

Autodichia delle Assemblee parlamentari

Si definisce autodichia il potere, conferito ad alcuni organi supremi dello Stato, di giudicare presso di sé i ricorsi presentati avverso gli atti d'amministrazione da essi medesimi posti in essere, in deroga alle norme che disciplinano in via generale le competenze degli organi giurisdizionali. Tale prerogativa – denominata anche giurisdizione domestica – è riconosciuta, nel vigente ordinamento italiano, ad alcuni organi costituzionali: le Camere del Parlamento e la Corte costituzionale; non, invece, all'organo costituzionale Governo, né alla Presidenza della Repubblica (così come già non era riconosciuto potere di autodichia all'Amministrazione della Real Casa). Ne godeva altresì in passato la Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, articoli 3, primo comma, 13 e 65; legge 21 marzo 1953, n. 161, articolo 2, primo comma, abrogati dall'articolo 12 della legge 6 agosto 1984, n. 425).

Mentre alla Corte costituzionale la prerogativa è attribuita con legge ordinaria (legge 11 marzo 1953, n. 87, articolo 14, terzo comma, come sostituito dall'articolo 4 della legge 18 marzo 1958, n. 265), il fondamento del suo esercizio da parte delle Camere risiede nelle norme regolamentari (articolo 12, comma 3, Reg. Cam., e – indirettamente – articolo 12, comma 1, Reg. Sen.) da esse poste in forza dell'autonomia loro riconosciuta

dall'articolo 64, primo comma, della Costituzione.

L'istituto è stato più volte oggetto di dibattiti: la dottrina ne ha sottolineato le remote origini storiche, spesso movendo rilievi problematici sulla sua sopravvivenza in un nuovo assetto costituzionale, e anticipando talvolta le censure di costituzionalità che, tra il 1977 e il 1981, dettero luogo al giudizio deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza 6 maggio 1985, n. 154. In tale occasione, la Corte dichiarò inammissibili i ricorsi ad essa rivolti, ritenendo i regolamenti parlamentari non assoggettabili al proprio sindacato di legittimità: orientamento poi confermato con le ordinanze 2 dicembre 1993, n. 444 e n. 445.

La prerogativa, criticata in particolare con riguardo agli articoli 24 (diritto di agire in giudizio) e 113 (tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica amministrazione) della Costituzione, poggia in realtà su un duplice fondamento. In primo luogo, il principio della divisione dei poteri impedisce di considerare atti di una pubblica amministrazione gli atti (materialmente) amministrativi di una Camera legislativa: pertanto, lesioni ad interessi legittimi che si assumano con essi prodotte nell'esercizio di poteri discrezionali non sono sottoposte alla cognizione del giudice amministrativo; né – in forza degli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, abolitiva del contenzioso amministrativo – pretese di tale natura possono essere

fatte valere dinnanzi al giudice ordinario, competente soltanto in materia di diritti soggettivi. In secondo luogo, discende dall'autonomia che l'ordinamento costituzionale riconosce alle Assemblee parlamentari la potestà di porre, nel solo rispetto dei principi costituzionali, proprie norme di auto-organizzazione, di darvi applicazione e, quindi, di decidere circa le impugnazioni contro gli atti da esse in tale ambito adottati, fuori di qualsiasi ingerenza di organi appartenenti ad altro potere dello Stato. Sussiste infatti uno stretto, necessario legame tra il momento della posizione delle norme e quello della loro applicazione, che risulterebbe insufficiente ad assicurare effettiva autonomia e indipendenza qualora sui modi di tale applicazione avesse a giudicare un organo terzo inserito in altro potere.

Successivamente al 1985, il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati provvidero, ciascuno per la propria competenza, a disciplinare – anche in relazione con il preesistente sistema di ricorsi amministrativi interni – la tutela giurisdizionale dei diritti (nei casi di esclusiva giurisdizione amministrativa) e degli interessi legittimi contro gli atti e provvedimenti delle rispettive amministrazioni, nonché i modi d'esercizio della giurisdizione domestica su tali ricorsi. Ciò non configura l'istituzione di un nuovo giudice speciale, riferendosi ad una giurisdizione sicuramente preesistente all'ordinamento costituzionale del 1947: qualora, poi, si assuma che la revisione, prescritta dalla VI disposizione finale della Costituzione, riguardi anche gli organi speciali di giurisdizione non regolati da norme di legge formale, la

nuova disciplina potrebbe ritenersi adottata nel quadro di tale revisione, ancorché oltre il termine – di natura ordinatoria – per essa stabilito. Certo è, comunque, che con le norme così introdotte si è inteso assicurare il rispetto dell'articolo 24 della Costituzione, precostituendosi, con norma generale e astratta, e con le garanzie di indipendenza possibili nel particolare regime della giurisdizione domestica, il giudice competente a conoscere delle controversie su atti non sindacabili fuori degli ordinamenti camerali.

Il Regolamento interno degli Uffici e del personale del Senato, approvato con decreto del Presidente del Senato 1° febbraio 1988, n. 6314, integrato dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza 6 dicembre 1990, n. 123/90, disciplina la materia al capo X. Esso stabilisce in favore dei dipendenti in servizio e in quiescenza nonché dei candidati a concorsi il diritto di ricorrere, per i soli motivi di legittimità, contro gli atti e i provvedimenti che si assumano lesivi di diritti e interessi legittimi, prevedendo forme di accesso agli atti e termini per la presentazione dei ricorsi giurisdizionali che, nel caso di atti e provvedimenti adottati dai consiglieri incaricati della direzione dei Servizi o dai funzionari preposti agli Uffici, è condizionata alla previa proposizione di ricorso gerarchico – per motivi di legittimità o di merito – al Segretario generale. Solo contro gli atti divenuti definitivi, a séguito della decisione intervenuta ovvero per decorso del termine all'uopo fissato, è ammesso in questi casi il ricorso giurisdizionale. Competente a decidere in primo grado è una Commissione contenziosa nominata all'inizio di

ogni legislatura con decreto del Presidente del Senato "fra persone particolarmente esperte" e composta da cinque membri effettivi e cinque supplenti nelle persone di tre senatori, un consigliere parlamentare e un dipendente scelto in una terna formata mediante elezione, a scrutinio segreto e senza candidature formali, da parte di tutti i dipendenti di ruolo. Sono poste specifiche incompatibilità rispetto alla partecipazione ad organi del Senato e alla titolarità di incarichi amministrativi. Sono altresì disciplinate le modalità di presentazione dei ricorsi, della loro istruzione e comunicazione ai controinteressati, nonché le procedure e i termini per la decisione. Il relatore – nella fase istruttoria – e la Commissione possono ordinare l'acquisizione di documenti e il compimento di atti istruttori; la Commissione può altresì procedere all'escussione di testimoni. Le sedute della Commissione non sono pubbliche: sono ammesse ad intervenire le parti, le quali possono presentarsi personalmente o a mezzo di mandatario speciale, e farsi assistere da un difensore di fiducia, purché non sia parlamentare in carica. La Commissione emette decisioni motivate, e può annullare, in tutto o in parte, l'atto impugnato; la decisione è resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato.

Organo giurisdizionale di secondo grado è il Consiglio di garanzia, collegio composto da cinque membri effettivi e altrettanti supplenti, nominati, per l'intera legislatura, dal Presidente del Senato, sentito il Consiglio di Presidenza, "fra i senatori esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro". Il Consiglio ha i medesimi poteri e osserva

le medesime procedure previste per la Commissione. Ciascuno dei due organi dispone di un Ufficio che svolge i compiti di cancelleria e redige il massimario delle decisioni.

La proposizione di ricorso non sospende l'efficacia dell'atto impugnato: è tuttavia previsto che, su istanza del ricorrente, l'organo giurisdizionale, "per gravi ragioni" e "con decisione motivata", possa sospendere l'esecuzione.

Contro le decisioni definitive di ambedue gli organi è ammesso ricorso per revocazione; è fatto altresì rinvio alle disposizioni del codice di procedura civile in materia di rivalutazione dei crediti.

Il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Camera 16 maggio 1988, n. 420, e modificato con i decreti 19 novembre 1990, n. 1754, e 21 giugno 1993, n. 716, stabilisce in favore dei dipendenti della Camera – in servizio e in quiescenza – e dei terzi interessati alle procedure concorsuali per l'assunzione nei ruoli della medesima, il diritto di ricorrere in sede giurisdizionale contro gli atti e i provvedimenti, anche di carattere generale, adottati dall'Amministrazione. Il ricorso è sempre ammesso per motivi di legittimità, con limitazione ai soli vizi di incompetenza e violazione di legge o regolamento per i provvedimenti aventi contenuto di atto politico o di alta amministrazione e per quelli riguardanti nomine discrezionali, assegnazioni o trasferimenti a Servizi e Uffici.

È ammesso ricorso giurisdizionale contro i provvedimenti ai quali il regolamento dei Servizi e del personale attribuisca carattere di definitività non pre-

vedendo la possibilità di ricorso amministrativo, e contro quelli che siano divenuti definitivi a séguito di decisione su ricorso proposto in via amministrativa. L'estensione della possibilità di impugnazione giurisdizionale ad "ogni altro provvedimento suscettibile di ricorso in via amministrativa" rende comunque facoltativo quest'ultimo.

L'esame dei ricorsi si estende al merito qualora il provvedimento impugnato verta su materia disciplinare ovvero su specifici oggetti indicati mediante richiamo al regolamento dei servizi e del personale della Camera, o, ancora, ove si tratti di provvedimento suscettibile di ricorso in via amministrativa. In questo caso, non deve tuttavia essere stato proposto ricorso all'Ufficio di Presidenza avverso la decisione adottata dal Consiglio dei Capi Servizio: l'alternatività di tale ricorso rispetto a quello giurisdizionale è giustificata dal fatto che l'Ufficio di Presidenza è, nel sistema della giurisdizione domestica della Camera, giudice di secondo grado, e pertanto, ove i due rimedi fossero cumulativamente esperibili, si troverebbe a giudicare, con un sostanziale *bis in idem*, di affare da esso già definito. La decisione, ove l'organo giudicante abbia facoltà di conoscere del merito, può disporre non soltanto l'annullamento, totale o parziale, del provvedimento, ma anche la sua riforma.

Giudice di primo grado è la Commissione giurisdizionale, composta di tre membri effettivi e tre supplenti, scelti mediante sorteggio da elenchi formati rispettivamente dal Presidente della Camera, dal Segretario generale e dalle organizzazioni sindacali esistenti presso la

Camera medesima, e nominati all'inizio della legislatura dal Presidente della Camera, che designa anche il Presidente della Commissione stessa. I membri della Commissione debbono essere scelti fra deputati in carica che siano magistrati ordinari o amministrativi, professori universitari di materie giuridiche, avvocati iscritti all'Albo da almeno cinque anni, oppure avvocati o procuratori dello Stato. È prevista l'incompatibilità con la carica di membro dell'Ufficio di Presidenza.

Il regolamento stabilisce i termini e le forme per la proposizione di ricorsi, la loro comunicazione ai controinteressati, la presentazione di documenti e memorie e l'istruzione dei ricorsi stessi. Disciplina altresì la procedura per la trattazione e la decisione dei ricorsi, l'intervento delle parti all'udienza, il patrocinio, il deposito delle sentenze.

Non è esplicitamente detto, ma si ricava dal sistema, che la proposizione di ricorso non sospende l'esecuzione dell'atto impugnato. Il regolamento consente tuttavia che la Commissione, su istanza del ricorrente, possa adottare misure cautelari quando dall'esecuzione "sia per derivare agli interessati un pregiudizio grave e non riparabile con la decisione di merito"; nella relativa ordinanza – non soggetta a gravame – la Commissione stabilisce anche la data per la discussione del ricorso entro il termine di quaranta giorni.

Le sentenze della Commissione possono venire impugunate dinnanzi alla sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza. Essa è composta da quattro membri dell'Ufficio di Presidenza medesimo, nominati all'inizio di ogni legisla-

tura. Nella XI legislatura, i membri effettivi furono un Vicepresidente della Camera e tre segretari di Presidenza (v. Boll. org. coll. Cam. 6 agosto 1993, p. 45, e 25 novembre 1993, p. 5); non sembrano per altro sussistere ragioni che rendano vincolante tale composizione. Nella riunione dell'Ufficio di Presidenza della Camera in data 13 ottobre 1994, il Presidente, dovendosi procedere alla nomina dei membri della sezione giurisdizionale, precisò che "è opportuno escludere dalla possibilità di designazione i deputati questori e i componenti il Comitato per gli affari del personale perché si troverebbero in una [potenziale] situazione di conflitto" (Boll. org. coll. Cam. 20 ottobre 1994, p. 14). Il Presidente della Camera, che presiede la sezione, ove lo ritenga opportuno per "la particolare rilevanza delle questioni controverse", può rimettere l'esame di singoli affari all'Ufficio di Presidenza nel suo *plenum*.

L'impugnazione non sospende l'esecuzione della sentenza; l'appellante può tuttavia presentare istanza di sospensione, specificandone i motivi. Le parti possono farsi assistere da avvocato abilitato al patrocinio dinnanzi alle giurisdizioni superiori.

Diversa estensione sembrano avere – in base alla lettera del regolamento – i poteri istruttori della sezione giurisdizionale e del *plenum* dell'Ufficio di Presidenza: per il giudizio dinnanzi alla prima, infatti, è espressamente previsto che non possano depositarsi nuovi documenti, e non sembra attribuito al relatore il potere di integrare l'istruttoria compiuta in primo grado; il deposito di nuovi documenti non è viceversa vietato per

il procedimento davanti all'Ufficio di Presidenza, il quale, per espressa disposizione del regolamento, ha i poteri di istruttoria, anche supplementare, spettanti alla Commissione giurisdizionale. Tale dissimmetria è probabilmente dovuta al fatto che, in origine, l'organo competente a giudicare in grado d'appello era soltanto l'Ufficio di Presidenza nel suo *plenum*: istituita la sezione giurisdizionale, con l'intento di fare più agevole e spedita l'attività dell'organo, anche limitandone la cognizione agli atti e ai motivi d'impugnazione dedotti in primo grado, non si provvide a rendere omogenea la disciplina in caso di remissione all'Ufficio di Presidenza nella sua composizione plenaria, come sarebbe stato logico attendersi.

Il regolamento stabilisce termini – evidentemente aventi carattere ordinatorio – per la trattazione dei ricorsi; tutti i termini, compresi quelli per le impugnazioni, sono sospesi in periodo feriale e nel tempo intercorrente fra lo scioglimento della Camera e la ricostituzione degli organi di tutela giurisdizionale nella nuova legislatura. Esso richiama le norme del codice di procedura civile sulla rivalutazione dei crediti e sul ricorso per revocazione avverso le sentenze definitive. Rinvia infine, per i giudizi di primo e di secondo grado, rispettivamente alle norme relative ai procedimenti dinnanzi ai tribunali amministrativi regionali e a quelle sui procedimenti dinnanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. È per altro difficile chiarire gli effettivi ambiti d'applicazione di questa "norma di chiusura" nel procedimento – assai semplificato – che si svolge davanti agli organi della giurisdizione domestica camerale.

Atteso il grande numero di ricorsi pendenti – anche per la poco perspicua distinzione fra ricorsi amministrativi e giurisdizionali – fu concessa ai ricorrenti, con norma transitoria, la possibilità di optare per una procedura semplificata con la remissione ad un rito arbitrale, sebbene configurato in forma *sui generis*. Il relativo Collegio si compone di tre deputati, che siano magistrati, docenti universitari di materie giuridiche o avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori: uno è nominato dall'Ufficio di Presidenza, il secondo è tratto a sorte fra candidati designati dalle organizzazioni sindacali, il terzo, che presiede il Collegio, è designato dai primi due. La funzione di arbitro è incompatibile con quella di membro della Commissione giurisdizionale o dell'Ufficio di Presidenza. È assicurato il diritto alla difesa, ed è previsto che il Collegio arbitrale decida ciascun ricorso entro novanta giorni dall'assegnazione, prorogabili fino ad ulteriori novanta da parte dell'Ufficio di Presidenza. Qualora non rispetti il termine, il Collegio decade ed è sostituito. Sembra doversi ritenere, anche in analogia con il disposto dell'articolo 816, quinto comma, del codice di procedura civile (come sostituito dall'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 25), che il Collegio possa acquisire documenti e compiere atti istruttori, come è stabilito per la Commissione giurisdizionale. È comunque espressamente prevista la facoltà di sentire l'interessato. Esso decide inappellabilmente secondo diritto: la sentenza, motivata, è formalizzata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera ai sensi del-

l'articolo 12, comma 3, del Regolamento della Camera, ed è soggetta soltanto ad impugnazione per revocazione nei casi previsti dal codice di procedura civile per i lodi arbitrali.

Il regolamento disciplina infine lo svolgimento delle attività di cancelleria da parte di una segreteria degli organi di tutela giurisdizionale del personale, composta da funzionari e impiegati designati dal Segretario generale.

A. P.

Processo verbale

Il processo verbale, redatto sia per le sedute d'Assemblea, sia per quelle delle commissioni, è un atto di documentazione dei lavori parlamentari che si distingue dagli altri (resoconti, bollettini, messaggi) per il fatto di essere sottoposto all'approvazione dell'organo cui si riferisce, attraverso un procedimento formale disciplinato dai regolamenti parlamentari. Esso rappresenta schematicamente e sommariamente la seduta, di cui contiene soltanto gli atti e le deliberazioni (art. 11 R.C.), indicando per le discussioni l'oggetto ed i nomi degli oratori intervenuti (art. 60, c. 1, R.S.): di regola esso non riporta invece il contenuto degli interventi se non quando ciò si renda necessario alla sua comprensione (ad esempio, vengono riferiti, sia pure molto sinteticamente, gli interventi procedurali e le relative risposte del Presidente).

La redazione di tale atto è attribuita a funzionari parlamentari (alla Camera, in particolare, all'estensore del processo verbale, per l'Assemblea, ed ai funzionari addetti alle singole commissioni), ma