

**Alla ricerca di un giudice:
a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi;
a Lussemburgo e a Roma, domani, forse**

di Nicola Occhiocupo

(Il lavoro sarà pubblicato nella rivista Il Diritto dell'Unione Europea)

SOMMARIO: 1. La Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza n. 14/2009 dichiara, nel dispositivo, che la disciplina dell'autodichia della Camera dei deputati viola l'art. 6, par. 1, della CEDU. - 2. La violazione è limitata al solo profilo della imparzialità "oggettiva". - 3. La Corte, nella motivazione della decisione, non affronta l'esame delle questioni centrali della vicenda processuale e dà il suo *imprimatur* all'autodichia. - 4. I ricorsi al Giudice di Strasburgo. Il punto della situazione sull'autodichia, sulla intera problematica, sul sottofondo che la ispira. - 5. Asserzioni paradossali della Corte di Cassazione sulla "giurisdizione domestica". - 6. La "sovranità parlamentare" fondamento degli *interna corporis acta*, corollario della teorica montesquiviana della separazione dei poteri. - 7. Le Camere, la logica dei "corpi separati", l'insindacabilità giurisdizionale. - 8. "Falso", "erroneo", "pericoloso", secondo Santi Romano, il dogma della "sovranità parlamentare". - 9. La Costituzione non stabilisce alcun "regime comune" degli organi supremi fondato sulle immunità e sulla insindacabilità. - 10. Ammissibilità di "deroghe alla giurisdizione" per le Camere e gli organi supremi nella giurisprudenza della Corte costituzionale. - 11. La sentenza n. 154 del 1985 del Giudice delle leggi sulla compatibilità dell'autodichia con l'ordinamento repubblicano affonda le radici sulla posizione "sovrana" delle Camere. - 12. Ambiguità e contraddizione nelle sentenze della Corte di Cassazione, a seguito della decisione della Corte costituzionale n. 154 del 1985. - 13. La Corte di Cassazione, nel negare l'autodichia alla Presidenza della Repubblica, afferma che essa contrasta con i principi della Costituzione. - 14. Il Consiglio di Stato favorevole alla insindacabilità giurisdizionale sugli atti amministrativi delle Camere. - 15. Corte costituzionale, Corte di Cassazione, Consiglio di Stato artefici della sopravvivenza dell'autodichia nell'ordinamento repubblicano. - 16. L'autodichia non può dare effettività alla tutela giurisdizionale, garantita sempre e per tutti dalla Costituzione. - 17. I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. La sentenza del Giudice di Strasburgo sorvola sulle questioni centrali della vicenda processuale; afferma che gli organi "interni" della Camera esercitano "funzione giurisdizionale"; che le Camere possono disporre di un "sistema giudiziario interno"; rinvia alla giurisprudenza delle Corti italiane; ritiene che gli organi "interni" della Camera soddisfano l'esigenza di cui all'art. 6, par. 1, della CEDU. - 18. Critiche alla sentenza del Giudice di Strasburgo, che evoca l'epoca della società per ceti ed i "fori" speciali legati alla qualità delle persone. Armonia tra Corte europea e Corti italiane sul tema dell'autodichia. - 19. La tutela giurisdizionale effettiva quale principio giuridico generale dell'ordinamento comunitario. - 20. Effetti della sentenza della Corte europea. L'autodichia alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea? - 21. Alla ricerca di un giudice. La giustizia come "primo requisito" delle leggi e delle istituzioni sociali.

1. La Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, con sentenza n. 14/2009, depositata il 28 aprile 2009, ha deciso, all'unanimità, che la disciplina dell'autodichia (1) della Camera dei deputati della Repubblica italiana viola l'art. 1, par. 1, della

- Destinato agli scritti in onore di Alessandro Pace.

¹ Sull'autodichia v. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, ed ivi, in particolare nei capitoli III e IV (pagg. 109-240), la vasta e complessa problematica correlata, l'analisi storico-giuridica delle questioni vecchie e nuove, in ordine alla c.d. tricotomia (autonomia, autarchia, autodichia) delle Camere, della Corte Costituzionale e della Presidenza della Repubblica, la non coesistenzialità dell'autodichia alla natura costituzionale delle Camere e degli altri organi supremi, la incompatibilità con la Costituzione repubblicana, con ampi riferimenti di dottrina e di giurisprudenza.

V. inoltre, dello stesso Autore, sul tema, altri scritti: *Considerazioni sul valore delle garanzie processuali nella Costituzione repubblicana e nella Convenzione*, in *Studi Parmensi*, Milano 1977, 297 ss. (volume contenente gli atti del Convegno, tenutosi nell'Università di Parma, il 10 dicembre 1976, sul tema *L'eguaglianza delle armi nel processo civile*); *Il diritto ad un giudice "indipendente ed imparziale" del personale degli organi*

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che stabilisce, tra l'altro, che «ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata equamente ... da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile» (2).

Essa ha condannato conseguentemente lo Stato italiano a versare una cifra, invero modesta, a titolo di rimborso di costi e spese.

Se si potesse limitare la lettura al solo dispositivo, si potrebbe dire che la Corte

costituzionali e della Corte dei Conti, in *Dir e Soc.*, 1979, 737 ss; "Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione, in *Giur. cost.*, I, 1980, 1421 ss.; *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in *Giur. it.*, 1985, 102 ss.; "Sovranità" delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 245 ss; *Autodichia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. IV, Roma, 1988, ed ivi riferimenti bibliografici.

Il tema dell'autodichia è stato oggetto di esame da parte di numerosi studiosi, quasi tutti contrari alla sua conservazione nell'ordinamento repubblicano. Tra i lavori specifici apparsi dopo la pubblicazione del mio volume *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, v. S. GRASSI, "Giurisprudenza domestica" e indipendenza interna dei giudici della Corte dei Conti, in *Giur. cost.*, 1975, 1994; E. CUCCODORO, *Aspetti originali del rapporto di impiego con le Camere parlamentari*, in *Nuova Rass. legis., dottrina e giurisprudenza*, 1977, 2188 ss.; P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amm.*, 1977, pp. 3047 e ss.; A. BAVICCHI, "Autogiustizia" o democrazia. La tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi dei dipendenti della Camera dei deputati, in *Riv. Amm.*, 1977, 732 ss.; S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, pp. 256 e ss.; A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa delle Camere*, Rimini, 1984; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teoria sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1986, pp. 424 e ss.; G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, pp. 270 ss.; F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, n. 3, pp. 491 e ss.; G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile. Aspetti e problemi del sindacato giurisdizionale sugli "atti amministrativi di autorità amministrative"*, Milano, 1990; S. GATTAMELATA, *Quali limiti per il sindacato della giurisdizione domestica?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1991, 374; G. FERRARI, *La giustizia domestica, una anomali su cui riflettere*, in *Scritti in on. di A. Bozzi*, Padova, 1992, 176 ss.; C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte Costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionali*, Torino, 1996; A. SACCOMANNO, *La Corte costituzionale tra organizzazione e procedimento*, Rimini, 1997, 174 ss.; R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle Assemblee parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1997, 399 ss.; F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*; C. D'ORTA, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*; R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi di impiego del personale*, tutti in C. D'ORTA - F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997; M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, II, pp. 32 e ss.; IDEM, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999; V. CARBONE, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, in *Danno e resp.*, 1998, 666.; IDEM, *Nota a sentenza Cassazione Civile, sez. un., 27 maggio 1999, n. 317/99*, in *Corriere giuridico*, 1999, 818 ss.; G. VIDIRI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, in *Corriere giuridico*, 1999, 1137; C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 3488 e ss.; F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, in *Giur. cost.*, 2000, 1158 ss.; E. LEHNER, "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti" vs. "giusto processo", *precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 1283 e ss.; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004; A. MIRABELLI, F. ARCANGELI, M. MAVILLI, in F. CARINGI, V. TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato. IV. Autorità indipendenti e organi costituzionali*, Milano, 2007; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, 84 ss.; E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, in *Rass. Parl.*, 2008, 175 ss.

Favorevole alla ammissibilità dell'autodichia per tutti gli organi costituzionali A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 ss, nel presupposto che, nell'ordinamento repubblicano, esistono "aree" i cui

europea abbia fatto registrare un passo veramente storico nell'affermazione effettiva, per tutti i cittadini italiani, nessuno escluso, della tutela giurisdizionale di diritti fondamentali ed inviolabili della persona umana, come certamente sono i diritti di azione e di difesa, da far valere davanti ad un organo giurisdizionale, che, pur consacrati, come si vedrà meglio in seguito, da sessant'anni, nella Costituzione, ne sono privi. Cittadini, operatori del diritto, studiosi potrebbero prendere atto con soddisfazione che la Corte europea, a differenza della Corte costituzionale, della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato italiani, è riuscita, tra l'altro, a far "crollare", in una delle sue componenti, un antico "feticcio", per usare un termine efficace utilizzato da Paolo Barile, proprio cinquant'anni fa, a commento della sentenza della Corte costituzionale 9 marzo 1959, n. 9⁽³⁾; è riuscita a far «crollare», dicevo, il plurisecolare «feticcio» del principio della insindacabilità degli *interna corporis acta* del Parlamento⁽⁴⁾, che, pertanto, per ripetere le parole di un altro

appartenenti, soggetti politici o amministrativi, in virtù di "privilegi" aventi varia giurisdizione, "sono fuori dagli schemi dello Stato di diritto", e sono sottratti ad ogni sindacato, in vista della piena assicurazione dell'assoluta indipendenza e dell'autonomia costituzionale.

² Sulla sentenza della Corte europea v. G. MALINCONICO, *La Corte Europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sentenza n. 14/2009 della CEDU)*, in www.federalismi.it, n. 9/2009; C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2009; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2009, 1051 ss.

Sulla CEDU e sulla Corte Europea la letteratura è amplissima. V. i contributi più recenti. N. ZANON (a cura di), *Le Corti della integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2000; S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2001; C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, Padova, 2001; S.P. PANUNZIO, (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005; M. SCUDIERO (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, I e II, Napoli, 2005; M. DE SALVIA - V. ZAGREBELSKY, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, I (1960-1990), con il coordinamento di M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, 2006; M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007; S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'"altro" diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Napoli, 2007; G.F. FERRARI (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, 2005; R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Torino, 2007; P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee. Per un unitario sistema ordinamentale*, Napoli, 2008; A. RUGGERI, *Ancora in tema di rapporti tra CEDU e Costituzione: profili storici e questioni pratiche*, in *Pol. Dir.*, n. 3, 2008, 443 ss., ed ivi anche un'affermazione pienamente condivisibile, che "tutti i diritti, quale che sia la loro provenienza, poggiano su un terreno comune", l'art. 2 della Costituzione italiana e gli articoli della Convenzione europea, ovvero sulla persona umana, soggetto, fondamento e fine dell'ordinamento, ovunque essa si trovi a vivere e ad operare, nella multidimensionalità dei suoi bisogni, materiali e spirituali, immanenti e trascendenti. Su quest'ultimo profilo, v. N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1984, rist. 1988, e A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità nell'uomo e giustizia costituzionale (prime annotazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 3431 ss.

³ P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 622.

Sulla sentenza n. 9/1959 della Corte costituzionale, numerose furono le note di commento, su cui v. N. OCCHIOCUPO, "Sovranità" delle Camere, cit., 246 ed ivi nota 4.

⁴ V., in part., G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato della dottrina degli «interna corporis»*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Firenze, 1969, 27 ss., e F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in *Scritti in on. di*

autorevole costituzionalista, Carlo Esposito, scritte, sempre cinquant'anni fa, a commento della citata sentenza, «non [fa] più parte del diritto costituzionale italiano, morto di morte naturale» per cui era “giusto” constatarne il decesso»⁽⁵⁾.

A prenderne atto con soddisfazione particolare – si tratterebbe, certo, di ben poca cosa – sarebbe anche chi, come lo scrivente, prospettava, già nel 1977 e nel 1979, la possibilità per i cittadini italiani, privati del diritto di azione e di difesa, della tutela giurisdizionale, di proporre ricorso proprio al Giudice di Strasburgo, in quanto “vittime”, secondo la terminologia dell’allora art. 25 della predetta Convenzione europea, della violazione del predetto art. 6, par. 1, della Convenzione⁽⁶⁾.

2. Si sa bene, però, che la sola lettura del dispositivo di qualunque sentenza non solo non è sufficiente, non è corretta.

Dispositivo e motivazione sono essenziali elementi di struttura della sentenza, che concorrono, nella loro intima unità, a far intendere pienamente e compiutamente il contenuto ed i limiti dell’atto. La sentenza deve essere analizzata ed interpretata, quindi, nella sua unitarietà.

Il motivo di soddisfazione si trasforma in delusione.

Si apprende, infatti, che la Corte, si è limitata a ravvisare la violazione dell’art. 6, part. 1, della CEDU, sotto il profilo della imparzialità, dovuta alla sua composizione, della “Sezione giurisdizionale dell’ufficio di Presidenza” della Camera dei Deputati, previsto come organo d’appello delle “decisioni”, emanate dalla “Commissione giurisdizionale” in materia di ricorsi preposti dal personale della Camera a tutela dei propri diritti ed interessi.

«La Corte - si legge nel punto 105 della motivazione – comprende i timori dei ricorrenti sull’imparzialità della Sezione. Secondo la Corte, il fatto che l’organo amministrativo [della Camera], che ha competenze simili a quelle dell’Ufficio di

G. AMBROSINI, II, Milano, 1970, 1315 ss., e, più recentemente, G.G. FLORIDIA - F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1991; M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, 3460 ss.

⁵ C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss.

⁶ N. OCCHIOCUPO, *Considerazioni sul valore delle garanzie processuali*, cit., e *Il diritto ad un giudice*, cit., 790 ss., in cui si prospettava la possibilità per il cittadino di proporre ricorso alla “Commissione europea dei diritti dell’uomo” ed alla Corte in quanto “vittima”, secondo la terminologia dell’art. 25 della Convenzione europea, della violazione, nell’ordinamento interno, di uno dei diritti garantiti dalla Convenzione medesima, all’art. 6, par. 1, tra cui proprio il diritto alla tutela giurisdizionale. Si prospettava, altresì, di percorrere la strada della presentazione di un ricorso al “Comitato dei diritti dell’uomo”, previsto dall’art. 28 del “Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici”, approvato dall’Assemblea delle Nazioni Unite, il 16 dicembre 1966, reso esecutivo, in Italia, con legge 25 ottobre 1977 n. 881 ed entrato in vigore il 15 dicembre 1978, per violazione dell’art. 14, che riconosce ad ogni individuo il diritto ad “un tribunale competente indipendente ed imparziale, stabilito dalla legge, e dall’art. 26, che sancisce il diritto di ogni discriminazione. Ci si augurava, tuttavia, che la Corte costituzionale affermasse la illegittimità costituzionale proprio dell’autodichia, onde evitare al cittadino italiano “di percorrere la strada lunga e, per certi versi, ancora difficile e incerta della protezione internazionale, tanto più che i diritti affermati e ricavati dalla Costituzione assumono, in genere, una portata molto più ampia e di carattere più sostanziale di quanto non avvenga per quelli garantiti” dalle Convenzioni internazionali. L’auspicio è stato disatteso, come si vedrà sul prosieguo di questo lavoro, dalle Corti italiane e dalla stessa Corte europea.

Presidenza, sia lo stesso organo giurisdizionale competente che delibera su ogni contenzioso amministrativo può essere sufficiente a far sorgere dubbi circa la imparzialità della giurisdizione».

La Corte europea ha rilevato, dunque, che l'Ufficio di Presidenza della Camera è, in sostanza, l'organo che emette il provvedimento impugnato e, in grado di appello, l'organo chiamato a "giudicare" del provvedimento medesimo. Un organo, dunque, che è, ad un tempo, produttore di norme, amministratore e giudice: un organo uno e trino, in cui si confonde la qualità di "giudice" e di "parte". Una confusione che non si risolve con il mero cambiamento di composizione ed eventualmente di procedure. Essa incide sulla natura stessa di "giudice", che, se è veramente "giudice", non può essere "parte". Da tempo, ormai, dottrina e giurisprudenza delle Corti italiane ed europee hanno individuato, come si vedrà in seguito, i connotati morfologici essenziali per il retto esercizio della funzione giurisdizionale nella terzietà, indipendenza, imparzialità, parità delle parti. La Corte europea ha sorvolato su questo che è il nodo centrale della intera vicenda processuale.

3. Va dato atto, comunque, alla Corte europea di aver visto e sanzionato quel che le Corti supreme dello Stato italiano non hanno voluto vedere o, peggio ancora, hanno visto, ma non hanno voluto trarne le dovute conseguenze in ossequio a teoriche, a dogmi, a principi e formule antiche, incompatibili con la Costituzione repubblicana.

Si deve notare subito, però, che la stessa Corte europea ha eluso, come si potrà constatare quando ci si soffermerà sulla sentenza, l'esame di questioni, prospettate dai ricorrenti, che rappresentavano lo snodo più complesso e difficile della intera vicenda, e si è limitata ad aderire, di fatto, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione. Essa ha fatto affidamento solo alla qualificazione nazionale di certe consolidate nozioni, non sviluppando la interpretazione autonoma e più appropriata delle clausole della Convenzione, di cui è l'interprete naturale, per realizzare le finalità della Convenzione medesima, come tante volte è avvenuto (⁷).

Il risultato è che la Corte europea non solo non ha fatto "crollare" l'antico "feticcio", ma ha dato la sua copertura all'"autodichia" della Camera dei deputati, che, ora, può gloriarsi anche del suo *imprimatur*.

Un esito non certo esaltante, detto subito, per i cittadini, che continuano a trovarsi di fatto privi di tutela giurisdizionale davanti a veri organi giurisdizionali, proprio nell'epoca della proliferazione di Convenzioni internazionali dei diritti dell'uomo e di

⁷ Per una lettura complessiva della Convenzione e della giurisprudenza della Corte europea v., oltre agli Autori citati *retro*, nota 2, A. BALSAMO - R.E. KOSTORIS (a cura di), *Giurisprudenza europea e processo penale*, Torino, 2008; C.L. ROZAKIS, *Il giudice europeo come comparatista* (Corte Europea dei diritti dell'Uomo), nel volume curato da B. MARKESINIS - J. FEDTKE, *Giudici e diritto straniero. La pratica del diritto comparato*, Bologna, 2009, 445 ss.

organi previsti per una loro “tutela multilivello”⁽⁸⁾, di un ordinamento comunitario, che ascrive ormai la tutela giurisdizionale come proprio principio generale, cui “è stata attribuita col tempo una portata più ampia e generale fino a fargli giocare un ruolo fondamentale nello sviluppo del sistema giuridico comunitario complessivamente considerato”⁽⁹⁾.

4. Per comprendere esattamente significato e portata della decisione della Corte europea, sembra utile ed opportuno fare il punto sulla situazione dell'autodichia, “il buco nero del nostro sistema costituzionale di tutela dei diritti”, come è stato osservato recentemente⁽¹⁰⁾, e riproporne, sia pure a grandi linee, la problematica, il sottofondo che l'ha ispirata; tratteggiare la vicenda processuale, il contenuto della sentenza citata, negli aspetti principali, con puntuali riferimenti giurisprudenziali anche perché, come detto, la Corte europea a questi ultimi fa espresso rinvio.

La questione oggetto della pronuncia del Giudice di Strasburgo deriva da tre differenti ricorsi ad esso proposti: due, da dipendenti della Camera dei deputati (n. 17214/05 e 200329/05), ed uno, da quattro cittadini italiani (n. 42113/04), selezionati ed ammessi a partecipare al concorso per trenta posti di assistenti parlamentari, bandito l'11 agosto 2000, dalla Camera dei deputati.

Ritenutisi lesi nei loro diritti ed interessi da provvedimenti adottati da organi della Camera, gli interessati li hanno impugnati davanti agli organi della stessa Camera, che, ai sensi del “Regolamento per la tutela giurisdizionali del personale”, adottato dall'Ufficio di Presidenza, il 28 aprile 1988, reso esecutivo con decreto del Presidente n. 420 del 16 maggio 1988, sono la “Commissione giurisdizionale” e, in secondo grado, la “Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza”. È opportuno indicare la loro composizione perché su di essa fa perno la sentenza della Corte europea.

La “Commissione”, sulla base dell'art. 3, è composta da sei membri, scelti mediante sorteggio, da un elenco di deputati designati dal Presidente della Camera, dal Segretario generale nonché, d'intesa tra loro, dalle organizzazioni sindacali. La “Sezione”, presieduta dal Presidente della Camera, è costituita da 4 membri dell'Ufficio di Presidenza, ossia dallo stesso organo della Camera competente ad

⁸ A. D'ATENA - P. GROSSI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004; P. BILANCIA - E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004; F. SORRENTINO, *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. Dir. Pubbl. Comm.*, 2005, 86 ss.; A. TIZZANO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, 839.

⁹ G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in *Annuario 1999. La Costituzione europea*, Padova, 2000, 297 ss. (volume contenente gli atti del convegno annuale dell'Associazione italiana di Costituzionalisti). V. anche, A. TIZZANO, *La tutela dei privati nei confronti degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Foro it.*, IV, 1995, 13 n., e più recentemente, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di Giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *Dir. Un. Eu.*, 1/2009, 141 ss.; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento europeo*, in *Annuario 1999, La Costituzione europea*, cit., 359 ss.

¹⁰ F. SORRENTINO, *La tutela multilivello*, cit., 981.

adottare atti e provvedimenti concernenti lo stato giuridico, il trattamento di quiescenza e la disciplina dei dipendenti, insomma tutti gli atti relativi all'amministrazione.

L'organo d'appello, la "Sezione", disattende le loro ragioni. A questo punto, gli aspiranti all'impiego presso la Camera propongono ricorso alla Corte di Cassazione, avverso la decisione del 9 luglio 2002, n. 1, della citata "Sezione", sostenendo la violazione degli artt. 25, 102, 108 e 111 della Costituzione, in relazione anche al citato art. 6 della predetta Convenzione europea. I ricorrenti osservano, tra l'altro, che gli organi interni, che hanno deliberato sulla controversia in esame, non possono ritenersi organi giurisdizionali, non essendo stati istituiti per legge, e sono privi, quindi, dei caratteri propri, indefettibili, della giurisdizione, ovvero la terzietà, l'indipendenza, l'imparzialità, la parità tra le parti. Essi, inoltre, propongono questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento della Camera dei Deputati e dei Regolamenti "minori".

La Corte di Cassazione, Sez. un., con sentenza 10 giugno 2004, n. 11019, dichiara inammissibile il ricorso in quanto le controversie riguardanti le procedure per l'assunzione di nuovo personale ed i rapporti di lavoro dei dipendenti sarebbero coperti da una "riserva costituzionale di regolamento", qualificabile quale atto di normazione primaria, non suscettibile di disapplicazione da parte del giudice ordinario né di sindacato da parte della Corte costituzionale, come sostenuto dal Giudice delle leggi con la sentenza n. 15 del 1985. Il Parlamento, "in quanto espressione della sovranità, diretto partecipe della sovranità", esige, tra l'altro, che, nell'esercizio delle sue funzioni, "non sia in alcun modo condizionato da interventi di altri poteri, i quali potrebbero indebolire quell'indipendenza, che costituisce condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione"; e questa, e non altra, è – sostiene la Cassazione – proprio la *ratio* sottesa alla norma regolamentare", che riserva alla cognizione esclusiva della Camera e dei suoi organi interni le controversie inerenti ai rapporti di lavoro, costituiti o *in fieri*, con esclusione del giudice ordinario o del giudice amministrativo. A diverse conclusioni non si giunge, sempre secondo la Cassazione, neanche se si valuta la questione alla luce dell'art. 111 Cost., nel nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale 23.11.1999, n. 2, come prospettato dalle parti in causa, "dove si fa riferimento ai tre requisiti indefettibili di ogni processo costituiti dal contraddittorio, dalla parità delle parti, nonché dalla terzietà ed imparzialità del giudice" (11).

¹¹ Sull'art. 111 Cost., prima della riforma del 1999, v. A. CERINO CANOVA, *La garanzia costituzionale del giudicato civile (meditazioni sull'art. 111, comma 2°)*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, I 396 ss.; dopo la riforma, avvenuta con la legge cost. 23 novembre 1999, n. 2, v. V. TROCKER, *Il nuovo art. 111 cost. e il "giusto processo" in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, 392 ss.; G. VIGNERA, *Le garanzie costituzionali del processo civile alla luce del "nuovo" art. 111 cost.*, su *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2003, 1186 ss.; S. CHIARLONI, *Giusto processo, garanzie processuali, giustizia della decisione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2008, 129 ss. ed ivi ulteriore indicazione bibliografica.

5. In argomento, val la pena di conoscere un po' più a fondo l'orientamento della Cassazione, manifestato già con chiarezza nella sentenza 27 maggio 1999, n. 317, riconfermato, nella sostanza, nella sentenza in esame (la n. 11019 del 2004), ma con un gioco di parole che rende il pensiero alquanto fumoso, rivelatore, forse, di un certo imbarazzo per le asserzioni ivi contenute.

Nella sentenza del 1999 (¹²), dunque, la Corte di Cassazione osserva che l'art. 111, "istituendo la regola della indeclinabilità del controllo giurisdizionale di legittimità su tutte le 'sentenze', ..., postula nondimeno un connotato comune di siffatti provvedimenti, vale a dire la loro natura giurisdizionale. Questa natura, in effetti, deriva da un dato minimo indefettibile, che è costituito dalla terzietà del giudice ed è, invece, assente per definizione, in ogni caso di giurisdizione domestica, in cui, come nel caso in esame, sussiste la commistione tra il giudice e la parte, che, nella specie, è determinata dalla presenza istituzionale del Presidente dell'Assemblea e di componenti dell'Ufficio di Presidenza", secondo quanto stabilito nei Regolamenti della Camera.

Altre affermazioni, non meno significative e, per certi aspetti, paradossali, si possono leggere nelle sentenze del 1999 e del 2004, in cui si precisa che "quand'anche si voglia ritenere che il sistema di autodichia rappresentato 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 – come precisato da Cassazione n. 2861 del 1986 – 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 "susceptivo di offendere meno gravemente – e cioè, eventualmente soltanto sotto i profili della indipendenza – terzietà ed imparzialità, nonché della difesa e del contraddittorio – i precetti costituzionali contenuti negli artt. 24 e 113 della Costituzione".

Si apprende dai periodi, non a caso fedelmente riportati, che la Cassazione è ben consapevole, tra l'altro, che i predetti organi interni della Camera (il discorso vale

¹² Sulla sentenza della Corte di Cassazione 27 maggio 1999 n. 317, v. V. CARBONE, in *Corr. giur.*, cit., 107, 1999, 818-819, il quale osserva, tra l'altro, che «la necessità di assicurare la piena indipendenza degli organi costituzionali non deve spingersi fino all'autodichia, fenomeno tipicamente italiano e non conosciuto dagli altri ordinamenti europei».

E, subito dopo, rileva che «la sentenza, avendo preferito imboccare la via poco democratica dell'autodichia», è «di una stringente logica» nel sostenere la inammissibilità del ricorso in Cassazione ex art. 111 Cost. Già in precedenza, V. CARBONE, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, cit., 1998, 667 ss., aveva manifestato la sua contrarietà all'autodichia, a commento della sentenza della Cassazione, sez. unite, del 26 maggio 1998, n. 5234, che aveva escluso l'applicabilità della autodichia al rapporto di lavoro instaurata tra un parlamentare ed il suo segretario, dichiarando la responsabilità del parlamentare per il mancato pagamento del collaboratore e la giurisdizione del giudice ordinario. Egli svolge, tra l'altro, considerazioni di carattere generale pienamente condivisibili, rilevandone l'incompatibilità con la Costituzione e, comunque, «poco consona ad un moderno stato democratico, fondato sulla sovranità popolare e sui principi di uguaglianza di tutti rispetto alla legge».

anche per il Senato), non hanno natura giurisdizionale, in quanto carenti, come rilevato proprio dalla Cassazione medesima, anche di “quel dato minimo indispensabile” di ogni giudice, che è la terzietà, e che conseguentemente e logicamente non possono essere pienamente garantiti i precetti costituzionali a tutela di ogni persona, contenuti negli artt. 24, 113 e 101 seguenti della Costituzione. Nonostante ciò, la Corte di Cassazione, con incredibile disinvoltura, con asserzioni aprioristiche e contraddittorie, legittima la competenza a risolvere le citate controversie ad organi “domestici”, che, in quanto “domestici”, non possono essere giudici, come la stessa Corte insegna.

Essa si è limitata ancora una volta a “prendere atto”, con un atteggiamento quasi di rassegnazione, che la posizione di “sovranità”, di “supremazia” della Camera consente “scelte e valutazioni non soggette a delimitazione giuridica”, ne “giustifica” la sottrazione al generale sindacato di legittimità affidato alla stessa Cassazione. Esige, in poche parole, l’esistenza del sistema dell’autodichia, che “conserva la sua radice legittimante nella sovranità parlamentare, ex art. 64 Cost.”.

6. Così, per un rinnovato omaggio al dogma della “sovranità parlamentare”, la Corte di Cassazione, con la sentenza in esame, ha dichiarato la inammissibilità dei ricorsi presentati dagli aspiranti all’impiego, presso la Camera dei deputati, preferendo “imboccare la via poco democratica dell’autodichia” (13).

Su questa magica locuzione “sovranità parlamentare”, si intende focalizzare l’attenzione, dal momento che essa è a fondamento della teorica degli *interna corporis*, della citata sentenza (e di altre), ne è, si può dire, la premessa maggiore, il passaggio fondamentale, in sintonia, peraltro, con la giurisprudenza della stessa Corte costituzionale sull’autodichia delle Camere.

È sull’idea racchiusa in questa locuzione, carica di mito e di storia, incarnatasi nell’organo più rappresentativo dello Stato delineato, nel continente europeo, con l’avvento della Rivoluzione francese; è su questa idea che occorre, ancora una volta, richiamare l’attenzione, se si vuole realmente comprendere la teorica della inviolabilità di tutta l’attività, di tutti gli atti posti in essere dalle Camere e degli effetti derivati. Certo, l’idea, come tutte le idee, è un prodotto dell’uomo, elaborata in una certa epoca, per soddisfare determinati bisogni, divenuta, con l’illuminismo, al pari di altre idee, arma di lotta politica (14) e giuridica; è un prodotto, quindi, della storia, è storia, dal momento che la storia è pensiero ed azione (15), come, del resto, il diritto,

¹³ Le parole riportate sono di V. CARBONE, scritte a commento della sentenza della Cassazione, sez. unite, del 27 maggio 1999, n. 317.

¹⁴ V. P. PIOVANI, *Filosofia e storia delle idee*, Bari, 1965, 129 ss.

¹⁵ V.B. CROCE, *La storia come pensiero e azione*, Bari, 1938 27: «Che il pensiero sia attivo quanto l’azione, che esso non sia né copia né recipiente di una realtà che a questo modo si dica conosciuta, che la sua opera si espliciti nel porre e nel risolvere problemi, e non già nell’accogliere in sé passivamente pezzi di realtà, e che pertanto, il pensiero non stia fuori della vista, ma anzi sia funzione vitale, è da considerare risulta mento di tutta la filosofia moderna, da Cartesio e Vico a tanti e ad Hegel e di pensatori contemporanei».

componente essenziale della realtà storica, “forma essenziale di ogni organizzazione umana” (16).

Idea che rispecchia l'immagine della società e delle istituzioni che si voleva costruire, riassuntiva di un movimento multiplo di pensiero, sviluppatosi in quella fase storica, che ha avuto in Carlo di Secondat, barone di Montesquieu e de La Brède, il teorizzatore più famoso, sopravvissuta alle vicende degli ultimi due secoli, e che ha conservato e conserva, come si è già visto e si vedrà meglio in seguito, una sua vitalità. Nella dottrina montesquiviana della separazione dei poteri, dunque, affonda le radici l'idea dei poteri come centri separati quanto non contrapposti di forza politica, isolati gli uni dagli altri, indipendenti, “sovrani”, ancora oggi diffusa. Non è possibile, né è questa la sede, per ritornare sulle tante discussioni sorte in ordine al significato reale da attribuire alla teorica dello scrittore francese (17), tanto esaltata e, ad un tempo, tanto criticata, che, comunque, nonostante le ricorrenti dichiarazioni di morte, testimonia, tutt'oggi, la sua energia conservativa, e di cui argutamente è stato osservato: “A peu très tout le monde repudie l'expression et l'idée, à peu près tout le monde reste attaché a l'idée et au vocabulaire – comme à une pièce d'antiquaire aussi encombrante que vénérable” (18).

Ai nostri fini, sembra sufficiente ricordare che la dottrina si risolveva nella attribuzione delle funzioni fondamentali dello Stato a ciascuno dei tre poteri o complessi organici individuati, ciascuno depositario di “funzioni sovrane”, ciascuno assegnatario “soltanto di una quota di sovranità, che trova il suo limite nella quota di sovranità assegnata agli altri poteri” (19): una specie di “cosovranità delle forze politiche” (20), che, di fatto, non portava ad una reale eguaglianza dei poteri (21).

Senza indugiare su quanto di “artificiale” e di “astratto” (22) fosse nella dottrina citata, è appena il caso di ricordare che, presto, si diffuse, con una attuazione approssimativa, nei diversi Paesi del mondo; si deve sottolineare, per quanto interessa in questa sede, che le Camere, titolari del potere legislativo, assunsero subito, come del resto era implicito nella stessa teorica, una posizione di supremazia, in quanto rappresentativa delle esigenze di ordine politico, economico e sociale della classe uscita vittoriosa dalla Rivoluzione francese, contrapponendosi al vecchio centro di potere, il monarca. Il principale atto prodotto, la legge,

¹⁶ V.G. CAPOGRASSI, *Studi nell'esperienza giuridica*, ora in *Opere*, II, Milano, 1959, 213 ss.

¹⁷ Per una sintetica esposizione della dottrina montesquiviana della separazione dei poteri alla base della “sovranità parlamentare” e della tricotomia degli organi costituzionali, v. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale*, cit., 135 ss, ed ivi anche ampi riferimenti bibliografici. V. per una compiuta ricostruzione della dottrina dello scrittore francese in rapporto anche agli ordinamenti costituzionali contemporanei, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, I, Milano, 1979, II, 1984 ampia bibliografia.

¹⁸ G. BERGERON, *Fonctionnement de l'Etat*, Paris, 1965, 144.

¹⁹ D. DONATI, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, in *Archivio diritto pubblico*, 1938, 2

²⁰ C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma, 1965, 95-96.

²¹ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, 1920, 48 ss., il quale osserva che «l'egalité des pouvoirs n'a jamais existé, en fait».

²² R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie*, cit., 15 ss.

“espressione della volontà generale” (23), acquisì la forza e la efficacia ben note, rispetto a tutti gli altri atti normativi.

7. Le Camere, sin dagli inizi della loro affermazione, rivendicarono il potere di disciplinare, con propria regolamentazione, tutta l'attività svolgentesi nella loro sfera “interna”, dalla organizzazione dei lavori a quella degli uffici e dei servizi, alla scelta ed alla nomina dei dipendenti, alla determinazione ed alla gestione della dotazione, all'immunità dei membri dell'Assemblea dall'arresto e dalla traduzione in giudizio, alla potestà di “giudicare” le controversie insorgenti con i propri dipendenti (24). In una parola, esse rivendicarono la esclusione da ogni controllo, da ogni sindacato, anche da parte di organi giurisdizionali, degli *interna corporis acta*. Di questo complesso di atti, autorevolmente definito “caos indistinto ed ancora male analizzato

²³ V. R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, 1931; T. MARTINES, *Governo parlamentare ed ordinamento democratico*, Milano, 1967, 197 ss.; F. MODUGNO, voce *Legge (in generale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973; F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000; D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in M. BASCIU (a cura di), *Legislazione. Profili giuridici e politici*, Milano, 1992; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 1997; P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare, contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007, ed ivi ulteriore bibliografia.

²⁴ Sul “sistema” di guarentigie, di immunità, diretto a tutelare le Camere, nel loro complesso, da qualsiasi “attentato”, da qualsiasi “ingerenza” da parte di organi “esterni” sia consentito di rinviare a N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale*, cit., in part. 140 ss., ed ivi ampia bibliografia sui diversi istituti componenti il “sistema”, tutt'ora esistenti.

La riforma in senso maggioritario delle leggi elettorali del 1993 e la revisione dell'art. 68 della Costituzione, operata con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, hanno provocato, come noto, modifiche, parziali, ai regolamenti parlamentari e l'insorgere di questioni di rilevante interesse sul tema delle immunità dei parlamentari con conflitti di attribuzione diffusi tra le Camere ed organi giudiziari di cui la Corte costituzionale è stata ed è “arbitro” prudente ed opportuno (v. A. PACE, *Inammissibilità tecnica o per ragioni politiche*, in *Giur. cost.*, 2006, 4005 ss. Per la Corte costituzionale come giudice di “opportunità” v. N. OCCHIOCUPO, *La Corte costituzionale come giudice di “opportunità” delle leggi*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, il Mulino, Bologna, 1978, ristampato da Cedam, Padova, 1984, 13 ss.).

Le “guarentigie” di cui hanno goduto e godono le Camere e le relative amministrazioni sono rimaste inalterate ed i problemi, postisi in passato, sono ancora vivi ed attuali, come la vicenda dell'autodichia testimonia. Esse pongono questioni che non si sa se e quando, invero, troveranno soluzione, dato anche il clima politico imperante. Per una visione d'assieme delle vicende accennate, v. i manuali di diritto costituzionale e di diritto parlamentare, nonché contributi di diversi studiosi, tra cui A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003; S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989; S. LABRIOLA, *Le Assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*, in *Rass. parl.*, 1998, 919 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*; AA.VV., *Il Parlamento*, in *Annuario 2000*, Padova, 2001 (contenente gli atti del Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti); AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, (contenente gli atti del seminario svoltosi in Roma, presso la Corte costituzionale, il 31 marzo e il 1 aprile 2000); G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002; G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forme di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002; A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007; V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007; A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare e la sent. n. 1150 del 1988: un modello di risoluzione dei conflitti da ripensare, perché viola la Costituzione e la C.E.D.U.*, in A. PISANESCHI - L. VIOLINI, *Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, I, Milano, 2007, 529 ss.; AA.VV., *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Quaderno 2007 de *il Filangieri*, Napoli, 2008; G. REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giur. cost.*, 2009, 1300 ss., e nei lavori indicati altri riferimenti bibliografici.

dalla indagine scientifica”, si riconosceva la mancanza di una “giustificazione teorica”, ma altrettanto autorevolmente si dichiarava che non poteva essere “sconosciuto” ⁽²⁵⁾, essendo divenuto, come corollario del principio della separazione dei poteri, uno dei dogmi più famosi del diritto pubblico, che vedeva nel Parlamento “vere e proprie corporazioni a sé stanti”; un organo “sovrano nell’antico senso di un organo, cioè, che non ha nessun altro sopra o accanto a sé, onnipotente”, sciolto da limiti e vincoli giuridici, *legibus solutus*, come il principe di una volta ⁽²⁶⁾. Le Camere viste come organi “immediatamente partecipi della sovranità”, esercitanti “i più alti diritti di sovranità dello Stato” ⁽²⁷⁾; intangibili da parte di soggetti estranei, con un sistema, dunque, di “garantie”, di prerogative, di immunità, di cui la cosiddetta tricotomia (autonomia, autarchia, autodichia ⁽²⁸⁾) era ed è la formulazione sintetica e significativa. Il regime di autonomia delle Camere era finalizzato, in poche parole, a tutelare il nuovo potere “sovrano”, da qualsiasi “attentato”, da qualsiasi “interferenza” da parte degli altri due, il Re, titolare del potere esecutivo, ed il potere giudiziario ⁽²⁹⁾. Alla base del sistema, erano, invero, ragioni di ordine politico, riassumibili nell’intento di “parificare” le Camere al Re, “sacro ed inviolabile”, di “trasportare in esse “quegli attributi i quali ordinariamente si applicano alla persona del Re”, di “stabilire una corrispondenza delle prerogative parlamentari con quella regia” ⁽³⁰⁾.

Da qui, dunque, la teorica della non assoggettabilità a controllo giurisdizionale comune di tutta l’attività posta in essere dagli organi parlamentari, compresi gli atti amministrativi, essendo stata elaborata ed accolta, in Italia, vigente lo Statuto, come si vedrà in seguito, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, la formula e la tesi, di derivazione francese, degli “atti amministrativi di autorità non amministrative” ⁽³¹⁾.

Si tratta di una teorica definita anche come “teologia dei corpi separati” ⁽³²⁾, che si può dire racchiusa nella celebre formula *rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*, “di importanza centrale nella pubblicistica del Medioevo e che servì a designare, fin nel cuore dell’età moderna, la sintesi dei poteri dello Stato che noi diciamo sovrano” ⁽³³⁾, e addirittura a qualificare la posizione degli organi costituzionali dello Stato, vigenti lo Statuto Albertino, ieri, la Costituzione

²⁵ S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento*, ora in S. ROMANO, *Scritti minori*, I, Milano, 1950, 152.

²⁶ Sintesi e critica dell’antica teorica in S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione, L’instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e sua legittimazione, Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano, Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, ora in *Scritti minori*, in part. 88 ss., 116 ss. 181 ss., 222 ss.

²⁷ V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, ora in *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940, 406.

²⁸ V. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale*, cit., 111 ss.

²⁹ Sulla diffidenza, per non dire ostilità, nei confronti del potere giudiziario, nel periodo della Rivoluzione, v., in part., LAFERRIÈRE, *Traité de la jurisdiction administrative*, Paris, I, 1986, 181 ss.

³⁰ V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, 406.

³¹ V. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale*, cit., in part. 218 ss., ed ivi anche riferimenti bibliografici. V. anche, più recentemente, il lavoro monografico sul tema G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, cit.; A. ROMANO, *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 1992, 170 ss., ed ivi ancora il contributo di G.B. GARRONE, 306 ss.; I. ZINGALES, *Il difetto assoluto di giurisdizione tra apparenza e realtà*, in *Foro Amm.vo*, III, 2000, 2022 ss.

³² V. N. OCCHIOCUPO, “Teologia dei corpi separati”, cit.

repubblicana, oggi ⁽³⁴⁾.

8. Già a fine Ottocento, il dogma della “sovranità parlamentare” fu sottoposta ad una serrata critica: “Il falso dogma dell’onnipotenza parlamentare, congiunto a quello della divisione dei poteri, anch’esso sfatato dall’attività di cui ci siamo intrattenuti, ha contribuito a fare del Parlamento diremmo uno Stato entro lo Stato, un corpo chiuso e indipendente, cui si è perfino negata la qualità di un organo statale, facendolo invece un organo di una democrazia giuridicamente immaginaria e un rappresentante, specie per il mezzo della Camera elettiva, della volontà sovrana del popolo, non immedesimata con quella dello Stato, ma concepita in antitesi, talvolta in vera lotta, con questa. Erronea e pericolosa concezione che un più attento esame delle vere funzioni cui tale istituto attende smentisce completamente, dimostrando che esso non può aver la prerogativa di essere, come il principe di una volta, *legibus solutus*” ⁽³⁵⁾.

“Falso”, “erroneo” e “pericoloso”, ieri, il dogma dell’“onnipotenza”, della “sovranità parlamentare” appare del tutto infondato, oggi, come già ho avuto occasione di sostenere ⁽³⁶⁾, vigente la Costituzione repubblicana, che attribuisce la sovranità al popolo in titolarità ed in esercizio. Da ciò consegue, tra l’altro, il “trapasso” della “sovranità” dal Parlamento al popolo ⁽³⁷⁾, l’assunzione del principio dei *checks and balances* ⁽³⁸⁾, più che quello del principio di separazione dei poteri; la inammissibilità dei corollari della teorica dello scrittore francese come quelli dell’“assoluta indipendenza”, della “sovranità” degli organi costituzionali, visti quali assegnatari ciascuno di una “quota” di sovranità, che trova un limite nella “quota” di sovranità assegnata agli altri organi. Essi sono istituiti dalla Costituzione che, tra l’altro, attribuisce a ciascuno una propria sfera di competenze, che non si contrappone, però, né è separata l’una dall’altra, ma che è resa armonizzata, interdipendente, complementare, di modo che ne risulta un sistema equilibrato di *checks and balances* in cui a nessun organo è riconosciuta la “sovranità”, che, come detto, appartiene al popolo. Da ciò sembra coerente desumere, tra l’altro, che le “le Camere non hanno alcuna pretesa ‘sovranità’ da rivendicare: devono semplicemente applicare, osservare e rispettare la Costituzione al pari di qualunque

³³ Sulle origini e sul significato della formula v. F. CALASSO, *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano, 13 ss. e *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medioevale*, Milano, 1965, 243 ss.

³⁴ V., per tutti, P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Studi in on. di Crosa*, I, Milano, 1960, 43 ss., e A.M. SANDULLI, *Sulla «posizione», della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Riv. Trib. Dir. Pubbl.*, 1960, 715 ss.

³⁵ S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, 88.

³⁶ Vedi lavori *retro*, nota 1

³⁷ V. anche indicazioni bibliografiche in N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale*, cit., 149 ss.; IDEM, *La Corte costituzionale: “esigenza intrinseca” della Costituzione repubblicana*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano 3. Legalità e Garanzie*, Roma-Bari, 2006, 488 ss.,

³⁸ V. indicazioni in N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale*, cit., 164 ss.; IDEM, *La Corte costituzionale: “esigenza intrinseca”*, cit., 493 ss.

altro potere dello Stato”⁽³⁹⁾, come deve fare lo stesso popolo, la cui sovranità esiste “solo nei limiti e nelle forme, in cui la Costituzione la organizza, la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto”⁽⁴⁰⁾.

9. Mi sembra si possa conclusivamente ribadire che la Costituzione “non riconosce ad alcun organo costituzionale (nemmeno al Parlamento) il monopolio della sovranità, anzi livella espressamente tutti gli organi “costituiti” davanti alla sovranità del popolo. Tutti gli organi costituzionali sono dunque pari davanti al popolo ed alla Costituzione; i loro poteri sono “originari” nel senso che si riconducono immediatamente alla Costituzione”⁽⁴¹⁾. Ed “esigenza intrinseca” alla Costituzione repubblicana è proprio un organo, la Corte costituzionale, per l'appunto,⁽⁴²⁾ cui, tra l'altro, spetta di dare concreta attuazione alla Costituzione, di renderla viva ed aderente alla realtà sociale, di far valere l'imperio della Costituzione nei confronti di tutti gli operatori costituzionali⁽⁴³⁾, compreso le Camere, il cui atto principale, la legge, che recava con sé, in passato, la presunzione assoluta di essere conforme al diritto, può essere sottoposta a sindacato e controllo ad opera della Corte medesima, senza che ciò comporti alcuna “menomazione” all'indipendenza ed all'autonomia di cui le Camere e gli altri organi supremi debbono certamente godere nell'esercizio delle loro funzioni. Nessuno ha posto e pone in dubbio ovviamente questo principio, che non ha né può avere, tuttavia, valore assoluto, ma relativo. Già a fine ottocento, Santi Romano aveva sostenuto che l'indipendenza degli organi supremi “non importa la mancanza di ogni controllo reciproco”⁽⁴⁴⁾.

Nell'ordinamento repubblicano e, ancora prima, con l'avvento dello Stato moderno, ha trovato anche formale riconoscimento il principio della generale responsabilità dei titolari dei pubblici poteri, riferito anche ai titolari degli organi supremi⁽⁴⁵⁾.

Deroghe e limitazioni non possono essere che quelle espressamente previste, se previste, nella Costituzione, e introdotte, se introdotte, con legge costituzionale. Per ciascun organo costituzionale, in particolare, valgono soltanto le immunità appositamente disposte.

La nostra Costituzione non stabilisce un “regime comune” degli organi supremi, fondato sulle immunità e sulla insindacabilità dei loro atti da parte degli organi giurisdizionali ordinari, che, quindi, non può essere introdotto surretiziamente in

³⁹ V. CRISAFULLI, *Le funzioni della Corte Costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966, 107.

⁴⁰ C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 11.

⁴¹ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 176.

⁴² Sul rapporto genetico tra l'idea di Costituzione e l'organo preposto a garantirne ed attuarne l'essenza e le finalità v. N. OCCHIOCUPO, *La Corte costituzionale: “esigenza intrinseca”*, cit.

⁴³ V. N. OCCHIOCUPO, *La Corte costituzionale come giudice di “opportunità” delle leggi*, cit., 13 ss.

⁴⁴ S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali*, cit., 11.

⁴⁵ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in on. E. CROSA*, I, Milano, 1960, 616 nota 18 e 647. Conforme S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, 58 ss., 311 ss.

omaggio a miti, “a lunghe tradizioni”, a concezioni scaturite da situazioni storiche, richiamate sinteticamente nelle pagine precedenti, che, già vigente lo Statuto Albertino, venivano ritenute come manifestazioni “della sopravvivenza di idee ormai viete circa il modo di intendere la divisione dei poteri”⁽⁴⁶⁾, e conservate, tutt’oggi, per le Camere ed estese agli organi costituzionali nuovi (Corte costituzionale e Presidente della Repubblica), nonostante che la Costituzione si ponga in opposizione ed in contrapposizione con l’ordinamento precedente⁽⁴⁷⁾.

10. Di diverso avviso, la Corte costituzionale, la Corte di Cassazione, il Consiglio di Stato.

La Corte costituzionale ha emanato una numerosa serie di sentenze, che si ritiene utile riproporre, nei profili essenziali. Esse hanno avuto l’effetto, tra l’altro, di legittimare il “sistema” di “guarentigie” delle Camere, nell’ordinamento repubblicano, e, nel contempo, di estendere al Giudice delle leggi “guarentigie” affermate teoricamente per tutti gli organi supremi, ma in realtà godute, in passato, solo dalle Camere stesse.

Punto di partenza, può essere considerata la sentenza n. 66 del 1964, con cui la Corte nega all’Assemblea regionale siciliana, che aveva prospettato la questione, la competenza a giudicare delle controversie in materia d’impiego dei dipendenti dell’Assemblea medesima. Il diniego di “autodichia”, rivendicata dalla Assemblea regionale, viene giustificato dalla Corte, da un lato, con la diversità di “posizione costituzionale” delle Assemblee regionali e delle Camere parlamentari, alle quali “vengono garantite forme di indipendenza e di prerogative ben più ampie di quelle concesse ai consigli regionali”, tra cui, si lascia intendere, l’“autodichia”, e, dall’altro lato, con la considerazione che “né dalle norme costituzionali è dato ricavare, nella materia in esame, un limite al diritto che a tutti l’art. 24 della Costituzione riconosce”. Né, in ogni caso, il diritto proclamato, in generale dall’art. 24, comma primo, e ribadito dall’art. 113, comma primo, può essere soddisfatto - afferma ancora la Corte - dalle norme predisposte dal regolamento dell’Assemblea regionale in quanto l’art. 24 “quando parla del diritto di “agire in giudizio”, non può non riferirsi alla funzione giurisdizionale così come regolata dagli articoli 101 e seguenti Costituzione”.

Nella sentenza n. 143 del 1968, nel ritenere legittima la sottrazione al controllo della Corte dei Conti degli atti di spesa del Presidente del Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia, la Corte costituzionale coglie l’occasione per precisare anche che “è esente” dal controllo della Corte dei Conti “l’attività di quegli organi come il Capo dello Stato, il Parlamento e questa Corte, la cui posizione, ai vertici dell’ordinamento

⁴⁶ F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi di autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti*, in *Giur. it.*, 1903, ed. 191.

⁴⁷ V., per tutti, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti in mem. V.E. ORLANDO*, I, Padova, 1957, 460 ss., e F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, Venezia, 1967, 63 ss.

costituzionale, è di assoluta indipendenza: anche in materia di spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo, un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite”.

La Corte, nel delineare la propria posizione nell'ordinamento, emana la sentenza n. 15 del 1969, che, nel dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 313, comma terzo, del Codice Penale, nei limiti in cui attribuiva il potere di dare l'autorizzazione a procedere per il delitto di vilipendio della Corte costituzionale all'allora Ministro di grazia e giustizia, anziché alla Corte stessa, sostituisce la sua competenza a quella del Ministro nella concessione dell'autorizzazione a procedere.

Preme richiamare l'attenzione, per quel che in questa sede interessa, sulla giustificazione addotta, individuata nel fatto che la Corte, configurandosi “come altissimo organo di garanzia dell'ordinamento repubblicano”, deve collocarsi “in posizione di piena ed assoluta indipendenza rispetto ad ogni altro (organo) in modo che ne risultino assicurate sotto ogni aspetto - anche nelle forme esteriori - la più rigorosa imparzialità e l'effettiva parità rispetto agli altri organi immediatamente partecipi della sovranità”, e debba godere, quindi, di un “adeguato sistema di guarentigie”, che avrebbe la stessa “*identica ratio*” di quello delle Camere.

La Corte, nella sentenza n. 110 del 1970, nel dichiarare che spetta allo Stato (e, pertanto, in base all'attuale ordinamento, alla Corte dei Conti) il potere di sottoporre a giudizio di conto gli agenti contabili del Consiglio regionale, nella fattispecie, l'economista-consegnatario del Consiglio regionale della Sardegna, afferma, senza mezzi termini, che “deroghe alla giurisdizione - sempre di stretta interpretazione - sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciprocità”. Un'affermazione testuale, ribadita anche nella successiva sentenza n. 231 del 1975.

11. Applicazione di queste affermazioni di principio può considerarsi la sentenza n. 129 del 1981 ⁽⁴⁸⁾, che, nel risolvere il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente

⁴⁸ Con la sentenza n. 129 del 1981, la Corte risolve il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica e dai Presidenti delle Camere, dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 150 del 1980, su cui v. N. OCCHIOCUPO, “*Teologia dei corpi separati*”, cit.

L'esito della sentenza era scontato, come sottolineo nel mio scritto *Gli organi costituzionali “legibus soluti”*, cit., 102 ss., con richiamo a precedenti sentenze dello stesso Giudice delle leggi e soprattutto al presupposto di partenza, manifestato anche nelle precedenti decisioni, e cioè alla teorica che vede il Parlamento come “organo sovrano”, quindi, insindacabile da chicchessia. La sentenza assume rilievo come si può notare anche in alcuni passaggi riportati nel testo.

Sulla sentenza v., comunque, oltre al mio citato articolo, i lavori di diverso orientamento di G.M. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio*, in *Giur. cost.*, 1981, 3460 ss.; P. DI MUCCIO, *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili*, in *Foro amm.*, 1980, 1558 ss.; R. MORETTI, *Nota a Corte costituzionale n. 129 del 1981*, in *Foro it.*, I, 2632 ss.; IDEM, *Nota a Corte costituzionale n. 129 del 1981*, in *Foro amm.*, 1981, I, 1573 ss.; M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L'autonomia contabile e la giurisdizione domestica*, Milano, 1987;

della Repubblica e dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato nei confronti della Corte dei Conti, dichiara la non assoggettabilità alla giurisdizione di quest'ultima dei tesorieri dei predetti organi supremi, in quanto rientrerebbe nella «esclusiva disponibilità di detti organi, senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata, l'attivazione dei corrispondenti rimedi amministrativi e anche giurisdizionali» nei confronti dei propri tesorieri.

L'esenzione dai giudizi di conto si inserirebbe in "un regime fondamentalmente comune" degli organi costituzionali ricorrenti, rinsaldato da una lunga "tradizione" e radicato sull'autonomia spettante agli organi stessi, anche per l'affermarsi di "principi non scritti", manifestatisi e consolidatisi "attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi, nella forma di vere e proprie consuetudini".

È, tuttavia, con la sentenza n. 154 del 1985 che la Corte dà espressa e compiuta legittimazione, nell'ordinamento repubblicano, come detto, alle "guarentigie" di cui le Camere si erano circondate, con il richiamo alla "posizione di indipendenza, autonomia, centralità", nel "sistema" di sovranità del Parlamento.

La decisione, provocata da tre elaborate ordinanze delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, emesse il 31 marzo 1977 ed il 10 luglio 1980, riguardanti proprio l'"autodichia" delle Camere, dichiara "inammissibili", con una pronuncia di carattere processuale⁽⁴⁹⁾, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, n. 1 del regolamento del Senato, approvato il 17 febbraio 1971, e dell'art. 12, n. 3, del regolamento della Camera dei Deputati, approvato il 18 febbraio 1971, non entrando nel merito.

Le ragioni si possono leggere in certi passaggi significativi della sentenza, che si fa notare, tra l'altro, per una motivazione "quanto meno singolare perché affronta la 'spinosa questione' dalla coda"⁽⁵⁰⁾.

Ma eccone i punti essenziali:

- a) la Costituzione repubblicana, instaurando una democrazia parlamentare, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento;
- b) è nella logica di tale sistema che alle Camere spetti - e vada per ciò riconosciuta - una indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, comma 1, Costituzione;
- c) le guarentigie non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme,

C. SPECCHIA, *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, Roma, 1982, 49 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 45 ss., 140 ss.; V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003; A. CARMINATI, *Forme dell'autonomia organizzativa delle Camere: la questione del bilancio interno*, Brescia, 2004, 52 ss.. V. anche L. FIORENTINO, *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali*, in C. D'ORTA - F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., 331 ss.

⁴⁹ M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la sua logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984.

⁵⁰ V. CARBONE, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, cit., 670.

mirando pur sempre ad assicurare la piena indipendenza delle Camere;

- d) 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” (sentenza n. 78 del 1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le garanzie disposte dalla Costituzione per assicurare l’indipendenza dell’organo sovrano da ogni potere;
- e) le suesposte considerazioni non consentono di ricomprendere i regolamenti parlamentari nell’art. 134, I alinea, Costituzione, la cui formulazione segna rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del Giudice delle leggi e ignora i regolamenti parlamentari cui va pertanto riconosciuta l’insindacabilità con la conseguente dichiarazione di inammissibilità della questione proposta e la preclusione dell’esame del merito.

Da sottolineare, inoltre, un passaggio “incomprensibile” ⁽⁵¹⁾ della decisione, dedicato espressamente all’autodichia, in cui la Corte dichiara che “non può non convenirsi” con la Corte di Cassazione in ordine al “dubbio sulla compatibilità dell’autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione”. Il dubbio nasce evidentemente nel presupposto che l’autodichia è priva di quei requisiti “indefettibili” che qualunque “organo che decide” una qualsivoglia controversia deve possedere per poter assicurare la effettiva tutela giurisdizionale di ogni persona. La Corte costituzionale, per questo aspetto, non ha fatto altro che confermare la sua costante giurisprudenza in ordine ai connotati morfologici essenziali che qualunque organo giurisdizionale, nell’ordinamento italiano, deve avere per poter essere qualificato giudice ⁽⁵²⁾. Orbene, in coerenza con le asserzioni contenute nella propria sentenza n. 154/1985, la Corte costituzionale avrebbe dovuto trarne la naturale “conseguenza, secondo i principi di logica e buon senso” ⁽⁵³⁾, e cioè che l’autodichia non è compatibile con la Costituzione vigente.

Essa, invece, ha preferito non entrare nel merito della questione sostanziale proposta, intraprendere la strada di ... non decidere, affrontando il problema pregiudiziale della inammissibilità del sindacato dei regolamenti parlamentari, con l’effetto, fortemente contraddittorio, di dare riconoscimento all’autodichia delle Camere, nei confronti dei propri dipendenti (e di terzi). È appena il caso di ricordare che la Corte è arrivata alle sue conclusioni non attraverso una analisi della natura, del ruolo dei regolamenti parlamentari, nel sistema delle fonti, ma attraverso il riferimento alla collocazione istituzionale del Parlamento al “centro del sistema”, nella cui “logica” ad esso spetta una “indipendenza garantita” per assicurare,

⁵¹ G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, cit., 72.

⁵² V. indicazioni in N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice indipendente ed imparziale*, cit., 765 ss.

⁵³ V. CARBONE, *L’autodichia come inammissibile privilegio*, cit., 670.

appunto, “l’indipendenza dell’organo sovrano da ogni potere”. Questo è il passaggio fondamentale della motivazione della sentenza, che non è possibile condividere. Sembra quasi che due secoli di storia, per la Corte, siano passati invano ⁽⁵⁴⁾.

12. Conclusosi il giudizio di costituzionalità, la controversia è ritornata, com’era prevedibile, in sede di regolamento di giurisdizione, al giudice *a quo*, la Corte di Cassazione. Questa, con argomentazioni sottoposte a critiche dure e condivise ⁽⁵⁵⁾, ha finito con il riconoscere natura giurisdizionale, sia pure speciale, all’autodichia delle Camere, stabilendo che “i rimedi previsti dalle norme regolamentari in questione non hanno natura amministrativa, ma giurisdizionale, essendo le norme stesse attributive di una giurisdizione speciale dell’organo costituzionale”.

La conclusione cui arriva la Cassazione è, quindi, che, con riferimento all’autodichia, non deve invocarsi il difetto assoluto di giurisdizione”, ma il “difetto di giurisdizione dei giudici comuni, ordinario ed amministrativo”.

La soluzione è stata adottata perché essa, scrive testualmente la Corte, «è suscettiva 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 contenuti negli artt. 24 e 113 Cost.».

Si tratta, come il lettore avrà notato subito, della motivazione e della formula ripetuta, con qualche variante di facciata, nella sentenza n. 11019 del 2004, citata nelle pagine precedenti, ed in tutte le sentenze emanate dopo la decisione della Corte costituzionale n. 154 del 1985. Una giurisprudenza ultraventennale della Cassazione, che, per garantire una presunta posizione “sovrana” delle Camere, non si perita di consentire la violazione di principi costituzionali fondamentali, dal momento che le controversie insorgenti tra Camere e propri dipendenti (ed ora anche terzi) “restano appannaggio esclusivo di un organo non indipendente, non terzo, non imparziale, e sono prive delle già elementari garanzie di difesa e di contraddittorio” ⁽⁵⁶⁾.

È da precisare che la Corte di Cassazione ha tenuto un atteggiamento

⁵⁴ Sulla sentenza n. 154 del 1985, v. S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, 1411 ss.; A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, *ibidem*, 1985, 1473 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una “zona franca” nella giustizia costituzionale*, *ibidem*, 1985, 1774 ss.; G.G. FLORIDA, *Finale dipartita*, cit., 269 ss.; F. ESPOSITO, *Ancora sulla sindacabilità dei Regolamenti parlamentari e sulla tutela giurisdizionale degli impiegati della Camera*, in *Cons. Stato*, 1985, II, 1467 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 424 ss.; F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica*, cit., 496 ss.; N. OCCHIOCUPO, *“Sovranità” delle Camere*, cit.; F. FELICETTI, *Sopravvissute le giurisdizioni domestiche delle Camere*, in *Corriere giuridico*, 1985, 921 ss.; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, 638 ss.; IDEM, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Roma, 1991, 125 ss.; I. ZINGALES, *Riflessioni sull’ammissibilità della tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e della Corte costituzionale nelle controversie in materia di rapporti di lavoro*, in *dbinforma*, n. 4, 2007, ed in questi lavori altri riferimenti bibliografici.

⁵⁵ Cass., sez. un. civ., 28 novembre 1985, n. 6943, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 269 ss.

⁵⁶ G.G. FLORIDA, *Finale di partita*, cit., 291.

contraddittorio sul tema, che sembra opportuno conoscere, rispetto alle sue prime ordinanze di rimessione ⁽⁵⁷⁾ al Giudice delle leggi delle questioni di legittimità costituzionale dell'autodichia. La Cassazione afferma, tra l'altro:

- a) l'"autodichia" degli organi costituzionali non costituisce «espressione o implicazione diretta e necessaria di un principio costituzionale identificabile con quello della divisione dei poteri o dell'indipendenza degli organi costituzionali», in cui si ritiene essa trovi la propria giustificazione;
- b) il principio della divisione dei poteri, che la Corte brevemente richiama, «non fu inteso né applicato nel senso di una impenetrabilità o indifferenza assoluta fra i vari organi e le rispettive funzioni primarie, giacché non fu ignorato che l'esigenza di assicurare la reciproca indipendenza è inscindibile da quella di consentire l'equilibrio ed il contemperamento sia fra gli uni che fra le altre»; esigenza «che prevale nell'attuale ordinamento costituzionale e che viene attuata mediante forme di reciproco controllo proprio per quel che concerne le funzioni primarie», attraverso anche la funzione di indirizzo politico «cui partecipano gli organi costituzionali e rispetto al quale i rapporti tra i medesimi non si pongono che in termini di reciproca influenza e cooperazione. Orbene, se nell'attuale assetto è dato il controllo, sia pure a livello costituzionale, nelle funzioni primarie di ciascun organo costituzionale, non vi è ragione di ritenere – scrive anche la Cassazione - che l'assetto medesimo importi l'esclusione del sindacato giurisdizionale nell'esercizio delle funzioni accessorie»;
- c) il principio della divisione dei poteri, ammesso che sia stato accolto nel vigente ordinamento - "e se ne dubita" - non sembra, in ogni caso, «ricomprendere o implicare necessariamente l'esclusione del sindacato giurisdizionale sugli atti delle Camere non riconducibili neppure formalmente alla loro funzione primaria»;
- d) il Senato, (la questione di costituzionalità riguardava l'autodichia del Senato), quando decide su controversie promosse dai propri dipendenti, decide «in causa propria, su controversie concernenti atti propri o rapporti propri, onde è da ritenersi siano offese la "serietà" e l'"effettività" della tutela giurisdizionale, considerata "principio cardine" dell'ordinamento, in base agli articoli 24, 113, 101, comma secondo, e 108, comma secondo, della Costituzione.

L'autodichia, pertanto, sempre secondo le citate ordinanze della Corte di Cassazione, «non costituisce un attributo compreso nella posizione propria dell'organo costituzionale o da tale posizione immediatamente e necessariamente implicato, ma solo un privilegio soggettivo».

13. È, con la sentenza n. 2979 del 5 agosto 1975, relativa ad una controversia insorta tra Presidenza della Repubblica e un proprio dipendente, che la Corte di

⁵⁷ V. testo delle ordinanze in *Giur. cost.*, 1977, II, 1337 ss., e 1981, 1259 ss.

Cassazione ribadisce che l'autodichia contrasta con principi fondamentali della Costituzione ⁽⁵⁸⁾.

Il Supremo Collegio, sempre in sede di regolamento di giurisdizione, respinge la eccezione sollevata dall'Amministrazione della Presidenza della Repubblica secondo cui le controversie insorgenti tra sé ed i propri dipendenti debbano essere sottratte, analogamente a quanto avviene per la Camera dei Deputati, per il Senato, per la Corte costituzionale e per la Corte dei Conti, a qualsiasi giurisdizione, ordinaria o amministrativa, godendo anche la Presidenza della Repubblica dell'"autodichia", per cui sussisterebbe l'insindacabilità "da parte di alcun estraneo organo giurisdizionale" degli atti degli organi supremi "e in particolare degli atti relativi al rapporto d'impiego dei dipendenti dei supremi organi costituzionali".

La Cassazione dichiara "infondata" la tesi della Presidenza della Repubblica, "essendo manifestamente in contrasto coi principi di diritto desumibili dall'intero sistema costituzionale". Questo, infatti, osserva la Suprema Corte, non ha alcuna norma diretta a stabilire l'insindacabilità, in sede giurisdizionale, degli atti amministrativi emanati dagli organi supremi "né tantomeno attribuisce a tali organi alcun potere di 'autogiustizia' o di 'autodichia'", mentre contiene diverse norme (artt. 24, 103, 108, 113) che dimostrano che "in nessun caso il sistema consente che a particolari categorie di cittadini possa restare precluso il potere di disporre degli ordinari strumenti di giustizia". La Corte considera "del tutto irrilevante" il riferimento alla "autodichia" di taluni organi costituzionali, per essere prevista da "specifiche norme" con manifesto carattere di eccezionalità, quindi non suscettibile di applicazione oltre i casi considerati.

La Corte Suprema, ritenendo, infine, che il personale della Presidenza della Repubblica dipenda "esclusivamente" dal Segretario generale, stabilisce la piena competenza del giudice amministrativo a conoscere le controversie in materia di rapporto d'impiego ⁽⁵⁹⁾.

L'orientamento della Corte di Cassazione è riaffermato con le sentenze 10 maggio 1988, n. 3422 e 17 dicembre 1998 n. 12614, che rivestono una particolare rilevanza anche per le asserzioni di carattere generale, in esse contenute, che si pongono in netto contrasto con le decisioni da essa adottate sull'autodichia delle Camere, dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1985. Si legge, tra l'altro, nella sentenza n. 12614 del 1998, che «nell'attuale assetto costituzionale, è lecito dubitare che l'autodichia costituisca un necessario implicato dalla posizione di autonomia ed

⁵⁸ V. testo della sentenza in *Foro it.*, 1976, I, 92, con nota di richiami e di osservazioni di C.M. BARONE, in *Giur. it.*, 1976, I, 12, con nota di S.P. PANUNZIO, in *Giur. civ.*, 1975, I, 1602.

Per alcune puntualizzazioni sul rapporto tra Presidente della Repubblica e Segretario generale, in rapporto al personale della Presidenza di cui alla sentenza, e sulla natura del Segretariato come "organo di organo" del Presidente della Repubblica, v. N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale"*, cit., 753 ss. ed ivi nota 64.

⁵⁹ La Corte di Cassazione ha fatto proprio la tesi sostenuta nel lavoro *Il Segretariato generale*, cit., 217 ss., 313 ss.

indipendenza degli organi costituzionali. E ciò sia perché siffatta potestà implicita non sembra desumibile dal principio della divisione dei poteri, che, nel vigente ordinamento costituzionale, non è assoluto, nel senso di assicurare l'indipendenza e l'impenetrabilità assoluta tra i vari organi e le funzioni primarie, ma è attuato mediante forme di reciproco controllo ... sia, soprattutto, perché la tutela giurisdizionale costituisce principio cardine dell'ordinamento, atteso che la Costituzione (art. 24, anche in relazione all'art. 3, ed art. 113 Cost.) assicura a "tutti" la tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi, sicché le limitazioni a tale regola generale debbono essere espressamente previste (e sorrette da adeguata giustificazione). È infatti arduo sostenere - insiste la Cassazione - che, vigendo una Costituzione scritta, un principio implicito, o una norma inespressa, possa di per sé porsi in vittorioso contrasto con un principio fondamentale esplicito». Il Supremo Collegio sottolinea che soltanto l'"espressa previsione", nella Costituzione, di "eccezioni esplicite" al principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni (ordinari e amministrativi), come nel caso dell'art. 66, "rende palese la legittimità della forma di autodichia" ivi contemplata. Altre eccezioni hanno un fondamento "solo indiretto", come l'autodichia relativa alle controversie di impiego con i dipendenti di cui si sono dotate le Camere, all'esercizio del potere regolamentare di cui all'art. 64, comma 1, della Costituzione. La Cassazione, a questo punto, dimenticando le sue decisioni sulla legittimazione dell'autodichia delle Camere, ritiene "opportuno ricordare che le suddette norme regolamentari hanno suscitato, in quanto limitative della tutela giurisdizionale, i dubbi di legittimità costituzionale di cui all'ordinanza, n. 356/1977; dubbi - tiene ancora a sottolineare il Supremo Collegio - che sono rimasti tuttavia irrisolti, poiché la questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 154/1985, in ragione della ritenuta insindacabilità, da parte del Giudice delle leggi, dei regolamenti parlamentari previsti dall'art. 64, comma 1, Cost., perché non rientranti tra gli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost. Soluzione, questa - osserva ancora la Corte - che suscita perplessità, poiché determina l'esistenza di zone franche, esenti da qualsiasi sindacato e controllo, ivi compreso quello della Corte costituzionale, ove possa prospettarsi - come nella specie sembra prospettabile - un contrasto tra norma racchiusa in un regolamento parlamentare e la Costituzione".

14. In questa sintetica rassegna di giurisprudenza, riproposta anche al fine di fornire un quadro abbastanza chiaro sul tema dell'autodichia, ho preferito riportare alcuni passi testuali delle sentenze della Corte di Cassazione perché il lettore possa rendersi direttamente conto di certi percorsi argomentativi, che avrebbero dovuto e potuto portare ad eliminare dall'ordinamento repubblicano l'autodichia delle Camere,

e non solo quella della Presidenza della Repubblica, e cogliere anche la esistenza di posizioni diverse e contraddittorie, sul tema, nell'ambito delle stesse Sezioni Civili, a testimonianza, tra l'altro, che, nell'attuale contesto storico, la "funzione nomofilattica" della Corte Suprema, diretta ad inverare il celebrato "principio di civiltà giuridica", rappresentato dalla "certezza del diritto", è molto difficile da praticare ⁽⁶⁰⁾, ed anche della possibilità che, nel futuro, "certe posizioni nitide degli anni settanta", tenute dalla Cassazione, "intorbiditesi nel decennio successivo" ⁽⁶¹⁾, possano riprendere il sopravvento.

Certo, al momento, bisogna prendere atto che la Cassazione, pur potendo, non ha voluto dissolvere l'autodichia delle Camere, ha contribuito a consolidarla ed a favorirne, di fatto, l'espansione ⁽⁶²⁾.

Il Consiglio di Stato, da parte sua, investito, per la prima volta, della cognizione di un ricorso avverso un provvedimento adottato dalla Camera dei deputati, in merito ad un concorso bandito per la costruzione di una nuova aula del palazzo di Montecitorio, dichiarò, con decisione 9 settembre 1898, la propria incompetenza, non ravvisando "nel deliberato della Camera dei deputati il carattere dell'atto amministrativo".

Il Consiglio di Stato poggiava la motivazione sulla natura non amministrativa dell'atto impugnato, nella convinzione che, alla separazione di organi, ovvero di potere in senso soggettivo, operata dalla applicazione del principio della separazione dei poteri, non corrispondesse una separazione assoluta e completa di funzioni. L'atto proveniva da un organo non appartenente alla "pubblica amministrazione", quindi, non assoggettabile alla impugnativa dinanzi al giudice amministrativo, concepito, tra

⁶⁰ Sul ruolo, della Corte di Cassazione, a seguito anche della riforma di cui al decreto legislativo n. 40 del 2006, il dibattito è in pieno svolgimento. V., tra tanti contributi, quelli di G. VERDE, *In difesa dello jus litigatoris* (sulla Cassazione come è come si vorrebbe che fosse), in *Riv. dir. proc.*, 2008, 1 ss e di G. F. RICCI, *La Suprema Corte tra funzione nomofilattica e tutela dello jus litigatoris. Il problema alla luce del controllo della motivazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, 571 ed ivi anche riferimenti bibliografici.

⁶¹ V. CARBONE, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, cit., 669.

⁶² Il 16 dicembre 1998, la Camera dei deputati modifica l'art. 12 del Regolamento "generale", che al comma 3, lett. f, estende l'autodichia a tutti gli atti riguardanti l'amministrazione della Camera stessa. L'Ufficio di Presidenza, il 22 giugno 1999, detta un regolamento c.d. minore, intitolato "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti", che ha attribuito la cognizione dei ricorsi, in primo grado, avverso tutti gli atti amministrativi non concernenti i dipendenti ad un "Consiglio di giurisdizione", distinto dalla "Commissione giurisdizionale" per il personale dipendente; in secondo grado, all'Ufficio di Presidenza o ad una "Sezione giurisdizionale" del medesimo ufficio nell'ipotesi di controversie particolarmente rilevanti. Analoga decisione è stata adottata dal Senato, nel 2005.

L'autodichia così viene estesa anche ai soggetti estranei delle Camere. Gli artifici linguistici non possono nascondere la gravità della violazione di principi fondamentali della Costituzione, oltre che di Convenzioni internazionali e dell'ordinamento comunitario su cui si richiama l'attenzione nel testo di questo lavoro.

Sulla espansione dell'autodichia v. E. LEHNER, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera*, cit., 471 ss. ed ivi ampia bibliografia; M. GNES, *Commento*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 928; F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione*, cit., 1153; C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giur. cost.*, 2000, 3493; A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati*, in *CAMERA DEI DEPUTATI, Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2001, 373; V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella storia e nella pratica*, Milano, 2003, 345.

l'altro, "come l'organo di giustizia della pubblica amministrazione" (63).

È la tesi imperante, a quell'epoca, in dottrina ed in giurisprudenza, secondo cui la competenza del Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, concerne, in base all'art. 3 della legge istitutiva della IV Sezione e, in seguito, all'art. 26 del T.U. del 26 giugno 1924, n. 1054, soltanto «gli atti o provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante», e non si estende agli atti che, pur essendo materialmente amministrativi e, quindi, emanati nell'esercizio della funzione amministrativa, provengono da "autorità estranee" all'apparato della Pubblica amministrazione. Non sarebbero, perciò, suscettibili di impugnativa, tra l'altro, i provvedimenti delle Camere relativi alla nomina, alla disciplina, ed alla carriera dei loro dipendenti, gli atti di organizzazione e di gestione degli uffici e dei servizi. Tesi racchiusa anche nella nota formula "atti amministrativi di autorità non amministrative", di derivazione francese, come ricordato, che trova la sua giustificazione ultima nella interpretazione della teorica della separazione dei poteri, servita al Consiglio di Stato francese, per quasi un secolo, ad affermare la propria incompetenza a conoscere gli atti materialmente amministrativi o "atti parlamentari" delle Camere.

E soltanto nel 1958, con una ordinanza del 17 novembre, la regola della "injusticiabilité de l'acte parlementaire" è infranta e la "jurisdiction administrative est appelée a connaître de tous les litiges d'ordre individuel concernant les agents des services des assemblées parlementaires" (64). E così, in Francia, l'autodichia delle Camere è finita.

Il nostro Paese, sia nel campo legislativo che dottrinale e giurisprudenziale, continua a registrare l'influenza francese. Il Consiglio di Stato e i Tribunali Amministrativi Regionali affermano, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e fino a dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985, la tesi della non assoggettabilità al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo degli atti non soggettivamente amministrativi delle Camere, prescindendo dalla natura giurisdizionale del Consiglio di Stato, acquisizione ormai secolare.

Con la citata sentenza n. 154 del 1985 della Corte costituzionale e le correlative sentenze della Corte di Cassazione n. 6943 del 1985 e n. 2546 del 1986 ed altre, l'accento si è spostato, come già rilevato, dalla natura giuridica dell'atto alla posizione, sempre "sovrana", delle Camere. Invariata, comunque, la preclusione al di là di artifici linguistici e di formule più o meno suggestive, di ogni sindacato giurisdizionale, anche da parte dei giudici amministrativi, sugli atti amministrativi delle Camere.

⁶³ V. N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale*, cit., 221 ss. e, più recentemente, G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del procedimento impugnabile*, cit., 101 ss. ed ivi ulteriore bibliografia.

⁶⁴ V. indicazioni in L. FAVOREAU, *Du déni de justice en droit public français*, Paris, 107 ss., e in N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale*, cit., 219 ss.

15. Corte costituzionale, Corte di Cassazione, Consiglio di Stato sono gli artefici, dunque, della sopravvivenza, nell'ordinamento repubblicano, dell'autodichia delle Camere, corollario, ieri come oggi, della teoria della separazione dei poteri e del principio della "sovranità parlamentare".

Ho scritto più volte ⁽⁶⁵⁾ e continuo a ritenere, non certo per amor di tesi, che la impostazione di fondo, alla radice delle sentenze predette, è da tempo superata, e che, a prescindere da ogni ulteriore considerazione di carattere storico, resta ancorata a "concetti e schemi nati per interpretare e ricostruire dommaticamente situazioni diverse, in ordinamenti diversi dall'attuale" ⁽⁶⁶⁾, e, che si pone, quindi, in netto contrasto con principi fondamentali della Costituzione, che sembra opportuno richiamare in forma sintetica, con l'ordinamento comunitario, con Convenzioni internazionali.

La Costituzione, avendo posto la persona umana come soggetto, fondamento e fine dell'ordinamento ⁽⁶⁷⁾, ha sancito il riconoscimento, la promozione, la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2), tra cui, coerentemente:

- a) il diritto di agire e di difendersi in giudizio (art. 24), a tutela dei propri diritti ed interessi, che ha la sua concretizzazione piena allorquando possa essere fatta valere in modo effettivo e adeguato alle circostanze in un "giudizio", ovvero davanti ad un organo preposto ad esercitare la funzione giurisdizionale così come regolata dagli articoli 101 e seguenti della Costituzione, e con il "debito procedimento legale";
- b) il diritto alla tutela giurisdizionale, sempre ed a tutti, dei propri diritti ed interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione, dinanzi agli organi di giurisdizione, ordinari o amministrativi, e che tale tutela non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti (art. 113). Diritto di azione e di difesa, diritto alla tutela giurisdizionale che la Corte costituzionale, già con la sentenza n. 98 del 1965, annovera fra "i diritti inviolabili dell'uomo" e che "non esita ad ascrivere tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice ed un giudizio in senso proprio";
- c) il diritto di eguaglianza di ogni persona di richiedere ed ottenere la tutela giurisdizionale nei confronti dello Stato e di tutti gli altri enti, territoriali e non, oltre che dei privati;
- d) il diritto della persona ad avere un giudice che sia tale per l'essenza della sua funzione, individuata nella "terzietà", ovvero nel giudice che "non può essere parte

⁶⁵ V. lavori citati *retro* nota 1.

⁶⁶ V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 908.

⁶⁷ V. N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, cit.

rispetto al rapporto o allo *status* su cui il suo atto (provvedimento) giurisdizionale è destinato ad operare, ossia rispetto al merito della causa”, che l’organo giurisdicante deve essere, quindi, estraneo, svincolato da ogni legame con una delle parti in causa, in posizione di “indipendenza” e di “imparzialità”, di “equidistanza dalle parti”⁽⁶⁸⁾.

In una delle sue sentenze, rilevanti in merito, il Giudice delle leggi ha evidenziato taluni dei profili più significativi propri della funzione giurisdizionale: «L’indipendenza è voluta dal costituente anche per i giudici speciali in vista della completa attuazione del precetto, comune ad essi ed ai magistrati ordinari, che li vuole soggetti soltanto alla legge. Il principio dell’indipendenza è volto ad assicurare l’imparzialità del giudice o meglio, come è stato accennato, l’esclusione di ogni pericolo di parzialità, onde sia assicurata al giudice una posizione assolutamente *super partes*. Va escluso nel giudice qualsiasi anche indiretto interesse alla causa da decidere»⁽⁶⁹⁾.

In un’altra, la Corte ha chiaramente sostenuto che l’imparzialità «richiede che la funzione del giudicare sia assegnata ad un soggetto “terzo”, non solo scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto, ma anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia del decidere, formatesi in diverse fasi del giudizio, in occasioni di funzioni decisorie che, egli sia stato chiamato a svolgere in precedenza»⁽⁷⁰⁾.

Si tratta di connotati essenziali, che ineriscono la funzione giurisdizionale, ricavati dai principi costituzionali, espressi ed inespressi, fortemente consolidati a livello dottrinale, cui la Corte, sin dai primi tempi della sua attività, ha cercato di dare effettività, in mezzo a difficoltà molteplici, al fine di definire il “modello” di giurisdizione presente nella Legge fondamentale, anche attraverso un’opera di eliminazione della folta boscaglia di giurisdizioni speciali, nate nel passato, di cui la Costituzione, all’art. 102 fa espresso divieto.

La posizione di “retroguardia”, assunta dalla Corte costituzionale sul tema dell’autodichia, non può né deve far dimenticare il ruolo altamente positivo da essa svolto nell’attuazione della Costituzione⁽⁷¹⁾.

Una notazione particolare mi sembra meriti, ai fini del discorso, l’art. 111 della Costituzione, così come rivisto dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 3, che, nel richiamare la “legge” come unica fonte regolatrice del processo, ha dato formale riconoscimento ai principi di imparzialità e di terzietà del giudice, della parità delle armi, del contraddittorio, della ragionevole durata del “giusto processo”.

⁶⁸ Le parole ivi riportate sono tratte da sentenze della Corte costituzionale, che, nel tempo, ha cercato di individuare, sulla base anche di noti orientamenti dottrinali, i connotati morfologici essenziali della giurisdizione. V. indicazioni anche di dottrina in N. OCCHIOCUPO *Il diritto ad un giudice indipendente ed imparziale*, cit., in part. 766 ss.

⁶⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 60 del 3 aprile 1969, richiamata anche in decisioni degli ultimi anni.

⁷⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 20 maggio 1996.

⁷¹ V. N. OCCHIOCUPO, *La Corte costituzionale come giudice di “opportunità” delle leggi*, cit., e, più recentemente, *La Corte costituzionale: “esigenza intrinseca” della Costituzione repubblicana*, cit.

Senza volere e potere entrare, in questa sede, sul tema, oggetto di vivace ed interessante dibattito, specie nella dottrina processualistica ⁽⁷²⁾, sia consentito di affermare che la formulazione dell'articolo, a parte certe incertezze semantiche, non può essere intesa come meramente riassuntiva di principi e garanzie già espressi o desumibili del testo costituzionale del 1948, ma come volontà di strutturare il processo in modo tale da realizzare, attraverso l'utilizzo di garanzie processuali, quella che è o dovrebbe essere la vera "caratteristica del processo: l'attuazione giusta di giustizia" ⁽⁷³⁾.

16. Giunti a questo punto, alla luce delle considerazioni svolte, mi sembra si possa ribadire con tranquillità che le Camere, nell'ergersi a "giudici" delle controversie in materia di rapporto di impiego dei loro dipendenti e di terzi, non presentino i caratteri ritenuti essenziali per "il retto esercizio" della funzione giurisdizionale. Esse, anzi, vengono ad assumere la parvenza di "giudici" in causa propria, di casa propria, di norme e di atti da loro stessi posti in essere, confondendosi così nello stesso organo, la figura, ad un tempo, di legislatore, amministratore e giudice.

Sempre valido ed attuale l'ammonimento, lanciato da Pasquale Stanislao Mancini, un secolo e mezzo fa: «Confondere per istituto negli stessi uffici la qualità di giudice e di parte rimarrà sempre l'estremo ed il più ardito degli assurdi, a cui mente umana possa spingersi nell'opera del civile ordinamento» ⁽⁷⁴⁾.

Un ammonimento che continua ad essere ignorato dalla Corte costituzionale, dalla Corte di Cassazione, dal Consiglio di Stato, dal Legislatore, il quale continua a ritenere di risolvere il vizio di fondo denunciato con "operazioni cosmetiche" del tutto inefficaci ⁽⁷⁵⁾. La chirurgia estetica, nonostante le sempre più raffinate tecnologie, dovute alla rivoluzione scientifica in atto anche nel campo della medicina, non può risolvere, purtroppo, taluni problemi "genetici" legati alla natura dei soggetti.

La realtà era ed è che l'autodichia non può dare effettività alla tutela giurisdizionale, piena ed effettiva, che la Costituzione, come sinteticamente evidenziato, riconosce e garantisce sempre ed a tutti, in conformità al principio di eguaglianza e «ad un

⁷² Vedi indicazioni *retro*, nota 11.

⁷³ G. CAPOGRASSI, *Intorno al processo (Ricordando Giuseppe Chiovenda)*, ora in *Opere*, IV, Milano, 1959, 131, ed ivi le sempre affascinanti considerazioni sulla formazione dell'esperienza giuridica, di cui il processo è momento vitale.

⁷⁴ V. in A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberali*, Torino, 1904, 334, il discorso tenuto da Pasquale Stanislao Mancini, alla Camera, in occasione della discussione sul disegno di legge per l'abolizione del contenzioso amministrativo.

⁷⁵ La locuzione è di F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, 491 ss., il quale si riferisce ai regolamenti deliberati dal Consiglio di Presidenza dal Senato, il 10 gennaio 1986, e dall'Ufficio di Presidenza della Camera, il 28 aprile 1988, dopo l'emanazione della più volte citata sentenza n. 154 del 1985, per rendere più accettabile, in apparenza, "i processi", dinanzi ai "giudici domestici". L'Autore, pur rilevando alcuni aspetti positivi della nuova scarna disciplina, sottolinea, tra l'altro, come il "punto di debolezza dei processi in Italia resta il modo della loro nascita ... e il problema di massimo rilievo continua ad essere la loro assai poco dubbia (e potrebbe addirittura dirsi: conclamata) illegittimità costituzionale".

principio coesistente ad ogni tipo di stato di diritto»⁽⁷⁶⁾, in quanto è priva, per intrinseca natura, dei connotati morfologici distintivi della funzione giurisdizionale, richiamati in precedenza, e non è, quindi, in condizione di soddisfare le esigenze fondamentali di ogni processo: l'attuazione, come detto, di una "giustizia giusta".

17. Di fronte al "diniego di giustizia", operato dai giudici nazionali, i predetti due dipendenti della Camera dei deputati ed i quattro candidati ad un concorso per assistenti parlamentari, esclusi dalle prove orali, si sono rivolti, come già detto, al Giudice di Strasburgo.

La Corte europea non ha accolto la tesi dei ricorrenti, e si è limitata a dichiarare, come già detto, la violazione dell'art. 6, p. 1, soltanto sotto il profilo della imparzialità oggettiva e della indipendenza della "Sezione", organo d'appello nelle controversie insorgenti tra la Camera ed il proprio personale: «La Corte non può ignorare il fatto - si legge nei paragrafi 104 e 105 della decisione - che la Sezione, organo d'appello che delibera in modo definitivo, è interamente costituita da membri dell'ufficio di Presidenza, ossia dell'organo della Camera dei deputati competente per regolare le principali questioni amministrative della Camera, ivi compreso quelle riguardanti la compatibilità e l'organizzazione dei concorsi per il reclutamento del personale ... Secondo la Corte, il fatto che l'organo amministrativo, che ha competenze simili a quelle dell'ufficio di Presidenza, sia lo stesso organo giurisdizionale competente che delibera su ogni contenzioso amministrativo può essere sufficiente a far sorgere dubbi circa l'imparzialità della giurisdizione così costituita».

La Corte è pervenuta a questa conclusione, la più facile e semplice per essa, dopo una serie di rapidi passaggi che val la pena di conoscere testualmente, in alcune parti essenziali, perché il lettore possa direttamente constatare l'approssimazione e la perentorietà con cui il Giudice di Strasburgo ha affrontato il punto centrale della intera vicenda, su cui i ricorrenti avevano giustamente insistito: la natura giurisdizionale o meno degli organi interni della Camera, preposti a decidere le controversie con i suoi dipendenti, ovvero la compatibilità dell'autodichia con le garanzie stabilite dall'art. 6, par. 1, della Convenzione.

⁷⁶ Le parole tra virgolette sono della Corte costituzionale, contenute nella nota sentenza n. 44 del 14 maggio 1968, 709, con cui la Corte, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, secondo comma, della legge n. 195 del 1958, relativa al Consiglio Superiore della Magistratura, afferma l'inesistenza, nell'ordinamento repubblicano, di «un regime giuridico tipico unitario sottratto, quale diritto speciale, a quello comune dagli organi costituzionali» e che gli esempi di autodichia, presenti nell'ordinamento, riguardano «organi fra loro assai diversi per natura, posizione, funzioni, risultano da differenti fasi attraversate dall'organizzazione dello Stato, riflettendo in parte esigenze non tutte attuali e pertanto non si rende possibile all'interprete, nel silenzio di disposizioni specifiche, ricavare da essi elementi sufficienti per giungere ad ammettere un regime giuridico tipico unitario ecc.». La Corte, poco tempo dopo, abbandona questo orientamento, come si può vedere dalle sentenze riportate nel testo, ed imbecca la strada opposta, favorevole alla tesi della esistenza del "regime comune delle immunità".

Di particolare interesse alcune considerazioni di Leopoldo ELIA, *Postilla alla sentenza della Corte costituzionale*, n. 44 del 14 maggio 1968, in *Giur. cost.*, 1968, 70 ss.

La Corte, innanzitutto, già in sede di valutazione delle questioni di ricevibilità dei ricorsi, sollevate dal Governo italiano, afferma che dalla normativa del “Regolamento per la tutela giurisdizionale del personale”, adottato dalla Camera, emergerebbe che la “Commissione” e la “Sezione” “esercitano manifestamente una funzione giurisdizionale” (paragrafo 74 della sentenza), così come “sostenuto dal Governo” italiano, nella udienza pubblica, svoltasi a Strasburgo, presso il Palazzo dei Diritti Umani, il 2 dicembre 2008.

Ma dove la decisione della Corte raggiunge un livello di inimmaginabile sorpresa è nei punti contenuti nella valutazione del merito. Al paragrafo 91, si legge: «La Corte osserva, in primo luogo, che non è messo in discussione il potere della Camera dei deputati italiana e di altri organi costituzionali statali di disporre di un sistema giudiziario interno e di regolamentare in maniera autonoma la tutela giurisdizionale dei propri dipendenti e i rapporti giuridici con terzi. La Corte ricorda che né l’articolo 6, par. 1, né alcuna altra disposizione della Convenzione obbligano gli Stati e le loro istituzioni a conformarsi ad un dato ordinamento giudiziario».

Nel paragrafo 92, si legge ancora: «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 dinanzi alla Corte».

Nel paragrafo 97, «La Corte ricorda di non avere il compito di sostituirsi alle giurisdizioni interne nell’interpretazione della legislazione interna, in quello di esaminare in abstracto la legislazione e le 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».

In ordine alle censure dei ricorrenti sulla mancata “costituzione per legge” degli organi “di giustizia domestica” della Camera, stabiliti e disciplinati, come noto, da un regolamento “minore” della stessa Camera, considerato fonte di diritto secondario, la Corte europea, pur ricordando (paragrafo 94) che, in virtù dell’art. 6, par. 1, un “tribunale” deve essere sempre “costituito per legge” come sempre la “legge” deve provvedere alla sua composizione, quale principio dello Stato di diritto, osserva che la questione normativa dei regolamenti della Camera è stata esaminata dalle “giurisdizioni interne” dello Stato italiano.

Essa, pertanto, non entra nel merito e rinvia alla giurisprudenza della Corte costituzionale e alla Corte di Cassazione italiane, per affermare che ogni regolamento della Camera, «trova la sua fonte normativa nella Costituzione e non è passibile di controllo da parte di altri poteri statali» (paragrafo 96).

In conclusione, la Corte europea è dell'avviso che la "Commissione" e la "Sezione" della Camera «soddisfino l'esigenza di base giuridica nel diritto interno di cui all'art. 6, par. 1» (paragrafo 99).

La Corte, infine, dopo una rapida disamina delle modalità di designazione dei componenti della "Sezione", si limita a rilevare, da un lato, che il fatto che i componenti degli organi di "giustizia domestica" della Camera siano scelti tra i deputati, come previsto dall'apposito Regolamento, «non può far sorgere dubbi in merito all'indipendenza di questi organi» e, dall'altro, che la "Sezione", per effetto della composizione, non presenta i requisiti di "imparzialità oggettiva", che ogni "tribunale" deve possedere; dichiara, pertanto, la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, respinge la richiesta, avanzata dai ricorrenti, del risarcimento per i danni materiali subiti e la richiesta di rimborso dei costi e delle spese sostenute dinanzi alle giurisdizioni interne, e riconosce ad ogni ricorrente una somma modesta per il procedimento dinanzi a se medesima.

18. La sentenza della Corte di Strasburgo, nel condividere la impostazione di fondo della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, afferma, tra l'altro, che le Camere debbono disporre di «un sistema giudiziario interno e di regolamentare in maniera autonoma la tutela giurisdizionale dei propri dipendenti e dei rapporti con i terzi».

Un "sistema" che postula la creazione di organi preposti a "giudicare" norme e attività, posti in essere dallo stesso "sistema", determinando inevitabilmente la creazione di una "giurisdizione domestica", che, proprio in quanto "domestica", si pone in irrimediabile contrasto con i richiamati requisiti della funzione giurisdizionale, consacrati, come già sottolineato, nella Costituzione italiana, nell'ordinamento comunitario, nella stessa Convenzione dei diritti dell'uomo.

Un "sistema", che evoca, tra l'altro, l'epoca della società per ceti ⁽⁷⁷⁾, profondamente disegualitaria, di tipo gerarchico-aristocratico, come quella dell'*ancien régime*, che aveva portato al sorgere di miriadi di "giurisdizioni" speciali (o fori), a seconda delle "qualità" delle persone: «Il principio dell'eguaglianza di tutti davanti la legge è conquista moderna: nel passato la popolazione era divisa in classi e ceti, ognuno dei quali aveva il suo diritto e i suoi tribunali: e come un proprio foro avevano gli ecclesiastici, così da magistrature speciali erano giudicati gli artigiani, i mercanti, i marinai, i nobili, gli studenti. Secondo la qualità delle persone e secondo la materia si erano costituite tante giurisdizioni riconosciute da pubblici poteri». E di "fori speciali" godevano i "funzionari di Corte" ed "i servitori e i domestici" del Sovrano ⁽⁷⁸⁾.

⁷⁷ O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di G. Schiera, Milano, 1970, 78 ss, 169 ss, 201 ss.

⁷⁸ G. SALVIOLI, *Storia della procedura civile e criminale*, III, p. II della *Storia del diritto italiano*, Milano, 1977, 95 ss, 136 ss.

Una affermazione, quella della Corte Europea, che, pur svincolata ovviamente da qualsiasi riferimento alla società ed alla struttura dell'*ancien régime*, consolida i “fori” esistenti, ne può far nascere altri, presso altri organi ed enti. Verrebbe ad aversi, al vertice dell’ordinamento dello Stato italiano, tanti organi “onnipotenti” e “sovrani”, intangibili da chicchessia per atti amministrativi e gestionali, non politici, si badi bene, (la legge, atto politico per eccellenza, è sottoposto al controllo della Corte costituzionale), ciascuno *rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator* ⁽⁷⁹⁾.

Una situazione che ha rilevanza ovviamente nell’ordinamento e per l’ordinamento italiano, che alla Corte europea interessa niente, venutasi a determinare per decisioni concordi delle massime Corti italiane. La Corte europea si è limitata a fornire il suo *imprimatur*. Il che oggettivamente non è poco.

Non ci vuole molto a comprendere che sono state le decisioni delle Corti italiane ad essere le fonti principali di ispirazione della Corte europea. La Corte, nell’interpretazione della Convenzione, tiene conto del diritto dello Stato convenuto e della interpretazione che ad esso hanno dato e danno gli organi nazionali. Si può dire che essa compie, nella sua attività, una “reinterpretazione” autonoma alla luce anche della giurisprudenza della Convenzione da essa stessa elaborata ⁽⁸⁰⁾.

Orbene, nella questione sottoposta al suo giudizio, la Corte europea, come si evince dai passaggi principali della decisione, riportati nelle pagine precedenti, ha fatto più volte espresso richiamo proprio alla giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale, ed ha applicato la sua giurisprudenza creata nel corso del tempo.

Così, ad esempio, per quanto concerne il termine “tribunale”, di cui all’art. 6, par. 1 della Convenzione.

La Corte interpreta il termine non in senso tecnico, nell’accezione classica, ma anche con riferimento ad organi che, pur non essendo giudici in senso stretto, svolgono una funzione di “tipo giurisdizionale”, che abbiano il potere di adottare una “decisione”, intesa come un procedimento statuente nel “merito”, dotato di efficacia giuridica vincolante. La Corte sembra dare rilevanza alla “decisione”, prescindendo dal soggetto che la adotta ⁽⁸¹⁾. Ed anche quando riconosce la natura di “tribunale” a questi tipi di organi, tiene, tuttavia, a sottolineare come essi debbono possedere i requisiti di “indipendenza” e di “imparzialità”, rispetto all’Esecutivo ed alle parti in causa, in quanto essi sono consustanziali al “principe de l’État de droit inhérent à

⁷⁹ V. *retro*, nota 33.

⁸⁰ Sulle fonti di ispirazione e sulle tecniche interpretative della Corte, v., oltre gli Autori citati *retro*, nota 2 e 7, in particolare C.L. ROZAKIS, *Il giudice europeo come comparatista*.

⁸¹ Per una dettagliata analisi della giurisprudenza della Corte Europea sulla nozione di “tribunale, indipendente, imparziale, precostituito per legge”, v., oltre agli Autori citati *retro* nota 2 e 7, M. CHIAVARIO, *Art. 6*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea*, cit., 177 ss.; C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea*, cit., 79 ss., 118 ss., 363 ss.; S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea*, cit., 249 ss..

tout le système de la Convention”, ed esprimendo, la Corte, “la confiance que les tribunaux d’une société démocratique se doivent d’inspirer au justiciables”⁽⁸²⁾.

La Corte ha enucleato una nozione elastica di “giurisdizione”, dovuta di certo alle difficoltà di trovarne una, unica ed uniforme, per la molteplicità e la diversità, in materia, degli ordinamenti degli Stati firmatari della Convenzione, e per una valutazione di tipo casistico dei requisiti previsti e/o ricavati dal predetto art. 6. Anche per questo la Corte avrebbe dovuto tener conto della peculiarità della questione sottoposta al suo giudizio ed analizzare con particolare attenzione la compatibilità o meno dei “giudici domestici” delle Camere con le norme della Convenzione e con la sua stessa giurisprudenza, come avrebbe dovuto e potuto approfondire la questione relativa alla garanzia della pre-costituzione del giudice per “legge”, nonché la possibilità di utilizzare al meglio eventualmente strumenti, da essa stessa elaborati, nel tempo, per cercare di “bilanciare” esigenze diverse nell’assumere la sua decisione⁽⁸³⁾.

La Corte, invece, ha trovato comodo rifugiarsi dietro l’usbergo, invero robusto, della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione ed incamminarsi, sin dalle prime fasi dell’itinerario seguito per arrivare alla sentenza, sulla traiettoria, ritenuta sicura, delle Corti nazionali, per affermare subito che la “Commissione” e la “Sezione”, i “giudici domestici” della Camera, “esercitano manifestamente funzioni giurisdizionali” e la possibilità che ogni organo costituzionale abbia un “proprio sistema giudiziario interno”.

Dopo un lungo periodo di conflittualità⁽⁸⁴⁾, si è venuta a registrare, una imprevista armonia tra Corte europea e Corti italiane, su questo caso speciale, solo apparentemente di poca importanza, investendo esso, come notato a suo tempo da autorevole dottrina, alcuni “problemi delicati” del nostro Stato di diritto⁽⁸⁵⁾.

19. Al di là delle ragioni che possano aver portato la Corte europea ad adottare la

⁸² V. S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea*, cit., 261 ss.

⁸³ V., in particolare, C.L. ROZAKIS, *Il giudice europeo come comparatista*, cit.

⁸⁴ È, risaputa, l’accusa rivolta all’Italia dal Comitato dei Ministri, operante nell’ambito del Consiglio d’Europa, come la Corte, di un *deficit*, strutturale e sistematico, nella garanzia di alcuni diritti inviolabili dell’uomo. V., comunque, tra gli scritti più recenti, oltre agli Autori citati *retro*, nota 2, A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l’ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quad. cost.*, 2006, 493 ss.; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva analogica sostanza d’inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte Cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007, 1 ss.; A. FERRARO, *Recenti sviluppi in tema dei diritti fondamentali, tra illegittima espropriazione della funzione propria della CEDU ed irragionevole durata di uno scontro giudiziario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2008, 651 ss.; F. DONATI, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento italiano*, in *Dir. Unione Europea*, 2007, 692 ss.; F. ANGELINI, *L’incidenza della CEDU nell’ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, 487 ss.; S. VALAGUZZA, *Riflessioni sul primato attenuato del diritto CEDU e sui suoi possibili sviluppi: prospettive interpretative per il giudizio amministrativo*, in *R. It. Dir. Pubbl. Comm.*, 2000, 1379.

⁸⁵ V. A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autodichia degli organi costituzionali*, cit., il quale, nel commentare la citata ordinanza n. 356 del 1977, con cui la Corte di Cassazione sollevava questione di legittimità costituzionale dell’art. 12 del regolamento del Senato del febbraio 1971, rilevava come il caso proponesse «alcuni delicati problemi a proposito del vigente assetto del nostro Stato».

citata sentenza, resta il dato certo, che, con la sua decisione, il Giudice di Strasburgo ha perduto una buona occasione per affermare una sua significativa incidenza nell'ordinamento italiano ⁽⁸⁶⁾, per di più quale garante di uno dei diritti fondamentali, come è quello della tutela giurisdizionale, che pur ha contribuito ad affermare nella sua pluridecennale giurisprudenza. Si può dire, anzi, che ha finito per dare un suo rilevante apporto alla violazione di questo diritto, che, trova ormai riconoscimento e garanzia, oltre che nelle Costituzioni dei Paesi membri dell'Unione e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, negli articoli 8 e 10 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del 10 dicembre 1948, nell'articolo 14, n. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, nell'ordinamento comunitario, ad opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia, ed ora nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000.

È vero che l'art. 47 non sembra presentare profili particolarmente innovativi, rispetto a quanto consacrato nella Costituzione italiana, nelle altre Costituzioni europee e negli orientamenti consolidati di estrazione giurisprudenziale ⁽⁸⁷⁾. È altrettanto vero, però, che esso trovasi nel capo VI, dedicato alla "giustizia", rubricato come "diritto a un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale", volendo statuire, tra l'altro, il principio di effettività del ricorso: "Ogni individuo ha diritto – recita il secondo comma – a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente ed imparziale, precostituito per legge". È appena il caso di ricordare, inoltre, che la Corte di Giustizia ha sancito questo diritto quale principio giuridico generale dell'ordinamento dell'Unione Europea: «La tutela giurisdizionale effettiva – evidenzia la Corte di Giustizia – è espressione di un principio generale ... su cui sono basate le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e sancito dagli articoli 1 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» ⁽⁸⁸⁾.

La Corte ha sviluppato, in seguito, una giurisprudenza con cui, sia pure con comprensibile prudenza, ha cercato di concretizzare il predetto diritto. È verosimile

⁸⁶ Sulla scarsa incidenza della CEDU, nell'ordinamento italiano, v. A. PACE, *La limitata incidenza della CEDU nelle libertà politiche e civili in Italia*, in *Dir. Pubbl.*, 2001, 1 ss.

⁸⁷ Sulla Carta dei diritti v. almeno G.F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001, A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001, 196 ss.; L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002; A. PIZZORUSSO – R. ROMBOLI – A. RUGGERI – A. SAIITA – G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003; G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, 2003; R. BALDUZZI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea un esempio di constitutional rafting*, in "Studi in on. di F. Cuocolo", Milano, 2004; P. SANDRO, *Alcune aporie e un mutamento di paradigma sul nuovo articolo 6 del Trattato dell'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, 855 ss. ed ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

⁸⁸ Corte di giustizia, sentenza 15 maggio 1986, I. 222/84, *Marguerite Johnston*, in *Raccolta*, 1986, 1651 ss. Sul ruolo della Corte di giustizia la letteratura è amplissima. v., per tutto, Autori citati retro, nota 8. V. anche G. GRECO, *Il potere amministrativo nella più recente giurisprudenza del Giudice comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, 819 ss.

ritenere che, con la Carta di Nizza, la Corte proseguirà certamente sulla strada intrapresa, assumendo ancor più una posizione ed un ruolo di primazia, rispetto alle altre Corti ⁽⁸⁹⁾, e man mano che l'ordinamento comunitario procederà nel lento, ma irreversibile processo di integrazione europea.

Per ora, resta, come detto, il risultato pratico, del tutto insoddisfacente, della sentenza della Corte europea, rappresentato, appunto, dalla conservazione, nell'ordinamento italiano, di teoriche e di correlati corollari, superati dalla storia, che violano diritti fondamentali delle persone.

20. Qualche rapida considerazione sugli effetti che la sentenza del Giudice di Strasburgo è destinata a produrre nell'ordinamento italiano ⁽⁹⁰⁾.

La Camera, prima ancora che la sentenza divenisse definitiva, ha approvato modifiche al regolamento «per la tutela giurisdizionale dei dipendenti» ed al regolamento «per la tutela giurisdizionale» relativa agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 243, del 19 ottobre 2009, ed entrate in vigore il giorno successivo.

Si tratta di modifiche legate principalmente al profilo della “imparzialità” della predetta “Sezione” della Camera, censurata dalla Corte europea. Si è ripetuta così l'operazione, definita “cosmetica”, compiuta dalla Camera e dal Senato, nel 1988, dopo le note, più volte citate sentenze della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, diretta a fornire, come ricordato, una disciplina processuale ed una composizione, diverse dal passato, agli organi preposti a decidere le controversie tra Camere e propri dipendenti ed i rapporti con i terzi.

Operazione che, per quanto raffinate possano essere le tecniche utilizzate, non può risolvere, in ogni caso, i problemi che l'esistenza dell'autodichia ha posto e pone, evidenziati da tempo e riproposti nelle pagine precedenti, e che, invero, possono trovare soluzione soltanto «sopprimendo puramente e semplicemente l'autodichia» ⁽⁹¹⁾.

Se le forze politiche non avranno, come è probabile, la volontà di compiere questa riforma, in linea, peraltro, con la Costituzione vigente, con un moderno Stato di diritto e sociale, è auspicabile che la iniziativa passi a qualche organo giurisdizionale nazionale, che investa, in via pregiudiziale, la Corte di Giustizia della Unione

⁸⁹ V. S. CASSESE, *I Tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un umano ordine globale*, Roma, 2009.

⁹⁰ V. P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'interpretazione europea e la Corte costituzionale italiana*, 295 ss.; IDEM, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice*, 1057 ss.; C. FASONE, *Autodichia delle Camere*, cit., 25 ss.; G. MALINCONICO, *I “codici di procedura” dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei deputati*, in *federalismi.it*, n. 22/2009.

⁹¹ F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica*, cit., 500.

Europea ⁽⁹²⁾, anche se può essere avvilente per cittadini italiani, che pur hanno, da sessant'anni, una Costituzione che garantisce, in modo inequivoco, la tutela giurisdizionale *sempre* ed a *tutti*, dover cercare protezione a giudici di altri ordinamenti. Ma questa è un'altra anomalia del Paese.

Il Giudice del Lussemburgo, tuttavia, come già sottolineato, ha svolto un ruolo straordinario nel costruire, attraverso un'accorta attività giudiziaria, la Comunità come «Comunità di diritto», in cui, in mezzo a diverse difficoltà, ha ormai radicato i diritti fondamentali della persona umana, tra cui va ascritto ovviamente, come detto, il diritto alla tutela giurisdizionale.

È da tenere presente che un segnale nella direzione di porre un limite all'espansione dell'autodichia può ricavarsi proprio dalla Corte di Giustizia, secondo cui le direttive sugli appalti pubblici si applicano “a tutti gli organi che esercitano il potere legislativo, esecutivo e giudiziario dello Stato”, che, quindi, sono da qualificare “amministrazioni aggiudicatrici”, ai sensi delle predette direttive ⁽⁹³⁾.

Si tratta di un orientamento ben definito sulla nozione unitaria di Stato da valere, come dice la Corte, anche per organi di uno Stato a struttura federale, che potrebbe portare a sviluppi interessanti concernenti tutto il sistema delle amministrazioni degli organi supremi dello Stato italiano ⁽⁹⁴⁾. Il tema merita una riflessione da sviluppare in altro lavoro.

Nella fase in cui l'ordinamento giuridico comunitario evolve verso forme più accentuate di salvaguardia giurisdizionale dei diritti della persona, potrebbe essere, quindi, utile investire, come già detto, la stessa Corte di Giustizia. Si sa che la strada è irta di difficoltà. Ma non bisogna abbassare la guardia. Occorre avere sempre viva la consapevolezza dell'attualità delle parole di Santi Romano: «Quando delle istituzioni fondamentali dell'odierno diritto costituzionale si voglia approfondire l'intima natura, essa, più che altrove, deve rintracciarsi nella possibilità che la norma del diritto penetri nelle più alte manifestazioni e si faccia sentire dai più alti organi dello Stato, in modo che nessuno di essi possa dirsi *legibus solutus*» ⁽⁹⁵⁾.

21. È arrivato il momento di chiudere questa riflessione sul tema dell'autodichia, di

⁹² Il rinvio pregiudiziale è tornato prepotentemente alla ribalta dopo che la Corte costituzionale, con le decisioni n. 102 e n. 103 del 2008, ha sollevato una questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 234 TCE, su cui v., in part., S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria e “integrazione” tra ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008, 98 ss.; F. SORRENTINO, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le dec. nn. 102 e 103 del 2008*, in *Giur. cost.*, 2008, 1288 ss.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e Corte di giustizia: atto I*, in *Giur. cost.*, 2008, 1292 ss.; L. PESOLE, *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ord. n. 103 del 2008*, in *federalismi.it*, n. 15/2008; F. GHERA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale dopo le decisioni nn. 102 e 103 del 2008*, in *Giur. cost.*, 2009, 1315 ss., ed ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

⁹³ Corte di Giustizia, sentenza 17 settembre 1998, C. 323/96.

⁹⁴ V. E. LEHNER, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera*, cit., 481 ss. V., inoltre, sentenza TAR Lazio, Roma, I sez., 24 maggio 2007, n. 4784; su cui v. E. LEHNER, *Il Tar innanzi all'autodichia del Senato sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti*, cit.

⁹⁵ S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria*, cit., 186.

cui mi sono occupato più volte e su cui non sarei tornato se non ci fosse stata la citata sentenza della Corte europea, che ha dato il suo *imprimatur*, come già detto, a quello che, in ogni caso, resta un reperto archeologico, la cui sopravvivenza rappresenta, in un sistema europeo ed internazionale di tutela dei diritti fondamentali, “una deroga intollerabile in uno Stato di diritto” ⁽⁹⁶⁾.

Le parole riportate tra virgolette ed altre, che si possono leggere in nota, appartengono ad un magistrato di riconosciuta esperienza e competenza, che occupa, in questo momento, l’ufficio di Presidente della Corte di Cassazione. È da augurarsi che anche da esse tragga alimento il ritorno, in materia, della stessa Corte di Cassazione “sulle posizioni nitide degli anni settanta”, per la individuazione di un giudice, come ieri, a Berlino, secondo la risposta del mugnaio Arnold all’imperatore Federico, domani, magari, forse, a Lussemburgo e/o a Roma; di un giudice, che possa soddisfare la costante aspirazione di ogni persona umana, sotto tutti i cieli in cui si trova a vivere ed a operare, ad una “giustizia giusta”, secondo, peraltro, i precetti della Costituzione.

Sono convinto che “la giustizia è il primo requisito delle istituzioni sociali, così come la verità lo è dei sistemi di pensiero. Una teoria, per quanto semplice ed elegante, deve essere abbandonata e modificata se non è vera. Allo stesso modo, leggi ed istituzioni, non importa quanto efficienti e ben congegnate, debbono essere riformate, o abolite se sono ingiuste” ⁽⁹⁷⁾.

È il caso dell’autodichia, come ho cercato di evidenziare nelle pagine precedenti.

Dicembre, 2009

⁹⁶ V. CARBONE, *L’autodichia come inammissibile privilegio*, cit., di cui sembra utile ed opportuno riportare le altre osservazioni conclusive: «L’autodichia, richiama alla mente *Animal Farm*, in cui tutto sono uguali (art. 3 Cost.) “ma alcuni sono più uguali degli altri”. Non c’è nessuna norma della Costituzione che sancisce l’insindacabilità, in sede giurisdizionale, degli atti amministrativi emanati dagli organi costituzionali dello Stato, né tanto meno attribuisce a tali organi un potere di autodichia, incompatibile con la concezione di uno Stato repubblicano moderno in cui la sovranità appartiene al popolo. Inoltre, la stessa carta costituzionale è costellata da numerose norme che, garantendo a tutti i cittadini indistintamente la tutela dei loro diritti davanti a giudici, terzi, autonomi e indipendenti (artt. 24, 105, 108, 113 Cost.), dimostrano che in nessun caso il sistema consente che a particolari categorie di cittadini (nelle specie i dipendenti predetti organi) possa restare precluso, in via di principio, il potere di disporre degli organi strumenti di giustizia».

⁹⁷ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano 1982, 21.