

Rivista N°: 3/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 24/07/2015

AUTORE: Giancarlo Antonio Ferro *

AUTODICHIA PARLAMENTARE E CAMOUFLAGE DEI CONFLITTI INTERORGANICI (ALL'OMBRA DELLA CEDU) **

1. Notazioni preliminari. - 2. L'autodichia parlamentare all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza sul caso Savino e altri c. Italia ed il suo ruolo propulsivo nel rinnovato approccio della giurisprudenza interna in materia di giustizia domestica. - 3. La sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale italiana e i segnali di cambiamento in essa presenti, nonostante l'identità del dispositivo, rispetto alla precedente sentenza n. 154 del 1985: la configurazione dei regolamenti parlamentari come fonti dell'ordinamento generale. - 4. (segue). Il solco metodologico: individuazione degli "atti aventi forza di legge" e abbandono dell'argomento sistematico fondato sulla centralità del Parlamento. - 5. Il seguito della sentenza n. 120 del 2014: il conflitto interorganico sollevato dalla Corte di cassazione contro il Senato della Repubblica. - 6. Il "peccato originale" della sentenza n. 120 del 2014: la mancata inclusione dei regolamenti parlamentari tra gli atti aventi forza di legge e la conseguente sottrazione al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale quale sede "naturale" per la tutela dei diritti fondamentali. - 7. Autodichia e tutela dei diritti fondamentali: lieve cosmesi o camouflage dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato? Note conclusive.

1. Notazioni preliminari

Da tempo la dottrina ha mostrato numerose riserve sulla compatibilità dei sistemi di giustizia domestica con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale¹.

La Legge fondamentale, infatti, considera come valori essenziali per l'esercizio della funzione giurisdizionale e per l'esistenza stessa di un giudice la sua imparzialità e indipendenza (art. 111, co. 2, Cost.). Il giudice costituzionale, dal canto suo, ha sottolineato con costanza che «il principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione ha pieno valore costituzionale con riferimento a qualunque tipo di processo in relazione specifica al quale, peraltro,

* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Catania. — gferro@lex.unict.it

** Destinato, in versione ridotta, agli *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*. All'Illustre Maestro è, dunque, da intendersi dedicato.

¹ Sui principi costituzionali in materia di giurisdizione, valga per tutti il riferimento alle lucide riflessioni di G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino. 1997, *passim*.

può e deve trovare attuazione»², fino ad elevarlo al rango di principio supremo dell'ordinamento, che può perfino fungere da “controlimita” all'ingresso della normativa sovranazionale³.

Tali requisiti non possono essere di certo riconosciuti ai giudici domestici. È stato efficacemente sottolineato l'ossimoro insito nella stessa etimologia del termine autodichia: in quanto domestico, l'organo decidente non può per definizione essere giudice e la sua attività non può configurarsi in termini di giurisdizione⁴.

Con la storica sentenza n. 154 del 1985 la Corte costituzionale, che pur non aveva nascosto i dubbi sulla compatibilità dell'autodichia camerale con i principi costituzionali in tema di giurisdizione, sembrava aver definitivamente “blindato” il sistema di giustizia domestica parlamentare. Ne è conseguito un evidente paradosso: pur consapevole della palese violazione dei principi di struttura dello Stato di diritto, la Consulta – come si vedrà - ha finito per “consacrare” una zona di illegalità costituzionale, attraverso il richiamo all'antico feticcio della insindacabilità degli *interna corporis acta* espressivi dell'autonomia e supremazia del Parlamento, alla luce di retrive interpretazioni del principio di separazione dei poteri⁵.

Per decenni, precipitato di tale pronuncia è stato l'appiattimento della giurisprudenza comune sulle posizioni del giudice delle leggi, con conseguenti dichiarazioni di carenza assoluta di giurisdizione, attesa la riserva regolamentare di autodichia sui rapporti con i dipendenti e con i terzi.

² C. cost., sent. 27 ottobre 1997, n. 326.

³ Vedi, da ultimo, C. cost., sent. 22 ottobre 2014, n. 238. Tra i numerosi commenti a tale pronuncia, cfr., per tutti, A. RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei “controlimiti” e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in, *Consultaonline*, 2014.

⁴ In questi termini, cfr. C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giur. cost.*, 2000, 3492 ss.. La letteratura in tema di autodichia è molto ampia e, per lo più, omogenea nel ritenere incostituzionale la giustizia domestica parlamentare. Cfr., a mero titolo esemplificativo, G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 270 ss.; G.A. 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, 2005, 224 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teoria sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 424 ss.; 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.; N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice “indipendente e imparziale” del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Dir. e soc.*, 1979, 737 ss.; ID., voce *Autodichia*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1988; S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.; D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente...imprudente*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2695 ss.; F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 3, 491 e ss.; F. SORRENTINO, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. mer.*, 2008, 544 ss. *Contra*, invece, A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 ss..

⁵ Nella vasta letteratura sul principio di separazione dei poteri, il riferimento d'obbligo è a G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, I e II, Milano, 1979 e 1984, *passim*, nonché ID., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 670 ss..

La stasi giurisprudenziale è stata superata a seguito della sentenza resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso *Savino e altri c. Italia* del 2009. Seppure si tratti di una pronuncia che, apparentemente, lascia indenne la giurisdizione domestica delle Camere, è in essa che, secondo la lettura che qui si propone, vanno rintracciate le ragioni del nuovo “assalto” della giurisprudenza comune e di quella costituzionale nei confronti dell'istituto dell'autodichia⁶.

Per un verso, infatti, si segnala il “risveglio” delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che hanno nuovamente rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dei regolamenti parlamentari (nella specie, del Regolamento del Senato) concernenti la giurisdizione domestica.

Per altro verso, durante la Presidenza Silvestri, con la sentenza n. 120 del 2014 il giudice costituzionale ha risolto la predetta questione, giungendo ad esiti non difforni rispetto all'arresto del 1985 ed adottando, ora come allora, una pronuncia di inammissibilità per la non ascrivibilità dei regolamenti parlamentari nel novero degli atti aventi forza di legge, come tali sottratti al sindacato di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost.

Tuttavia, le argomentazioni utilizzate in motivazione dalla Corte nella più recente delle pronunce richiamate segnano una svolta rispetto al passato e lasciano intravedere importanti scenari futuri sul destino della giurisdizione domestica parlamentare.

Come si avrà modo di puntualizzare nel prosieguo dello scritto, infatti, il giudice costituzionale ha in parte corretto il tiro rispetto alla sentenza del 1985, da un lato ulteriormente distaccandosi dalla tradizionale teoria dell'intangibilità degli *interna corporis acta*, dall'altro individuando nel giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri uno strumento (alternativo rispetto ai giudizi di legittimità) per il ripristino della legalità costituzionale in un ambito finora sottratto allo scrutinio della Corte.

Sotto quest'ultimo profilo, assume particolare rilievo il collegamento operato dal supremo consesso nell'*obiter dictum* conclusivo della sentenza n. 120 del 2014 tra garanzia del rispetto dei diritti fondamentali (che la Corte riserva a sé stessa) e conflitti di attribuzione.

Si tratta di comprendere se tale declinazione del giudizio sui conflitti interorganici, quale strumento per garantire la tutela dei diritti fondamentali, abbia portata generale o se, piuttosto, risponda ad altre finalità.

⁶ Non solo di quella camerale. Deve, infatti, segnalarsi che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con ord. n. 740 del 19 gennaio 2015, hanno sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente della Repubblica avverso il sistema di autodichia che preclude l'accesso alla giurisdizione ordinaria ai dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. Vd., più diffusamente, *infra* nt. 59.

2. L'autodichia parlamentare all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza sul caso *Savino e altri c. Italia* ed il suo ruolo propulsivo nel rinnovato approccio della giurisprudenza interna in materia di giustizia domestica

La rinnovata attenzione per il sistema di giustizia domestica previsto dal nostro diritto parlamentare è, per molti versi, il frutto di un'importante decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 28 aprile 2009 (caso *Savino e altri c. Italia*)⁷.

Nella specie, i giudici di Strasburgo sono stati chiamati a decidere tre ricorsi concernenti le controversie con il personale dipendente e quelle relative alle procedure di reclutamento del personale della Camera dei deputati, disciplinate dal "regolamento-madre" della Camera (d'ora innanzi Reg. Cam.) e dal regolamento "derivato", approvato dall'Ufficio di Presidenza in attuazione dell'art. 12, co. 3, lett. f), e co. 6 Reg. Cam. (*Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti*).

I ricorrenti dubitavano della conformità all'art. 6, par. 1, CEDU degli organi di autodichia della Camera, in quanto non rispondenti al dettame del richiamato parametro convenzionale, nella parte in cui questo sancisce il diritto ad essere giudicati da un "tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge". In particolare, veniva censurata la modalità di composizione della Sezione giurisdizionale, i cui membri erano scelti tra i deputati facenti parte dell'Ufficio di presidenza, competente su plurime questioni amministrative, ivi comprese quelle relative all'organizzazione dei concorsi per il reclutamento del personale. Pertanto, i ricorsi proposti dinanzi la Sezione giurisdizionale finivano per avere ad oggetto atti con ogni probabilità adottati dall'Ufficio di presidenza.

Pur accogliendo tale ultima censura e condannando l'Italia per violazione dell'evocato parametro convenzionale, la Corte EDU non ha posto in discussione l'istituto dell'autodichia in sé, quanto piuttosto le modalità di composizione degli organi di giustizia domestica della Camera (nella specie, della Sezione giurisdizionale), per difetto del requisito di imparzialità oggettiva⁸.

Invero, la circostanza che «l'organo amministrativo con competenze simili a quelle dell'Ufficio di presidenza sia lo stesso organo giurisdizionale competente a decidere ogni contenzioso amministrativo può essere sufficiente a far sorgere dubbi in merito all'imparzialità dell'organo giurisdizionale così formato».

⁷ Sulla quale, cfr., almeno, C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2, 2009; N. LUPO, *Sull'autodichia parlamentare: una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma facilmente (e tempestivamente) rimediabile con apposite modifiche ai regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2/2009; 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. Un. Eur.*, 2010, 397 ss.; F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 25 ss.

⁸ Per riferimenti alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul principio di imparzialità del giudice, cfr., se si vuole, G.A. FERRO, *Imparzialità del giudice contabile ed interpretazione costituzionalmente conforme delle norme processuali: il caso della revocazione di sentenza per errore di fatto e di calcolo*, in *Ambienteditto.it*, 2 luglio 2014, *passim* (in particolare par. 4).

Non v'è dubbio che l'analisi condotta dalla Corte EDU sia eccessivamente appiattita sulle posizioni fino ad allora espresse dalla Corte di cassazione e dal giudice costituzionale italiano, tanto sul versante della collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti, quanto sulle ragioni storico-sistematiche dell'autodichia parlamentare. Ed infatti, il ragionamento della Corte di Strasburgo è stato modellato in gran parte sulle motivazioni della sentenza n. 154 del 1985, soprattutto con riguardo alla peculiare posizione riservata dalla Costituzione italiana al Parlamento, quale istituzione caratterizzante l'ordinamento e come tale dotata di un'"indipendenza guarentigiata" nei confronti degli altri poteri, in particolare di quello giurisdizionale, indipendenza dalla quale la Corte costituzionale ha fatto discendere il "mito" dell'intangibilità dei regolamenti e, conseguentemente, dell'istituto dell'autodichia.

I giudici di Strasburgo hanno, sotto questo profilo, proiettato (forse, con qualche acquiescenza di troppo) tra le maglie della motivazione tale approccio della giurisprudenza italiana.

Invero, dopo aver riconosciuto *de plano* la natura di "tribunale" in senso materiale tanto della Commissione, quanto della Sezione giurisdizionale presso la Camera dei deputati⁹, nonché il carattere giurisdizionale dell'attività svolta da tali organi, la Corte EDU ha evidenziato che nella specie è stata rispettata, altresì, la precostituzione "per legge" di tali "tribunali", così come espressamente richiesto dall'art. 6, par. 1, CEDU¹⁰.

Nella specie, la Corte ha sottolineato che i regolamenti parlamentari "derivati" sono idonei a fungere da base "legale" dei giudici domestici, in quanto come i regolamenti *maiores* sono espressione dell'autonomia normativa del Parlamento e trovano il proprio fondamento nella Costituzione, sottraendosi in tal modo al controllo da parte degli altri organi dello Stato¹¹.

È stato osservato, da uno dei primi commentatori, che la sentenza *Savino* avrebbe potuto ulteriormente ingessare la giurisprudenza italiana in materia di autodichia, determinando un rafforzamento dell'indirizzo restrittivo consolidatosi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985¹².

⁹ Per una stringente critica di questo profilo, cfr. F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., 31.

¹⁰ Chiarendo, peraltro, che l'istituzione con legge di ogni tribunale mira ad evitare che l'organizzazione dell'ordinamento giudiziario sia lasciata alla discrezione dell'Esecutivo. Secondo i giudici di Strasburgo, nella specie, tale condizione può ritenersi soddisfatta dalla previsione dei "tribunali di autodichia" ad opera delle fonti regolamentari del Parlamento.

¹¹ Inoltre, sempre a parere dei giudici di Strasburgo, tali regolamenti "derivati" rispondono pienamente alle caratteristiche di accessibilità e prevedibilità da riconoscere alla "legge": nonostante la loro mancata pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, infatti, la pubblicazione su un bollettino a diffusione interna è sufficiente a soddisfare, secondo la Corte, il criterio di conoscibilità previsto dalla Convenzione.

¹² Sul punto, cfr. S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1278.

Secondo la prospettiva qui accolta, sembra invece che la pronuncia in esame più che da freno abbia funto da abbrivio del rinnovato approccio critico nei confronti dell'istituto dell'autodichia¹³.

Senza voler anticipare le conclusioni a cui si perverrà basti qui un primo, essenziale rilievo.

I giudici comuni nazionali, dopo anni di silenzio, hanno sollecitato – attraverso l'instaurazione di un giudizio in via incidentale – l'intervento della Corte costituzionale sulla disciplina del Regolamento del Senato concernente il sistema di giustizia domestica¹⁴, utilizzando *ad adiuvandum* proprio la sentenza della Corte EDU. In particolare, il giudice *a quo* (nella specie, le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione) nel prospettare la violazione, da parte del regolamento del Senato, tra gli altri, dell'art. 111 Cost., ha richiamato la sentenza *Savino* della Corte europea dei diritti dell'uomo nella quale, come si è visto, è stata censurata l'assenza di imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera, ed in particolare dell'organo di appello. Ad avviso della Corte rimettente, infatti, negli organi della giustizia domestica camerale mancherebbe proprio il carattere di terzietà, che costituisce attributo connaturale all'esercizio della funzione giurisdizionale, considerato che le decisioni della Commissione contenziosa, ratificate col visto del Presidente del Senato, possono riguardare anche ricorsi contro decreti dello stesso Presidente¹⁵.

¹³ E non solo della giurisprudenza. La Camera dei deputati, infatti, a seguito della sentenza della Corte di Strasburgo ha modificato l'art. 12, co. 6, Reg. Cam.. Con deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza nn. 77 e 78 del 6 ottobre 2009, pubblicate sulla G.U. n. 243 del 19 ottobre 2009, sono state introdotte modiche ai regolamenti per la tutela giurisdizionale dei dipendenti e dei terzi non dipendenti.

¹⁴ L'oggetto della questione di legittimità costituzionale era l'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti.

Dopo aver sottolineare la differenza tra l'esercizio delle funzioni legislative o politiche delle Camere, da un lato, e gli atti con cui le Camere provvedono alla propria organizzazione, dall'altro, nonché la necessità di garantire alle stesse Camere una posizione di indipendenza affinché le stesse siano libere da vincoli esterni suscettibili di condizionarne l'azione, il giudice *a quo* ha sottolineato tuttavia che l'autodichia sui propri dipendenti non costituisce una prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza del Parlamento e non sia affatto coessenziale alla natura costituzionale degli organi supremi; ed invero la Costituzione non tollera l'esclusione dalla tutela giurisdizionale di una categoria di cittadini e l'autonomia che spetta al Parlamento non comprende il potere di stabilire norme contrarie alla Costituzione.

Ad avviso della Corte rimettente la disposizione regolamentare impugnata, oltre che con gli articoli 3, 24, 102, co. 2, e 113, co. 1, Cost., contrasterebbe con l'art. 111 Cost., in quanto il sistema dell'autodichia colliderebbe con il principio del giusto processo (primo comma), non potendo definirsi «giusto» un processo che si svolge dinanzi ad una delle parti; con la necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale (secondo comma) e con il disposto del comma settimo, a norma del quale contro le sentenze è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge.

¹⁵ Una differente utilizzazione della sentenza *Savino* è, invece, presente nelle difese della parte privata, costituitasi nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, ed in quelle del Presidente del Consiglio, del Senato e della Camera, nelle quali è stata sottolineata la parte motiva della sentenza EDU relativa alla legittimità dell'impianto di giustizia interna delle Camere, sulla base dell'autonomia costituzionale ad esse spettante.

Taluni hanno evidenziato l'imprudenza della scelta delle Sezioni Unite di «"legare" l'asserita violazione dell'art. 111 della Costituzione alla decisione del 2009 della CEDU. In questo modo, infatti, il riferimento al "giusto processo" è stato ricondotto in una dimensione più angusta di quella cui si sarebbe potuti aspirare»¹⁶.

Non sembra, tuttavia, che il riferimento alla sentenza *Savino* contenuto nell'ordinanza di rimessione debba essere letto come semplice canone interpretativo prescelto dalla Corte di Cassazione per integrare il parametro dell'art. 111 Cost.. Ragionando in questi termini si trascurerebbe, quanto meno, l'attenzione mostrata in altre occasioni dal giudice della nomofilachia (e della giurisdizione) per la giurisprudenza maggiormente "avanguardista" della Corte EDU in materia di giusto processo, nonché la consapevolezza dei giudici di legittimità di trovarsi di fronte ad una sentenza convenzionale appiattita (nelle premesse) su tradizionali posizioni giurisprudenziali interne, rimesse in discussione proprio con l'ordinanza di rimessione.

3. La sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale italiana e i segnali di cambiamento in essa presenti, nonostante l'identità del dispositivo, rispetto alla precedente sentenza n. 154 del 1985: la configurazione dei regolamenti parlamentari come fonti dell'ordinamento generale

Con la sentenza n. 120 del 2014, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla sollevata questione di legittimità dell'art. 12 Reg. Sen., nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti¹⁷.

¹⁶ L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it* (14 maggio 2014), 7, secondo il quale «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"». Il problema, tuttavia, come si avrà modo di osservare nel prosieguo dello scritto non è dato dalla trasformazione degli istituti di giustizia domestica in modo più o meno conforme alle logiche del "giusto processo", quanto piuttosto quello di non poter in alcun modo ammettere che, nonostante opere di *maquillage*, permangano nello Stato costituzionale di diritto forme di "non giustizia", tra cui in primo luogo l'autodichia degli organi costituzionali.

¹⁷ C. cost., sent. 5 maggio 2014, n. 120. Tra i numerosi commenti alla pronuncia, cfr., a mero titolo d'esempio, G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* (13 maggio 2014); R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, (14 maggio 2014); T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (3 luglio 2014); A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it* (14 maggio 2014); R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Corte indica la strada*, in *Rivista AIC*, 1/2014 (1 agosto 2014); M. MANETTI, *La corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regola-*

Come già evidenziato, non è la prima volta che il giudice costituzionale è stato chiamato a valutare la compatibilità del sistema di giustizia domestica con la Legge fondamentale e, in particolare, con i principi costituzionali in tema di giurisdizione.

Il *leading case* in materia è senz'altro rappresentato dalla sentenza n. 154 del 1985, nella quale la Corte non affrontò il merito della questione ma adottò una pronuncia di inammissibilità, attesa la propria incompetenza a censurare, in sede di giudizio di legittimità, l'eventuale incostituzionalità dei regolamenti parlamentari, i quali, secondo il giudice delle leggi, non possono essere inclusi nemmeno in via interpretativa tra gli atti oggetto del sindacato di legittimità costituzionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 134 Cost.¹⁸.

Chiamata nuovamente a pronunciarsi, a distanza di quasi trenta anni, sulla legittimità di disposizioni dei regolamenti parlamentari attributive del c.d. potere di autodichia, la Corte ha anche questa volta risolto la questione attraverso una declaratoria di inammissibilità.

Al di là dell'identità del dispositivo rispetto al precedente della sentenza n. 154 del 1985, tuttavia, la motivazione della sentenza n. 120 del 2014 segna una (seppur parziale) cesura rispetto al passato ed un mutamento di rotta della giurisprudenza costituzionale, i cui esiti potrebbero proiettarsi ben al di là dello specifico oggetto della questione affrontata¹⁹.

Può sostenersi che mentre nella sentenza n. 154 del 1985 tra dispositivo e motivazione insiste un rapporto di stretta consequenzialità, tale da aver fatto ritenere definitivamente consacrata l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto disposizioni dei regolamenti camerali, alle medesime conclusioni non può pervenirsi dalla lettura della sentenza n. 120 del 2014, ove piuttosto il dispositivo di natura processuale risulta indebolito dai profili sostanziali (per certi versi, di vero e proprio merito) inseriti in una motivazione-monito rivolta, come si avrà modo di specificare, tanto al Parlamento quanto al potere giudiziario²⁰.

Il primo punto di divaricazione tra le motivazioni delle due richiamate pronunce è rappresentato dalle differenti ragioni poste a base del giudizio di inammissibilità.

Nella sentenza del 1985 la Corte aveva precisato che l'art. 134 Cost., «segnando rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento» avrebbe dovuto essere letto «alla stregua del sistema costituzionale», che

menti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti, ibidem, 2014, 2110 ss.; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2091 ss.; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it* (14 maggio 2014).

¹⁸ Tale indirizzo giurisprudenziale è stato successivamente confermato dalle ordinanze nn. 444 e 445 del 1993, con le quali la Corte dichiarò la manifesta inammissibilità, alla luce degli esiti della sentenza n. 154 del 1985, delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto disposizioni dei regolamenti parlamentari (in materia di insindacabilità parlamentare).

¹⁹ Parla, in proposito, di "pronunzia-ponte" A. RUGGERI, *Novità*, cit., 1 ss.. Va, inoltre, ricordato che sulla scorta della sentenza n. 120 del 2014, la Corte di cassazione ha promosso conflitto di attribuzioni avente ad oggetto il sistema di autodichia della Presidenza della Repubblica, su cui vedasi *supra* nt. 6.

²⁰ Cfr. M. MANETTI, *op. cit.*, 2105, la quale rileva che il dispositivo della sentenza n. 120 del 2014, oltre a non essere incapace di effetti di largo respiro, «a differenza che in passato (...) non equivale infatti al mero *non possumus*, ma appare carico di significati».

non avrebbe ammesso di annoverare i regolamenti parlamentari tra gli atti oggetto del sindacato di legittimità.

In particolare, secondo la Corte, la centralità garantita dal costituente al Parlamento, quale istituto caratterizzante l'ordinamento, avrebbe giustificato l'indipendenza guarentigiata delle Camere nei confronti di qualsiasi altro potere, a cui pertanto avrebbe dovuto ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, co. 1, Cost..

Diverso, invece, è l'approccio alla questione della insindacabilità dei regolamenti in sede di giudizio di legittimità nella sentenza n. 120 del 2014.

In questo caso la Corte, richiamando il precedente del 1985, ha confermato la tesi restrittiva sull'interpretazione del concetto di "atti aventi forza di legge" ex art. 134 Cost., nel cui novero non possono farsi rientrare i regolamenti parlamentari previsti dall'art. 64 Cost., quali fonti dotate «di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire», radicando tuttavia tale lettura solo su ragioni di stretto diritto positivo e non su profili di ordine sistematico, fondati sulla teorica del Parlamento come organo espressione della sovranità popolare²¹.

Piuttosto, «della convinta affermazione dell'“indipendenza guarentigiata”, dopo quasi trent'anni, è rimasto nulla più che un fugace riferimento alla garanzia di indipendenza delle Camere dagli altri poteri come *ratio*, sul piano sistematico, dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari; un riferimento, questo, oltretutto operato al precipuo fine di escludere ogni residuo fondamento alla vecchia tesi della configurazione dei regolamenti come “fonti interne”»²² e per avvalorare di contro la loro espressa qualificazione, ad opera della Corte, come «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»²³.

Non può in questa sede ripercorrersi il dibattito dottrinale sulla possibilità di annoverare anche i regolamenti parlamentari tra gli atti aventi “forza di legge” e, quindi, tra gli oggetti del sindacato costituzionale di legittimità²⁴.

²¹ Si vedano, sul punto, le puntuali riflessioni di T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, 3. che, a proposito della pronuncia in commento, discorre di «una sentenza a due velocità, dunque, dove il tentativo di farsi carico delle evocate esigenze dello stato di diritto sembra fare i conti (a distanza di quasi trent'anni) con il precedente rappresentato dalla sent. n. 154/1985, avente ad oggetto la medesima questione: oggi, però, la stessa evoluzione della forma di governo italiana spinge la Corte a motivare diversamente l'inammissibilità, dovuta esclusivamente al tenore dell'art. 134 Cost. e non più a “motivazioni storiche” o a “risalenti tradizioni interpretative” connesse alla centralità del Parlamento nel nostro sistema costituzionale».

²² P. PASSAGLIA, *op. cit.*, 2113.

²³ Punto 4.2, cons. dir.. Per una lettura critica dell'interpretazione fornita dalla Corte, cfr. M. MANETTI, *op. cit.*, 2017 ss.

²⁴ Tra gli Autori favorevoli ad un'estensione del sindacato di legittimità costituzionale anche ai regolamenti parlamentari, cfr., a titolo d'esempio, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, II ed., Padova, 1974, 99 ss.; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970, 121 ss.; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, 88 ss.; ID., *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti*, cit., *passim*; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 243.

Contra, A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 1834.

Basti qui rilevare che il richiamo all'argomento testuale nell'interpretazione dell'art. 134 Cost. finisce per creare più problemi di quanto intenda risolverne, soprattutto laddove raffrontato con la giurisprudenza della Corte che, a far data dalla sentenza n. 1146 del 1988, ha incluso tra gli atti aventi forza di legge sottoponibili al sindacato di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost. anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Ne consegue, come è stato puntualmente osservato, che se l'insindacabilità dei regolamenti viene ricavata – come di fatto è stata ricavata nella sentenza in commento – dall'opponibilità della riserva ex art. 64 Cost. agli “atti aventi forza di legge” previsti dal primo alinea dell'art. 134 Cost., dovrebbe concludersi che tale riserva di regolamento sia opponibile anche alle leggi costituzionali. Tuttavia, «una siffatta soluzione non pare agevolmente sostenibile in uno stato costituzionale di diritto, tanto più nel momento in cui si neghi espressamente — come la Corte ha fatto — la configurabilità per le Camere di ordinamenti speciali separati da quello generale e retti (soltanto?) da norme interne»²⁵.

4. (segue). Il solco metodologico: individuazione degli “atti aventi forza di legge” e abbandono dell'argomento sistematico fondato sulla centralità del Parlamento

Al di là di queste notazioni, è opportuno osservare che l'aver sganciato il “mito” dell'insindacabilità dei regolamenti dal riferimento alla peculiare indipendenza garantita delle Camere contribuisce, semmai, a segnare un solco di “metodo” tra la sentenza n. 154 del 1985 e la sentenza n. 120 del 2014.

Se, infatti, nella prima l'interpretazione del disposto dell'art. 134 Cost. è interamente calibrata sugli assetti della forma di governo (e, potrebbe dirsi, costruita attraverso il filtro della sola “Costituzione dei poteri”), nella seconda prevale la dimensione della tutela dei diritti (e, dunque, l'attenzione per le dinamiche della forma di stato), verso cui l'interpretazione fornita dalla Corte sembra, in parte, essere orientata²⁶.

Del resto, non può trascurarsi che il giudice costituzionale è stato sollecitato a riconsiderare i propri precedenti alla luce di un contesto ordinamentale profondamente mutato, ove sempre più stringenti e pressanti sono gli interventi delle Corti sovranazionali in materia di tutela dei diritti fondamentali (anche e soprattutto nei confronti dei pubblici poteri)²⁷.

Sgombrando il campo dal richiamo alla sovranità del Parlamento olisticamente intesa, su cui era stata fondata (e, potrebbe dirsi, blindata) la insindacabilità dei regolamenti parlamentari nel precedente del 1985, il giudice costituzionale ha delineato un quadro di riferimen-

²⁵ P. PASSAGLIA, *op. cit.*, 2114.

²⁶ Al riguardo, di «insistiti e risoluti» riferimenti, nella sentenza in parola, alla salvaguardia dei diritti costituzionali discorre A. RUGGERI, *Novità*, cit., 1.

²⁷ A ciò potrebbe, in parte, ricollegarsi la decisione del giudice delle leggi di andare in udienza pubblica e di pronunciarsi con un'articolata sentenza, anziché definire il giudizio con un'ordinanza di manifesta inammissibilità adottata in camera di consiglio. Per questo rilievo, si veda L. TESTA, *op. cit.*, 11, il quale ricollega la decisione della Corte costituzionale sul punto al mutato clima “culturale” riguardo al tema dell'autodichia, di cui sarebbe sintomo l'iniziativa legislativa in materia variamente esercitata in seguito alla sentenza *Savino e altri c. Italia*.

to più favorevole all'opera di bilanciamento – necessaria soprattutto in tema di autodichia - tra indipendenza delle Camere e salvaguardia dei diritti, non potendo la prima «compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili».

Ed è proprio l'esigenza di un puntuale bilanciamento tra potere e diritti ad aver preliminarmente imposto alla Corte l'individuazione del “nucleo duro” dell'autonomia parlamentare, sottratto al sindacato esterno di qualunque altro potere dello Stato.

A tal uopo, la Consulta sottolinea l'esistenza di uno «statuto di garanzia delle Assemblee elettive», delimitato in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost., all'interno del quale «viene stabilito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione». Secondo il giudice costituzionale, soltanto «le vicende e i rapporti che ineriscono alle *funzioni primarie* delle Camere», in quanto strutturalmente connessi alla peculiare posizione del Parlamento nell'ordinamento, possono farsi rientrare nell'area coperta dalla competenza regolamentare. Pertanto, solo in quest'ambito «l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse», con esclusione di qualsiasi altro potere dello Stato. La salvaguardia dello statuto di indipendenza e libertà parlamentare non attiene, prosegue la Corte, «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»²⁸.

Ne consegue che lo scrutinio (tanto da parte della giurisdizione ordinaria, quanto di quella costituzionale) sull'eventuale lesione di diritti fondamentali perpetrata dalle fonti regolamentari del Parlamento (o da atti di attuazione di queste) può essere circoscritto alle sole manifestazioni di *funzioni non primarie* delle Camere, in quanto non connesse alla peculiare posizione dell'organo nell'ordinamento.

È, dunque, lungo la sottile linea di demarcazione tra la natura delle funzioni parlamentari che deve essere individuata, nell'ottica adottata dalla Corte, la soluzione su un eventuale sindacato esterno in materia di giustizia domestica.

Secondo tale lettura, infatti, solo laddove si dimostrasse che l'autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti delle Camere (e dei soggetti terzi che con esse vengano in rapporto) attiene alle funzioni primarie delle Camere – questione che la stessa Corte definisce “controversa” - potrebbe concludersi per un'intangibilità assoluta delle norme che la prevedono e degli atti con cui viene in concreto esercitata.

In caso contrario, dovrebbe farsi prevalere la «grande regola dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)»²⁹.

²⁸ Punto 4.3, cons. dir.

²⁹ Punto 4.4, cons. dir.

5. Il seguito “diretto” della sentenza n. 120 del 2014: il conflitto interorganico sollevato dalla Corte di cassazione contro il Senato della Repubblica

Strettamente collegata a questo profilo è, del resto, l'indicazione dello strumento del conflitto di attribuzioni quale sede naturale per far valere eventuali lesioni di diritti fondamentali poste in essere dai (e in applicazione dei) regolamenti parlamentari in materia di autodichia sui dipendenti e nei rapporti con i terzi. Nella prospettazione della Corte, il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi inderogabili dell'ordinamento costituiscono limiti alla competenza regolamentare delle Camere. L'eventuale superamento di questi limiti non ridonda, tuttavia, in vizio di incostituzionalità censurabile nei modi del giudizio di costituzionalità in via incidentale ma costituisce un'alterazione dell'equilibrio dei poteri dello Stato, censurabile soltanto dalla Corte in sede di conflitto interorganico.

Il monito, in questo caso, si estende al potere giudiziario ed il dispositivo assume la veste di una mascherata restituzione degli atti al giudice *a quo*, attraverso cui si sollecita il promovimento, con altro rito, di una questione della cui fondatezza il giudice costituzionale non sembra poi così tanto dubitare.

Depongono in tal senso i richiami ai diritti ed ai principi inderogabili - primo tra tutti il diritto di accesso alla giustizia ex art. 24 Cost. - che non a caso nelle prospettazioni del giudice *a quo* (e, in genere, nelle riflessioni della dottrina) sembrano essere maggiormente compresi dall'istituto dell'autodichia.

Inoltre, nel tessuto motivazionale, assume particolare rilievo il riferimento, quale esempio di principio inderogabile la cui tutela è affidata all'opera di garanzia della Corte, all'art. 108 Cost., parametro non direttamente evocato dalle Sezioni Unite nell'ordinanza di rimessione.

Attraverso il richiamo di tale disposizione costituzionale, la Corte ha voluto forse indicare la natura di giudici speciali degli organi di autodichia. Ciò renderà necessario valutare se effettivamente l'ordinamento della giustizia domestica e le garanzie di indipendenza di questa siano garantite dalla “legge”, a cui - proprio partendo dalle premesse della sentenza n. 120 del 2014 - i regolamenti parlamentari (e in particolare le fonti subregolamentari) non sembrano essere assimilabili³⁰.

Le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione hanno prontamente risposto alle sollecitazioni del giudice costituzionale, promuovendo con un'articolata ordinanza interlocuto-

³⁰ Sul ruolo dei giudici speciali e sul rilievo delle attribuzioni a questi affidate nel sistema costituzionale, cfr. G. SILVESTRI, *Giudici ordinari, giudici speciali e unità della giurisdizione nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, III, Milano, 1988, 727. Si veda, inoltre, E. CASTORINA, s. v. *Ordinamento giudiziario*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, IV, Milano, 2006, 3959 s.

ria³¹ conflitto di attribuzione contro il Senato della Repubblica, nel corso del medesimo giudizio che già aveva dato luogo al sindacato di legittimità costituzionale dell'art. 12 Reg. Sen.³².

Le censure stavolta hanno avuto ad oggetto direttamente le norme dei regolamenti derivati concernenti la disciplina della giustizia domestica del Senato nei confronti dei propri dipendenti, ossia il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'Amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti degli stessi dipendenti.

Nella specie, il Supremo collegio ha ritenuto lesivi gli artt. 72-84 del titolo II (Contenzioso) del *Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica*, in via principale (a) nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato e in via subordinata (b) nella parte in cui contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali interni non consentono il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.

Tali norme dei regolamenti derivati, infatti, determinerebbero una duplice invasione del potere giurisdizionale, nella forma della menomazione o della turbativa. Per un verso, infatti, l'autodichia del Senato preclude l'accesso alla giustizia comune (sia ordinaria che speciale), con conseguente lesione degli artt. 3 co. 1, 24, co. 1, 102, comma 2, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, co. 2, 111 co. 1 e 2 della Costituzione. Per altro verso, in una prospettiva più limitata, la giustizia domestica preclude l'accesso al sindacato di legittimità nella forma del ricorso straordinario ex art. 111, co. 7 Cost., ed art. 360, co. 4, c.p.c., con conseguente ingiustificato trattamento differenziato (art. 3, co. 1, Cost.).

La doppia modulazione del *petitum* sottende due diversi presupposti di qualificazione degli organi di giustizia domestica e porta con sé due differenti ordini di conseguenze, che comunque non sono destinate a travolgere il sistema di autodichia, quanto piuttosto a delinearne i confini. Ed infatti, sia nell'una che nell'altra lettura circa il carattere lesivo delle disposizioni regolamentari la Corte non esclude che, a seguito di un'eventuale pronuncia di accoglimento del giudice costituzionale, gli organi della giustizia domestica possano continuare ad operare³³.

Le stesse Sezioni Unite se ne avvedono, laddove precisano che anche nell'ipotesi di accoglimento della prima, più radicale censura, si assisterebbe ad una riespansione della giurisdizione comune «anche in ipotesi nella forma della giurisdizione condizionata al previo

³¹ C. Cass., SS.UU. civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, sulla quale cfr. M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?* (Nota a Corte Cass., SS.UU. Civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934), in *Osservatorio costituzionale* (25.05.2015) e A. C. SORRENTINO, *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Osservatorio costituzionale* (2.7.2015).

³² Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da C. cost., ord. 10 giugno – 7 luglio 2015, n. 137.

³³ Cfr., sul punto, E. GRIGLIO, *Le Assemblee parlamentari, giudici in causa propria ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1, 2015, *passim*.

esperimento dei rimedi interni (id est: ricorso alla Commissione contenziosa e al Consiglio di Garanzia)».

Nel caso, invece, di valorizzazione della (sola) seconda prospettiva «si riespanderebbe la possibilità di esperire il ricorso straordinario per cassazione avverso le decisioni in ultimo grado, o in grado unico, degli organi di giustizia interna del Senato»³⁴.

Diverso, invece, è il presupposto di qualificazione degli organi (e dei procedimenti) di giustizia domestica.

Nella prima ipotesi, infatti, si tratterebbe di organi (e procedimenti) di natura amministrativa. Solo dopo aver esperito i rimedi interni, sarebbe possibile adire il giudice comune (ordinario o amministrativo) nelle forme, appunto, della giurisdizione condizionata.

Nell'ipotesi in cui, invece, fosse accolta la seconda prospettiva avanzata dalle Sezioni Unite, gli organi di autodichia andrebbero considerati giudici speciali, come del resto sembra emergere dallo stesso tessuto motivazionale della sentenza n. 120 del 2014 (ove il giudice costituzionale ha espressamente richiamato, quale esempio di principio inderogabile, l'art. 108 Cost.), il che forse può fungere da elemento di previsione del "verso" dell'eventuale accoglimento dell'instaurato conflitto.

6. Il "peccato originale" della sentenza n. 120 del 2014: la mancata inclusione dei regolamenti parlamentari tra gli atti aventi forza di legge e la conseguente sottrazione al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale quale sede "naturale" per la tutela dei diritti fondamentali

Alla luce del quadro ricostruttivo sopra delineato, sembra opportuno svolgere qualche riflessione sull'*obiter dictum* contenuto nella parte finale della motivazione della sentenza n. 120 del 2014.

La Corte dopo aver affermato con lapidarietà che «il 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.), sono assicurati dalla funzione di garanzia» ad essa assegnata dalla Costituzione, specifica che «la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato: "Il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro" (sentenza n. 379 del 1996). 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»³⁵.

³⁴ Punto 11, cons. dir.

³⁵ Punto 4.4, cons. dir.

Ne consegue, in definitiva, che il giudizio sui conflitti interorganici rappresenta l'unico rimedio processuale per garantire i diritti fondamentali eventualmente lesi da atti (o comportamenti) parlamentari non sindacabili in sede di giudizio di legittimità in via incidentale.

Si tratta, come evidenziato dalle Sezioni Unite nell'ordinanza con cui è stato sollevato il conflitto, di una concreta «applicazione di settore del principio di continuità del controllo di costituzionalità che vuole che non ci siano aree franche sottratte al controllo di costituzionalità»³⁶.

Dovrebbe, perciò, concludersi che l'individuazione, nella specie, dello strumento del conflitto interorganico quale via (non già alternativa ma) sostitutiva rispetto al giudizio in via incidentale rappresenta una forma di attuazione della giustizia costituzionale latamente intesa, con la conseguenza di un'inevitabile condivisione dell'orientamento della Corte costituzionale.

Siffatta conclusione, però, non risulterebbe del tutto appagante.

In tal modo ragionando, infatti, si giungerebbe ad una soluzione di acquiescenza rispetto alle premesse da cui muove la Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014: la non ascrivibilità dei regolamenti parlamentari entro il più ampio *genus* degli "atti con forza di legge".

Tale esclusione, come si è visto, è stata fondata su un argomento di stretta interpretazione letterale dell'art. 134, co. 1, Cost., che certo non può dirsi "a rime costituzionalmente obbligate", come del resto ormai da tempo dimostrato dalla dottrina. In altri termini, se la Corte non ha voluto superare i tradizionali orientamenti giurisprudenziali sui confini da riconoscere alla "forza di legge", non può sostenersi che ciò le fosse impedito da un quadro costituzionale che, al contrario, avrebbe richiesto il ripensamento di antiche posizioni.

In particolare, alla luce della premessa da cui muove il giudice costituzionale per individuare nel conflitto di attribuzioni la sede per il sindacato dei regolamenti parlamentari, vale a dire la tutela dei diritti fondamentali in ipotesi lesi da atti delle Camere, se ne ha che, proprio facendo leva sulla massima espansione degli strumenti di garanzia di tali diritti, la Corte

³⁶ Cui farebbe da *pendant* la continuità del sindacato di legittimità (ex art. 111 Cost., comma 7): «come nessuna fonte normativa è sottratta al rispetto della Costituzione così nessuna decisione di giustizia è sottratta al rispetto della legge» (punto 9 cons. dir.). Si tratta di una precisazione *tranchant*, tra le cui righe è possibile cogliere, forse, un sottile "contro-monito" nei confronti del giudice costituzionale. Il parallelismo tra legalità costituzionale e legalità c.d. "legale" si traduce nel parallelismo tra le Corti e nella delineazione degli esatti confini del loro operare. Vero è, infatti, che la Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014, individuando nello strumento del conflitto la sede naturale per sindacare disposizioni regolamentari eventualmente lesive dei diritti fondamentali e dei principi inderogabili, ha sottolineato il proprio ruolo di garanzia e l'importanza di assicurare un sindacato di costituzionalità quanto più esteso; ma è altrettanto vero che il ripristino della legalità costituzionale, su cui sembra far leva la Corte costituzionale nella sentenza in parola, deve in concreto tradursi nella riespansione (anche) del ruolo della Corte di Cassazione, garantendo a questa il controllo di legittimità, ex art. 111, co. 7, Cost. in un ambito finora sottratto.

Sui rapporti tra legalità costituzionale e legalità legale, cfr., almeno, M. LUCIANI, *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005, 501 ss. (in part., 508 ss.). Per ulteriori suggestioni, anche se in prospettiva diversa, cfr. O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014, 65 ss.

sarebbe potuta pervenire ad altri (e, in prospettiva futura, auspicabili) esiti, in primo luogo, interpretando l'incerta categoria degli "atti con forza della legge" in modo funzionale alla tutela dei diritti fondamentali e, conseguentemente, individuando nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale l'effettiva sede "naturale" tanto per il sindacato sui regolamenti, quanto per la tutela di tali diritti³⁷.

Per comprendere meglio il senso di questo rilievo, giova ricordare quanto dalla stessa Corte affermato nella sentenza n. 1146 del 1988 per ammettere il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale: non si può negare che il giudice costituzionale sia competente a giudicare in via incidentale «sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difetto o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore».

Invero, vi sono «alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

In quell'occasione, pertanto, l'interpretazione estensiva della categoria degli atti aventi forza di legge ex art. 134 Cost. è stata teleologicamente orientata alla massima tutela del c.d. "nucleo duro" della Legge fondamentale, nel quale vengono senz'altro ricompresi i diritti inalienabili della persona umana. Lucido esempio di coniugazione della lettera con lo spirito della Costituzione (e del costituzionalismo), che vuole i poteri funzionali ai diritti e non viceversa. È nel nucleo essenziale dei diritti che la poliarchia costituzionale trova il proprio primigenio ed invalicabile limite³⁸.

Ciò dimostra, a tacer d'altro, che il perimetro della "forza di legge" ai fini dell'estensione del sindacato di legittimità costituzionale non è affatto rigido e andrebbe, al contrario, reso ancor più flessibile proprio in virtù dell'esigenza di garantire al massimo grado la tutela dei diritti fondamentali nei confronti di fonti della cui primarietà non sembrano potersi nutrire dubbi.

³⁷ Del resto, l'inclusione dei regolamenti parlamentari entro gli oggetti del giudizio di legittimità in via incidentale ex art. 134, co. I, Cost. avrebbe richiesto alla Corte un'operazione ermeneutica meno "acrobatica" di quella da essa compiuta nella recente sentenza n. 238 del 2014, al fine di estendere il proprio sindacato su una norma (inesistente) di adattamento dell'ordine interno ad una norma consuetudinaria della Comunità internazionale. Su questo aspetto della sentenza n. 238 del 2014, si vedano le condivisibili osservazioni critiche di A. RUGGERI, *La Corte aziona*, cit., 2 s.

³⁸ Su tali temi, *ex multis*, cfr. D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Milano, 2012, 67 ss. *ma passim*.

Se si accoglie l'idea, più volte espressa dal giudice costituzionale, che «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio», e soprattutto che «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale»³⁹, può sollevarsi qualche perplessità sul *self restraint* ancora una volta posto in essere dalla Corte nei confronti dei regolamenti parlamentari.

Ed infatti, se le leggi ex art. 138 Cost. sono sottoponibili al controllo di costituzionalità, qualora violino principi supremi dell'ordinamento e se, come la stessa Corte sembra (non tanto celatamente) ammettere, le disposizioni regolamentari in materia di autodichia compri-
mono fortemente uno di tali principi supremi, quale è il diritto d'accesso alla giustizia nelle forme del "giusto processo", risulta assai discutibile che il giudice costituzionale nella vicenda che ci occupa non abbia utilizzato per l'interpretazione della categoria della forza di legge il medesimo criterio teleologico adoperato nella sentenza n. 1146 del 1988.

Alla lettura qui proposta potrebbe essere mossa, tra le tante, un'obiezione. La Corte nella sentenza n. 120 del 2014, superando precedenti orientamenti, ha garantito comunque una tutela dei diritti fondamentali e dei principi di struttura dell'ordinamento contro atti parlamentari non sindacabili nel giudizio di legittimità costituzionale, attraverso le forme del giudizio per conflitto interorganico. Come dire: tra il non tutelare i diritti fondamentali e il tutelarli con altro e diverso strumento processuale rispetto al giudizio di legittimità, la Consulta ha preferito tale ultimo estremo del corno.

L'obiezione, tuttavia, non sarebbe pienamente convincente.

Al fine di non pervenire «all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo» il giudice costituzionale, infatti, avrebbe dovuto (e potuto) risolvere il problema a monte senza trascinarlo, per così dire, a valle.

In altre parole: se è vero – come è – che in un ordinamento a Costituzione rigida la Corte è garante dell'inviolabilità dei diritti fondamentali e dei principi inderogabili della Legge fondamentale, logico corollario è che essa (la Corte) individui lo strumento più idoneo a tale scopo in conformità al modello costituzionale di riferimento.

Si tratta, perciò, di comprendere se il giudizio sui conflitti possa ritenersi effettivamente adeguato al fine che la Corte pone alla base della soluzione offerta nella parte conclusiva della motivazione della sentenza n. 120 del 2014.

7. Autodichia e tutela dei diritti fondamentali: lieve cosmesi o camouflage dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato? Note conclusive

Occorre, in primo luogo, tener presente che pur a fronte dell'unicità del giudice costituzionale, diverse sono le finalità dei giudizi di legittimità in via incidentale e di quelli sui con-

³⁹ Da ultimo, C. cost. sent. n. 238 del 2014, cit.

flitti, diversi in parte gli effetti delle pronunce in essi resi. Diversi, in altri termini, i rispettivi processi⁴⁰.

Non si possono in questa sede affrontare le numerose questioni sottese. Sia sufficiente qui osservare, in termini esemplificativi, che nel giudizio di legittimità, accanto alla dimensione oggettiva, è presente anche una dimensione soggettiva di tutela dei diritti fondamentali⁴¹. Il giudizio sulle leggi in via incidentale, infatti, costituisce il punto di intersezione tra due dimensioni fortemente irrelate: da un lato, esso si pone come baluardo della tutela dell'interesse generale alla coerenza dell'ordinamento, dominato da una Costituzione rigida; dall'altro, invece, vi fanno il loro ingresso le posizioni giuridiche soggettive, «allo scopo precipuo di offrire alla Corte una prospettiva di sindacato qualitativamente più estesa»⁴². In altri termini, «la protezione dell'interesse oggettivo alla conformità delle leggi alla Costituzione si riverbera nella protezione dell'interesse delle parti nel giudizio»⁴³.

Nei giudizi sui conflitti interorganici, invece, l'ottica è capovolta. Si tratta, infatti, di giudizi (di parti) teoricamente promossi per la difesa dell'interesse pubblico soggettivo all'integrità di una sfera di attribuzioni costituzionali e nei quali l'interesse oggettivo all'eliminazione degli atti incostituzionali è destinato a rimanere sullo sfondo: «la protezione dell'interesse soggettivo delle parti si riverbera nella protezione dell'interesse oggettivo al rispetto della mappa dei poteri stabilita dalla Costituzione»⁴⁴.

Tale linea di demarcazione sussistente in teoria tra l'uno e l'altro tipo di giudizio sembra affievolirsi del tutto nel caso che ci occupa. Invero, il ripristino della legalità costituzionale che si assume violata dall'autodichia camerale sui dipendenti (e sui rapporti con i terzi) e, dunque, l'interesse oggettivo all'eliminazione delle disposizioni regolamentari ritenute illegittime (o, comunque, degli atti posti in essere dagli organi di autodichia) è destinato a prevalere sull'interesse pubblico soggettivo all'integrità della sfera di attribuzione costituzionalmente garantita al potere giudiziario.

⁴⁰ Per una diversa lettura, cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 115 il quale evidenzia che il giudizio sui conflitti «costituisce uno strumento di garanzia. Come tale esso condivide la funzione dei giudizi sulle leggi, pur coprendo un piano diverso». Secondo l'A., inoltre, tali giudizi possiedono carattere "residuale" potendo essere esperiti per colmare alcune zone d'ombra del controllo di costituzionalità (in part., 129 ss.). Cfr. altresì, sulle finalità dei giudizi sui conflitti, E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, IV ed., 2013, 255 s..

Sugli aspetti processuali dei conflitti di attribuzioni in materia di autodichia a seguito della sentenza n. 120 del 2014, cfr., in un'ottica diversa rispetto a quella qui seguita, cfr. R. LUGARÀ, *op. cit.*, 5 ss..

⁴¹ È, come noto, l'opinione espressa da G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 105 ss. secondo cui nel processo costituzionale sarebbero presenti non solo *leges* (il diritto dal punto di vista del politico) ma anche *iura* (i diritti dal punto di vista dei singoli). Vedasi altresì, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, V ed., 2014, 203 ss. e, se si vuole, G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Milano, 2012, 300 ss..

⁴² Q. CAMERLENGO, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e l'accesso degli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Bioteologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005, 186.

⁴³ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 424.

⁴⁴ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *op. e loc. ult. cit.*

Del resto, la lettura dell'ordinanza interlocutoria con cui la Corte di Cassazione ha sollevato il conflitto, ritagliata quasi interamente (ad eccezione del riferimento all'art. 108, co. 2, Cost.) sull'ordinanza di rimessione della questione in via incidentale, dimostra quanto finora sostenuto. L'argomentazione del supremo collegio, infatti, è quasi tutta incentrata sull'inviolabilità del diritto alla tutela giurisdizionale piena ed effettiva, la cui violazione ridonda indirettamente in invasione o turbativa del potere giudiziario⁴⁵.

Sotto questo profilo, pertanto, sembrerebbe realizzarsi una perfetta interscambiabilità degli strumenti di giustizia costituzionale: i conflitti interorganici andrebbero utilizzati per far giungere in Corte questioni che, in sede di processo di legittimità in via incidentale, lo stesso giudice costituzionale non ha inteso ammettere⁴⁶. Nulla di più, pertanto, di una lieve cosmesi⁴⁷: muta il mezzo ma il fine sarebbe parimenti realizzato⁴⁸.

⁴⁵ Sul punto, particolare rilievo assume il riferimento compiuto dai giudici di legittimità (punto 12, cons. dir.) alla sentenza n. 238 del 2014, cit., ove il diritto di accesso alla giustizia, quale diritto fondamentale al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è stato annoverato tra i principi supremi dell'ordinamento, idonei a fungere da "controlimite" all'ingresso di una norma internazionale (ritenuta) con esso contrastante.

⁴⁶ Osserva F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., 2103, che la Corte pur nutrendo molti dubbi sulla legittimità costituzionale dell'autodichia, «si ritrae dal valutare la questione di costituzionalità, nascondendosi dietro lo schermo della sua incompetenza, almeno in sede di giudizio incidentale. Ritiene tuttavia che sarebbe competente, se adita in sede di conflitto: cosicché essa è simultaneamente competente ed incompetente a conoscere della medesima controversia; e, parallelamente, i regolamenti parlamentari sono sindacabili o insindacabili, a seconda dello strumento processuale con il quale le loro disposizioni vengono impugnate».

⁴⁷ Per mutuare il titolo del noto studio di F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica*, cit

⁴⁸ Si rifletta su un aspetto di non poco momento. La sollevata questione di legittimità avente ad oggetto la disposizione regolamentare attributiva del potere di autodichia sulle controversie con i dipendenti prende le mosse dalla concreta vicenda su cui la Corte di Cassazione era stata chiamata a decidere. L'aver promosso la questione nei termini surriferiti, in altre parole, mirava essenzialmente a dare giusta tutela al ricorrente, le cui doglianze nel merito sono probabilmente parse fondate ai giudici di legittimità. La funzione dell'incidente di costituzionalità è, in questo caso, molto chiara: ottenere la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regolamentare al fine non già, *sic et simpliciter*, di riespandere il potere della giurisdizione comune ma, appunto, di fornire al ricorrente l'*humus* necessario per far valere pienamente il diritto sostanziale leso dagli impugnati atti dell'amministrazione camerale.

Nel promuovere il conflitto, la Corte parte dal medesimo presupposto ed ha ben presente gli effetti che ne deriverebbero sulla concreta vicenda di vita su cui si è innestato il giudizio principale. Il fine è, in sostanza, lo stesso: la decisione di adire la Corte è orientata, essenzialmente, alla risoluzione del "caso" concreto. Ciò emerge, in particolare, nel punto 11 del cons. dir. dell'ordinanza con cui è stato promosso il conflitto. Le Sezioni Unite, infatti, specificano (quasi a motivare in punto di "rilevanza") che nel caso di accoglimento della censura c.d. "generale" la giurisdizione comune si riespanderebbe, anche in ipotesi nella forma della giurisdizione condizionata al previo esperimento dei rimedi interni, «con la conseguenza che l'attuale ricorso per cassazione sarebbe sì inammissibile, ma per una ragione diversa e logicamente successiva rispetto a quella più radicale e prioritaria dell'assoluto difetto di giurisdizione nell'attuale situazione di pieno dispiegarsi dell'autodichia del Senato». Nell'ipotesi, invece, di accoglimento del *petitum* indicato in via graduata «si riespanderebbe la possibilità di esperire il ricorso straordinario per cassazione avverso le decisioni in ultimo grado, o in grado unico, degli organi di giustizia interna del Senato con la conseguenza che l'attuale ricorso per cassazione sarebbe, sotto questo profilo, ammissibile e le censure di violazione di legge, mosse dal ricorrente all'impugnata pronuncia del Consiglio di Garanzia, potrebbero in ipotesi essere esaminate nel merito».

Tuttavia, se dalla prospettiva teorica si passa a considerare il momento applicativo la predetta sovrapposizione mostra tutte le sue debolezze e la configurazione del conflitto di attribuzioni tra poteri quale sede “naturale” per la tutela dei diritti fondamentali contro atti altrimenti insindacabili finisce, così, per “snaturare” i caratteri strutturali di tali giudizi, ritagliando su di essi le logiche proprie del giudizio di legittimità costituzionale, senza tuttavia realizzarne appieno gli scopi.

Non può non rilevarsi, infatti, che il modo in cui i diritti fondamentali fanno ingresso e trovano tutela nell’uno e nell’altro giudizio è nella sostanza diverso.

In particolare, sostenere «che nell’ipotesi di lesione di diritti fondamentali la valutazione richiesta al giudice costituzionale in sede di conflitto è analoga a quella effettuata nei giudizi di legittimità»⁴⁹ potrebbe risultare foriero di fraintendimenti, se accolto nella sua assolutezza.

Il punto meriterebbe ben altra argomentazione, che per ragioni di spazio non è qui possibile svolgere.

Basti il semplice rilievo che, nei giudizi per conflitto, i diritti finiscono per essere calibrati sulle norme che disciplinano la dinamica relazionale tra poteri, fino ad esserne condizionati. Potrebbe dirsi che, mentre nei giudizi di legittimità (soprattutto in via incidentale) la focale di osservazione (e di tutela) dei diritti fondamentali è collocata *ex parte societatis*, nei giudizi sui conflitti, invece, è collocata *ex parte potestatis*.

Un esempio può chiarire meglio il senso del ragionamento qui proposto.

Si prendano le mosse dalla precisazione contenuta nella sentenza n. 120 del 2014: la Corte specifica che le norme regolamentari e subregolamentari delle Camere possono essere sindacate e, se del caso, annullate solo nell’ipotesi in cui siano espressione di funzione non primaria del Parlamento; in particolare, in sede di conflitto su atti regolamentari in materia (o atti posti in essere dagli organi) di autodichia sui dipendenti ed i terzi sarà preliminarmente necessario valutare, caso per caso, la sussistenza o meno di questo particolare “nesso funzionale”⁵⁰. Se ne ha che, nelle ipotesi in cui l’atto camerale eventualmente lesivo dei diritti fondamentali sia considerato esercizio di una funzione primaria, esso risulterà insindacabile ed i diritti fondamentali rimarranno sguarniti di tutela. Al contrario, laddove l’atto sia espressione di funzione non primaria potrà essere sindacato ed eventualmente annullato.

I diritti finiscono, così, per essere attratti nell’orbita dei poteri. Il metro della loro garanzia, l’ambito della loro tutela, dunque, in sede di giudizio sui conflitti sarà dato dalla maggiore o minore estensione che si intenderà riconoscere ai confini dell’indipendenza delle Camere.

A ciò può aggiungersi un altro rilievo.

⁴⁹ C. Cass., SS. UU., civ., ord. n. 26934 del 2014, cit. punto 8, cons. dir.

⁵⁰ Valutazione che, francamente, è diversa da quella che il giudice costituzionale è chiamato ad effettuare in materia di insindacabilità del parlamentare. Pertanto, il richiamo alla giurisprudenza costituzionale e convenzionale sul “nesso funzionale” ex art. 68 Cost., presente nella motivazione della sentenza n. 120 del 2014, rischia di risultare fuorviante o, comunque, sovrabbondante *ratione materiae* (secondo la lettura che ne dà A. RUGGERI, *Novità*, cit., 2).

Nel costruire la motivazione della sentenza n. 120 del 2014, la Corte interviene in modo quasi chirurgico nei delicati rapporti tra poteri. Ed infatti, non censura l'istituto dell'autodichia *in sé*, ma (peraltro in termini apparentemente dubitativi) solo alcune manifestazioni di questo (giustizia domestica sui dipendenti e nei rapporti con i terzi). Ne discende che, in sede di futuri conflitti, occorrerà valutare se ed in che misura le diverse manifestazioni dell'autodichia eventualmente censurate possano essere, o meno, ricondotte a funzioni primarie del Parlamento e, quindi, risultare coperte dalla riserva "rinforzata" di regolamento, che renderebbe assoluta l'insindacabilità delle fonti di autonomia parlamentare.

Se, però, si accede all'idea che il sistema di autodichia olisticamente inteso, caratterizzato da giudizi innestati davanti ad un giudice che è al contempo anche parte (a prescindere dalla composizione dell'organo giudicante), è *in sé* lesivo dei principi (costituzionali e sovranazionali) sul giusto processo⁵¹, la ricostruzione offerta dalla Corte e gli effetti in concreto da essa derivanti risultano inappaganti. Seguendo il percorso argomentativo del giudice costituzionale dovrebbe, infatti, ammettersi che vi siano manifestazioni di potere autodichistico censurabili in quanto lesive di diritti fondamentali e manifestazioni di quello stesso potere, che pur lesive dei medesimi diritti e principi inderogabili, andrebbero sottratte a qualsivoglia forma di sindacato esterno e rimesse per intero al dominio del Parlamento⁵².

Un'oscillazione del pendolo che in un ordinamento costituzionale permeato dalla logica della massima tutela dei diritti fondamentali non pare potersi ammettere.

Alla luce di quanto sopra osservato, non sembra con tutta franchezza che il giudizio per conflitto risponda pienamente all'indicata finalità di tutela dei diritti fondamentali. Come è stato efficacemente messo in rilievo, sebbene «la circostanza per cui la competenza a dirimere controversie tra poteri abbia finito con l'assumere carattere "residuale" può anche, per più aspetti, essere vista con favore», spesso, tuttavia, «il giusto fine di dare tutela a situazioni soggettive (che pressantemente e giustamente la reclamano) è perseguito col mezzo sbagliato, venendo a conti fatti a determinarsi una simultanea duplice torsione del disegno costituzionale: sul fronte dei giudizi sulle leggi (per l'acclarata carenza dei meccanismi idonei ad attivarli in relazione a talune specie di leggi o di circostanze) e su quello dei giudizi per conflitto (per l'inattuale, insopportabile sovraccarico degli stessi e la conseguente confusione tra le competenze della Corte ad esso connesso)»⁵³.

⁵¹ Sui quali, nella vasta letteratura, sia consentito il rinvio a mero titolo esemplificativo a G.A. FERRO, *Modelli*, cit., in part. 30 ss. ma *passim*.

⁵² Si pensi, ad esempio, alla c.d. verifica dei poteri prevista dall'art. 66 Cost., quale forma costituzionalizzata di autodichia del Parlamento sui titoli di ammissione dei propri componenti. Anche in tal caso è evidente la tensione con i principi del "giusto processo". Si tratta, pur sempre, di una giustizia che, appunto, in quanto "domestica" non può dirsi certo affidata ad un giudice indipendente e terzo. Cfr., sul punto, A. CARIOLA, *L'ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice: l'art. 66 Cost. alla prova del giusto processo. Nota a commento di Tar Catania*, 22 aprile 2006, n. 629, in www.giustizia-amministrativa.it, par. 5.

⁵³ A. RUGGERI, *Introduzione al Seminario*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007, 4, che svolge il ragionamento con riferimento, a titolo paradigmatico, ai conflitti su atti legislativi. Nel medesimo senso e con riferimento alla sent. n. 120 del 2014, cfr. ID., *Novità*, cit., 3. Si veda, altresì, T.F. GIUPPONI, *op. cit.* 4.

Del resto, la prospettiva più limitata entro la quale si innesta la tutela dei diritti nel giudizio sui conflitti è dimostrata dal tenore dell'ordinanza interlocutoria con cui è stato, nell'ipotesi che ci occupa, promosso il conflitto contro il Senato.

Vero è che le Sezioni Unite argomentano diffusamente sui profili di incostituzionalità dell'autodichia e sulla collisione con il diritto fondamentale di accesso alla giustizia, ma il risultato a cui esse in concreto pervengono non può ritenersi soddisfacente della piena tutela dei diritti fondamentali che si ritengono nella specie vulnerati.

Ne è prova la duplice modulazione del *petitum*. Sia che si accolga l'uno o l'altro verso delle censure della Corte di cassazione, il sistema di autodichia ne uscirebbe illeso. La Corte si limita, infatti, a richiedere non già l'annullamento delle norme subregolamentari censurate, quanto piuttosto un'interpretazione che, nel definire l'ambito di competenza degli organi di autodichia, garantisca la coesistenza, in diverse forme, della giurisdizione comune⁵⁴.

Ed infatti, nell'ipotesi di accoglimento della censura di carattere "generale" gli organi di autodichia continuerebbero ad esercitare funzioni di "giustizia domestica" nelle forme di rimedi amministrativi di carattere obbligatorio⁵⁵, da esperire prima di poter adire il giudice comune. Se ne avrebbe, in definitiva, una forma di giurisdizione condizionata, che potrebbe in ipotesi creare più problemi di quanto intende risolverne, in quanto graverebbe oltremodo il diritto di agire dei dipendenti e dei terzi che vengano in rapporto con il Senato, con chiara lesione dell'art. 24 Cost., in combinato disposto con l'art. 3, co. 1, Cost. In altre parole, pur dovendo far valere la medesima situazione giuridica soggettiva, i dipendenti ed i terzi a differenza del *quisque de populo* si troverebbero costretti, dapprima, a rivolgersi agli organi di autodichia interni⁵⁶.

Nel caso in cui, invece, dovesse essere accolta la seconda censura di carattere "specifico" si ammetterebbe la natura giurisdizionale, seppur speciale, degli organi della giustizia domestica, facendo tuttavia salvo il diritto al ricorso per cassazione ex art. 111, co. 7, Cost.⁵⁷. Ben poca cosa, sol che si pensi che il diritto alla tutela giurisdizionale implica che tale diritto debba essere esercitato dinnanzi ad un giudice terzo ed imparziale, requisito questo che difetta in modo evidente nel sistema di autodichia che in quanto "domestico", appunto, è *in se* non terzo e non imparziale.

Contra, sulla base di un'analisi del problema dal punto di vista processuale, cfr. R. LUGARÀ, *op. cit.*, 16.

⁵⁴ Cfr., sul punto, E. GRIGLIO, *op. cit.*, 10 ss.

⁵⁵ Cfr., E. GRIGLIO, *op. cit.*, 18 la quale evidenzia che sarebbe impossibile configurare due azioni giudiziarie in sequenza o in parallelo. Diversamente ragionando potrebbe, infatti, paventarsi un eventuale conflitto tra giudicati e dunque una possibile violazione del principio del *ne bis in idem*. Per un'applicazione particolare di tale ultimo principio, con particolare riguardo alla giurisprudenza della Corte EDU, cfr. A. LANZAFAME, *Il ne bis in idem vale anche per le sanzioni amministrative di natura afflittiva: la corte di Strasburgo conferma l'approccio sostanzialistico e traccia la strada per il superamento del "doppio binario"*, in *Federalismi.it*, 2014.

⁵⁶ Sui limiti dell'ammissibilità di ipotesi di giurisdizione condizionata, si veda a mero titolo esemplificativo C. cost., sent. 9 luglio 2008, n. 296 ed ivi ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

⁵⁷ Discorre, con riferimento a questa ipotesi, di soluzione «non eversiva rispetto alla natura del sistema di autodichia e alla relativa prassi attuativa» E. GRIGLIO, *op. cit.*, 11.

Tuttavia, nell'ipotesi di accoglimento, sembra essere questa la soluzione che probabilmente il giudice costituzionale finirà per adottare⁵⁸.

Una soluzione che potrebbe definirsi di compromesso, almeno sotto due profili.

Da un lato, infatti, verrebbe fatta salva la natura "giurisdizionale" degli organi di autodichia, quali giudici speciali dell'ordinamento⁵⁹, in tal modo consacrando un antico feticcio di cui le Camere non sembrano davvero volersi liberare. Dall'altro, si consentirebbe alla Corte di cassazione di veder tutelata la propria sfera di competenza riservata ex art. 111, co. 7,

⁵⁸ Sintomo, per così dire, di "predizione" può essere il riferimento all'art. 108 Cost. – pur non evocato nell'ordinanza di rimessione – contenuto nella sentenza n. 120 del 2014. Sul punto, cfr. M. MANETTI, *op. cit.*, 2105 s. secondo cui «si tratta certo di una implicita risposta alla Corte EDU, con la quale si rimarca che la nostra Carta costituzionale non disconosce il ruolo della legge nella disciplina dei tribunali, imponendo in particolare che sia la legge ad assicurare l'indipendenza dei giudici speciali». Tuttavia, secondo l'A., «tale aggiunta potrebbe — più significativamente — indicare che anche per la Corte costituzionale (come per la Corte EDU) la giurisdizione domestica delle Camere ha natura di giurisdizione speciale: in quanto preesistente alla Costituzione, essa sarebbe dunque perpetuabile — nei soli riguardi dei dipendenti — a patto della sua revisione ex VI disp. trans. fin. Cost. (e sia pure ben oltre il termine da questa previsto)». Si veda, altresì, T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, 3, il quale evidenzia il collegamento tra il richiamo all'art. 108 Cost. e la sentenza *Savino*, specificando che l'invocato parametro costituzionale «prevede tra l'altro che *“la legge”* (e non il regolamento parlamentare...) “assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia”: dobbiamo quindi dedurre che, per la nostra Corte costituzionale, si sarebbe in presenza di un giudice speciale (più o meno nuovo, ai sensi dell'art. 102.2 Cost.)? Se così fosse, però, il rischio di trasformare il conflitto di attribuzione in una sorta di conflitto di giurisdizione sarebbe dietro l'angolo, anche se (in questo caso) si tratterebbe di un anomalo conflitto tra giurisdizioni... appartenenti a poteri diversi!».

⁵⁹ Questa soluzione potrebbe produrre effetti anche nei giudizi di legittimità in via incidentale promossi, per la prima volta, da un organo di autodichia delle Camere. Nella specie, la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, con ordd. 10 dicembre 2014, n. 7 e 3 marzo 2015, n. 129, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, co. 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, relativo al contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie. A fronte della paventata incostituzionalità della normativa interna meramente riproduttiva delle impugnate disposizioni legislative, l'organo della giustizia domestica, discostandosi dalla precedente prassi, non ha proceduto alla disapplicazione — con efficacia *inter partes* — dell'atto interno ma ha sollevato la questione di costituzionalità in via incidentale, ritenendo “inammissibile” sostituirsi alla Corte costituzionale. Tralasciando ulteriori profili, basti qui rilevare che se la Corte dovesse accogliere il ricorso per conflitto, qualificando siccome “speciali” i giudici di autodichia e “giurisdizionale” il procedimento dinanzi a questi svolto, dovrebbe al contempo ammettere la questione sollevata dalla Commissione in via incidentale. In altre parole, l'organo di autodichia sarebbe considerato a tutti gli effetti “giudice *a quo*” ed il processo dinanzi a questo svolto un “giudizio”. È pur vero che il giudizio per conflitto concerne la giustizia domestica del Senato ma è chiaro che riconoscere, in ipotesi, carattere giurisdizionale agli organi di autodichia di questa Camera determinerebbe la consacrazione “definitiva” anche degli organi di autodichia della Camera dei deputati (quanto meno per le controversie con il personale).

Ad ogni buon conto, la decisione della Commissione di sollevare la questione può comunque ricondursi, anche questa volta, agli esiti della sentenza n. 120 del 2014. In tal modo operando, infatti, l'organo di autodichia ha con ogni probabilità tentato di inserirsi a pieno titolo nel novero degli organi giurisdizionali. Nel promovimento della questione di legittimità in via incidentale vi è, in altri termini, il tentativo di indicare alla Corte la “strada” per la soluzione dell'instaurato conflitto interorganico aprendo, per così dire, un canale di dialogo con il giudice (ed il sistema di giustizia) costituzionale.

Cost. su ambiti finora ad essa sottratti, portando in posizione di equilibrio il principio di continuità del controllo di costituzionalità con quello di continuità del controllo di legittimità⁶⁰.

Si tratterebbe, inoltre, di una soluzione in linea con gli esiti della sentenza *Savino* della Corte EDU, che ha riconosciuto agli organi di autodichia natura giurisdizionale⁶¹.

⁶⁰ A ciò può aggiungersi un'ulteriore considerazione. Occorre, infatti, tenere presente che la Corte di Cassazione con ord. 19 gennaio 2015, n. 740, cit., ha sollevato conflitto nei confronti del Presidente della Repubblica avverso il sistema di autodichia che preclude l'accesso alla giurisdizione ordinaria ai dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica (conflitto dichiarato ammissibile da Corte cost., ord. 10 giugno – 7 luglio 2015, n. 138). Adottando la soluzione di cui si fa cenno nel testo, la Corte costituzionale potrebbe in un certo qual senso “salvare” anche il carattere giurisdizionale del sistema (diverso per fondamento e per struttura) di giustizia domestica della Presidenza della Repubblica senza incidere su delicati equilibri istituzionali. Ed infatti, anche in tale ordinanza la modulazione del *petitum* è duplice ed è ritagliata su quella dell'ordinanza con cui è stato sollevato conflitto contro il Senato della Repubblica. In altre parole, se la Corte dovesse sciogliere in senso negativo i “dubbi” circa la riconducibilità dell'autodichia sui propri dipendenti prevista dalle norme subregolamentari del Senato alle funzioni primarie del Parlamento, mal si comprenderebbe come l'autodichia possa invece essere ritenuta coesistente all'autonomia ed indipendenza della Presidenza della Repubblica. *Contra*, E. GRIGLIO, *op. cit.*, 9, nt. 23, la quale dopo aver rilevato che un doppio *petitum* di contenuto analogo a quello inserito nell'ordinanza di promovimento del conflitto interorganico nei confronti del Senato è presente nell'atto con cui è stato sollevato conflitto contro la Presidenza della Repubblica, evidenzia che in tal modo la Cassazione ha utilizzato «lo strumento del conflitto di attribuzioni per verificare la “resistenza” dei sistemi di autodichia degli organi costituzionali». Tuttavia, «la diversità intrinseca di tali sistemi e la loro distinta matrice costituzionale lasciano immaginare da parte della Consulta risposte differenziate per ciascun sistema di autodichia, a seconda del tipo e della natura del fondamento costituzionale che legittima la potestà auto-organizzativa e la capacità giudicante dell'organo di riferimento».

Inoltre, sembra lecito supporre che la Corte – forse ben oltre le iniziali intenzioni, che l'hanno mossa ad individuare nel conflitto interorganico lo strumento idoneo a censurare atti lesivi di diritti fondamentali altrimenti non sindacabili – abbia ben presente che una decisione radicalmente ablativa della natura giurisdizionale del sistema di autodichia delle Camere potrebbe, nel tempo, incidere anche sull'autodichia della stessa Corte costituzionale. Non si capirebbe, infatti, in che modo la giustizia domestica parlamentare andrebbe considerata di natura amministrativa e quella degli altri organi costituzionali in cui essa è prevista andrebbe, invece, ritenuta giurisdizionale o viceversa. Pur nelle differenze di struttura e, soprattutto, di fonte legittimante dei diversi tipi di autodichia non vi è dubbio che tutti i sistemi di autodichia (ivi compreso quello della Corte costituzionale), ovunque e in qualunque forma previsti, collidono (soprattutto) con il diritto fondamentale di accesso alla giustizia ex art. 24 Cost., quale diritto ad un giudice (terzo ed imparziale) e ad un giudizio. Le questioni di tenuta costituzionale, pertanto, sono le medesime.

Il ragionamento potrebbe essere ulteriormente sviluppato. Qualora la Corte costituzionale ammettesse contro le pronunce degli organi di giustizia domestica del Senato, concernenti le controversie con i dipendenti, ricorso per Cassazione ex art. 111, co. 7, Cost. ne conseguirebbe che allo stesso regime andrebbero sottoposte le decisioni *in subiecta materia* degli organi di autodichia della Corte. In tal caso, tuttavia, non sarebbe necessario adire preventivamente il giudice costituzionale. La Corte di Cassazione, infatti, potrebbe ammettere l'eventuale ricorso ex art. 111, co. 7, Cost. in ipotesi proposto dai dipendenti della Corte costituzionale, senza necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, avente ad oggetto l'art. 14, co. 3, l. 11 marzo 1953, n. 62, che attribuisce alla Corte costituzionale la competenza a giudicare in via esclusiva sui ricorsi dei propri dipendenti. Sarebbe sufficiente, in questo caso, interpretare tale disposizione in senso conforme al “principio” ricavabile dall'eventuale accoglimento del ricorso su conflitto interorganico promosso, a seguito della sentenza n. 120 del 2014, contro il Senato della Repubblica. Del resto, qualora adito in via incidentale, il giudice costituzionale non potrebbe (dovrebbe) sconfessare sé stesso, a meno di non voler dedurre che il proprio sistema di autodichia sui dipendenti sia più funzionale all'autonomia dell'organo, rispetto a quello previsto dai regolamenti parlamentari.

Ad ogni modo, *rebus sic stantibus*, se è vero che lo strumento dei conflitti non sembra essere, in concreto, del tutto idoneo allo scopo della piena ed effettiva tutela dei diritti fondamentali, ciò non significa che l'individuazione di tale mezzo processuale, nei termini indicati nella motivazione della Corte, non persegua altre finalità.

Osservata in altra prospettiva, la lieve cosmesi di cui si è discusso potrebbe, in altre parole, nascondere una sottile operazione di *camouflage* dello strumento del conflitto interorganico.

L'aver individuato nel conflitto la sede per censurare atti parlamentari altrimenti non sindacabili potrebbe celare, infatti, l'intento della Corte per un verso di sollecitare il Parlamento ad eliminare il sistema di autodichia e, per altro verso, di mantenere aperto un canale di dialogo con il potere giudiziario, dopo aver chiuso (per ora) le porte all'incidente di costituzionalità.

Sotto il primo profilo, vero è che la pronuncia in esame non vulnera in radice il sistema di giustizia domestica nel suo complesso, ma il giudice costituzionale è ben consapevole della tensione tra autodichia ed incompressibili diritti fondamentali, primo tra tutti quello di accesso alla giustizia, letto alla luce delle logiche proprie del giusto processo.

L'apertura della strada del conflitto per sindacare i regolamenti camerale risuona come un monito rivolto al Parlamento, rafforzato peraltro dal richiamo al superamento, in altre esperienze costituzionali "a noi più vicine", dell'autodichia sui rapporti con i dipendenti ed i terzi. Qualcosa in più di un laconico *obiter dictum*.

Sembra, infatti, che il giudice costituzionale abbia voluto indicare alla classe politica l'opportunità del superamento di un istituto non funzionale né all'indipendenza del Parlamento, né alla democrazia nel suo complesso; valori che certamente non possono dirsi vulnerati o depotenziati negli ordinamenti espressamente richiamati (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna).

La natura retorica che, a primo acchito, potrebbe attribuirsi al riferimento comparatistico, finisce invece per caratterizzare il dubbio espresso dalla Corte (che discorre, sul punto, di "questione controversa") sull'ascrivibilità o meno dell'autodichia sui dipendenti (e nei rapporti con i terzi) alle funzioni primarie del Parlamento. Ed infatti, se è vero che negli ordinamenti richiamati tale istituto è stato superato senza che ciò abbia inciso sulla posizione del Parlamento in quei sistemi, ciò vuol dire che secondo la Corte costituzionale le richiamate espressioni dell'autodichia non vanno affatto annoverate tra gli elementi di struttura dell'indipendenza parlamentare⁶².

⁶¹ Salvo poi dimostrare in che modo possano ritenersi soddisfatti i profili dell'indipendenza e dell'imparzialità di tali giudici speciali, che ex art. 108, co. 2, Cost. devono essere garantiti con legge e non con regolamento parlamentare. Sul punto, ancora una volta, cfr. T.F. GIUPPONI, *op. e loc. ult. cit.*

Sul rapporto tra controllo di costituzionalità e controllo di legittimità, vd. *supra* nt. 35.

⁶² Insiste sull'importanza del riferimento comparatistico nella sentenza n. 120 del 2014 P. PASSAGLIA, *op. cit.*, 2117 s., secondo il quale «è significativo, in particolare, che le considerazioni di un "potenziale merito" siano partite proprio da questo: può constatarsi come, nelle poche occasioni in cui nelle decisioni della Corte figurano accenni ad esperienze straniere, questi abbiano al più il valore di un *argumentum ad abundantiam* rispetto ad un iter logico-motivazionale che si costruisce e si sviluppa a prescindere dal diritto comparato. In questo caso, inve-

La motivazione, dunque, si traduce in una chiara indicazione di “metodo” fornita all'organo parlamentare circa la direzione da intraprendere in prospettiva *de iure condendo* ed il dispositivo di inammissibilità risponderebbe più ad esigenze di opportunità politica che a ragioni di stretto diritto, preannunciando piuttosto un possibile *revirement* della giurisprudenza costituzionale in tema di autodichia (ed in genere sul sindacato dei regolamenti parlamentari)⁶³.

Al contempo, l'individuazione del conflitto come *altera via* per sindacare atti parlamentari in ipotesi lesivi dei diritti fondamentali rappresenta un modo per “stemperare” potenziali frizioni tra giudice della costituzionalità e giudice di legittimità: una risposta ad una Corte di cassazione, per così dire, avanguardista che ha voluto, dopo trenta anni, ribussare alla porta della Consulta, pur dopo la sentenza della Corte EDU sul caso *Savino*, che sembrava aver definitivamente dato il proprio *imprimatur* all'autodichia⁶⁴.

Ed è proprio alla Corte EDU che, con la sentenza 120 del 2014 la nostra Corte costituzionale ha inteso, forse, replicare.

Per un verso, l'ulteriore allontanamento del giudice costituzionale italiano dalla dottrina degli *interna corporis acta* potrebbe, in questa prospettiva, essere stato favorito proprio dall'intervento della Corte EDU su un istituto, quale quello di autodichia, previsto dai regolamenti parlamentari (sia *maiores*, che derivati). Vero è, infatti, che i giudici di Strasburgo nel caso *Savino*, dal punto di vista teorico, hanno adottato un approccio minimalista e di “salvaguardia” dell'autonomia regolamentare, ma non v'è dubbio che la censura circa il difetto di imparzialità dell'organo di autodichia si sia, in concreto, tradotta in una forma di controllo della Corte europea sui regolamenti interni, con conseguente *vulnus* inferto dal giudice sovranazionale al feticcio dell'intangibilità delle fonti dell'autonomia parlamentare⁶⁵.

ce, la collocazione dell'accento, immediatamente successiva all'evocazione de “la grande regola dello Stato di diritto”, suggerisce quasi l'idea che si sia dedotta dall'osservazione degli altri ordinamenti costituzionali una concretizzazione di tale “grande regola”, o meglio del suo inveramento a seguito di una evoluzione che, in Italia, ancora non si è compiuta. L'attenzione alla dimensione evolutiva è resa manifesta da quell'avverbio (“*più*”), che indica l'avvenuto passaggio da una fase in cui l'autodichia era riconosciuta ad una in cui è stata eliminata, quasi a voler testimoniare l'ineluttabilità di un passaggio che le grandi democrazie europee hanno tutte compiuto, sia pure in momenti diversi (...). In buona sostanza, dall'argomento comparatistico si trarrebbe un orientamento di fondo cui, allo stato attuale, l'ordinamento italiano non si sarebbe uniformato; ma sarebbe tutt'altro che escluso che potesse (o dovesse?) presto farlo».

⁶³ Cfr., sul punto, M. MANETTI, *op. cit.*, 2104 ss. la quale osserva che «attenuare o ritardare l'impatto di un *revirement* giurisprudenziale è una pratica corrente, tanto più giustificabile nell'ottica della collaborazione, se non della deferenza, dovuta alle Assemblee parlamentari. Dirottando sul conflitto di attribuzione una questione di legittimità che pur mostra di ritenere fondata la Corte ha di fatto concesso alle Camere la possibilità di ripensare modi e forme dell'autodichia» (2106).

⁶⁴ E, potrebbe aggiungersi, ad una Corte di Cassazione particolarmente attenta alla (ed in prima linea nella) tutela dei diritti fondamentali compressi dall'autodichia, tanto da aver dato subito seguito alla sentenza n. 120 del 2014 non solo contro il sistema di giustizia domestica parlamentare. Cfr., *supra*, nt. 59.

⁶⁵ Come osservato da F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2101, nt. 37, l'unica sede in cui sono stati presi finora in considerazione i regolamenti derivati, contenenti la disciplina dell'autodichia, è la Corte europea dei diritti dell'uomo nel più volte citato caso *Savino e altri c. Italia* del 2009. Cfr., inoltre, C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari*, cit., 28 s.

Per altro verso, aprendo le strade al conflitto (pur con i limiti che sopra si sono evidenziati) il giudice costituzionale ha, comunque, sottolineato il proprio ruolo di garante dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale interno, quasi a voler, da un lato, sconfiggere un ruolo di retroguardia rispetto alla Corte di Strasburgo e, dall'altro, andar oltre gli esiti della sentenza *Savino*, non lasciando del tutto sguarnite le pretese di giustizia di chi, nelle decisioni degli organi di autodichia, può vedere irrimediabilmente leso il proprio diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale. Da qui, l'individuazione dello strumento dei conflitti quale residuale rimedio interno esperibile per la (sebbene non del tutto funzionale alla) tutela dei diritti fondamentali.

Sotto questo profilo, la sentenza *Savino* va piuttosto vista come un "elemento di stimolo" per la riappropriazione da parte dei giudici interni (Corte costituzionale inclusa) della tutela – potrebbe dirsi, al rialzo - del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale, fortemente compresso dall'autodichia⁶⁶.

I suoi esiti e la riflessione che ne è conseguita non sono che un buon inizio, ma certamente non possono rappresentare l'approdo finale di un percorso che, si spera, possa spazzare definitivamente via, in qualunque forma venga previsto, quel *monstrum* giuridico cui si dà l'elegante ed altisonante nome di autodichia, onde far prevalere in concreto la grande regola dello Stato di diritto: la garanzia di una piena ed effettiva tutela del diritto fondamentale davanti ad un giudice davvero terzo ed imparziale⁶⁷.

⁶⁶ Tuttavia in altre occasioni la Corte di cassazione ha utilizzato la sentenza *Savino* per legittimare l'autodichia di altri organi costituzionali. Cfr. Cass. SS.UU., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, su cui si vedano le stringenti notazioni critiche di N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea*, cit., 439 ss. e di F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., 29 ss..

⁶⁷ Come felicemente evidenziato, da G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e magistratura*, in ID., *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, 146, «la sovranità popolare presuppone l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge. La giurisdizione esprime nel più alto grado il principio di parità di trattamento dei cittadini in situazioni uguali (...), mentre un diverso trattamento può essere ammissibile solo in presenza di altri valori costituzionali ugualmente meritevoli di tutela». Valori che, certamente, i sistemi di giustizia domestica non intercettano.