

La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell’autodichia

di Tommaso F. Giupponi *
(3 luglio 2014)

Come evidenziato anche dai primi commentatori (tra gli altri Brunetti, Buonomo, Dickmann sul *Forum di QC*, Ruggeri su *Consulta on-line*), la sent. n. 120/2014 sembra muoversi tra continuità e discontinuità, confermando l’insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio di legittimità (già affermata con la nota sent. n. 154/1985, oggi “integrata” con l’espressa qualificazione degli stessi quale fonte generale dell’ordinamento, primaria e a competenza riservata), ma indicando espressamente la via del conflitto di attribuzione quale rimedio volto a contemperare le ragioni dell’autonomia costituzionale delle Camere e i diritti o i principi costituzionali con essa confliggenti.

Partendo dalla controversa prerogativa connessa al potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall’amministrazione dei due rami del Parlamento nei confronti degli stessi dipendenti, e in alcuni casi anche dei terzi (c.d. autodichia, di cui all’art. 12 dei regolamenti di Camera e Senato), la Corte dà ora una lettura complessiva della sua giurisprudenza sullo statuto di autonomia e indipendenza delle Camere, offrendo diversi spunti di riflessione nel tentativo di “aggiornamento” della sua consolidata giurisprudenza.

Secondo la Corte, infatti, l’autonomia costituzionale delle Camere deve avere precisi confini, essenzialmente riconducibili all’organizzazione interna e alla disciplina del funzionamento dei due rami del Parlamento, con particolare riferimento al procedimento legislativo “per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione” (artt. 64 e 72 Cost.; vedi anche la sent. n. 9/1959). In merito a tali ambiti, però, non è prevista solo la possibilità di adottare una disciplina espressione di autonomia, ma anche l’inevitabile momento di interpretazione-applicazione della stessa, al fine di garantire appieno l’indipendenza delle Camere. Dunque, in relazione alle “funzioni primarie delle Camere”, risulta inevitabilmente escluso ogni intervento giurisdizionale ordinario, essendo quindi rimessa la garanzia del rispetto delle norme regolamentari agli stessi organi parlamentari. Tale ricostruzione, a ben vedere, appare coerente con la pregressa giurisprudenza della Corte in materia, con particolare riferimento ad alcune importanti decisioni sull’autonomia regolamentare, sull’autonomia contabile e sulla stessa autodichia (sentt. nn. 129/1981, 78/1984, 154/1985, 379/1996).

Tuttavia, la Corte non perde l’occasione per fornire alcune importanti indicazioni, dalle quali sembra trapelare qualche dubbio sulla piena compatibilità costituzionale dell’autodichia delle Camere, espressamente ricondotta ad “un’antica tradizione interpretativa”, e non ad una vera e propria consuetudine costituzionale (come invece affermato, ad esempio, per l’autonomia contabile dalla già citata sent. 129/1981; di “lunga tradizione” interpretativa quale fondamento della c.d. immunità di sede aveva invece parlato la Corte nella sent. 231/1975).

Il punto, allora, è verificare se l'autodichia attenga alle funzioni primarie delle Camere riconducibili *in toto* a quella capacità classificatoria dei regolamenti parlamentari da cui deriva l'esclusione di ogni intervento della giurisdizione ordinaria, oppure se ciò non accada, e debba quindi prevalere la "grande regola dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale", ex artt. 24, 112 e 113 Cost., essendo messi in discussione "beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi" (sulla scia di quanto affermato dalla già citata sent. n. 379/1996). Ebbene, la questione è definita "controversa" dalla stessa Corte costituzionale, che quindi non si spinge a dare una risposta definitiva sulla legittimità costituzionale dell'autodichia.

La Corte però non si tira indietro del tutto, e indica nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato lo strumento volto ad affrontare e risolvere tale problematica questione: "infatti, anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità". Questo perché, in via generale, "l'indipendenza delle Camere non può [...] compromettere diritti fondamentali", quali il diritto di agire in giudizio di cui all'art. 24 Cost., "né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili", come l'art. 108 Cost.

In sede di conflitto, conclude la Corte, potrà essere quindi ristabilito, se violato, "il confine [...] tra poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto".

Ad ulteriore supporto delle sue conclusioni, la Corte porta l'esempio della (pur diversa) giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare, fondata proprio sullo strumento del conflitto di attribuzione e caratterizzata (almeno a partire dalle sentt. nn. 10/2000 e 11/2000) da un particolare rigore "proprio per limitare l'impedimento all'accesso al giudice da parte di chi si ritenga danneggiato" da opinioni espresse da un membro delle Camere. Il riferimento, nemmeno troppo implicito, è quindi anche all'art. 6 della CEDU e alla nota giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha più volte condannato l'Italia in relazione all'interpretazione data dalle Camere (e, a volte, dalla stessa Corte costituzionale) in materia di insindacabilità parlamentare.

D'altronde, la rilevanza della giurisprudenza della Corte EDU è apparsa in tutta la sua evidenza anche in relazione all'autodichia. Con la nota decisione del 28 aprile 2009 (Savino e altri c. Italia), i giudici di Strasburgo hanno infatti condannato l'Italia non tanto per la previsione dell'autodichia in sé e per sé considerata (dal momento che è considerata "tribunale" ex art. 6 CEDU anche una giurisdizione di tipo non classico), quanto per l'assenza di imparzialità dei competenti organi giurisdizionali interni della Camera, al tempo stesso giudici e parti in causa. Dunque, almeno in relazione alla Camera dei deputati, la natura giurisdizionale degli organi parlamentari competenti in materia di autodichia è pienamente compatibile con la CEDU, ferma restando la necessità di prevedere una loro composizione volta a garantirne la piena imparzialità e indipendenza.

Forse per questo, allora, la Corte evidenzia nell'art. 108 Cost. (non invocato nell'ordinanza di rinvio delle SS.UU. della Cassazione) uno dei parametri in gioco nel caso di attivazione di un eventuale conflitto di attribuzione. Tale norma, come noto, prevede tra l'altro che "la legge" (e non il regolamento parlamentare...) "assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia": dobbiamo quindi dedurre che, per la nostra Corte costituzionale, si sarebbe in presenza di un giudice speciale (più o meno nuovo, ai sensi dell'art. 102.2 Cost.)? Se così fosse, però, il rischio di trasformare il conflitto di attribuzione in una sorta di conflitto di giurisdizione sarebbe dietro l'angolo, anche se (in questo caso) si tratterebbe di un anomalo conflitto tra giurisdizioni... appartenenti a poteri diversi!

In ogni caso, sembra difficile che la Corte giunga ad annullare le citate disposizioni regolamentari di Camera e Senato in materia di autodichia all'esito di un futuro conflitto di attribuzione. L'art. 12 del regolamento della Camera, infatti, è stato modificato proprio successivamente alla decisione della Corte EDU del 2009, e prevede espressamente che i componenti dell'Ufficio di Presidenza non possano far parte degli organi interni di primo e secondo grado ora previsti da un apposito regolamento. A sua volta, l'art. 12 del regolamento del Senato attribuisce all'Ufficio di Presidenza la competenza ad approvare i regolamenti interni dell'amministrazione e ad adottare i provvedimenti relativi al personale "nei casi ivi previsti", rinviando quindi a quelle che la Corte ora chiama fonti "sub-regolamentari".

Alla luce della difficoltà di ipotizzare in materia un vero e proprio caso di *vindicatio potestatis*, gli eventuali conflitti (da menomazione o da interferenza) potrebbero allora avere indirettamente ad oggetto, in relazione a decisioni di specifiche controversie interne, proprio tali disposizioni "sub-regolamentari", con particolare riferimento a quelle che non garantiscano appieno l'indipendenza e l'imparzialità degli organi competenti in materia di autodichia.

Sempre che le Camere non provvedano direttamente a rivedere in modo radicale la loro prerogativa, sensibili al "monito comparatistico" della Corte, la quale 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 coi terzi non è più prevista".

Una sentenza a due velocità, dunque, dove il tentativo di farsi carico delle evocate esigenze dello stato di diritto sembra fare i conti (a distanza di quasi trent'anni) con il precedente rappresentato dalla sent. n. 154/1985, avente ad oggetto la medesima questione: oggi, però, la stessa evoluzione della forma di governo italiana spinge la Corte a motivare diversamente l'inammissibilità, dovuta esclusivamente al tenore dell'art. 134 Cost. e non più a "motivazioni storiche" o a "risalenti tradizioni interpretative" connesse alla centralità del Parlamento nel nostro sistema costituzionale.

Quanto poi il rimedio (processuale) del conflitto tra poteri potrà rappresentare una soluzione adeguata ai profili (sostanziali) evocati dalla Corte rimane ovviamente tutto da verificare, anche alla luce della necessità di individuare gli atti parlamentari concretamente

aggredibili perché espressione di illegittima interferenza nell'esercizio dell'attività giurisdizionale ordinaria, non essendo, a rigore, lo strumento del conflitto direttamente destinato, per sua stessa natura, alla tutela dei diritti fondamentali dei terzi.

* Professore di Diritto costituzionale, Università di Bologna – tommaso.giupponi@unibo.it

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali