

## **CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO E AUTODICCHIA PARLAMENTARE. \***

Sommario. 1. Introduzione. 2. Le disposizioni che disciplinano l'autodichia della Corte costituzionale e delle Camere. 3. La dubbia legittimità delle suddette disposizioni e la necessità di ricorrere a un bilanciamento tra diversi valori costituzionali. 4. Il significato del principio dell'indipendenza guarenteggiata delle Camere e la sua inidoneità a legittimare il carattere esclusivo dell'autodichia. 5. La sentenza della Corte europea sul caso Savino ed altri contro Italia. 6. Valutazione di alcune questioni preliminari. 7. Critica della sentenza nella parte in cui rafforza il principio di autodichia. 8. I possibili scenari futuri.

1. La Corte europea dei diritti dell'uomo, decidendo il 28 aprile 2009 il caso Savino ed altri contro Italia <sup>(1)</sup>, ha affrontato per la prima volta il problema della cosiddetta autodichia parlamentare, valutando in relazione all'art. 6, § 1, della Convenzione la legittimità del suddetto principio, nell'attuazione concreta che ad esso è stata data da alcune disposizioni adottate dalla Camera dei deputati nell'esercizio dell'autonomia costituzionale conferitale dall'art. 64 Cost..

Prima di esaminare la sentenza della Corte, tuttavia, sembra opportuno richiamare le disposizioni riguardanti l'autodichia delle Camere e della Corte costituzionale <sup>(2)</sup>; i dubbi di legittimità diffusamente avanzati dalla dottrina nei confronti di tali disposizioni <sup>(3)</sup>; la posizione assunta dalla Corte costituzionale in

---

\* In corso di pubblicazione su *Giurisprudenza italiana* 2010.

1. La sentenza del 28 aprile 2009 è citata nel testo tradotto in italiano. Essa è consultabile sul sito Internet del Ministero della Giustizia.

2. Il richiamo delle disposizioni in questione è giustificato dalla difficoltà di reperirne alcune, come, ad esempio, il Reg. dei servizi e del personale della Corte costituzionale.

3. La dottrina in tema di autodichia è piuttosto vasta. Oltre alle opere di più ampio respiro relative al diritto parlamentare, cfr., più specificamente, SEPE, *Tutela di interessi legittimi lesi da atti amministrativi di autorità non amministrative*, in *Il corriere amministrativo*, 1955, 1761 e segg.; LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente dagli organi costituzionali dello Stato*, in *Rass. parl.*, 1971, 35 e segg.; BAVICCHI, *"Autogiustizia" o democrazia: la tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi dei dipendenti della Camera dei Deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1977, 732 e segg.; CUCCODORO, *Aspetti originali del rapporto d'impiego con le Camere parlamentari*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1977, 2188 e segg.; DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Il foro amministrativo*, 1980, 1555 e segg.; OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in *Giur. it.*, 1985, 102 e segg.; FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. Amm.*, 1986, 270 e segg.; LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari e teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1986, *Il foro amministrativo*, 1977, 3047 e segg.; IANNOTTA, *Sulla insindacabilità giudiziale degli atti relativi al personale delle Camere*, *Il foro amministrativo*, 1978, 1904 e segg.; LALA, *A proposito di tutela giurisdizionale dei dipendenti degli organi costituzionali*, in *Parlamento*, 1978, 32 e segg.; MORELLI, *Sul problema di costituzionalità della autodichia delle Camere nelle controversie di impiego dei propri dipendenti*, in *Giust. civ.*, 1978, 101 e segg.; PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politi-*

---

ca nello stato costituzionale di diritto, in *Giur. Cost.*, 1978, 256 e segg.; OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Diritto e società*, 1979, 737 e segg.; DI MUCCIO, *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili*, in *Il foro amministrativo*, 1980, 1555 e segg.; MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987; MODENA, *L'autodichia' delle Camere e degli altri organi*", in *Le regole del giuoco nella Costituzione: disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto*, a cura di E. Cuccodoro, Firenze, 1987, 145 e segg.; OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 4, Roma, 1988, 3; SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1988, 491; MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (nota su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. Cost.*, 1989, 32 e segg.; DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, in *Diritto e società*, 1990, 133 e segg.; GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile: aspetti e problemi del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi di autorità non amministrative*, Milano, 1990, 32; FOGLIA, *Rapporti di lavoro con organi costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 25, 1991, 6; GATTAMELATA, *Quali limiti per il sindacato della giurisdizione domestica?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1991, 778 e segg.; TANDA, *Tutela giurisdizionale del personale dipendente delle Camere*, in AA.VV., *I dipendenti degli organi costituzionali: status e tutela giurisdizionale*, Roma, Camera dei Deputati. Servizio Informazione parlamentare e relazioni esterne, 1991, *Atti del convegno "Autonomia degli organi costituzionali: status e tutela dei dipendenti" promosso dalla Federazione UIL-Organismi costituzionali*, Roma, 7 marzo 1989, 65 e segg.; FERRARI, *La giustizia domestica: un'anomalia su cui riflettere*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, 1992, 167 e segg.; MIDIRI, *Autonomia costituzionale e "giustizia domestica": gli organi del contenzioso in Senato*, *Atti del 1° corso di aggiornamento per i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica*, Roma, 9 marzo-1° aprile 1992, 381 e segg.; PLACANICA, *Autodichia delle assemblee parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, 189 e segg.; MINUTOLI, *Il rapporto d'impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente*, in *Il foro amministrativo*, 1995, 781 e segg.; DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari* in *Riv. trim. dir. pub.*, 1997, 299 e segg.; FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, a cura di Carlo D'Orta e Fabio Garella, Roma-Bari, 1997, 303 e segg.; FRAGOLA, *Gli impiegati degli organi costituzionali. (Studio di aggiornamento sulle giurisdizioni domestiche)*, in *Il Consiglio di Stato*, 1997, 115 e segg.; CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, in *Giur. Cost.*, 2000, 1153 e segg.; CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giur. Cost.*, 2001, 3492 e segg.; LEHNER, *"Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti" vs. "giusto processo", precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giur. Cost.*, 2002, 471 e segg.; BASILICA, *Il punto delle sezioni unite sulla c.d. "giurisdizione domestica" del Senato*, in *Giust. civ.*, 2003, 2430 e segg.; D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, 2004, (Collana del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli studi di Brescia); FROSINI, *Sugli eccessi dell'autodichia parlamentare*, in *Giust. Amm.*, 2004, 816; CONFORTI, *Brevi considerazioni sul principio dell'autodichia*, in *Giur. it.*, 2005, 1886 e segg.; FERRO, *L'autodichia delle Camere ed i principi costituzionali e sovranazionali in tema di tutela giurisdizionale*, in *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, 224 e segg.; MOROZZO DELLA ROCCA, *Il parlamento, l'autodichia e l'irragionevole durata del processo*, in *Giust. Civ.*, 2005, 681 e segg.; ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento" parlamentare*, in *Rass. parl.*, 2008, 175 e segg.; PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente...imprudente*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2695 e segg.; SORRENTINO, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giurisprudenza di merito*, 2008, 544 e segg.; FASONE, *Autodichia delle camere, Regolamenti parlamentari e convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 2/2009; MALINCONICO, *La corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle camere in federalismi.it* n. 9/2009; PALELLA, *La giurisdizione interna della camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sovranazionali. L'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Parlamento della repubblica, Organi procedure e appunti*, Roma, Camera dei deputati, 2009; PALELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 2009, 1077; RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 1059 e segg.; VANACORE, *Ancora sulla giurisdizione domestica delle Camere*, in *Regioni e comunità locali*, 2009, 5 e segg.

ordine alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio di legittimità costituzionale e la conseguente giurisprudenza dei giudici sia amministrativi, sia ordinari.

2. Per quanto concerne la Corte costituzionale, i provvedimenti relativi al proprio personale sono adottati, a seconda del caso, dall'Ufficio di Presidenza della Corte <sup>(4)</sup>, dalla Corte stessa <sup>(5)</sup> ovvero dal Segretario generale <sup>(6)</sup>.

L'art. 14, comma 3, della L. 11 marzo 1953, n. 62, stabilisce che “La Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti”. La Corte, nell'esercizio della competenza regolamentare attribuitale dal comma 1 della legge citata, ha poi approvato, con delibera del 16 dicembre 1999, il Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale. Secondo l'art. 2, comma 2, del suddetto regolamento, la Corte giudica sui ricorsi dei propri dipendenti con i poteri propri della giurisdizione esclusiva e con quelli della giurisdizione di merito in materia di sanzioni disciplinari; secondo il successivo comma 3, la Corte giudica sui ricorsi con l'intervento dei tre giudici più anziani che non fanno parte dell'Ufficio di Presidenza, né della Commissione di disciplina. Secondo l'art. 13-bis, “Avverso le decisioni pronunciate dalla Corte nella composizione prevista dall'art. 2, comma 3, è ammesso ricorso davanti alla Corte costituzionale in composizione ordinaria, che giudica senza la presenza dei tre giudici che hanno emesso la decisione impugnata”.

Per quanto concerne la Camera dei deputati, l'art. 12, reg. Camera, stabilisce 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; e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di soggetti estranei alla Camera; 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”.

---

4. Cfr. art. 26, commi 5-9, del Reg. generale della Corte costituzionale (approvato con deliberazione della Corte del 20 gennaio 1966) e art. 64, comma 1, del Reg. dei servizi e del personale (approvato con deliberazione della Corte del 10 febbraio 1984 e successive modificazioni).

5. Cfr. il combinato disposto dell'art. 25, comma 8, del Reg. generale della Corte costituzionale (“Il Presidente rimette all'esame della Corte i provvedimenti deliberati dall'Ufficio di Presidenza quando un Giudice lo richieda entro cinque giorni dal ricevimento del verbale della seduta”) e dell'art. 64, comma 1, del Reg. dei servizi e del personale (“I provvedimenti concernenti l'assunzione e la cessazione dal servizio del personale, per cause diverse dal raggiungimento dei limiti di età, l'approvazione della graduatoria di merito dei concorsi pubblici o interni sono adottati con decreto del Presidente previa delibera dell'Ufficio di Presidenza ovvero della Corte investita ai sensi dell'art. 25, ottavo comma, del Regolamento generale”).

6. Cfr. art. 64, comma 2, del Reg. dei servizi e del personale.

Il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, approvato dall'Ufficio di Presidenza il 28 aprile 1988 ai sensi del citato art. 12, dispone (art. 1) che i dipendenti della Camera, per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, possono ricorrere contro gli atti e i provvedimenti, anche di carattere generale, adottati dall'Amministrazione; analoga facoltà di ricorso è ammessa a favore dei terzi interessati dalle decisioni degli organi dell'Amministrazione concernenti procedure concorsuali per l'assunzione nei ruoli della Camera dei deputati. L'art. 3 istituisce la Commissione giurisdizionale per il personale con il compito di decidere in primo grado sui ricorsi di cui all'art. 1; la Commissione è nominata, entro quarantacinque giorni dall'inizio della legislatura, dal Presidente della Camera ed è composta di sei membri scelti mediante sorteggio da un elenco di deputati ... designati rispettivamente dal Presidente della Camera, dal Segretario generale, nonché, d'intesa tra loro, dalle organizzazioni sindacali...; i suddetti deputati devono essere in possesso di uno dei seguenti requisiti: magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; professore universitario in materie giuridiche; avvocato; avvocato dello Stato o procuratore presso l'Avvocatura dello Stato, anche a riposo; non possono far parte dell'elenco di cui sopra i membri in carica dell'Ufficio di Presidenza della Camera. L'art. 6 istituisce la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, quale organo al quale ricorrere contro le decisioni della Commissione giurisdizionale; la Sezione, presieduta dal Presidente della Camera, è composta di quattro membri nominati, entro quarantacinque giorni dall'inizio della legislatura, dall'Ufficio di Presidenza fra i propri componenti su proposta del Presidente...

Il Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti, adottato dall'Ufficio di Presidenza della Camera con deliberazione n. 155 del 22 giugno 1999, istituisce (art. 2) come organo di primo grado il Consiglio di giurisdizione, nominato con decreto del Presidente della Camera entro sessanta giorni dall'inizio della legislatura e composto di tre deputati in possesso degli stessi requisiti previsti per i membri della Commissione giurisdizionale per il personale; non possono far parte del Consiglio i membri in carica dell'Ufficio di Presidenza della Camera. Avverso le decisioni del Consiglio si può ricorrere alla Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza (art. 5).

Nell'ottobre 2009 l'Ufficio di presidenza della Camera ha apportato importanti modifiche all'art. 12 del proprio regolamento, al Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti e, di riflesso, al Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti. Tuttavia, poiché tali modifiche sono state introdotte a seguito della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo all'inizio citata, allo scopo di superare i rilievi di illegittimità formulati dalla stessa Corte, la valutazione del se e del quanto le nuove norme abbiano raggiunto tale scopo può essere compiuta soltanto dopo avere analizzato la sentenza della Corte. Ed allora tanto vale rinviare a quel momento anche la semplice illustrazione del testo che le prevede (7).

---

7. Cfr. nota 19 e il successivo par. 7.

Per quanto concerne il Senato, l'art. 12, co. 1, reg. Senato, stabilisce che il Consiglio di Presidenza "approva i regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti".

Il principio di autodichia è attualmente contenuto nel "Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica" <sup>(8)</sup>. Secondo quanto disposto dal suddetto T.U., (art. 72, comma 8) la Commissione contenziosa decide in primo grado i ricorsi dei dipendenti del Senato e dei candidati alle prove concorsuali; essa si compone di tre senatori, un consigliere parlamentare ed un dipendente, nominati all'inizio di ogni legislatura dal Presidente del Senato; (art. 85-bis) i suddetti senatori devono essere esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro e devono avere uno dei seguenti requisiti: magistrato, anche a riposo, delle magistrature ordinaria e amministrative; professore universitario, ordinario o associato, in materie giuridiche, anche a riposo; avvocato dello Stato, anche a riposo; avvocato del libero foro; (art. 72, comma 13) non possono far parte della Commissione i componenti del Consiglio di Presidenza, i componenti del Consiglio dell'Amministrazione, del Consiglio di garanzia e del Consiglio di disciplina, i dipendenti assegnati al Servizio del Personale, nonché agli Uffici di segreteria della Commissione contenziosa e del Consiglio di garanzia. L'organo di appello (art. 75) è il Consiglio di garanzia, composto di cinque senatori, anch'essi nominati dal Presidente del Senato, in possesso degli stessi requisiti previsti per i senatori membri della Commissione contenziosa; l'incarico è incompatibile con quello di membro del Consiglio di Presidenza, della Commissione contenziosa e del Consiglio di disciplina.

Infine, analogamente a quanto già previsto alla Camera dei deputati, il Regolamento sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento, n. 180, approvato dal Consiglio di Presidenza il 5 dicembre 2009, ha attribuito la competenza sui ricorsi contro i suddetti atti agli stessi organi di cui sopra, sia pure in una composizione parzialmente diversa <sup>(9)</sup>

3. La valutazione della legittimità delle citate disposizioni non sembra presentare particolari difficoltà, se si prescinde per un momento dal principio di autonomia costituzionale di cui godono le due Camere e la Corte costituzionale <sup>(10)</sup>.

8. T.U. (aggiornato al 10 settembre 2009) nel quale è rifluito l'originario "Regolamento degli uffici e del personale", approvato dal Consiglio di Presidenza del Senato il 18 dicembre 1987 ed emanato con Decreto del Presidente del Senato del 1° febbraio 1988, n. 6314.

9. Cfr. l'art. 1, comma 2, del citato regolamento.

10. Le considerazioni di cui al presente paragrafo riprendono quanto già sostenuto da CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Torino 2005, 74 ss.. Sul problema dell'autonomia regolamentare della Corte costituzionale, ormai risolto in senso affermativo ma a suo tempo messo problematicamente in discussione, si rinvia a CARNEVALE, "Ecce iudex in ca(u)sa propria": ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (Prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito

E' molto dubbio che gli organi in precedenza illustrati siano qualificabili, sotto il profilo soggettivo, come organi giurisdizionali, e, sotto il profilo oggettivo, come organi che esercitano comunque funzioni giurisdizionali. Manca il carattere della terzietà, poiché i componenti di tali organi sono nominati, rispettivamente, dai Presidenti della Camera o del Senato o della Corte costituzionale – che sono, con un'espressione civilistica, i legali rappresentanti di quelle stesse amministrazioni contro le quali si ricorre – e poiché le decisioni di ultima istanza sono adottate o dallo stesso organo che ha adottato il provvedimento contro il quale si ricorre (l'Ufficio di Presidenza o una sua sezione specializzata nel caso della Camera) o da un organo formalmente distinto ma pur sempre nominato dal Presidente del Senato, sentito il Consiglio di Presidenza, e composto da senatori; ovvero ancora dalla Corte costituzionale in composizione plenaria (in appello) o rappresentata da una commissione pur sempre composta da tre membri della stessa Corte (in primo grado).

Anche la Corte di Cassazione, che in primo momento aveva qualificato l'autodichia parlamentare come un caso di giurisdizione speciale <sup>(11)</sup>, ha successivamente negato che essa possa addirittura qualificarsi come giurisdizione, poiché il concetto di giurisdizione postula necessariamente la terzietà del giudice che, invece, manca per definizione in ogni ipotesi di autodichia <sup>(12)</sup>. La stessa Corte costituzionale, del resto, ha avuto modo di affermare che la terzietà dell'organo giudicante è “attributo connaturale all'esercizio della funzione giurisdizionale” <sup>(13)</sup>.

Le disposizioni in esame violano, pertanto, l'art. 111, co. 2, Cost., secondo il quale “Ogni processo si svolge ... in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale”; l'art. 113, comma 2, secondo il quale la “tutela giurisdizionale (contro gli atti della pubblica amministrazione di cui al comma 1) non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti”; l'art. 24 Cost., secondo il quale “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi” <sup>(14)</sup>.

Tuttavia, le questioni si complicano se il principio di autodichia parlamentare e le disposizioni regolamentari che vi danno attuazione vengono valutate alla

dottrinario), in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Atti del convegno, Imperia 12-13 maggio, a cura di Pasquale Costanzo, Torino 1996.

11. Cfr. Cass., sez. un. civ., 28 novembre 1985, n. 6943.

12. Cfr. Cass., sez. un. civ., 27 maggio 1999, n. 317 e 19 novembre 2002, n. 16267.

13. Cfr. la sen. n. 133 del 1962, in *Giur. Cost.*, 1963, 1477.

14. La maggior parte della vasta dottrina in tema di autodichia, all'inizio citata, è orientata nel senso dell'illegittimità delle disposizioni che la prevedono. Una rilevante eccezione è costituita dalla tesi a suo tempo sostenuta da SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 e segg., secondo il quale tutti gli organi costituzionali dovrebbero essere liberi da limiti e vincoli esterni come garanzia del libero esercizio delle loro funzioni.

stregua dell'art. 64 Cost., poiché si potrebbe sostenere che l'autonomia costituzionale garantita da tale norma ha una portata talmente ampia da giustificare l'ammissibilità di deroghe, per specifiche fattispecie, nei confronti dei principi di cui agli artt. 24, 111 e 113 Cost.. Lo stesso varrebbe per la Corte costituzionale alla luce dello stesso principio di autonomia costituzionale oramai pacificamente riconosciuta<sup>(15)</sup>. Non a caso, tale ragionamento è stato fatto proprio dalla Corte di Cassazione che, ponendo a fondamento dell'autodichia parlamentare l'art. 64 Cost., ha ammesso la derogabilità degli artt. 24, 111 e 113 proprio in forza della citata disposizione costituzionale<sup>(16)</sup>

Ci si troverebbe, pertanto, di fronte ad un possibile contrasto tra norme costituzionali e dunque alla necessità di procedere ad un bilanciamento dei valori che stanno alla base delle citate disposizioni costituzionali. In questo senso, più volte la Corte costituzionale ha qualificato come principi supremi il diritto alla difesa in giudizio ed il diritto ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva (sentt. nn. 18/1982, 232/1989, 315/1992, 148/1996, 26/1999, 29/2003), in quanto tali immodificabili da parte delle stesse leggi di revisione costituzionale ed in grado (i cosiddetti "controlimiti") d'impedire l'ingresso nell'ordinamento italiano del diritto comunitario con essi contrastante. Qualificazione che, invece, la Corte costituzionale non ha, almeno finora, attribuito al principio dell'autonomia camerale di cui all'art. 64 Cost.. Il risultato del bilanciamento dovrebbe, pertanto, essere nel senso della prevalenza dei principi di cui agli artt. 24, 111 e 113 rispetto al principio di cui all'art. 64 e, conseguentemente, della illegittimità costituzionale delle norme regolamentari che prevedono il principio dell'autodichia nei confronti dei dipendenti di Camera e Senato e, a più forte ragione, nei confronti di terzi estranei.

La soluzione indicata, tuttavia, è risultata nei fatti impraticabile poiché la Corte costituzionale, dopo qualche accenno del tutto incidentale al principio dell'autodichia nella motivazione delle sentt. nn. 143/1968 e 110/1970, con la notissima sent. n. 154/1985, chiude la porta alla possibilità di sindacare le norme dei regolamenti parlamentari sulla base della particolare posizione di "indipendenza garantita" delle Camere. A seguito di tale sentenza, la magistratura, ritenendo nella fattispecie inammissibile la questione di legittimità costituzionale, si è dichiarata carente di giurisdizione nei confronti di ricorsi, addirittura proposti non da dipendenti parlamentari ma da terzi, contro atti della Camera dei deputati relativi a procedure di gara per l'aggiudicazioni di taluni appalti<sup>(17)</sup>

---

15. Poiché la sentenza della Corte dei diritti dell'uomo, di cui al par. seguente, verte specificamente sulle norme regolamentari della Camera dei deputati che attuano il principio di autodichia, da questo punto in poi ci si riferirà al solo art. 64. E' peraltro evidente, come emerge da quanto fin qui illustrato e sostenuto, che il discorso è speculare nei confronti della Corte costituzionale.

16. Cfr. Cass., sez. un. civ., 10 giugno 2004, n. 11019 e 27 luglio 2004, n. 14085.

17. Cfr., ad esempio le decisioni del T.A.R del Lazio n. 3863 del 21/12/1999 e n. 698 del 4/2/2000.

A fronte di tale situazione bloccata, si è a suo tempo sostenuto<sup>(18)</sup> che l'unico rimedio possibile sarebbe stato quello, oggi puntualmente verificatosi, di un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, adducendosi la compressione del proprio diritto ad agire in giudizio, diritto solennemente proclamato dall'art. 6, § 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La compressione deriverebbe, infatti, dalla natura non giurisdizionale delle decisioni degli organi interni camerale, in quanto privi del requisito della terzietà richiesto dall'art. 111 Cost., nonché dalla sentenza n. 154/1985 della Corte costituzionale e dalla conseguente carenza di giurisdizione del giudice (amministrativo o del lavoro, a seconda del caso) eventualmente adito successivamente all'espletamento dei ricorsi interni. Tuttavia, a giudizio della Corte europea, tale compressione, di per sé non illegittima, lo diventa quando il rapporto di proporzionalità, che deve sussistere tra lo scopo perseguito, in questo caso dall'art. 64 Cost. (l'autonomia di ciascuna Camera), ed i mezzi apprestati per garantirlo, non sia ragionevole. Spetterebbe dunque alla Corte europea, in via residuale, procedere a quel bilanciamento di valori che la Corte costituzionale ha evitato di compiere, adducendo la propria incompetenza a sindacare la legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari.

4. Un approccio più radicale al problema potrebbe essere quello di mettere in dubbio la diffusa affermazione secondo la quale l'autonomia regolamentare attribuita dall'art. 64 a ciascuna Camera ricomprenderebbe di per sé l'autodichia, vale a dire un foro interno per le controversie con i propri dipendenti, nonché con i terzi che a vario titolo venissero in contatto con le Camere; foro interno che implicitamente escluderebbe il ricorso, in ultima istanza, al foro esterno. La decisione a carattere esclusivo di tali ricorsi sarebbe altra cosa rispetto alla competenza di ciascuna Camera a disciplinare la propria organizzazione e l'esercizio delle proprie funzioni.

Così ragionando, l'art. 64 non potrebbe più essere invocato a copertura non tanto della possibilità, del tutto ammissibile, per ciascuna Camera di istituire meccanismi di ricorsi interni, quanto l'esclusione, che da tali meccanismi deriverebbe, di adire successivamente il giudice esterno. Esclusione che, pur non essendo espressamente prevista dalle norme regolamentari disciplinanti i suddetti meccanismi, Camera e Senato avevano tacitamente accettato, da un lato non prevedendo, come avrebbero potuto e tuttora potrebbero, la possibilità di impugnazioni all'esterno e dall'altro comodamente adagiandosi nella situazione determinata dalla sentenza n. 154/1985 della Corte costituzionale, vale a dire l'impossibilità pratica di sottoporre al vaglio della stessa Corte le disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari. Del resto, la Camera dei deputati, in seguito alla sentenza della Corte europea, ha recentemente modificato l'art. 12, comma 6, del proprio regolamento specificando che i propri organi di autodichia decidono in via esclusiva<sup>(19)</sup>

---

18. Cfr. ancora CICCONE, *Diritto parlamentare*, cit., 75 sg.

19. La disposizione di cui al testo recita: "Con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono far parte di tali organi".



Tuttavia, anche ad escludere il ricorso all'art. 64 come fondamento dell'autodichia camerale nel senso fin qui chiarito, la legittimità di tale principio, in quanto tale idoneo a derogare agli artt. 24, 111 e 113 Cost., potrebbe in astratto giustificarsi ricorrendosi proprio al principio che è alla base della citata sentenza n. 154.

In quell'occasione, com'è noto, la Corte affermò che alle Camere spetta una "indipendenza guarentigiata" nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa *ex art. 64, co. 1, Cost.* Il Parlamento, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una peculiarità e dimensione che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra tra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere.

Il principio dell'indipendenza guarentigiata di cui godrebbero le Camere precluderebbe non soltanto qualsiasi sindacato esterno sulle disposizioni dei regolamenti parlamentari ma anche su qualsiasi decisione interna di ciascuna Camera, qualora tali decisioni fossero a tutela della suddetta indipendenza. Insomma, l'esclusività del foro interno camerale sarebbe una delle guarentigie, anche se non la principale, a tutela del principio evocato dalla Corte.

Contro il ricorso al principio dell'indipendenza guarentigiata per giustificare l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio di legittimità costituzionale, come argomento che consentirebbe, a monte, di prescindere dalla loro qualificazione o meno come atti con forza di legge ai sensi dell'art. 134 Cost., mi limito a riproporre sinteticamente alcune osservazioni a suo tempo avanzate<sup>(20)</sup>. Osservazioni che, se condivise, varrebbero oggi ancora di più contro il tentativo di ricomprendere in quel principio, oltre all'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, anche il carattere esclusivo dell'autodichia parlamentare.

La riconosciuta posizione centrale del Parlamento non gli assicura quella posizione d'indipendenza assoluta nei confronti degli altri poteri dello Stato, che la Corte considera invece come conseguenza necessaria: in realtà, la posizione del Parlamento è quella che risulta disegnata in positivo dalla Costituzione e tale disegno non esclude rilevanti possibilità d'intervento di altri organi costituzionali nei confronti delle Camere. Basti ricordare il potere di scioglimento anticipato delle Camere attribuito dall'art. 88 al Presidente della Repubblica, ma anche i poteri attribuiti a questo stesso organo rispettivamente dall'art. 62, co. 2, e dall'art. 59, co. 2, di convocazione straordinaria di ciascuna Camera e di nomina di cinque senatori a vita. Così come, per quanto riguarda il Governo, il diritto dei membri di tale organo, riconosciuto dall'art. 64, co. 4, di assistere alle sedute delle Camere, anche se non ne fanno parte, nonché il potere di rimessione di un progetto di legge all'Assemblea previsto dall'art. 72, co. 3. È innegabile che negli esempi citati ci si trovi di fronte a possibilità d'interventi talvolta di estremo rilievo – si pensi al pote-

---

20. Cfr. CICCONE, *Diritto parlamentare*, cit., 19 ss., per considerazioni più complete rispetto a quelle riportate nel testo.

re di scioglimento anticipato – da parte di altri organi costituzionali nei confronti delle Camere.

Tali possibilità d'interventi "dall'esterno" consentono un primo approfondimento in negativo del concetto di centralità del Parlamento: esso non significa indipendenza delle due Camere nei confronti degli altri organi costituzionali intesa come esclusione assoluta di ogni ingerenza esterna. La posizione delle Camere sotto quest'aspetto è in via di principio analoga a quella degli altri poteri dello Stato, nel senso che ognuno di essi ha diritto, nei rapporti reciproci, al rispetto delle proprie competenze nei limiti fissati dalle norme costituzionali.

Ciò consente di approfondire ulteriormente, sia pure ancora in negativo, il concetto di centralità del Parlamento nel senso che esso non comporta una posizione di prevalenza, dal punto di vista formale, delle Camere nei confronti degli altri organi costituzionali. Diversamente, non si capirebbe come un organo costituzionale, definito prevalente rispetto agli altri, possa essere parte, in posizione di parità, di un conflitto con un altro organo costituzionale, sottoponendosi per di più alla decisione di un terzo organo costituzionale. Centralità del Parlamento non significa, dunque, esclusione d'interventi di altri organi costituzionali nei confronti di ciascuna Camera, né significa prevalenza, dal punto di vista giuridico-formale, del Parlamento nei confronti degli altri poteri dello Stato.

Quel concetto acquista, invece, significato in positivo sotto due aspetti: quello politico, perché il Parlamento è (o almeno dovrebbe essere) il centro motore delle decisioni politiche dello Stato, sia in quanto organo direttamente rappresentativo del corpo elettorale, sia in quanto titolare delle funzioni d'indirizzo e controllo politico; quello istituzionale, perché ad esso spettano la funzione legislativa ordinaria ed il potere di adottare leggi costituzionali.

In conclusione, se la centralità del Parlamento non consiste, come invece afferma la Corte, in un'indipendenza che esclude qualsiasi ingerenza da parte di altri poteri della Stato, cade la premessa di ordine generale per giustificare, in termini di rapporti tra organi costituzionali, l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari. Ed a più forte ragione cade l'eventuale tentativo di giustificare, alla luce di quella stessa premessa, il carattere esclusivo dell'autodichia parlamentare.

5. Come si colloca la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Savino ed altri contro Italia nei confronti di quanto fin qui illustrato e sostenuto? La risposta presuppone una breve illustrazione, in fatto ed in diritto, della suddetta sentenza.

La Corte doveva decidere tre ricorsi presentati da alcuni dipendenti della Camera dei deputati e da alcuni partecipanti ad un concorso per l'assunzione in qualità di commesso presso la stessa Camera che non avevano superato le prove concorsuali. Nei tre casi, con separate decisioni la Commissione giurisdizionale ha accolto in primo grado i ricorsi mentre in appello la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza ha annullato le suddette decisioni favorevoli ai ricorrenti. Questi ultimi hanno quindi fatto ricorso alla Corte di Cassazione che, con la

già citata sentenza del 2004 <sup>(21)</sup>, ha ritenuto irricevibili i ricorsi sulla base dell'art. 64 Cost. e della sentenza 154/1985 della Corte costituzionale.

I ricorrenti si sono pertanto rivolti alla Corte europea dei diritti dell'uomo sostenendo che i due organi decidenti della Camera non sono tribunali costituiti per legge e non sono indipendenti ed imparziali come dispone la Convenzione. Lamentano, inoltre, di non aver potuto adire un "tribunale" ai sensi dell'art. 6, § 1, della Convenzione, che dispone quanto segue: "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente ... da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile ...".

In via preliminare, la Corte accerta, in primo luogo, che nelle fattispecie al suo esame le contestazioni dei ricorrenti riguardavano "diritti" ai sensi del citato art. 6.

In secondo luogo, la Corte ritiene che la Commissione e la Sezione possano qualificarsi come "tribunali", sempre ai sensi dell'art. 6, poiché, alla luce della propria costante giurisprudenza, con il termine "tribunale" non s'intende necessariamente una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture ordinarie giudiziarie del paese. "Ai fini della Convenzione, un'autorità può essere considerata un "tribunale", nel senso materiale del termine, qualora le competa decidere, sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su una qualsiasi questione di sua competenza; .... un "tribunale" si caratterizza per il potere di riformulare completamente, in fatto ed in diritto, la decisione emessa da un'autorità amministrativa; ... infine, il potere di emettere una decisione obbligatoria, che non può essere modificata da un'autorità non giudiziaria a discapito di una parte, è intrinseco alla nozione stessa di "tribunale"<sup>(22)</sup>.

In terzo luogo, la Corte, ricollegandosi a quanto appena affermato sul significato del termine "tribunale", aggiunge che "non si tratta di imporre agli Stati un dato modello costituzionale che regoli in un modo o in un altro i rapporti e l'interazione tra i vari poteri statali; la scelta del legislatore italiano di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento, riconoscendogli l'immunità di fronte alle giurisdizioni ordinarie, non potrebbe costituire di per sé oggetto di contestazione di fronte alla Corte". Inoltre, riferendosi alla già citata sentenza della Corte di Cassazione, "ricorda di non avere il compito di sostituirsi alle giurisdizioni interne nell'interpretazione della legislazione interna, né quello di esaminare *in abstracto* la legislazione e la prassi interne pertinenti." "Peraltro, la Corte non può non tener conto del fatto che l'autonomia normativa del Parlamento italiano persegue lo scopo di proteggere il potere legislativo da ogni ingerenza esterna, ivi compreso da parte dell'Esecutivo, il che non può essere giudicato contrario al testo o allo spirito dell'art. 6, § 1, della Convenzione, come indicato dalla giurisprudenza della Corte"<sup>(23)</sup>.

---

21. Cfr. la precedente nota 16.

22. Cfr. Valutazioni della Corte, par. 73 e 74.

23. Cfr. *Ibidem*, par. 91, 92 e 93.

Tutto ciò premesso, la Corte ritiene di doversi limitare a verificare se la Commissione e la Sezione, alle quali da quanto precede non può negarsi la qualifica di “tribunali”, siano anche tribunali “costituiti per legge, indipendenti e imparziali”.

Quanto al primo aspetto, la Corte riconosce che il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati, pur non essendo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, presenta, nei fatti, caratteristiche di accessibilità e di prevedibilità tali da soddisfare il primo requisito (“tribunale costituito per legge”) richiesto dall’art. 6, § 1.

Quanto al secondo aspetto, la Corte ritiene che “il semplice fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera dei deputati siano scelti tra i deputati medesimi – di per sé – non può far sorgere dubbi in merito all’indipendenza di tali giurisdizioni. Tuttavia, la Corte non può ignorare il fatto che la Sezione, organo d’appello che delibera in modo definitivo, è interamente costituita da membri dell’Ufficio di Presidenza, ossia dall’organo della Camera dei deputati competente per regolare le principali questioni amministrative della Camera, ivi comprese quelle riguardanti la compatibilità e l’organizzazione dei concorsi per il reclutamento del personale”.

Tenuto conto di tali conclusioni, la Corte ritiene “che i timori nutriti dai ricorrenti sull’indipendenza e sull’imparzialità della Sezione giurisdizionale della Camera dei deputati siano oggettivamente giustificati” e che pertanto vi sia stata violazione dell’art. 6, § 1, della Convenzione. Conseguentemente, la Corte condanna lo Stato italiano al pagamento di E. 10.000 a ciascun ricorrente a titolo di rimborso di costi e spese; respinge la richiesta di risarcimento di danni materiali non ravvisando un nesso di causalità tra essi e la violazione dell’art. 6, § 1, non essendo possibile “offrire una valutazione ipotetica su quale sarebbe stato il risultato di una procedura conforme all’art. 6, § 1; delibera che “la constatazione di violazione costituisce di per sé una equa soddisfazione sufficiente per i danni morali subiti dai ricorrenti”.

6. Com’è stato già osservato <sup>(24)</sup>, la sentenza in esame rafforza e consolida il principio di autodichia, anche se nella fattispecie oggetto dei ricorsi accoglie questi ultimi sulla base di un argomento oggettivamente identitario: i membri della Sezione giurisdizionale della Camera dei deputati (organo giudicante in appello) sono anche membri dell’Ufficio di Presidenza (organo che ha adottato i provvedimenti impugnati). Donde la sicura carenza dei requisiti della indipendenza e della imparzialità richiesti dall’art. 6, § 1, della Convenzione.

Tuttavia, prima di capire, al di là del dispositivo, in che modo la motivazione della sentenza determini quel rafforzamento del principio di autodichia di cui sopra, conviene sgombrare il campo da alcune questioni preliminari affrontate dalla Corte e sulle quali si può, a seconda del caso, convenire o dissentire.

Le prime: a) la Corte riconosce la compatibilità dell’art. 64 Cost. con la Convenzione, riguardo l’autonomia normativa così conferita a ciascuna Camera,

---

24. Cfr. PELELLA, *Autodichia*, cit., 1090 ss.

in tal senso allineandosi a quanto diffusamente sostenuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina italiana; b) la Corte interpreta l'espressione tribunale costituito per "legge" in modo sostanzialmente corrispondente all'espressione tribunale costituito sulla base di "norme giuridiche" e non vi è dubbio che le disposizioni sia dei regolamenti parlamentari, sia dei regolamenti cosiddetti minori, contengono norme giuridiche.

La seconda: la Corte riconosce agli organi di autodichia camerale la natura di organi giurisdizionali, salvo chiedersi in seguito se tali organi siano indipendenti ed imparziali, con ciò discostandosi dalle affermazioni, che in questa sede si condividono pienamente, della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione secondo le quali il concetto stesso di giurisdizione postula necessariamente la terzietà del giudice <sup>(25)</sup>.

E' evidente che, ad accettare il presupposto della natura giurisdizionale dei suddetti organi, la questione si riduce, come affermato dalla Corte e come riportato più sopra, alla valutazione dell'esistenza o meno dei requisiti dell'indipendenza e dell'imparzialità in capo alla Commissione e alla Sezione della Camera dei deputati. Inoltre, a prescindere dall'esito di tale valutazione, sarebbe comunque superfluo verificare se il principio di autodichia violi gli artt. 24, 111 e 113 Cost. poiché delle due l'una: o gli organi di autodichia risultano essere indipendenti e imparziali ed allora, in quanto organi giurisdizionali, assicurano una sufficiente tutela ai ricorrenti e non si pone alcuna questione in ordine alla loro ipotetica illegittimità costituzionale; oppure essi risultano privi dei suddetti requisiti ed allora vi è violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione, violazione che assorbe la violazione delle norme costituzionali italiane.

7. Il rafforzamento del principio di autodichia operato dalla Corte deriva da un *obiter dictum* contenuto nella sentenza in esame, laddove si afferma che "il semplice fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera dei deputati siano scelti tra i deputati medesimi – di per sé – non può far sorgere dubbi in merito all'indipendenza di tali giurisdizioni". L'espressione "di per sé", contenuta nel passo citato, è la chiave di volta in grado di produrre conseguenze rilevanti sui meccanismi concreti nei quali si articola il funzionamento del principio di autodichia nell'ordinamento italiano.

Alla stregua del suddetto principio, infatti, sarebbero pienamente legittimi gli organi di autodichia, di primo e secondo grado, del Senato; quelli, egualmente di primo e secondo grado, della Corte costituzionale, ad eccezione del caso in cui la Corte giudichi in appello ricorsi contro provvedimenti adottati dalla stessa Corte in composizione plenaria <sup>(26)</sup>; quello di primo grado della Camera dei deputati. Inoltre, legittime sarebbero anche le nuove disposizioni introdotte dalla Camera proprio a seguito della sentenza della Corte europea, quali quelle, già citate, contenute nell'art. 12, comma 6, reg. Camera (che affermano il carattere e-

---

25. Cfr. le precedenti note 12 e 13.

26. Per tale ipotesi cfr. la precedente nota 5.

sclusivo delle proprie giurisdizioni di autodichia)<sup>(27)</sup> e quelle, conseguenti, contenute nei regolamenti minori<sup>(28)</sup>, che sostituiscono, quale organo di secondo grado, la precedente Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza con il nuovo "Collegio d'Appello", disponendo esplicitamente che di tale organo non possono far parte i deputati membri dell'Ufficio di Presidenza.

L'illustrato principio affermato dalla Corte europea non sembra però convincente perché, anche se esso è forse accettabile in via puramente astratta, non tiene in alcun conto l'ambito concreto nel quale operano i parlamentari. Ambito che è squisitamente politico e, in quanto tale, suscettibile di determinare situazioni e comportamenti non inquadrabili in rigidi meccanismi giuridici. In poche parole, chi può realisticamente escludere che, soprattutto a fronte di controversie potenzialmente implicanti pesanti conseguenze finanziarie per l'amministrazione in caso di sconfitta, tale situazione non determini, in tutta buona fede, un inevitabile condizionamento dei parlamentari giudicanti? E che dire, parlando di condizionamenti, della situazione ancor più delicata nella quale possono trovarsi al Senato i due dipendenti che fanno parte dell'organo di primo grado?<sup>(29)</sup>

In realtà, il condizionamento deriva da un dato oggettivo: l'appartenenza, sia pure a diverso titolo, dei soggetti giudicanti all'Istituzione che adotta i provvedimenti suscettibili d'impugnazione da parte di dipendenti o di terzi. La sola possibilità che il condizionamento si possa realizzare esclude "di per sé" - tanto per usare la stessa espressione alla quale è ricorso la Corte europea - l'indipendenza e l'imparzialità degli organi giudicanti. La conclusione sarebbe diversa se gli organi camerale di autodichia, pur rimanendo organi interni aventi giurisdizione esclusiva, fossero composti da soggetti, aventi gli stessi requisiti tecnici già richiesti dai regolamenti minori, che non facciano parte ad alcun titolo delle Camere e che con esse non abbiano, né possano in futuro avere, alcun rapporto professionale<sup>30</sup>.

8. I possibili sviluppi futuri della questione "autodichia" a livello giurisdizionale sembrano essere molto limitati.

Da un lato, i giudici italiani, già bloccati dalla più volte citata sentenza n. 154 della Corte costituzionale e comunque tendenti ad uniformarsi all'illustrato indirizzo giurisprudenziale della Corte di Cassazione, lo saranno ancora di più

---

27. Cfr. la precedente nota 19.

28. Cfr. le modifiche ai regolamenti per la tutela giurisdizionale dei dipendenti e dei terzi non dipendenti introdotte con le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza nn. 77 e 78 del 6 ottobre 2009, pubblicate sulla G.U. n. 243 del 19 ottobre 2009.

29. Ovviamente, quanto sostenuto nel testo non vale per la Corte costituzionale poiché essa non è, a differenza delle Camere, organo politico.

<sup>30</sup> Come, *mutatis mutandi*, prevedono i decreti presidenziali n. 81 e 89 del 1996 in ordine alla composizione degli organi della Presidenza della Repubblica, di primo e secondo grado, che giudicano i ricorsi presentati dai dipendenti dell'amministrazione del Quirinale.

alla luce della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Dall'altro, lo stimolo a nuovi ricorsi alla Corte europea appare frenato non soltanto dalla suddetta sentenza ma anche dal fatto che le sentenze della Corte europea non possono attribuire al ricorrente vittorioso il ripristino del diritto negatogli dall'amministrazione ma soltanto condannare lo Stato al risarcimento del danno, ove riconosciuto, oppure, come nel caso in oggetto, al semplice rimborso di costi e spese. Tutti elementi che contribuiscono in qualche modo, se non a dissuadere, quantomeno a non incoraggiare nuovi ricorrenti.

In via puramente astratta, resterebbero aperte due strade.

Una prima possibilità d'intervento sussisterebbe qualora un giudice, investito del ricorso proposto da dipendenti della Camera o del Senato contro eventuali decisioni negative degli organi di autodichia, sollevasse di fronte alla Corte costituzionale un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sostenendo l'illegittimità delle disposizioni che disciplinano la giurisdizione esclusiva dei suddetti organi e dunque la violazione della propria competenza in materia giurisdizionale concretamente determinata dalla decisione finale dell'organo camerale<sup>(31)</sup>. In tal modo si aggirerebbe il blocco posto dalla sentenza n. 154, poiché sembra da ammettersi la possibilità che i regolamenti parlamentari siano oggetto di un conflitto tra poteri dello Stato radicato mediante l'impugnazione dell'atto adottato in esecuzione di una disposizione regolamentare<sup>(32)</sup>.

Una seconda possibilità d'intervento si verifica, inoltre, quando disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari e, a maggior ragione, nei regola-

---

31. Anche ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione*, cit., 189 sg., ammette la possibilità di un conflitto tra poteri dello Stato ma, partendo da presupposti diversi da quelli qui accolti, lo limita alle "sole controversie inerenti ad atti imputabili alle Camere privi di nesso con le funzioni costituzionali delle Camere stesse".

32. Per un discorso al riguardo più ampio, si rinvia a CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino 2006, 101 ss.

(\*) Quando il presente lavoro era già in corso di stampa, è stata depositata l'ordinanza della Corte di Cassazione ss.uu., n. 6592, del 17 marzo 2010, adottata in sede di regolamento preventivo di giurisdizione. Mentre le sentenze nn. 3422 del 1988 e 12614 del 1998 della Corte di Cassazione avevano escluso che il principio di autodichia potesse valere nei confronti dei dipendenti della Presidenza della Repubblica, la stessa Cassazione, applicando i criteri enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza Savino ed altri alla disciplina dell'autodichia introdotta dai decreti presidenziali nn. 81 e 89 del 1996 (e non applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie decisa nel 1998), con la suddetta ordinanza ha ribaltato quanto deciso nel 1998, affermando la legittimità del principio di autodichia, così come disciplinato dai suddetti decreti, ed il conseguente difetto assoluto di giurisdizione degli organi di giustizia amministrativa. Si comprende, pertanto, perché nel testo di questo lavoro vi siano riferimenti al principio di autodichia nei confronti dei dipendenti del Senato, della Camera dei deputati e della Corte costituzionale e non anche nei confronti dei dipendenti della Presidenza della Repubblica. Si può comunque anticipare che la suddetta ordinanza, troppo recente per poter essere commentata in dettaglio in questa sede, suscita notevoli perplessità in ordine alla dimostrazione della necessaria premessa da cui peraltro dichiara di partire: vale a dire l'esistenza di una norma costituzionale, espressa o implicita, o comunque di un principio ricavabile dalla Costituzione, che attribuisca alla Presidenza della Repubblica, così come avviene per la Corte costituzionale e le due Camere, il potere di applicare il principio di autodichia nei confronti dei propri dipendenti. Esistenza che era stata, invece, ritenuta insussistente con limpide argomentazioni soprattutto dalla sentenza n. 12614 del 1998 ed a favore della quale per nulla sembrano incidere i sia pur ragionevoli criteri di formazione degli organi giudicanti interni introdotti dai decreti presidenziali nn. 81 e 89 del 1996.

menti minori relativi alla tutela giurisdizionale dei dipendenti camerali o di terzi, contrastino con norme comunitarie direttamente applicabili. In questo caso, in conformità a una ferma giurisprudenza della Corte di giustizia europea alla quale si è dovuta adeguare la Corte costituzionale italiana, la competenza non spetta a quest'ultima ma ad ogni giudice mediante la disapplicazione della norma interna contrastante con la norma comunitaria. Tuttavia, poiché la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale ad eccezione dei cosiddetti "controlimiti" – vale a dire quei principi supremi ed immodificabili che caratterizzano l'ordinamento giuridico italiano – il giudice che si trovi a decidere sulla disapplicazione della norma interna dovrà pur sempre valutare se quest'ultima costituisce o no esecuzione di una norma costituzionale contenente un principio supremo. E dunque, anche per questa via, si ritornerebbe al problema della qualificazione o meno del principio dell'autonomia di ciascuna Camera, contenuto nell'art. 64 Cost., come uno dei principi supremi dell'ordinamento italiano (\*).

STEFANO MARIA CICCONE  
Ordinario di Diritto costituzionale nella  
Facoltà di Giurisprudenza della  
Università degli Studi Roma Tre.