



**ANCORA SULL' AUTODICHIA DELLE CAMERE E SUL SINDACATO DI LEGITTIMITÀ
DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI**^{*}
(A MARGINE DI CORTE CASS. SS.UU. CIV, ORD. 6 MAGGIO 2013, N. 10400)

di

Gabriele Malinconico

(Consigliere parlamentare della Camera dei deputati)^{**}

5 giugno 2013

Sommario: **1.** L'ordinanza delle Sezioni unite – **2.** La precedente giurisprudenza in materia di autodichia - **2.1.** La sentenza costituzionale n. 154/1985 e le ordinanze di rimessione - **2.2.** La successiva giurisprudenza della Corte di cassazione - **2.3.** Le conseguenze sui regolamenti parlamentari - **2.4.** La giurisprudenza più recente: l'interazione tra la Corte EDU (sent. n. 14/2009) e la Corte di Cassazione (ord. n. 6529/2010) – **3.** Conclusioni.

1. L'ordinanza delle Sezioni unite.

Con l'ordinanza "interlocutoria" in titolo (n. 10400/2013, depositata il 6 maggio scorso, presidente Roberto Preden, relatore Paolo D'Alessandro), che qui si annota a prima lettura, le Sezioni unite civili della Corte di cassazione ritornano sul tema della legittimità dell'autodichia delle Assemblee parlamentari, per tentare un revirement della loro precedente posizione sul tema.

Come avviene con frequenza, anche nel caso attuale, che concerne il Senato, le Sezioni unite sono state investite di una controversia intentata e condotta dapprima innanzi agli organi di giurisdizione interna del relativo ramo del Parlamento. All'esito del relativo giudizio,

* Articolo sottoposto a referaggio.

** Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza

sfavorevole per il ricorrente (un dipendente del Senato), quest'ultimo ha proposto ricorso ex art. 111, settimo comma, della Costituzione, instaurando conseguentemente un regolamento di giurisdizione.

In questa fase le Sezioni Unite hanno ritenuto la rilevanza e la non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12 del Regolamento del Senato, in parte qua, che così recita: "Il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, (...) approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti". Il fondamento normativo dell'autodichia di quella Camera è infatti ricondotto a tale disposizione: l'istituzione e i criteri di funzionamento della giurisdizione interna sono poi esplicitati dai regolamenti "interni" previsti dallo stesso articolo 12. Ad avviso delle Sezioni, esso contrasterebbe con gli articoli 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, nonché 113, primo comma, della Costituzione.

L'ordinanza sviluppa le seguenti argomentazioni, riassunte in estrema sintesi. Quanto all'ammissibilità della questione, le Sezioni unite auspicano "la riconsiderazione" (punto 3 in diritto) delle conclusioni della sentenza della Corte costituzionale 6-23 maggio 1985, n. 154. Quest'ultima, com'è noto, e come più ampiamente si dirà, dichiarò inammissibile un'analogo questione di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari, non potendo tali regolamenti essere compresi tra gli atti nei quali è configurabile il sindacato di costituzionalità ex articolo 134 della Costituzione; nel contempo la Corte formulò una serie di considerazioni sul valore delle garanzie che presidiano l'indipendenza delle Camere del Parlamento. L'attuale legittimazione dell'istituto dell'autodichia parlamentare era stata sinora ricondotta dalla giurisprudenza a quelle considerazioni (la dottrina è perlopiù decisamente contraria all'autodichia)¹, come pure alle modifiche della normativa interna delle Camere che intervennero dopo la sentenza costituzionale.

¹ Sul tema dell'autodichia degli organi costituzionali si vedano, limitatamente alla dottrina italiana (citati in ordine cronologico e senza pretesa di completezza): E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, pp. 91-113; P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro Amm.*, 1977, I, pp. 3047-3067; S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, I, pp. 256-323; S. M. CICONETTI, *L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, I, pp. 1411-44; N. OCCHIOUPO, "Sovranità" delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Il diritto processuale amministrativo*, 1986, 2, pp. 245-269; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1986, pp. 424-468; A. PIZZORUSSO, *Nota a Corte costituzionale, decisione 16 dicembre 1985, n. 2*, in *Foro it.*, 1986, 4, pp. 870-73; R. MORETTI, *Nota a Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza 10 aprile 1986, n. 2546*,

In riferimento a quella “*risalente*” sentenza, l’odierna ordinanza n. 10400/2013 rileva che i regolamenti parlamentari costituiscono fonti-atto di diritto oggettivo assimilabili alle leggi formali, con le quali “*versano (...) in rapporto di distribuzione (costituzionale) di competenza normativa a pari livello*”. Tale natura escluderebbe, secondo la Cassazione, l’applicabilità del “*dogma dell’insindacabilità degli interna corporis*”, già sconfessato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, il cui insegnamento – ritiene l’ordinanza in commento, citando le precedenti prospettazioni - risulterebbe “*ancor più evidente per la parte in cui i regolamenti parlamentari, in connessione con la disciplina dell’organizzazione delle Camere, regolino rapporti tra Camere e terzi*” (punto 3 in diritto).

Se, infatti – prosegue il percorso argomentativo delle Sezioni unite - le Camere e gli altri organi costituzionali devono senz’altro essere garantiti nella loro indipendenza, affinché siano

in *Foro it.*, 1986, 4, pp. 1139-40; N. OCCHIOCUPO, voce “*Autodichia*”, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, IV vol., Roma 1988; F. G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 1988, pp. 491-504; M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l’autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, II, pp. 32-63; P. DI MUCCIO, *L’autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, in *Dir. e società*, 1990, 1, pp. 133-140; S. GATTAMELATA, *Quali limiti per il sindacato di giurisdizione domestica?*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 1991, 1, pp. 778-790; A. PLACANICA, *Autodichia delle Assemblee parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, III, pp. 189-194; M. C. GRISOLIA, *L’autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale – Atti del convegno di Imperia del 12 e 13 maggio 1995*, a c. di P. Costanzo, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 87-100; R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L’esperienza delle Assemblee parlamentari*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1997, pp. 399-430; F. GARELLA, *L’autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, a c. di C. D’Orta e F. Garella, Bari, Laterza, 1997, p. 7 ss., part. pp. 68-73; R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d’impiego del personale*, *ibidem*, pp. 303-330; S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quaderni cost.*, 1998, pp. 5-26; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1999.3, pp. 190-193; F. S. CANTELLA, *L’inarrestabile estensione del “foro domestico” della Camera (osservazione a Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati 17 novembre 1999, n. 1/99/CG)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 2, pp. 1153-1172; C. CHIOLA, *Appunti di un garantista sull’autodichia delle Camere*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti-Annuario 2000*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 195-205; A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati. 11*, Roma, Camera dei deputati, 2001, I, pp. 373-412; 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, I, pp. 471 ss.; G. RIVOSECCI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 113-118; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2003.4, pp. 345-349; F. BASILICA, *Il punto delle Sezioni unite sulla c.d. giurisdizione domestica del Senato*, in *Giust. civ.*, 2003, 11, pp. 2043 ss.; C. CHIMENTI, *Principi e regole delle assemblee politiche*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 83; G. A. FERRO, *L’autodichia delle Camere ed i principi costituzionali e sovranazionali in tema di tutela giurisdizionale*, in *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 224-233; F. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il Parlamento, l’autodichia e l’irragionevole durata del processo*, in *Giust. civ.*, 2005, 3, pp. 681-83; A. C. SORRENTINO, *L’autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. di merito*, 2008, 2, pp. 544 ss.; D. SCICOLONE, *L’autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell’Uomo. Stato attuale e ipotesi evolutiva degli organi di giurisdizione domestica della Corte costituzionale*, in *Rivista amm.*, 2010, 3-4, pp. 115-163 (specie in riferimento all’autodichia della Corte costituzionale). Mi permetto di rinviare anche a G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali di autodichia della Camera dei Deputati*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, 2011, 5, pp. 245-275.

“liberi da vincoli esterni suscettibili di condizionarne l'azione”, è tuttavia “cosa del tutto diversa” affermare a tal fine che “l'autodichia sui propri dipendenti sia una prerogativa necessaria (...). Una cosa è l'esercizio delle funzioni legislative o politiche delle Camere”, insistono le Sezioni, “altra cosa gli atti con cui le Camere provvedono alla propria organizzazione” (ivi). Inoltre, notano esse incidentalmente, l'autodichia del Senato non sarebbe prevista se non da un Regolamento minore (punto 4 in diritto).

L'assunto introduce ai contenuti dell'ordinanza riferiti al merito dell'invocata illegittimità costituzionale. La qualità di dipendente del Senato apparirebbe “non significativa” ai fini dell'esclusione dalla tutela giurisdizionale esterna; ne conseguirebbe la violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione (punti 4 e 5 in diritto), nonché del secondo comma dell'articolo 102, che stabilisce il divieto di istituire giudici speciali (punto 6 in diritto). La preclusione di accedere agli organi giurisdizionali esterni – proseguono le Sezioni unite – menomerebbe inoltre la tutela dei diritti e degli interessi legittimi, accordata dall'articolo 113 della Costituzione nei confronti degli atti delle pubbliche amministrazioni (punti 7 e 8 in diritto). Un ulteriore profilo problematico è individuato nella circostanza che le decisioni degli organi d'autodichia del Senato debbono essere ratificate con il visto del Presidente del Senato², pur potendo riguardare ricorsi concernenti provvedimenti del Presidente stesso (punto 7 in diritto). Il percorso argomentativo è infine completato dal riferimento ad alcune proposte di legge intese a sopprimere l'autodichia delle Camere³ (ivi).

Tra le motivazioni dell'ordinanza assume particolare rilievo l'asserita violazione dell'articolo 111 della Costituzione in riferimento al principio del giusto processo introdotto dalla riforma costituzionale del 1999. Tale principio sarebbe menomato – notano ancora le Sezioni unite - dalla circostanza che, come “evidentemente” avviene nell'autodichia, il contraddittorio si svolgerebbe innanzi a un giudice non terzo. L'assunto è posto in relazione ai contenuti della nota sentenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo 8-28 aprile 2009, n. 14: come meglio si dirà, essa si pronunciò sull'autodichia della Camera dei deputati censurando i criteri di composizione del giudice d'appello, ma non ravvisando ragioni di contrasto del sistema, nel suo insieme, con i principi stabiliti dalla Convenzione europea. Invece, nella lettura delle Sezioni unite (che al riguardo citano, benché genericamente, anche i commenti dottrinari sulla

² Si veda l'articolo 74, comma 7, del Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica: “La decisione (...) è motivata ed è resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato. A tal fine, essa è trasmessa al Segretario generale perché promuova il decreto suddetto”.

³ Il testo dell'ordinanza non le cita specificamente. Nel senso indicato sono stati presentati, al Senato, il disegno di legge nn. AS 1560 (28 aprile 2009, d'iniziativa Maritati e Leddi) e alla Camera la proposta di legge n. AC 5472 (25 settembre 2012, d'iniziativa Bernardini, Beltrandi, Farina Coscioni, Mecacci, M. Turco e Zamparutti).

decisione Corte EDU4), la sentenza n. 14/2009 della Corte di Strasburgo apparirebbe ascrivibile al novero di quelle decisioni che deporrebbero per l'illegittimità *tout court* dell'autodichia.

2. La precedente giurisprudenza in materia di autodichia

Come detto, le odierne valutazioni delle Sezioni unite si pongono in rapporto di discontinuità con la precedente giurisprudenza della Cassazione, che, nell'ultimo quarto di secolo e sino alla decisione in commento, si era astenuta dal provocare interventi della Corte costituzionale sull'autodichia, come pure dal rivendicare altrimenti l'esercizio delle funzioni giurisdizionali svolte in sede d'autodichia dalle Camere. Ripercorrere tale giurisprudenza, seppure in sintesi e senza pretesa di completezza, consente di individuarne i considerevoli profili d'evoluzione sistematica, che si sono succeduti pur nella costanza dell'esito dei vari provvedimenti, e lascia intravedere in controtelaio il progressivo affinarsi dei criteri di funzionamento degli stessi organi giurisdizionali interni alle Camere.

2.1. La sentenza costituzionale n. 154/1985 e le ordinanze di rimessione

Come già accennato, la costante giurisprudenza in materia di autodichia si è consolidata sui criteri e principi desumibili dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985. Nella prospettazione delle relative ordinanze di rimessione⁶, i regolamenti parlamentari venivano considerati assimilabili agli atti aventi forza di legge, e pertanto esposti al sindacato di legittimità costituzionale. L'indipendenza di ciascun organo costituzionale – argomentavano i giudici remittenti - non potrebbe infatti spingersi sino agli atti “*non rientranti concettualmente e sostanzialmente nella funzione primaria*” dell'organo stesso: né il potere di auto-organizzazione dell'organo potrebbe estendersi alle funzioni accessorie.

4 Per essi si veda la successiva nota n. 14.

5 Tra le pronunce anteriori merita un cenno la sentenza della Consulta 20 giugno 1964, n. 66, relativa ad un conflitto d'attribuzioni tra lo Stato e la Regione siciliana, sul quesito se spettasse allo Stato la giurisdizione sugli atti dell'Assemblea regionale in materia di rapporto d'impiego dei suoi dipendenti. Nel negare l'autodichia che sino a quel momento era stata prerogativa dell'ARS, la Corte costituzionale rilevò la differenza tra l'Assemblea e le Camere del parlamento nazionale, queste ultime destinatarie di “*forme di indipendenza e prerogative ben più ampie*”. Più prossima alla decisione n. 154 del 1985, si segnala la sentenza costituzionale n. 78 del 1984, la quale aveva statuito che il Parlamento, “*espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una peculiarità e dimensione che ne impedisce la sindacabilità*”. Per una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di regolamenti parlamentari e *interna corporis* (al di fuori della materia dell'autodichia) si veda, per tutti, R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 154-155.

6 Corte di cassazione, ordinanze 31 marzo 1977, n. 408 (in sede di regolamento preventivo di giurisdizione); 10 luglio 1980, nn. 315 e 316.

L'autodichia non integrerebbe quindi *“un attributo compreso nella posizione propria dell'organo costituzionale o da tale posizione immediatamente e necessariamente implicata, ma solo un privilegio soggettivo”*, problematico in riferimento agli articoli 24 e 113 della Costituzione, nonché agli articoli 101, secondo comma (assoggettabilità dei giudici alla sola legge), e 108, secondo comma (indipendenza dei giudici), intesi come svolgimento delle prime due disposizioni costituzionali.

Come si può notare, l'ammissibilità del quesito posto alla Corte costituzionale era motivata sostenendo che i regolamenti parlamentari sarebbero assimilabili alla legge, e sviluppando poi tale asserzione con considerazioni concernenti, più che la natura formale dei regolamenti stessi, la natura sostanziale delle funzioni parlamentari (distinguendo le funzioni “primarie” da quelle “accessorie”). Quest'ultime considerazioni, pur riferite all'ammissibilità della questione, risultano dunque assai vicine al “merito” delle censure d'illegittimità poi formulate. Tale impostazione sembra non solo caratterizzare oggi l'impianto argomentativo dell'ordinanza in commento (sunteggiata al precedente § 1), ma in qualche modo aver orientato anche l'evoluzione successiva del tema, che a sua volta mostra l'approfondimento della distinzione tra funzioni parlamentari primarie e funzioni accessorie (o, se si preferisce, tra funzioni “istituzionali” e funzioni “strumentali” alla tutela delle funzioni istituzionali, secondo la terminologia successivamente invalsa). Il punto d'arrivo normativo di questo processo sembra situarsi nell'enunciazione dei *“compiti strumentali”* all'esercizio delle funzioni parlamentari (riservati alla relativa Amministrazione), distinti dalle *“attività non direttamente strumentali alle funzioni parlamentari”* (che possono essere affidate anche a soggetti estranei alla relativa Camera), di cui all'articolo 12 del regolamento della Camera dei deputati, nel testo riformulato nel 1998.

All'epoca di quelle ordinanze, tuttavia, questa evoluzione non apparve sufficientemente compiuta, e la Corte costituzionale disattese le prospettazioni dei giudici remittenti facendo piuttosto riferimento alla logica complessiva del sistema, intesa quale ragione d'insindacabilità dei regolamenti parlamentari. Questa interpretazione dell'articolo 134 della Costituzione, nel senso di non comprendere i regolamenti parlamentari tra le disposizioni costituzionalmente sindacabili, poggia non tanto sul suo tenore testuale, quanto sulla scelta del costituente di collocare *“il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento”*. I presidi posti all'autonomia e all'indipendenza del Parlamento, *“espressione immediata della sovranità popolare”*, concorrono a determinare quella *“indipendenza guarentigata nei confronti di qualsiasi altro potere”*, nella quale le singole garanzie sono da considerarsi *“nel loro insieme”*, condividendo esse un'univocità che

mira ad assicurare “*la piena indipendenza degli organi*”. Significativamente, in tale argomentare la Corte menziona espressamente, tra le prerogative delle Camere, l’immunità dei parlamentari di cui all’articolo 68 della Costituzione e l’immunità della sede prevista solo da fonti regolamentari: in ciò accomunando la garanzia esplicitata nel testo costituzionale a quella che non trova riferimenti testuali nella Carta.

Sin qui, la stringata motivazione della Corte. Con essa la Consulta sembra aver voluto aprire la strada a un criterio interpretativo del dettato costituzionale che imponesse di ricercare, nella valutazione di ciascuna prerogativa parlamentare (e quindi non solo dell’autodichia), non tanto la sua conformità formale rispetto a singole disposizioni della Carta, quanto piuttosto il suo essere funzionale allo scopo di tutelare i compiti istituzionali del Parlamento. Un Parlamento che, per caratteristica intrinseca alla nostra forma di governo, beneficia fisiologicamente di un’autonomia e un’indipendenza più intense di quelle riconosciute agli altri organi dello Stato. In tale logica, la funzionalità di ciascuna prerogativa sembra doversi valutare tenendo conto, più che di risultanze formali e concettuali, della sua effettiva idoneità a conseguire lo scopo cui essa è finalizzata, anche a fronte delle posizioni (anch’esse, ovviamente, di rilievo costituzionale) che nella realizzazione di tale scopo essa comprime.

Ad avviso di chi scrive la relativa valutazione non sembra quindi poter prescindere dagli elementi “di fatto” (nel senso delle circostanze concrete della fattispecie apprezzate alla luce della normativa applicabile) e diviene pertanto inscindibile dal contesto storico-funzionale nel quale è effettuata. Ciò è del resto dimostrato dall’osservazione che proprio la prerogativa dell’autodichia parlamentare, oggi non riscontrabile formalmente negli altri Parlamenti di sistemi istituzionali di democrazia classica (molti dei quali tuttavia mantengono presidi di indipendenza sostanziale, quali gli arbitrati obbligatori), era sino a non molti decenni orsono caratteristica comune alla maggior parte di essi⁷.

2.2. La successiva giurisprudenza della Corte di cassazione

La sentenza costituzionale n. 154 del 1985 non poteva non orientare la soluzione delle controversie che insorsero in epoca successiva, specie per quanto riguarda le sollecitazioni delle parti affinché il giudice *a quo* (quasi sempre, le Sezioni unite della Corte di cassazione in sede di regolamento di giurisdizione) investisse nuovamente la Corte costituzionale del quesito concernente la legittimità dei regolamenti parlamentari. Nei successivi casi di contestazione della potestà di autodichia delle Camere, e sino all’ordinanza n. 10400 del

⁷ Ad esempio, l’Assemblea nazionale francese, sino al 1958-1983, ed il Parlamento belga, sino al 1999.

2013, che si commenta, tali sollecitazioni furono definite, sia pure con le molteplici argomentazioni che si riassumeranno, nel senso della loro inammissibilità.

Le pronunce “capofila” di questo orientamento, redatte in ampio ed esplicito riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985, si rinvencono nelle sentenze “gemelle” delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione 10 aprile 1986, n. 2546, e 23 aprile 1986, n. 2861. Quest’ultima⁸ si sofferma sulla tesi di parte ricorrente (che rigetta) dell’ipotetica potestà di disapplicazione della normativa interna al Parlamento da parte del giudice ordinario, negando poi che l’articolo 12 del Regolamento della Camera e l’articolo 12 del Regolamento del Senato possano essere intesi nel senso di legittimare l’adozione di rimedi amministrativi interni non preclusivi della tutela giurisdizionale esterna. Ad avviso delle Sezioni, infatti, le disposizioni regolamentari citate sono intese “*a escludere il sindacato di altro potere in materia strumentale inerente all’organizzazione e al funzionamento della camera*”. Pertanto esse attribuiscono alle rispettive Assemblee legislative “*quella autodichia che, autonomamente desumibile da esse, anche alla luce delle corrispondenti norme regolamentari previgenti, può essere altresì desunta, per costante tradizione interpretativa, dal sistema legislativo in tema di tutela giurisdizionale, come limitazione posta alla portata generale delle singole disposizioni – nel senso dell’esclusione di qualsiasi giudice o dell’introduzione di un giudice speciale – a garanzia della camera*”.

Il sistema porrebbe quindi, ad avviso delle Sezioni unite (che qui sviluppano un tema già allora non inedito), l’alternativa tra la possibilità astratta di escludere “qualsiasi” giudice dalle controversie concernenti l’attività interna delle Camere, e quella di considerare l’autodichia come l’introduzione di un giudice speciale. Delle due possibilità, le Sezioni prescelgono la seconda, in quanto suscettibile di “*offendere meno gravemente (e cioè, eventualmente, soltanto sotto i profili della indipendenza, terzietà e imparzialità, nonché della difesa e del contraddittorio) i precetti costituzionali contenuti negli articoli 24 e 113 della Costituzione*”. Le citate disposizioni regolamentari contemplerebbero quindi “*una giurisdizione speciale dell’organo costituzionale*”: con la conseguenza che i rimedi interni avrebbero sicuramente natura giurisdizionale, non già amministrativa, e che il difetto di giurisdizione che le Sezioni unite pervennero a pronunciare si configurerebbe non come carenza assoluta di giurisdizione, bensì come difetto di giurisdizione “*dei giudici comuni, ordinario e amministrativo*”.

Le decisioni nn. 2546 e 2861 del 1986 appena riassunte conformarono a loro volta la casistica successiva. La natura di “atto di normazione primaria” del regolamento del Senato, come tale

⁸ Ne si vedano significativi stralci in *Foro it.*, 1986, I, col. 1828-1830.

sottratto al sindacato di legittimità costituzionale, e la declaratoria della riserva, in favore di quella Camera, delle controversie inerenti al rapporto di lavoro del personale, furono riaffermate dalla sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione 18 novembre 1988, n. 6241. Pochi anni dopo le stesse Sezioni, con più articolata decisione riferita alla Camera dei deputati (sentenza 18 febbraio 1992, n. 1993), confermarono la loro precedente giurisprudenza precisando che l'autodichia poteva concernere non solo i dipendenti della Camera, espressamente menzionati nella relativa disposizione del regolamento "maggiore", ma anche gli aspiranti al relativo impiego, in rapporto a una censura riferita ai contenuti di un bando di concorso disposto da quella Amministrazione. Secondo la Cassazione, la *ratio* della disposizione regolamentare (l'articolo 12 del regolamento della Camera) era infatti da porre in relazione non tanto a un determinato novero di soggetti, quanto all'intento di "sottrarre al sindacato del giudice delle leggi la norma (...) [del] Parlamento, quale organo centrale nell'assetto costituzionale dello Stato", al fine di preservarlo da "ogni ingerenza di altri poteri o organi pubblici". In tale prospettiva, l'estensione dell'autodichia agli interessati al concorso discenderebbe, anch'essa, da un'interpretazione teleologica della norma riportata nel regolamento "maggiore", e non dalla conforme previsione - questa, del tutto esplicita - contenuta nel Regolamento ("minore") per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, approvato non dall'Assemblea della Camera con la maggioranza prevista dall'articolo 64 della Costituzione, bensì dall'Ufficio di Presidenza: nell'esercizio, tuttavia, della potestà ad esso attribuita dal regolamento "maggiore".

Nel medesimo solco giurisprudenziale si inserì la successiva, più argomentata sentenza delle Sezioni unite civili 27 maggio 1999, n. 317, che specificamente riferì l'inammissibilità del ricorso *ex* articolo 111 della Costituzione al rischio di interferenza nelle prerogative parlamentari da parte di altri organi dello Stato. La sentenza ribadì inoltre la derivazione della prerogativa dalle disposizioni del regolamento "maggiore" della Camera, anziché da quelle dello specifico regolamento di tutela: quest'ultimo, si ritenne, poteva essere esposto a un vaglio di legittimità "ordinaria" in dipendenza dalla ritenuta sua natura amministrativa. La stessa decisione esaminava peraltro il tema specifico della terzietà del giudice interno, esprimendo perplessità sulla circostanza che in sede d'appello concorressero a comporre il collegio giudicante anche il Presidente della Camera ed alcuni membri dell'Ufficio di Presidenza, in tal modo determinando una "*commistione tra il giudice e la parte*".

Infine, le sentenze delle Sezioni unite n. 11019 del 18 marzo-10 giugno 2004 (riferita alla Camera dei deputati) e n. 14085 del 1°-27 luglio 2004 (riferita al Senato) hanno confermato l'orientamento consolidatosi dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 85. Tra le

varie e articolate motivazioni, la sentenza n. 110199 ribadiva che l'articolo 12 del Regolamento della Camera, sul quale poggia il fondamento regolamentare della giurisdizione interna all'organo, non è “*suscettibile di disapplicazione da parte del giudice ordinario*”, in quanto “*atto di normazione primaria*” che “*si sottrae altresì al sindacato di legittimità costituzionale*”. Gli atti di esercizio della prerogativa dell'autodichia, proseguono le Sezioni, si configurano quindi “*non tanto sub specie di privilegi connessi al rispetto, al prestigio ed al decoro dei titolari delle rispettive potestà, quanto (...) strumentali all'autonomo esercizio delle funzioni [parlamentari]*”. L'esercizio di tali funzioni non deve essere “*in modo alcuno condizionato da interventi di altri poteri, i quali potrebbero indebolire quell'indipendenza che costituisce condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione [delle Camere]*”. Palesemente, ad avviso delle Sezioni, “*il carattere domestico del procedimento ne assicura, almeno nella logica dell'incensurabile provvedimento istitutivo, la rispondenza alla ricordata funzione di garanzia dell'indipendenza del Parlamento*”.

Le due decisioni del 2004 definivano inoltre le censure di legittimità costituzionale riferite alla sopravvenuta riformulazione dell'articolo 111 della Costituzione, che introduce il principio detto del “giusto processo”. La sentenza n. 11019 riteneva che anche il nuovo testo “*non scalfisca affatto le garanzie di indipendenza del Parlamento, mantenendo pur sempre alcune aree di esenzione o di delimitazione del sindacato di legittimità proprio della Cassazione*”: ciò, avendo chiarito che la riforma non estromette dall'area della giurisdizione l'autodichia, la quale “*conserva la sua radice legittimante nella sovranità parlamentare, ex art. 64 della Costituzione*”. La sentenza n. 14085 esaminava il profilo specifico della tutela del principio della durata ragionevole del processo, concludendo che tale principio (ed il correlativo diritto all'equa riparazione di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89) trovava ingresso anche in sede di autodichia, ed attribuendo quindi la potestà di pronunciarsi sulle relative richieste agli organi giurisdizionali interni della relativa Camera¹⁰.

2.3. Le conseguenze sui regolamenti parlamentari

Nel frattempo le Camere avevano proceduto a “implementare” le caratteristiche e le modalità dei sistemi interni di autodichia, con un'evoluzione regolamentare che in poco più di vent'anni condusse gradualmente, da un assetto sostanzialmente amministrativo-gerarchico dei relativi rimedi, alla realizzazione di istituti improntati pressoché integralmente al modello

⁹ La controversia trattata era la medesima che proseguì poi con il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo definito con la decisione n. 14/2009, più volte citata.

¹⁰ Per una fattispecie d'applicazione della legge n. 89/2001 si veda, alla Camera, Collegio d'appello, decreto collegiale 8 novembre 2010, n. 1.

giurisdizionale, e comunque dichiaratamente tali. Le riforme furono attuate mediante specifici regolamenti interni approvati dai rispettivi Uffici di Presidenza¹¹.

Il caposaldo cronologico di tale evoluzione regolamentare si rinviene nella predisposizione di un “rito” organico (alla Camera, dal 1988), dichiaratamente “giurisdizionale”, modellato sul processo innanzi al TAR e affidato a soggetti dotati di specifica qualificazione giuridico-professionale (devono essere magistrati, o avvocati, o professori universitari in materie giuridiche, o avvocati dello Stato). Le più rilevanti tappe successive si rinvennero nell’istituzione di un organo specifico per l’appello (alla Camera dal 1993, dal 2009 reso del tutto indipendente dall’Ufficio di Presidenza¹²), e nell’estensione della giurisdizione interna (alla Camera dal 1999, al Senato dal 2005) anche agli atti amministrativi non concernenti i dipendenti (e, per conseguenza, alla controversie riferite ai contratti ad evidenza pubblica e allo *status* degli ex-parlamentari).

Alla Camera, questa evoluzione comportò anche la reiterata modifica dell’articolo 12 del regolamento “maggiore”, già in origine differente da quello del Senato, poiché affiancava la disposizione relativa ai regolamenti interni con altra che esplicitava la potestà dell’Ufficio di Presidenza di decidere in via definitiva i ricorsi. Il testo oggi vigente alla Camera mantiene per l’Ufficio di Presidenza la sola potestà di emanare regolamenti (anche di rito): quanto all’autodichia esso formalizza i principi dell’esclusività della giurisdizione interna, della sua riserva ai deputati in carica, del doppio grado di giudizio, nonché dell’incompatibilità dell’ufficio di giudice con quello di componente dell’Ufficio di Presidenza.

2.4. La giurisprudenza più recente: l’interazione tra la Corte EDU (sent. n. 14/2009) e la Corte di Cassazione (ord. n. 6529/2010)

Muovendo dai presupposti giurisprudenziali e normativi sinora riassunti, la giurisprudenza più recente ha fatto registrare due significative pronunce, nelle quali le Sezioni unite della

¹¹ Alla Camera sono attualmente vigenti il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, approvato dall’Ufficio di Presidenza il 28 aprile 1988, reso esecutivo con decreto del Presidente della Camera n. 420 del 16 maggio successivo e in seguito più volte modificato (da ultimo il 19 ottobre 2009), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 243 del 19 ottobre 2009; il Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera non concernenti i dipendenti, approvato dall’Ufficio di Presidenza il 22 giugno 1999 e reso esecutivo con decreto del Presidente della Camera n. 1099 del 22 giugno successivo, anch’esso modificato sino al 19 ottobre 2009 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 243 del 19 ottobre 2009. Al Senato si applicano i titoli II e III (articoli da 72 a 89) del Testo unico delle norme regolamentari dell’amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, come integrati sino al 2006.

¹² Sulle modifiche del 2009 si veda R. BRANDOLIN, *Le recenti modifiche al regolamento della Camera dei deputati in tema di autodichia (artt. 12, 153-ter e 154)*, in “LexItalia.it”, n. 7-8/2009. Mi permetto di rinviare anche a G. MALINCONICO, *I codici di procedura dell’autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell’uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei deputati*, in *Federalismi*, n. 22/2009.

Corte di cassazione interagiscono con la Corte europea dei diritti dell'Uomo sul tema dell'autodichia.

La decisione della Corte EDU13 (riferita all'autodichia della Camera dei deputati), cui ampiamente si riferisce l'ordinanza in commento, si pronuncia sull'asserita violazione, da parte della giurisdizione interna della Camera, della garanzia, prevista dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, che ogni persona veda esaminate le controversie che lo riguardano equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole, da un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge¹⁴. I ricorrenti assumevano che gli organi d'autodichia della Camera, cui si erano precedentemente rivolti con esito per loro sfavorevole, non avessero natura giurisdizionale, che il sistema precludesse l'accesso a un (vero) giudice, che gli organi fossero istituiti in base a disposizioni affette da varie anomalie (perlopiù riferite al sistema delle fonti e al regime di pubblicità), e che in particolare essi fossero carenti di terzietà, relativamente alla composizione del giudice d'appello.

Quest'ultima prospettazione è stata accolta dal giudice di Strasburgo, il quale ha stigmatizzato *“le fait que la Section, organe d'appel statuant à titre définitif, est entièrement composée de membres du Bureau, c'est-à-dire de l'organe de la Chambre [des députés] compétent pour régler les principales questions administratives (...)”*, ritenendo che *“est capital que les cours et tribunaux soient indépendant et impartiaux et qu'ils inspirent confiance aux justiciables”* (cpv 104-105). Ne è conseguita la condanna dell'Italia al pagamento di un'equa soddisfazione in favore dei ricorrenti. Il giudice ha peraltro anche precisato che *“La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation de l'article 6 §1 de la Convention et le dommage matériel”* (cpv 111), dal momento che *“la question de l'impartialité subjective n'est pas en jeu en l'espèce, les requérants n'ayant pas allégué l'existence de préjugés ou de partis pris à l'égard de leurs situations personnelles”* (cpv 101-102).

13 Corte europea dei diritti dell'Uomo, seconda sezione, decisione (*arrêt*) n. 14 dell'8-28 aprile 2009 (*affaire Savino et autres vs. Italie, requêtes nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04*), definitiva il 28 luglio successivo perché non impugnata alla *Grande Chambre*. La si veda anche in www.echr.coe.int.

14 Su di essa si veda (in senso alquanto critico) N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati*, ora in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, 2, pp. 397-441. Si vedano altresì G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 4; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, pp. 1051 ss; D. SCICOLONE, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo. Stato attuale e ipotesi evolutive degli organi di giustizia domestica della Corte costituzionale*, in *Rivista amministrativa*, 2010, 3-4, pp. 115-163; S. M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010; L. PESOLE, *A proposito della sentenza Corte EDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*, in *Federalismi*, n. 8/2010; F. G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1, pp. 25-42. Mi permetto anche di rinviare a G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'Uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *Federalismi*, n. 9/2009.

La decisione ha però disatteso tutte le altre censure, che come si è visto erano riferite all'essenza stessa dell'autodichia degli organi costituzionali nazionali. La Corte europea ha infatti ritenuto che la Convenzione non risulti di per sé preclusiva di forme di giurisdizione interna ai singoli organi statali, né che obblighi “*les Etats et leurs institutions à se conformer à un ordre judiciaire donné*” (cpv 90-91), pur richiedendo che esse rispondano ad alcuni requisiti. Tali requisiti consistono a loro volta, in sintesi, nell'esigenza che le forme di giurisdizione abbiano un fondamento normativo-legislativo (“*exigence de base légale*”), siano effettivamente e concretamente accessibili sulla base di disposizioni normative predeterminate, e risultino indipendenti e imparziali. Quanto a quest'ultimi presupposti, rileva anche la circostanza che l'imparzialità dei relativi organi si mostri con evidenza, e che gli organi raccolgano la fiducia delle parti (“*inspirent confiance aux justiciables*”: cpv, rispettivamente, 99, 98, 101, 105, 106).

Il giudice di Strasburgo, dunque, ha sostanzialmente confermato la legittimazione dell'autodichia della Camera, almeno in base al parametro offerto dalle garanzie della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

Quanto all'ordinanza 17 marzo 2010, n. 6529, delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione¹⁵, essa si riferisce all'autodichia della Presidenza della Repubblica, e sostanzialmente ne riconosce la legittimità, in ciò scostandosi dalla precedente giurisprudenza delle stesse Sezioni unite¹⁶.

Tale ordinanza presenta un duplice profilo d'interesse.

Il primo consiste nella circostanza che la legittimazione dell'autodichia della Presidenza della Repubblica è motivata dalla considerazione dei mutamenti della normativa interna della Presidenza stessa, e dalla loro valutazione positiva ai fini della sussistenza di alcune garanzie per le parti. Inserendosi nell'impianto delle decisioni precedenti, il percorso argomentativo dell'ordinanza n. 6529/2010 muove dal “*rilievo centrale*” che deve essere riconosciuto alla tutela giurisdizionale quale cardine dell'ordinamento, e dalla necessità che le limitazioni a tale tutela siano “*espressamente previste ed adeguatamente giustificate*”, specie nella vigenza di una Costituzione scritta.

¹⁵ Su di essa si veda S. M. CICONETTI, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica (commento a Cass. Sez. un. 17 marzo 2010, n. 6592)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 7; P. CARLUCCIO, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 1, pp. 54-65. Mi permetto inoltre di rinviare a G. MALINCONICO, *Sull'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Federalismi*, n. 7/2010.

¹⁶ La sentenza n. 12618 del 1998, come la più remota decisione n. 3422 del 1988, sostanzialmente escludevano l'autodichia della Presidenza.

Ma nell'ordinamento italiano si rinverrebbero anche alcune eccezioni “*indiscutibili*” al principio dell'indefettibilità della tutela giurisdizionale innanzi ai giudici comuni, distinte tra quelle che trovano fondamento diretto nella Costituzione e quelle che vi trovano fondamento solo indiretto. Il fondamento di quest'ultime si basa sulla collocazione ordinamentale dei regolamenti dei relativi organi costituzionali, che consente di sottrarre al sindacato giurisdizionale “comune” le decisioni da essi assunte in sede d'autodichia, purché sulla base dei regolamenti emanati dagli organi stessi.

Di questi regolamenti, quindi, le Sezioni unite colgono interamente, anche nella vigenza di una Costituzione scritta, il ruolo e il valore di fonti del diritto pubblico. Non per questo, però – ritiene l'ordinanza n. 6529 del 2010 – la legittimazione delle potestà giurisdizionali degli organi sovrani può discendere, quasi come per automatismo, dalla mera rivendicazione delle relative funzioni, sia pure rivestita della forma di un regolamento interno. La natura solo indiretta del fondamento costituzionale delle relative potestà giurisdizionali interne comporta infatti che le Sezioni, malgrado l'insindacabilità degli *interna corporis* degli organi costituzionali, possano estendere la loro cognizione alla verifica del fondamento costituzionale dell'esercizio di una forma di giurisdizione, quale quella svolta in sede di autodichia, che inevitabilmente “*decurta*” la potestà decisoria della giurisdizione comune. Pertanto, prosegue l'ordinanza, se per un verso “*non ripugna alla coerenza del disegno costituzionale che organi fondamentali godano di una speciale riserva di autonomia*”, per altro verso quella stessa coerenza sarebbe “*infranta*” da una disciplina della funzione giurisdizionale interna che indebolisse la tutela dei dipendenti degli stessi organi e la rendesse “*inidonea*”, specie in riferimento agli articoli 2, primo comma, e 3 della Costituzione.

Per tale ragione – è la logica conclusione del ragionamento – le Sezioni Unite devono valutare se l'esercizio della giurisdizione interna da parte della Presidenza della Repubblica risulti “*bensì peculiare ma non estrane[o] alle linee che la Costituzione detta per la tutela dei diritti*”. In altri termini, sembra lascino intendere le Sezioni Unite nell'ordinanza n. 6529 del 2010, l'autodichia si configurerebbe legittima a condizione di garantire ai ricorrenti la medesima tutela loro assicurata dalla giurisdizione comune. In tal modo considerandosi legittimate, le Sezioni Unite hanno proceduto senz'altro a detta valutazione.

Per compiere tale valutazione – e in ciò consiste il secondo profilo d'interesse dell'ordinanza - le Sezioni unite hanno assunto senz'altro quali parametri di giudizio i principi mutuati dalla citata decisione del giudice di Strasburgo n. 14 del 2009: in particolare, l'istituzione con norma regolamentare di collegi giudicanti di durata prefissata, i cui componenti sono individuati in base a criteri di professionalità (il che soddisfa l'esigenza della precostituzione

del giudice e della sua capacità tecnica). L'intento delle Sezioni Unite risulta dunque quello di stabilire se tali principi risultino effettivamente tutelati nella normativa interna dell'organo (nella specie, la Presidenza della Repubblica) che disciplina la propria autodichia. La valutazione è nell'insieme largamente positiva: e se non tutti gli elementi di fatto sui quali essa poggia sarebbero utilizzabili in riferimento all'autodichia delle Camere (non lo sarebbe, per esempio, la circostanza che i componenti dei collegi giudicanti risultano del tutto esterni all'organo costituzionale, essendo individuati dai Presidenti degli organi di provenienza), sarebbe applicabile anche all'autodichia di queste ultime la validità metodologica dell'impianto argomentativo in tal modo messo a punto.

Quel che però più conta, ad avviso di chi scrive, è che nella valutazione compiuta dalle Sezioni Unite torna alla superficie il parametro del sindacato di costituzionalità delle norme interne degli "organi fondamentali", proprio quello che si postula essere precluso all'Autorità giudiziaria ed alla Corte costituzionale. Benché l'ordinanza n. 6529 del 2010 non affronti questo tema *ex professo* (ed anzi, mostri di ritenere tuttora vigente l'insindacabilità dei relativi regolamenti), è questo il compito che le Sezioni Unite sono sembrate attribuirsi nella sostanza; ma, come detto, lo hanno rivestito della (nuova) legittimazione consistente nella derivazione internazionale dei relativi principi. Le Sezioni Unite si sono preoccupate infatti di chiarire immediatamente che i principi costituzionali sono integrati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nella lettura risultante dalla più volte citata decisione n. 14 del 2009 della Corte europea tali principi, "*di precostituzione, imparzialità ed indipendenza (...), trovano perfetta corrispondenza nei principi di cui agli articoli 25, 104, 107 e 108 della Costituzione*"; essi possono quindi beneficiare del procedimento d'ingresso nell'ordinamento nazionale, come individuato dalla Corte costituzionale nella sua nota giurisprudenza¹⁷.

In tal modo, la sentenza della Corte EDU n. 14 del 2009 e l'ordinanza delle Sezioni unite n. 6529 del 2010 "fanno sistema", confermando e integrando le prospettive ermeneutiche già contenute in germe nella sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985 e sviluppate dalla giurisprudenza intermedia.

¹⁷ Si tratta delle sentenze cosiddette "gemelle" 22 ottobre 2007, n. 348, e 24 ottobre 2007, n. 349, ampiamente commentate in dottrina.

3. Conclusioni

L'ordinanza n. 10400 del 2013 in commento non sembra cogliere tali prospettive ermeneutiche.

Come si è visto, essa cita e ricalca le ordinanze che rimisero alla Consulta le questioni di legittimità costituzionale poi definite con la sentenza n. 154 del 1985, al fine dichiarato di ottenerne la riconsiderazione delle conclusioni. L'unico riferimento alla giurisprudenza successiva è quello relativo alla decisione della Corte EDU n. 14 del 2009: quest'ultima è però citata (anche nella selezione delle frasi estrapolate) in termini tali da dare al lettore affrettato la sensazione che essa abbia censurato l'autodichia nel suo complesso, anziché limitarsi, come si è visto, a stigmatizzare il criterio di composizione del giudice d'appello, così come esso era conformato alla Camera (ma non al Senato) sino al 2009.

In questa logica, gli argomenti per allegare l'illegittimità dell'autodichia delle Camere (corroborati dall'ordinanza con due insoliti, benché generici, richiami alle opinioni della "dottrina") si limitano nella sostanza alle considerazioni relative all'ammissibilità della questione. Ad esse si aggiunge l'enunciazione sintetica del contrasto di tale prerogativa con i principi costituzionali di cui agli articoli 3, 24, 102, 111 e 113 della Costituzione, come già detto al § 1.

Malgrado la consistenza oggettiva di queste ultime censure, la semplicità del relativo impianto argomentativo preclude l'apprezzamento delle rilevanti acquisizioni logico-giuridiche che si sono viste discendere dalla successiva evoluzione giurisprudenziale: acquisizioni che oltretutto, per la loro valenza più metodologica che "di merito", non necessariamente deporrebbero per il mantenimento dello *status quo* in materia di autodichia (che così palesemente le Sezioni unite sembrano oggi voler rovesciare). In tal modo, pur tenendo conto delle esigenze di concisione tipiche del modello provvedimento dell'ordinanza, la disputa in oggetto permane costretta nelle strettoie della valutazione formale di ammissibilità del quesito, legata alla natura giuridica dei regolamenti parlamentari (i quali, quand'anche si considerassero assimilabili alle leggi in senso sostanziale, ai fini del loro sindacato *ex* articolo 134 della Costituzione, resterebbero pur sempre atti approvati con un procedimento diverso da quello previsto dagli articoli 70 e seguenti della Carta per la funzione legislativa).

Come si è visto, invece, l'interazione tra la decisione Corte EDU n. 14 del 2009 e l'ordinanza delle Sezioni unite n. 6529 del 2010 consentirebbe l'elaborazione di un sistema di parametri non arbitrari per una decisione, di carattere sostanziale, che contemperasse la tutela dell'indipendenza del Parlamento (indipendenza speciale in una forma di governo, quale è

quella italiana, che permane spiccatamente parlamentare) con la tutela della funzione giurisdizionale, nel duplice versante del diritto individuale alla tutela giurisdizionale e della potestà della magistratura di *ius dicere*. Esigenze, entrambe, di primario rilievo costituzionale, e quindi, per loro intrinseca natura, oggetto di potenziale conflitto.

Il relativo contemperamento si condurrebbe anzitutto sulla disamina delle previsioni regolamentari interne in materia di autodichia, che come detto hanno registrato una significativa evoluzione nell'ultimo quarto di secolo. Tale disamina sarebbe finalizzata per un verso ad accertare la sussistenza, all'interno di ciascun sistema di autodichia, di garanzie analoghe a quelle assicurate dalla giurisdizione esterna, anche alla luce dei principi sovranazionali; e, per altro verso, ad accertare la permanenza di ragioni oggettive che richiedano di proteggere l'indipendenza del Parlamento (anche) con lo strumento dell'autodichia. A quest'ultimo proposito, sarebbe significativa l'individuazione (in germe già insita nei regolamenti parlamentari) di quei settori dell'attività dell'organo (e, conseguentemente, dei relativi atti) che hanno, in ciascuna epoca storica, quell'importanza "strategica", ai fini dell'indipendenza dell'organo stesso, che ne giustifica la giurisdizione domestica. Un'ormai acquisita giurisprudenza della Corte costituzionale consentirebbe di compiere queste valutazioni alla luce del parametro della ragionevolezza, ovvero - se si preferisce - dell'apprezzamento di quanto buon uso faccia (o non faccia), ciascuno degli organi costituzionali, della prerogativa ad esso accordata.

La disamina della giurisprudenza pregressa, effettuata al precedente § 2, esime dal diffondersi ulteriormente sugli strumenti che, al riguardo, sarebbero a disposizione dell'interprete. Resta da osservare che tutti questi argomenti, pur non ultronei rispetto alla questione di legittimità costituzionale di cui consta il caso odierno, potrebbero astrattamente costituire l'oggetto di un conflitto d'attribuzioni "per menomazione", che sino a questo momento nessuno dei poteri dello Stato coinvolti nella disputa ha inteso sollevare.

In ogni caso, pare evidente che una soluzione non possa essere ricercata esclusivamente attraverso l'esegesi giuridica delle norme esplicite della Costituzione formale, ma richieda una valutazione storico-istituzionale alla luce dei parametri e dei principi desumibili anche da quella che, un tempo, era definita la Costituzione materiale. A cogliere la complessità di quest'ultima, e la sua intrinseca ricchezza, non risulta più sufficiente la "filosofia" delle ordinanze di rimessione di quella lontana sentenza costituzionale del 1985. "*Ci sono più cose in terra e in cielo, Orazio, che nella tua filosofia*¹⁸".

18 W. SHAKESPEARE, *Amleto*, Atto I, Scena V: "*There are more things in heaven and earth, Horatio, than are dreamt of in your philosophy (...)*".