

Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*

di Leonardo Brunetti**
(23 maggio 2014)

1. Con la sentenza n. 120 del 5-9 maggio 2014 (redattore Amato), che si commenta, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata – con ordinanza n. 10400 del 6 maggio 2013 – dalle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, nel corso del giudizio, proposto ex art. 111 Cost., da un dipendente del Senato della Repubblica. Il giudizio *a quo* nasceva dalla impugnazione della decisione n. 141 del 21 luglio-29 settembre 2001, resa – in grado di appello – dal Consiglio di Garanzia della medesima camera, nell'esercizio del proprio potere di autodichia, previsto dall'art. 12 del relativo regolamento.

Nonostante sia dichiarata l'inammissibilità della questione, la portata della pronuncia non può essere sottovalutata, poiché i giudici di Palazzo della Consulta sembrano chiaramente indicare – come brevemente si illustrerà – la via maestra per arrivare alla soluzione di quella che è stata da alcuni studiosi indicata come una “zon[a] franc[a] della legalità [...] retaggio dell'*ancien régime* e cono d'ombra nello Stato di diritto”¹, cioè il c.d. potere di autodichia degli organi costituzionali.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano, infatti, nuovamente² sollevato, innanzi la Corte Costituzionale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento del Senato che prevede, in particolare, il potere di c.d. autodichia della camera stessa. La potestà, cioè, di “decidere [in breve] [i] ricorsi del personale dipendente”³ ovvero – invertendo la prospettiva – quella “particolare situazione nella quale versano i dipendenti di alcuni organi costituzionali [...] i quali, contro i provvedimenti adottati dalle rispettive amministrazioni relativi al loro trattamento economico o al loro stato giuridico, possono ricorrere soltanto di fronte ad organi interni alle suddette

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Così 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 *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, pp. 471-517, in particolare, p. 471.

2 Identica questione era, infatti, in passato, già stata sollevata dalle Sezioni Unite Civili, con ordinanza dell'11 luglio 1977, alla quale esse ampiamente si richiamano.

3 Così T.F. GIUPPONI, *Le immunità costituzionali tra diritto interno e giustizia internazionale*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, Relazione al Convegno “Immunità costituzionale e crimini internazionali”, Università di Milano Bicocca, 8-9 febbraio 2007, 6; ma cfr., anche, R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in C. D'ORTA-F. GARELLA, *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997.

amministrazioni”⁴, con esclusione di ogni ulteriore ricorso a giudici esterni. Esclusione che – mi pare il caso di osservare sin d'ora – discende dagli stessi regolamenti parlamentari e non direttamente dalla Costituzione.

L'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica dispone che “il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, [...] approva i regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti”.

Secondo, poi, il *T.U. delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica*, i ricorsi dei dipendenti avverso gli atti e i provvedimenti amministrativi, comprese le decisioni del Consiglio di disciplina, per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, sono affidate, in primo grado, a una Commissione contenziosa competente a decidere: a) sui ricorsi presentati dai dipendenti del Senato, in servizio o in quiescenza, contro gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione, nonché sui ricorsi contro le procedure di reclutamento del personale; b) sui ricorsi presentati avverso gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti l'ambito sub a).

Ai sensi dell'art. 75 del T.U. cit., i ricorsi presentati avverso le decisioni della Commissione sono decisi, in secondo grado, – come nel caso *de quo* – dal Consiglio di Garanzia.

2. La pronuncia che si commenta sembra confermare quanto da noi sostenuto in altra sede⁵, ovverosia che ancorché non possa ritenersi ammissibile un sindacato della Corte Costituzionale sui regolamenti parlamentari, in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, essendo essi fonti primarie a competenza riservata⁶, ma non “leggi [o] atti aventi forza di legge” (art. 134 Cost.), non per questo i regolamenti parlamentari – che non rappresentano un ordinamento separato rispetto all'ordinamento generale – possono sottrarsi al rispetto delle norme della Costituzione.

Nella sentenza che si commenta, la Corte Costituzionale ha, infatti, da un lato, chiaramente affermato – punto 4.2. del *Considerato in diritto* – che “[i] regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. [...] che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte”; dall'altro, che, ancorché “la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari [sia] costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza” (ivi).

4 S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, 2^a ed. Torino, 2010, p. 75-76.

5 Mi permetto, quindi, di rinviare al mio *La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi. L'autodichia delle camere*, in *Jus*, 1, 2014, pp. 163-194.

6 Cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, in particolare, p. 95 ss.

Muovendo da una tale premessa, la Corte perviene all'affermazione – punto 4.3. – che sia “su queste basi che si colloc[hi] il tema dell'estensione dell'autodichia e conseguentemente della sua legittimità. Gli artt. 64 e 72 Cost. assolvono alla funzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare «lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» (sentenza n. 379 del 1996). È dunque all'interno di questo statuto di garanzia che viene stabilito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna [...]”.

In altri termini, i giudici della Corte sono pervenuti alla conclusione, non dissimile da quella da noi altrove proposta⁷, che “per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi, [la] questione controversa [...] in linea di principio, p[ossa] dar luogo ad un conflitto fra i poteri; infatti, anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili [...] La sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato” (punto 4.4. in diritto).

La Corte perviene a tale affermazione sulla base della considerazione, argomentata a partire dal riferimento a un precedente del 1996 – sent. 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 379 – che il “confine” tra i due distinti valori della “autonomia della Camera” e della “legalità-giurisdizione”, intesa quest'ultima come il “rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia” (punto 4.4.), possa essere tracciato dalla Corte Costituzionale stessa, ma non in sede di controllo di costituzionalità, bensì soltanto in sede di conflitto di attribuzioni. Conflitto che – a parere di chi scrive – rappresenterebbe un caso di conflitto di attribuzione tra due organi “giurisdizionali” – almeno in senso funzionale – dovendosi, oggi, ricondurre il c.d. potere di autodichia alla giurisdizione *tout court* (ancorché speciale) delle camere, nei particolari casi previsti (art. 66), ovvero ammessi, dalla Costituzione.

Del resto, proprio nello stesso precedente citato dalla Corte, si ritrova il criterio fondamentale per tracciare quel confine a cui i giudici di Palazzo della Consulta si riferiscono, e che – a parere di chi scrive – andrebbe ravvisato nel nesso “strettamente funzional[e] all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricad[rebbero] sotto il dominio delle regole

7 Cfr. l'articolo cit. alla nota 5: in tale saggio, diversamente dai giudici di Palazzo della Consulta, noi pervenivamo alla conclusione che, nel disegno costituzionale, il compito di dirimere le questioni – che sono, appunto, di giurisdizione – tra i giudici ordinari o amministrativi e le camere in sede giurisdizionale, quali veri e propri giudici speciali, spetti della Corte di Cassazione, e non alla Corte Costituzionale, salva però la possibilità che la Corte Costituzionale venga adita – sulla premessa dell'affermazione della giurisdizione dei giudici, ordinari o amministrativi, a seconda, ovviamente, della questione concretamente controversa – non in sede di giudizio di legittimità costituzionale, bensì di conflitto di attribuzioni.

del diritto comune i comportamenti estranei alla *ratio* giustificativa dell'autonomia – e della autodichia: ndr. – propria della camere” (punto 5 del *Considerato in diritto*, sent. n. 379/1996 cit.) .

3. Rinviano per maggiori approfondimenti al saggio cit.⁸, ritengo, infatti, che il termine “legge” utilizzato all’art. 108 Cost., per ragioni che non possono essere approfondite in questa sede, sia certamente riferibile anche ai regolamenti parlamentari. Similmente, il termine “giudice” – utilizzato ancora all’art. 108 cit. – non esclude che l’obbligo ivi imposto al legislatore di “assicura[re] l’indipendenza [...] delle giurisdizioni speciali” riguardi anche quei particolari giudici speciali che sono le camere, quando esse giudichino – come la Costituzione, a mio avviso, permette – dei propri dipendenti, in sede di autodichia. L’autodichia altro non è, infatti, che una giurisdizione speciale delle camere, come anche la Corte di Cassazione⁹ ha, del resto, ritenuto, affermando che “le norme regolamentari che fanno riferimento ai *giudici camerali* sono attributive di una giurisdizione speciale che si può considerare preesistente all’entrata in vigore della Costituzione e dunque di per sé in grado, come altre, di continuare ad operare nell’ordinamento grazie alla VI disposizione transitoria e finale”¹⁰ (mio il corsivo).

Se così è, dall’obbligo nascente dall’art. 108 Cost. di garantire l’indipendenza dei giudici speciali – che si impone al Parlamento stesso, essendo stato concepito dai Costituenti a garanzia dei cittadini, non soltanto di fronte all’Esecutivo, bensì anche nei confronti dell’organo titolare del potere legislativo stesso, quando questo legittimamente eserciti la giurisdizione – non si sottraggono nè le camere nè i regolamenti parlamentari: “la storia e la teoria giuridica ammoniscono circa la possibilità che i giudici – *tutti* i giudici: ndr. – vengano meno al dovere di imparzialità”¹¹.

Ecco perché è almeno dai tempi del *Bonham case*, nell’Inghilterra del 1610, che tra i principi del costituzionalismo non può non annoverarsi quello sinteticamente depositatosi nel celeberrimo brocardo *nemo iudex in causa propria*. A prima vista, l’esatto contrario della c.d. giurisdizione domestica delle camere.

** Ricercatore a t.d. di Diritto pubblico presso l’Università Cattolica di Milano

8 Vedi la nota 5.

9 Cfr. Corte di Cassazione, Sez. Un., 28 novembre 1985, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 1986, p. 292, con nota di G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, pp. 270 ss.

10 A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, in particolare, p. 172; ciò ancorché “secondo una più recente pronuncia delle Sezioni Unite [della] Corte di Cassazione (n. 317 del 27 maggio 1999), la definizione dei ‘giudici parlamentari’ come giudici speciali [sia] da accogliere in senso lato”, cioè in relazione al dato meramente esteriore della procedimentalizzazione del conflitto, *ibidem*.

11 Così G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 144.