

La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

di Anna Chiara Sorrentino – Senato della Repubblica

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Caratteristiche della "giurisdizione domestica"*. 3. *Compatibilità con il sistema costituzionale ed evoluzione degli organi interni di giustizia*. 4. *Il vaglio della Corte Europea dei diritti dell'Uomo e le conseguenze nell'ordinamento interno*. 5. *La recente vicenda processuale*. 6. *Conclusioni*.

1. Premessa

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha recentemente¹ sollevato il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte Costituzionale nei confronti del Senato della Repubblica, con l'argomento principale che la potestà regolamentare indipendente di cui godono le Camere non può spingersi sino all'emanazione di norme che disciplinino la risoluzione interna delle controversie di lavoro tra l'Amministrazione e i propri dipendenti, privando così una categoria di cittadini delle garanzie costituzionali sottese al diritto alla difesa in giudizio.

Sul banco degli imputati nel giudizio di fronte alla Corte Costituzionale si trova così ancora una volta la c.d. autodichia, detta anche giustizia o giurisdizione "domestica".

Il termine "autodichia" - in coerenza con l'etimologia greca del prefisso e del suffisso da cui è composto - indica "la potestà di decidere in via definitiva le controversie sorte sui propri atti amministrativi, e segnatamente quelle relative al rapporto d'impiego dei dipendenti"².

¹ Ordinanza n. 26934 del 19 dicembre 2014, in *Osservatoriosullefonti.it*.

² M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e Potere giudiziario*, Padova, 1999, 180.

Tale potere di giudicare al proprio interno i ricorsi presentati avverso gli atti di amministrazione - mediante propri organi giurisdizionali e con procedure *ad hoc* - appartiene attualmente a ciascuna delle due Camere del Parlamento³, alla Corte Costituzionale⁴ e alla Presidenza della Repubblica,⁵ mentre è stato abolito per la Corte dei Conti.⁶

L'oggetto principale dell'esercizio di tale potere di risoluzione delle controversie "*in house*" riguarda tutti gli aspetti del rapporto di impiego con i dipendenti dell'organo costituzionale o con gli aspiranti tali (ci si riferisce alle procedure concorsuali per accedere ai ruoli delle Amministrazioni).

Nel caso delle Camere del Parlamento tale giurisdizione comprende anche altre fattispecie, tra le quali la più rilevante è la cognizione delle controversie insorte sulle procedure ad evidenza pubblica indette dalle rispettive Amministrazioni.⁷

³ In virtù dell'art. 12 del Regolamento della Camera dei Deputati e indirettamente dell'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica. Il citato art. 12 del Regolamento del Senato non contempla espressamente la giurisdizione domestica ma prevede che tra le attribuzioni del Consiglio di Presidenza in materia di autorganizzazione del Senato sia compresa la potestà di adozione dei regolamenti interni (tra cui quello sull'autodichia, derivante dal testo coordinato approvato dalla delibera del Consiglio di Presidenza del 18 dicembre 1987 e successive modificazioni, attualmente contenuto nel Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica). La Camera dei Deputati ha invece un apposito Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 28 aprile 1988.

⁴ Ai sensi dell'art. 14, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 62.

⁵ Prevista attualmente dai decreti del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996 n. 81 e 9 ottobre 1996, n. 89.

⁶ Il Testo unico che disciplinava le competenze della Corte dei Conti (regio decreto n. 1214 del 1934) prevedeva l'autodichia per il personale dipendente, poi confermata dalla legge n. 161 del 1953. Sebbene la Corte costituzionale avesse dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme sulla giurisdizione domestica della Corte dei Conti, sollevata con riferimento agli articoli 3 e 108 della Costituzione (sentenza n. 135 del 1975), tali disposizioni furono comunque abrogate dalla legge n. 425 del 1984. Invece la Corte Costituzionale non riconobbe l'autodichia al Consiglio superiore della Magistratura (sentenza n. 44 del 1968).

⁷ Si segnala che l'estensione della cognizione dell'autodichia ai terzi non dipendenti ed in particolare alle procedure ad evidenza pubblica è recente. Alla Camera dei Deputati è avvenuta con la modifica dell'art. 12 del Regolamento del 16 dicembre 1998 - che ha riguardato l'estensione della giurisdizione domestica a tutti gli atti d'amministrazione - e con la successiva deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 155 del 1999 (in Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 1999), che ha dato luogo al "Regolamento per la tutela giurisdizionale agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernente i dipendenti"; mentre al Senato l'estensione è avvenuta qualche anno più tardi, con la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 2005 (in Gazzetta Ufficiale n. 294 del 19 dicembre 2005). Non essendo stati delimitati i casi specifici sottoposti alla giurisdizione interna essa è suscettibile problematiche estensioni, come ad esempio le controversie promosse da parlamentari o ex parlamentari in relazione alle competenze spettanti. Per il personale di fiducia dei singoli parlamentari, delle segreterie particolari o dei gruppi parlamentari si è invece radicata la giurisdizione del giudice ordinario (cfr., da ultimo, Cassazione Civile, Sezioni Unite, ordinanza 29 dicembre 2014, n. 27396, in *Giust. civ. Mass.*, 2014, sui dipendenti dei gruppi parlamentari). Per un commento su tale estensione si veda E. Lehner, «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti» vs. «giusto processo», precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario, in *Giur. cost.*, 2002, 471.

2. *Caratteristiche della "giurisdizione domestica"*

L'autodichia, come potestà decisionale nelle cause relative all'attività amministrativa, è prerogativa storica delle Camere e trae origine dal regime costituzionale dello Statuto Albertino.⁸

Inteso in questo senso ristretto l'istituto non va confuso con altri tradizionali presìdi di garanzia dell'indipendenza del Parlamento, quali la potestà di controllo sui titoli di ammissione dei propri membri (art. 66 Cost.) e il regime delle immunità dei parlamentari (art. 68 Cost.).

Invero, le guarentigie degli articoli 66 e 68 Cost., che pure presuppongono un'attività di carattere giurisdizionale, si iscrivono immediatamente nella natura politica dell'organo, in quanto direttamente funzionali all'autonomia e all'indipendenza dell'intero Corpo politico e dei suoi singoli membri.⁹ Le radici storiche di tali prerogative affondano in un tempo ancora più lontano, nella genesi stessa del parlamentarismo moderno e nella conquista del potere di estromettere i giudici comuni dalla cognizione dei fatti parlamentari (*interna corporis acta*), affidati alla valutazione dello stesso Parlamento.¹⁰

E tuttavia anche l'autodichia che potremmo definire "amministrativa", poiché ha riguardo al giudizio sugli atti che non sono espressione di funzione costituzionale,¹¹ partecipa alla medesima *ratio* delle predette guarentigie degli articoli 66 e 68 Cost., perché contribuisce a rendere netta ed

⁸ Sia la dottrina che la giurisprudenza affermavano infatti che anche gli atti "sostanzialmente amministrativi" delle Camere non potessero essere ricondotti al circuito del potere esecutivo facente capo al Re e al Governo, a cagione della loro posizione di indipendenza, e pertanto i loro atti non potevano essere qualificati atti amministrativi in senso proprio, perché ne difettava il presupposto soggettivo (cfr. Consiglio di Stato, IV Sezione, n. 415 del 9 novembre 1898 in *Foro it.*, 1898, 101 e in dottrina ad esempio S. Romano, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinnanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Circolo Giuridico*, Palermo, 1899, p. 77 ss.). Per una dettagliata ricostruzione si rinvia a G. Pelella, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sovranazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Parlamento della Repubblica*, Roma, Camera dei deputati, 2013, I, 237 ss.

⁹ Si confronti G. Buonomo, *L'autodichia parlamentare di nuovo in Corte Costituzionale. New judicial review on domestic parliamentary jurisdiction*, in *Giust. civ.*, 2013, 933 ss. L'autore si sofferma sulla differenza tra gli istituti posti a presidio dell'autonomia del Parlamento (in primo luogo quelli previsti negli articoli 66 e 68 Cost.) e l'autodichia *strictu sensu* intesa.

¹⁰ Sul punto si rinvia a A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, 1 e ss.

¹¹ Midiri, *cit.*, 180.

effettiva l'autonomia normativa, organizzativa e contabile¹² di ciascuna Camera, impedendo qualsiasi sindacato esterno sugli atti di amministrazione.¹³

Per tale profilo la giurisdizione domestica è stata quindi ricondotta, nell'attuale sistema costituzionale, all'art. 64 della Costituzione, sul quale si fonda l'autonomia regolamentare e quindi il potere di disciplinare i lavori parlamentari e gli aspetti inerenti all'autorganizzazione di ciascuna Camera.¹⁴

Tale norma risponde appunto all'antica esigenza di evitare interferenze da parte di altri poteri che condizionino l'attività del Parlamento, esigenza tradotta e sistematizzata nel principio della separazione dei poteri.¹⁵

Secondo altra ricostruzione, la potestà di autorganizzazione di ciascuna Camera del Parlamento, in quanto Organo costituzionale, si fonda sulla natura sovrana del potere, ovvero sulla posizione di "*superiorem non recognoscens*" e quindi di "*legibus solutus*".¹⁶

E' quindi nella descritta cornice teorico-dogmatica che si colloca l'autodichia in discorso, e precisamente in relazione agli aspetti di autodisciplina del Corpo politico contemplati direttamente dal regolamento parlamentare o per i quali lo stesso regolamento rinvia ad altre fonti minori per il dettaglio.

¹² L'autonomia contabile discende dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 129 del 10 luglio 1981 (in *Giur. it.*, 1982, I, 435), che sancì la sottrazione degli agenti contabili delle Camere al giudizio della Corte dei Conti.

¹³ Il Sandulli sosteneva che la sottrazione al sindacato giurisdizionale delle Camere si deve alla piena assicurazione dell'assoluta indipendenza e autonomia costituzionale. Ciò in quanto, se si postula come immanente il principio dell'autonomia degli organi costituzionali, si può ammettere che nell'ordinamento italiano sopravvivano alcune tradizionali immunità, attribuite in epoca statutaria alle sole Camere, che vanno egualmente estese ad altri organi - la Presidenza della Repubblica e la Corte Costituzionale - la cui posizione nell'architettura costituzionale, come per le Camere del Parlamento, deve essere sostenuta da "forme" adeguate a manifestarla all'esterno (cfr. A. M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 ss., ora in *Scritti giuridici*, I, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1990, 296 ss.). Per un approfondimento delle funzioni amministrative interne: A. Clarizia, *La funzione amministrativa delle Camere*, Rimini, 1984; C. D'Orta, F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997; S. Cassese, L. Elia, *Le amministrazioni e il personale degli organi costituzionali. A proposito di un recente libro*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6, 1998, 1341 ss.

¹⁴ Per la sintesi storica, dottrinale e giurisprudenziale dell'autonomia regolamentare delle Camere si rinvia a L. Gianniti, C. Di Andrea, *Art. 64*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 1221 ss.

¹⁵ T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, 39-40.

¹⁶ Ci si riferisce al Sandulli (cfr. nota 13), ma prima ancora all'Orlando e al Romano. Per una ricostruzione, seppur in chiave critica, del principio del regime comune agli organi costituzionali sovrani si rinvia agli scritti di Nicola Occhicupo: *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973; *Il diritto a un giudice indipendente e imparziale del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, in *Studi Parmensi*, 1979, 58 ss; *Gli Organi costituzionali legibus soluti?*, in *Studi Parmensi*, 1983, 178 ss.

In dottrina si è a lungo discusso sulla configurazione tra le fonti del diritto dei regolamenti parlamentari, sulla cui natura normativa - e di rango primario¹⁷ - non vi dovrebbe essere più dubbio,¹⁸ mentre rimane problematico il rapporto tra i regolamenti "maggiori" (ex art. 64 Cost.) e la congerie di regolamenti "minori" o "speciali" che presiedono allo svolgimento di tutti gli aspetti delle attività dell'Ente e soprattutto il rapporto dei secondi con le norme dell'ordinamento generale.

La questione si interseca con il fondamento della giurisdizione domestica in quanto la materia *de qua* è disciplinata nel dettaglio proprio dai regolamenti minori (in modo particolare in Senato, ove non è direttamente prevista dall'art. 12 del Regolamento generale).¹⁹

A fronte di chi vede in modo complesso la riserva di competenza in favore del regolamento generale operata dalla Costituzione,²⁰ vi è invece chi ricostruisce il rapporto tra le fonti interne in modo sistematico, alla stregua di un sottoinsieme di norme organizzato in senso piramidale, che in relazione all'ordinamento esterno si insinua come un complesso unitario, tutto quanto dotato dell'efficacia delle norme primarie;²¹ di talché i regolamenti minori sarebbero invalidi in caso di contrasto con il regolamento maggiore.²²

¹⁷ La natura primaria della fonte regolamentare sarebbe giustificata in ragione della competenza esclusiva a normare la disciplina delle Camere ed in ragione della subordinazione dei regolamenti alla sola fonte superprimaria, ovvero la Costituzione. Ciò significa che nell'ordinamento generale i regolamenti maggiori sono equiparati alle leggi e agli atti aventi forza e valore di legge, anche se la prevalenza del criterio di separazione delle competenze renderebbe priva di senso una tale equiparazione (cfr. T. Martines ed altri *cit.*, 41-42).

¹⁸ La natura di fonti dell'Ordinamento generale è stata ribadita dalla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 9 maggio 2014 (su cui si veda *infra*, paragrafo 5). Essendo rimasto nettamente minoritario l'orientamento dottrinale secondo cui i regolamenti parlamentari sono da considerarsi atti meramente interni alle Camere, essi possono essere posizionati nel sistema delle fonti alla stregua delle leggi e gli atti aventi valore di legge (cfr. nota precedente), ed il rapporto tra i primi e i secondi è disciplinato in base alla riserva di competenza operata dagli articoli 64 e 72 Cost. a favore del regolamento parlamentare, per quanto riguarda la disciplina dei lavori parlamentari (cfr. V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1994, 23 ss.).

¹⁹ Si rimanda alla nota 3.

²⁰ Si rinvia a G. G. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, 449 e ss., che afferma come negli spazi lasciati liberi dal regolamento generale potrebbero inserirsi norme di fonte legislativa, cosicché si avrebbe un effetto dirompente sulla stessa operatività della riserva di regolamento parlamentare.

²¹ A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario al codice civile*, art. 1-9, a cura di Scialoja-Branca, Bologna, 1977, 406.

²² A. Manzella, *Commento all'art. 64*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1986, II, 1-61, disegna un sistema per cui i regolamenti minori sono gerarchicamente subordinati alle norme dei regolamenti maggiori - vale a dire quelli approvati secondo le norme e le procedure dell'art. 64 Cost. - ma non si tratta, secondo l'autore, di separazione di competenze, in quanto i regolamenti generali mantengono la capacità espansiva anche nelle materie amministrative.

A di là delle ricostruzioni dottrinali è tuttavia un fatto che "storiche" decisioni della Corte Costituzionale abbiano creato un contesto giurisprudenziale favorevole alla insindacabilità dei regolamenti parlamentari.²³

Per quanto riguarda nello specifico l'autodichia, la decisione n. 154 del 23 maggio 1985, nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 12 dei Regolamenti del Senato e della Camera, sollevata in riferimento agli artt. 24, 101, secondo comma, 108, primo e secondo comma, e 113, primo comma, Cost., utilizzò degli argomenti teorico-sistematici che risultavano alquanto *tranchant* e che posero per lunghi anni una pietra tombale sulla reiezione dal sistema della "prerogativa controversa".²⁴

Infatti la motivazione della decisione del 1985 era fondata su un argomento formale - i regolamenti parlamentari non sono menzionati dall'art. 134 Cost. tra gli atti sottoponibili alla cognizione della Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale - e sull'affermazione teorica per cui la sottoposizione della questione del sindacato dei regolamenti parlamentari alla Corte non fosse ammissibile in via interpretativa, in quanto il dato letterale - per il quale valeva il principio *ubi voluit dixit* - rifletteva la posizione delle Camere nell'architettura costituzionale, come istituto al "centro del sistema" e "caratterizzante l'ordinamento".²⁵

La centralità del Parlamento era dichiaratamente legata alla "democrazia parlamentare"²⁶ e il Parlamento, in quanto espressione della sovranità popolare, era visto come diretto partecipe di tale sovranità. Da ciò la Consulta faceva discendere la posizione nel sistema delle fonti dei regolamenti parlamentari, come "svolgimento diretto della Costituzione", con una tale "peculiarità e dimensione che ne impedisce la sindacabilità".²⁷ Indi la conclusione "che alle Camere spetti - e vada perciò riconosciuta - una indipendenza guarentigata nei confronti di qualsiasi altro potere", con

²³ A parte la complessa sentenza n. 9 del 1959 - si confronti P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli «interna corporis»)*, in una storica (ma insoddisfacente) sentenza, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss. - ci si riferisce principalmente alle sentenze della Corte Costituzionale n. 78 del 1984 (in *Giur. cost.*, 1984, I, 456), n. 154 del 1985 (in *Rass. Adv. Stato*, 1985, I, 524) e n. 379 del 1996, (in *Foro it.*, 1997, I, 370) nonché alle ordinanze nn. 444 e 445 del 1993 (la prima in *Foro it.*, 1994, I, 985; la seconda in *Giur. cost.*, 1993, fasc. 6). Per un *excursus* ragionato si rinvia a L. Gianniti, *cit.*, 1230 ss.

²⁴ Per usare le parole di M. Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, 32 ss.

²⁵ Corte Costituzionale, n. 154 del 1985, paragrafo 5.1. del *Considerato in diritto*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*. Quest'ultimo passaggio era testualmente trasposto dalla precedente decisione n. 78 del 1984, *cit.*

conseguente preclusione del sindacato di legittimità costituzionale sugli atti di autonomia normativa ex art. 64 Cost.²⁸

Tale assunto conduceva a confermare l'impostazione di parte della dottrina secondo la quale, per tutto ciò che la Costituzione non prescrive direttamente, il regolamento parlamentare può estendersi seguendo la discrezionalità delle Camere, per disciplinare la loro vita interna;²⁹ e il margine di interpretazione e applicazione del pensiero del Costituente da parte di ciascuna Camera influisce direttamente sulla maggiore o minore ampiezza dei poteri del Parlamento in relazione agli altri poteri dello Stato (soprattutto in relazione al potere Esecutivo).

Vale a dire che - secondo tale ricostruzione - il margine di autonomia che le Camere si ritagliano sulla base della riserva ex art. 64 Cost. può influire sul reale modellarsi della forma di governo in relazione ai rapporti con l'Esecutivo.³⁰

Per quanto riguarda l'autodichia, il margine di autonomia incide piuttosto sull'esercizio della funzione giurisdizionale, ordinata dalla Costituzione come potere autonomo ed indipendente, soggetto soltanto alla legge (art. 101 Cost).

3. *Compatibilità con il sistema costituzionale ed evoluzione degli organi interni di giustizia*

Tale riflesso dell'autonomia del Parlamento pone interrogativi, da sempre evidenziati in dottrina, circa la violazione del principio di uguaglianza in relazione al diritto alla difesa in giudizio

²⁸ *Ibidem*. Tale conclusione era però preceduta da un passaggio in cui la Corte Costituzionale non poteva fare a meno di mostrare i suoi dubbi sulla compatibilità dell'autodichia con i principi costituzionali in tema di giurisdizione, convenendo con la Corte di Cassazione rimettente. Per tale motivo la dottrina, già critica sull'istituto in sé dell'autodichia, si scagliò aspramente contro la sentenza dell'85. Tra i contributi più rilevanti si segnalano: G. G. Florida, *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, 270 ss.; N. Occhiocupo, *"Sovranità" delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 245 ss.; F. G. Scoca, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 1988, 491 ss.; S. Labriola, *I regolamenti parlamentari tra teoria sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1986, 424 ss. ; S. Gattamelata, *Quali limiti per il sindacato della giurisdizione domestica?*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 374; G. Ferrari, *La giustizia domestica, una anomalia su cui riflettere*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, 1992, 176 ss; V. Carbone, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, in *Danno e responsabilità*, 1998, 666 ss.

²⁹ Concetto esplicito nella sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 1984, *cit.*, punto 4 del *Considerato in diritto*. Alcuni autori hanno parlato di riserva di competenza a favore dei regolamenti parlamentari "implicita", capace di estendersi in tutti i campi in cui vi sia l'esigenza di assicurare l'indipendenza e l'autonomia degli organi parlamentari (G. Zagrebelsky, *il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 198), così come v'è chi intende la riserva dell'art. 64 Cost. in senso ampio, ovvero come riserva di autonoma disciplina da parte di ciascuna Camera di ogni fenomeno giuridico che sorga e si svolga al suo interno (T. Martines ed altri, *cit.*, 37).

³⁰ S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 592.

(art. 3, secondo comma, Cost. in relazione all'art. 24 Cost.), in quanto una categoria di cittadini sarebbe privata del potere di adire gli organi della magistratura ordinaria o amministrativa in relazione ad una caratteristica (l'aver un legame di natura lavorativa o di altro tipo con le Camere) che non giustificerebbe l'esclusione del sindacato giurisdizionale comune.

La sottrazione all'efficacia *jus commune* potrebbe essere pregiudizievole in quanto il giudizio interno - pur se costruito come doppio grado di giurisdizione - non darebbe garanzie di terzietà ed imparzialità del giudice, fondamento del principio del giusto processo (cfr. art. 111 Cost. nella formulazione originaria e in quella risultante dalla riforma costituzionale del 1999) ed inoltre non assicurerebbe il ricorso in Cassazione come rimedio generale di legittimità contro tutte le sentenze (ai sensi dello stesso art. 111, comma 7, Cost.).

Invero, proprio allo scopo di garantire la neutralità nel giudizio e nella designazione stessa del giudice - che non può essere creato o scelto *ad hoc* per la controversia in base al principio del "giudice naturale precostituito per legge" dell'art. 25 Cost. - la nostra Carta fondamentale ha posto il divieto di istituire di giudici straordinari o speciali (art. 102, secondo comma, Cost.).

Pertanto la giurisdizione domestica sarebbe in contrasto con tali citati principi nonché con gli articoli che disciplinano l'ordinamento giudiziario e il riparto di giurisdizione tra le giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile (si esamini l'intero Titolo IV della Costituzione).

Ciò sarebbe avvalorato dalla circostanza che la giurisdizione interna delle Camere non è contemplata dall'art. VI delle Disposizioni transitorie e finali tra gli organi giurisdizionali speciali che sarebbero dovuti sopravvivere all'entrata in vigore della Costituzione.³¹

Nonostante la complessità e il peso di tali argomentazioni, come già ricordato, dopo la sentenza della Consulta del 1985 (e le citate successive ordinanze di manifesta inammissibilità del 1993) i tribunali ordinari e amministrativi non hanno potuto che adeguarsi, dichiarando il proprio difetto di giurisdizione in relazione alla cognizione delle controversie rientranti nella giurisdizione domestica delle Camere.³²

³¹ Argomento riproposto da Cassazione Civile, Sezioni Unite, ordinanza n. 26934 del 2014 (su cui si veda il paragrafo 5).

³² In seguito alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 154 del 1985 la Corte di Cassazione aveva di fronte a sé la scelta tra negare che i dipendenti delle Camere avessero una qualsiasi tutela giurisdizionale, ma solo rimedi amministrativi interni (in linea con il Sandulli *op. cit.*, il quale riteneva che le posizioni dei dipendenti delle Camere fossero solo politicamente protette), o la strada più indolore, costituita dal considerare comunque l'autodichia una giurisdizione "speciale" e dichiarare il difetto di giurisdizione dei giudici ordinario e amministrativo nei confronti della giurisdizione speciale domestica. Tale ultima fu la soluzione adottata in quanto tale opzione offendeva meno

Anche in seguito alla riforma dell'art. 111 Cost. relativa all'introduzione delle disposizioni del "giusto processo" (operata dalla legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999), non mutò l'esito dei ricorsi alla Corte di Cassazione, che continuò ad affermare il difetto di giurisdizione dei giudici dell'ordinamento generale a favore dell'autodichia ed altresì l'impossibilità di proporre il ricorso in Cassazione per violazione di legge avverso le decisioni dei giudici d'autodichia.³³

Parallelamente, dopo la medesima sentenza della Suprema Corte del 1985, le due Camere hanno riformato la giurisdizione interna, articolandola in due gradi di giudizio,³⁴ e assumendo modelli tipici del sistema di giustizia amministrativa, con particolare riferimento alla configurazione in termini di giudizio impugnatorio di atti, da attivare entro termini di decadenza.

Per quanto concerne l'estensione della giurisdizione domestica si potrebbe parlare di "giurisdizione esclusiva" (comprendente diritti soggettivi ed interessi legittimi) e di "giurisdizione

gravemente i precetti costituzionali degli articoli 24 e 113 della Costituzione (Cassazione civile, Sezioni Unite, 28 novembre 1985, n. 6943, in *Dir. proc. amm.*, 1986, p. 269; Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 2546 del 10 aprile 1986, in *Foro it.*, 1986, 1139; Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza 2861 de 23 aprile 1986, in *Foro it.*, 1986, 1828).

Per quanto riguarda il giudice amministrativo: T.A.R. Roma (Lazio) sez. I, 1 settembre 2008, n. 7979, in *Foro amm.*, TAR, 2008, 2433; T.A.R. Roma (Lazio) sez. I, 24 maggio 2007, n. 4784 e giurisprudenza ivi riportata, in *Giurisprudenza di merito*, 2008, 2, 544, con nota dell'autrice.

³³ Ad esempio, si confronti Cassazione civile, Sezioni Unite, 19 novembre 2002, n. 16267, in *Giust. civ.* 2003, I, 2429 e Cassazione civile, Sezioni Unite, 10 giugno 2004, n. 11019, in *Foro amm.*, CDS, 2004, 1607 e - subito prima della riforma costituzionale ma sempre nel senso dell'impossibilità del ricorso in Cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost. - Cassazione civile, Sezioni Unite, 27 maggio 1999, n. 317 in *Foro it.*, 2000, I, 2673.

³⁴ Per il Senato della Repubblica in primo grado opera la Commissione Contenziosa, nominata ad inizio di ogni legislatura con decreto del Presidente del Senato e composta da tre senatori esperti in materie giuridiche e da due rappresentanti del personale. Nella trattazione degli affari non relativi al personale ai due dipendenti si sostituiscono due professori o avvocati con una certa anzianità professionale, o magistrati a riposo delle supreme magistrature, ordinaria o amministrativa. Per quanto concerne il secondo grado, il Consiglio di Garanzia è nominato dal Presidente del Senato sentito il Consiglio di Presidenza ad inizio di ogni legislatura ed è composto da 5 senatori in carica esperti in materie giuridiche. Oltre ai titolari, nello stesso modo vengono designati anche i componenti supplenti. Vi sono inoltre specifiche disposizioni per quanto concerne le incompatibilità.

Alla Camera dei Deputati vi è in primo grado in primo grado la Commissione giurisdizionale per il personale, composta di tre membri effettivi e tre supplenti, scelti mediante sorteggio tra nominativi contenuti in elenchi formati ad ogni inizio di legislatura dal Presidente della Camera, dal Segretario Generale e, d'intesa tra loro, dalle organizzazioni sindacali. I deputati che compongono le liste devono essere in possesso di uno dei seguenti requisiti: magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, professore in materie giuridiche, avvocato del libero foro o avvocato dello Stato, anche in quiescenza. Per il secondo grado opera attualmente - dopo le modifiche del 2009 indotte dai ricorsi presentati innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo, di cui si dirà nel paragrafo successivo - il Collegio d'appello, composto da cinque membri nominati ad ogni inizio legislatura dal Presidente della Camera tra deputati in carica aventi le medesime competenze illustrate per il primo grado. Anche alla Camera valgono norme specifiche sulle incompatibilità. Per quanto riguarda gli atti dell'amministrazione concernenti i terzi, l'apposito regolamento prevede che in primo grado vi sia il Consiglio di giurisdizione, composto da tre membri nominati dal Presidente della Camera tra i deputati in carica con le specifiche competenze illustrate per la Commissione giurisdizionale, mentre in secondo grado opera il medesimo Collegio d'appello, già previsto per le impugnazioni proposte dai dipendenti. Con le stesse modalità illustrate vengono nominati anche i componenti supplenti.

generale di legittimità"³⁵, anche se non mancano casi di giurisdizione estesa al merito (es. per i giudizi d'ottemperanza o i ricorsi contro provvedimenti disciplinari).

Per quanto riguarda invece la giurisdizione in materia di procedure ad evidenza pubblica, il processo è modellato sulla base dell'evoluzione della materia e del relativo ambito di cognizione del giudice amministrativo.

Nelle giurisdizioni interne di ambo i Rami del Parlamento è previsto inoltre il ricorso per revocazione secondo le norme del codice di procedura civile, come rimedio straordinario contro le decisioni definitive.³⁶

4. *L'autodichia al vaglio della Corte Europea dei diritti dell'Uomo e le conseguenze nell'ordinamento interno*

Il principio del giusto processo e dell'imparzialità del giudice non è solo un portato dell'esperienza giuridica italiana, ma si rinviene in tutti i trattati internazionali sui diritti fondamentali, come precipitato delle conquiste dello Stato di diritto e delle esperienze democratiche dell'Occidente.³⁷

Tuttavia, anche quando la legittimità dell'autodichia (della Camera dei Deputati) è stata portata all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla base della violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ovvero il diritto ad un giudice equo ed imparziale, l'istituto è sopravvissuto al vaglio della Corte Edu, che ha affermato la natura giurisdizionale degli organi di autodichia ed ha censurato soltanto la macroscopica violazione del

³⁵ Espressamente contemplata nell'art. 72 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

³⁶ Per un approfondimento sui dettagli delle procedure interne si rinvia ai siti istituzionali di Camera e Senato, ove è presente la normativa per i ricorsi giurisdizionali.

³⁷ Si confronti l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - sottoscritta a Roma nel 1950 e resa esecutiva in Italia con legge n. 848 del 1955 - che recita: "Ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge (...); oppure l'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici di New York del 1966, reso esecutivo in Italia con la l. n. 881 del 1977, che dispone: "Ogni individuo ha diritto ad un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente indipendente ed imparziale, stabilito dalla legge". Si confronti ancora la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, sottoscritta a Nizza nel 2000 (equiparata ai Trattati dell'Unione europea in base alla disposizione dell'art. 6 del Trattato di Lisbona), il cui articolo 47 così dispone: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge (...)".

principio "*nemo iudex in re sua*", costituito dalla identità tra organo giudicante di secondo grado (Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza) e organo legislatore interno (Ufficio di Presidenza).³⁸

Di fatto la decisione del giudice europeo è stata costruita su una nozione "sostanziale" di tribunale, che non consiste soltanto in una giurisdizione di tipo classico, composta da giudici "togati" e inserita nell'ordinamento giudiziario del Paese, ma anche in una autorità cui compete decidere - sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata - su una qualsiasi questione di sua competenza, adottando una decisione vincolante, non modificabile da un organo non giurisdizionale³⁹ (*res judicata*).

Ciò posto, la Corte EDU ha interpretato la Convenzione nel senso che essa non obblighi gli Stati contraenti a conformarsi ad un determinato modello di ordinamento giudiziario. Quindi le Camere del Parlamento, così come altri Organi costituzionali italiani, avrebbero il potere di darsi un ordinamento giurisdizionale interno per disciplinare i rapporti con i propri dipendenti e con i soggetti terzi, purché nel rispetto della nozione sostanzialistica appena illustrata.⁴⁰

L'unico aspetto davvero censurato dalla Corte europea rimaneva quindi la immedesimazione tra l'organo competente a giudicare in grado d'appello e l'organo competente ad adottare gli atti sui quali poi avrebbe dovuto esprimersi - sebbene non nella sua interezza ma in una parte dei suoi componenti - in sede di ricorso giurisdizionale.⁴¹

³⁸ Si tratta della famosa decisione c.d. Savino ed altri contro Italia, n. 14 del 28 aprile 2009, su ricorsi nn. 17214/2005, 20329/05/42113/04, in *Giustizia.it*. Tra i numerosi commenti: N. Occhiocupo, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2, 2010, 397 ss.; G. Malinconico, *La Corte Europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sentenza 14/2009 della CEDU)*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2009; B. Randazzo, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2009, 1051 ss.; C. Fasone, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2009; G. Pelella, *La giurisdizione interna*, cit., 262 ss.; ancora G. Pelella, *Si consolida l'autodichia dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rass. Parlam.*, 2009, 1077 ss.; F. G. Scoca, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 25 ss.; L. Pesole, *A proposito della sentenza CEDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*, in *Federalismi.it*, 8, 2010; V. Parisio, *La separazione dei poteri e l'indipendenza del giudice amministrativo italiano sotto la lente della CEDU*, in *Foro amm.*, CDS, 2009, 2728; S. M. Cicconetti, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1271 ss.

³⁹ Cfr. il paragrafo 73 della motivazione della decisione.

⁴⁰ Cfr. il paragrafo 91. Si vedano anche i paragrafi da 94 a 99, dove la Corte Edu esamina e "promuove" l'autodichia della Camera anche secondo il profilo della necessaria previsione "per legge" del tribunale, conducendo l'analisi sulla base della propria giurisprudenza interna.

⁴¹ Per l'esposizione dettagliata delle argomentazioni esposte dalla Corte Edu sul punto si confrontino i paragrafi 100 e seguenti della motivazione.

La parte "censoria" della decisione europea era stata già colta dalla Camera dei Deputati prima ancora della pubblicazione della sentenza, che era stata infatti preceduta dalla modifica dell'art. 12 del Regolamento maggiore e dei regolamenti sull'autodichia, mediante l'istituzione di un secondo grado di giustizia assolutamente indipendente rispetto all'Amministrazione.⁴²

La pronuncia della Corte EDU ha avuto ulteriori ripercussioni in Italia, allorché le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, mutando radicalmente la propria pregressa giurisprudenza,⁴³ hanno ritenuto sussistente e legittima l'autodichia della Presidenza della Repubblica, dichiarando conseguentemente la carenza di giurisdizione del giudice ordinario e amministrativo per le cause inerenti i rapporti di lavoro alle dipendenze del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.⁴⁴

La motivazione di tale *revirement* era fondata sull'assunto già enunciato per le Camere all'indomani della sentenza costituzionale del 1985, ovvero la possibilità dell'esistenza di eccezioni al principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni (ordinari ed amministrativi). Nelle eccezioni sarebbe stato possibile far rientrare anche la Presidenza della Repubblica, seppur con un "fondamento costituzionale indiretto", basato sull'autonomia di organizzazione e sull'autonomia contabile, affiancate da una "prassi costituzionale" che integrerebbe lo *jus scriptum*. La motivazione - per la verità abbastanza claudicante - si rafforzava in considerazione dell'*arrêt* dei giudici di Strasburgo, che consentiva alla Corte interna di giustificare il sistema di tutela approntato per i dipendenti del Segretariato Generale dai decreti presidenziali del 1996,⁴⁵ in base ai dettami dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, così come interpretato dalla decisione della Corte europea del 2009.

All'esito di tali pronunce della Corte Edu e della Corte di Cassazione l'autodichia e l'insindacabilità degli *interna corporis* sembravano essere di nuovo accreditati come elementi

⁴² L'attuale art. 12 del Regolamento della Camera, risultante dalla modifica del 2009, così recita: "Con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi."

⁴³ Cfr. A. C. Sorrentino, *Giurisdizione domestica e personale delle Camere*, in *Giurisprudenza di merito*, 2, 2008, 544.

⁴⁴ Ordinanza 17 marzo 2010, n. 6529, in *Foro it.*, 2011, 4, I,1206. In dottrina, F. G. Scoca, *Autodichia e Stato di diritto*, cit.; P. Carluccio, *L'autodichia della presidenza della Repubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2011, 54 ss.; G. Malinconico, *Sull'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 7, 2010.

⁴⁵ Cfr. nota 5.

immanentemente legati all'autonomia costituzionale delle Camere (e non solo), fino agli ultimi recentissimi sviluppi.

5. *La recente vicenda processuale*

La giurisdizione domestica delle Camere - questa volta del Senato della Repubblica - è tornata di nuovo all'attenzione delle supreme Corti interne nel 2012, allorquando un dipendente del Senato ha proposto ricorso per Cassazione - ai sensi dell'art. 111, comma settimo, della Costituzione - avverso la decisione in grado di appello del Consiglio di Garanzia del Senato.

La questione prospettata dal ricorrente - relativa alla contrarietà dell'art. 12 del Regolamento del Senato con le norme della Costituzione relative alla tutela giurisdizionale - è stata considerata non manifestamente infondata dalla Corte di Cassazione, tanto da far sollevare d'ufficio alle Sezioni Unite la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale per contrarietà del predetto articolo 12 con gli articoli 3 e 24 Cost., con l'art. 102, comma 2, Cost., con l'art. 111, commi 1, 2 e 7, Cost. e con l'art. 113 comma 1, della Carta Costituzionale⁴⁶.

Tra gli argomenti utilizzati a sostegno della decisione vi erano tutti quelli già riportati nell'ordinanza di rimessione n. 11 del 11 luglio 1977 n. 356 che aveva dato origine alla storica decisione n. 154 del 1985 della Corte Costituzionale. Nel rifarsi alla prospettazione contenuta nella citata ordinanza, le Sezioni Unite sottolineavano che la posizione di indipendenza garantisce le Camere nell'esercizio delle loro funzioni legislative o politiche, mentre sono "altra cosa gli atti con cui le Camere provvedono alla loro organizzazione"⁴⁷ e ne faceva derivare che "l'autodichia non è coesistente alla natura costituzionale degli organi supremi."⁴⁸

La sentenza della corte Edu, poi, veniva interpretata sottolineandone il contenuto precettivo negativo, nel senso cioè che il giudice europeo avesse rilevato l'assenza di indipendenza ed imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera, ed in particolare dell'organo di appello, che, presentava (all'epoca dei ricorsi Savino ed altri) una composizione tale da determinare una inammissibile commistione tra esercizio di funzioni giurisdizionali e amministrative.

⁴⁶ Cass. Civ. Sez. Un., ord. n. 10400 del 6 maggio 2013, in *Guida al Diritto*, 2013, 26, 40.

⁴⁷ *Ibidem*, paragrafo 3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ *Ibidem*.

La citata conclusione era poi trasposta nell'ambito dell'ordinamento del Senato, nel senso che la mancanza del carattere di terzietà dell'organo giudicante era provata dalla circostanza che "le decisioni della Commissione Contenziosa, ratificate col visto del Presidente del Senato, possono riguardare ricorsi contro Decreti del Presidente del Senato"⁴⁹; più corretto sarebbe stato affermare che tale aspetto riguarderebbe, semmai, la mancanza di auto-esecutività ed esecutorietà delle decisioni interne, che sono invece caratteri propri delle sentenze.

Dall'ordinanza delle Sezioni Unite con la quale si portava all'attenzione della Consulta la questione di legittimità costituzionale del regolamento del Senato è scaturita la sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 9 maggio 2014.⁵⁰

In tale decisione la Corte ha dichiarato ancora una volta inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento del Senato, ma ha esposto delle considerazioni che potrebbero inaugurare un *new deal* nei rapporti tra supremi organi dello Stato.

Se l'*incipit* della motivazione sembra ricalcare le motivazioni storiche a fondamento della propria giurisprudenza - ed in particolare della decisione n. 154 del 1985 - relative alla riserva di competenza a favore delle Camere operata dagli articoli 64 e 72 Cost., con la finalità di definire "lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari",⁵¹ successivamente si espongono i passaggi che costituiscono il *novum* della decisione, seppur sempre ancorato ai precedenti stabiliti dalla stessa Corte che vengono espressamente richiamati in sentenza, con il probabile scopo di rassicurare sul mutamento di prospettiva.

Invero, la Corte afferma che tale statuto di garanzia di indipendenza delle Camere è non soltanto affermato dagli articoli 64 e 72 Cost., ma anche *delimitato* dagli stessi articoli in relazione alle *funzioni primarie* del Parlamento.⁵²

Ciò implicherebbe che le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere ricadono nella competenza dei regolamenti - per i quali si sottolinea la natura di fonti dell'ordinamento generale⁵³ - e che l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-

⁴⁹ *Ibidem*, paragrafo 7 del *Considerato in Diritto*.

⁵⁰ In *Foro it.*, 2014, 6, I, 1645.

⁵¹ *Ibidem*, paragrafo 4.3. del *Considerato in diritto*.

⁵² La Corte richiama in proposito la decisione n. 379 del 1996 *cit*.

⁵³ La Corte riporterebbe il passaggio allo scopo di sostenere l'effettività della competenza normativa di ciascuna Camera, che si può dispiegare anche nell'ordinamento generale (cfr. R. Dickmann, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, 5, 2014).

regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse, con conseguente sottrazione a qualsiasi giurisdizione esterna e correlata insindacabilità degli *interna corporis*.⁵⁴

Tuttavia, per ciò che esuli dalle funzioni primarie - come i rapporti di lavoro con i dipendenti e con i terzi - la garanzia di indipendenza delle Camere non potrebbe mai portare alla compressione o alla violazione di diritti, specie se fondamentali, in assenza di una possibilità di verifica di compatibilità costituzionale.

Vale a dire che le *funzioni non primarie* delle Camere - ad esempio amministrative - non sono automaticamente coperte da quello stesso statuto di garanzia e di insindacabilità, soprattutto qualora si traducano nella limitazione o violazione di diritti primari, come la difesa in giudizio.

Ciò in quanto tutte le attività non consustanziali all'attività parlamentare vera e propria dovrebbero soggiacere alla "grande regola"⁵⁵ dello Stato di diritto ed al regime di sindacabilità in sede giurisdizionale "al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti".⁵⁶

D'altro canto - seguendo le argomentazioni della Corte - la Costituzione ha assegnato proprio al giudice costituzionale il compito di rendere effettivo il rispetto dei diritti fondamentali ed altresì il compito di verificare il fondamento costituzionale dell'esercizio di un potere (si legga, legislativo) che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità (si legga, potere giurisdizionale).

Lo strumento approntato dalla Carta costituzionale per rendere effettiva tale verifica non è però la proposizione della questione di legittimità costituzionale su atti che rimangono riservati alla competenza esclusiva del Parlamento - ovvero i regolamenti parlamentari ("maggiori" e "minori") - bensì il *conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, che potrà essere sollevato "dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro".⁵⁷

Dalla motivazione illustrata emerge una rilettura del rapporto tra i Poteri dello Stato: la visione "parlamentocentrica", secondo cui le Camere potrebbero "riempire" lo spazio lasciato dagli

⁵⁴ Questa affermazione è fortemente criticata da autorevole dottrina, in quanto non apparirebbe evidente né dimostrata e costituirebbe un'affermazione eccessiva poiché condurrebbe alla conclusione che gli atti adottati in applicazione dei regolamenti parlamentari potrebbero non essere soggetti ad alcun controllo neutrale ed obiettivo (F.G. Scoca, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 3, 2014, 2091).

⁵⁵ Testualmente virgolettato nella decisione n. 120/2014.

⁵⁶ *Ibidem*, paragrafo 4.4. del *Considerato in diritto*. La Corte riprende l'intero passaggio dalla sentenza n. 379 del 1996, *cit.*

⁵⁷ *Ibidem*.

artt. 64 e 72 Cost., ritagliandosi ambiti di competenza a "discapito" degli altri poteri, non è più attuale.

Per effetto probabilmente anche della perdita reale di potere decisionale, quella "centralità del Parlamento", invocata dalla Consulta nel 1985, non potrebbe più condurre le Camere ad espandersi fino al punto da sottrarre ambiti di competenza agli altri poteri dello Stato ed a comprimere diritti fondamentali dei cittadini, come il diritto alla difesa in giudizio, in relazione a funzioni che non ricadono nelle attività principali - nel *core business*, potremmo dire - delle Assemblee legislative.

Gli articoli 64 e 72 Cost. fungono ora quindi anche da "cornice" entro cui si possono muovere le due Camere, ed eventuali "sconfinamenti" in attribuzioni di altri poteri potrebbero - anzi dovrebbero, secondo le regole di legalità dello Stato di diritto - essere soggette a verifica da parte del giudice della legalità costituzionale, in quanto "il principio generale di legalità rileva *in primis* come principio di legalità costituzionale."⁵⁸

Il ribaltamento di prospettiva rispetto alla strutturata visione precedente, innanzi alla quale anche la dottrina più critica pareva essersi rassegnata, è apparsa però ancora come una soluzione di mediazione,⁵⁹ in quanto la portata innovativa della decisione n. 120 del 2014 è stata ricondotta all'adozione di un atteggiamento "aperturista" rispetto alle chiusure precedenti, mediante la designazione dello strumento con cui sottoporre la questione all'attenzione della Corte (il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato⁶⁰) e, per quanto riguarda il merito, nella circostanza che il vaglio della Consulta potrebbe svolgersi secondo l'accertamento del "nesso funzionale" con l'attività

⁵⁸ R. Dickmann, *op. cit.*

⁵⁹ In questo senso, P. Passaglia, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. Cost.*, 2014, 2110; L. Testa, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 10, 2014.

⁶⁰ Fortemente critico su tale impostazione è ancora lo Scoca, il quale sottolinea il paradosso per cui il titolare del diritto alla giustizia che si ritiene violato non avrebbe modo per far valere la incostituzionalità delle norme che tale diritto negano o violano, mentre il giudice comune, che non è titolare di quel diritto, ne può (indirettamente) ottenere la tutela, assumendo che sia stata invalsa la sua sfera di attribuzioni. La tesi dell'autore è invece nel senso della percorribilità del giudizio (incidentale) di legittimità costituzionale sul regolamento parlamentare, in quanto atto di normazione speciale rispetto alla legge ordinaria che è generale, che pertanto deve essere contenuto entro i ristretti limiti della disciplina dell'organizzazione delle Camere, limiti al di fuori dei quali è sindacabile dalla Corte perché invade necessariamente lo spazio della legge ed è quindi illegittimo. Per tale via la Consulta potrebbe giudicare della (il)legittimità dell'autodichia che non sarebbe ricompresa nella materia dell'organizzazione delle Camere (F. G. Scoca, *op. ult. cit.*). Invece altra parte della dottrina aveva già prefigurato lo strumento del conflitto di attribuzioni per "eccesso di potere parlamentare" (cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 44 e S.M. Cicconetti, *Corte Europea, cit.*, 1271 ss.).

parlamentare, secondo quanto si evince dalla giurisprudenza costituzionale sull'art. 68 Cost., richiamata espressamente nella stessa decisione n. 120.

Non è quindi scontato che la conclusione della Consulta sia la caducazione dell'autodichia *tout court*, in quanto, come è stato evidenziato, "l'accesso al conflitto dovrebbe servire per far valere una *concreta* lesione dei ricordati principi, diritti e valori, dalla quale derivi a sua volta una *concreta* lesione o menomazione di specifiche attribuzioni di uno specifico organo o potere dello Stato."⁶¹

Ed è quindi da verificare nelle fattispecie concrete se una tale lesione vi sia stata. Ciò farebbe pensare che l'autodichia non sia illegittima di per sé, ma solo ove la sua *applicazione pratica* si traduca nella menzionata violazione di diritti fondamentali.

La Corte di Cassazione, giudice presso il quale il processo doveva proseguire, ha colto il "suggerimento"⁶² sullo strumento processuale da adoperare formulato dalla Consulta e con la menzionata ordinanza n. 26934 del 19 dicembre 2014⁶³ ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato per quanto concerne l'autodichia del Senato.

Nel ripercorrere le argomentazioni della Consulta, il giudice di legittimità ha sottolineato il mutamento di prospettiva: "dalla non sindacabilità generalizzata dei regolamenti parlamentari (sent. n. 154 del 1985) si passa alla sindacabilità relativa nella forma del conflitto di attribuzione".⁶⁴

Dal passo citato emerge ancora una resistenza ad abbandonare il concetto di sindacato sull'atto per adottare il concetto di sindacato sull'esercizio del potere, anche se nei passaggi precedenti la Cassazione mostra di aver colto l'*assist* della Consulta, laddove esprime che gli articoli 64 e 72 Cost. delimiterebbero l'ambito di competenza normativo-regolamentare delle Camere, il rispetto del quale è verificabile in sede di conflitto di attribuzione ex art. 134, secondo comma, Cost.

Nella sentenza costituzionale n. 120/2014 la Corte di Cassazione legge anche il parallelismo tra la "continuità del controllo di costituzionalità" e la "continuità del sindacato di legittimità" (ex art. 111, settimo comma, Cost.): come il primo presuppone che non vi siano "aree franche sottratte al controllo di costituzionalità" - e quindi nessuna fonte normativa sia sottratta al rispetto della

⁶¹ R. Dickmann, *op. cit.*, 6.

⁶² F.G. Scoca, *op. ult. cit.*

⁶³ Per i riferimenti si veda la nota 1.

⁶⁴ Parte finale del paragrafo 8 del *Considerato in diritto*.

Costituzione - così il secondo esige che nessuna decisione di giustizia sia sottratta al rispetto della legge.⁶⁵ Ciò significa in pratica ammettere comunque contro le decisioni d'autodichia il ricorso in Cassazione per violazione di legge.

Degna di nota è anche la citazione della c.d. teoria dei controlimiti, elaborata a proposito del diritto comunitario, per evidenziare che norme di ordinamenti autonomi non possono essere recepite (o meglio, tollerate) ove si traducano nella violazione di diritti talmente coesenziali al *pactum societatis* su cui si fonda l'ordinamento italiano da essere irrinunciabili. Secondo la Corte di Cassazione l'autodichia deve essere vagliata secondo tale visione, in relazione ai principi supremi sanciti dagli articoli 3 e 24 Cost.⁶⁶

Fondamentale, nella ordinanza in commento, è anche la strutturazione del *petitum*: le Sezioni Unite chiedono in via principale che la Corte Costituzionale dichiari la mancanza del potere del Senato di giudicare in autodichia; però formulano anche una subordinata, ovvero l'istanza dall'effetto più ridotto di ammettere che avverso le decisioni d'autodichia sia percorribile almeno il ricorso in Cassazione, ai sensi dell' art. 111, settimo comma, Cost.

6. Conclusioni

La decisione di ammettere l'apertura "esterna" al controllo di legittimità della Corte di Cassazione potrebbe essere una soluzione di compromesso che lascerebbe in vita l'autodichia, pur vanificandone in realtà la ragion d'essere, ovvero quella di completare e "cesellare" l'autonomia di ciascuna Camera.⁶⁷

Diversamente, la Corte Costituzionale dovrà altrimenti modulare i confini dell'autodichia, mentre sembra meno probabile che la giurisdizione domestica venga caducata *tout court* (per affidare le controversie al giudice amministrativo, in analogia con le cause del personale in regime di diritto pubblico?).

⁶⁵ Cfr. paragrafo 9 del *Considerato in diritto*.

⁶⁶ Cfr. C. Meoli, *Perché è quella del conflitto la strada da percorrere (Brevi riflessioni a margine di Cassazione, SS.UU. civili, ord. n. 26934/2014)*, in *GiustAmm.it*, gennaio 2015, che ritiene conferente - in relazione all'incardinamento del giudizio per conflitto di attribuzione da parte della Cassazione - tanto il richiamo alla impossibilità di "zone franche" quanto il parallelismo con la teoria dei "controlimiti".

⁶⁷ Per una ipotesi di "co-dichia", nel senso della fine dell'esclusività della giurisdizione interna dell'autodichia, si veda E. Griglio, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte Costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2015.

Si aggiunge che alla sorte dell'autodichia delle Camere è presumibilmente legata anche la sorte della giurisdizione domestica della Presidenza della Repubblica, in quanto la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con ordinanza n. 740 del 19 gennaio 2015,⁶⁸ ha sollevato analogo conflitto di attribuzione di poteri con strutturazione identica alla ordinanza che riguarda il Senato, e cioè con la formulazione della istanza in via principale per la caducazione dell'autodichia della Presidenza della Repubblica e in via subordinata per l'ammissibilità della proposizione del ricorso in Cassazione avverso le decisioni degli organi interni, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. Le argomentazioni utilizzate dalla suprema Corte sono fondate sul mutamento di prospettiva indotto dalla sentenza costituzionale n. 120 del 2014 ed anche il percorso argomentativo ricalca quello della ordinanza relativa all'autodichia del Senato.⁶⁹

Al di là della svolta che sarà o meno impressa,⁷⁰ chi vive la vita istituzionale e amministrativa delle Camere sa che la permeabilità delle norme interne da parte del "mondo esterno" è cresciuta in modo esponenziale negli ultimi anni. Il confronto con lo *jus commune* e l'ordinamento comunitario avviene oramai già in via preventiva, in sede di aggiornamento della normativa interna o di interpretazione della stessa, oppure avviene *ex post*, in seguito alle decisioni degli organi di giurisdizione interna, sempre più attenti a evitare di contraddire il *trend* giurisdizionale delle Supreme Corti interne o internazionali.⁷¹

Da ultimo, si è assistito per la prima volta al giudice d'autodichia della Camera che, considerandosi *giudice a quo*, ha rimesso una questione incidentale di legittimità costituzionale alla Consulta in una controversia pensionistica del personale dipendente. Il presupposto dell'identità delle norme richiamate dalla delibera interna rispetto alle norme dell'ordinamento generale sarebbe stato l'*occasio* per passare dal controllo interno di costituzionalità alla vera e propria sottoposizione della questione alla Corte, sebbene in via incidentale.⁷²

⁶⁸ Cfr. V. Rascio, *L'autodichia del Presidente della Repubblica nell'ambito delle controversie di lavoro*, (Cass., Sez. Un., 19 gennaio 2015, n. 740), in *La Rivista Neldiritto*, n. 4, aprile 2015, 796 ss..

⁶⁹ In materia di procedure ad evidenza pubblica sembra già certa la mancanza di giurisdizione dell'autodichia della Presidenza della Repubblica a favore della giurisdizione amministrativa (Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5657, in *Foro Amm.*, II, 2014, 11, 2782).

⁷⁰ Si fa presente che se la Consulta caducasse l'autodichia delle Camere e della Presidenza della Repubblica rimarrebbe in piedi solo la giurisdizione domestica per i dipendenti della stessa Corte Costituzionale!

⁷¹ Sul "controllo diffuso" di costituzionalità da parte dei giudici interni, A. Lo Calzo, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10, 2014.

⁷² Si trattava del c.d. contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici, previsto dall'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), esteso alle Camere da apposite delibere dei rispettivi

Dalla pronuncia della Consulta ci si può quindi attendere un rinnovato sistema di tutela dei dipendenti delle Camere (e non solo) che, tenendo fermi gli organi di giustizia interna, potrebbe risultare capace di sopravvivere alle censure storicamente mosse, nonostante l'autodichia sia oramai una rarità nel panorama delle democrazie occidentali⁷³ e nonostante sia attualmente bersaglio non tanto di dotte e nobilissime dispute dottrinali ma piuttosto di campagne mediatiche spesso approssimative e di sapore populistico.

uffici di presidenza (cfr. Ordinanza della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei Deputati del 10 dicembre 2014, i cui estremi sono disponibili su *Cortecostituzionale.it*).

⁷³ Per una veloce analisi comparatistica, P. Passaglia (a cura di), *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri*, in *Corte Costituzionale.it, Documenti*, 2014.