

Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)

di Nicola Lupo *
(21 dicembre 2017)

I mutamenti della “coscienza sociale”, come è noto, influenzano spesso gli orientamenti dei giudici, specie di quelli costituzionali. Incidono sui contenuti della legislazione, ovviamente, e spesso anche sull'interpretazione delle disposizioni costituzionali. Portano talvolta anche a *revirement* giurisprudenziali assai significativi, specie in tema di reati e diritti della personalità, non giustificati da mutamenti del parametro costituzionale (da ultimo, N. Zanon, *Corte costituzionale, evoluzione della “coscienza sociale”, interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in www.rivistaaic.it, 2017, n. 4).

Il fenomeno della c.d. “antipolitica” – etichetta sotto cui si usa racchiudere la crisi dei partiti politici e il movimento di opinione pubblica volto a criticare le prerogative spettanti a chi è chiamato ad esercitare funzioni di rappresentanza politica – può essere considerato un mutamento della coscienza sociale? E' sufficiente a far mutare la giurisprudenza costituzionale sulle prerogative parlamentari e, più in generale, sulle prerogative poste a tutela dell'autonomia degli organi costituzionali e dei loro apparati? E, tra queste, all'autodichia, o giustizia domestica, che di queste prerogative è spesso sembrata essere la più vistosa, tanto che nel linguaggio comune finisce a volte per ricomprenderle, erroneamente, tutte quante?

Probabilmente, una risposta positiva a questa serie di domande si attendevano le Sezioni unite civili della Cassazione allorquando, con l'ordinanza del 6 maggio 2013 (la data, di poche settimane successiva alle elezioni politiche, mi pare significativa), avevano (ri-)sollevato le medesime questioni di legittimità costituzionale che la Corte costituzionale, sempre in risposta alle Sezioni unite come giudice *a quo* (ordinanza del 31 marzo 1977), aveva a suo tempo dichiarato inammissibili con la sentenza n. 154 del 1985, negando ogni forma di sindacato, in sede di giudizio sulle leggi, sui regolamenti di Camera e Senato. Le Sezioni unite avevano formulato la questione di legittimità costituzionale pressoché nei medesimi termini (salvo includere nel parametro il nuovo art. 111 Cost. e considerare l'esito della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia), impugnando l'art. 12 del regolamento del Senato, nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, Cost.

In effetti, una qualche conseguenza del mutamento della coscienza sociale nel frattempo intervenuto pareva potersi registrare, almeno a leggere la motivazione della sentenza n. 120 del 2014. Con essa, infatti, la Corte costituzionale aveva deciso sì di ribadire quella inammissibilità, negando che i regolamenti parlamentari siano qualificabili come atti privi di forza di legge ai sensi dell'art. 134, primo comma, Cost., ma lo aveva fatto sulla base di un percorso argomentativo solo in parte sovrapponibile alla pronuncia precedente: ponendo cioè l'accento non tanto sugli elementi storico-sistematici che giustificano tale sfera di autonomia, quanto su quelli di diritto positivo (evitando di ripetere il celebre riferimento alla “indipendenza guarentigiata” e rinnegando esplicitamente l'eventuale fondamento “in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative”). Tanto da lasciar intendere di nutrire qualche dubbio sulla piena compatibilità dell'autodichia delle Camere con il quadro costituzionale (per tutti, cfr. T. Giupponi, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei*

regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia, in www.forumcostituzionale.it, 3 luglio 2014).

Sempre nella sentenza n. 120 del 2014, era stata la stessa Corte costituzionale, in linea con una chiave di lettura proposta in dottrina (A. Manzella, *Il parlamento*, Il ed., Il mulino, Bologna, 1991, p. 43 s. e G. Rivosecchi, *Il parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003, p. 245 s.), a suggerire alla Cassazione una via procedurale diversa per consentirle di sindacare più incisivamente il regime di autodichia delle Camere: quella di sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nell'ambito del quale chiamare la Corte a "ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto" (la notazione è comune a larga parte dei commentatori: cfr., per tutti, R. Ibrido, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in www.rivistaaic.it, 2014, n. 3, p. 3 s.; M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 3, p. 2013 s.). In tal modo, la Corte avrebbe potuto verificare se e in che misura l'autodichia eccedesse quanto strettamente necessario per garantire il libero esercizio delle funzioni parlamentari (quasi una sorta di "nesso funzionale", analogo a quello che la stessa Corte richiede, a partire dalle sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, per ritenere conforme a Costituzione l'applicazione della garanzia dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.).

Le Sezioni unite della Cassazione, in effetti, seguivano di lì a poco tale suggerimento, sollevando, con ordinanza del 19 dicembre 2014, conflitto tra poteri nei confronti del Senato in relazione agli artt. 72-84 del testo unico delle norme regolamentari riguardanti il personale, che appunto disciplinano le forme di contenzioso. Con esso si è chiesto, in via principale, che tali controversie fossero ricondotte alla giurisdizione comune, mediante dichiarazione di illegittimità costituzionale di una normativa che, precludendo l'accesso alla piena tutela giurisdizionale, comprimerebbe "la sfera di attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, in violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost."; oppure, in subordine, qualora si qualificassero gli organi di autodichia come giudici speciali, esistenti anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che fosse perlomeno ammesso il ricorso in Cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., contro le decisioni da essi pronunciate.

Analogo conflitto tra poteri veniva sollevato anche nei confronti della Presidenza della Repubblica, con ordinanza delle Sezioni unite civili del 19 gennaio 2015 (per una sintesi dei due ricorsi cfr. E. Griglio, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2015).

Dopo un'attesa non breve la Corte costituzionale, con la sentenza n. 262 del 2017, si è espressa ora su entrambi i conflitti. E lo ha fatto con una pronuncia frutto evidentemente di un iter sofferto – testimoniato dalla ripetizione, a oltre un anno di distanza, dell'udienza pubblica, a causa della variazione del collegio, e altresì dalla circostanza che essa è firmata da un redattore, Zanon, diverso dal relatore, Amato, il quale era stato invece relatore e redattore della sentenza n. 120 del 2014 – nel senso della rieiezione di entrambi i ricorsi per conflitto di attribuzioni, e dunque della continuità dell'istituto in questione.

Una continuità, si badi, che non vuol affatto dire immutabilità. Anzi, si può rilevare come ognuna delle pronunce succitate – pur trattandosi sempre, con la sola eccezione della sentenza Savino, di decisioni di inammissibilità o di rigetto – ha in realtà contribuito a determinare qualche elemento di novità nella configurazione dell'istituto, almeno nella sua

versione parlamentare, avvicinandolo progressivamente ai caratteri propri di una tutela giurisdizionale.

Anzitutto, dalla parte iniziale della motivazione della sentenza n. 154 del 1985, in cui come è noto la Corte dichiarò di dubitare anch'essa della "compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione", trassero alimento le Camere per adottare regolamenti minori che hanno introdotto una disciplina procedurale piuttosto accurata, incluso il doppio grado di giudizio.

Analogamente, la sentenza della Corte EDU sul caso Savino è stata immediatamente seguita, alla Camera, da un adeguamento del regolamento *maior* e del regolamento minore, volti, tra l'altro, a stabilire l'incompatibilità tra la carica di membro dell'Ufficio di Presidenza e di componente degli organi di autodichia. Sempre a seguito di questa pronuncia, che aveva qualificato i regolamenti parlamentari minori come "legge" ai sensi dell'art. 6, par. 1, CEDU, si è proceduto alla loro pubblicazione (anche integrale, nel testo modificato) in Gazzetta Ufficiale (cfr. C. Fasone, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009, p. 1074 s.).

Infine, pienamente coerente con la sentenza n. 120 del 2014, e con la sottolineatura della natura dei regolamenti parlamentari quali fonti dell'ordinamento generale, può essere considerata, a ben vedere, la recentissima sentenza n. 213 del 2017, con cui la Corte costituzionale ha riconosciuto per la prima volta gli organi di autodichia (nella specie, la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera) quali giudici "ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio", in quanto organi chiamati a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni oggettivamente giurisdizionali "per l'obiettiva applicazione della legge" (cfr. L. Brunetti, *Il "contributo di solidarietà" sulle pensioni degli ex dipendenti della Camera non viola l'autonomia dell'organo*, in www.forumcostituzionale.it, 29 ottobre 2017). Lungo questa scia, anche dalla pronuncia qui commentata deriva almeno un importante assestamento dell'istituto. La Corte ha chiarito infatti che l'autodichia ben può concernere il rapporto di lavoro degli organi costituzionali con i propri dipendenti, e, in quanto tale, non va a ledere la sfera di attribuzioni del potere giudiziario; ma ha altresì stabilito che essa non può estendersi alle controversie che coinvolgano le situazioni soggettive di terzi (e qui la Corte cita l'esempio delle "controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali"), le quali non possono perciò essere sottratte alla giurisdizione comune.

L'affermazione – che riprende uno spunto già presente nella sentenza n. 120 del 2014 – non dovrebbe passare inosservata, ed appare perciò idonea a spingere le Camere a rivedere tempestivamente quelle norme mediante le quali, in forme e modalità varie, hanno, sul finire degli anni '90, previsto una discutibile estensione dell'autonomia normativa e anche della stessa autodichia.

La giustificazione di questa delimitazione dell'autodichia è stata rinvenuta, nella sentenza in commento, nei caratteri propri dello stesso fondamento di tale istituto, che è stato ora individuato unicamente nell'autonomia normativa, per come riconosciuta, alle Camere, dall'art. 64 Cost., e alla Presidenza della Repubblica, dalla legge n. 1077 del 1948, che ad avviso della Corte – secondo l'inquadramento già proposto sin dalla sentenza n. 129 del 1981 – avrebbe "carattere meramente ricognitivo" di una riserva di autonomia regolamentare ricavabile implicitamente dalla Costituzione. In ultima analisi, l'argomento resta tuttora quello enunciato, con grande chiarezza, dalla sentenza n. 129 del 1981, secondo cui l'autonomia degli organi costituzionali "non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza". Dunque, come afferma la sentenza in commento, l'autodichia rappresenta "uno

svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica”.

Certo, è comprensibile che, soprattutto al fine di accomunare i regimi di autodichia delle Camere con quello della Presidenza della Repubblica – rispetto al primo affermatosi più di recente, a partire dalla metà degli anni '90, sulla base di appositi decreti del Presidente della Repubblica adottati ai sensi della suddetta legge n. 1077 del 1948 –, la Corte abbia dovuto optare per un profilo non troppo elevato. E rinvenire perciò il fondamento dell'autodichia unicamente nella sfera di autonomia normativa spettante a tali organi costituzionali, senza poter invocare ulteriori argomenti, riferibili esclusivamente o alle Camere o al Capo dello Stato.

Il che però rende, come è facile intuire, non inattaccabile l'argomentazione della Corte, sia nella sua *pars construens*, in quanto sfere di autonomia normativa spettano, nell'ordinamento italiano, anche ad altri organi (si pensi al Consiglio Superiore della Magistratura, o ad alcune autorità indipendenti), senza che per ciò solo sia neppure immaginabile la costruzione di forme di giurisdizione domestica a favore del personale da essi dipendente, che per la Corte resta riservata solo alle Camere, alla Presidenza della Repubblica e alla stessa Corte costituzionale. Ma analogo discorso può farsi anche per la *pars destruens*, laddove ha negato ogni possibilità di estensione dell'autonomia normativa, e dunque anche dell'autodichia, riguardo ai rapporti con i terzi, posto che le fonti tipiche dell'autonomia normativa delle Camere, ad esempio, sono altresì abilitate, seppure in alcune limitate ipotesi, altresì ad incidere sulla sfera giuridica di soggetti terzi rispetto al loro ordinamento: si pensi, ad esempio, al pubblico che assiste alle sedute, ai soggetti auditi, ai candidati ai pubblici concorsi.

Inoltre, permane una notevole ambiguità quanto alla natura degli organi di autodichia: essi, infatti, devono qualificarsi come giudici ai sensi dell'art. 6 della CEDU, e altresì come giudici *a quibus* ai fini del promovimento di questioni di legittimità costituzionale, ma non sono da qualificarsi come giudici speciali ai sensi dell'art. 102, secondo comma, Cost., né come giudici ai fini della ricorribilità in Cassazione per violazione di legge ex art. 111, settimo comma, Cost.

Quanto poi alla valutazione dell'opzione di fondo, se cioè la Corte costituzionale abbia fatto bene a non considerare l'antipolitica come un vero e proprio mutamento della coscienza sociale, e perciò a preservare l'autodichia per le Camere, per la Presidenza della Repubblica e – implicitamente, ma chiaramente – pure per se stessa, questo è un giudizio che, come capita in questi casi, verrà dato dalla storia. E che dipenderà, per larga parte, dalla capacità della classe politica e delle istituzioni italiane di avvalersi della significativa sfera di autonomia che ad esse continua a spettare per fornire risposte adeguate e costituzionalmente non sgrammaticate ai tanti nodi che sono chiamate ad affrontare, sotto la spinta di un'opinione pubblica molto più attenta che in passato, in modo da valorizzarne il ruolo e ridurre così progressivamente le radici dalle quali si alimenta il fenomeno dell'antipolitica.

Resta vero e tuttora attuale, in fondo, il famoso monito con cui si chiudeva la sentenza n. 379 del 1996 della Corte costituzionale (anch'essa richiamata dalla pronuncia in commento), nel respingere un altro conflitto sempre sollevato dal potere giudiziario nei confronti di un ramo del Parlamento (lì, la Camera, a proposito dei c.d. “pianisti”): “[Q]uesta Corte non può esimersi dall'osservare che, nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà”.

La vicenda in commento, dopo che la Corte, nella sentenza n. 120 del 2014, ha ricordato che “negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini, come Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, l’autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi non è più prevista”, può forse leggersi anch’essa come un (ultimo?) atto di fiducia nei confronti della classe politica e delle istituzioni *tout court*, nell’auspicio che dell’autonomia, e della connessa responsabilità, si faccia buon uso.

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università LUISS “Guido Carli”, Roma