



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliati Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Massimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Autodichia: il giudice domestico e' compatibile con la costituzione repubblicana?

di Stefano Gattamelata*

Sommario

1. Premessa; 2. L'autodichia e la inammissibilità del sindacato costituzionale; 3. Aspetti problematici dell'approccio recente della Cassazione; 4. Illustrazione ragionata dell'evoluzione giurisprudenziale; 5. La compatibilità con il sistema.

1. Premessa

Dopo quasi trent'anni dal suo ultimo pronunciamento, la Consulta è reinvestita del tema della legittimità costituzionale dei (sub)regolamenti parlamentari, relativamente alla giurisdizione domestica; e ciò avviene in ragione di un'ordinanza delle Sezioni unite della Corte di cassazione¹ che, nell'auspicare una rivisitazione delle ragioni esposte dalla Sovrana Corte nel 1985, individua alcuni possibili profili di illegittimità costituzionale di cui sarebbe affetta l'autodichia.

La questione è di grande interesse ma, va detto sin da ora, va sgombrata da elementi emotivi ed extragiuridici da cui la stessa ordinanza di ri-

messione non pare essere esente, dovendo fondare la nostra breve analisi su dati oggettivi e sereni, poiché non è su frettolosi preconcetti ovvero su immotivate affermazioni di principio che si possono giustificare scelte *-rectius* le opzioni costituzionali. E, va detto sin d'ora, l'ordinanza di rimessione, nel sostenere l'illegittimità costituzionale dell'autodichia delle Camere, opera un salto temporale dal 1985 (anno dell'ultimo pronunciamento della Consulta) al 2009 (anno dell'importante pronunciamento della C.E.D.U.), e ad oggi; e ciò, per un verso, motivando in modo stranamente frettoloso e pre-orientato, per altro verso, dimenticando l'elaborazione di principi costituzionali nelle more effettuata da esse stesse Sezioni unite, per altro verso ancora neppure correttamente interpretando i principi elaborati nei due precedenti pronunciamenti da essa stessa rammentati né considerando il diverso ambito cognitivo proprio rispettivamente della C.E.D.U. e della Corte costituzionale italiana.

* Il lavoro è stato sottoposto ad una preventiva valutazione da parte di due referee anonimi (*double blind peer review*).

¹ L'ordinanza è la n. 10400/2013, depositata il 6 maggio 2013; il processo costituzionale è contraddistinto dal n. r.g. 136/2013.

Non si vuole qui né soffermarsi sulla vicenda sottesa, né ricostruire trent'anni di giurisprudenza in materia²; si ritiene invece e più semplicemente –dopo aver collocato la questione in commento nel corretto contesto normativo ed istituzionale– seguire i passaggi contenuti nell'ordinanza di rimessione, per ragionare su di essi e verificarne la fondatezza. E questo al solo fine di dare un contributo di riflessione in ordine alla compatibilità o meno con il nostro sistema costituzionale dell'autodichia delle Camere, introdotta specificamente da norme dei Regolamenti generali, sia della Camera sia del Senato (a loro volta fondati sull'art. 64 Cost.), e poi disciplinata nel dettaglio da Regolamenti "interni" esplicitamente previsti dalle medesime norme regolamentari generali. Ebbene: ad avviso del Giudice remittente, la previsione regolamentare generale del Senato, istituita appunto della giurisdizione domestica in quel ramo del Parlamento, contrasterebbe con gli articoli 3; 24; 102, 2° comma; 111, 1°, 2°, 7° comma; 113, 1° comma, della Costituzione.

2. L'autodichia e la inammissibilità del sindacato costituzionale

Prima di addentrarsi nella analisi dettagliata dell'ordinanza di rimessione, non si può non

² Al riguardo si rinvia al completo contributo di G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari (a margine di Corte cass., ss.uu., ord. 6 maggio 2013, n. 10400)*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2013, del 5 giugno 2013 in cui tra l'altro l'A. segnala che "anche nel caso attuale, che concerne il Senato, le Sezioni unite sono state investite di una controversia intentata e condotta dapprima innanzi agli organi di giurisdizione interna del relativo ramo del Parlamento. All'esito del relativo giudizio, sfavorevole per il ricorrente (un dipendente del Senato), quest'ultimo ha proposto ricorso ex art. 111, settimo comma, della Costituzione, instaurando conseguentemente un regolamento di giurisdizione (...); le Sezioni unite hanno ritenuto la rilevanza e la non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale dell'articolo 12 del Regolamento del Senato, in parte qua, che così recita: "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".

notare che in effetti nella premessa appena illustrata, si da per scontata la conoscenza da parte del lettore di un sistema giudiziale (appunto il sistema della giustizia interna agli Organi costituzionali, usualmente chiamato di "giurisdizione domestica" ovvero di "autodichia") invero poco noto (anche per la sua relativa rilevanza sotto l'aspetto dei numeri delle controversie trattate, se rapportati a quelli del giudice ordinario o amministrativo), ma tuttavia non irrilevante nel nostro ordinamento³; e, va anche precisato, che la detta non notorietà non deve far sorgere nel lettore alcun sospetto di un sistema giudiziale volto a garantire –una volta ancora– indebiti benefici per l'ambiente della politica o per quello ad esso limitrofo. E' viceversa un sistema che si caratterizza e si giustifica per il suo peculiare, duplice grado (*rectius* "livello") di tutela volta a garantire sia i soggetti che ad esso si rivolgono, sia l'Istituzione di cui essi pure fanno parte, in un delicato equilibrio che non va dileggiato e che invece, ad avviso di chi scrive, va mantenuto, pur con le precisazioni di seguito meglio esposte.

2.1. Ma andiamo con ordine. Solo per riassumere i termini della questione, si deve considerare che i due Rami del Parlamento, come altri Organi costituzionali quali la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale stessa (e come per altre esperienze straniere, e per alcuni Organismi internazionali, come C.E.D.U., O.N.U., etc.) hanno degli Organi di giurisdizione interna abilitati a dirimere le controversie tra essa stessa Amministrazione ed i propri dipendenti ovvero i terzi che con tali Amministrazioni vengono in contatto; è questa –come già detto– la c.d. giustizia domestica o autodichia⁴.

³ Una precisa ricostruzione del sistema processuale del giudice domestico è effettuata da G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali di autodichia della Camera dei Deputati*, in *Riv. amm.*, 2011, 5, 245 e ss.

⁴ Senza pretesa di esaustività, si segnalano al riguardo i contributi di: E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 91-113; P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale*

Più esattamente, e per quello che qui occorre evidenziare, i dipendenti della Camera e del Senato italiani, per la soluzione delle relative controversie di lavoro, si possono rivolgere solo a tali organi giudiziali domestici, e, dunque non già al giudice ordinario (o amministrativo), che

al riguardo non ha (avuto a tutt'oggi) giurisdizione (ed è questo il punto di cui si discute).

Gli organi di autodichia sono collegiali e composti (rispettivamente) da Deputati e da Senatori, in alcuni casi affiancati da esperti della materia; sono di primo e secondo grado, ed esauriscono –come detto- la tutela giurisdizionale per i dipendenti; le norme processuali sono contenute in Regolamenti parlamentari secondari⁵, a loro volta previsti dai Regolamenti generali della Camera e del Senato⁶ di cui all'art. 64, 1° comma, Costituzione⁷.

dei dipendenti delle Camere parlamentari, in *Foro amm.*, 1977, I, pp. 3047-3067; S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, I, pp. 256-323; S. M. CICCONE, *L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, I, pp. 1411-44; N. OCCHIOCUPO, "Sovranità" delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 2, pp. 245-269; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, pp. 424-468; A. PIZZORUSSO, *Nota a Corte costituzionale, decisione 16 dicembre 1985, n. 2*, in *Foro it.*, 1986, 4, pp. 870-73; R. MORETTI, *Nota a Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza 10 aprile 1986, n. 2546*, in *Foro it.*, 1986, 4, pp. 1139-40; N. OCCHIOCUPO, voce "Autodichia", in *Enc. Treccani*, IV, Roma 1988; F. G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, pp. 491-504; M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, II, pp. 32-63; P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, in *Dir. e soc.*, 1990, 1, pp. 133-140; S. GATTAMELATA, *Quali limiti per il sindacato di giurisdizione domestica?*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 1, pp. 778-790; R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle Assemblee parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, pp. 399-430; F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, a c. di C. D'Orta e F. Garella, Bari, 1997, p. 7 ss.; R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, *ibidem*, pp. 303-330; S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quad. cost.*, 1998, pp. 5-26; 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, I, pp. 471 ss.; F. BASILICA, *Il punto delle Sezioni unite sulla c.d. giurisdizione domestica del Senato*, in *Giust. civ.*, 2003, 11, pp. 2043 ss.; C. CHIMENTI, *Principi e regole delle assemblee politiche*, Torino, 2004, p. 83; F. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il Parlamento, l'autodichia e l'irragionevole durata del processo*, in *Giust. civ.*, 2005, 3, pp. 681-83; A. C. SORRENTINO, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. merito*, 2008, 2, pp. 544 ss.

⁵ Si rinvia rispettivamente al "Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei Deputati", da ultimo modificato con D.P. del 6 ottobre 2009 (pubblicato in G.U. n. 243/09), ed al "T.U. delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica", Titolo II – Contenzioso; interessante è altresì il Regolamento dei concorsi del Senato (approvato con D.P. del 18 dicembre 2002), che, all'art. 18, disciplina le modalità di contestazione dei relativi esiti, facendo riferimento al giudice domestico.

⁶ In particolare per il Senato l'art. 12 del Regolamento generale (da ultimo modificato il 17 luglio 2002) dispone (al comma 1) che "il Consiglio di Presidenza approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato ed adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti (...)". A sua volta per la Camera dei Deputati, l'art. 12 del Regolamento generale (come modificato in data 7 luglio 2009) dispone (al comma 3) che "l'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti (...) d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; (...) f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima"; lo stesso art. 12 (al comma 6) afferma altresì che "con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi".

⁷ Previsione che peraltro è simile a quella di cui all'art. 61 dello Statuto albertino, secondo cui "così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina, per mezzo d'un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni"; e ciò rileva oggi - come vedremo - ai fini della corretta applicazione della VI disposizione transitoria e finale della Costituzione.

2.2. In questo quadro processuale, è immaginabile come non siano state molte le occasioni in cui la Corte di cassazione si sia potuta soffermare su decisioni del “giudice interno” di appello; per lo più essa non ha ritenuto di esprimersi in punto di legittimità (e dunque non ha operato l’analisi della decisione dell’Organo giurisdizionale domestico), ma si è limitata ad emettere pronunce in rito, ritenendo di ricondurre l’autodichia ai c.d. *interna corporis* (ad essi riconducendo tutti i Regolamenti parlamentari, compresi quelli secondari), e dunque ritenendo insindacabili le relative decisioni dei giudici domestici (ma sul punto torneremo).

Se sono state poche le pronunce della Cassazione in materia, ancor più rare sono state quelle della Corte costituzionale; tra esse spicca certamente la sentenza n. 154 del 1985, di cui appunto l’ordinanza di rimessione del 2013 chiede una rivisitazione. E’ da quest’ultima quindi che pare opportuno partire per la nostra riflessione, al fine di non disperderci su tematiche pur interessanti ma forse meno “calde”.

2.3. Ebbene: la sentenza n. 154 del 6 maggio 1985⁸, era emessa dalla Sovrana Corte costituzionale a seguito del deferimento d’ufficio a quest’ultima operato –anche in quell’occasione– dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione nel 1977⁹, ed afferiva proprio la questione della legittimità costituzionale delle norme dei Regolamenti delle Camere che attribuivano a queste stesse l’autodichia sui propri dipendenti. Più esattamente l’ordinanza di rimessione del 1977, come pure letteralmente riportata nell’ordinanza del maggio 2013, riteneva l’assimilabilità dei Regolamenti parlamentari alle “leggi formali” sì da poter essere ricondotti – con un passaggio logico e giuridico che è invero ed ancora una volta il punto centrale e nello stesso tempo critico dell’*iter* argomentativo su

cui si sta ragionando– nell’alveo dell’art. 134 Costituzione; ciò che –sempre ad avviso delle Sezioni unite– avrebbe potuto escludere che si sarebbe potuto opporre alla sindacabilità delle decisioni domestiche il “dogma dell’insindacabilità degli *interna corporis*”.

La sentenza era, all’epoca, particolarmente attesa, in quanto per la prima volta la Sovrana Corte avrebbe dovuto pronunciarsi in merito¹⁰ e si sarebbe così potuto concludere un dibattito che per anni aveva appassionato la dottrina. Ma l’attesa era soddisfatta solo in parte.

La Corte delle leggi **superava a monte il problema della sindacabilità o meno dei Regolamenti parlamentari, negando loro la natura di “atti aventi forza di legge”, sì che essi, ai sensi dell’art. 134 Costituzione, non potevano essere oggetto di sindacato costituzionale.** Più precisamente la Corte forniva una interpretazione letterale del citato art. 134 Cost., che avendo “segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi”, non comprendeva in essa i Regolamenti parlamentari. Non era così necessario per la Corte affrontare la questione sottoposta da un punto di vista sostanziale, alla luce della **particolare posizione di “indipendenza guarentigata nei confronti di qualsiasi potere cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato (...)”** che la

¹⁰ Invero, altre volte in precedenza erano state sottoposte questioni in qualche modo considerabili simili a quella in argomento, e che avrebbero potuto provocare un pronunciamento in ordine alla sindacabilità o meno dei Regolamenti parlamentari; tale profilo però era stato in quelle occasioni solo sfiorato, senza essere definitivamente chiarito. Basti qui il richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 9/1959 e 78/1984 (ma anche alle sentenze nn. 143/1968, 110/1970, 129/1981), nelle quali si affermava che sulla interpretazione dei Regolamenti è determinate “l’apprezzamento della Camera”. Soprattutto nella sentenza n. 78/1984, la Corte affermava che “i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una peculiarità ed una dimensione che ne impedisce la sindacabilità”. Per una disamina dei precedenti sia consentito un rinvio a S. GAT-TAMELATA, *Quali limiti per il sindacato della giurisdizione domestica?*, in *Dir.proc.amm.*, 1991, 4, 774 e ss., da cui peraltro questa parte del presente lavoro è ripresa (cfr. par. 2).

⁸ Il testo della sentenza Corte cost. n. 154/1985, è pubblicato, tra l’altro, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1078 e ss.

⁹ Corte Cass. SS.UU., ord. n. 408 del 31 marzo 1977, in *Giur. cost.*, 1977, II, 1337; nn. 315 e 316 del 10 luglio 1980, in *Giur. cost.*, 1981, II, 1259.

Carta fondamentale – all’art. 64 - riserva al Parlamento, come già in precedenza affermato¹¹.

Dunque la sindacabilità dei Regolamenti parlamentari era esclusa in tale circostanza in quanto in contrasto con il sistema¹²: ma il **sistema di riferimento non era tanto quello delle fonti** (come sarebbe stato da intendersi se ci fosse stata una valutazione della natura giuridica dei regolamenti in discussione), **quanto quello ad esso presupposto della stessa democrazia parlamentare, come delineata dalla Costituzione.**

3. Aspetti problematici dell’approccio recente della Cassazione

¹¹ Interessante al riguardo (cfr. anche nota n. 7) la sentenza della **Corte costituzionale n. 66/1964** secondo cui *“l’indipendenza delle Camere, costituzionalmente garantita, trova la sua ragione nell’attività politica (o attività libera nel fine) esercitata dalle due assemblee e si estrinseca nel potere di auto-regolamento (c. d. autonomia), che comprende sia la potestà di auto-amministrarsi (c. d. autarchia) che quella di autogiudicarsi (c.d. autocrinia o autodicastia o **autodichia**). Tale potere riconosciuto nell’art. 61 dello Statuto Albertino, è presupposto all’art. 64 della Costituzione; si pone come fonte di norme primarie; deriva da una riserva di regolamento che sottrae alla legislazione ordinaria tutto quanto attiene alla organizzazione dell’organo; si riferisce non solo al funzionamento interno dell’Assemblea, ma anche agli uffici ed alla regolamentazione dei rapporti con i funzionari e comprende la disciplina del sindacato per violazione delle norme. Circa quest’ultimo aspetto non si può ravvisare un ostacolo negli artt. 113 e 24 della Costituzione. È certa l’inapplicabilità del primo, perché le assemblee legislative non rientrano nel concetto di pubblica Amministrazione; ed è inconcludente il richiamo del secondo, perché non si nega la tutela dei diritti dei dipendenti delle Assemblee, ma solo si afferma che essa trova la sua disciplina nelle norme regolamentari: e se queste fossero carenti o insufficienti, non per questo si potrebbe violare la riserva di Regolamento col riconoscere il sindacato dell’autorità giudiziaria”.*

¹² A questo proposito si è ritenuto che poiché l’insindacabilità dei Regolamenti parlamentari non sarebbe stata costruita sul dato formale della mancanza del requisito della forza di legge ma sulla posizione del Parlamento, (detta insindacabilità) non avrebbe potuto essere estesa fino al punto da non consentire il controllo della funzionalità dell’autodichia rispetto alla *“indipendenza guarentigiata”*, o da non verificare il rispetto dei limiti di materia della riserva di regolamento (in tale senso F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 491 e ss., precisamente 497).

Oggi la questione della natura del Regolamento parlamentare e della sua assimilabilità ad una fonte normativa coerente (*rectius* compatibile) con il disposto dell’art. 134 Cost., è riproposta dalle Sezioni unite della Corte di cassazione alla Corte costituzionale con l’ordinanza del 2013, che, come detto, riparte proprio dalla rammentata ordinanza di rimessione del 1977 (di cui riprende le parti significative), ed assume di superare la ragioni a fondamento della relativa successiva sentenza della Sovrana Corte del 1985, evidenziando che **l’autodichia non è “prerogativa necessaria a garantire l’indipendenza delle Camere affinché non siano condizionate da altri poteri nell’esercizio delle loro funzioni”** poiché *“non è coesenziale alla natura costituzionale degli organi supremi”*.

Ebbene: va detto sin da ora che se tale assunto è in sé astrattamente condivisibile, nel senso cioè che in effetti l’autodichia non è di per sé elemento essenziale alla natura costituzionale del Parlamento, di cui non è prerogativa necessaria, è pur vero che esso non sembra poter consentire di superare automaticamente il principio affermato nel 1985 e dunque di disancorare i Regolamenti (camerali tutti, anche quelli secondari) al principio dell’indipendenza parlamentare ed al conseguente principio dell’insindacabilità degli *interna corporis*; ciò in quanto nella specie **il Parlamento, nell’esercizio dei propri, indipendenti ed insindacabili poteri di autoorganizzazione, detta autodichia ha ritenuto di istituire e di regolamentare**, alla luce e nel rispetto (lo vedremo) dei principi fondamentali presenti nella nostra Costituzione, che informano il sistema della giustizia per il cittadino.

Né i suddetti principi dell’indipendenza del Parlamento e dell’insindacabilità degli *interna corporis* (come pure la sussumibilità in tale ultima tipologia di atti, dei Regolamenti c.d. minori) possono essere superati affermando l’ovvietà, come fa la Corte nella propria ordinanza di rimessione, nella parte in cui assume che la Costituzione non può disporre alcuna *“esclusione della tutela giurisdizionale di una categoria di cittadini e l’autonomia spettante al Parlamen-*

to non è affatto comprensiva del potere di stabilire norme contrarie alla Costituzione”.

La questione allora appare diversa: **non è tanto quella relativa alla legittimità dell’esistenza della giustizia domestica, che, una volta istituita dal Parlamento, appare legittima e comunque rivedibile dal solo Parlamento, quanto quella delle garanzie che essa fornisce al cittadino** (e dunque se l’autodichia sottragga o comprima ovvero garantisca, ai cittadini dipendenti del Parlamento, una tutela giurisdizionale piena come delineata anche dalla Costituzione) **e dell’Organo che può accertare l’esistenza o meno di dette garanzie.**

4. Illustrazione ragionata dell’evoluzione giurisprudenziale

Per fornire una risposta compiuta a tali ultimi quesiti, come pure per avere una lettura corretta delle previsioni costituzionali che le Sezioni unite ritengono comprese dall’autodichia, non si può prescindere (almeno) da una analisi giurisprudenziale, regolamentare e dottrinale del periodo tra il 1985 ed il 2013.

4.1. Ed allora: a seguito della citata sentenza della Corte costituzionale del 1985, le Sezioni unite della Corte di cassazione¹³ **ritenevano di non poter disapplicare (né interpretare) le norme (sub) regolamentari sull’autodichia delle Camere, negavano così, nei confronti delle decisioni dei giudici dell’autodichia la sussistenza della giurisdizione dei giudici “comuni” (e della propria); affermavano d’altra parte quella dei giudici parlamentari¹⁴, ritenuti giudici speciali¹⁵.** Permaneva la tesi di fondo più volte indicata dalla Corte sovrana, circa la natura di *“atto di normazione primaria”* del Regolamento camerale, sottratto al sindaca-

to di legittimità costituzionale in ragione della sua fonte; una sottrazione correlata alla necessità di preservare il Parlamento da *“ogni ingerenza di altri poteri o organi pubblici”*¹⁶.

Dunque una giurisdizione speciale quella dell’Organo parlamentare di autodichia, così delineata dalla giurisprudenza costituzionale¹⁷ e di cassazione, negli anni ottanta e novanta del secolo scorso che comporta come riflesso processuale (in relazione alla disamina da parte della Cassazione di una decisione del giudice domestico), **un difetto di giurisdizione del giudice ordinario.**

¹⁶ Così anche la sentenza delle Sezioni unite civili del 27 maggio 1999, n. 317, che tuttavia si pone in tono distonico rispetto alle altre, non già sotto il profilo del dispositivo e dunque dell’esito inammissibilità del ricorso (per negare l’esperibilità del ricorso ex art.111 Cost. la Corte ricordava il testo del precetto costituzionale che *“fa riferimento a sentenze o provvedimenti pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali”* e lo considerava inapplicabile ai giudici camerale che definiva *“non-giudici”* pur se *“deputati alla gestione contenziosa degli interessi in conflitto”*), quanto sotto quello delle motivazioni contenute nella sentenza stessa. Quivi infatti la Corte negava il carattere *“giurisdizionale”* in senso tecnico della Sezione giurisdizionale dell’Ufficio di Presidenza della Camera (all’epoca giudice d’appello della Camera dei Deputati), alla quale era riconosciuta la natura di *“soggetto politico - costituzionale la cui azione è istituzionalmente caratterizzata dalla supremazia e dalla sovranità”*, mancando in capo a tale organo, il *“dato minimo indefettibile”* della giurisdizione costituito dalla terzietà del giudice, poichè, *“ancorché non vi sia un’integrale identità tra l’organo che ha emanato o deliberato o proposto il provvedimento e quello che ne giudica a seguito del ricorso”* sussistesse comunque *“la commistione fra il giudice e la parte, che, nella specie, è determinata dalla presenza istituzionale del presidente dell’Assemblea e dei componenti dell’Ufficio di Presidenza”*. Una pronuncia importante, poichè proprio la perplessità sulla (non) terzietà del giudice parlamentare troverà conferma nella sentenza C.E.D.U. del 2009, e ad essa verrà posto riparo con la importante riforma processuale regolamentare della Camera del 2009 medesimo.

¹⁷ Rileva in quest’ottica la sentenza della Corte costituzionale n. 379/1996, con cui si afferma la *“capacità qualificatoria del regolamento parlamentare”*, da intendersi nel senso che esso disciplina materie in modo esaustivo, tale cioè da non poter essere rivalutato se non da parte delle Camere medesime ovvero dai rispettivi loro Organi.

¹³ Ci si riferisce alle sentenze delle Sezioni unite civili n.2546 del 10 aprile 1986 e n. 2861 del 23 aprile 1986.

¹⁴ Cfr. F.G. SCOCA, *op. cit.*, alla nota 12, p. 492; M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l’autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1, 32 e ss.

¹⁵ Il richiamo è alle sentenze delle Sezioni unite civili del 18 novembre 1988, n. 6241 e del 18 febbraio 1992, n. 1993.

4.2. Negli anni duemila, ed in particolare nel 2004, la Corte di cassazione, nel motivare nuovamente l'inammissibilità del ricorso ex art. 111 Cost. su una decisione del giudice camerale di secondo grado, affermava che *“quand’anche si voglia ritenere che il sistema di autodichia apprestato dal regolamento della Camera dei Deputati possa ricondursi ad un concetto di giurisdizione (speciale), questo non sarebbe evocabile se non in senso lato, vale a dire più che per intrinseca natura del sistema stesso, per la ragione che fra i due contrapposti orientamenti interpretativi - quello che nega ogni giudice e quello che accorda un giudice - può apparire opportuna la scelta del secondo, siccome suscettivo di offendere meno gravemente - e cioè, eventualmente, soltanto sotto i profili dell’indipendenza, terzietà ed imparzialità, nonché della difesa e del contraddittorio - i precetti costituzionali”*. Ribadiva altresì che l’articolo 12 del Regolamento della Camera, sul quale, come detto innanzi, poggiava e poggia il fondamento regolamentare della giurisdizione interna, non è *“suscettibile di disapplicazione da parte del giudice ordinario”*, in quanto *“atto di normazione primaria”* che *“si sottrae altresì al sindacato di legittimità costituzionale”*. Gli atti di esercizio della prerogativa dell’autodichia, proseguivano le Sezioni, si configurano quindi *“non tanto sub specie di privilegi connessi al rispetto, al prestigio ed al decoro dei titolari delle rispettive potestà, quanto (...) strumentali all’autonomo esercizio delle funzioni [parlamentari]”*. L’esercizio di tali funzioni così, non deve essere *“in modo alcuno condizionato da interventi di altri poteri, i quali potrebbero indebolire quell’indipendenza che costituisce condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione [delle Camere]”*, ancora ad avviso delle Sezioni, *“il carattere domestico del procedimento ne assicura, almeno nella logica dell’incensurabile provvedimento istitutivo, la rispondenza alla ricordata funzione di garanzia dell’indipendenza del Parlamento”*¹⁸.

¹⁸ Ci si riferisce alle sentenze delle Sezioni unite n. 11019 del 18 marzo-10 giugno 2004 (afferente la Camera dei Deputati), qui riportata per brevi brani, nonché a quella n. 14085 del 1°-27 luglio 2004 (afferente il Senato), come de-

Tali procedimenti erano successivi alla riforma dell’art. 111 Cost. del 1999, che ha costituzionalizzato il giusto processo. E tuttavia: da un lato, come detto, ciò non cambiava la soluzione processuale della questione nel senso dell’inammissibilità del gravame proposto; le decisioni dell’organo giudicante domestico erano ritenute provvedimenti giurisdizionali di un giudice speciale¹⁹, con il conseguente difetto di giurisdizione dell’a.g.o. (o del g.a.) in favore del giudice domestico. Dall’altro lato l’autonomia parlamentare e dei relativi Regolamenti non era per nulla scalfita dalla riforma costituzionale, pur ciò, si badi bene, non significando, che detti Regolamenti non dovessero (e non debbano) non tenere conto delle norme costituzionali vigenti (e dunque anche di quelle di cui alla Parte II del Titolo IV della Costituzione, come risultante dalla legge costituzionale n. 2/1999); e non è un caso se la Corte di cassazione riteneva che il principio del giusto processo, in relazione alla sua ragionevole durata, ben potesse essere valutato anche dal giudice domestico.

4.3. La problematica della coerenza o meno dei giudici domestici, con il sistema costituzionale italiano, su cui nuovamente la Corte costituzionale deve pronunciarsi nel corso del corrente anno 2014, non può non tenere conto di quanto sin qui illustrato.

Ed è in questo contesto che va letta e si inserisce la decisione della C.E.D.U.²⁰, cui l’ordinanza di rimessione fa ampio richiamo affermando di individuare anch’essa –come aveva fatto la Corte europea– un deficit di imparzialità nell’autodichia; omette però di considerare la Cassazione da *un lato che a detto deficit la Camera dei Deputati (cui specificamente la*

scritte nell’attento commento di G. MALINCONICO, *“Ancora sull’autodichia ...”*, citato alla nota 1, p.11.

¹⁹ Superandosi in tal modo la definizione di *“non giudice”* del giudice domestico, operata dalla stessa Cassazione nel 1999, con la sentenza 317.

²⁰ Si tratta della decisione su *Affaire Savino ed altri c/ Italia (requetes n. 17214/05; 20329/05, 42113/04)* pubblicata il 28 aprile 2009.

sentenza di Strasburgo si riferisce) ha posto rimedio (e dunque eventuali profili di incostituzionalità del sistema processuale domestico, ove in passato esistenti, appaiono oggi superati), e dall'altro che, poichè **l'ambito di cognizione della C.E.D.U.²¹ è differente da quello della Corte costituzionale italiana**, dalla mera esistenza della citata sentenza (come pure dal suo *dictum*) non può essere fatto derivare alcun superamento del principio della indipendenza garantita del Parlamento (e quindi dei giudici domestici), nei confronti di ogni altro potere.

4.3.1.Ma andiamo con ordine.

Nella Camera dei Deputati –prima dell'intervento della Corte di Strasburgo- il giudice d'appello era costituito da una apposita sezione dell'Ufficio di Presidenza, cosicchè esso coincideva con il vertice dell'Amministrazione medesima (come già segnalato dalla Cassazione nella ricordata sentenza n. 317/1999). E' su questo deficit di imparzialità che si era incentrato (tra l'altro) il ricorso innanzi alla C.E.D.U., proposto da due dipendenti della stessa Amministrazione, che avevano concluso –con una decisione negativa di appello, in riforma di altra di diverso tenore ottenuta in primo grado- l'iter processuale innanzi ai giudici domestici afferente una loro pretesa patrimoniale correlata alla loro funzione.

Il fondamento del ricorso innanzi alla C.E.D.U., era l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e, dunque, una sua presunta violazione; tale previsione –come noto- garantisce ai cittadini dei Paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa di essere giudicati da un *giudice terzo*

ed imparziale, cosa che – come detto - si riteneva non fosse il Collegio di appello della Camera.

4.3.2.La Corte europea esaminava e superava alcune questioni preliminari²² per affermare innanzi tutto che gli organi di giustizia interna del Parlamento italiano; **pur non rappresentando un tribunale tradizionale, sono da considerarsi un organo giurisdizionale, ai sensi della Convenzione europea**, poichè "*decidono le controversie loro sottoposte con pienezza di giurisdizione e secondo procedure organizzate ... con decisioni vincolanti tanto per l'amministrazione quanto per i ricorrenti*" (§ 74).

E', questo, un primo passaggio di rilievo, poichè consente di superare le osservazioni sulla natura dell'organo di autodichia sollevate anche oggi nella ordinanza di rimessione, confermandosi invece l'intuizione più volte ribadita dalla Corte costituzionale e dalla stessa Cassazione, di trovarci dinanzi ad un giudice speciale, che pronuncia provvedimenti aventi natura giurisdizionale.

Il fatto poi che il giudice domestico sia organo giurisdizionale di un Paese che aderisce alla Carta europea dei diritti dell'uomo, impone allo stesso, e per ciò solo, di essere destinatario dei principi in essa contenuti, che dunque il relativo processo deve garantire (principi –si badi- coincidenti con quelli costituzionalizzati del giusto processo); ciò, in conseguenza, imponeva alla Corte europea di pronunciarsi sulla sussistenza o meno della detta garanzia nel processo che si svolgeva dinanzi a tale giudice.

4.3.3.Ed infatti -chiarito che non era né poteva essere oggetto di contestazione la scelta del legislatore italiano di preservare l'autonomia e

²¹ La Corte, ai sensi dell'art. 32 della Carta europea dei diritti dell'uomo, ha la cognizione su qualsivoglia questione "*concernente l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa nelle condizioni previste dagli artt. 33, 34 e 47*"; essa (con il relativo processo) è disciplinata dal Titolo II della Carta nonché dal Regolamento di procedura novellato con il Protocollo n. 11 in vigore dal 4 novembre 1998.

²² Riteneva in particolare il ricorso ammissibile perché riconducibile ai presupposti già da essa stessa Corte indicati con la sentenza Eskelinen (§ 64, 75-79), e cioè la impossibilità per le parti di accedere ad un tribunale nazionale (diverso da quello adito) nonché l'assenza in capo ai funzionari della Camera quivi ricorrenti di una funzione di interesse nazionale (che avrebbe escluso la disamina della questione); riteneva altresì la Corte che si controverteva attorno alla sussistenza o meno di diritto dei ricorrenti (§ 69).

l'indipendenza del Parlamento per aver istituito un giudice interno (§ 92) non essendo necessario che esso, per essere un "tribunale", dovesse essere "integrato nelle strutture giudiziarie del paese" (§ 91)- la C.E.D.U. si soffermava sull'avvenuta costituzione "per legge" del giudice domestico, prendendo atto che esso era stato istituito con un *Regolamento parlamentare secondario* (§ 95), e pur nella consapevolezza che tali Regolamenti erano stati ritenuti dai giudici nazionali intangibili e non "suscettibili di controllo" (§ 96) ed affermando che essa stessa Corte non si volesse sostituire ad interpretazioni effettuate dal diritto interno né sindacare la scelta del Parlamento nazionale di preservare il potere legislativo da tutte le ingerenze esterne (§ 97), riteneva di raffrontare la scelta regolamentare correlata all'operatività del giudice della Camera ai contenuti dell'art. 6 della Convenzione (§ 97).

Come già accennato, la Corte concludeva accogliendo il ricorso e sostenendo che il Giudice domestico non era imparziale nella sua sezione di appello (§ 105) per la coesistenza in un medesimo organo del giudice e del vertice dell'Amministrazione (§ 104). Nessun problema invece per la pubblicità delle norme istitutive dell'Organo ritenute sufficientemente accessibili (§ 98), e per il fatto che fosse composto da parlamentari (§ 104, 1°)²³.

4.3.4. Dunque questo è il sindacato che la C.E.D.U.²⁴ effettuava nella specie sul Regolamento parlamentare italiano, relativamente alle

garanzie processuali che esso poneva alla luce dei principi della Convenzione; un sindacato che conferma l'ambito cognitivo della C.E.D.U., che prescinde dal (e trascende il) diritto interno (e ciò relativamente alla tipologia della fonte normativa e della relativa sua sindacabilità), e che, nella fattispecie, è consistito in una verifica sostanziale circa le caratteristiche di un sistema giudiziale (collocato in un dato contesto normativo interno ad un Paese aderente, si da essere quivi il giudice naturale) e la sua coerenza con i principi fondanti la Carta stessa; principi di civiltà correlati alle garanzie della persona, dal cui rispetto e garanzia nessun Paese può sottrarsi.

Un sindacato – quello della Corte di Strasburgo – che ha dunque come parametri di riferimento i principi della Convenzione e che è ben diverso – è evidente e si ripete - da quello proprio della **Corte costituzionale, il cui ambito cognitivo è limitato dall'art. 134 Cost., agli atti di legge ed aventi forza di legge**, intesa, quest'ultima, nel senso esplicitato dalla Costituzione stessa, si che non essendo inseriti nel citato art.134 Cost. i Regolamenti parlamentari, in ordine ai quali esiste altra norma costituzionale di garanzia, di essi la Corte pur Sovrana non può occuparsi.

4.4. Va per completezza osservato che a seguito del sollecito da parte della Corte (§ 105-106), l'Italia adottava le misure del caso²⁵. Erano così modificati i Regolamenti parlamentari della Camera dei Deputati nel senso indicato dalla Corte (operando in tal senso ed immediatamente sia sul Regolamento generale, sia su quello

²³ A commento della sentenza della Corte di Strasburgo, si rinvia a F. G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1, pp. 25-42; N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati*, in *Dir. dell'U.E.*, 2010, 2, pp. 397-441; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rass.parl.*, 2009, 4; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Gior. dir. amm.*, 2009, pp. 1051 ss.; G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'Uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 9/2009 (6 maggio 2009).

²⁴ Un sindacato che vincola il nostro paese in virtù della sua adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e dunque in virtù dell'art. 117 1° comma Cost.

²⁵ La vincolatività delle sentenze della C.E.D.U. è comunque diversa da quelle della Corte di Giustizia UE, che comunque nella propria giurisprudenza ha anch'essa affermato l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali (cfr. E. RADIGHIERI, *Recenti prospettive nei rapporti tra Comunità europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il dir. U.E.*, 3/1999). Per un quadro aggiornato del sistema giudiziale dell'U.E. si rinvia a A. BARONE *Giustizia comunitaria e funzioni interne*, Bari, 2008; P. PIVA, *Giudice nazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2008.

secondario processuale²⁶); il Senato, invece, era già in linea con il dettato della C.E.D.U., poiché il giudice interno d'appello non aveva la stessa composizione di quello della Camera, e, dunque, non aveva alcun *deficit* di terzietà cui porre rimedio.

4.5. Un ultimo pronunciamento, rileva in questa nostra disamina.

Ci si riferisce all'ordinanza delle Sezioni unite della Corte di cassazione del 2010²⁷, circa la coerenza con il sistema costituzionale della giustizia domestica della Presidenza della Repubblica, che, si badi, è pacificamente priva di un fondamento esplicito di riserva regolamentare costituzionale. La Corte nella circostanza argomentava che *“non ripugna alla coerenza del disegno costituzionale che organi fondamentali godano di una speciale riserva di autonomia e che esistano eccezioni indiscutibili al principio di indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni (ordinari ed amministrativi), eccezioni che danno concretezza storica e giuridica alle ipotesi di presenza nella costituzione italiana di organi dotati di giurisdizione domestica. Tra esse alcune trovano diretto fondamento nella Costituzione, come nel caso del potere di cui all'art. 66 Cost. (...). Altre ... un fondamento costituzionale solo indiretto: tale è il caso della giurisdizione domestica ... della quale le Camere si sono fornite nell'esercizio del potere regolamentare loro attribuito dall'art. 64, 1° comma, Cost. adottando per il funzionamento di tale giurisdizione interna regolamenti minori; e tale è ... la consimile giurisdizione domestica della Corte costituzionale, fondata sul disposto della legge costituzionale n. 1/1953 e*

delle leggi nn. 87/1953, 265/1958 (...).”; l'autodichia della Presidenza della Repubblica, a dire delle Sezioni unite, trovava così un fondamento costituzionale indiretto desumibile dal contesto istituzionale in cui la stessa Presidenza era ed è inserita, caratterizzato da elementi di autonomia tali da ritenere implicita la facoltà in capo ad essa Presidenza di istituire una giurisdizione domestica per la costituzione e gestione del rapporto di lavoro con il relativo personale.

5. La compatibilità con il sistema

Avendo voluto ripercorrere la lettera dell'ordinanza della Cassazione di remissione alla Corte costituzionale, quale *occasio iuris* per la presente riflessione, è ancora detta ordinanza che si deve tenere presente per svolgere le riflessioni conclusive sulle previsioni regolamentari istitutive della giurisdizione domestica, affermandone in questa sede la compatibilità con il sistema, alla luce delle garanzie, specie di terzietà, che oggi essa fornisce.

5.1. Va innanzi tutto detto, che il giudice domestico non viene penalizzato né nella sua funzione giudicante, né nella sua compatibilità con il sistema repubblicano, dalla sua mancata appartenenza al sistema ordinario della giustizia nazionale e dalla sua sussumibilità (per converso) alla categoria dei giudici speciali.

Da un lato infatti, come insegna la Corte europea, un organo giurisdizionale può essere tale quando statuisce sulle controversie sottopostegli con pienezza di giurisdizione e con decisione vincolante tanto per l'amministrazione quanto per i ricorrenti.

Dall'altro lato non è sconosciuta all'ordinamento interno la figura del giudice speciale, come la giurisprudenza della Cassazione ha più volte ritenuto essere quello domestico.

5.1.1. Ci si deve chiedere (come in effetti fa la Cassazione nella propria ordinanza di rimessione, fornendo risposta negativa) se ritenere compatibile la figura di un tale giudice con l'**art.**

²⁶ Cfr. note nn. 5 e 6.

²⁷ Corte Cass., ss.uu., ordinanza n. 6529 del 17 marzo 2010 resa su regolamento preventivo di giurisdizione, che muta il precedente proprio orientamento (cfr. ord. n. 12614/1998). In dottrina, si rinvia a G. MALINCONICO, *Sull'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2010 (14 aprile 2010); S. M. CICONETTI, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica (commento a Cass. Ss. Uu. 17 marzo 2010, n. 6592)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 7/2010; P. CARLUCCIO, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1, pp. 54-65.

102 Cost., che – come noto - vieta l'istituzione di giudici speciali.

A ben vedere la domanda appare impropria e deve essere invece posta nel senso più generale della configurabilità o meno, oggi e nel nostro ordinamento, di un giudice speciale e dunque in particolare di quello domestico.

Il fondamento costituzionale dell'organo giudicante domestico è propriamente l'**art. 64 Cost.** poiché, come detto, le Camere, nell'esercizio dei propri, indipendenti ed insindacabili poteri di auto-organizzazione appunto derivanti da detta previsione costituzionale, hanno voluto istituire e regolamentare l'autodichia, alla luce e nel rispetto dei principi costituzionali che informano il sistema della giustizia per il cittadino. Così, seppure l'autodichia non è di per sé elemento essenziale alla natura costituzionale del Parlamento, di cui non è quindi prerogativa necessaria, tuttavia una volta che i relativi Regolamenti l'hanno istituita, anche ad essa si deve applicare il principio dell'indipendenza parlamentare ed il conseguente principio dell'insindacabilità degli *interna corporis*, ex art. 64 Cost., come più volte statuito dalla Cassazione e dalla Corte costituzionale.

E' in questo contesto parlamentare che il giudice domestico è (giudice) "speciale", compatibile con il relativo sistema delle garanzie di autonomia e auto-organizzazione, che la Costituzione italiana fornisce in particolare ed esplicitamente al Parlamento (ed implicitamente ad altri organi costituzionali)²⁸.

²⁸ Come già detto, con riguardo alla sentenza della Cassazione del 2010 sulla Presidenza della Repubblica "nell'ordinamento italiano si rinverrebbero alcune eccezioni "indiscutibili" al principio dell'infedeltà della tutela giurisdizionale innanzi ai giudici comuni, distinte tra quelle che trovano fondamento diretto nella Costituzione e quelle che vi trovano fondamento solo indiretto" e cioè "la collocazione ordinamentale dei regolamenti dei relativi organi costituzionali, che consente di sottrarre al sindacato giurisdizionale "comune" le decisioni da essi assunte in sede d'autodichia, purché sulla base dei regolamenti emanati dagli organi stessi"; così G. MALINCO-NICO, *Attività e prassi (...)*, 2011, cit. alla nota 2.

La non appartenenza di tale giudice al sistema ordinario della giustizia nazionale, non ne consente quindi la riconducibilità alle previsioni (ed ai divieti) di cui all'art. 102 Cost. (e neppure a quelli di cui agli artt. 108 e 134 Cost.), come noto inserito nel Titolo IV della Costituzione che afferisce la Magistratura, cosicché il giudice dell'autodichia non può essere assunto tra gli organi che fanno parte di quell'Ordine regolato da detto Titolo IV.

5.1.2. Ciò chiarito, rimane pur sempre la domanda circa la compatibilità dell'autodichia (pur se ricondotta all'art. 64 Cost.) con il nostro sistema costituzionale.

A tal fine soccorre la **VI disposizione transitoria e finale alla Costituzione**, come interpretata dalla Corte costituzionale, che afferisce sia ai giudici speciali preesistenti al sistema repubblicano ed alle condizioni per la loro perdurante esistenza in vigore della Costituzione sia alla revisione dei giudici speciali stessi invero di competenza del Parlamento²⁹.

Sotto il primo profilo va evidenziato che l'autodichia delle Camere non era istituito sconosciuto nell'ambito dello Statuto albertino³⁰, tanto che le controversie di lavoro che sorgevano nell'ambito parlamentare pre-repubblicano erano ritenute non devolvibili né al giudice ordinario né a quello amministrativo (all'epoca il

²⁹ Il richiamo è alle sentenze della Corte cost. nn. 92/1962 e 135/1975.

³⁰ A. MANNINO (*Diritto parlamentare*, Milano, 2010, a cura di; p. 44) definisce l'autodichia un "istituto le cui origini risalgono allo statuto albertino". In effetti l'art. 146 del testo coordinato del Regolamento generale della Camera dei Deputati degli anni 1922 / 1948-49 dispone che "la nomina, le promozioni, il collocamento a riposo, la destituzione dei funzionari, impiegati, commessi ed inservienti spettano all'Ufficio di Presidenza della Camera, al quale esclusivamente appartiene il giudizio sugli eventuali ricorsi (...); tale competenza esclusiva dell'Ufficio di Presidenza sui ricorsi, si inserisce in uno schema normativo consolidato nel quale il medesimo articolo, sin dal 1868 era reiterato dai Regolamenti via via succedutisi, ed addirittura fino al 1987 quasi con le stesse parole.

solo Consiglio di Stato³¹), ma a “giudici interni agli apparati che detti atti avevano adottato, e cioè agli Uffici di presidenza delle Camere per gli atti amministrativi posti in essere dalle Istituzioni parlamentari”³². Se così è, ben si può applicare ai giudici domestici il pacifico principio secondo cui i giudici speciali pre-repubblicani possono trovare albergo nell’ordinamento repubblicano, se e nei limiti in cui garantiscano imparzialità e terzietà³³.

Sotto il secondo profilo va detto che se è al Parlamento che è attribuita la capacità valutativa di incidere sui giudici speciali dell’ordinamento e dunque di revisionarli ovvero confermarli, non si vede la ragione per cui esso stesso Parlamento non possa confermarne l’esistenza ovvero oggi istituire al proprio interno organi (che di detto ordinario sistema giudiziario non fanno parte, né possono farlo) che svolgano funzioni giudicanti limitati a detto ambito.

5.2. E dunque se il giudice domestico appare “compatibile” con il sistema costituzionale repubblicano, va verificato se esso garantisce una piena giurisdizione, e cioè se sia giudice terzo ed imparziale.

³¹ Il richiamo è alle sentenze della Sezione IV del Consiglio di Stato, n. 415 del 9 novembre 1898 e n. 490 del 12 agosto 1927, ove l’inammissibilità del ricorso era correlata alla non configurabilità della natura di atto amministrativo di un provvedimento di un ufficio della Camera, che –a dire del Giudice amministrativo- rimaneva pur sempre un organo legislativo, “né perché compia atti che per il loro contenuto sono amministrativi in senso sostanziale, può mai considerarsi autorità amministrativa” e, dunque, tale da poter essere sindacato dal g.a.

³² G. PELELLA, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali. L’autodichia alla prova della convenzione europea dei diritti dell’uomo; in Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 2013 (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari); p. 237-290 in particolare 247.

³³ Appare invero pacifico l’orientamento costituzionale secondo cui i giudici speciali preesistenti alla Costituzione repubblicana possano restare in funzione anche nel sistema repubblicano se assistiti dal requisito dell’imparzialità (cfr. Corte cost. nn. 1/1967; 49/1968; 177/1973; 25/1976).

In altre parole la questione non è allora più quella della legittimità o meno dell’esistenza della giustizia domestica che, una volta istituita dal Parlamento, è legittima e comunque rivedibile dal solo Parlamento; essa è invece ed in primo luogo quella sulla sussistenza o meno delle garanzie che la giustizia domestica fornisce al cittadino / dipendente dell’Organo costituzionale. Va al riguardo segnalato che al giudice dell’autodichia, quest’ultimo può liberamente rivolgersi per dedurre la violazione di situazioni giuridiche soggettive relativamente sia a diritti sia a interessi legittimi. Il giudice domestico è giudice di piena cognizione, e verifica la coerenza dei provvedimenti adottati dall’Amministrazione con il sistema regolamentare interno, nonché la compatibilità di quest’ultimo e dei provvedimenti impugnati con i parametri costituzionali³⁴ ed internazionali; ciò che appare in coerenza con l’**art. 24 Cost.**

Né appare sussistere alcuna disparità di trattamento tra i dipendenti degli Organi costituzionali e gli altri cittadini (e ciò in coerenza con l’**art. 3 Cost.**)³⁵, poichè, si è detto, non importa quale sia il giudice cui potersi rivolgere, quanto la sua effettività e le garanzie che esso ed il relativo processo forniscono.

Ancora: il giudizio di autodichia si svolge secondo procedure organizzate ispirate al giusto processo; le riforme regolamentari elaborate dall’Ufficio di presidenza sollecitate dalla C.E.D.U. –su cui ci si è soffermati innanzi- han-

³⁴ E’ ormai pacifico il sindacato di legittimità costituzionale delle disposizioni regolamentari a contenuto normativo, da parte degli organi di autodichia. Il riferimento qui riportato è alla Camera dei Deputati e quivi si ricordano le sentenze del Consiglio di giurisdizione del 25 giugno 2009, nn. da 2 a 16; della Commissione giurisdizionale per il personale, del 10 dicembre 2009, n. 15 (e successivamente del 29 settembre 2010, n. 10 e del 4 novembre 2010, n. 12); del Collegio d’appello, del 12 maggio 2010, n. 2 (e successivamente del 15 marzo 2012, n. 3/ApCom).

³⁵ Si condivide al riguardo l’opinione, ben articolata anche su altri temi qui trattati, di G. COGO in *Spunti sull’autodichia di Camera e Senato all’indomani dell’ordinanza delle Sezioni unite n. 10400 del 2013*, in *www.federalismi.it*, del 27 settembre 2013

no viepiù assimilato il processo domestico a quello amministrativo, garantendo il contraddittorio pieno, la pubblicità delle sedute e delle decisioni sempre motivate, la parità delle parti, la terzietà e l'imparzialità del giudice. E ciò garantisce una compatibilità del giudizio in esame con i principi di cui agli artt. **111, commi 1°, 2°, 7°, e 113, comma 1°, Cost.**

5.3. Si è detto che il sistema costituzionale consente l'esistenza di un giudice speciale purché esso sia terzo ed imparziale; si è altresì detto che in effetti quello domestico garantisce il rispetto dei principi del giusto processo. Va effettuata un'ultima disamina al fine di individuare sia il soggetto titolato a verificare l'esistenza (ed il perdurare) o meno di dette garanzie nel processo di autodichia, sia il parametro normativo di riferimento per poter svolgere detta verifica.

5.3.1. Ebbene: l'autonomia parlamentare -che giunge fino all'istituzione del giudice domestico- non può arrivare fino all'elaborazione di una disciplina processuale ad esso relativa che, disponendo su diritti personali, cozza con i principi cardine della Costituzione cui essa autonomia parlamentare per prima deve ispirarsi e si fonda. Ne deriva che (come pure aveva avuto modo affermare la Cassazione nel 2010), la disciplina processuale dell'autodichia pur "*peculiare non deve essere estranea alle linee che la Costituzione detta*"³⁶; linee e principi che sono peraltro integrati (ed invero assimilabili) con quelli del sistema sovranazionale cui l'Italia è inserita, come indicati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e come interpretati dalla Corte di Strasburgo nella propria decisione n. 14/2009.

Ecco dunque il parametro di riferimento; un parametro complesso, di livello interno ed internazionale, ma tuttavia unitario nella sostanza.

³⁶ Ci si riferisce ai principi "*di precostituzione, imparzialità ed indipendenza (...), che trovano perfetta corrispondenza nei principi di cui agli articoli 25, 104, 107 e 108 della Costituzione*" (così Cassazione, ord. n. 6529/2010).

5.3.2. Alla luce del detto parametro, la coerenza del sistema di giustizia interna con i principi da esso formulati, proprio per il duplice livello della fonte di riferimento, può essere verificata in un duplice modo.

In ambito nazionale, detta verifica può e deve svolgerla il Parlamento, che è tenuto ad elaborare regolamenti coerenti con il sistema costituzionale, nonché lo stesso giudice domestico che, come giudice naturale ed unico, come detto può valutare e valuta, oltretutto la legittimità del provvedimento censurato, la costituzionalità dei regolamenti medesimi, poiché è sempre alla Costituzione che la sua azione processuale deve ispirarsi.

Una verifica di costituzionalità che invece non può essere svolta, per le ragioni dette, né dal giudice ordinario nazionale né dalla Corte costituzionale che non può sindacare i Regolamenti parlamentari, poiché il suo ambito cognitivo è limitato dall'art. 134 Cost., agli atti di legge ed aventi forza di legge, non essendo quivi inseriti i Regolamenti parlamentari, in ordine ai quali -come pure detto- esiste altra norma costituzionale di garanzia. Del resto, a conforto di tale assunto, va ancora rammentato l'art. 108 Cost. che dispone che l'ordinamento giudiziario è disciplinato per legge; i Regolamenti parlamentari, che certo leggi non sono, non possono disciplinare (né disciplinano) giudici a detto ordinamento giudiziario non riconducibili, e dunque possono solo confermare e/o istituire e quindi disciplinare diversi giudici, appunto speciali, quali sono quelli domestici.

In ambito sovranazionale, la detta verifica di compatibilità può essere svolta dalla C.E.D.U. - che pure lo ha fatto- poiché competente a valutare la corretta applicazione della Convenzione e dei principi da essa derivanti nei singoli Stati aderenti al Consiglio d'Europa; principi che fanno parte del nostro sistema giuridico, così spiegandosi la immediata ricaduta istituzionale del dettato della C.E.D.U. (anche) sull'Organo costituzionale interno.

In questo quadro sembra a chi scrive che non ci siano profili di incostituzionalità dei giudici

parlamentari, e dunque dei (sub)regolamenti che li hanno istituiti; ferma restando l'attenzione da parte di tutti alla verifica del

mantenimento delle imprescindibili garanzie di giusto processo.