

Osservatorio sulle fonti

L'AUTONOMIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI E I LIMITI ALLE LORO PREROGATIVE. UN TEMA RICORRENTE IN LENTA TRASFORMAZIONE*

di *Maria Cristina Grisolia***

SOMMARIO: 1. Una nuova ordinanza della Corte di Cassazione in risposta alla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014. Una occasione per tornare a parlare di autodichia delle Camere. – 2. La linea di demarcazione tracciata dalla Corte costituzionale tra autonomia regolamentare del Parlamento e legalità costituzionale. – 3. Il conflitto di attribuzioni come garanzia del rispetto di questo limite. La sua effettiva capacità di tutela di tutti i valori coinvolti. Spunti conclusivi.

The essay was inspired by the appeal about conflict of powers made to the Italian Constitutional Court by the Italian Court of Cassation following the recent judgement no. 120/2014 about “autodichia”.

The essay examines the indications stated in that judgement, assuming the probable outcomes about the problem of preserving “autodichia” in the Italian constitutional system.

* Questo scritto riproduce, con alcune modifiche, il saggio dedicato agli Scritti in onore di Gaetano Silvestri, di prossima pubblicazione.

** Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale generale nell'Università degli Studi di Firenze.

1. Una nuova ordinanza della Corte di cassazione in risposta alla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014. Una occasione per tornare a parlare di autodichia delle Camere.

Dopo anni di indiscussa tutela, l'autodichia delle Camere sembra oggi oggetto di chiari segni di insofferenza, che evidenziano una diffusa volontà contraria alla sua conservazione nel nostro sistema. Ed anzi, a ben vedere, proprio di recente, anche un giudice costituzionale, analizzando in un suo lavoro il tempo trascorso presso l'alto consesso, non ha lesinato dubbi e perplessità circa la conservazione di un istituto definito, senza mezzi termini, "relict del passato" e, in quanto fonte di un diritto speciale, non meritevole di essere mantenuto "in uno Stato ben ordinato"¹.

Giudizi pesanti, dunque, che stimolano nuove incertezze, che pongono sempre più l'argomento all'ordine del giorno.

Su tale problematica non sono mancati interventi anche sulla nostra Rivista². L'occasione di tornare sul tema ci è data dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione, con la quale il supremo collegio, accogliendo diligentemente l'invito appena fattole dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014, è tornata sul caso che aveva portato a quella decisione, trasformando la controversia da un giudizio in via incidentale, in un conflitto di attribuzioni³. E ciò ad immediata dimostrazione delle potenzialità offerte da quella pronuncia e delle sue indubbie novità, nonostante il rigetto della questione che era stata proposta al giudice costituzionale.⁴

¹ V. S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 243.

² V. C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2009; E. GRIGLIO, *Le Assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2015.

³ V. Corte di Cassazione, SS. UU., ordinanza 19 dicembre 2014, n. 26934. Su cui M. TEDDE, *Autodichia: è ora di una svolta? (Nota a Corte di Cass, SS. UU. civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, maggio 2015.

⁴ V. fra i molti, a commento di questa pronuncia v. A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *www.consultaonline.it*; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *www.federalismi.it*; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *www.forumcostituzionale.it*; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in *www.forumcostituzionale.it*; G. MALINCONICO, *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)*, in *www.federalismi.it*; R. LUGORÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere*, in *www.forumcostituzionale.it*; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *www.federalismi.it*; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *www.federalismi.it*; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della*

Osservatorio sulle fonti

Ripartiamo da tale sentenza e dai suoi contenuti, con i quali la Corte, pur con un giudizio di inammissibilità della questione sollevata dalle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione⁵, ha offerto più di un elemento per una nuova considerazione di tale istituto.

La questione riguardava, come è noto, un ricorso proposto da un dipendente del Senato avverso la decisione resa – in grado di appello – dal Consiglio di garanzia⁶ in un giudizio di ottemperanza relativo ad una causa di lavoro.

In tale circostanza il giudice di legittimità, adito ex art. 111 Cost., proponeva, come già accaduto in passato⁷, questione di legittimità costituzionale delle norme – e segnatamente dell’art. 12 del regolamento del Senato – che attribuiscono alle Assemblee parlamentari, in sede di autodichia, il potere di decidere in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati in materia di lavoro.

La sentenza della Corte è, come già detto, una sentenza di inammissibilità.

Il giudice costituzionale, infatti, confermando un antico indirizzo⁸, ha dichiarato la propria incompetenza a giudicare atti normativi, i regolamenti parlamentari, non rientranti, per la loro particolare natura, tra gli atti aventi forza di legge di cui all’art. 134 Cost.

“Nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione – ha affermato la Corte – il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall’art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire.” Da ciò – ha concluso il giudice costituzionale – l’impossibilità di includere il medesimo regolamento tra gli atti richiamati dall’art. 134 Cost. i quali si caratterizzano per essere in grado, al pari della legge, di “regolare ciò che rientra nella (sua) competenza” e non, invece, per la loro veste primaria di fonti direttamente disciplinate dalla Costituzione⁹.

E, tuttavia, nonostante questa conferma (che mantiene intatto l’indirizzo in tema di autonomia regolamentare delle Camere), ciò che ha colpito alcuni di coloro che hanno commentato tale pronuncia¹⁰ non sono stati tanto i profili di “continuità” che in essa compaiono, ma piuttosto i segni di “discontinuità” che la sentenza viene a marcare sui precedenti giurisprudenziali della Corte. Segni così evidenti da far ritenere, anche a chi si è sempre dimostrato un prudente commentatore di quella giurisprudenza, di essere in presenza di una vera e propria “decisione ponte”.

Una decisione, cioè, destinata a segnare il passaggio tra “un oscuro passato” ed “un

sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁵ V. Corte cass., SS. UU. civ., ord., 6 maggio 2013, n. 10400.

⁶ V. decisione del 21 luglio-29 settembre 2011.

⁷ V. le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, con ordinanza 31 marzo 1977 n. 408 e con ordinanze 10 luglio 1980, n. 315 e n. 316. Questioni che poi condussero alla sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985, di cui di seguito nel testo. Ma per un indirizzo in senso opposto seguito dalla Corte di cassazione dopo la sent. n. 154 del 1985, v. G. MALINCONICO, cit., p. 7 ss.

⁸ V. Corte cost., sent. n. 154 del 1985.

⁹ V. Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.1 del *cons. in dir.*

¹⁰ V. A. RUGGERI, cit., p. 1 ss.

promettente futuro di segno opposto”¹¹.

In realtà, al di là delle più ottimistiche previsioni, non tutti sono stati di identico avviso. C’è chi, invece, ha piuttosto sottolineato le ambiguità di una pronuncia che non appare sempre chiara ed univoca¹².

Per capire bene come stanno le cose, merita ripercorrere il ragionamento della Corte per evidenziare quali e quanto rilevanti le indicazioni fornite dal giudice costituzionale.

A tal fine è obbligatorio il raffronto tra questa pronuncia e quello che ancora costituisce il *leading case*¹³ in materia, rappresentato dalla ormai risalente sentenza n. 154 del 1985.

In essa la Consulta, nonostante i moniti espressi in riferimento ad una disciplina troppo distante dalle garanzie previste in materia di giurisdizione¹⁴, aveva assunto una posizione di ferma difesa dell’autonomia delle Camere, trincerandosi, anche allora, dietro una pronuncia di inammissibilità.

E, tuttavia, se identico il dispositivo, non identico, invece, l’*iter* logico-argomentativo percorso dalla Corte per arrivare a tale conclusione. Un percorso-logico argomentativo che, a differenza della pronuncia ora in esame, non fu, allora, basato sulla definizione di “forza di legge”¹⁵, e sulla possibile qualificazione in tal senso dei regolamenti parlamentari¹⁶. Esso fu, piuttosto, *tautologicamente* fondato sulla centralità delle Camere e sulla potestà ad esse riconosciuta di interpretare l’ambito e le modalità di esercizio della loro autonomia. “Il Parlamento – concluse allora in modo un po’ enfatico la Corte – in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una ‘peculiarità’ e ‘dimensione’ che ne impedisce la sindacabilità”. E ciò “se non si vuole negare – concluse *tautologicamente* la Corte – che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le garanzie disposte dalla Costituzione per assicurare l’indipendenza dell’organo sovrano da ogni potere”¹⁷.

Nella pronuncia in esame, invece, il giudice costituzionale, evitando di fondare il proprio giudizio “su motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative”¹⁸, si è volutamente astenuto da ogni richiamo o enfaticizzazione delle prerogative riconosciute agli organi sovrani, preferendo piuttosto porre l’accento sulla sola natura dell’atto in discussione e sulla sua assoggettabilità al giudizio di legittimità costituzionale.

¹¹ V. A. RUGGERI, cit., p. 1.

¹² V. T. F. GIUPPONI, cit.; R. DICKMANN, cit.

¹³ V. R. IBRIDO, cit., p. 3.

¹⁴ V. Corte cost., sent. n. 154 del 1985, punto 4.4 del *cons. in dir.*, «in quanto al dubbio sulla compatibilità dell’autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione – affermò la Corte quasi in un *obiter dictum* – non può non convenirsi col giudice a quo, anche sulla base di principi contenuti in convenzioni internazionali, che indipendenza ed imparzialità dell’organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia».

¹⁵ V. M. MANETTI, cit., p. 3.

¹⁶ Profilo, questo che la Corte cercò piuttosto di evitare.

¹⁷ V. Corte cost., sent. n. 154 del 1985, punto 5.1 del *cons. in dir.*

¹⁸ V. Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.2 del *cons. in dir.*

Esso ha così evitato – proprio a fronte di una *questione* rimasta *controversa*¹⁹ – di perdersi in argomentazioni tutt'altro che sicure, che avrebbero potuto esporla a facili critiche e contestazioni.

E ciò se si tiene soprattutto conto che, sebbene tutt'altro che irrilevanti e marginali siano state le modifiche apportate alle originarie previsioni regolamentari su impulso, prima, della stessa Corte italiana²⁰ e, poi, della Corte EDU nella soluzione del c.d. caso Savino²¹, l'istituto dell'autodichia rimane a tutt'oggi assai discutibile. Esso, infatti, si è venuto progressivamente ampliando, estendendosi a soggetti del tutto estranei alla organizzazione parlamentare, rendendo ancora più sottile quel nesso tra l'autodichia medesima e le attività istituzionali delle Camere, che ne costituisce, come è noto, il principale, se non l'unico, fondamento²².

Quello che, invece, ha voluto sottolineare la Corte (con indubbia convinzione) è stata la indiscussa insindacabilità dei regolamenti parlamentari, quali fonti normative a competenza autonoma e riservata e, quindi, in quanto tali, prive di forza di legge.

Fonti, tuttavia – ed è questo l'elemento di maggiore “discontinuità” che compare nella sentenza della Consulta – le quali non per questo si devono ritenere appartenenti ad un ordinamento separato, ma piuttosto parti dell'ordinamento generale. Come tali, “produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitino la sfera di competenza”²³.

Una affermazione, questa, che se allinea definitivamente la Corte alle posizioni espresse da tempo dalla più autorevole dottrina²⁴, ha consentito, sempre alla Corte, di

¹⁹ V. Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.4 del *cons. in dir.*

²⁰ V. a seguito della sentenza del 1985, la delibera Del Consiglio di presidenza del Senato del 10 gennaio 1986 (decreto n. 6314 del 1 febbraio 1988) e la delibera dell'Ufficio di presidenza della Camera del 28 aprile 1988 (decreto n. 420 del 16 maggio 1988). Modifiche con le quali, andando incontro alle obiezioni della Corte, fu introdotto un doppio grado di giurisdizione e furono previste maggiori garanzie nel procedimento. Su cui v. F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, p. 491 ss.

²¹ V. sentenza Savino ed altri c. Italia del 26 aprile 2009, a seguito della quale, al fine di rimuovere le carenze denunciate dalla Corte Edu che avevano portato alla condanna dello Stato italiano per violazione dell'art. 6.1 della CEDU, seguirono ulteriori modifiche al regolamento della Camera e ai regolamenti minori, tese ad assicurare maggiori garanzie di indipendenza degli organi giudicanti. Su cui G. MALINCONICO, cit., p. 10 ss. Su tale sentenza e sulle successive modifiche regolamentari v. C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2009.

²² Sulla base di una modifica dell'art.12 del regolamento della Camera intervenuta il 16 dicembre del 1998 e del regolamento approvato Dall'Ufficio di Presidenza il 22 giugno dell'anno successivo, l'autodichia è stata estesa anche agli atti di amministrazione della Camera non inerenti al rapporto di impiego. Su cui v. 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, p. 471 ss. Sul punto v. anche M. MANETTI, cit., p. 1.

²³ V. Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.2 del *cons. in dir.*

²⁴ Tra i molti e ricchi contributi offerti dalla dottrina in argomento v. in particolare, tra i più significativi, V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 775 ss.; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano,

schiodere nuovi ed importanti scenari, che fanno di tale sentenza, come da molti sottolineato²⁵, una tappa significativa nel cammino intrapreso per la delimitazione di quello che essa stessa ha definito lo “statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari”²⁶.

2. La linea di demarcazione tracciata dalla Corte costituzionale tra autonomia regolamentare del Parlamento e legalità costituzionale

L’aver ascrivito i regolamenti parlamentari tra le fonti dell’ordinamento generale costituisce, dunque, il passaggio più significativo della pronuncia in esame.

Ciò, infatti, non solo ha permesso al giudice costituzionale di archiviare definitivamente l’antica teoria degli *interna corporis*, ma gli ha anche consentito di precisare, con una chiarezza certo maggiore di quanto già avesse fatto in passato²⁷, il sottile confine fra la loro proclamata autonomia ed il doveroso rispetto di quella legalità costituzionale, alla quale sono indistintamente tenute tutte le norme che di tale ordinamento sono parte.

La linea lungo la quale si spiega tale confine è ormai nota.

Essa rimane contrassegnata – come la Corte ha a suo tempo affermato²⁸ e come oggi ha puntualmente ribadito – dalla esistenza di un nesso funzionale tra atti e rapporti che ricadono nella disciplina parlamentare e l’esercizio di competenze primarie delle Camere.

Solo là dove tale nesso esista si espande a pieno titolo l’autonomia dei regolamenti parlamentari, la quale è, in questo caso, la più ampia e completa. E, cioè – ha ancora sottolineato il giudice costituzionale – “essa comprende sia il momento relativo alla produzione delle norme regolamentari, sia quello più propriamente applicativo delle medesime”.

1986 ;M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 638 ss.

²⁵ Ma v. le osservazioni di segno nettamente contrario di M. MANETTI, cit., p. 6 ss.

²⁶ V. Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 5 del *cons. in dir.*, puntualmente richiamato nella sentenza in esame (punto 4.2 del *cons. in dir.*).

²⁷ V. in particolare la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 1996, la quale rappresenta un punto di riferimento obbligato nella definizione dei rapporti tra Parlamento e magistratura. Essa prendeva spunto, come è noto, da un procedimento penale intentato a carico di deputati i quali erano stati accusati di aver votato al posto di alcuni colleghi assenti, azionando il dispositivo elettronico collocato nel loro seggio. Contro tale procedimento la Camera sollevava un conflitto di attribuzioni, deciso appunto con la sentenza ora richiamata.

²⁸ “Nel sistema costituzionale – ebbe a sottolineare la Corte nella pronuncia sopra citata – si delinea in maniera immediata e certa (...) il confine fra l’autonomia del Parlamento e il principio di legalità. Allorché un comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, interamente e senza residui, sotto le norme del diritto parlamentare e si risolva in una violazione di queste, il principio di legalità e i valori ad esso connessi(...) sono destinati a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere e al preminente valore di libertà del Parlamento che quel principio sottende e che rivendica la piena autodeterminazione in ordine all’organizzazione interna e allo svolgimento dei lavori (...). Se viceversa – concluse la Corte – un qualche aspetto di tale comportamento esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (...) deve prevalere la grande regola dello Stato di diritto e il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti” (Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 7 del *cons. in dir.*).

Osservatorio sulle fonti

Dove, invece, tale nesso venga meno – ha concluso la Corte – si riespande il principio di legalità costituzionale e, con esso, l'inderogabile tutela di quei principi e valori – fra cui segnatamente l'accesso alla giustizia e la tutela di diritti e interessi – affidata all'attività degli organi giurisdizionali²⁹.

Il controllo di questo limite e del rispetto delle relative competenze resta assegnato al giudice costituzionale il quale, a partire dalla storica sentenza 1150 del 1988, si è attribuita il compito di vigilare, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni, sulla tenuta di detto limite e sulla non violazione della sottile linea di demarcazione che lo percorre dall'inizio alla fine.

E' questa la posizione che, come è noto, ha caratterizzato la giurisprudenza della Corte, prima, per quanto attiene all'immunità prevista ex art. 68 Cost., poi, per quanto attiene ad atti e comportamenti posti in essere dai parlamentari all'interno delle Camere³⁰ ed ora, sempre immutata, essa viene richiamata per l'autodichia³¹.

E, tuttavia, dicevamo, nonostante la “continuità” che contraddistingue questo indirizzo, proprio il chiaro riferimento ai regolamenti parlamentari quali fonti dell'ordinamento generale, rende ancora più stringente l'impegno assunto dal giudice costituzionale; chiamato ora all'esercizio di un controllo che non può evidentemente tollerare deroghe che non appaiano pienamente giustificate. Pena la contraddittoria violazione, proprio da parte dell'organo di giustizia costituzionale, di quei principi e quei valori che sono stati posti a fondamento della sua stessa esistenza e del suo operato.

Quali, dunque, i possibili sviluppi di questa “svolta” che, per la prima volta, consegna alla Corte, proprio attraverso lo strumento del conflitto, la possibilità di verificare e sindacare il legittimo esercizio delle competenze assegnate alle Camere in materia di autodichia.

Nonostante i dubbi e le perplessità espresse dal giudice costituzionale, il risultato più sicuro potrebbe essere, paradossalmente, proprio la riconferma della giurisdizione domestica riconosciuta all'autonomia delle Camere.

Malgrado, infatti, l'esplicito richiamo fatto dalla Corte ad ordinamenti a noi vicini dove tale prerogativa non è riconosciuta, chi ha cercato di fare un qualche pronostico ha ritenuto del tutto improbabili future decisioni in senso contrario³².

Molti, in vero, gli elementi che potrebbero militare in tal senso.

Il fatto, in primo luogo, che la posizione del giudice costituzionale poggerrebbe le sue radici proprio sulla legittimazione già fornita all'autodichia dalla Corte Edu nella già citata sentenza relativa al caso Savino.

In essa, infatti, il giudice di Strasburgo, ben lontano dal condannare l'istituto come tale, contestò piuttosto la mancanza del requisito dell'imparzialità a fronte di organi ai quali veniva demandato l'esercizio di funzioni giudicanti. E ciò in considerazione di un meccanismo procedurale che, in base alle norme regolamentari allora vigenti, assegnava

²⁹ V. Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punti 4.3. e 4.4 del *cons. in dir.*

³⁰ Il caso deciso, appunto, con l'ormai più volte citata sentenza della Corte cost., n. 379 del 1996.

³¹ Senza, naturalmente tralasciare il caso riguardante l'irresponsabilità del Capo dello Stato nell'esercizio del potere di esternazione, così come risolto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 154 del 2004.

³² V. R. DICKMANN, cit., p. 8; T.F. GIUPPONI, cit., p. 3.

all'autorità decidente anche il potere di emettere il provvedimento amministrativo contestato, oltre che di giudicare, in secondo grado, della sua stessa condotta³³.

Né si può dire che la difesa della Corte europea mancasse di adeguate motivazioni.

In vero, come è noto, il giudice di Strasburgo, da sempre più attento ai requisiti sostanziali che non a quelli formali, si è dimostrato assai più propenso del giudice costituzionale italiano al riconoscimento istituzionale degli organi chiamati all'esercizio di una attività giurisdizionale³⁴.

Ai fini della Convenzione, essa ha così escluso che si debba qualificare "tribunale" solo una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie ordinarie del singolo Paese. Ed ha piuttosto riconosciuto tale attribuzione a qualsiasi autorità alla quale spetti "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"³⁵.

Ma non solo. In materia di autodichia essa non ha esitato a riconoscere ampia autonomia di decisione ai singoli Stati; liberi, questi, di determinare i propri istituti di tutela dell'autonomia e della indipendenza delle Assemblee rappresentative, rendendole, se del caso e a loro discrezione, immuni anche dal controllo del giudice ordinario³⁶.

Nulla quaestio, dunque, a seguire il ragionamento della Corte europea, sulla legittimo mantenimento di tale istituto, almeno fino a decisione contraria.

E ciò, naturalmente, a condizione – sempre seguendo le indicazioni del giudice di Strasburgo – che siano osservati quei canoni di autonomia e di indipendenza indispensabili per la legittimità di un qualsiasi organo giudicante.

E, d'altra parte, seguendo questa volta le argomentazioni della Corte italiana, proprio la previsione dello strumento del conflitto di attribuzioni, verrebbe a rafforzare, al di là di ogni possibile dubbio, la legittimità dell'istituto parlamentare.

Il ricorso al conflitto di attribuzioni, infatti, ripristinando, se del caso, l'ordinario esercizio delle competenze giurisdizionali, garantirebbe la necessaria tutela dei soggetti interessati, rendendo la deroga più controllata e circoscritta.

Né vanno, poi, dimenticate le significative riforme regolamentari che, anche a seguito delle sentenze della Corte italiana e della Corte Edu, sono venute modificando il sistema di giurisdizione domestica degli organi parlamentari.

A norma dell'art. 12 del regolamento della Camera nessuno dei componenti dell'Ufficio di Presidenza può oggi far parte degli organi interni, sia di primo che di secondo grado.

Allo stesso modo, gli artt. 72 e 75 del T.U. delle norme del Senato relative al personale, escludono che i membri dell'Ufficio di Presidenza possano far parte degli organi

³³ V. Corte eur. dir. uomo, 26 aprile 2009, *Savino ed altri c. Italia*, cp. n. 105. A suo commento v. C. FASONE, cit.; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, 10/2009, p. 1051 ss.

³⁴ V. Corte eur. dir. uomo, 26 aprile 2009, *Savino ed altri c. Italia*, cp. n. 73 e 91, ivi richiami alla propria giurisprudenza.

³⁵ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Savino ed altri c. Italia* del 26 aprile 2009, cp. n. 73. Ivi ampi richiami giurisprudenziali.

³⁶ V. Corte eur. dir. uomo, 26 aprile 2009, *Savino ed altri c. Italia*, cp. n. 91-93.

giudicanti (la Commissione contenziosa, in primo grado, e il Consiglio di garanzia, in secondo grado), oltre a prevedere particolari requisiti di esperienza e professionalità quanto alla loro composizione al fine di assicurarne la massima obiettività e competenza³⁷.

In fine, ma non ultimo, non si può non considerare che l'autodichia, sia pure essa la prerogativa più debole e controversa, rimane pur sempre parte significativa del complesso sistema delle garanzie riconosciute agli organi di vertice. Un sistema che, per quanto non più monoliticamente difeso quale espressione di quello che è stato definito da una ormai risalente dottrina il "regime comune degli organi costituzionali"³⁸, conserva ancora oggi una sua qualche giustificazione, quale garanzia della loro posizione apicale, oltre che della loro autonomia ed indipendenza.

Un sistema, che, d'altra parte, sempre seguendo le argomentazioni della Corte italiana, ben lontano dall'aver assunto una sua forma stabile e definitiva, appare a tutt'oggi in continua evoluzione. E ciò se è vero che, come ha sottolineato di recente il giudice costituzionale ragionando intorno alle prerogative del Capo dello Stato³⁹, le garanzie riconosciute agli organi di vertice, lungi dal trovare la loro unica giustificazione in esplicite disposizioni costituzionali che le prevedano, traggono piuttosto fondamento dalle "esigenze intrinseche del sistema". Le quali, pur in assenza di una enunciazione formale ed espressa, vengano ad emergere in modo univoco dal complesso delle relazioni che caratterizzano i rapporti ai vertici del nostro ordinamento, suggerendo soluzioni (e conferme) che, volta volta, possono variare alla luce di valutazioni in termini di adeguatezza ed utilità⁴⁰.

Nonostante, dunque, dubbi ed incertezze, l'autodichia potrebbe ancora conservare una sua legittimazione.

Difficile negare, tuttavia, che, malgrado gli elementi a suo favore, pesi in ogni caso su di essa quello che potrebbe risultare l'elemento scriminante per la sua conservazione. La dubbia esistenza, cioè, proprio di quel nesso funzionale tra prerogative riconosciute agli organi costituzionali ed esercizio delle loro funzioni sovrane chela Corte non ha mancato di evocare anche nella pronuncia in esame⁴¹ e che, secondo un'ormai consolidata giurisprudenza sia nazionale che europea⁴², misura la "proporzione" e la "ragione-

³⁷ V. N. LUPO, *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in www.osservatoriosullefonti.it; G. MALINCONICO, cit., p. 10 ss.

³⁸ V. P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, p. 241 ss.; E. CROSA, *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 91 ss.; A.M. SANDULLI, *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 721.

³⁹ E, segnatamente, le prerogative poste a tutela della riservatezza delle comunicazioni presidenziali.

⁴⁰ V. Corte cost., sent. n. 1 del 2013, punto 9 del *cons. in dir.*

⁴¹ V. Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.5 del *cons. in dir.*

⁴² Per un'analisi sintetica, ma completa su tale giurisprudenza v. C. PADULA, *Insindacabilità parlamentare e ricorsi alla Corte europea senza previo esaurimento dei rimedi interni*, in www.consultaonline.it.

volezza” del rapporto che si viene ad instaurare tra gli scopi perseguiti attraverso l’applicazione di tali prerogative e le modalità della loro concreta attuazione.

Al di là di ogni possibile incertezza, proprio il maggior rigore acquisito da questo controllo potrebbe allora rendere difficile mantenere in vita prerogative che sono state da sempre ritenute lontane dall’esercizio di funzioni sovrane. Ovvero, quanto meno, esso potrebbe rendere finalmente obbligatorie modifiche anche profonde alla loro applicazione, soprattutto in riferimento a quei soggetti che, pur instaurando con le Camere rapporti del tutto occasionali e temporanei, si vedono preclusa l’ordinaria tutela giurisdizionale⁴³.

Ma soprattutto, e in ogni caso, sempre a fronte del necessario rispetto del criterio di “proporzionalità” e “ragionevolezza” imposto dalla Corte italiana e da quella europea, potrebbe apparire non così convincente – dopo gli anni intercorsi dalla sua prima applicazione – la effettiva idoneità dello strumento del conflitto di farsi davvero garante non solo del ripristino dell’ordinario esercizio delle competenze, ma anche della difesa di coloro i quali siano stati illegittimamente privati di “diritti costituzionalmente inviolabili”⁴⁴.

3. Il conflitto di attribuzioni come garanzia del rispetto di questo limite. La sua effettiva capacità di tutela di tutti i valori messi in campo. Spunti conclusivi

Secondo il modello introdotto a partire dalla sentenza n. 1150 del 1988, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni sarebbe quindi possibile combinare il rispetto dell’autonomia regolamentare delle Camere e la tutela dell’ordinario esercizio delle competenze assegnate agli organi giurisdizionali, oltre che la tutela dei soggetti privati della garanzia di diritti fondamentali.

Secondo tale modello, dunque, si può ritenere che spetterà all’autorità giudiziaria, nel corso di un giudizio promosso dalla persona lesa dalla decisione degli organi di “giustizia” delle Camere, adire la Corte, rivendicando il legittimo esercizio delle proprie attribuzioni. Ovvero, saranno le Camere a sollevare conflitto nel caso in cui sia l’autorità giudiziaria a ledere le competenze parlamentari, respingendo l’eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalle Assemblee parlamentari nel corso di un giudizio⁴⁵.

Non pochi e tutt’altro che irrilevanti i casi che potrebbero giungere di fronte al giudice costituzionale. Chi ne ha fatto una esemplificazione⁴⁶ ha sommato le più diverse fattispecie: dalle ordinarie controversie in materia di lavoro dei dipendenti dei due rami del Parlamento a questioni che coinvolgano, invece, partiti, gruppi parlamentari, deputati, senatori, i loro collaboratori, oltre che i più diversi soggetti legati da rapporti occasionali con le Camere.

E, tuttavia, a guardare bene come vanno le cose, molti i dubbi che sono stati da tem-

⁴³ V. M. MANETTI, cit., p. 1.

⁴⁴ V. Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.4 del *cons. in dir.*

⁴⁵ Sui possibili scenari legati all’attivazione del conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale, v. R. LUGORÀ, cit., p. 6 ss.

⁴⁶ V. G. BUONOMO, cit., p. 1 ss.

po avanzati in dottrina circa la reale capacità di tale strumento di farsi garante oltre che del legittimo esercizio delle competenze, anche della tutela dei soggetti privati⁴⁷.

Già da tempo si è, infatti, messo in evidenza⁴⁸ le non poche limitazioni che gravano su un procedimento, quello legato all'apertura di un conflitto di attribuzioni, il quale risulta totalmente affidato alla discrezionalità (se non anche alla diligenza) del giudice adito. Un procedimento che, quindi, attribuisce a tali soggetti una tutela del tutto eventuale ed indiretta; esposta, come essa è, a scelte – ma anche ad errori od omissioni – che possono impedire lo svolgimento del giudizio di fronte al giudice costituzionale⁴⁹.

In tale prospettiva, perde molto del suo rilievo anche l'ulteriore strumento dell'intervento del terzo nel conflitto, che, come è noto, costituisce oggi un ulteriore ausilio a favore di chi, non parte di esso, vanta comunque un suo diretto interesse nel giudizio⁵⁰.

E' questo, come è noto, un istituto che, già oggetto di un ampio dibattito in dottrina⁵¹, ha trovato, proprio nel modello disegnato dalla Corte nella già più volte citata sentenza n. 1150 del 1988, una ulteriore ed importante ragione di sostegno: tant'è che proprio a partire da quella pronuncia si sono regolarmente ripetute le istanze avanzate dai soggetti privati⁵².

E' ormai risalente la sentenza con la quale il giudice costituzionale, facendo proprie le ragioni avanzate dal terzo leso, ne ammise l'intervento nel conflitto di attribuzioni sollevato dalla regione Veneto avverso il decreto con il quale il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Monza aveva rinviato a giudizio un consigliere regionale, imputato del reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa⁵³.

Fu proprio in tale sentenza che la Corte, pur non sconfessando il proprio indirizzo (volto, come è noto, a “salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti” e a far sì che

⁴⁷ V. le ampie relazioni di S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, A. PACE *Giurisdizione ed insindacabilità nei conflitti costituzionali*, F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁴⁸ V. Per questo, se si vuole, M.C. GRISOLIA, *Tutela delle posizioni giuridiche soggettive ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in AA.VV., *Diritti nuove tecnologie trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003, 416 ss., *ivi* altri richiami bibliografici.

⁴⁹ Lo ricorda da ultimo anche M. MANETTI, *cit.*, p. 5.

⁵⁰ Si è così sottolineato come tale strumento, proprio in quanto condizionato all'accoglimento del conflitto, abbia perso di molto il suo rilievo originario (v. E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 286 ss.

⁵¹ Per una considerazione generale del problema e della giurisprudenza sviluppatasi in tema di intervento dei terzi, v. in particolare, R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza “parti”*, Giuffrè, Milano, 1985; G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 1992; M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991; ID., *L'intervento nel giudizio per conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2329 ss.; M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 339 ss.

⁵² Sul punto, proprio in riferimento alla giurisprudenza costituzionale ex art. 68, primo comma, della Costituzione, v. ancora, se si vuole, M. C. GRISOLIA, *cit.*, p. 443 ss., *ivi* altri richiami bibliografici.

⁵³ V. Corte cost., sent. n. 76 del 2001.

questi “non mettano capo a controversie di diritto comune”), ammise inopinatamente la prima deroga. E ciò – come sottolineò il giudice costituzionale – ogni qual volta il diritto di azione e di difesa del soggetto leso risultasse “in radice” compromesso dall’oggetto del conflitto medesimo. E cioè ogni qual volta esso fosse «tale da coinvolgere, in modo diretto e immediato, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia (dipendessero) imprescindibilmente dall’esito del conflitto»⁵⁴.

Questa giurisprudenza è stata poi applicata in materia di insindacabilità dei membri delle Camere e potrebbe essere facilmente estesa anche ai casi relativi ai possibili conflitti in materia di autodichia degli organi parlamentari, dove si ripetono i presupposti indicati dal giudice costituzionale nelle sue pronunce. E ciò nonostante che tale ammissione in giudizio, ben lontano dall’essere ormai definitivamente assicurata, si configuri ancora come una mera “eccezione”⁵⁵, non facilmente estendibile in via ordinaria.

Dipenderanno dal modo in cui saranno risolti i primi giudizi le risposte che saranno date alle questioni appena prospettate; risposte che misureranno anche la reale portata della “svolta” impressa dalla Corte alla giurisprudenza in materia di autodichia.

Né, d’altra parte, ormai lo sappiamo, si dovrà attendere troppo tempo per sciogliere i molti quesiti prospettati.

Come già abbiamo sottolineato, infatti, l’occasione per queste riflessioni ci è stata data proprio dall’ordinanza con la quale la Corte di cassazione, dando seguito alle indicazioni del giudice costituzionale, è tornata sul caso che aveva portato alla sentenza del 2014, trasformando la controversia da un giudizio in via incidentale, in un conflitto di attribuzioni⁵⁶.

Ma non solo, a distanza di circa un mese, è seguito un secondo rinvio per conflitto di attribuzioni, sollevato, sempre dalla Cassazione, nei confronti, questa volta, del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica.

Il giudice di legittimità, attivato ex art. 111, comma 7, della Costituzione da alcuni dipendenti dell’Amministrazione presidenziale avverso la decisione del Collegio di appello del Segretariato, contestava il preteso regime di autodichia eccepito in giudizio e sollevava, negli stessi termini, un nuovo conflitto⁵⁷.

Ed ancora, sempre la Corte di cassazione, proseguendo nell’azione di pervicace contestazione dell’autodichia riconosciuta agli organi costituzionali, ha posto le premesse per la nascita di nuovo conflitto, riservando, questa volta, alle Assemblee parlamentari il ruolo della parte attrice.

Essa, investita, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, di una questione legata al rapporto di lavoro di alcuni dipendenti di gruppi parlamentari del Senato, i quali erano stati stabilizzati dall’Amministrazione camerale, ha negato la giurisdizione degli organi interni alle Camere, trasferendo la controversia davanti al giudice ordinario,

⁵⁴ V. Corte cost., sent. n. 76 del 2001, punto 1 del *cons. in dir.*

⁵⁵ V. E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 386 ss.

⁵⁶ V. Corte Cass., SS. UU. civ., ord. n. 26934/2014.

⁵⁷ V. Corte Cass., SS. UU. civ., ord. n. 740/2015.

ritenuto l'unico competente a giudicare⁵⁸.

Così stando le cose, nella non remota possibilità che la Corte (e forse, perché no, lo stesso legislatore⁵⁹), possano intervenire in materia⁶⁰, ci paiono tutt'altro che trascurabili le osservazioni di chi, commentando la sentenza in esame, ha messo in evidenza come, dalle motivazioni del giudice costituzionale, potesse emergere l'indicazione di una diversa e più radicale impostazione del problema, che potrebbe risolvere alla radice ogni questione⁶¹.

Si è così messo in evidenza come, nelle pieghe del ragionamento della Corte, si potesse addirittura scorgere il segno di una opzione nel senso di riconoscere alla giurisdizione domestica delle Camere la natura di una vera e propria giurisdizione speciale. Una giurisdizione che, evidentemente preesistente alla Costituzione, sarebbe perpetrabile – nei soli riguardi dei dipendenti – attraverso un sua revisione da parte del legislatore ex VI disp. tran. fin. della Costituzione.

L'ipotesi, affatto nuova (e già, a suo tempo, prospettata dalla stessa Cassazione⁶², che volentieri l'ha ripresa in sede di conflitto), avrebbe quale immediata conseguenza quella di affidare non più ai regolamenti parlamentari, ma alla legge il compito disciplinare l'intera materia nel rispetto dei canoni fissati dall'art. 108 Cost.

In tale prospettiva, sia pure negata la giurisdizione del giudice ordinario (o del giudice amministrativo), sarebbe comunque riconosciuto ai soggetti interessati la possibilità di vigilare sulla legittimità e correttezza delle procedure adottate attraverso il ricorso in Cassazione per violazione di legge e, se del caso, sollevando in quella sede eventuali questioni di legittimità della legge medesima.

Con questa soluzione – si è sottolineato – certo non si intravederebbe l'affermazione della “grande regola dello Stato di diritto”, pure evocata dalla Corte in questa pronuncia, ma si scorgerebbe almeno un ragionevole (e auspicabilmente transitorio) compromesso tra le ragioni della tradizione e quelle della Costituzione, che l'autodichia ora non contempla⁶³.

⁵⁸ V. Corte di Cass., SS. UU. civili, ord. n. 27396/2014. A commento dei tre provvedimenti appena citati in testo v. E. GRIGLIO, *Le Assemblee parlamentari*, cit.; M. TEDDE, *Autodichia: è ora di una svolta?*, cit. V. anche in argomento R. IBRIDO, *Gli organi di autodichia delle Camere quali “giudici a quo”?* A proposito di una recente ordinanza di rimessione, in *Quad. cost.*, 1/2015, p. 169 ss.

⁵⁹ Nella scorsa legislatura furono ben tre i disegni di legge presentati allo scopo di estendere anche agli atti degli organi camerali la giurisdizione del giudice comune o amministrativa (v. XVI Leg. Atti Senato, disegno di legge n. 1560 e n. 3342; Atti Camera disegno di legge n. 5472). Per nessuna delle proposte in esame, tuttavia, è mai iniziato l'iter legislativo. Un ulteriore disegno di legge è stato presentato anche nell'attuale legislatura (XVII Leg., Atti Senato, disegno di legge n. 1175). Anche in questo caso, però, non è ancora iniziato l'iter legislativo.

⁶⁰ Va ricordato, infatti, che anche la Corte costituzionale gode dell'autodichia per le controversie di lavoro con i propri dipendenti ex art. 14, comma 3, l. n. 87 del 1953, così come modificato dall'art. 4, comma 3, l. n. 265 del 1958.

⁶¹ V. M. MANETTI, cit., p. 3.

⁶² Sul punto v. M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 94.

⁶³ V. M. MANETTI, cit., p. 4.

Osservatorio sulle fonti

Con tali osservazioni mi pare si possa concludere il nostro lavoro.

Esse, infatti, danno bene il senso delle molte vischiosità che, nonostante le più buone intenzioni, ostano ancora ad una soluzione che sia veramente soddisfacente del problema e che ponga così fine a questioni da molto tempo dibattute e ancora non risolte.