CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **120/2014** (ECLI:IT:COST:2014:120)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **25/03/2014**; Decisione del **05/05/2014**
Deposito del **09/05/2014**; Pubblicazione in G. U. **14/05/2014**
Norme impugnate: Art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica 17/02/1971.
Massime: **37919 37920**
Atti decisi: **ord. 136/2013**

SENTENZA N. 120

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite, nel procedimento vertente tra P.L. e il Senato della Repubblica, con ordinanza del 6 maggio 2013, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di P.L. e del Senato della Repubblica, nonché gli atti di intervento della Camera dei deputati e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Aldo Sandulli per P.L., Gaetano Pelella per la Camera dei deputati e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Senato della Repubblica e per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Con ordinanza del 6 maggio 2013, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, 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.

La Corte riferisce di essere chiamata a decidere in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111 Cost., da un dipendente del Senato avverso la decisione resa, in grado di appello, dal Consiglio di garanzia del Senato, nell'ambito di un giudizio di ottemperanza relativo ad una causa di lavoro.

1.1.− Osserva la Corte che il citato art. 12 del regolamento del Senato stabilisce che il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, «[…] approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti». Tale norma è stata sempre interpretata nel senso dell'attribuzione al Senato dell'autodichia, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti. Da ciò conseguirebbe l'inammissibilità del ricorso ex art. 111 Cost. spiegato dal ricorrente nel giudizio a quo.

1.2.− Le sezioni unite si dichiarano pienamente consapevoli dei principi enunciati dalla Corte costituzionale con la risalente sentenza n. 154 del 1985, cui hanno fatto seguito le ordinanze di manifesta inammissibilità n. 444 e n. 445 del 1993; con la sentenza sopra indicata, la Corte ha dichiarato la medesima questione inammissibile alla stregua del tenore letterale dell'art. 134 Cost., che fa riferimento − come oggetto del giudizio della Corte − alle leggi ed agli atti aventi forza di legge, e non indica i regolamenti parlamentari. Rammentano le sezioni unite che, all'epoca, la Corte costituzionale ritenne che i regolamenti parlamentari avrebbero potuto essere ricompresi nel disposto dell'art. 134 Cost. soltanto in via interpretativa e che siffatta interpretazione non era coerente, ed appariva anzi in contrasto, con la natura di democrazia parlamentare propria del nostro ordinamento.

Nell'auspicare la riconsiderazione di tali conclusioni, le sezioni unite richiamano le motivazioni della relativa ordinanza di rimessione dell'11 luglio 1977, laddove si affermava la possibilità di assoggettare a sindacato di legittimità costituzionale i regolamenti parlamentari, in quanto fonti (fonti-atto) di diritto oggettivo, assimilabili alle leggi formali, con le quali versano in rapporto di distribuzione (costituzionale) di competenza normativa a pari livello.

1.3.− Nel rifarsi integralmente a tale prospettazione, le sezioni unite sottolineano 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. Il Collegio riconosce la necessità di garantire alle stesse Camere una posizione di indipendenza affinché le stesse

siano libere da vincoli esterni suscettibili di condizionarne l'azione; la Corte rimettente ritiene tuttavia che l'autodichia sui propri dipendenti non costituisca 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.

1.4.− In particolare, le sezioni unite osservano che l'autodichia del Senato si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto una categoria di cittadini viene esclusa dalla tutela giurisdizionale in ragione di un elemento (l'essere dipendenti del Senato) non significativo ai fini del trattamento differenziato. A ciò la Corte di cassazione riconduce anche la violazione dell'art. 24 Cost., secondo cui «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti […]» e che, al secondo comma, definisce la difesa «diritto inviolabile».

1.5.− Le sezioni unite denunciano inoltre la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., essendo gli stessi soggetti sottoposti ad un giudice speciale − quanto alle loro cause di lavoro − istituito dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

1.6.− Ad avviso della Corte rimettente sarebbe altresì ravvisabile la violazione dell'art. 111 Cost., recentemente novellato; in particolare il vulnus viene ravvisato con riferimento al principio del giusto processo (primo comma), non potendo definirsi «giusto» un processo che si svolge dinanzi ad una delle parti; alla necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale (secondo comma), ciò che non si verificherebbe nell'autodichia; al fatto che contro le sentenze è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge (settimo comma).

Proprio riguardo alla dedotta violazione dell'art. 111 Cost., la Corte di cassazione evidenzia che la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, ha affermato che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, è «tribunale» non soltanto una giurisdizione di tipo classico, ma qualsiasi autorità cui competa decidere, sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su qualsiasi questione di sua competenza, adottando una decisione vincolante, non modificabile da un organo non giurisdizionale. Tale pronuncia ha inoltre statuito l'assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera, ed in particolare dell'organo di appello, ritenendo che la sua composizione determinasse una commistione inammissibile, in capo ai medesimi soggetti, tra esercizio di funzioni amministrative ed esercizio di funzioni giurisdizionali: i componenti dell'Ufficio di Presidenza, ai quali spetta l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale, infatti, sono poi chiamati a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto i medesimi atti amministrativi.

Nel caso in esame mancherebbe, ad avviso della Corte rimettente, il carattere di terzietà dell'organo giudicante, 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 Presidente del Senato.

1.7.− Sussisterebbe infine, ad avviso delle sezioni unite, anche la violazione dell'art. 113 Cost., secondo cui, contro gli atti della pubblica amministrazione (e tale sarebbe, ad avviso della Corte, l'amministrazione del Senato rispetto agli atti di gestione del personale), è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa; viceversa, l'autodichia preclude l'accesso agli organi di tutela giurisdizionale, così determinando la violazione denunciata.

2.− Con atto di costituzione depositato il 1° luglio 2013, si è costituito in giudizio P.L., parte ricorrente nel giudizio a quo pendente dinanzi alla Corte di cassazione. Dopo avere richiamato le vicende relative alla controversia instaurata sin dal 2005 dinanzi agli organi di giustizia del Senato, la difesa della parte privata ha dedotto che le disposizioni dei regolamenti parlamentari delineano, per le controversie di lavoro dei dipendenti del Senato, un sistema di tutela giurisdizionale speciale, che non precluderebbe affatto l'esperibilità del rimedio previsto dall'art. 111, settimo comma, Cost., avverso le decisioni degli organi di autodichia parlamentare. Ad avviso della difesa della parte ricorrente, dovrebbe escludersi che dal testo costituzionale, e in particolare dalla posizione di autonomia e indipendenza che esso riconosce alle Camere, sia ricavabile, quale principio implicito o norma inespressa, l'autodichia sui rapporti di impiego dei dipendenti del Parlamento.

2.1.− Né, d'altra parte, potrebbe ravvisarsi un fondamento costituzionale, neppure indiretto, di tale disciplina nell'art. 64 Cost., che attribuisce a ciascuna Camera il potere di adottare un proprio regolamento volto a disciplinarne l'organizzazione interna. Infatti, ad avviso della difesa della parte privata, l'art. 64 Cost. non autorizza l'istituzione di un sistema di autodichia, né per le controversie relative ai rapporti di impiego dei dipendenti di ciascun ramo del Parlamento, né rispetto ad altri rapporti giuridici instaurati con soggetti terzi.

2.2.− A sostegno della tesi della mancanza di copertura costituzionale dell'autodichia del Senato, la difesa della parte privata richiama le pronunce in tema di prerogative costituzionali, laddove si afferma che «la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione [deve] essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né in peius né in melius», con la conseguenza che il legislatore ordinario «può intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato» (sentenza n. 262 del 2009).

2.3.− La parte privata esamina anche la possibilità di un'interpretazione della disciplina censurata in senso costituzionalmente orientato, facendo leva sulla tesi secondo la quale i rimedi previsti dal sistema contenzioso predisposto dai regolamenti parlamentari avrebbero, in realtà, natura di ricorsi amministrativi e, come tali, non escluderebbero la concorrente o successiva tutela giurisdizionale.

2.4.− Tuttavia, ad avviso della parte privata, proprio questa prospettiva interpretativa non è stata accolta dalla Corte di cassazione con l'ordinanza di rimessione e con altre pronunce precedenti, e sembrerebbe, oggi, difficilmente compatibile con l'orientamento manifestato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri c. Italia, la quale ha riconosciuto che gli organi di autodichia rappresentano un «tribunale» ai sensi dell'art. 6, comma l, della Convenzione e hanno, quindi, natura giurisdizionale, salvo poi verificare che tale tribunale soddisfi i requisiti di imparzialità e indipendenza richiesti dalla Convenzione e pervenire, come è avvenuto con riferimento agli organi domestici della Camera dei deputati, ad escluderlo, in ragione della loro composizione.

2.5.− Ad avviso della parte privata, i regolamenti parlamentari istituirebbero un sistema speciale di rimedi giurisdizionali, che sottrae le relative controversie alla giurisdizione ordinaria e amministrativa, ma in nessun luogo escluderebbero che le decisioni assunte nell'ambito di tale sistema siano altresì sottratte alla funzione nomofilattica che l'art. 111, settimo comma, Cost., attribuisce alla Corte di cassazione nei confronti di ogni giudice (ordinario o speciale) contemplato dall'ordinamento statale.

Osserva la difesa della parte privata che, sotto tale profilo, la questione sollevata dovrebbe ritenersi inammissibile, in quanto la Corte di cassazione potrebbe comunque decidere il giudizio principale, a prescindere dalla valutazione di legittimità costituzionale della

disposizione censurata, la quale non potrebbe intendersi come preclusiva del ricorso straordinario per Cassazione avverso le pronunce degli organi di autodichia.

2.6.− In via subordinata, la difesa della parte privata ha sostenuto la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, non solo per il contrasto con lo stesso art. 111, settimo comma, Cost., ma anche per violazione degli altri parametri costituzionali evocati dalla Corte di cassazione.

2.6.1.− In particolare, il ricorrente evidenzia la necessità di procedere ad una rilettura delle premesse della sentenza n. 154 del 1985 e quindi ad una generale rivalutazione del sistema delle immunità dalla giurisdizione, alla luce del mutato contesto istituzionale. Ed invero le interazioni tra diritto interno (anche parlamentare) e diritto internazionale, il ruolo di garante del rispetto degli obblighi internazionali che la Corte costituzionale ha rivendicato a sé nell'interpretazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il controllo esercitato dalla stessa Corte sul rispetto dei limiti esterni all'esercizio delle prerogative parlamentari, sono − ad avviso della parte privata − tutti elementi univocamente indicativi di un nuovo assetto istituzionale, nel quale il sistema delle tutele e dei controlli non può variare in base alla mera natura formale e alla tipologia della prerogativa che volta per volta viene in questione; piuttosto, esso deve essere agganciato al contenuto sostanziale degli interessi pubblici e privati protetti. A tal fine occorrerebbe un controllo di legittimità costituzionale anche sui regolamenti, salva pur sempre quella sfera intangibile di autonomia «strettamente funzionale all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo».

2.6.2.− La difesa della parte privata deduce inoltre che ritenere a priori intangibile e insindacabile l'attività di autonomia regolamentare delle Camere persino quanto al rispetto dei suoi confini esterni, consente di ampliare, oltre i limiti previsti dalla Costituzione, l'area sottratta alle comuni regole di produzione legislativa e, in particolare, alla regola del bicameralismo e alle competenze presidenziali di controllo ex art. 73 Cost. Spetta alla Corte costituzionale, dunque, garantire che questa fonte di produzione normativa non travalichi i limiti imposti dall'art. 64 Cost.

3.− È intervenuta nel giudizio l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ed ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza della questione.

3.1.− In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, come affermata dalla sentenza n. 154 del 1985 e ribadita dalle ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993, nonché da successive pronunce della Corte di cassazione. L'Avvocatura generale ha altresì evidenziato che, con la sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, la stessa Corte EDU ha riconosciuto la legittimità dell'impianto di giustizia interna delle Camere, sulla base dell'autonomia costituzionale ad esse spettante. La difesa dello Stato ha quindi concluso chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità ovvero, in via subordinata, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione.

4.− Il 2 luglio 2013 si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando un atto di intervento di tenore analogo a quello depositato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

4.1.− In via preliminare, la difesa del Senato ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dalle sezioni unite della Corte di cassazione in considerazione dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, affermata dalla sentenza n. 154 del 1985 e ribadita dalle ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993, nonché dalle successive pronunce della Corte di cassazione. La difesa del Senato ha inoltre richiamato i principi affermati dalla Corte EDU nella sentenza 28 aprile

2009, Savino ed altri c. Italia, che ha riconosciuto la legittimità degli organi di giustizia interna delle Camere, sulla base dell'autonomia costituzionale ad esse spettante.

5.− La Camera dei deputati è intervenuta in giudizio il 2 luglio 2013; nell'atto di intervento, la Camera ha preliminarmente dedotto la propria legittimazione a partecipare al giudizio, affermandosi titolare di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte.

5.1.− La parte interveniente ha in primo luogo eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle sezioni unite della Corte di cassazione, in considerazione dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ai sensi dell'art. 134 Cost.; ad avviso della difesa della Camera, infatti, i regolamenti parlamentari non sarebbero equiparabili alle leggi o agli altri atti aventi forza di legge, non essendo promulgati dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 87 Cost., e non essendo suscettibili di abrogazione referendaria ai sensi dell'art. 75 Cost.; ad avviso della parte interveniente, la sottoposizione dei regolamenti parlamentari al sindacato di costituzionalità − in quanto connessa alla necessità di preservare l'indipendenza del Parlamento − finirebbe per determinare una inammissibile limitazione delle prerogative sovrane del Parlamento.

5.2.− Nel merito, la difesa della Camera dei deputati ha dedotto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, evidenziando che l'esigenza di garantire l'autonomia delle Camere sussiste anche con riferimento alle attività degli uffici amministrativi interni degli organi parlamentari e in particolare con riferimento ai rapporti con i dipendenti; tali attività infatti − ancorché non ineriscano direttamente allo svolgimento delle funzioni legislative o politiche delle Camere (le cosiddette funzioni primarie) − sono sempre strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche e non potrebbero pertanto tollerare l'intervento di poteri esterni, in quanto ciò turberebbe il libero espletamento delle funzioni parlamentari.

5.3.− La difesa della parte interveniente ha inoltre richiamato i principi affermati dalla sentenza della Corte EDU 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, con particolare riferimento alla legittimità dell'istituzione di un giudice domestico all'interno di organi parlamentari e, più specificamente, all'affermazione della compatibilità dell'autodichia rispetto ai principi fondamentali del giusto processo.

5.4.− Il 3 marzo 2014 la Camera dei deputati ha depositato una memoria integrativa al fine di contestare le argomentazioni svolte dalla difesa della parte privata nell'ambito del giudizio di costituzionalità. In particolare, la difesa della Camera ha contestato la possibilità, prospettata ex adverso, di ricondurre le decisioni degli organi interni delle Camere al sindacato nomofilattico affidato alla Corte di cassazione dall'art. 111 Cost.; ad avviso della Camera, tale interpretazione sarebbe preclusa dal tenore letterale dell'art. 12 del regolamento della Camera, il quale prevede espressamente che gli organi di primo e di secondo grado «giudicano in via esclusiva» sui ricorsi presentati dai dipendenti e dai terzi avverso gli atti amministrativi di tale ramo del Parlamento; tale inciso − inserito con le modifiche regolamentari intervenute nel mese di luglio del 2009, a seguito della richiamata sentenza della Corte EDU 28 aprile 2009 − non solo intende chiarire definitivamente la natura giurisdizionale delle istanze giudicanti interne, ma mira anche a sancire espressamente − a conferma peraltro di una prassi interpretativa pressoché secolare − che l'esercizio della giurisdizione di tali istanze interne esclude completamente quella del giudice comune.

Considerato in diritto

1.− Le sezioni unite della Corte di cassazione hanno sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma,

della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, 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.

Nel giudizio a quo la Corte di cassazione è chiamata a decidere in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., da un dipendente del Senato avverso la decisione resa − in grado di appello − dal Consiglio di garanzia del Senato, nell'ambito di un giudizio di ottemperanza relativo ad una causa di lavoro.

2.− In via preliminare deve essere confermata l'ordinanza letta nella pubblica udienza del 25 marzo 2014 ed allegata alla presente sentenza, con la quale è stata dichiarata l'ammissibilità dell'intervento spiegato dalla Camera dei deputati nel giudizio di cui all'ordinanza reg. ord. n. 136 del 2013; ed invero, nel caso in esame deve riconoscersi che la Camera dei deputati, sebbene estranea al giudizio principale, è titolare di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte, in quanto immediatamente inerente allo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio (sentenza n. 38 del 2009; ordinanze n. 346 del 2001 e n. 67 del 1998).

3.− La disposizione censurata è contenuta nell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, intitolato «Attribuzioni del Consiglio di Presidenza − Proroga dei poteri»; tale disposizione prevede che «Il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, delibera il progetto di bilancio del Senato, le variazioni degli stanziamenti dei capitoli ed il conto consuntivo; approva il Regolamento della biblioteca e il Regolamento dell'archivio storico del Senato; delibera le sanzioni, nei casi previsti dai commi 3 e 4 dell'art. 67, nei confronti dei Senatori; nomina, su proposta del Presidente, il Segretario Generale del Senato; approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti; esamina tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal Presidente».

3.1.− La questione di legittimità costituzionale riguarda dunque la disposizione in esame nella parte in cui – secondo un'antica tradizione interpretativa – attribuisce al Senato l'autodichia sui 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, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti.

4.− La questione, sollevata dalla Corte di cassazione, deve essere dichiarata inammissibile.

4.1.− Ancora una volta, la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, adottati ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost., costituisce la premessa della valutazione dell'ammissibilità della questione.

4.2.− I regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. − vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» − che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte.

Nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire.

L'art. 134 Cost., indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa

equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Va di conseguenza confermata la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale − nella sentenza n. 154 del 1985 e nelle successive ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993 − ha escluso che essi possano essere annoverati fra gli atti aventi forza di legge.

Se tuttavia, adesso come allora, la ratio dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita − sul piano sistematico − dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza.

4.3.− È su queste basi che si colloca il tema dell'estensione dell'autodichia e conseguentemente della sua legittimità. Gli artt. 64 e 72 Cost. assolvono alla funzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare «lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» (sentenza n. 379 del 1996). È dunque all'interno di questo statuto di garanzia che viene stabilito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione.

In questo ambito, le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere sicuramente ricadono nella competenza dei regolamenti e l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse (sentenza n. 78 del 1984). Né la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare attiene 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» (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981).

4.4.− Se altrettanto valga per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi, è questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri; infatti, anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili.

Come affermato da questa Corte, davanti a ciò che «[…] esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve 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)» (sentenza n. 379 del 1996).

Peraltro, negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini, come Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, l'autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi non è più prevista.

Nel nostro ordinamento è altresì significativo che molteplici decisioni di questa Corte, oltre che della Corte di Strasburgo, abbiano assoggettato a stretta interpretazione la stessa immunità parlamentare prevista dal primo comma dell'art. 68 Cost., riconosciuta soltanto

quando sia dimostrato, secondo criteri rigorosi, il nesso funzionale fra l'opinione espressa e l'attività parlamentare, proprio per limitare l'impedimento all'accesso al giudice da parte di chi si ritenga danneggiato (ex plurimis, sentenze n. 313 del 2013, n. 98 del 2011, n. 137 del 2001, n. 11 e n. 10 del 2000).

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 assegnata alla Corte costituzionale. 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezioni unite, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 25 MARZO 2014

ORDINANZA

Rilevato che nel presente giudizio di costituzionalità è intervenuta la Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, rappresentata e difesa dall'Avvocatura della Camera.

Considerato che la Camera dei deputati non è parte del giudizio principale;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale), le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi portatori di un interesse qualificato, inerente in modo immediato e diretto al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (ex plurimis, sentenza n. 272 del 2012; ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 e n. 38 del 2009);

che nel caso in esame deve riconoscersi che la Camera dei deputati, sebbene estranea al giudizio principale, risulta titolare di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte, in quanto immediatamente inerente allo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'intervento deve essere dichiarato ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento della Camera dei deputati, nel giudizio introdotto dalla Corte di cassazione, sezioni unite, con ordinanza del 6 maggio 2013, iscritta al reg. ord. n. 136 del 2013.

F.to Gaetano SILVESTRI, Presidente

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.