federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

LA CORTE SALVA (MA NON TROPPO) L'AUTODICHIA DEL SENATO. BREVI NOTE SULLA SENT. CORTE COST. N. 120 DEL 2014*

di

Luigi Testa

(Dottorando in Diritto pubblico presso Università di Pavia)

14 maggio 2014

Sommario: 1. Il giudizio *a quo*: cenni. – **2.** L'ordinanza di rimessione e le sue problematicità. – **3.** Il precedente del 1985. – **4.** La decisione della Corte costituzionale.

1. Il giudizio *a quo*: cenni.

Con ordinanza del 6 maggio 2013, le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, sollevavano questione di legittimità costituzionale riguardo all'art. 12 del Regolamento del Senato del 17 febbraio 1971, e successive modificazioni, a mente del quale «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». L'incidente di costituzionalità nasceva in seno al procedimento per ricorso per Cassazione *ex* art. 111, Cost., del dipendente del Senato P.L, avverso la decisione n. 141 del 21 luglio-29 settembre 2011, pronunciata in grado di appello dal Consiglio di Garanzia del Senato, in un giudizio di ottemperanza relativo ad una causa di lavoro.

Nella specie, il geometra P.L., in seguito ad un demansionamento asseritamente ingiustificato[1], dopo aver inutilmente sollecitato il Segretario Generale all'adozione di

* Articolo sottoposto a referaggio.

[1] Demansionamento che il geometra ritiene «difficilmente comprensibile», se non altro per l'asserito corretto svolgimento di una serie di incarichi di rappresentanza verso terzi risoltisi in un concreto vantaggio per l'amministrazione, nei termini – almeno secondo la dichiarazione del ricorrente – di crediti esigibili. Cfr. Intervista registrata, 25.5.2014, disponibile su www.radioradicale.it.

provvedimenti ripristinatori, proponeva ricorso nel 2005 dinanzi alla Commissione contenziosa del Senato, organo di primo grado della giustizia domestica ai sensi dell'art. 72 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale. Avverso la decisione a lui favorevole, l'Amministrazione del Senato proponeva ricorso innanzi al Consiglio di garanzia, organo d'appello ai sensi dell'art. 75 del Testo unico delle norme regolamentari. Con decisione del dicembre 2006, il Consiglio di garanzia respingeva il ricorso, confermando integralmente la decisione di primo grado.

Nel luglio 2007, rispetto alla totale inottemperanza dell'Amministrazione all'adempimento della decisione di condanna – la quale, anzi, procedeva con un ulteriore trasferimento d'ufficio dell'interessato –, il geometra P.L. presentava ricorso in ottemperanza, accolto, nel luglio 2010, in primo grado dalla Commissione contenziosa. La decisione era, tuttavia, impugnata dall'Amministrazione innanzi al Consiglio di garanzia, il quale «in modo del tutto inatteso» cassava la decisione di primo grado, contro l'interesse del P.L. che proponeva quindi ricorso straordinario *ex* art. 111 innanzi alla Suprema Corte di Cassazione, lamentando, tra gli altri, il vizio di omessa motivazione.

2. L'ordinanza di rimessione e le sue problematicità.

Valutato il dubbio di legittimità costituzionale, la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, riteneva rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 12 del Regolamento del Senato del 17 febbraio 1971, e successive modificazioni, proponendo diversi parametri costituzionali. Secondo la ricostruzione del giudice di legittimità, infatti, l'art. 12 del Regolamento del Senato sarebbe innanzitutto in contrasto con il generale parametro dell'eguaglianza dei cittadini, *ex* art. 3, Cost., «in quanto una categoria di cittadini è esclusa dalla tutela giurisdizionale in ragione di un elemento (l'essere dipendenti dal Senato) non significativo ai fini del loro trattamento differenziato». Posto così, l'argomento interessa, ma non convince del tutto; il parametro dell'eguaglianza va infatti integrato con il riferimento al "luogo" in cui essa è violata, ovvero con il riferimento al diritto il cui godimento si asserisce nel caso di specie ingiustificatamente differenziato. Tra quelli individuati dalla Suprema Corte, il riferimento così definito più convincente sembrerebbe essere quello dell'art. 111, Cost., la cui violazione – nella ricostruzione della Corte – sarebbe certamente integrata «non potendo definirsi "giusto" un processo che si svolge dinanzi ad una delle parti».

Per tuziorismo, l'ordinanza di remissione cita ulteriori tre norme costituzionali che si pretendono violate: il diritto di difesa *ex* art. 24, Cost.; il divieto di giudici speciali, *ex* art.

102; e infine l'art. 113, Cost., per cui «contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammesse la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa». Va detto in via incidentale che gli ultimi due parametri costituzionali invocati rischiano, in realtà, secondo una logica rigorosa, di escludersi a vicenda. Invocare la violazione dell'art. 102, Cost., infatti, equivale ad un pur tacito riconoscimento degli organi di autodichia del Senato come organi giurisdizionali, pur speciali e dunque vietati dalla Costituzione al di fuori dei casi noti da essa stessa previsti. Al contrario, il riferimento all'art. 113, Cost., sembra tradire la convinzione del giudice remittente che i provvedimenti adottati nell'esercizio della c.d. giustizia domestica siano «atti della pubblica amministrazione», di natura non giurisdizionale, muovendosi così in senso contrario rispetto all'opinione classica – che sin dalle sue origini statutarie ha fondato l'istituto dell'autodichia – che considera gli atti relativi al rapporto d'impiego del personale delle Camere alla stregua di «atti amministrativi di *autorità non amministrativa*».

Tale orientamento, del resto, in un passato recente trovava riscontro – con coincidenza più o meno totale – in altri ordinamenti. È il caso, ad esempio, della Francia, dove, almeno fino al 1958[2], i provvedimenti adottati dall'Assemblea Nazionale e dal Senato erano considerati «atti parlamentari» in senso stretto, escludendone così la qualificazione nei termini di atti amministrativi, o della Pubblica Amministrazione. Similmente accadeva in Spagna, durante la vigenza della legge del 1956 sul contenzioso amministrativo – oggi sostituita dalla legge n. 29 del 1998 –, la quale prestava il fianco ad una interpretazione generalmente restrittiva dell'espressione «atti delle pubbliche amministrazioni» di cui all'art. 1[3]. L'accoglimento della questione in relazione al parametro dell'art. 113, Cost., avrebbe richiesto, dunque, alla Corte di smentire questo tradizionale indirizzo, riconoscendo gli atti di giurisdizione domestica come «atti amministrativi» *tout court*.

Non rileva dall'ordinanza se le Sezioni Unite abbiano avuto contezza, all'atto della redazione dell'ordinanza, del *revierment* di sistema che si chiedeva; pur tuttavia, un argomento in tal

[2] Il momento di rottura, per quanto riguarda l'ordinamento francese, è segnato, in questo campo, dal c.d. caso *Girard*, dal nome del Segretario dei servizi dell'Assemblea nazionale. L'interessato aveva ottenuto, nel 1957, un sentenza del Consiglio di Stato che annullava un provvedimento sanzionatorio risalente al 1945. Non aveva, invece, potuto ottenere un ordine di reintegrazione, stante l'orientamento tradizionale che considerava l'ordinanza pronunciata in sede di giustizia domestica «atto non emanato da autorità amministrativa», e quindi insuscettibile di essere impugnato per eccesso di potere. In reazione al clamore mediatico dell'episodio, con l'ordinanza del 17 novembre 1958, si modificava lo Statuto del personale delle assemblee parlamentari, prevedendo che «la giurisdizione amministrativa è chiamata a risolvere le controversie di ordine individuale riguardanti questi funzionari» (art. 8).

[3] Attualmente, l'art. 1, c. 3, della legge n. 29 del 13 luglio 1998 sulla giurisdizione contenzioso-amministrativa è invece chiara nel definire il proprio ambito di applicazione, facendovi rientrare anche gli atti e le disposizioni in materia di personale, amministrazione e gestione adottati dagli organi delle *Cortes Generales*.

senso, tra le righe dell'ordinanza, si sarebbe potuto trovare. Ci si riferisce al punto in cui il giudice di legittimità osservava come «se è assunto di tutta evidenza che alle Camere e agli altri organi costituzionali debba essere garantita una posizione di indipendenza sicché essi, *nell'esercizio delle loro attribuzioni*, siano liberi da vincoli esterni suscettibili di condizionarne l'azione, cosa del tutto diversa è dire che l'autodichia sui propri dipendenti sia una prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza delle Camere» (corsivo nostro). L'argomento, diretto a colpire il nerbo della tradizionale tesi a giustificazione dell'autodichia, offre in realtà uno spunto per una riflessione più "di sistema" che ricolleghi ad una distinzione funzionale una diversa qualificazione giuridica degli atti adottati dalle Camere. Se, infatti, l'esercizio delle funzioni legislative, di indirizzo politico, ed ispettive del Parlamento produce «atti parlamentari» – nel cui spazio si pone senza dubbio la necessità di una garanzia assoluta dalle interferenze –, ben si potrebbero invece definire gli atti in sede di determinazione dei rapporti di lavoro dipendente come «atti amministrativi di *autorità amministrativa*», atteggiandosi in questo caso il Parlamento al pari di una Pubblica Amministrazione, pur di natura *sui generis*. Si sarebbe trattato, in sostanza, di «qualificare gli atti concernenti il rapporto d'impiego come atti soggettivamente ed oggettivamente amministrativi, in quanto gli organi supremi presenterebbero *la duplice natura* di organi costituzionali, quando esercitano funzioni costituzionali, e di organi amministrativi, quando esercitano funzioni amministrative»[4]. Una volta definito il confine dell'attività delle Camere che esigono tutela dal rischio di illecite interferenze da altri poteri dello Stato – attività parlamentari in senso stretto: funzione legislative, di indirizzo politico, ed ispettiva –, nulla osta, in effetti, che ciò che ne residua sia riferito alla *natura amministrativa* e non più *costituzionale-politica* dell'organo Parlamento, e, come tale, sottratto ad una così stringente esigenza di tutela dal rischio di ingerenze o interferenza da altri poteri dello Stato.

Se, infatti, tali interferenze sono pensabili in relazione all'attività di natura *costituzionale-politica* delle Camere – *rectius*: se il principio dell'autonomia parlamentare richiede che tali interferenze siano assolutamente impedite fin quando la Camera esercita la sua funzione di natura *costituzionale-politica*, la stessa esigenza non si pone (o almeno non si pone con egual forza) in relazione a quella attività di *natura amministrativa* quale è ad esempio la regolazione dei rapporti di pubblico impiego. Pur se un'interferenza di questo genere potesse esserci, risulta difficile credere che essa abbia effetti diretti su quell'autonomia parlamentare che è *in funzione* della sua potestà legislativa, di indirizzo politico, ed ispettiva. Del resto, è questa la

[4] N. Occhiocupo, *Autodichia*, voce, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1998, 2.

strada seguita, *inter cetera*, nell'ordinamento tedesco, laddove i funzionari del *Bundestag* e quelli del *Bundestrat* sono considerati a pieno titolo *Bundesbeamte*, ovvero funzionari federali a tutti gli effetti, senza alcuna differenza – quanto a regime e a competenza giurisdizionale – con i "colleghi" di altre amministrazioni statali.

In questo modo, i "procedimenti" oggi definiti di giustizia domestica sarebbero valutati alla stregua di procedimenti amministrativi interni, contro cui sarebbe sempre ammessa quella tutela giurisdizionale di cui dà conto l'art. 113, Cost. Certo, è pur vero che – come ragionevolmente si nota nell'atto di intervento in giudizio della Camere dei Deputati – «l'attività degli uffici amministrativi degli organi parlamentari è, direttamente o indirettamente, sempre strumentale all'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche … e si configura come supporto indispensabile al concreto svolgimento degli atti e delle procedure dei singoli parlamentari e degli organi delle Camere» (p.to 3.1). Tuttavia, se la tutela dalle interferenze nell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche richiede soltanto in maniera eventuale il sacrificio di diritti costituzionalmente garantiti di soggetti diversi dall'organo Camera o Senato, questo sacrificio è richiesto invece dal sistema della giustizia domestica per sua stessa natura, per carattere costitutivo stesso dell'autodichia. Proprio perché questa autodichia sempre riguarda da vicino, *in corpore vivo*, un soggetto (altro rispetto alla Camera o al Senato) titolare di diritti costituzionalmente garantiti, si pone qui l'esigenza di una maggiore cautela, che potrebbe, in un bilanciamento che è sempre di per sé insoddisfacente per un parte (o per entrambe), giustificare il riconoscimento della *doppia natura* della Camera, e quindi una differenza di "trattamento" nei termini sovraesposti.

D'altra parte, questa ricostruzione, fondata sul dato della *duplice natura* dell'organo Parlamento poteva avere un pregio "tecnico" che avrebbe permesso al giudice delle leggi per "dire la sua" sulla giustizia domestica, senza rotture traumatiche del principio dell'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari, senza intervenire cioè *in vivo* sulle norme regolamentari. Sembra, infatti, che nulla avrebbe impedito alla Corte di pronunciare una decisione interpretativa di rigetto (rigettando *tout court* la questione quanto agli altri parametri costituzionali) con usuale formula «nei sensi in cui in motivazione» in relazione proprio al parametro dell'art. 113, Cost. La questione di costituzionalità rispetto all'art. 113, in estrema sintesi, avrebbe potuto essere dichiarata infondata in quanto l'art. 12 del Regolamento del Senato, e le norme ad esso accessorie, *vanno interpretate* nel senso che gli organi di autodichia *de quibus* sono autorità amministrative *tout court* e nulla, se non una malintesa prassi, impedisce l'ordinaria tutela giurisdizionale avverso ai di essi atti. Una soluzione di tal guisa, forse un po' acrobatica, avrebbe avuto l'effetto di rovesciare la tradizionale

impostazione quanto all'autodichia, di fatto svuotando il sistema della giustizia domestica – che a questo punto sarebbe non più "giustizia", ma semplice "amministrazione" –, pur permettendo alla Corte di non intervenire traumaticamente sulle norme regolamentari, salvandole dalla dichiarazione di incostituzionalità. Certo, si sarebbe trattato di un ossequio soltanto formale all'autonomia normativa delle Camere, e, di fatto, questa soluzione avrebbe comunque demolito il simulacro della insindacabilità dei Regolamenti parlamentari: scelta che – come si vedrà – la Corte ha trovato le sue ragioni di evitare.

Restano da valutare gli altri percorsi di illegittimità costituzionale ipotizzati dalle Sezioni Uniti, ovvero quello dell'art. 24 e dell'art. 102 – che, in realtà, si reggono insieme – e quello dell'art. 111, che integra il riferimento generale all'art. 3, come si è già cercato di segnalare.

Innanzitutto, nel riferirsi al principio del «giusto processo» *ex* art. 111, Cost., il giudice di legittimità si faceva forza, citandone ampio stralcio, della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, seconda sezione, 28 aprile 2009, *Savino ed altri c. Italia*. Pur senza entrare nel merito della decisione citata, già ampiamente commentata[5], vale la pena osservare come la scelta di riferirsi ad essa sia stata forse inopportuna per gli interessi del giudice remittente. In effetti, quello che sembrerebbe un argomento *prima facie* convincente finisce per perdere tutta la sua forza persuasiva se ricondotto nel percorso segnato dal giudice di Strasburgo nella *Savino ed altri c. Italia*.

La decisione richiamata, infatti, è ben lungi dal dichiarare un contrasto tra il sistema dell'autodichia in sé e il principio del «giusto processo» di cui all'art. 6 della Convenzione. Quello che in quel contesto il giudice dei diritti si limitava ad osservare era che in contrasto con tale principio – che si risolve nell'esigenza della terzietà, indipendenza, imparzialità e parità delle parti – era la circostanza per cui «l'Ufficio di Presidenza della Camera è, in sostanza, l'organo che emette il provvedimento impugnato e, in grado di appello, l'organo chiamato a "giudicare" del provvedimento medesimo. Un organo, dunque, che è, ad un tempo, produttore di norme, amministratore e giudice: un organo uno e trino, in cui si confonde la qualità di "giudice" e di "parte"»[6]. La questione è dunque, in un certo senso,

[5] Si rinvia, tra gli altri, a N. Occhiocupo, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Dir. Unione Europea*, 2010, 397; D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Stato attuale ed ipotesi evolutive degli organi di giurisdizione domestica della Corte costituzionale*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 2010, 125; S.M. Cicconetti, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1271; N. Occhiocupo, *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, in forumcostituzionale.it, 2009; 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*, in federalismi.it, n. 22/2009.

[6] N. Occhiocupo, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, cit., 402.

ridimensionata. «La Corte ricorda che, con il termine "tribunale", la sua giurisprudenza non intende necessariamente una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie ordinarie del Paese» (p.to 73, *Savino ed altri c. Italia*); nessun problema pone, dunque, una struttura di giurisdizione domestica – «un tribunale nel senso materiale del termine» –, purché questo suo carattere, appunto, domestico, non ne mini il crisma di indipendenza ed imparzialità.

La violazione rilevante per la Corte è, dunque, soltanto quella integrata dalla previsione di un «tribunale in senso materiale» di secondo grado (la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, previsto dal Regolamento per la tutale giurisdizionale del personale presso la Camera dei Deputati) che è presieduto dal Presidente della Camera e costituito da quattro membri dell'Ufficio di presidenza, che è l'organo della Camera competente ad adottare le norme concernenti «lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera» (art. 12, c.3, lettera d), Regolamento CD). Un giudice, insomma, che ha la stessa composizione "fisica" di chi fa le regole.

L'impressione di alcuni commentatori è che la Corte europea abbia adottato scientemente una lettura un po' banalizzante del concetto di terzietà del giudice, ma quel che qui si intende rilevare è come sia stata imprudente la Cassazione a "legare" l'asserita violazione dell'art. 111 della Costituzione alla decisione del 2009 della C.E.D.U. In questo modo, infatti, il riferimento al «giusto processo» è ricondotto in una dimensione più angusta di quella cui si sarebbe potuti aspirare, ancor più se si considera che, ove applicato non più alla Camera dei Deputati ma al Senato, il *reasoning* del giudice di Strasburgo porterebbe a salvare del tutto il sistema di autodichia della Camera alta. Infatti, nella giustizia domestica del Senato – diversamente da quanto si è visto avvenire nella Camera bassa –, il Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale, sia per l'organo di primo grado (Commissione Contenziosa, art. 72) che per l'organo di appello (Consiglio di Garanzia, art. 75), è stato ben accorto a prevedere una composizione diversa da quella dell'Ufficio di Presidenza, pur da esso derivata. In questo modo, stante la stretta interpretazione di terzietà che viene dalla Corte europea, nessuna violazione potrebbe ravvisarsi del principio del «giusto processo».

Infine, gli art. 24 e 102, della Costituzione. Si è detto che i due parametri si intrecciano tra di loro, ed in realtà essi invocano di nuovo pure anche l'art. 113. In effetti, non si capisce perché sarebbe leso il diritto inviolabile alla difesa del soggetto titolare di un rapporto di pubblico impiego con le Camere. Delle due l'una, infatti: o si ritiene che gli organi di autodichia siano organi giurisdizionali, e allora a questo punto la questione diventa se sia o meno legittimo

questo "giudice speciale"; oppure si qualificano i procedimenti di giustizia domestica come procedimenti amministrativi di un'Amministrazione Pubblica *tout court*, e allora l'illegittimità dell'art. 12 del Regolamento del Senato è assorbito dalla violazione dell'art. 113, Cost., essendo preclusa «la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa». E se pure, si badi, si ritenesse gli organi di autodichia al pari di giudici speciali non tipicizzati dalla Costituzione e quindi in violazione del divieto di cui all'art. 102, questo profilo di illegittimità assorbirebbe la questione relativa all'art. 24. Al contrario, se si concludesse nel senso di ritenere non violato l'art. 102, per assumere leso il diritto alla difesa si dovrebbe sostenere l'assurda tesi per cui l'art. 24 sia leso per il fatto stesso della previsione di un giudice speciale. Come dire che l'art. 24 è violato per i giudizi di competenza del giudice amministrativo, o contabile.

D'altra parte, per arrivare a ritenere che l'istituto dell'autodichia violi l'art. 102, in quanto giudice speciale non specificamente previsto dalla Costituzione, la Corte avrebbe dovuto definitivamente sconfessare la tesi tradizionale per cui il fondamento della giustizia domestica starebbe nelle pieghe dell'art. 66, Cost. In effetti, si tratta di un fondamento assai instabile, pure criticato dalla dottrina (e non soltanto da quella più recente)[7], ma che, beninteso, è stato perlopiù sempre condiviso – a parte una importante eccezione, di cui si dirà – dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione precedente all'ordinanza in commento[8]. Così, ad esempio, le Sezioni Unite, in recenti decisioni in cui cassavano l'ipotesi di meccanismi di "giustizia domestica" nei rapporti tra gruppo parlamentare e suoi dipendenti, davano per dato pacificamente acquisito quello della natura eccezionale rispetto al «principio cardine dell'indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni» dell'autodichia nella ipotesi relativa alla definizione del rapporto tra Camera e suoi dipendenti (Sez. U., ord. n. 3335 del 19.2.2004; ma anche Sez. U., sent. n. 27863 del 24.11.2008; Sez. U., sent. n. 5234

[7] Sull'autodichia in generale, si veda, tra gli altri, il recente lavoro P. Pisicchio, *Aspetti dell'autodichia parlamentare*, Bari, Cacucci, 2010. Vedi pure, A.C. Sorrentino, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. merito*, 2008, 544; S. Conforti, *Brevi considerazioni sul principio dell'autodichia*, in *Giur. it.*, 2005, 1886; P. Di Muccio, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, in *Diritto e società*, Padova, 1990; A. M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1977, 1831 ss. Sulla natura e l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari più in genere, invece: G.G. Floridia, *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1997, 70 ss.; M. Manetti, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1988, 639 ss.; T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in Id., *Opere. Tomo II. Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 5 ss.; S. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in Giur. cost., 1978, 256 ss.; A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 1977, soprattutto 56 ss.; G.F. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986.

[8] L'Avvocatura Generale dello Stato rileva, nel suo atto di intervento, come l'ordinanza di rimessione più recente «si pone (erroneamente) in rapporto del tutto "eccentrico"» con la posizione costantemente assunta dalle Sezioni Unite (par. 2.2).

del 25.5.1998). Più espressamente, altre volte le Sezioni Unite hanno riconosciuto il «fondamento costituzionale indiretto» del sistema di giustizia domestico, «connesso alla potestà di autoorganizzazione e all'autonomia contabile, fondate sull'interazione della consolidata prassi costituzionale con la legge 9 agosto 1948, n. 1077» (Sez. U., ord. n. 6529 del 17.3.2010; ma anche: Sez. U., sent. n. 11019 del 10.6.2004), la quale sarebbe «strumentale alla tutela dell'autonomia e della sovranità dell'Assemblea» (Sez. U., sent. n. 317 del 27.5.1999). Così come, nel 2004, la Corte di Cassazione, sempre a Sezioni Unite, si premurava di significare come il nuovo testo dell'art. 111, Cost., post riforma del 1999 – invocato nell'ordinanza in commento come asserito parametro violato di costituzionalità – «non ha comunque scalfito le garanzie di indipendenza del Parlamento, mantenendo pur sempre alcune aree di esenzione o di delimitazione del sindacato di legittimità proprio della Corte di cassazione» (Sez. U., sent. n. 11019 del 10.6.2004).

3. Il precedente del 1985.

Soltanto in un rilevante caso le Sezioni Unite avevano anticipato l'argomentazione contraria poi ripresa nell'ordinanza dello scorso anno. Nel 1977, infatti, il giudice di nomofilachia aveva sollevato questione di legittimità costituzionale – già allora – avverso l'art. 12 del Regolamento del Senato. La prospetta violazione era di nuovo riguardo agli art. 24 e 113, Cost., e – mancando il riferimento al «giusto processo» che interverrà solo con la novella costituzionale del 1999 – riguardo agli art. 101 e 108, Cost., «esprimenti il principio dell'indipendenza ed imparzialità degli organi giurisdizionali» (Sez. U., ord. n. 356 del 11.7.1977).

Nella sua argomentazione, la Suprema Corte pure riconosceva le «radici storiche e, a quanto pare, anche logiche» del sistema di giustizia domestica, tuttavia ne mettava in dubbio la compatibilità con lo *jus costitutionale superveniens*. Ed effettivamente la Corte costituzionale, nella sentenza che ben può definirsi storica n. 154 del 6 maggio 1985, redattori Leopoldo Elia e Giuseppe Ferrari, pur riconosceva la questione «meritevol[e] della più attenta considerazione»; tuttavia risolveva nei termini dell'inammissibilità della questione, non rintracciando nei «precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento» la sindacabilità dei regolamenti parlamentari adottati *ex* art. 64, Cost., i quali avrebbero una «peculiarità e dimensione» tale da risultare "zona franca" rispetto ai poteri di penetrazione della Consulta. Si rinvia agli autorevoli commenti alle decisione[9], che

[9] Tra gli altri, P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 240; ma si veda pure F. Modugno, *In tema di regolamenti parlamentari e di*

assume una portata sistemica nello studio delle fonti e della sua pretesa gerarchia, ma non può farsi a meno di notare almeno l'*obiter dictum* di cui al p.to 4.4 della sentenza, in cui la Corte osservava che «quanto al dubbio sulla compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione, 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 coessenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia. Senonché, il dubbio sulla sindacabilità, da parte di questa Corte, ai sensi ed ai fini dell'art. 134, primo alinea, Cost., dei regolamenti parlamentari contenenti gli impugnati artt. 12.1 e 12.3 é in ordine logico pregiudiziale rispetto ai due interrogativi di cui sopra, e perciò va esaminato per primo». Nell'ordinanza del 6 maggio 2013, il giudice di legittimità non manca di fare opportuno riferimento all'*obiter* ampiamente citato, che costituiva in effetti l'unica considerazione formale che, nella sua giurisprudenza, la Corte avesse fatto con riguardo all'autodichia dell'organo Parlamento. Anche se, va detto, si tratta di una considerazione che – pur rafforzata, se si vuole, dall'introduzione del principio del «giusto processo» dal 1999 in poi – potrebbe ben essere ridimensionata sulle forme del *reasoning* della *Savino ed altri c. Italia*: un giudice delle leggi che volesse "salvare" il sistema ben potrebbe, infatti, "appiattirsi" sull'interpretazione della terzietà del giudice che emerge dalla decisione della C.E.D.U. del 2009, trovandovi pure impeccabile giustificazione nel noto obbligo di interpretazione convenzionalmente conforme.

In ogni caso, ora come allora, il vero *gate* era quello della sindacabilità o meno dei Regolamenti parlamentari. Come nel 1985, anche nel giudizio che ha investito la Corto dopo l'ordinanza del 2013 restava questa la questione logicamente prioritaria, e, se risolta in senso negativo, ostativa rispetto alla questione della legittimità costituzionale o meno del sistema di giustizia domestica delle Camere – in specie, del Senato. Ne erano ben consapevoli già le Sezioni Uniti, nell'ordinanza del 2013, tanto da precisare, prima di segnalare gli asseriti profili di illegittimità dell'art. 12 del Regolamento del Senato, di «auspicare la riconsiderazione di tali conclusioni». Il giudice di legittimità, dunque, finiva per chiedere così una pronuncia che andasse ben al di là della (semplice) considerazione sulla conformità o meno a Costituzione dell'autodichia parlamentare, chiedendo preliminarmente di smentire l'orientamento precedente nei termini dell'insindacabilità degli atti di autonomia normativa delle Camere. Orientamento, beninteso, ormai pacifico, ma su cui pure la Corte non si era

---

controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, Giuffè, 1970, 1309.

pronunciata direttamente dal 1993, quando, con le ordinanze 444 e 445, aveva ritenuto che «il problema dell'ammissibilità del sindacato di costituzionalità sui regolamenti parlamentari va risolto, alla stregua dell'art. 134 della Costituzione, in senso negativo, giacchè nella competenza del giudice delle leggi, quale stabilita dal richiamato articolo, non possono comprendersi i regolamenti parlamentari, nè espressamente nè in via di interpretazione», almeno – si precisava – «in assenza di diverse e nuove prospettazioni sul punto da parte del giudice rimettente». E in effetti, già a prima lettura, non pareva che l'ordinanza in commento offrisse tali «diverse e nuove prospettazioni», ribadendo le Sezioni Unite lo stesso percorso argomentativo già seguito nel 1977. Ciò che solo è mutato da allora è forse – si può azzardare – il clima "culturale" riguardo al tema in esame, e di ciò è sintomo l'iniziativa legislativa in materia variamente esercitata in seguito alla sentenza *Savino e altri c. Italia* – e che, non a caso, il ricorrente P.L. produceva personalmente innanzi al giudice di legittimità, nell'imminenza dell'udienza pubblica[10]. D'altra parte, che la questione – pur posta negli stessi termini del 1977 – fosse stata ritenuta dalla Corte degna di (ri)considerazione lo faceva credere, forse, la circostanza per cui il giudice delle leggi ha voluto andare in udienza pubblica, senza ricorrere invece subito ad una decisione di manifesta inammissibilità, che, *ictu oculi*, avrebbe avuto ogni buona giustificazione. Eppure, la decisione è arrivata nei termini che si potevano facilmente ipotizzare, senza smentite, alla vigilia dell'anniversario della decisione "sorella" del 1985.

4. La decisione della Corte costituzionale.

Con sentenza n. 120 del 5 maggio 2014, redattore il giudice Giuliano Amato, la Corte, dichiarando inammissibile la questione, riconferma pienamente l'orientamento consolidato circa l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari, e, in specie, del regolamento del Senato, che «costituisce la premessa della valutazione dell'ammissibilità della questione» (p.to 4.1). Il

[10] Al momento, risultano: Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Buemi, Nencini, Fausto Guilherme Longo e Scavone comunicato alla Presidenza il 21 novembre 2013, *Sottoposizione alle previsioni processuali e legali ordinarie delle amministrazioni degli organi costituzionali*; Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Maritati e Leddi, comunicato alla Presidenza il 28 aprile 2009, *Attuazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, n. 14, sui ricorsi n. 42113/04, n. 17214/05 e n. 20329/05*; Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bernardini, Beltrandi, Farina Coscioni, Mecacci, Maurizio Turco, Zamparutti, *Modifiche agli articoli 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e 7 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, concernenti la natura delle amministrazioni degli organi costituzionali e la sottoposizione dei loro atti alla giurisdizione comune*. Sulle modifiche regolamentari già intervenute, invece, si veda 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*, in federalismi.it, n. 22/2009.

giudice delle leggi non torna, dunque, su suoi passi, eppure non manca – come già aveva fatto con l'*obiter* del 1985 – di far trapelare il suo giudizio sul merito della questione.

Secondo la Corte, infatti, l'insindacabilità dei Regolamenti «non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne» (p.to 4.2), e con ciò si intende chiarire che essi, pur sottratti dall'area degli atti della cui legittimità costituzionale è "custode" la Consulta *ex* art. 134, prima alinea, Cost., non possono risolversi in una lesione, diretta o indiretta, del «rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), così come l'attuazione di principi inderogabili (art. 108 Cost.)» (p.to 4.4). «L'indipendenza delle Camere – osserva la Corte – non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili». Se questo non bastasse a rendere chiaro l'orientamento della Corte, toglierà infine ogni perplessità la scelta di rilevare come «peraltro, negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini, come Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, l'autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi non è più prevista» (p.to 4.4).

In definitiva, è soltanto, quindi, un mero ostacolo processuale quello che ha frenato la Corte dall'intervenire sul vivo della materia. In effetti, già dinanzi alla scelta dell'ordinanza di rimessione, veniva il dubbio se non fosse stata più opportuna una diversa "strategia" del giudice *a quo*, per aprire alla Corte una strada praticabile per arrivare a dar seguito a quel giudizio che tradiva già nell'*obiter dictum* del 1985. In effetti, allora il giudice delle leggi indicava il fondamento di tale tesi in un argomento meramente letterale, con riferimento al primo alinea dell'art. 134, Cost. Osservava infatti la Corte: «Formulando tale articolo, il costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento … Le suesposte considerazioni non consentono che nell'art. 134, primo alinea, Cost., possano ritenersi compresi i regolamenti parlamentari in oggetto, dei quali pertanto va riconosciuta l'insindacabilità». La lettera che la Consulta usa, però, avrebbe potuto a sua volta essere impiegata contro di essa[11]. Infatti, se è vero che i Regolamenti parlamentari non sono assimilabili alle leggi o agli atti aventi forza di legge di cui alla norma citata, ciò esclude soltanto la loro sindacabilità in sede di «controversie relative alla legittimità costituzionale». Ma l'art. 134, nel definire la competenza della Corte, non si

[11] Il rischio che viene dall'interpretazione strettamente letterale, che veniva compiuta nella sent. 154/1985, pare essere colto anche dall'Avvocatura Generale dello Stato, la quale, nel suo atto di intervento, si sforza di mostrare come la scelta di escludere i regolamenti parlamentari dal novero delle disposizioni costituzionalmente sindacabili sarebbe «fondata 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"» (par. 2.1). Sulla validità di un tale collegamento dice già molto il rilievo comparato cui pure si è fatto cenno nel corpo del testo, il quale sembra riferirsi a scelte di segno opposto in ordinamenti in cui pure certo può affermarsi che il Parlamento sia «l'istituto caratterizzante l'ordinamento».

ferma qui: essa non è soltanto "giudice delle leggi", ma anche arbitro tra i poteri dello Stato. Ponendo così la questione, piuttosto che rischiare di imbattersi in una (prevedibile) recidiva della sentenza del 1985 – come poi è stato –, si sarebbe potuta scegliere la strada di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, in specie tra il giudice naturale precostituito per legge del dipendente P.L. e gli organi di autodichia del Senato, nei sensi di una negazione da parte del primo del potere dei secondi: *uter possit*, secondo le note categorie di S. Pomodoro[12]. Non difetterebbe, in tal caso, il parametro, che potrebbe facilmente ravvisarsi nell'attribuzione del giudice a conoscere di quelle controversie per cui è competente per legge (*rectius*: nell'attribuzione del magistrato ordinario, e solo del magistrato ordinario, della funzione giurisdizionale, *ex* art. 102, c. 2, Cost.), e quindi non mancherebbe il «tono costituzionale» del conflitto; né, evidentemente, nel caso di specie sarebbe difettato l'interesse richiesto per il conflitto, concreto ed attuale: d'altra parte, posta l'insindacabilità dei Regolamenti affermata dalla Corte, quello della *vindicatio* avrebbe senza dubbio il necessario carattere di residualità del rimedio. Infatti, l'esclusione categorica – che la Corte stessa propone – dei Regolamenti parlamentari dagli atti assimilabili alla legge e agli atti con forza di legge risolve in radice quella che, altrimenti, sarebbe stato l'unico argomento ostativo.

È noto, infatti, l'indirizzo della Corte, che ritiene inammissibile il conflitto di attribuzioni relativo ad un legge, o ad un atto avente forza di legge, quando sussista la possibilità di sollevare eccezione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito di un giudizio comune. Indirizzo consolidato almeno dalla sentenza 284 del 2005, e che ha rappresentato, in realtà, l'ultimo tassello di un percorso che era partito da una posizione rigidissima che addirittura escludeva *tout court* che gli atti legislativi potessero essere oggetto di conflitto di attribuzione, ponendoci la Costituzione all'interno di un «sistema che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati), è incentrato sul sindacato incidentale» (sent. 406/1989). Questo principio di favore per la "sede naturale" del giudizio incidentale non trova applicazione nel caso *de quo*, posto l'orientamento della Corte in materia di Regolamenti parlamentari che si è fin qui illustrato; per cui davvero la strada del conflitto di attribuzioni resterebbe lo strumento necessariamente residuale.

Proprio questa è, del resto, la strada che la stessa Corte costituzionale – con pedagogia istituzionale – suggerisce, *apertis verbis*, nella decisione in commento. E non è un caso che, ribadendo il dogma dell'insindacabilità parlamentare, sembra che la sentenza 120 del 2014

[12] S. Pomodoro, *Per una più esatta definizione dei conflitti di attribuzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 474. Sul punto si veda pure la lucida analisi di A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, 422, nonché di E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 250 ss.

ancora lo ponga in relazione col mero dato testuale dell'art. 134 (cfr. p.to 4.2), precisando che «risiede … in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale». Riaffermare la matrice testuale di tale interpretazione apre le porte – secondo la linea argomentativa suesposta – alla praticabilità di un conflitto di attribuzioni di poteri, che diventa, nella parole della Corte, la «sede naturale» per la questione posta alla sua attenzione (cfr. p.to 4.4): «In tale sede la Corte può ristabilire il confine – ove questo sia violato − tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto»[13].

Certo, anche in sede di *vindicatio potestatis* il collegio della Consulta finirebbe per esercitare un sindacato sulla norma regolamentare, che costituisce a tutti gli effetti l'atto che concreta la lesione della competenza. Ma, a parte che già prima della decisione in commento taluni Autori ritenevano che «i regolamenti parlamentari sono insindacabili nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, *ma non* nei conflitti di attribuzione»[14], qui si tratterebbe di un sindacato indiretto, che la Corte pure si è già riservata in alcune circostanze[15]. L'oggetto diretto del suo sindacato, infatti, sarebbe l'attribuzione costituzionale della funzione giurisdizionale alla magistratura ordinaria *ex* art. 102, c. 2, Cost.: gli "effetti" sul Regolamento del Senato sarebbero soltanto un precipitato tecnico di questo sindacato.

La questione, dunque, è soltanto rinviata alla «sede naturale», che un giudice *a quo* disattento aveva erroneamente individuato. E c'è da attendersi che questa nuova strada sarà presto intrapresa, visto il giudizio di merito che il giudice delle leggi si è – accortamente – lasciato sfuggire tra le righe (neanche troppo nascoste) della sentenza del 5 maggio.

---

[13] D'altra parte, se è vero che «pur esclusa ormai l'eccezione di inconstituzionalità di norme regolamentari, è possibile il rilievo dei vizi del procedimento di formazione della decisione parlamentare, quando siano tali da ledere la sfera di diritti del cittadino costituzionalmente protetta» (A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., 62), tanto più sarà possibile rileva vizi a monte delle stesse norme regolamentari quando contrastino con tale sfera. Sulla sindacabilità dei vizi nel procedimento di formazione delle leggi, si rinvia a Sul punto, si vedano le considerazioni di G. Parodi, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 2012, 134 ss. Sui risvolti più recenti, si veda N. Lupo, *I tradimenti delle promesse sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2011, n. 173-174, 85 ss.

[14] A. Mannino, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010, 35. Del resto, di questa opinione pare pure L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2008, 46: «La Corte costituzionale, dopo aver sbarrato la via del giudizio sulle leggi, ha lasciato aperta quella del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato».

[15] È il caso, soprattutto, di episodi di sindacato su delibere riguardo l'immunità di deputati o senatori, o comunque, in genere, sul «cattivo uso» dei poteri parlamentari. Le sentenze da citare potrebbero essere molteplici; ci si limita a Cort. cost. 1150/1988; 289/1998; 10 e 11/2000.