



TRAMONTO O RILEGITTIMAZIONE DELL'AUTODICCHIA DELLE CAMERE? (NOTA A CORTE COST., 5 MAGGIO 2014, N. 120)*

di

Renzo Dickmann**

(Consigliere della Camera dei deputati)

14 maggio 2014

1. Con la sent. n. 120 del 5 maggio 2014 la Corte ha assunto una posizione di rilievo, anche se interlocutoria, sulla nota questione della legittimità o meno dell'autodichia delle Camere, istituto che più di una riflessione ha provocato nella dottrina italiana¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

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

¹ Si offre in questa sede una rassegna dei contributi più recenti in tema di autonomia e autodichia delle Camere, alla luce dei profili posti in evidenza dalla Corte nella sent. in commento, ai quali si rinvia anche per una ulteriore serie di rif. bibl. e giur. S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione?* in *Amministrativamente*, 1/2014; G. PELELLA, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, in *Il Parlamento della Repubblica*, Roma, Camera dei deputati, 2013, vol. I, 237 ss.; G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in *Federalismi.it*, 12/2013; V. COZZOLI, *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in *Le autonomie in cammino. Scritti in onore di G.C. De Martin*, Padova, Cedam, 2012, 315 ss.; F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 25 ss.; T.F. GIUPPONI, *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantenario*, a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 2010, 372 ss.; 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 *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, 397 ss.; G. MALINCONICO, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'Uomo: guida alla lettura e modifica dei regolamenti di tutela giurisdizionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2009; C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 1074 ss.; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rass. parlam.*, 2009, 1077 ss.; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 1051 ss.; E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento" parlamentare*, in *Rass. parlam.*, 2008, 175 ss.; D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente imprudente*, in *Giur. cost.*, 2008, 2695 ss.; G. RIVOSECCHI, *La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustizia abilità del regolamento parlamentare per*

La questione nasce su iniziativa di un dipendente del Senato, che si era attivato in sede di giudizio di ottemperanza contro la decisione resa dall'organo giurisdizionale di appello di quel ramo del Parlamento in una causa di lavoro. Nel giudizio *a quo* la Cassazione era stata chiamata a decidere in ordine al ricorso ad essa proposto direttamente da tale dipendente ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.

In tale contesto le Sezioni Unite della Cassazione avevano sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, nella parte in cui hanno ritenuto che attribuisse al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati nei confronti dei propri dipendenti.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione alla luce della propria univoca e consolidata giurisprudenza, per la quale i “regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. – vale a dire tra le ‘leggi’ e ‘gli atti aventi forza di legge’ – che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte”².

La Corte ha però al contempo offerto, anche se in termini molto “aperti”, una nuova prospettiva per futuri analoghi contenziosi: secondo la Corte, “se tuttavia, adesso come allora, la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi

conflitto di attribuzioni, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica* (Atti del seminario di Otranto-Lecce, 4-5 giugno 2004), a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio, Torino, Giappichelli, 2005, 643 ss.; A.G. FERRO, *L'autodichia delle Camere ed i principi costituzionali e sovranazionali in tema di tutela giurisdizionale*, in *Scritti dei dottorandi in onore di A. Pizzorusso*, Torino, Giappichelli, 2005, 224 ss.; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004; 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, 471 ss.; A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica*, Roma, Camera dei deputati, 2001, 373 ss.; C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giur. cost.*, 2001, 3492 ss.; M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, 2000, 435 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, CEDAM, 1999; G.G. FLORIDIA, *L'"ordinamento" parlamentare: ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici* (atti del convegno annuale dell'AIC, Trieste, 17-18 dicembre 1998), Padova, Cedam, 1999, 169 ss.; R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali: l'esperienza delle assemblee parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 399 ss.; G. MINUTOLI, *Il rapporto di impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente*, in *Foro amm.*, 1995, 781 ss.; A. PLACANICA, *Autodichia delle assemblee parlamentari*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1994, 189 ss.

² Corte cost., sent. 120/2014, punto 4.2 in diritto, dove richiama sent. Corte cost. sent. 154/1985 e ordd. 444-445/1993.

siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne”, rilevandone la natura di “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”³.

La Corte cioè ascrive i regolamenti parlamentari generali tra le fonti del diritto dello Stato, non solo delle Camere, precisando che, seppure beneficino *ex art. 64 Cost.* di una competenza costituzionalmente riservata, devono essere interpretati in senso conforme e coerente con gli ordinari canoni interpretativi delle fonti del diritto, vincolandoli quindi al rispetto sia della Costituzione e delle leggi costituzionali sia degli ulteriori vincoli ivi stabiliti.

La Consulta riconosce tuttavia che gli ambiti propriamente riservati dalla Costituzione alla competenza dei regolamenti parlamentari, ad esempio ai sensi degli artt. 64, 68 e 72 Cost., nonché di ulteriori previsioni costituzionali (ad esempio, l’art. 82 Cost.), si qualificano in relazione alle *funzioni primarie* delle Camere, che come tali, in quanto correlate alla relativa specifica posizione nell’ordinamento, sono presidiate da uno “statuto di garanzia” desumibile dalle predette previsioni costituzionali. Nell’ambito di tale “statuto di garanzia” ai regolamenti parlamentari la Corte riconosce una competenza normativa riservata tale per la quale l’interpretazione e l’applicazione, anche con atti derivati, sono di prerogativa delle Camere stesse, con la legittima esclusione di qualsiasi altro potere dello Stato⁴.

Secondo la Corte è invece “questione controversa” che ciò valga nei medesimi termini anche per quelle che possono definirsi le *funzioni non primarie* delle Camere, che cioè non concorrono a qualificarne l’originale posizione nell’ordinamento costituzionale⁵. Il legittimo esercizio di tali funzioni non primarie, ancorché definite nei regolamenti parlamentari o in fonti o atti da questi legittimati, è subordinato al rispetto dei diritti costituzionalmente inviolabili e dei principi inderogabili, nonché del riparto delle attribuzioni disposto dalla Costituzione, in quanto in tali ambiti l’autonomia delle Camere non presenta i caratteri dell’esclusività.

La Corte pare dunque rimarcare la differenza di copertura costituzionale tra i due citati “piani” di svolgimento dell’autonomia delle Camere, al precipuo scopo di sostenere che quando venga in gioco non già l’esercizio delle relative funzioni primarie, bensì la questione della capacità espansiva di tale autonomia, sia possibile eccepire l’esigenza di tutela dei diritti fondamentali e dei principi inderogabili; cioè secondo la Corte, ove non vengano in questione

³ *Ibidem*, punto 4.2 in diritto.

⁴ *Ibidem*, spec. punto 4.3 in diritto, dove richiama sent. Corte cost., 78/1984, 379/1996 e 129/1981.

⁵ *Ibidem*, spec. punto 4.4 in diritto.

le predette funzioni primarie, la Corte ritiene che sull'autonomia delle Camere debba “prevalere la ‘grande regola’ dello Stato di diritto e il conseguente regime al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (art. 24, 112 e 113 Cost.)”.

A tal fine la Consulta si assegna il ruolo di rendere effettivo il limite individuato, indicando il conflitto di attribuzioni come sede naturale in cui possono trovare soluzione davanti ad essa le questioni relative al confronto tra autonomia delle Camere e legalità-giurisdizione ed affermando in particolare il proprio ruolo di garante del rispetto dei diritti fondamentali - tra i quali sottolinea il rilievo del diritto di accesso alla giustizia - e l'attuazione di principi inderogabili⁶.

In sintesi secondo la Corte il conflitto è la sede in cui possono mettersi a confronto l'autonomia costituzionale delle Camere ed il principio generale di legalità, che rileva *in primis* come principio di “legalità costituzionale”⁷.

Solo se la relativa autonomia si connetta a funzioni primarie delle Camere costituzionalmente definite o implicate, lo svolgimento all'interno dell'ordinamento di ciascuna di esse non lede il principio di legalità costituzionale, *ma anzi ne costituisce svolgimento*.

Ove invece si connetta a funzioni non primarie, il rilievo del principio di legalità costituzionale impone di valutare caso per caso che l'autonomia si svolga nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi inderogabili, garantendo in particolare un effettivo accesso alla giustizia, ai sensi dell'art. 24 Cost. e imponendo a tal fine ai regolamenti parlamentari di non precludere la garanzia della “legalità” ordinaria, compito che nell'ordinamento generale spetterebbe alla legge in svolgimento della Parte prima della Costituzione.

2. Con questa premessa si comprende il senso delle indicazioni della Corte, che riconosce ai regolamenti parlamentari la natura di fonti del diritto “dello Stato”, non solo delle Camere, in considerazione dell'*effettività* della relativa competenza normativa, che si può dispiegare anche nell'ordinamento generale e per delega espressa di questo⁸.

⁶ *Ibidem*, punto 4.4 in diritto, dove cita sent. Corte cost. 379/1996.

⁷ Sulla differenziazione tra “legalità costituzionale” e “legalità legale” o ordinaria, o comune, si veda Corte cost., 2 novembre 1996, n. 343, punto 9 in diritto, e 6 luglio 2004, n. 206, punto 3.2 in diritto. In dottrina si veda in particolare M. LUCIANI, *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in *Scritti G. Ferrara*, II, Torino, 2005, 501 ss.

⁸ Ad esempio, si vedano la l. 24 dicembre 2012, n. 243, che configura numerose competenze parlamentari in materia di bilanci pubblici, in attuazione della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, nonché la l. 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modifiche, che governa “in collaborazione” con i regolamenti parlamentari il complesso ciclo del bilancio dello Stato per quanto concerne l'adozione delle pertinenti decisioni delle Camere; si vedano anche le previsioni della l. 24 dicembre 2012, n. 234, che, tra l'altro, ha abrogato la l. 4 febbraio 2005, n. 11, che prevedeva l'istituto della legge comunitaria, sostituita da due leggi tra le quali sono state ripartite le relative

La Corte rileva l'esigenza costituzionale di scongiurare che singoli decisioni interne assunte (ad esempio strumentalmente) sotto il titolo dell'autonomia ledano diritti o libertà fondamentali e principi inderogabili dei singoli, si tratti di dipendenti o terzi oppure di parlamentari o ex-parlamentari, *nel presupposto che questi ultimi sono soggetti dell'ordinamento giuridico generale, non dell'ordinamento della singola Camera*, quindi sono garantiti dal generale principio di legalità, non solo a livello costituzionale ma anche "ordinario", in quanto fuori dall'ordinamento camerale la Prima parte della Costituzione delega alla legge l'effettiva tutela dei diritti e delle libertà fondamentali ivi previsti

I vincoli evocati dalla Corte valgono soprattutto per le fonti interne legittimate dai regolamenti parlamentari (la Consulta parla di "norme sub-regolamentari"⁹, note anche come "regolamenti minori"), nonché per gli atti interni di relativa applicazione (delibere degli Uffici di presidenza delle due Camere, circolari amministrative e, appunto, le pronunce degli organi dell'autodichia), in quanto coinvolgano diritti soggettivi individuali, sia di membri in carica o cessati delle Camere sia di dipendenti o di terzi.

Sotto questo profilo la Corte afferma la propria competenza a conoscere di questioni indotte da quanto osservato nella sede ipotizzata del conflitto di attribuzioni non solo con riferimento ai regolamenti parlamentari generali, ma anche e soprattutto in relazione agli ulteriori atti e provvedimenti normativi e provvedimentali da essi legittimati, che può annullare ove occorra ripristinare l'ordine violato.

Tuttavia, stando alle parole della Corte, l'accesso al conflitto dovrebbe servire per far valere una *concreta* lesione dei ricordati principi, diritti e valori, dalla quale derivi a sua volta una *concreta* lesione o menomazione di specifiche attribuzioni di uno specifico organo o potere dello Stato, sia diretta, come ha avuto modo di affermare con riferimento agli atti delle Camere applicativi dell'art. 68 Cost.¹⁰, sia indiretta, sottraendo illegittimamente all'ambito di attribuzioni dei poteri (pertanto) lesi la tutela di specifiche situazioni giuridiche soggettive individuali.

In questa chiave si possono cogliere meglio le considerazioni della Corte sulla nota questione della legittimità o meno dell'autodichia delle Camere intesa come giurisdizione domestica.

funzioni, la legge di delegazione europea e la legge europea (artt. 29-30), e che ha regolato molteplici aspetti del rapporto tra Camere e Governo nei complessi rapporti che qualificano i rapporti tra Unione europea e Italia ai fini della formazione delle decisioni e delle politiche europee. Si registrano comunque molteplici norme legislative attributive di competenze parlamentari, per le quali si rinvia, per tutti, alla ricognizione operata in R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2011; una rassegna aggiornata è offerta in particolare da V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013.

⁹ Corte cost., sent. 120/2014, punto 4.3 in diritto.

¹⁰ *Ibidem*, punto 4.4 in diritto, dove cita Corte cost., sent. 313/2013, 98/2011, 137/2001, 10-11/2000.

Per le ragioni esposte la Corte ha ben presente che tale questione, da sempre all'attenzione della dottrina costituzionalistica, non è ponderabile in astratto, sul piano meramente dogmatico, ma deve connettersi in concreto all'ordine delle attribuzioni, nei termini da essa enunciati.

La Corte pare sostenere che l'autonomia delle Camere sia insindacabile *in toto* solo se si connette allo "statuto di garanzia" delle Camere, cioè a quel sistema di norme costituzionali che qualifica, garantisce ma anche delimita l'ambito delle relative funzioni costituzionali come regolate dalla Costituzione e dalle altre regole del diritto parlamentare, in quanto in tale ambito "la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare attiene (non) soltanto all'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare"¹¹.

Fuori da questo "ombrello" la Corte non esclude che l'autodichia sia legittima, ma impone la condizione che non determini soluzioni di effettività del principio di legalità e della Parte prima della Costituzione, nei termini esposti.

Chiarito questo punto, si comprende perché la Corte, quando ha posto la questione se sia legittimo o meno che l'autonomia si estenda sotto il titolo dell'autodichia ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle Camere e dei soggetti terzi che con esse vengano in rapporto giuridico, si è espressa nei seguenti termini dubitativi: si tratta di una "questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto tra i poteri" in quanto "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", nell'assunto che "l'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili"¹².

In sostanza la Corte non pare criticare l'espansione in sé dell'autonomia costituzionale delle Camere al di fuori del ricordato "statuto di garanzia", in particolare quando si svolga nelle forme della giurisdizione domestica, anche perché ha ben presente¹³ che la Corte di Strasburgo nella sentenza Savino e altri vs. Italia¹⁴ non ne ha contestato la legittimità ma ha

¹¹ *Ibidem*, punto 4.3 in diritto, dove cita Corte cost., sent. 379/1996 e 129/1981.

¹² *Ibidem*, punto 4.4 in diritto.

¹³ *Ibidem*, punto 1.6 in fatto.

¹⁴ CEDU Savino e altri vs. Italia sent. 28 aprile 2009 (ricorsi nn. 17214/05; 20329/05; 42113/04). Per i commenti si veda la nota 1.

solo affermato l'esigenza che sia rispettato l'art. 6.1 CEDU, che impone ai fini di quanto ivi previsto che ogni giudice sia indipendente e imparziale.

La Corte pare piuttosto voler affermare la *propria* competenza a conoscere in sede di conflitto di attribuzioni se singoli atti delle Camere, quindi nel caso in questione se specifiche pronunce degli organi dell'autodichia, determinino *concrete* lesioni di diritti costituzionalmente protetti o di principi inderogabili in contraddizione con il principio di legalità e, per l'effetto, rivelino *reali* lesioni o menomazioni delle attribuzioni di poteri decisori costituzionalmente conferiti ad altre autorità.

Tale lettura consente di evitare di porre in contraddizione le statuizioni della Consulta e quelle della Corte di Strasburgo.

3. L'autodichia in senso proprio, cioè la cd. "giurisdizione domestica", consiste in originali sedi "simil-giurisdizionali" apprestate presso ciascuna Camera, secondo un modello che contempla un doppio grado di giurisdizione, per la soluzione delle controversie concernenti i rapporti di lavoro dei dipendenti con le Camere e i rapporti negoziali di queste con i terzi, nonché i rapporti con i parlamentari e gli ex-parlamentari che non ineriscano allo svolgimento di prerogative costituzionali, secondo quanto statuito da appositi atti regolatori interni.

La Corte non chiarisce come si possa in concreto adirla, nei termini illustrati, percorrendo il prospettato rimedio del conflitto di attribuzioni. La Corte si limita ad affermare la praticabilità del rimedio solo "in linea di principio".

Al riguardo è importante ricordare che il conflitto di attribuzioni non è ammissibile quando sia promosso come ulteriore (improprio) grado di giurisdizione per ottenere una nuova pronuncia sul merito ovvero la caducazione di una pronuncia giurisdizionale non ulteriormente impugnabile, in quanto funzionalmente vale a regolare i confini delle attribuzioni di specifici poteri in reciproco e concreto conflitto, risolvendosi solo all'occorrenza nell'annullamento di un atto oggettivamente lesivo di attribuzioni dell'organo titolare del potere. Pertanto non solo il conflitto deve presentare "tono costituzionale", ma anche non può risolversi nella contestazione, ad esempio, di valutazioni discrezionali di esclusiva spettanza del potere chiamato in causa ovvero, assumendo il caso oggetto della sentenza in commento, di meri *errores in iudicando vel in procedendo* imputati agli organi dell'autodichia¹⁵.

¹⁵ Per una significativa ed esplicita pronuncia sul punto si veda sent. Corte cost. sent. 81/2012, punti 4 e 4.1 in diritto. Per i presupposti dogmatici si veda A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, spec. 341-350; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009,

E' dunque importante che la futura giurisprudenza costituzionale renda sul punto chiare indicazioni circa lo snodo operativo attraverso il quale perfezionare questo passaggio.

Nelle more di queste indicazioni si può tentare una riflessione che, nell'economia della presente nota, non può che svolgersi sul piano generale.

Preliminarmente però, per mettere correttamente a fuoco la questione, deve assumersi come presupposto che non esistono in tale pronuncia argomenti dai quali si possa ritenere che la Corte abbia inteso delegittimare di per sé gli esistenti organi della giurisdizione domestica delle Camere, che oltretutto, si badi, dopo la citata sent. CEDU Savino ed altri vs. Italia hanno svolto un ottimo lavoro sotto il profilo della "qualità giurisdizionale"¹⁶.

Questo presupposto è fondamentale per liberare il campo da un facile equivoco che potrebbe essere introdotto (anche "strumentalmente") per favorire invece la lettura disattesa e compromettere una serena ricerca della soluzione più coerente con le legittime preoccupazioni della Consulta.

A tal fine, a parere personale, rileva soprattutto il fatto che la Corte non abbia voluto ipotecare alcuna soluzione sul punto, e che, anche secondo la propria giurisprudenza, essa, affermandosi garante dei ricordati valori, non possa comunque ascriversi nei termini sopra ricordata alla categoria di "giudice naturale" *ex art 24 Cost.*, ad eccezione del caso in cui sia giudice sulle accuse al Capo dello Stato, quando questi sia stato messo in stato di accusa nei casi previsti dalla Costituzione, e forse anche nell'ipotesi in cui sia chiamata a giudicare su ricorsi dei propri dipendenti.

Inoltre, in attesa che la Corte torni sul punto, a seguito della sentenza in commento le stesse Camere potrebbero disporre interventi di riforma della propria giurisdizione domestica, per orientarla nel senso di tener conto dei rischi configurati dalla Consulta, intraprendendo tale percorso sia a titolo di autotutela, proprio per ridimensionare l'evocata prospettiva del conflitto, sia di leale collaborazione con la Corte e gli altri poteri dello Stato.

Assumendo questa prospettiva "virtuosa", si ritiene che le Camere siano comunque legittimate a mantenere sedi di soluzione del contenzioso con i propri dipendenti, i propri componenti ed *ex* componenti ed i terzi che con esse intrattengano rapporti giuridici non afferenti le prerogative parlamentari: a tal fine una eventuale opera di revisione dovrebbe portare a configurarle non già come sedi di contenzioso amministrativo (lettura questa esclusa

spec. 239-244; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENO', *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, spec. 435-331.

¹⁶ Per rif. bibl. sulla riforma del regolamento sull'autodichia della Camera dopo tale sent. CEDU si veda la nota 1.

dalla stessa parte ricorrente in Cassazione¹⁷), bensì come organi di tipo *arbitrale*, sotto uno specifico regime processuale che valorizzi soluzioni di flessibilità e tempestività decisionale, secondo i principi generali desumibili dagli artt. 806 ss. del cod. proc. civ.¹⁸.

Non potendosi peraltro configurare nell'ordinamento generale arbitrati di tipo obbligatorio, come la stessa Corte insegna¹⁹, nulla vieta che gli organi di autodichia delle Camere, opportunamente riformati specie nella composizione, siano qualificati come organi arbitrali eligibili sulla base di esplicite clausole compromissorie, in modo da consentire l'esperimento dei rimedi contro le pronunce arbitrali previsti dall'ordinamento prima di giungere alla soluzione finale dell'ipotizzato conflitto di attribuzioni.

Il giudice adito in sede di impugnazione del "lodo" in astratto potrebbe valutare se svolgere il proprio giudizio sul "lodo" impugnato o se svolgere i passaggi necessari a sollevare conflitto contro di esso e la giurisdizione domestica prima di pronunciarsi sul merito, attendendo che sia la Corte ad indicare a chi spetti il potere di decidere sul merito. Ma in tale ricostruzione è evidente che modulare la giurisdizione domestica come arbitrato renderebbe del tutto irrazionale la seconda evenienza, visto che il codice di procedura civile chiama il giudice di merito adito a decidere sulla specifica impugnazione del lodo sotto i profili ivi previsti.

Giova ricordare ancora sul punto che non c'è succedaneità tra giurisdizione di merito e giudizio per conflitto di attribuzioni.

Per altro verso il conflitto che può giungere alla Corte non può essere "teorico", cioè non può essere sollevato per il solo fatto che un qualsiasi organo della giurisdizione si ritenga menomato in astratto nelle proprie attribuzioni dalla mera esistenza degli organi camerale di autodichia, in quanto finirebbe con il trasformarsi in uno strumento a disposizione del potere giurisdizionale per limitare in linea di principio la generale capacità autorganizzativa delle Camere sotto il titolo dell'art. 64 Cost., da ritenersi legittima anche al di fuori dell'ombrello del ricordato "statuto di garanzia" purché non leda attribuzioni di poteri terzi nei termini ricordati.

Queste conclusioni non sono incompatibili con la pronuncia in esame. Infatti la Consulta non dice né che il rimedio del conflitto deve servire a paralizzare l'autodichia come istituto generale di autotutela né impedisce che le Camere esplicitino che gli organi di autodichia possano avere natura arbitrale.

¹⁷ Corte cost., sent. 120/2014, punto 2.4 in fatto.

¹⁸ Si veda in particolare quanto previsto dall'art. 832 cod. proc. civ., che fa riferimento agli arbitrati previsti da regolamenti arbitrali precostituiti.

¹⁹ Corte cost., sent. 221/2005, spec. punto 3.2 in diritto (e ult. univoca giur. cost. ivi cit.).

La Consulta si preoccupa solo di poter controllare in concreto che in sede di giurisdizione domestica le Camere assicurino il rispetto dei predetti diritti fondamentali e principi inderogabili, sotto il titolo generale del principio di legalità. Per arrivare alla Corte deve potersi configurare una reale lesione di tali diritti o principi, che gli organi della giurisdizione esterna non possono far venir meno perché non dispongono della competenza per caducare direttamente atti autorganizzativi delle Camere. Se poi le Camere dovessero propendere per la trasformazione in senso arbitrale dei propri organi di autodichia, le premesse per il conflitto sarebbero, a parere personale, di molto ridimensionate in quanto il diritto processuale civile già contempla forme di impugnazione dei lodi davanti al giudice ordinario.

Ove invece l'autodichia non dovesse evolversi in "arbitrato", ne dovrebbe derivare che all'esito di un ipotetico conflitto, che si dovesse concludere con l'annullamento di un atto camerale, il fatto che la questione debba essere decisa presso l'organo giurisdizionale individuato come competente dalla Corte non implicherebbe che quell'organo per il futuro debba ritenersi sempre competente in luogo degli organi della giurisdizione domestica, in quanto la soluzione del conflitto nel caso descritto non potrebbe di per sé valere a caducare *in toto* l'autonomia delle Camere sul punto.

Infatti il conflitto di attribuzione, per le ragioni esposte, non può essere assimilato ad un regolamento (preventivo) di giurisdizione.

Resta chiaro che in caso di esito negativo del ricorso davanti al giudice di merito non è dato alcun rimedio diverso dalle ulteriori impugnazioni contemplate dal processo "esterno". Parimenti in caso di esito negativo del ricorso davanti all'organo di giurisdizione domestica di una Camera resterebbe solo il rimedio dell'appello davanti all'apposito organo di secondo grado.

In entrambi i casi si dovrebbe assicurare comunque il rispetto del principio del *ne bis in idem*, valore questo tutelato persino dalla Corte di Strasburgo in termini espansivi, anche quando si succedano procedure contenziose non omogenee sulla medesima questione²⁰.

Concludendo, la sentenza in commento non può non implicare la prospettiva, che può anche in astratto corrispondere ad una preoccupazione della Corte, che la questione, ove si riproponga in futuro, sia risolta in via generale, non già ricorrendo fisiologicamente al rimedio del conflitto ma all'insegna della leale collaborazione tra i poteri, affinché questi non siano surrettiziamente messi l'uno contro l'altro per gli interessi difensivi di singole parti ricorrenti,

²⁰ Si veda CEDU, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri vs. Italia (ric. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10).

non già nella logica di preservazione dell'ordine costituzionale delle attribuzioni rappresentato dalla Consulta.