia per la larghissima applicazione data alla facoltà, introdotta dalle legge n. 205 del 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"²⁴⁴. 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.

5.5.2. Senato: la Commissione contenziosa e Consiglio di garanzia

La giurisdizione domestica del Senato della Repubblica è disciplinata dagli articoli 72 e 75 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

100

-

²⁴¹ Articolo 6, comma 3-bis, del Regolamento di tutela giurisdizionale dei dipendenti

²⁴² G. MALINCONICO, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n.* 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo, in federalismi.it, 2010, p. 5

²⁴³ Articolo 6-quater del Regolamento di tutela giurisdizionale dei dipendenti

²⁴⁴ G. MALINCONICO, in op. cit., p. 6

L'organo di primo grado competente a giudicare i ricorsi dei dipendenti del Senato e dei candidati alle prove concorsuali è la Commissione contenziosa. La sua composizione è disciplinata alla stregua dell'articolo 72 del regolamento. 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 Vicepresidente²⁴⁵. Anche in questo caso è disciplinato un regime di incompatibilità, infatti secondo quanto previsto dall'articolo 72, comma 8, l'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 garanzia²⁴⁶.

L'organo di secondo grado è il Consiglio di garanzia disciplinato all'articolo 75 del regolamento. Anche tale organo viene nominato dal Presidente del Senato, all'inizio di ogni legislatura. Esso si compone di 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 in questo caso è prevista una disciplina delle incompatibilità, non si può essere membro del Consiglio di Presidenza, della Commissione contenziosa e del Consiglio di disciplina. Inoltre viene sancito il divieto di immediata riconferma nel ruolo alla legislatura successiva, a parte per i membri supplenti che non abbiano partecipato ad alcuna decisione. Con la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 5 dicembre 2005, è stato stabilito che a decorrere dalla quindicesima 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. Alla luce di quanto detto, raffrontando le composizioni degli organi di giustizia domestica della Camera e quelli del Senato, la differenza che appare è nella composizione dell'organo di primo grado.

²⁴⁵ Articolo 72, comma 8, del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

²⁴⁶ Articolo 72, comma 13, del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica

Infatti secondo quanto disciplinato dall'articolo 72 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, all'interno della Commissione contenziosa è prevista la partecipazione anche di dipendenti in servizio. A tal proposito, una parte della dottrina²⁴⁷ 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 dei parlamentari giudicanti? E che dire, parlando di condizionamenti, della situa-zione ancor più delicata nella quale possono trovarsi al Senato i due dipendenti che fanno parte dell'organo di primo grado?"248

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 camerali 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 giudicanti.²⁴⁹

Passando ora all'analisi del procedimento dinanzi i due organi giurisdizionali del Senato della Repubblica. Per quanto concerne il 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

²⁴⁷ S.M. CICCONETTI, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e autodichia parlamentare*, Giurisprudenza italiana, 2010, p. 1271 ss.

²⁴⁸ Ibidem

²⁴⁹ Ibidem

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 legittimità²⁵⁰. Legittimato a ricorrere, alla Commissione contenziosa, contro i provvedimenti del Consiglio di disciplina è anche il Segretario Generale²⁵¹. L'articolo 73 del Testo Unico detta la disciplina e le modalità del ricorso. 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 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

²⁵⁰ Articolo 72, comma 1, del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica

²⁵¹ Articolo 72, comma 3, del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica

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 ricorso. 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.

È inoltre stabilito che l'Ufficio di segreteria della Commissione rediga un massimario, consultabile da tutti i dipendenti del Senato. Per quanto riguarda il procedimento di secondo grado dinanzi il 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 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 contenziosa²⁵² 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 ricorrente. ²⁵³

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

²⁵³ Articolo 82 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

²⁵² Articolo 78 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

le decisioni del Consiglio di Garanzia anche ai sensi del 395; la revocazione si propone con ricorso all'organo che ha pronunciato la decisione. ²⁵⁴E' 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 parti²⁵⁵. La Commissione contenziosa e il Consiglio di garanzia adottano, invece, decisioni che sono rese esecutive con decreto del Presidente del Senato. ²⁵⁶ Per ciò che concerne le spese di giudizio il regolamento minore del Senato espressamente esclude la condanna alle spese nel giudizio interno; si ricorda che in tale rito il ministero di difensore tecnico è sempre facoltativo. Quello della Camera invece prevede la pronuncia sulle spese e la possibilità di condanna per lite temeraria (tuttavia la prassi è da tempo di quella di compensare le spese). In entrambi i regolamenti non sono previsti oneri quali diritti di segreteria, cauzione o altri simili²⁵⁷.

5.5.3. La composizione degli organi di giustizia domestica nei casi di giudizi non concernenti i dipendenti

Come detto in precedenza, entrambe le Camere hanno approvato dei regolamenti minori estendendo l'autodichia anche a soggetti estranei. In virtù di queste norme, 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 o amministrativa. ²⁵⁸Gli 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.

_

²⁵⁴ Articolo 83 del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

²⁵⁵ Articolo 5, comma 13 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

²⁵⁶ Articolo 74, comma 7, del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica

²⁵⁷ A. LOSACCO, in op. cit. p. 39

²⁵⁸ E. LEHNER, Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo, percettività della Costituzione e primato del diritto comunitario, in Giur Cost.,2002, p. 471

Per quanto riguarda la Camera dei Deputati, sulla base dell'articolo 12, coma terzo, lettera f del Regolamento maggiore è stato adottato il Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti, il quale è stato successivamente modificato con deliberazione n. 78 del 6 ottobre 2009. 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, locazione d'opera, appalti di lavori, forniture e servizi. ²⁵⁹ Si tratta, in sostanza di tutti gli atti 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 funzioni. ²⁶⁰

Parte della dottrina ha espresso non poche perplessità su tale sistema di giurisdizione interna esteso a soggetti estranei i quali "in quanto tali, non possono, in nome dell'autonomia parlamentare di cui agli articoli 64 e 72 della Costituzione, essere legittimamente esclusi dal campo di applicazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione.²⁶¹ Il Consiglio di Stato si era sempre espresso negativamente sull'appartenenza di tali questioni all'alveo della giurisdizione domestica delle Camere²⁶², ribadendo come la giurisdizione su questi procedimenti amministrativi parlamentari, lesivi di interessi legittimi terzi estranei, fosse competenza del giudice amministrativo²⁶³, una giurisprudenza confermata, inoltre, sia in primo grado²⁶⁴, sia in sede cautelare²⁶⁵, dallo stesso giudice amministrativo. Come visto in nel corso della trattazione, con la sentenza n. 262 del 2017 la Corte Costituzionale ha sancito che l'autodichia è legittima solo se esercitata nei confronti dei dipendenti degli organi costituzionali. In attesa di una modifica di tali Regolamenti, viene riportata la vigente struttura degli organi in questione.

L'organo di primo grado è il Consiglio di giurisdizione. Il Presidente della Camera ha la funzione di costituire tale organo, entro sessanta giorni dall'inizio di ogni legislatura,

²⁵⁹ Articolo 4, comma 8, del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti.

²⁶⁰ E. LEHNER, in op. cit., p. 480

²⁶¹ Ibidem

²⁶² Consiglio di Stato, Sez. IV, ordinanza n. 22064 del 1998

²⁶³ Consiglio di stato, Sez. IV, ordinanze n. 1589 del 1995 e n. 1699 del 1998

²⁶⁴ T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, ordinanza n. 188 del 1996

²⁶⁵ T.A.R. Lazio, Sez. I, ordinanza n. 2128 del 1998

nominando tre deputati, scelti tra magistrati, professori universitari in materie giuridiche, avvocati dello Stato o del libero foro e scegliendo tra questi il Presidente111. Lo status di membro dell'Ufficio di Presidenza è incompatibile con quello di membro di tale organo.

Possiamo notare come alla Camera sia stato creato, per il primo grado, un organo giurisdizionale ad hoc, per quanto riguarda la fattispecie dei ricorsi sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti. Per il secondo grado, a seguito della sentenza C.E.D.U. n. 14 del 2009 è competente il Collegio d'appello, formato nella stessa composizione di quando giudica i ricorsi dei dipendenti.

Per quanto concerne il Senato della Repubblica, il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica ha adottato con la deliberazione del 5 dicembre 2005 n. 180 il Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento. L'organo di primo grado del Senato competente a giudicare sui ricorsi presentati da soggetti esterni 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 requisiti. ²⁶⁶ Da osservare 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. ²⁶⁷

In questo caso è stata scelta una soluzione differente da quella optata dalla Camera dei deputati, in cui è stato creato un organo ad hoc. il Senato ha ritenuto di mantenere gli stessi organi i e cambiarne soltanto la fisionomia. Questa differente composizione, è stata scelta perché in questa particolare circostanza è meglio avere dei soggetti esperti nel settore delle gare ad evidenza pubblica, piuttosto che dei dipendenti, al fine di parificare la competenza dell'organo interno a quella che potrebbe avere il normale giudice amministrativo.

Per il secondo grado, invece è mantenuto il Consiglio di Garanzia nella medesima composizione prevista per i ricorsi promossi dai dipendenti (nominato sempre dal

²⁶⁷ A. LOSACCO, p. 36

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

Presidente del Senato e composto da cinque membri scelti tra le medesime categorie di cui sopra). Per quanto riguarda il procedimento dinanzi tali organi, esso ricalca essenzialmente quello che si svolge dinanzi gli organi giudicanti i dipendenti, con la differenza nella scadenza dei termini, che in questa fattispecie sono più lunghi.

CONCLUSIONE

Nel corso del presente lavoro è emerso come la ricerca di un delicato equilibrio tra l'autonomia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti fondamentali rappresenti un dilemma che ha impegnato a lungo e che impegna ancora tutt'ora sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale, e al contempo come una lunga attesa per una pronuncia (la n. 262 del 2017) che vegliasse nel merito la legittimazione dell'autodichia degli organi costituzionali non abbia operato un bilanciamento vero e proprio tra i principi confliggenti²⁶⁸. La soluzione di mediazione operata dalla Corte Costituzionale oltre a non aver raggiunto un punto di equilibrio, ha reso la *ratio* dell'autodichia ancora più confusa.

Da un lato il grande tema dell'autonomia e dell'indipendenza degli organi costituzionali che la giurisprudenza costituzionale ha sempre cercato di garantire e di non circoscriverla in determinate prerogative, considerata piuttosto come la specificazione di un più ampio principio che anima l'intera trama dei poteri pubblici e che assicura agli organi costituzionali un certo grado di indipendenza, che varia di caso in caso, secondo le garanzie apprestate dalla Costituzione, dalla giurisprudenza costituzionale e come vissuta dai soggetti istituzionali²⁶⁹. Con particolare riferimento all'autonomia normativa del Parlamento, la Corte ha sancito che essa riguarda anche i profili organizzativi, incluso l'esercizio dell'autodichia quale momento applicativo dell'autonomia in riferimento agli aspetti relativi al funzionamento degli apparati serventi. L'unico vero "paletto" sul tema dell'autonomia-autodichia tracciato dalla Corte nella sentenza n. 262 del 2017 è che «l'autonomia normativa ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali)»²⁷¹.

²⁶⁸ F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte Costituzionale n.. 262/2017*, in fedaralismi.it, 2018, p. 33

²⁶⁹ D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 204

²⁷⁰ Cfr. R. IBRIDO, *Il meglio deve ancora venire. La sentenza sull'autodichia e la "dissenting opinion" del giudice Amato*, in diritti comparati, 2018

²⁷¹Corte Costituzionale, sentenza n. 262 del 2017

Dall'altro, *la grande regola* dello Stato di diritto, sintesi del principio di giurisdizionalità, sancito dagli articoli 3, 24, 111 e 113 della Costituzione, che la Corte Costituzionale ha in più di un'occasione qualificato come principi supremi (sentt. nn. 18/1982, 232/1989, 315/1992, 148/1996, 26/1999, 29/2003) in quanto tali immodificabili da parte delle stesse leggi di revisione costituzionale ed in grado, secondo la teoria dei controlimiti, di impedire l'ingresso nell'ordinamento italiano delle norme del diritto comunitario con essi contrastanti. Il principio di giurisdizionalità deve essere l'ideale regolativo a cui tendere e gli ordinamenti particolari dovrebbero dissolversi in quello generale per assicurare la piena tutela dei diritti fondamentali e l'applicazione delle discipline particolari andrebbero circoscritte a quanto necessario per la salvaguardia dell'autonomia costituzionale.

Nella difficoltà di coniugare le ragioni dell'autonomia con il rispetto dei principi supremi e dei diritti inviolabili, i giudici della Corte Costituzionale sembrerebbero essere caduti in un vero e proprio "circolo vizioso", in particolare nel tentativo di giustificare, senza riuscirci, la deroga alla giurisdizione che lede i dipendenti degli organi costituzionali²⁷². La fragilità della deroga alla giurisdizione risiede in primo luogo, nel fatto che la Corte sostiene che la giurisdizione domestica è legittima principalmente perché non è ingiusta, in quanto gli organi di autodichia rispetterebbero tutti i principi sanciti in tema di giusto processo previsti dall'articolo 111 della Costituzione (tranne il settimo comma). In secondo luogo perché nella sentenza n. 262 del 2017, la Corte Costituzionale compie due affermazioni in netta contraddizione tra loro: da un lato essa considera che la "grande regola" del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, non può conoscere eccezioni, dall'altro invece afferma che la deroga alla giurisdizione oggetto della pronuncia non si risolve in un'assenza di tutela, in quanto la limitazione risulta compensata dall'esistenza di rimedi interni che vengono affidati agli organi di autodichia. È lecito domandarsi se si tratti quindi di una regola senza eccezioni o un principio derogabile²⁷³. Per la Corte il "diritto al giudice" sarebbe soddisfatto attraverso dei non giudici, ossia gli organi indipendenti delle Camere, i quali eserciterebbero una giurisdizione soltanto oggettiva, e le cui sentenze non sarebbero ricorribili per cassazione come previsto alla stregua dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione. Ciò che meno convince è questa ricostruzione di giurisdizione

_

²⁷² L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere: una "deroga" a un principio che non conosce eccezioni?*, in osservatoriosullefonti.it, 2018, p .8

²⁷³ Ibidem

oggettiva, la quale non sembra idonea a giustificare una deroga ad un principio supremo come quello sancito all'articolo 24 della Costituzione, in nome di un principio, quello dell'autonomia, il cui valore non pare essere equiparabile a quello della tutela giurisdizionale. Una petizione di principio che la Corte avrebbe potuto evitare, riconoscendo la natura di giudici speciali degli organi di autodichia delle Camere con l'effetto di dover ammettere l'applicazione del ricorso per cassazione avverso i loro provvedimenti. Il punto di equilibrio, tra la necessità di preservare l'autonomia degli organi costituzionali e garantire il diritto alla tutela giurisdizionale, poteva essere proprio rappresentato dalla soluzione proposta nel corso della trattazione, ovvero riconoscere agli organi di autodichia la qualifica di giudici speciali, la cui istituzione si ritiene doverosa al fine di non lasciare i dipendenti degli organi costituzionali privi della necessaria tutela giurisdizionale sancita dall'articolo 24 della Costituzione.

La Corte Costituzionale secondo questa prospettiva, con una pronuncia diversa avrebbe potuto aprire una fase cooperativa tra i giudici *interni* ed *esterni* al fine di armonizzare i differenti valori costituzionali in conflitto: l'autonomia costituzionale e il diritto alla tutela giurisdizionale. Secondo questa logica di *co-dichia* il contenzioso in ordine al rispetto delle norme regolamentari sarebbe per i primi due gradi di pertinenza del giudice domestico, nel rispetto dell'autonomia che assiste le Camere, nonché della Corte di Cassazione ove adita alla stregua dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione, avverso le pronunce del giudice domestico, quale garanzia del rispetto dei principi costituzionali in tema di giusto processo²⁷⁴. In questo contesto l'eventuale insanabilità del conflitto tra l'organo costituzionale e la Cassazione troverebbe nel conflitto tra poteri dello Stato, di competenza della Corte Costituzionale, lo strumento per poter ridefinire gli spazi di competenze tra le ragioni dell'autonomia e della giurisdizione comune²⁷⁵.

Le riflessioni qui portate avanti, come visto, non trovano riscontro nel filone giurisprudenziale della Corte Costituzionale, di cui però neppure la sentenza n. 262 del 2017 può considerarsi la tappa conclusiva. Infatti la nuova sfida dell'impianto dell'autodichia disegnato dalla Corte Costituzionale è la battaglia sui tagli ai vitalizi. Sono già 1200 i ricorsi presentati dagli ex-parlamentari a riposo contro la delibera dalla Camera dei Deputati, n. 14, fortemente auspicata dal suo Presidente, Roberto Fico, approvata

_

²⁷⁴ R. DICKMANN, *La corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in federalismi.it, 2017, p. 23

²⁷⁵ G. MAROLDA, Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario. Breve nota alla sentenza n. 262/2017 della Consulta, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2018, p. 3

dall'Ufficio di Presidenza il 12 luglio 2018. Trattandosi di una delibera, spetta alla Camera, e non alla magistratura ordinaria, decidere sulla questione. L'erogazione dei vitalizi ricade sul bilancio della Camera, e a esprimersi sui ricorsi saranno gli organi giurisdizionali interni, in base al principio dell'autodichia. È questo l'ostacolo più serio alle rivendicazioni dei circa 1.400 parlamentari a riposo, che lamentano la lesione di un diritto acquisito e intendono "percorrere tutte le strade consentite dalla legge". Secondo diversi esponenti della maggioranza di governo "gli organi di autodichia sono organi politici competenti a giudicare sui diritti invocati dai parlamentari, essendo quindi organi politici si tratta di uno strumento nelle mani della maggioranza e di conseguenza i più di mille ricorsi presentati saranno respinti". Dal canto loro i ricorrenti hanno promesso che la battaglia dei ricorsi non si fermerà dinanzi agli organi di autodichia, ma che se sarà necessario si rivolgeranno alla Corte di Cassazione con l'obiettivo di arrivare dinanzi la Corte Costituzionale ed eventualmente alla Corte europea dei Diritti umani. Bisognerà capire se la qualifica di giurisdizione oggettiva e di giudici super partes attribuita agli organi di autodichia delle Camere da parte della Corte Costituzionale reggerà alle rivendicazioni degli ex-parlamentari e se, qualora fosse chiamata ad esprimersi nuovamente sul tema dell'autodichia, la Corte non colga l'occasione per rivoluzionare l'istituto dell'autodichia incardinandolo definitivamente nel sistema giurisdizionale tout court.

BIBLIOGRAFIA

Sezione I: Opere citate

AVRIL P., GICQUEL J., Droit parlamentaire, L.G.D.J., Parigi, 1988.

BARCELLONA G., I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi", in Quaderni costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2018.

BERTOLINI G., Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli "interna corporis" in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Vallecchi, Firenze, 1969.

BOTTINI E., Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri (a cura di PASSAGLIA P.), in cortecostituzionale.it, 2014.

BRUNETTI L., *Autodichia delle Camere: una "deroga" a un principio che non conosce eccezioni ?,* in osservatoriosullefonti.it, 2018.

BRUNETTI L., Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto, EDUCatt Università Cattolica, Milano, 2016.

BRUNETTI L., Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia, in Quaderni costituzionali, il Mulino, Bologna, 2018.

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

BUONOMO G., *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in Forumcostituzionale.it, 2014.

CASTELLI L., Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali, in Osservatorio Costituzionale, 2018.

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

CICCONETTI S.M., Diritto parlamentare, Giappichelli, Torino, 2010.

CICCONETTI S.M., I Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comprato, Cedam, Padova, 1979.

CICCONETTI S.M., L'autodichia della presidenza della repubblica, in Scritti in onore di Alessandro Pace, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

CODACCI PISANELLI G., Analisi delle funzioni sovrane, Giuffrè, Milano, 1946.

COZZOLI V., Gli apparati degli organi costituzionali nel Regno Unito, in Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati, a cura di C. D'ORTA C., GARELLA F., Laterza, Roma-Bari, 1997.

COZZOLI V., 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, Cedam, Padova, 2012.

CRISAFULLI V., Lezioni di diritto costituzionale, Vol. 2, Cedam, Padova, 1993.

D'AMICO G., La Corte adegua la sua autodichia alla "propria" giurisprudenza, ma fino a che punto?, in Quaderni costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2018.

D'ANDREA A., Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità, Giuffrè, Milano, 2004.

DALLA BALLA F., I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte Costituzionale n.262/2017, in fedaralismi.it, 2018.

DELLE DONNE C., 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, 2015.

DELLI PRISCOLI L., L'autodichia, in cortecostituzionale.it, 2014.

DICKMANN R., Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle amministrazioni degli organi costituzionali, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2014.

DICKMANN R., La corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali, in federalismi.it, 2017.

DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in federalismi.it, 2014.

FASONE C, Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in osservatoriosullefonti.it, 2009.

FAVARETTO C., Il nuovo regolamento per i ricorsi del personale della Corte costituzionale: l'autodichia dopo le sentenze 213 e 262 del 2017, in osservatoriosullefonti.it, 2018.

FERRO G., Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU), in Osservatorio Costituzionale, 2015.

FERRO G.A, Imparzialità del giudice contabile ed interpretazione costituzionalmente conforme delle norme processuali, in ambientediritto.it, 2014.

FINOCCHI R. La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale, in Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati, a cura di D'ORTA C., GARELLA F., Laterza, Roma-Bari, 1997.

FLORIDIA G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986.

FLORIDIA G., SORRENTINO F., *I regolamenti parlamentari*, in Enciclopedia Giuridica, Vol. 26, 1991.

FLORIDIA G., SORRENTINO F., *Interna corporis*, in Enciclopedia Giuridica, Vol. 17, 1989.

FOIS S., Norme anteriori e riserva di legge, in Giur. Cost, 1968.

GATTAMELATA S. *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione?*, in Amministrativamente.it, 2014.

GEMMA G., Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale, in Giur. Cost., 1985.

GIANNITI L., LUPO N., Corso di diritto parlamentare, Il Mulino, Bologna, 2013.

GIGLIOTTI A., Autodichia e sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale, in Rassegna Parlamentare, 2015.

GIOIA G., L'autodichia in declino, in Riv. Dir. Proc., 2015.

GRIGLIO E., Le assemblee parlamentari, giudici in casa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte Costituzionale, in osservatorio sulle fonti, 2015.

GUERRIERO PICÒ, C., Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri (a cura di PASSAGLIA P.), in cortecostituzionale.it, 2014.

IBRIDO R., "Il meglio deve ancora venire" La sentenza sull'autodichia e la "dissenting opinion" del giudice Amato, in diritti comparati.it, 2018.

IBRIDO R., "In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in Rivista AIC, 2014.

IBRIDO R., "In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in Rivista AIC, 2014.

IBRIDO R., Gli organi di autodichia delle Camere quali "giudici a quo"? A proposito di una recente ordinanza di rimessione, in Quaderni costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2015

LEHNER E., Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo, percettività della Costituzione e primato del diritto comunitario, in Giur. Cost., 2002.

LOMBARDI L., L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2011.

LOSACCO A, Autodichia degli organi costituzionali fondamenta e prassi, Jovene, Napoli, 2018.

LUGARÀ R, I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada, in Rivista AIC, 2014.

LUPO N., Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo una lunga attesa opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017), in Quaderni costituzionali, il Mulino, Bologna, 2017.

MALINCONICO G., Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari, in federalismi.it, 2013.

MALINCONICO G., I codici di procedura dell'autodichia della camera dopo la decisione n.14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo, in federalismi.it, 2009.

MALINCONICO G., L'autodichia delle camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta, in federalismi.it, 2014.

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

MANETTI M., La legittimazione del diritto parlamentare, Giuffrè, Milano, 1990.

MANNINO A., Diritto parlamentare, Giuffrè, Milano, 2013.

MANZELLA A, Il Parlamento, il Mulino, Bologna, 2003.

MANZELLA A., Art. 64, in Commentario alla Costituzione, a cura di BRANCA G., Zanichelli, Bologna, 1986.

MAROLDA G., Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario. Breve nota alla sentenza n. 262/2017 della Consulta, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2018.

MIDIRI M., Amministrazione, organi politici, giurisdizione - Il diritto costituzionale come regola e limite al potere (Scritti in onore di CARLASSARE L.), Jovene, Napoli, 2009.

MIDIRI M., Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario, Cedam, Roma, 1999.

MIDIRI M., L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare, in Rivista AIC, 2014.

MIDIRI M., Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente, in Diritto e Società, Vol. 1, Cedam, Padova, 2000.

MINUTOLI G., Il rapporto di impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente, in Foro amm., 1995.

MONTESQUIEU (Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et Montesquieu), *Lo spirito delle leggi*, a cura di COTTA S., Giappichelli, Torino, 1973.

MORTATI C., Istituzioni di diritto pubblico, Vol. 1, 9° ed., Cedam, Padova, 1976.

OCCHIOCUPO N., Autodichia, in Enciclopedia Giuridica, Vol. 4, Treccani, Roma, 1988.

OCCHIOCUPO N., Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Giuffrè, Milano, 1973.

PASSAGLIA P., Autodichia e insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti, in Giur. Cost., 2014.

PELELLA G., La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi soprannazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Camera dei Deputati, Roma, 2013.

PESOLE L., A proposito della sentenza CEDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale, in federalismi.it, 2013.

PICCIONE D., Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione imprudente, in Giur. Cost., 2008.

RACCIOPPI F e BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, Unione Tipografico – Editrice Torinese, Torino, 1909.

RIVOSECCHI G, Il Parlamento nei conflitti di attribuzione, Cedam, Padova, 2003.

RIVOSECCHI G., L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia, in Quaderni costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2018.

RIVOSECCHI G., La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustiziabilità del regolamento parlamentare per conflitto di attribuzioni, in Corte costituzionale e processi di decisione politica, a cura di V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO, Giappichelli, Torino, 2005.

ROMANO S., Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato, in Scritti minori, Giuffrè, Milano, 1950.

RUGGERI A., Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentare, in una pronunzia-ponte della Consulta, in Consulta online, 2014.

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

SANDULLI A.M, Sulla "posizione" della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato, Giuffrè, Milano, 1960.

SCOCA F.G., Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari, in Giur. Cost., 2014.

SILVESTRI G., Giustizia e giudici nel sistema costituzionale, Giappichelli, Torino, 1997.

SORRENTINO, A. C., La "giurisdizione domestica" delle camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione trai poteri dello Stato, in Osservatorio Costituzionale, 2015.

STEVANIN A., Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati, in Il Parlamento della Repubblica, Camera dei deputati, Roma, 2001.

T. MARTINES, Diritto costituzionale, 13a ed., Giuffrè, Milano, 2013.

T. ROERIG M., Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri (a cura di PASSAGLIA P.), in cortecostituzionale.it, 2014.

TEDDE M., Autodichia: è ora di una svolta, in Osservatorio Costituzionale, 2015.

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

ZAGREBELSKY G., MARCENÒ B., Giustizia costituzionale, Il Mulino, Bologna, 2012.

Sezione II: Giurisprudenza

Corte Costituzionale, sentenza n. 98 del 1965.

Corte Costituzionale, sentenza n. 110 del 1970.

Corte Costituzionale, sentenza n. 177 del 1973.

Corte Costituzionale, sentenza n. 226 del 1976.

Corte Costituzionale, sentenza n. 129 del 1981.

Corte Costituzionale, sentenza n. 18 del 1982.

Corte Costituzionale, sentenza n. 154 del 1985.

Corte Costituzionale, sentenza n. 36 del 1993.

Corte Costituzionale, sentenza n. 82 del 1996.

Corte Costituzionale, sentenza n. 379 del 1996.

Corte Costituzionale, sentenza n. 212 del 1997.

Corte Costituzionale, sentenza n. 289 del 1998.

Corte Costituzionale, sentenza n. 26 del 1999.

Corte Costituzionale, sentenza n. 376 del 2001.

Corte Costituzionale, sentenza n. 29 del 2003.

Corte Costituzionale, sentenza n. 386 del 2004.

Corte Costituzionale, sentenza n. 120 del 2014.

Corte Costituzionale, sentenza n. 213 del 2017.

Corte Costituzionale, sentenza n. 262 del 2017.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 2861 del 1986.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 1993 del 1992.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 5234 del 1998.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 12614 del 1998.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 136 del 1999.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 317 del 1999.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, sentenza n. 16267 del 2002.

Corte di Cassazione, Sez. II, sentenza n. 14085 del 2010.

Corte di Cassazione, SS.UU. civili, ordinanza n. 315 del 1981.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, ordinanza n. 6592 del 2010.

Corte di Cassazione, Sez. III civili, ordinanza n. 10400 del 2013.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, ordinanza n. 26934 del 2014.

Corte di Cassazione, SS. UU. civili, ordinanza n. 740 del 2015.

Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 490 del 1927.

Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n.415 del 1898.

Consiglio di Stato, Sez. IV, ordinanza n. 1589 del 1995.

Consiglio di Stato, Sez. IV, ordinanza n. 1699 del 1998.

Consiglio di Stato, Sez. IV, ordinanza n.22064 del 1998.

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

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

Corte EDU, sentenza n. 14 del 2014.

SITOGRAFIA

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

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

http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/

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.parliament.uk/documents/upload/HofCHandBk.pdf

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

RIASSUNTO

Autodichia è un termine che deriva dal greco: $\alpha \dot{v} \tau \delta \varsigma$, "stesso", e $\delta i \kappa \eta$, "giustizia", che designa la potestà di auto-giurisdizione di alcuni organi costituzionali: la cosiddetta "giustizia domestica". Con il termine autodichia viene quindi indicata 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". Questo potere non è esercitato da tutti gli organi costituzionali, è attribuito soltanto alle Camere, alla Corte Costituzionale e, secondo giurisprudenza recente, alla Presidenza della Repubblica e non al Governo. L'autodichia è parte, con l'autonomia e l'autarchia, della c.d. "tricotomia" di poteri che si ritiene, tradizionalmente, spettino agli organi costituzionali dello Stato. La ratio ispiratrice dell'autodichia del Parlamento è da sempre individuata nell'esigenza di garantire al massimo l'autonomia delle Camere elettive - il cuore del sistema democratico – e di preservarne l'attività da qualsivoglia interferenza di altri poteri dello Stato. L'autodichia costituisce il culmine di un procedimento storico "antichissimo quanto il Parlamento" e pertanto la ricerca del fondamento storico-istituzionale dell'autodichia va condotta in chiave comparatistica. Occorre partire dalla Camera dei comuni britannica, quando, nel 1604, essa rivendicò il potere di verifica dei titoli dei propri eletti e successivamente, nel 1675, affermò, che lo scopo dell'autodichia fosse quello di consentire il libero esercizio delle funzioni di membri e funzionari del Parlamento, senza turbamenti o interruzioni. Tale esclusiva giurisdizione parlamentare è quindi storicamente collegata alla difesa dell'indipendenza del Parlamento, il quale, nascendo come organo portatore di interessi contrastanti con quelli della Corona, era esposto alle eventuali ritorsioni del corpo dei funzionari che amministravano la giustizia nel nome del monarca.

Nella Carta costituzionale attualmente vigente, la tricotomia delle Camere trova espressione nelle sole due forme di autonomia ed autocrinia, rispettivamente previste dagli artt. 64 e 66 Cost., analogamente a quanto previsto dallo Statuto Albertino, rispettivamente agli artt. 60 e 61. Come accennato, l'autodichia parlamentare trae fondamento dagli artt. 64, 1 comma, e 66 della Costituzione. Tra le due disposizioni bisogna constatare che il dibattito giuridico si è incentrato per lo più sull'art 64,1 comma,

della Carta. Infatti, l'autodichia, in materia di giudizio sui titoli di ammissione e sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri del Parlamento, deriva per via diretta dal dettato costituzionale, infatti, secondo quanto previsto dall'articolo 66: "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità". Per ciò che concerne la verifica dei poteri, l'autodichia si sostanzia nel 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. Per quanto riguarda l'autodichia in materia di controversie di lavoro dei dipendenti delle Camere, che costituisce l'oggetto del presente lavoro, essa non trova un fondamento costituzionale diretto, in quanto non è prevista esplicitamente né dal testo della Costituzione né da altre norme di rango costituzionale. Tale autodichia è di natura derivata in quanto trae origine da norme subprimarie, adottate nell'esercizio dell'autonomia normativa delle Camere. Fatta questa premessa, ci troviamo dinanzi due ordini di problemi.

Il primo è quello di verificare se tale potere (certamente definibile) di risoluzione delle controversie, affidato alle Camere, possa ritenersi propriamente "giurisdizionale". È opportuno rilevare fin da subito che la migliore dottrina costituzionalistica in materia, ha affermato la mera "titolarità di una funzione sostanzialmente giurisdizionale" del Parlamento italiano, non quindi la titolarità, da parte delle Camere, di un potere pienamente giurisdizionale. Usando la terminologia di Martines tale potere sarebbe solo "materialmente" ma non fondamentale giurisdizionale. Nel corso del presente lavoro saranno approfondite le motivazioni che hanno indotto parte della dottrina e la giurisprudenza costituzionale a ritenere tale funzione solo materialmente giurisdizionale.

Il secondo problema che ci troviamo ad affrontare è che, in una visione puramente costituzionale, quale che sia il fondamento normativo, non sembrano sussistere giustificazioni valide per ritenere il potere in questione conforme al nostro quadro costituzionale, dato che il suo fondamento positivo in Costituzione appare piuttosto debole (se non, addirittura, inconsistente), in virtù del suo carattere derivato. Pur non condividendo a pieno la sua tesi, per ricostruire il fondamento dell'autodichia è necessario partire dalla lezione del maestro Sandulli, di cui vengono qui riportare le parole: "la verità è 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". La tesi che si vuole portare

qui avanti è che il fondamento del potere di autodichia delle Camere vada ricercato non all'interno del testo costituzionale, a causa delle perplessità sollevate in precedenza, ma analizzando l'indipendenza guarentigiata del Parlamento nei confronti di qualsiasi altro potere dello Stato e specialmente nei confronti di quello giudiziario.

Per trovare il fondamento ed il confine dell'autodichia è necessario esplorare il vasto tema dell'autonomia degli organi costituzionali. Bisogna, in primo luogo, ricostruire il significato dei concetti di *autonomia* e *indipendenza*, per poi, successivamente, comprendere come essi vengano declinati nella prospettiva delle Camere.

Per quanto riguarda il concetto di autonomia, possiamo sicuramente affermare che i meccanismi di autonomia, dovrebbero garantire agli organi costituzionali le condizioni ideali per esercitare i propri poteri al riparo da ingerenze esterne. Tuttavia, è la stessa dottrina a suggerirci che non esiste un significato giuridico di essa, ma ne esistono più nozioni, a seconda della qualificazione in cui viene declinata. Si parla, pertanto, di autonomia istituzionale, costituzionale, politica, normativa, organizzativa, contabile, finanziaria, ecc. per indicare le differenti o talvolta concorrenti situazioni giuridiche, in cui il fenomeno autonomistico si manifesta. Forse, il maggior contributo nella sistemazione di questa materia è dovuto all'opera della dottrina, la quale scompone l'autonomia in due principali categorie: le figure dell'autonomia normativa e l'autonomia organizzativa. L'autonomia normativa è la potestà, attribuita ad enti diversi dallo Stato, di emanare norme costitutive dell'ordinamento giuridico. Essa costituirebbe quindi un momento di "distribuzione della potestà normativa". L'autonomia organizzativa, invece, può essere definita come la situazione giuridica di alcune figure alle quali è consentito derogare ai principi organizzatori generali, soltanto per alcune materie ed entro limiti determinati di caso in caso.

Tornando all'obiettivo della nostra ricerca, ossia il profilo più ampio dell' "autonomia costituzionale", ci chiediamo allora, pur in assenza di un significato univoco del concetto di autonomia, se esista una teoria organica per declinarla nella sfera degli organi costituzionali o se, comunque, si possa trovare un fondamento comune della loro autonomia. In primo luogo, va segnalato come nel trasporre nell'ordinamento repubblicano le tradizionali garanzie di indipendenza degli organi dello Stato, la Corte ha negato, sin dalle sue prime pronunce, che sussista nel nostro ordinamento un regime giuridico unitario applicabile a tutti gli organi ai quali la Costituzione conferisce una posizione di indipendenza (dalla sent. n. 44 del 1968 alla n. 1 del 2013). Anche nelle sentenze che hanno accomunato le garanzie di autonomia del Parlamento a quelle di altri

organi non sembra possibile dedurre una teoria generale dell'organo costituzionale, ma piuttosto sembra che la Corte si riservi il compito di decidere caso per caso le garanzie costituzionali che assistono le Camere e gli altri organi costituzionali. Emblematica, da ultimo, è proprio la sentenza n. 262 del 2017, in cui la Corte è bene attentata a circoscrivere la portata delle sue affermazioni alle parti resistenti nel giudizio, ove, in premessa del proprio argomentare, si riferisce esclusivamente agli «organi costituzionali chiamati in giudizio», riconducendo l'autodichia all'autonomia normativa non già, in linea generale, per tutti gli organi costituzionali, ma soltanto in riferimento, alle Camere e alla Presidenza della Repubblica. La Corte Costituzionale non individua né un fondamento comune, né una teoria comune dell'autonomia degli organi costituzionali. In altre parole nella sentenza n. 262 del 2017, la Corte Costituzionale non afferma dei veri e propri criteri qualitativi o quantitativi per qualificare il concetto di autonomia, ma si limita a definire di volta in volta le diverse garanzie su cui si pronuncia (in questo caso l'autodichia) necessarie al fine di garantire il libero ed efficiente svolgimento delle funzioni costituzionali. Seguendo l'orientamento tradizionale della Corte Costituzionale, se ne deriva che, il principio generale di autonomia è formulato in termini tali da sfuggire a qualsiasi controllo sul terreno del diritto positivo. L'autonomia costituzionale sarebbe quindi figura riassuntiva delle peculiari deroghe al diritto comune per ciascun organo costituzionale e non l'espressione di un principio dotato di una forza propria.

Passando ora all'esame della fattispecie dell'indipendenza, affermiamo fin da subito che essa solitamente viene assunta in una pluralità di significati, che variano sia a seconda del soggetto sia a seconda dell'organo a cui si riferisce. Essa non si presenta in termini omogenei né dal punto di vista dei suoi elementi costitutivi, né considerando le sue finalità. L'elemento che contraddistingue l'indipendenza degli organi costituzionali è il suo carattere negativo, ossia l'assenza di un rapporto di sottordinazione gerarchica rispetto ad altri poteri dello Stato e la conseguente inammissibilità di interferenze, nell'esercizio delle proprie funzioni. La posizione di soggezione di tali organi è solo nei confronti della Costituzione, la quale si pone come limite, oltre che come fondamento, alle attribuzioni a loro assegnate. Tuttavia, l'indipendenza non ha valore assoluto, ma relativo. Nel senso che si è indipendenti rispetto a qualcuno o qualche cosa, per cui bisogna individuare le entità con cui tali organi sono posti in relazione. In conclusione, cercando di ricostruire quanto detto alla luce dei contributi della dottrina, sembra che l'indipendenza degli organi costituzionali sia qualcosa di più dell'autonomia, nel senso che esprime una serie di potenzialità giuridiche dotate di un grado maggiore di libertà.

Questa, pur se dotata di una maggiore forza, può trasformarsi in realtà soltanto attraverso il supporto di altri strumenti giuridici, tra cui, di certo, il più importante è l'autonomia, che con il suo fondamentale carattere derogatorio al diritto comune comporta la capacità di autodeterminazione degli organi costituzionali.

Analizzando il profilo dell'autonomia parlamentare, essa affonda le sue radici, da un lato, nella storica rivendicazione, da parte delle Assemblee elettive, circa le modalità di produzione e applicazione delle regole volte a disciplinare i loro lavori, dall'altro e soprattutto, nell'originaria pretesa dei parlamentari di precludere il controllo giurisdizionale, in riferimento agli istituti di normazione, organizzazione e allo svolgimento di altre attività dell'organo. L'autonomia parlamentare, presa qui in esame, si riassume nel *principio di non interferenza* dell'autorità giudiziaria sulle Camere. Alcune manifestazioni di questo principio sono previste direttamente dalla Costituzione, mentre ad altre è stata la giurisprudenza costituzionale a riconoscere loro un fondamento implicito, attraverso l'estensione delle garanzie di autonomia previste dalla Costituzione.

L'origine degli istituti di autonomia parlamentare, che saranno oggetto della presente trattazione, è da rintracciare nel tentativo di preservare la rappresentanza politica dai possibili abusi del potere giudiziario, la quale tradizionalmente era fortemente condizionata dal potere esecutivo. Tuttavia con l'avvento delle Costituzioni del secondo dopoguerra, le quali sanciscono l'indipendenza della magistratura, l'inquadramento delle diverse declinazioni dell'autonomia parlamentare e dei suoi istituti diviene sempre più delicato, ed alcuni di questi perdono gli originari giustificativi. Sullo sfondo di qualsiasi ordinamento democratico, resta una tangibile tensione, non del tutto comprimibile neanche con apposite disposizioni costituzionali, tra le Assemblee elettive e l'ordine giudiziario. Abbiamo da un lato, infatti, le Assemblee elettive, che in forza della diretta derivazione popolare e della necessaria garanzia di svolgere senza condizionamenti la loro funzione sovrana, invocano di non dover subire alcuna ingerenza esterna che possa causare interferenze con lo svolgimento delle attività parlamentari; dall'altro, i giudici, i quali sono tenuti ad assicurare il rispetto del fondamentale principio di uguaglianza, attraverso l'imparziale applicazione della legge. Su questo terreno, in cui funzione parlamentare e funzione giurisdizionale si scontrano, la Corte Costituzionale, con le sue pronunce, è dovuta intervenire più volte, nell'arduo compito di delimitare i confini delle attribuzioni dei due poteri. Nella sentenza n.231 del 1975, la Corte Costituzionale definisce l'indipendenza delle Camere come "quella serie di poteri, prerogative e immunità che concernono i momenti della loro organizzazione e del loro funzionamento, nonché la posizione individuale dei loro membri". L'indipendenza si articola così: nell'autonomia direttamente dettata dal testo costituzionale, nell'autonomia normativa e organizzativa, nella competenza esclusiva di verifica dei titoli di ammissione, nella non responsabilità dei suoi membri per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, nelle immunità "relative" sancite all'articolo 68, secondo comma, Costituzione, ed infine nella possibilità di derogare – ipotesi eccezionale ma emblematica – al principio della pubblicità degli atti parlamentari.

Come si evince dal testo della sentenza n.231 del 1975, l'espressione primaria delle garanzie costituzionali del Parlamento si esprime con l'autonomia normativa ed è infatti proprio in questa che possiamo ritrovare l'espressione di maggior portata dell'autonomia delle Camere. Estendendo i poteri normativi delle Camere, d'altra parte, la Corte Costituzionale è riuscita a legittimare alcune garanzie costituzionali implicite a favore delle Camere, ad esempio l'autonomia contabile e l'esercizio dell'istituto dell'autodichia. Tali poteri normativi sono espressione di un'autonomia preesistente all'ordinamento costituzionale, che viene sancita e proceduralizzata all'articolo 64 della Costituzione. È di fondamentale importanza comprendere che l'autonomia normativa non si esaurisce nella normazione, ma come più volte ribadito dalla Corte, tale autonomia comporta la contestuale capacità di provvedere all'applicazione delle disposizioni regolamentari. Da ciò discende quindi un'altra importante garanzia per le Camere: l'autonomia applicativa. Essa sta a significare che il rispetto delle norme disciplinate da una fonte "riservataria", necessaria a garantire il libero funzionamento delle Camere, delle sue articolazioni e dei suoi membri, nel rispetto della Costituzione, deve essere assicurata da un giudice interno. Ulteriore garanzia di autonomia del Parlamento è secondo quanto previsto dall'articolo 66, la verifica della legittimità dei titoli di ammissione dei propri componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità, nonché 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. Oltre gli istituti posti a garanzia dell'autonomia delle Camere nel loro complesso, in Costituzione, trovano il loro fondamento espresso anche le garanzie di autonomia dei singoli membri delle Camere, le quali sono necessarie per garantire l'autonomia politica dell'organo intero. Tali immunità non costituiscono un privilegio dei singoli parlamentari, ma devono essere intese come situazioni giuridiche individuali, tutelate per assicurare l'indipendenza degli organi parlamentari, la quale potrebbe essere compromessa da iniziative giudiziarie strumentali in grado di riflettersi negativamente sulla libera formazione della volontà parlamentare. Tra queste immunità, segnaliamo subito l'insindacabilità per le opinioni ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, così come sancito all'articolo 68, primo comma, Costituzione. Si deve, poi, richiamare la cosiddetta inviolabilità, stabilita al secondo comma dell'articolo 68. Questa originariamente era configurata come "condizione di procedibilità", poi successivamente è stata trasformata, dalla legge costituzionale n.3 del 1993, in garanzia che si risolve in autorizzazione al compimento dei singoli atti processuali.La Corte Costituzionale, come detto in precedenza, ha riconosciuto anche garanzie costituzionali implicite delle Camere, in particolare con riguardo all'autonomia contabile e l'autodichia.

L'autonomia contabile degli organi costituzionali e la conseguente deroga alla giurisdizione contabile della Corte dei Conti vengono sancite nella sentenza n. 129 del 1981 in cui la Corte afferma "che gli organi costituzionali non sono in alcun modo sottoposti al controllo e alla giurisdizione contabile", in quanto "un riscontro esterno delle spese necessarie al funzionamento comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politiche, legislative e di garanzie costituzionali attribuite all'organo parlamentare". Sulla base di questo orientamento, la Corte ha osservato che "la disciplina dettata della norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi degli organi costituzionali, non è compiuta, ed infatti si sarebbero affermati principi non scritti, consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi". La Corte ha così espressamente riconosciuto l'esistenza di una consuetudine costituzionale a fondamento dell'autonomia contabile degli organi costituzionali.

Con la sentenza n.262 del 2017, la Corte Costituzionale torna a pronunciarsi su di una ulteriore *garanzia implicita* di autonomia delle Camere, ossia la giustizia domestica. La Corte, a distanza di tre anni, riprende l'esame della controversa questione dell'autodichia degli organi costituzionali e lo fa nella sede naturale da lei individuata, il conflitto tra poteri, così come affermato nella sentenza n. 120 del 2014. Con la sentenza n. 262 del 2017, la Corte consolida una delle più significative declinazioni dell'autonomia costituzionale, fornendo importanti chiarimenti in merito alla conciliazione tra autonomia e autodichia degli organi costituzionali. La questione sottoposta alla Corte Costituzionale attiene al fondamento ed alla definizione dei poteri di autodichia degli organi costituzionali. La *ratio decidendi* della Corte non è dissimile da quella usata nella sentenza n.129 del 1981, sia per lo schema di definizione del giudizio e sia per gli argomenti utilizzati. Infatti, in quella occasione la Corte sancì un fondamento

costituzionale implicito dell'autonomia contabile delle Camere, così nuovamente la Corte si pronuncia in merito all'autodichia. Il ragionamento della Corte Costituzionale prende le mosse dalla ricostruzione della ratio istitutiva dell'autonomia normativa degli organi costituzionali e dei confini entro i quali può legittimamente applicarsi. Come visto in precedenza, l'autonomia normativa consente alla Camere il libero esercizio delle proprie prerogative, tale potestà normativa attiene quindi alla loro organizzazione interna, inclusi gli apparati amministrativi serventi. Fatta tale premessa, la Corte chiarisce che l'autodichia rappresenta il riflesso di quella spiccata autonomia degli organi costituzionali, essa viene quindi ricondotta all'autonomia normativa, costituendone il momento applicativo. L'autodichia sarebbe l'autonomia applicativa configurata come il "razionale completamento dell'autonomia organizzativa delle Camere, che sottrae i propri apparati serventi da ingerenze esterne". Infine, con la sentenza n.262 del 2017, la Corte risolve il nodo della sentenza n.120 del 2014, cd. "questione controversa", riguardante i confini dell'autodichia. La questione viene risolta rinvenendo nel fondamento della potestas iudicandi anche il suo confine e ciò vuol dire che l'autodichia è legittima solo quando esercitata nei confronti dei propri dipendenti. La Corte chiarisce che è questo il fondamento ed il confine dell'autonomia costituzionale: lo svolgimento delle funzioni costituzionali primarie. Oltre tale limite l'autonomia costituzionale non può esprimersi, essa non consente ai suddetti organi di ricorrere alla propria potestà normativa anche per disciplinare i rapporti giuridici con soggetti terzi. Ciò comporta che le controversie relative ad appalti e forniture di servizi a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali, "pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune". Con tale passaggio è stato risolto il problema relativo al fondamento della giustizia domestica. Come già sottolineato precedentemente, il giustificativo della giustizia domestica non va ricercato esplicitamente all'interno della Costituzione e, forse, neanche più di tanto implicitamente. Bisogna accettare che il fondamento ed il confine dell'autodichia, in quanto momento applicativo dell'autonomia normativa degli organi costituzionali, sia da rintracciare esclusivamente in quel tema molto più grande che è l'autonomia costituzionale, necessaria per garantire l'esercizio delle proprie funzioni primarie. Tale confine non va indebitamente allargato, in quanto tale autonomia non deve tramutarsi ingiustificatamente in un privilegio, ma deve assistere il libero funzionamento di tali organi nell'esercizio delle funzioni costituzionali. A parere del sottoscritto la sentenza n.262 del 2017 ha certamente avuto il merito di affermare nuovamente il fondamento della giustizia domestica e di delineare con precisione un confine di tale prerogativa, ma allo stesso tempo, come vedremo non ha sciolto il nodo circa la natura reale degli organi di autodichia. Per quanto concerne il secondo obiettivo della trattazione, ossia la verifica della riconducibilità dell'autodichia all'area della giurisdizione, essa presuppone la ricerca di una definizione giurisdizione. Le difficoltà, nel tentativo di fornire una nozione di "giurisdizione", scaturiscono o, quanto meno, sono accentuate dalla mancanza di una definizione legislativa del fenomeno stesso, il che ha condotto alla formulazione di molteplici teorie al riguardo. Secondo la concezione classica della separazione dei poteri, il giudice non era altro che un pedissequo "applicatore" della legge, un soggetto privo di potere reale, in quanto legato alla semplice imposizione della norma giuridica. Tale visione dei giudici, prendeva le mosse dalle fondamenta teoriche dettate da Montesquieu sul mito dell'assoluta oggettività della legge. Ben presto, si avvertì la necessità insopprimibile di interpretare le disposizioni normative e si cominciò a percorrere una strada alternativa a quella delineata dal modello Montesquiano, fino a quando, come avviene negli ordinamenti contemporanei, non è divenuto più possibile parlare di separazione delle funzioni e questo non perché fosse venuta meno la separazione dei poteri, che anzi continua a salvaguardare il carattere democratico di un ordinamento, ma perché le tre funzioni primarie dello Stato sono state variamente distribuite tra i diversi organi. Oggi la dottrina è divisa in due tendenze per giungere alla qualificazione di un'attività come giurisdizionale: una parte di essa sostiene la tesi oggettiva, un'altra la tesi soggettiva. Seguendo la prima corrente è necessario individuare gli elementi sintomatici della giurisdizione, i quali, una volta riscontrati, permettono di classificare l'attività come giurisdizionale. Il primo dei tre elementi presi in considerazione è il principio del contradditorio, il secondo è il principio della domanda (o iniziativa di parte), infine il terzo principio è quello del giudicato. Altra parte della dottrina sostiene una tesi soggettiva, secondo la quale dal momento che il legislatore attribuisce al giudice un determinato potere, tale attività diviene giurisdizionale.

La nota pronuncia n. 14 del 28 aprile 2009, con cui è stato deciso il ricorso proposto da Savino e altri c. Italia viene ora analizzata per due ragioni: quanto alla prima, la Corte di Strasburgo si è dovuta pronunciare sulla questione della "costituzione per legge" dei tribunali, e quindi rispondere alla domanda se i regolamenti parlamentari possano essere ritenuti "legge" ai sensi della Convenzione EDU. La Corte rammenta che "in virtù dell'art. 6, comma 1 della Convenzione EDU: un 'tribunale' deve essere sempre

'costituito per legge' allo scopo di evitare che l'organizzazione dell'ordinamento giudiziario sia lasciata alla discrezione dell'Esecutivo". In tal senso, l'organo di giustizia domestica del Parlamento italiano, seppur costituito e disciplinato dalla fonte regolamentare, soddisfa il requisito, in quanto "l'autonomia normativa del Parlamento italiano persegue il fine di preservare il potere legislativo da ogni ingerenza esterna, ivi compreso da parte dell'esecutivo". Quanto alla seconda ragione, con la sentenza n.14 del 28 aprile 2009 la Corte EDU ha sostenuto l'applicabilità delle norme della Convenzione anche ad organi di giurisdizionali di tipo non classico affermando di conseguenza che non è possibile fornire una definizione onnicomprensiva ed esaustiva di "tribunale". La Corte ha infatti affermato, che, con il termine "tribunale", la sua giurisprudenza non intende necessariamente una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie ordinarie del Paese, occorrendo piuttosto che si tratti di un organo capace di «riformulare completamente, in fatto e in diritto, la decisione emessa da un'autorità amministrativa... nonché di emettere una decisione obbligatoria, che non può essere modificata da un'autorità non giudiziaria a discapito di una parte». Gli organismi di giurisdizione interna della Camera possiedono tali caratteristiche. La decisione della Corte di Strasburgo conferma quindi la legittimità dell'istituto dell'autodichia ed inoltre ne rafforza la portata. Tale rafforzamento risulta dall'equiparazione degli organi giudicanti "non classici" a quelli tecnicamente giurisdizionali. Infatti, gli artt. 6 e 13 CEDU sono norme, precipuamente dettate in materia di giurisdizione, che tutti gli uffici giudiziari sono tenuti ad applicare, indipendentemente dal tipo di giurisdizione esercitata ed il fatto che la giurisprudenza EDU ne estenda l'ambito di applicazione a soggetti giudicanti non appartenenti all'ordinamento giudiziario, fa sorgere l'ipotesi circa la possibilità che anche tali organi interni possiedano natura giurisdizionale.

Un ostacolo alla riconducibilità dell'autodichia all'area della giurisdizione è rappresentato nella riserva di legge in materia di norme processuali prevista dalla Costituzione agli artt. 108 e 117, primo comma, lettera l, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Quindi, se l'art. 108 Cost. statuisce che le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura siano stabilite con legge, tale riserva risulterebbe vanificata ove il processo venisse regolato da norme secondarie. Analizzando la natura dei regolamenti parlamentari, essi sono fonti necessarie dell'ordinamento giuridico, in quanto la loro mancanza determinerebbe la paralisi degli organi legislativi. Quanto detto trova conferma dell'autorevole dottrina del Crisafulli: "Si continui pure, dunque, in omaggio alla tradizione, a chiamarli regolamenti, ma purché sia ben chiaro

che si tratta di regolamenti subordinati soltanto alle norme di rango costituzionale e dotati di una sfera materiale esclusiva. Ulteriore sostegno alla tesi che qui si vuole portare avanti, quella della mancata violazione della riserva di legge prevista dall'articolo 108, secondo comma, Costituzione, è data dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare con la già richiamata sentenza n. 14 del 2009. Infatti nell'esaminare la natura giuridica del Regolamento parlamentare, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione della Convenzione, in quanto sia il Regolamento generale, che i regolamenti minori, sono espressione dell'autonomia normativa concessa alle Camere direttamente dal dettato costituzionale italiano. La conseguenza è che ogni regolamento della Camera dei Deputati trova il suo fondamento normativo in Costituzione e si sottrae al controllo da parte degli altri poteri dello Stato. L'art 108 della Costituzione impone alla "legge" di garantire l'indipendenza delle giurisdizioni. Il concetto di "legge" così come declinato dalla Corte di Strasburgo, non esclude la possibilità che sia il regolamento a garantire tale indipendenza, in questo caso quindi il termine "legge" è utilizzato come significato di fonte primaria, quale sono i regolamenti parlamentari. Non essendo messa in discussione dalla Corte di Strasburgo la natura giurisdizionale degli organi di autodichia ed essendo quest'ultimi disciplinati da una normativa di rango primario, sembrerebbe possibile attribuire agli organi giurisdizionali di Camera e Senato la qualifica di giudici speciali, cosa che si intende portare avanti nel corso della trattazione. A questo punto dell'analisi, si passerà all'esame del art. 12 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati (RTGD), per quello che concerne la composizione e la competenza della Commissione giurisdizionale ed il procedimento che si svolge davanti ad essa, al fine di dimostrare come tale organo possa considerarsi giurisdizionale a tutti gli effetti. In primo luogo, va segnalato come la novella regolamentare del 2009, ha ristabilito il principio dell'imparzialità dopo le censure sollevate dalla Corte di Strasburgo, circa la composizione della Commissione giurisdizionale. Infatti alla stregua dell'art 12, comma 6 del regolamento della Camera dei deputati è sancito che i componenti dell'Ufficio di Presidenza non possano far parte degli organi di giustizia domestica. Inoltre, alla stregua dell'articolo 3, comma 2, RTGD, è sancita l'incompatibilità tra l'incarico della Commissione e quello di membro del Governo e di componente del Consiglio giurisdizionale. Altri indici sintomatici della natura pienamente giurisdizionale della Commissione sono i seguenti: in primo luogo, così come richiesto dai sostenitori della tesi della giurisdizione oggettiva, il procedimento dinanzi alla Commissione giurisdizionale è strutturato sulla base del principio del contradditorio,

disciplinato alla stregua dell'articolo 4 RTDG. In secondo luogo, come abbiamo visto, il secondo principio espresso dalla teoria oggettiva della giurisdizione è l'impulso di parte, il quale viene disciplinato dall'articolo 1, comma 1, RTGD. Ancora, alla stregua dell'articolo 5, comma 4, RTGD è previsto che le parti possano farsi assistere da un patrocinante iscritto all'albo degli avvocati, quindi è sancito il diritto di difesa, nucleo fondamentale di ogni specie di giudizio. Con la sua pronuncia nella sentenza n. 213 del 2017, la Corte Costituzionale sembrava aver aperto la strada per considerare l'organo di autodichia della Camera dei deputati come una vera e propria giurisdizione, con la possibile conseguenza di sancirne la natura di giudice speciale. Tale possibilità sarà poi disattesa dalla sentenza n. 262 del 2017, con un'argomentazione, che a parere del sottoscritto, costituisce anche il punto debole della suddetta sentenza. La sentenza n. 213 del 2017 ha sancito con univocità la legittimazione della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera "a sollevare l'incidente di costituzionalità, come giudice a quo, in quanto organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione super partes, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie (nella specie, quelle appunto tra Camera dei deputati e suoi dipendenti pensionati) per l'obiettiva applicazione della legge". Tuttavia con la sentenza n. 262 del 2017, la Corte Costituzionale nega la possibile natura di giurisdizione speciale agli organi di giustizia domestica. La Corte lo dice chiaramente: la tutela dei dipendenti delle Camere e degli altri organi costituzionali nelle forme dell'autodichia "è assicurata non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale", soluzione che, sempre secondo la Corte, "è in definitiva un riflesso dell'autonomia degli stessi organi costituzionali. La Corte ha poi concluso affermando che gli organi di autodichia sono chiamati a dirimere, in posizione super partes, controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale ed i suoi dipendenti secondo moduli procedimentali di carattere giurisdizionale, e dunque a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisone delle controversie in cui siano coinvolte le posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti. Tale passaggio costituisce probabilmente il "punto debole" della pronuncia, infatti la Corte, nel tentativo di delimitare la portata della deroga, qualifica come *materialmente giurisdizionale* la prerogativa dell'autodichia, senza che essa trovi un espresso fondamento costituzionale, se non attraverso un'interpretazione estensiva dell'articolo 64 Cost., con la conseguenza di effetto limitativo delle garanzie costituzionali sancite all'articolo 24 e 111 Cost. Si tratterebbe di

una contraddizione inaccettabile perché menomerebbe la lettura espansiva della "grande regola dello Stato di diritto", la cui supremazia era stata affermata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014. Anche da un punto di vista logico incontriamo un'esigenza: se devono coesistere due giurisdizioni, una oggettiva e una ordinaria, entrambe devono prevedere le medesime letture espansive dei principi costituzionali, in materia di tutela giurisdizionale. Di conseguenza, a parere personale, tale "giurisdizione oggettiva" dovrebbe garantire una tutela effettiva non inferiore a quella che sarebbe assicurata dal giudice naturale e non dovrebbe legittimare né deroghe ai principi del giusto processo né minori gradi di tutela processuale. Ciò è possibile solo riconducendola all'interno della cornice costituzionale formata dai principi in materia di giusto processo, sanciti all'articolo 111 della Costituzione. Essendo la Corte di Cassazione parte necessaria di questa cornice, l'art. 111, settimo comma, Cost., deve ritenersi applicabile anche alle sentenze degli organi giurisdizionali domestici. Oggi l'unico profilo di disarmonia con la Costituzione che gli organi di autodichia mostrano è proprio la non ricorribilità in Cassazione per le loro pronunce. Per queste ragioni il punto di equilibrio, sarebbe rappresentato da un eventuale ricorso delle decisioni degli organi domestici "speciali" per Cassazione, istaurando una logica di "co-dichia" tra i giudici interni ed esterni per arrivare all'equo contemperamento tra i valori costituzionali in gioco: da un lato, l'autonomia degli organi costituzionali, in quanto si lascerebbero agli organi speciali le decisioni nel merito, e, dall'altro, la giurisdizione comune, garantendo un intervento di un riequilibrante contro le eventuali illegittimità dei giudici domestici "speciali". Successivamente si sono analizzate le pronunce più importanti della Corte Costituzionale in materia, al fine di poter mostrare come una "continuità che non vuol dire affatto immutabilità" abbia condotto pronuncia dopo pronuncia ad un assestamento di tale istituto. In primo luogo con la sentenza n. 154 del 1985, la Corte Costituzionale sancì l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ma sollevò alcune perplessità sulla compatibilità dell'autodichia con i principi costituzionali in materia di giurisdizione, di conseguenza le Camere accolsero tale monito, adottando dei regolamenti minori, che prevedessero una procedura dinanzi ai propri organi, più accurata e con la previsione di un doppio grado di giudizio. In secondo luogo, dopo le censure mosse dalla Corte di Strasburgo nel caso Savino, le Camere hanno immediatamente provveduto alle modifiche necessarie per superare i dubbi nutriti dai giudici EDU in merito alla composizione degli organi di appello. È stato quindi previsto un regime di incompatibilità tra la carica di membro dell'Ufficio di Presidenza e di componente degli organi di autodichia, con un netto rafforzamento delle garanzie di indipendenza e terzietà. Seguente evoluzione è segnata dalla sentenza n. 120 del 2014, in cui la Corte ascrive i regolamenti tra le fonti dell'ordinamento generale e non solo in quello delle Camere, ed inoltre precisa che la competenza regolamentare delle Camere incontra dei limiti oggettivi e qualora le Camere travalichino tali limiti, il conflitto di attribuzione è la sede dove ristabilire i poteri o i diritti lesi. Ancora, la sentenza n. 213 del 2017 rappresenta un ulteriore assestamento dell'istituto: la Corte qui ritiene che gli organi di autodichia siano giudici legittimati a sollevare la questione di legittimità costituzionale, segnale di una sempre maggiore osmosi tra l'ordinamento parlamentare e l'ordinamento generale dello Stato. Infine, con la sentenza n. 262 del 2017, arriva un'altra grande precisazione, l'autodichia non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui, solo quando riguarda i rapporti di lavoro dei dipendenti Alla luce delle evoluzioni giurisprudenziali qui riportate, rimane ancora una certa perplessità riguardo a quale natura attribuire agli organi di giustizia domestica. Infatti, secondo i giudici di Strasburgo alla stregua dell'articolo 6 della Convenzione, gli organi di autodichia sarebbero giudici a tutti gli effetti. Mentre, secondo la Corte Costituzionale, gli organi di autodichia sono giudici ai fini della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, senza però essere riconducibili all'alveo dei giudici speciali ai sensi dell'articolo 102, secondo comma, Costituzione, né configurabili come giudici ai fini della ricorribilità in Cassazione per violazione di legge ex articolo 111, settimo comma, Costituzione. Infine è stata svolta una disamina sull'autodichia degli altri organi costituzionali. Per quanto riguarda la della giurisdizione domestica della Corte Costituzionale la sua peculiarità risiede nel fatto cha essa trova il suo fondamento normativo in una legge ordinaria. Inoltre, recentemente, sulla scia della propria giurisprudenza in materia di autodichia, nonché in virtù di alcuni ricorsi interni da parte del personale della Corte avverso i suoi organi di giustizia domestica, ed in considerazione delle precisazioni fatte nella sentenza 262 del 2017, la Corte ha provveduto a riscrivere il proprio Regolamento concernente i ricorsi del personale della Corte, probabilmente perché il precedente regolamento non poteva essere ritenuto rispondente ai criteri individuati dalla stessa Corte ed quelli posti dalla Corte EDU nella Savino del 2009. Le novità introdotte dal nuovo regolamento possono essere osservate sotto due profili: per quanto riguarda il primo, con il nuovo regolamento adottato il 24 gennaio 2018, la Corte ha voluto compiere un necessario passo in avanti nella direzione di una più marcata terzietà e indipendenza degli organi giudicanti. La nuova struttura degli organi giudicanti, ha quindi fatto venir meno la precedente coincidenza tra i

componenti dell'organo costituzionale e l'organismo giudicante dei ricorsi del personale al fine di garantire una maggiore terzietà ed indipendenza dei giudici Sotto il secondo profilo, Non ci sono specificazioni sulle modalità d'udienza e sono presenti meno indicazioni procedurali dei precedenti regolamenti. L'intento quindi è quello di dare maggiore importanza alla clausola di apertura prevista all'articolo 10 del regolamento che dispone "per quanto non previsto dal regolamento «si osservano, in quanto applicabili, le norme del codice del processo amministrativo. Per quanto riguarda il principio di autodichia nei confronti dei dipendenti della Presidenza della Repubblica è stato variamente disciplinato nel tempo da successivi decreti presidenziali. In un primo momento, l'autodichia della Presidenza della Repubblica era un sistema di autogiustizia, in quanto non erano previsti dei veri e propri organi giurisdizionali interni. Inoltre, a mettere in dubbio la sussistenza di una vera e propria forma di autodichia presidenziale era la previsione sancita "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". La presente disposizione sanciva quindi un principio di non esclusività del ricorso all'organo interno, in quanto era possibile interrompere l'esame da parte della commissione, presentando ricorso "esterno" al giudice amministrativo. A differenza quindi di quella delle Camere, si trattava sostanzialmente di un'"autodichia eventuale". Successivamente, con i dd.pr. 81 e 89 del 1996 viene modificato radicalmente il sistema di autodichia fin qui esposto, attraverso l'istituzione di organi giurisdizionali composti da membri esterni alla Presidenza della repubblica. Viene abrogata la disposizione che prevedeva l'alternativa della giurisdizione, escludendo quindi il ricorso al giudice amministrativo. In Successivamente si sono analizzate le pronunce della giurisprudenza in merito all'autodichia della Presidenza della Repubblica, con l'obiettivo di verificare se è possibile o meno ricondurre gli organi giurisdizionali interni della Presidenza della Repubblica nel novero dei giudici speciali, ai seni dell'articolo 102, secondo comma, Costituzione. La giurisprudenza sull'autodichia della Presidenza della Repubblica è stata molto oscillante, alcune sentenze, soprattutto degli anni Novanta del secolo scorso, negavano questa prerogativa alla Presidenza, mentre con le sentenze nn. 213 e 262 del 2017 viene riconosciuta legittima. Ci si chiede, ora, se il procedimento con il quale i giudici parlamentari sono stati ricondotti ad una giurisdizione speciale possa essere valido anche per i giudici presidenziali. In questo caso ci troviamo ad affrontare due ordini di problemi. Il primo attiene al nodo del fondamento costituzionale del regime di autodichia della Presidenza della Repubblica, che, mentre per le Camere è rintracciabile nel momento applicativo (autodichia) di un'autonomia normativa sancita agli articoli 64 e 72 della Costituzione, per la Presidenza della Repubblica è rinvenibile esclusivamente all'interno di regolamenti privi di un fondamento costituzionale. Il secondo problema riguarda, invece, il momento in cui l'autodichia presidenziale inizia ad essere disciplinata dai regolamenti. Infatti l'autodichia viene esercitata dalla Presidenza della Repubblica, a partire dai decreti presidenziali del 1996, con la conseguenza che la giustizia domestica della Presidenza della Repubblica si configurerebbe come nuovo giudice speciale, in violazione dell'articolo 102, secondo comma, Costituzione. Inoltre, come visto in precedenza, all'inizio tale forma di autodichia era solo eventuale, in quanto l'articolo 5, comma 2, prevedeva la possibilità di ricorrere dal giudice amministrativo. Solo con i regolamenti del 1996, tale articolo sarà abrogato, introducendo il principio di autodichia esclusiva, ciò conferma la natura giovane e, a parere del sottoscritto, non necessaria, a differenza di quelle Camere, che era già prevista prima dell'entrata in vigore della Costituzione. Nel corso del presente lavoro è emerso come la ricerca di un delicato equilibrio tra l'autonomia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti fondamentali rappresenti un dilemma che ha impegnato a lungo e che impegna ancora tutt'ora sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale, e al contempo come una lunga attesa per una pronuncia (la n. 262 del 2017) che vegliasse nel merito la legittimazione dell'autodichia degli organi costituzionali non abbia operato un bilanciamento vero e proprio tra i principi confliggenti. La soluzione di mediazione operata dalla Corte Costituzionale oltre a non aver raggiunto un punto di equilibrio, ha reso la ratio dell'autodichia ancora più confusa.

Da un lato il grande tema dell'autonomia e dell'indipendenza degli organi costituzionali che la giurisprudenza costituzionale ha sempre cercato di garantire e di non circoscriverla in determinate prerogative, considerata piuttosto come la specificazione di un più ampio principio che anima l'intera trama dei poteri pubblici e che assicura agli organi costituzionali *un certo grado di indipendenza*, che varia di caso in caso, secondo le garanzie apprestate dalla Costituzione, dalla giurisprudenza costituzionale e come vissuta dai soggetti istituzionali. Con particolare riferimento all'autonomia normativa del Parlamento, la Corte ha sancito che essa riguarda anche i profili organizzativi, incluso l'esercizio dell'autodichia quale momento applicativo dell'autonomia in riferimento agli aspetti relativi al funzionamento degli apparati serventi. L'unico vero "paletto" sul tema dell'autonomia-autodichia tracciato dalla Corte nella sentenza n.262 del 2017 è che «l'autonomia normativa ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine: giacché,

se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali)».

Dall'altro, la grande regola dello Stato di diritto, sintesi del principio di giurisdizionalità, l'ideale regolativo a cui tendere, con la conseguenza che gli ordinamenti particolari dovrebbero dissolversi in quello generale per assicurare la piena tutela dei diritti fondamentali e l'applicazione delle discipline particolari andrebbero circoscritte a quanto necessario per la salvaguardia dell'autonomia costituzionale. Nella difficoltà di coniugare le ragioni dell'autonomia con il rispetto dei principi supremi e dei diritti inviolabili, i giudici della Corte Costituzionale sembrerebbero essere caduti in un vero e proprio "circolo vizioso", in particolare nel tentativo di giustificare, senza riuscirci, la deroga alla giurisdizione che lede i dipendenti degli organi costituzionali. Per la Corte il "diritto al giudice" sarebbe soddisfatto attraverso dei non giudici, ossia gli organi indipendenti delle Camere, i quali eserciterebbero una giurisdizione soltanto oggettiva, e le cui sentenze non sarebbero ricorribili per cassazione come previsto alla stregua dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione. Ciò che meno convince è questa ricostruzione di giurisdizione oggettiva, la quale non sembra idonea a giustificare una deroga ad un principio supremo come quello sancito all'articolo 24 della Costituzione, in nome di un principio, quello dell'autonomia, il cui valore non pare essere equiparabile a quello della tutela giurisdizionale. Una petizione di principio che la Corte avrebbe potuto evitare, riconoscendo la natura di giudici speciali degli organi di autodichia delle Camere con l'effetto di dover ammettere l'applicazione del ricorso per cassazione avverso i loro provvedimenti. Il punto di equilibrio, tra la necessità di preservare l'autonomia degli organi costituzionali e garantire il diritto alla tutela giurisdizionale, poteva essere proprio rappresentato dalla soluzione proposta nel corso della trattazione, ovvero riconoscere agli organi di autodichia la qualifica di giudici speciali, la cui istituzione si ritiene doverosa al fine di non lasciare i dipendenti degli organi costituzionali privi della necessaria tutela giurisdizionale sancita dall'articolo 24 della Costituzione.La Corte Costituzionale secondo questa prospettiva, con una pronuncia diversa avrebbe potuto aprire una fase cooperativa tra i giudici interni ed esterni al fine di armonizzare i differenti valori costituzionali in conflitto: l'autonomia costituzionale e il diritto alla tutela giurisdizionale.

Secondo questa logica di co-dichia il contenzioso in ordine al rispetto delle norme regolamentari sarebbe per i primi due gradi di pertinenza del giudice domestico, nel rispetto dell'autonomia che assiste le Camere, nonché della Corte di Cassazione ove adita alla stregua dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione, avverso le pronunce del giudice domestico, quale garanzia del rispetto dei principi costituzionali in tema di giusto processo. In questo contesto l'eventuale insanabilità del conflitto tra l'organo costituzionale e la Cassazione troverebbe nel conflitto tra poteri dello Stato, di competenza della Corte Costituzionale, lo strumento per poter ridefinire gli spazi di competenze tra le ragioni dell'autonomia e della giurisdizione comune. Le riflessioni qui portate avanti, come visto, non trovano riscontro nel filone giurisprudenziale della Corte Costituzionale, di cui però neppure la sentenza n. 262 del 2017 può considerarsi la tappa conclusiva. Infatti la nuova sfida dell'impianto dell'autodichia disegnato dalla Corte Costituzionale è la battaglia sui tagli ai vitalizi. Sono già 1200 i ricorsi presentati dagli ex-parlamentari a riposo contro la delibera dalla Camera dei Deputati, n. 14, fortemente auspicata dal suo Presidente, Roberto Fico, approvata dall'Ufficio di Presidenza il 12 luglio 2018. Trattandosi di una delibera, spetta alla Camera, e non alla magistratura ordinaria, decidere sulla questione. L'erogazione dei vitalizi ricade sul bilancio della Camera, e a esprimersi sui ricorsi saranno gli organi giurisdizionali interni, in base al principio dell'autodichia. È questo l'ostacolo più serio alle rivendicazioni dei circa 1.400 parlamentari a riposo, che lamentano la lesione di un diritto acquisito e intendono "percorrere tutte le strade consentite dalla legge". Secondo diversi esponenti della maggioranza di governo "gli organi di autodichia sono organi politici competenti a giudicare sui diritti invocati dai parlamentari, essendo quindi organi politici si tratta di uno strumento nelle mani della maggioranza e di conseguenza i più di mille ricorsi presentati saranno respinti". Dal canto loro i ricorrenti hanno promesso che la battaglia dei ricorsi non si fermerà dinanzi agli organi di autodichia, ma che se sarà necessario si rivolgeranno alla Corte di Cassazione con l'obiettivo di arrivare dinanzi la Corte Costituzionale ed eventualmente alla Corte europea dei Diritti umani. Bisognerà capire se la qualifica di giurisdizione oggettiva e di giudici super partes attribuita agli organi di autodichia delle Camere da parte della Corte Costituzionale reggerà alle rivendicazioni degli ex-parlamentari e se, qualora fosse chiamata ad esprimersi nuovamente sul tema dell'autodichia, la Corte non colga l'occasione per rivoluzionare l'istituto dell'autodichia incardinandolo definitivamente nel sistema giurisdizionale tout court.