

Osservatorio sulle fonti

LE ASSEMBLEE PARLAMENTARI, GIUDICI IN CAUSA PROPRIA, MA NON A TITOLO ESCLUSIVO? I SEGUITI DELLA SENT. N. 120/2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

di *Elena Griglio* **

SOMMARIO: 1. Introduzione. La sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale pone le premesse per un ripensamento dell'autodichia. - 2. Le "reazioni" giurisprudenziali alla sentenza n. 120/2014: verso un ripensamento della giurisdizione esclusiva del giudice "interno"? - 3. L'autodichia alla prova del conflitto di attribuzioni. Il seguito della sent. n. 120 del 2014 della Corte costituzionale e l'ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione. - 4. Il problema della giurisdizione sulle "aree grigie": a margine della sentenza della Cassazione sui dipendenti dei gruppi "stabilizzati". - 5. Conclusioni. Ripensando l'esclusività dell'auto-dichia nel senso della compresenza di più giudici (co-dichia).

The essay deals with the latest jurisprudential trends concerning the so called 'auto-dichia', the in-house judicial system of the Italian Parliament according to which each Chamber holds reserved judicial review of internal acts, including those of an administrative nature regarding Parliament's staff or third parties. Following a recent judgment of the Italian Constitutional Court (120/2014), which has raised doubts on the extent of this reserved jurisdiction of the Chambers, the Italian Court of Cassation in recent decisions seems to share a similar approach. The essay analyses whether the auto-dichia should be considered as a completely 'closed' jurisdiction, deprived of any links with the general jurisdiction or whether, to the contrary, the general jurisdiction could be resorted to when internal jurisdictional means have been completed. With regard to the latter view the essay argues that a two-fold system of judicial review of parliamentary acts would interfere with general principles and would therefore be subject to strict limitations.

* Le opinioni espresse nel presente articolo sono strettamente personali e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

** Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione. La sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale pone le premesse per un ripensamento dell'autodichia

La tradizione parlamentare italiana appare solidamente radicata intorno al principio di autodichia e all'esistenza di una "giurisdizione domestica" non solo per la valutazione dei titoli degli eletti, ma più in generale per tutte le area di attività che le Camere, nell'ambito della propria autonomia, decidono di disciplinare con atti interni.

Come noto, infatti, la prerogativa riconosciuta alle Camere, come agli altri organi costituzionali¹, di essere "giudici in causa propria" deriva dalla statuizione, esplicitata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 154 del 1985, della riserva costituzionale di competenza regolamentare come una delle fondamentali guarentigie a tutela dell'indipendenza dell'organo sovrano a fronte degli altri poteri, cui deve ritenersi precluso il sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.²

Indipendentemente dall'art. 66 Cost., norma che fonda l'autodichia delle due Camere sui titoli di ammissione dei rispettivi componenti, è pertanto a valere sull'art. 64 Cost. che è stata legittimata la giurisdizione domestica rispetto alle controversie interne attinenti ai profili più specificamente "amministrativi" dei rapporti di lavoro e dei contratti con i terzi³. In virtù di una lettura estensiva, la "copertura" offerta dall'art. 64 Cost. è

¹ Anche la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica godono di un regime di autodichia, che tuttavia si è affermato in modi e con tempi diversi. L'autodichia della Corte costituzionale, infatti, trova fondamento nell'art. 14, comma 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (recante *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), il quale stabilisce che "La Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti"; la disciplina materiale dei ricorsi è invece contenuta nella delibera 16 dicembre 1999 (*Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale*), adottata nell'esercizio della competenza regolamentare di cui all'art. 14, comma 1 della legge n. 62/1953. Per la Presidenza della Repubblica, invece, l'autodichia sulle controversie relative ai rapporti di lavoro con i dipendenti è stata introdotta con i d.P.R. n. 81 e 89/1996: prima che tali decreti fossero emanati, la competenza a decidere tali controversie era affidata al giudice amministrativo, mentre si negava ogni potere giurisdizionale facente capo al Segretario generale della Presidenza della Repubblica (Cass., SS.UU., n. 2979 del 5 agosto 1975 e n. 3422 del 10 maggio 1988). Sull'assenza di "un regime giuridico tipico unitario, sottratto, quale diritto speciale, a quello comune, e per giunta fornito di efficacia costituzionale" riferibile a tutti gli organi supremi dello Stato, che dovrebbe condurre a sottrarre i rispettivi atti alle comuni giurisdizioni, v. Corte cost., sent. n. 44/1968 (Cons. Dir. § 4). Sulla difficoltà a configurare l'autodichia quale necessario attributo della posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali, v. Cass., SS.UU., n. 12614 del 17 dicembre 1998.

² Corte cost., sent. n. 154/1985, Cons. Dir. § 5.1.

³ Anche per la Presidenza della Repubblica, peraltro (v. *supra* nota § 1), l'affermazione dell'autodichia nasce con l'esercizio del potere "regolamentare" (i due decreti del 1996), peraltro in assenza di una copertura costituzionale analoga a quella dell'art. 64 Cost. Sul riconoscimento di un fondamento costituzionale implicito per i regolamenti della Presidenza, v. però la sent. della Corte costituzionale n. 129/1981; come sottolineato da Cass., SS.UU., n. 6529 del 17 marzo 2010, il "fondamento costituzionale indiretto" dell'autodichia della Presidenza della Repubblica, è connesso solo al potere auto-organizzativo interno (oltre che alla tradizione di autonomia contabile). Sul punto, v. anche Cons. Stato, Sez. IV, n. 5657 del 18 novembre 2014 (Cons. Dir. § 1) che, nel ribadire l'estraneità alla competenza giustiziale della Presidenza della Repubblica del settore delle gare ed appalti, ha evidenziato come nell'attuale assetto costituzionale, l'autodichia esista "se e nella misura in cui l'organo, sul necessario fondamento costituzionale (esplicito o, come anche si sostiene, implicito), abbia deciso di farne uso" (evidentemente con

Osservatorio sulle fonti

stata infatti applicata anche agli atti normativi previsti dal regolamento generale⁴, con conseguente assimilazione a quest'ultimo – ai fini dell'autodichia – dei regolamenti minori, e comunque degli atti normativi derivati⁵.

L'ampiezza riconosciuta all'autonomia normativa ex art. 64 è considerata da parte della dottrina il vero nodo controverso della specialità del regime parlamentare⁶, giacché la difficoltà a circoscrivere sulla base di parametri oggettivi tale sfera di autodeterminazione non consente di definire *a priori* l'ambito geografico dell'autodichia⁷. In questo senso, si è individuato nell'autocrazia⁸, e quindi nel potere delle Camere di decidere

l'esercizio della potestà regolamentare). Per approfondimenti, cfr. S. MONZANI, *Il rinnovato sistema di giustizia domestica della Presidenza della Repubblica e l'esercizio del potere di autodichia*, in *Foro amm.*, 7-8/2010, p. 1406 ss.

⁴ Al Senato, in particolare, l'autodichia trova riferimento indiretto nel regolamento generale: mentre l'art. 12 del regolamento *maior* si limita a riconoscere al Consiglio di presidenza il compito di approvare i regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e di adottare i provvedimenti relativi al personale nei casi ivi previsti, è nell'art. 75 del *T.U. delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica* che si rinviene una disciplina delle competenze della Commissione contenziosa e del Consiglio di Garanzia rispetto ai ricorsi dei dipendenti. Alla Camera, viceversa, è direttamente l'art. 12 del regolamento *maior* ad attribuire all'Ufficio di Presidenza il potere di adottare le norme concernenti i ricorsi nelle materie concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio, nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera. Il comma 6 dell'art. 12 r.C è stato riformato dalla novella regolamentare del 7 luglio 2009 per recepire le indicazioni della sentenza della Corte EDU nel Caso *Savino contro Italia* (v. *infra*, par. 3), prevedendo l'istituzione di organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica non appartenenti all'Ufficio di Presidenza.

⁵ Sulla insindacabilità degli atti amministrativi delle Camere, e sulle relative eccezioni, per gli atti “materialmente amministrativi”, ma formalmente “estranei alla amministrazione interna della Camera”, in quanto, ad esempio, adottati in attuazione di leggi ordinarie attribuzioni di funzioni ulteriori rispetto a quelle previste in Costituzione (come nel caso degli atti parlamentari di erogazione dei contributi elettorali), v. 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.*, 1/2000, p. 480 ss.

⁶ Sull'estensione “a dismisura” dell'ambito di efficacia della giurisdizione domestica delle Camere, v. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 3/2014, p. 2013. In chiave critica, v. anche C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3500 ss.

⁷ E. LEHNER, «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti», cit., p. 486 ss., nel denunciare che non basta una previsione del regolamento generale per rendere automaticamente insindacabile l'attività incidente sulle situazioni giuridiche di soggetti terzi, ha sostenuto che è in astratto possibile verificare *a priori* l'ambito e i limiti della riserva di cui all'art. 64 Cost., seguendo i criteri dettati dalla Corte nella definizione della nozione di “funzione parlamentare” ai fini della delimitazione dell'ambito di applicazione dell'art. 68, comma 1 Cost.

⁸ Su questo utilizzo del termine “autocrazia” (derivato dalla terminologia scientifica, che lo riferisce alla “capacità delle cellule di produrre i fattori di crescita necessari per l'attivazione e la replicazione delle cellule medesime”) nell'ambito delle garanzie riservate al Parlamento, v. A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 219 ss. e 297, nonché B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Gior. dir. amm.*, 10/2009, p. 1057). In virtù dell'autocrazia, le Camere possono inibire, con l'adozione di norme ed atti amministrativi interni, l'applicazione delle norme

Osservatorio sulle fonti

autonomamente quale porzione dell'ordinamento giuridico disciplinare con propri atti sotto la copertura dell'art. 64 Cost., la matrice teorica della distorsione storica dell'ambito di efficacia dell'autodichia.

Il radicamento che l'autodichia ha conosciuto nel parlamentarismo italiano, e più in generale nella storia degli organi costituzionali, sembra tuttavia aver sperimentato un primo ripensamento nel corso del 2014.

Come noto, la Corte costituzionale, con la sent. n. 120 del 2014, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica sollevata in via incidentale dalla Corte di cassazione. Pur formalmente rigettando l'ipotesi della sindacabilità diretta dei regolamenti, che avrebbe determinato una radicale inversione di tendenza rispetto alla consolidata giurisprudenza sugli *interna corporis*, la Corte si è di fatto spinta ben oltre il limite delineato dalla sent. n. 154 del 1985 – vero e proprio fondamento giurisprudenziale dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari ex art. 134 Cost. –, giungendo infine ad interrogarsi circa l'estensione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare coperta dalla giurisdizione domestica⁹. Senza entrare nel merito della questione, la Corte ha infatti riconosciuto che l'inclusione nella sfera dell'autodichia dei rapporti di lavoro dei dipendenti e dei contratti con i terzi “è questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri”, delineando così il percorso da seguire per giungere ad una ridefinizione di questo istituto.

Questo *iter*, come opportunamente sottolineato dalla dottrina, consentirà di fatto di giungere alla sindacabilità indiretta dei regolamenti parlamentari viziati da incompetenza assoluta¹⁰. Nelle pur sintetiche motivazioni che accompagnano la decisione, è infatti agevole riconoscere una potenziale apertura della Corte rispetto alla solvibilità della questione definitoria relativa all'estensione dell'autocrazia, e quindi all'efficacia dell'autodichia. Apparentemente, si è confermato nell'art. 64, unitamente all'art. 72 Cost., il fondamento costituzionale dello statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari. Al contempo, tuttavia, riprendendo le argomentazioni già contenute nella sent. n.

dell'ordinamento generale su qualsiasi aspetto organizzativo o funzionale della propria vita, inclusa la disciplina di profili amministrativi quali il rapporto di lavoro dei dipendenti e i contratti con i terzi. L'ambito di efficacia dell'autocrazia può essere inteso come la proiezione di diritto sostanziale della giurisdizione domestica. Il termine ricorre anche in alcune pronunce della Corte costituzionale, dove viene utilizzato per lo più come sinonimo di autodichia; cfr. la sent. n. 66/1964, sulla potestà giurisdizionale dello Stato rispetto agli atti dell'Assemblea regionale siciliana relativi alle vicende del rapporto di impiego dei propri dipendenti; v. anche le sentt. n. 44/1968 e n. 189/1992, sulla sindacabilità delle decisioni del Consiglio superiore della magistratura.

⁹ Di una “*decisione-ponte* tra un oscuro passato, connotato da una ferma chiusura, ed un futuro (...) di segno opposto” ha infatti parlato A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consultaonline*.

¹⁰ In tal senso, M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere*, cit., p. 2013 ss. Sul tema, cfr. anche F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 3/2014, p. 2091 ss. Per spunti anche a carattere comparato, v. R. IBRIDO, “*In direzione ostinata e contraria*”. *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 3/2014.

Osservatorio sulle fonti

379 del 1996, la Corte ha specificato che tali parametri costituzionali sono idonei non solo a definire, ma soprattutto a “delimitare” lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari, all'interno del quale deve essere circoscritto l'ambito di competenza riservato ai regolamenti.

Se non sussistono dubbi circa la riconducibilità a tale sfera di competenza regolamentare delle vicende e dei rapporti “che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere”, la Corte ha invece avanzato perplessità in merito all'inclusione in tale statuto anche dei rapporti di lavoro dei dipendenti e dei contratti con i terzi. Nella sent. n. 120 non è indicato il criterio che dovrà essere utilizzato per valutare cosa “esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero suscumbibile sotto la disciplina di questo”¹¹; tuttavia, l'esplicito richiamo contenuto nella pronuncia alla giurisprudenza sul “nesso funzionale” sviluppata dalla Corte nei giudizi sull'insindacabilità parlamentare ex art. 68, primo comma, Cost.¹² è stato interpretato come un chiaro indicatore del percorso argomentativo che guiderà la definizione dei sopravvenuti conflitti di attribuzione¹³. A questo ripensamento dell'autodichia corrisponderà, nel ragionamento della Corte, un arretramento dell'autodichia, in quanto davanti a ciò che sarà giudicato estraneo allo statuto di garanzia delle due Camere dovrà applicarsi “la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti”.

2. Le “reazioni” giurisprudenziali alla sentenza n. 120/2014: verso un ripensamento della giurisdizione esclusiva del giudice “interno”?

In attesa che l'*iter* prefigurato dalla sent. n. 120 giunga al suo compimento con la risoluzione del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, i dubbi posti da questa pronuncia sul piano della “tenuta” dell'autodichia non hanno mancato di segnare una forte accelerazione nelle interpretazioni giurisprudenziali inclini a ripensare la competenza esclusiva del giudice “interno”, non solo per le due Camere, ma anche per gli altri organi costituzionali.

Il mese di dicembre 2014 ha visto succedersi tre decisioni che, tra loro apparentemente scollegate nel merito, sembrano condividere un comune approccio orientato nel

¹¹ Corte cost., sent. n. 379/1996, Cons. Dir. § 7, richiamata dalla sent. n. 120/2014.

¹² Cons. Dir. § 4.4.

¹³ Parte della dottrina, richiamando il criterio della stretta funzionalità “all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo” - utilizzata dalla Corte nella sent. n. 379/1996 (Cons. dir. § 4) per circoscrivere i comportamenti coperti da immunità parlamentare, e come tali sottratti al dominio delle regole del diritto - ha infatti individuato nel criterio funzionale l'unico parametro idoneo a delimitare la sfera dell'autodichia (e quindi, a monte, dell'autocrazia). Così L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Forum Quad. cost.*, 23 maggio 2014. Sulla transizione dalla “tesi geografica” alla “tesi funzionalista” dell'autodichia quale criterio per la “costruzione del confine tra garanzia e diritto comune”, v. G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, *ivi*, 13 maggio 2014. Sul punto, v. anche R. LAGURÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, 1/2014.

Osservatorio sulle fonti

senso dell'integrazione della giurisdizione domestica con la giurisdizione comune.

In primo luogo, lo scorso 10 dicembre 2014 la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati ha sollevato questione di legittimità in via incidentale nei confronti dell'articolo 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, relativo al contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie¹⁴. La non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione sono state motivate dalla Commissione giurisdizionale in funzione della sostanziale identità di contenuto tra le norme interne impugnate nel giudizio *a quo*¹⁵ e le norme dell'ordinamento generale (i già richiamati commi 486 e 487 dell'art. 1 della legge n. 147/2013) le quali, a detta del giudice rimettente, violerebbero il giudicato discendente dalla sentenza costituzionale n. 116/2013. Stante la natura meramente applicativa delle norme interne rispetto a disposizioni legislative sindacabili dalla Corte, la Commissione giurisdizionale della Camera ha ritenuto di non procedere all'istituto della disapplicazione che in passato, proprio dagli organi di autodichia della Camera, era stato utilizzato per risolvere, con efficacia *inter partes*, i problemi di legittimità costituzionale degli atti interni, ritenendo "inammissibile" lo svolgimento di fatto "di funzioni che costituiscono prerogativa della Corte costituzionale"¹⁶. In questo senso, anche se la decisione non sembra mostrare una incidenza diretta sulla materia dell'autodichia (che anzi costituisce il presupposto per ricorrere al rimedio del giudizio incidentale di legittimità costituzionale), nei fatti essa può essere intesa come una sorta di *self restraint* del giudice interno, che si è auto-dichiarato incompetente a valutare in prima istanza la legittimità di un atto parlamentare, aprendosi al dialogo con la Corte costituzionale per risolvere controversie di natura meramente "domestica"¹⁷.

Negli ultimi giorni del 2014, inoltre, si sono susseguite due pronunce della Corte di cassazione a Sezioni Unite, che, pur con distinte argomentazioni, hanno avviato percorsi giurisprudenziali destinati ad incidere in maniera significativa sull'ambito di efficacia dell'autodichia.

La Cassazione è infatti innanzitutto ritornata sul giudizio *a quo* che aveva originato la sentenza n. 120 del 2014 – un ricorso in ottemperanza relativo ad una causa di lavoro per demansionamento presentato da un dipendente del Senato avverso gli organi del

¹⁴ Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, ordinanza n. 7/2014.

¹⁵ Trattasi della deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera n. 87 del 4 giugno 2014, resa esecutiva in pari data dal decreto del Presidente della Camera n. 660/2014, di cui è invocato l'annullamento nel giudizio *a quo*.

¹⁶ Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, ord. n. 7/2014, Cons. § 1) - a). Sulla tendenza fino ad oggi invalsa ad affidare al giudice interno il controllo diffuso sulla costituzionalità della normativa camerale, ma anche sull'esigenza da lungo avvertita dagli stessi organi di autodichia (in particolare della Camera) di un controllo di costituzionalità sui provvedimenti parlamentari aventi contenuto normativo, v. A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014. Sulla problematicità dei rimedi finora applicati dalle Camere in materia di controllo di costituzionalità sugli atti interni, v. anche R. IBRIDO, "In direzione ostinata e contraria". *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit.

¹⁷ R. IBRIDO, *Gli organi di autodichia delle Camere quali "giudici a quo"? A proposito di una recente ordinanza di rimessione*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 1/2015.

Osservatorio sulle fonti

contenzioso interno e poi oggetto di impugnazione ex art. 111, comma 7 Cost. – riformulando in termini di conflitto di attribuzione i quesiti sulla costituzionalità dell'istituto dell'autodichia (SS.UU., n. 26934 del 19 dicembre 2014)¹⁸. Con tale decisione si è quindi inaugurato il percorso giurisprudenziale di verifica della sfera di applicazione dell'autodichia attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni che la Corte costituzionale ha validato nella sent. n. 120¹⁹. Non è casuale, peraltro, che, a distanza di circa un mese, la Corte di cassazione abbia colto l'occasione per ricorrere una seconda volta a questo rimedio, sollevando conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente della Repubblica avverso il sistema di autodichia che preclude l'accesso alla giurisdizione ordinaria ai dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica²⁰.

Una seconda pronuncia della Corte di cassazione (Civile Ord. Sez. U. n. 27396 del 29 dicembre 2014) ha invece sottratto dall'autodichia e riferito alla giurisdizione ordinaria una materia – quella relativa ai dipendenti dei gruppi che le amministrazioni parlamentari hanno “stabilizzato” nelle relative posizioni lavorative – formalmente riconducibile all'autonomia privatistica dei gruppi parlamentari, ma sostanzialmente incidente sulla sfera di autodeterminazione delle Camere. Come si avrà modo di chiarire, anche tale decisione, che all'apparenza potrebbe essere letta come una mera “prosecuzione” della pregressa giurisprudenza sul riparto di giurisdizione in materia di lavoro alle dipendenze dei gruppi parlamentari, risente pesantemente, nelle argomentazioni e nella definizione della giurisdizione di merito, del “*fumus*” pendente sul regime di autodichia inaugurato dalla sent. n. 120 e proseguito dall'ordinanza delle Sezioni Unite del 19 dicembre.

L'analisi di queste pronunce consentirà di mostrare come in tema di autodichia si stiano delineando alcuni importanti processi di cambiamento che appaiono orientati lungo due linee direttrici, tra loro interconnesse: la rottura del tradizionale sillogismo per cui, in nome dell'autocrazia, alla sfera di applicazione dell'autonomia normativa ed organizzativa dell'organo corrisponde perfettamente la sfera dell'autodichia, soggetta alla giurisdizione interna; la tendenza a superare la giurisdizione esclusiva degli organi del contenzioso interno (senza peraltro metterne in discussione l'esistenza e la natura di “giudici”) non solo aprendosi al sindacato indiretto della Corte costituzionale, ma finan-

¹⁸ In nota alla decisione della Cassazione, v. C. MEOLI, *Perché è quella del conflitto la strada da percorrere (Brevi riflessioni a margine di Cassazione, SS.UU. civili, ord. n. 26934/2014)*, in *GiustAmm.it*, gennaio 2015.

¹⁹ La possibilità per la Corte di esprimersi “indirettamente” sui regolamenti parlamentari in sede di conflitto di attribuzioni era peraltro già stata prefigurata da parte della dottrina: sulla possibilità di un sindacato sui regolamenti parlamentari per “violazione diretta delle norme costituzionali relative” o per “eccesso di potere parlamentare” attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 44; più recentemente, su questa soluzione v. anche S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1271 ss. e L. BRUNETTI, *La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi. L'autodichia delle camere*, in *Jus*, 1/2014, p. 163 ss.

²⁰ Cass., SS.UU., n. 740 del 19 gennaio 2015; con tale ordinanza è stato sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente della Repubblica in relazione all'adozione del decr. pres. n. 81 del 1996, integrato dal decr. pres. n. 89 del 1996 e modificato dal decr. pres. n. 34 del 2008. Sul *petitum* dell'ordinanza, cfr. *infra* par. 3.

Osservatorio sulle fonti

che prefigurando forme di “riespansione” della giurisdizione comune diversamente modulate a seconda della materia trattata.

3. *L'autodichia alla prova del conflitto di attribuzioni. Il seguito della sent. n. 120 del 2014 della Corte costituzionale e l'ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione*

Con l'ordinanza n. 26934/2014, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno proseguito il lungo *iter* giurisprudenziale che dal ricorso di un dipendente del Senato avverso la decisione n. 141/2011 del Consiglio di garanzia della Camera di appartenenza ha portato alla questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale, risolta, nella sent. n. 120/2014, con l'apertura di un nuovo percorso per la sindacabilità indiretta dei regolamenti parlamentari attraverso il conflitto di attribuzioni.

L'adesione della Corte di cassazione a questo nuovo “rimedio” giurisprudenziale deve essere letta come un tentativo di affinare la questione relativa alla tenuta e all'estensione dell'autodichia, senza negarne alle radici l'esistenza e la stessa legittimazione: ad essere messi in discussione sono infatti principalmente l'ambito di efficacia della giurisdizione domestica, nonché l'interazione tra il sistema del contenzioso interno e la giurisdizione comune.

Rispetto al primo profilo, quello relativo all'area di competenza della giurisdizione interna, è significativo osservare come, nel motivare l'ordinanza di rimessione, la Cassazione abbia sottolineato che solo l'autodichia rispetto ai membri del Parlamento è espressamente prevista dall'art. 66 Cost. e trova quindi una legittimazione esplicita nella Carta costituzionale²¹. Diversamente avviene per le controversie con i dipendenti (nonché con i terzi), che sono state incluse nell'ambito di applicazione dell'autodichia in funzione di una lettura estensiva (legittimata dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985) dell'autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.; tale fondamento costituzionale presenta un legame indiretto con la materia trattata che non di rado, peraltro, è disciplinata non dal regolamento *maior*, bensì da regolamenti “minori”.

Questa disamina sulla diversa natura dei due titoli costituzionali di legittimazione dell'autodichia lascia chiaramente trasparire un *favor* della Corte di cassazione per una differenziazione *ratione materiae* dell'ambito di efficacia della giurisdizione domestica, che potrebbe essere per così dire “attenuata” rispetto alle questioni – il riferimento è principalmente alle controversie relative ai contratti con i terzi, nonché, potenzialmente, anche a quelle relative ai rapporti di lavoro con i dipendenti²² – che presentano un rap-

²¹ Sul tema, v. P. GIOCOLI NACCI, *Il Parlamento giudice*, in *Giust. e Cost.*, 1-2/1973, p. 103 ss.; C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, in *Enc. Giur.*, vol. 32, 1994, p. 1 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, vol. 2, 2006, p. 1270 ss.

²² La Corte costituzionale, nella sent. n. 120/2014, nell'*incipit* del Cons. Dir. § 4.4., definisce infatti come “questione controversa” la riconducibilità allo statuto di garanzia delle Camere di entrambe queste “materie” (i rapporti di lavoro dei dipendenti e i rapporti con i terzi). Storicamente, tuttavia, è soprattutto sui rapporti con i terzi che si sono riferiti i dubbi sull'ambito di efficacia dell'autodichia; non è casuale, a questo riguardo, che la competenza giustiziale della Presidenza della Repubblica sia espressamente

Osservatorio sulle fonti

porto indiretto con l'autonomia normativa ex art. 64 Cost.

E' proprio sulle ipotesi di "attenuazione" dell'autodichia in una delle materie – il rapporto di lavoro alle dipendenze del Senato – che godono di una copertura costituzionale "mediata" che si è soffermata l'ordinanza di rimessione in esame.

Nel caso di specie, la Cassazione ha rinvenuto la lesività del comportamento del Senato nell'adozione degli artt. 72-84 del titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale Senato della Repubblica, in via principale (a) nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato e in via subordinata (b) nella parte in cui contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali interni non consentono il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost²³.

Il doppio *petitum* sollevato dalla Cassazione appare chiaramente orientato ad un ripensamento della giurisdizione domestica, che in nessun caso tuttavia sembra destinato a negare alle radici la percorribilità dei rimedi giudiziari interni. Anche rispetto al *petitum* in via principale, infatti, in un *obiter dictum* (Cons. dir. § 11) la Cassazione ha riconosciuto come, nell'ipotesi di rimozione dell'autodichia del Senato, "la giurisdizione comune si riespanderebbe, anche in ipotesi nella forma della giurisdizione condizionata al previo esperimento dei rimedi interni (*id est*: ricorso alla Commissione contenziosa e al Consiglio di Garanzia)".

E' possibile spiegare questo orientamento in larga misura "conservativo" della Cassazione solo se si considera che, dopo la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Savino contro Italia* (sent. n. 14/2009²⁴), è ormai pacifica la natura

riferita alle controversie in materia di rapporto di lavoro e d'impiego con il Segretario generale e non operi anche nel settore delle gare e dei contratti, come da ultimo sottolineato anche da Cons. Stato, sez. IV, n. 5657 del 18 novembre 2014 (v. *supra* nota § 3).

²³ Non è casuale che un doppio *petitum* di analogo contenuto si ritrovi nell'ordinanza n. 740 del 2015 con cui la Corte di cassazione ha sollevato ricorso avverso la Presidenza della Repubblica. Tale corrispondenza di contenuti testimonia l'intento della Cassazione di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzioni per verificare la "resistenza" dei sistemi di autodichia degli organi costituzionali. Come si è avuto modo di sottolineare nella nota n. 2, tuttavia, la diversità intrinseca di tali sistemi e la loro distinta matrice costituzionale lasciano immaginare da parte della Consulta risposte differenziate per ciascun sistema di autodichia, a seconda del tipo e della natura del fondamento costituzionale che legittima la potestà auto-organizzativa e la capacità giudicante dell'organo di riferimento.

²⁴ Per approfondimenti sulla pronuncia, si rinvia a B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice*, cit., p. 1051 ss.; N. LUPO, *Sull'autodichia parlamentare: una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma facilmente (e tempestivamente) rimediabile con apposite modifiche ai regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2009; C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, *ivi*; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 2009, p. 1077; N. OCCHIOUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, p. 397 ss. Sulle modifiche apportate al regolamento della Camera dei deputati in conseguenza di questa decisione, v. 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*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2009.

Osservatorio sulle fonti

“giurisdizionale” degli organi del contenzioso interno. Nel riconoscere la compatibilità con la CEDU del modello di autonomia normativa e di autodichia fondato sull’art. 64 Cost., la Corte di Strasburgo si è infatti soffermata a chiarire la nozione di “tribunale”, includendo in tale espressione non solo le giurisdizioni di tipo classico, ma qualsiasi organo giudicante istituito sulla base di “norme giuridiche” (espressione che ricomprende oltre alla legge anche i regolamenti parlamentari e i regolamenti “minori”²⁵), e quindi gli stessi organi di autodichia camerale (di cui tuttavia la Corte si è riservata la facoltà di verificare l’indipendenza e l’imparzialità²⁶).

Il riconoscimento della natura giurisdizionale degli organi del contenzioso interno non sembra sollevare particolari criticità nell’ipotesi che, nel caso in esame, è prefigurata dal *petitum* in via subordinata, giacché il ricorso straordinario di legittimità alla Corte di cassazione ex art. 111, comma 7, Cost. non nega, ma semmai presuppone, la natura giurisdizionale delle decisioni degli organi del contenzioso interno. La ricorribilità in Cassazione, pur segnando una significativa evoluzione giurisprudenziale rispetto al tradizionale indirizzo incline a configurare l’autodichia come un sistema chiuso e circoscritto²⁷, si configurerebbe infatti come un rimedio in larga parte fisiologico nell’ipotesi in cui si accogliesse una lettura degli organi del contenzioso interno quale “giudice speciale”. Secondo parte della dottrina, tale inquadramento sarebbe stato incidentalmente richiamato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 120 del 2014²⁸, laddove ha citato l’art. 108 Cost.²⁹ quale principio inderogabile da garantire attraverso la definizione del conflitto tra i poteri³⁰.

Questa chiave di lettura è stata puntualmente sviluppata dalla Corte di cassazione che, nell’ordinanza del 19 dicembre, ha introdotto un’ampia disamina sulla configurabi-

²⁵ In tal senso, S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell’uomo e autodichia parlamentare*, cit. p. 1277.

²⁶ In questo quadro argomentativo, si inserisce la decisione della Corte EDU di riconoscere alla Commissione e alla Sezione giurisdizionale della Camera dei deputati la qualificazione di “tribunali”, ai sensi dell’art. 6 della CEDU, denunciando al contempo un problema di mancanza di indipendenza, imparzialità e terzietà nella composizione dell’organo (in quanto i membri della Sezione giurisdizionale della Camera dei deputati erano anche membri dell’organo - l’Ufficio di Presidenza - che aveva adottato i provvedimenti impugnati). Come sottolineato da G. BUONOMO, *L’autodichia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giust. Civ.*, 5-6/2013, p. 933, la Corte EDU giunge ad ammettere che una natura giurisdizionale di tali organi “possa darsi « in natura », ma ad altre condizioni (di terzietà e di imparzialità) rispetto a quelle che tanti dubbi hanno prodotto in dottrina e, nella fattispecie, nella Cassazione con riferimento al Senato”.

²⁷ Finora, l’indirizzo della Corte di cassazione è stato contrario all’ipotesi di un ricorso straordinario ex art. 111, comma 7 Cost. avverso le pronunce degli organi di tutela previsti dall’ordinamento del Senato e della Camera dei deputati, giudicando tale rimedio come “precluso dal sistema stesso dall’autodichia”, anche a seguito delle modifiche all’art. 111 Cost. apportate dalla legge cost. n. 2 del 1999 (Cass., SS.UU., n. 16267 del 19 novembre 2002 e n. 11019 del 10 giugno 2004).

²⁸ Cons. Dir. § 4.4.

²⁹ Il riferimento è, in particolare, al secondo comma dell’art. 108 Cost., il quale stabilisce che “La legge assicura l’indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali (...)”.

³⁰ T. GIUPPONI, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell’autodichia*, in *Forum Quad. cost.*, 3 luglio 2014; sul punto, v. anche M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere*, cit., p. 2015 s.

Osservatorio sulle fonti

lità degli organi di autodichia del Senato quali “organi speciali di giurisdizione” in rapporto all’art. 102, comma 2, Cost. (che esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o speciali), alla VI disposizione transitoria (che prescrive che entro cinque anni dall’entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all’epoca esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti), all’art. 108, comma 2, Cost. (che attribuisce alla legge il compito di garantire l’indipendenza dei giudici speciali), nonché all’art. 111, commi 1 e 2, Cost. (che disciplinano il principio del giusto processo e quello di terzietà ed imparzialità del giudice)³¹.

Dal ragionamento della Cassazione emerge chiaramente che, laddove (adottando una interpretazione flessibile dei predetti parametri) si volesse aderire alla tesi del “giudice speciale”³², sarebbe di per sé inevitabile (pena la violazione del principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost.) l’estensione ai casi soggetti ad autodichia del ricorso straordinario per cassazione ex art. 111, comma 7, Cost.³³.

In questa chiave di lettura, l’ipotesi di una apertura del contenzioso interno nel senso indicato dal *petitum* in via subordinata (controllo straordinario di legittimità della Corte di cassazione) appare sostanzialmente non eversiva rispetto alla natura del sistema di autodichia e alla relativa prassi attuativa.

A diverse conclusioni si deve invece giungere con riguardo all’ipotesi prefigurata dal *petitum* in via principale (riespansione della giurisdizione comune, anche come giurisdizione condizionata al previo esperimento dei rimedi interni). In tale circostanza, infatti, sarebbe inevitabile domandarsi se e a quali condizioni i rimedi interni (che, stando all’indirizzo consolidato dalla Corte EDU nel caso *Savino contro Italia*, presentano natura giurisdizionale) possono convivere con la giurisdizione esterna comune.

³¹ E’ importante sottolineare che questi stessi parametri sono stati invocati dalla Corte di cassazione nell’ordinanza del 19 gennaio 2015 con cui è stato sollevato conflitto di attribuzioni avverso il sistema di autodichia della Presidenza della Repubblica.

³² A livello giurisprudenziale, la Corte di Cassazione aveva in un primo momento classificato l’autodichia parlamentare come un caso di giurisdizione speciale (Cass., SS.UU., n. 6943 del 28 novembre 1985), salvo poi rivedere tale indirizzo e negare alla radice la natura giurisdizionale degli organi del contenzioso interno, mancando la terzietà del giudice (Cass., SS.UU., n. 317 del 27 maggio 1999 e n. n. 16267 del 19 novembre 2002, su cui v. F. BASILICA, *Il punto delle Sezioni Unite sulla cd. «giurisdizione domestica» del Senato*, in *Giust. Civ.*, 11/2003, p. 2430 ss.). In dottrina, sulla definizione degli organi del contenzioso parlamentare come “giudici speciali”, v. A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 170 ss.

³³ L’art. 111, comma 7, come noto, ha previsto che anche contro le sentenze dei giudici speciali “è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge”. Soltanto contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione continua ad essere ammesso “per i soli motivi inerenti alla giurisdizione”, in continuità con l’originaria formulazione dell’art. 362 del codice di procedura civile, il quale prevedeva che le decisioni dei giudici speciali, in grado di appello o in unico grado, potessero essere impugnate soltanto “per motivi attinenti alla giurisdizione del giudice stesso”. Sul punto, v. P. CALAMANDREI, *Ricorso*, in *Enc. it.*, II appendice, vol. XXIX, 1949, p. 227. Sulla questione della ricorribilità in Cassazione per violazione di legge delle sentenze del Consiglio di Stato su diritti soggettivi, nel contesto della giurisdizione esclusiva, cfr. E. SCODITTI, *Ricorribilità in Cassazione per violazione di legge delle sentenze del Consiglio di Stato su diritti soggettivi: una questione aperta*, in *Foro it.*, 6/2014, p. 157 ss.

Osservatorio sulle fonti

Secondo la Corte di Strasburgo, infatti, gli organi del contenzioso interno sono un “tribunale”, inteso in senso materiale come soggetto titolare del “potere di emettere una decisione obbligatoria, che non può essere modificata da un’ autorità non giudiziaria a discapito di una parte”. Ad un tribunale spetta il potere di “decidere, sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su una qualsiasi questione di sua competenza”³⁴. Tale definizione, formalmente, non sembra escludere la possibilità di ampliare il diritto alla difesa dei soggetti ricadenti nella sfera dell’ autodichia con l’ intervento di autorità giudiziarie esterne.

Purtuttavia, è evidente come tale ipotesi di integrazione del sistema di contenzioso interno con la giurisdizione comune trovi il proprio limite fisiologico nel principio del *ne bis in idem*, previsto dall’ art. 4 del Protocollo n. 7 allegato alla CEDU³⁵ che, secondo quanto riconosciuto dalla Corte costituzionale nelle sentt. nn. 347 e 348 del 2007, assume il valore di norma interposta, integrativa del precetto di cui all’ art. 117, comma 1, Cost.³⁶. Tale principio, come noto, è finalizzato ad evitare la proliferazione di azioni parallele e la doppia o molteplice ripetizione del giudizio già concluso con una pronuncia definitiva: l’ esigenza di garantire la sicurezza dei diritti e la stabilità delle situazioni giuridiche soggettive impone infatti la predisposizione di regole per il riparto della giurisdizione tra organi giudicanti.

I limiti posti da questo principio di portata generale contribuiscono a spiegare perché, nel caso di specie, qualora la giurisdizione comune fosse “riespansa” in termini generali (al di là, quindi, del controllo straordinario di mera legittimità), la tenuta del potere giudicante degli organi interni sarebbe seriamente compromessa e rischierebbe di ridursi ad un mero rimedio amministrativo, seppure a carattere obbligatorio³⁷.

4. Il problema della giurisdizione sulle “aree grigie”: a margine della sentenza della Cassazione sui dipendenti dei gruppi “stabilizzati”

Ad una ipotesi di apertura del sindacato relativo agli atti di auto-organizzazione delle Camere nei confronti del giudice ordinario allude anche la seconda pronuncia della Corte di cassazione in commento (SS.UU., n. 27396 del 29 dicembre 2014), risolutiva del regolamento preventivo di giurisdizione relativo al ricorso, pendente innanzi alla Commissione contenziosa del Senato della Repubblica, sollevato da 54 dipendenti dei gruppi

³⁴ Corte EDU, II Sez., sent. 28 aprile 2009, *Savino ed altri contro Italia*, ric. n. 17214/05 e a., Cons. dir. § 73 e 74.

³⁵ Cfr. Corte EDU, II Sez., sent. 4 marzo 2014, *Grande Stevens e a. c. Italia*, ric. n. 18640/10 e a.

³⁶ Sul tema, v. G. DE AMICIS, “Ne bis in idem e “doppio binario” sanzionatorio: prime riflessioni sugli effetti della sentenza “Grande Stevens” nell’ ordinamento italiano”, Relazione all’ incontro di studio svoltosi il 23 giugno 2014 presso la Corte di cassazione, in *Dir. pen. Cont.*, 3-4/2014.

³⁷ R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell’ autodichia delle Camere? (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014, p. 8, ha ipotizzato al riguardo una opera di revisione della giurisdizione domestica finalizzata a riconfigurare le sedi del contenzioso interno non già come sedi di contenzioso amministrativo, bensì come “organi di tipo arbitrale, sotto uno specifico regime processuale che valorizzi soluzioni di flessibilità e tempestività decisionale, secondo i principi generali desumibili dagli artt. 806 ss. del cod. proc. civ.”.

Osservatorio sulle fonti

parlamentari del Senato, per l'annullamento della delibera del Consiglio di Presidenza n. 1/2013 del 3 aprile 2013. Detta delibera, infatti, ha inciso sul regime dei dipendenti dei gruppi cosiddetti "stabilizzati", inseriti nell'elenco allegato alla delibera del Consiglio di Presidenza n. 58/1993, al quale sono state associate speciali tutele lavoristiche, tra cui il passaggio automatico alle dipendenze del gruppo misto in caso di scioglimento, di non ricostituzione o di diminuzione del gruppo di appartenenza. Su queste tutele ha inciso la delibera impugnata che, in coerenza con le modifiche all'art. 16 del regolamento *maior* introdotte dalla novella del 2012³⁸, ha abrogato la precedente delibera del 1993, rendendo facoltativa e non obbligatoria l'assunzione da parte del gruppo misto del personale stabilizzato che non trovi collocazione presso altri gruppi.

I 54 dipendenti dei gruppi che, a seguito di tale decisione, hanno visto venire meno il proprio diritto alla stabilizzazione hanno impugnato la delibera dell'aprile 2013 innanzi alla Commissione contenziosa del Senato, che ha accolto l'istanza di misure cautelari provvisorie limitatamente alle parti di essa che potessero determinare un danno immediato ai ricorrenti³⁹. In pendenza dell'impugnativa dinanzi alla Commissione contenziosa, i ricorrenti hanno quindi proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione innanzi alla Cassazione, invocando sul caso la giurisdizione del giudice amministrativo⁴⁰.

La Cassazione, tuttavia, ha risolto il dubbio di giurisdizione riconoscendo sul caso di specie la giurisdizione non del giudice amministrativo, bensì di quello ordinario, così confermando l'estraneità all'autodichia delle controversie riguardanti il lavoro alle dipendenze dai gruppi. Come noto, infatti, dal riconoscimento, che progressivamente si è fatto strada sia a livello giurisprudenziale⁴¹ che dottrinale (cd. "tesi sincretica")⁴²,

³⁸ La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, rispettivamente con Deliberazione del 25 settembre 2012 e con Deliberazione del 21 novembre 2012, hanno modificato gli articoli dei propri regolamenti parlamentari (artt. 14-15-15 ter e art. 153-quater r.C.; artt. 15, 16 e 16 bis r.S.) dedicati alla disciplina dei gruppi. Tali riforme hanno introdotto nuovi e più stringenti vincoli sull'organizzazione interna, sul finanziamento e sui controlli dei gruppi parlamentari, al fine di incrementare i livelli di trasparenza e pubblicità sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Per approfondimenti, cfr. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2012, nonché, se si vuole, E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in corso di pubblicazione su *Rass. parl.*

³⁹ L'istanza cautelare è stata accolta dapprima in via provvisoria dalla Commissione contenziosa con decreto del 16 aprile 2013, poi confermata dalla decisione n. 510 del 24 aprile 2013, che in particolare ha sospeso l'applicazione degli artt. 3, comma 3 e, per quanto di rilievo, 5, comma 1 della deliberazione del Consiglio di presidenza n. 1/2013, nella parte in cui rendono facoltativa e non obbligatoria l'assunzione del personale dei gruppi stabilizzato.

⁴⁰ Anche l'Amministrazione del Senato, nella sua memoria di costituzione innanzi alla Commissione contenziosa, ha sollevato un'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice adito, a favore tuttavia del giudice ordinario, in quanto giudice naturale delle cause di lavoro alle dipendenze dai gruppi.

⁴¹ Come sottolineato da Cass., SS.UU., n. 3335 del 19 febbraio 2004, "*nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, sul quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai Regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro, più strettamente*

della natura ibrida dei gruppi – cui corrisponde una duplice natura istituzionale, pubblicistica per i rapporti con la Camera di appartenenza, privatistica per l'autonomia organizzativa interna e per l'afferenza al partito⁴³ –, la Corte di cassazione ha tratto le premesse per riconoscere la competenza del giudice del lavoro sulle controversie tra i gruppi e i rispettivi dipendenti⁴⁴.

Formalmente, quindi, la decisione in esame parrebbe porsi in linea di continuità con questo consolidato indirizzo. Eppure, l'atipicità del caso trattato introduce elementi di sostanziale novità destinati a riflettersi sulla sfera dell'autodichia.

Sul piano soggettivo, infatti, si tratta del primo regolamento preventivo di giurisdizione sollevato dalla parte ricorrente nel giudizio principale (nel caso di specie, i dipendenti dei gruppi parlamentari) per verificare la competenza del giudice interno a decidere su un atto di auto-organizzazione del Senato; in passato, i casi sporadici di regolamenti di giurisdizione⁴⁵ o di eccezioni per difetto di giurisdizione⁴⁶ erano stati perlopiù sollevati dalle parti resistenti – i gruppi parlamentari – come “strategia” di difesa giudiziaria.

Sul piano oggettivo, il caso trattato riguarda rapporti di lavoro alle dipendenze dai gruppi soggetti ad un regime atipico, caratterizzato dall'insistenza, sul contratto di matrice privatistica, di tutele lavoristiche introdotte da un soggetto terzo formalmente estraneo al rapporto (l'amministrazione del Senato), regolate con atti riconducibili all'autonomia parlamentare (nel caso di specie, una delibera del Consiglio di presiden-

politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati”.

⁴² Tra i fautori della tesi sincretica, che sottolinea la natura “ibrida” dei gruppi, v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1965, p. 757; A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1967, p. 197 ss. (che qualifica i gruppi quali soggetti privati investiti di pubbliche funzioni); A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pacini Mariotti, Pisa, 1969, p. 86; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 63 ss. Sulla qualificazione dei gruppi quali enti pubblici indipendenti, riconosciuti dall'ordinamento parlamentare, ovvero uffici strumentali in rapporto di interdipendenza con gli altri uffici della Camera, v. invece A. MANZELLA (rispettivamente in *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 39 e in *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 63). Di converso, la natura dei gruppi quali organi di partito ovvero associazioni non riconosciute, e quindi in entrambi i casi di organismi di diritto privato, è stata sostenuta rispettivamente da P. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 295 ss. e G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, 1969, p. 780.

⁴³ Sul rapporto gruppi-partiti, v. Corte cost., sent. n. 298/2004, sull'estensibilità dell'insindacabilità ex art. 68, comma 1 Cost., alle opinioni espresse dal parlamentare nell'ambito di attività connesse con l'appartenenza al gruppo parlamentare. Per approfondimenti sulla pronuncia, v. P. RIDOLA, *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in *Giur. cost.*, 5/2004, p. 3167 ss.

⁴⁴ V. per tutte Corte di cassazione, SS.UU., 24 novembre 2008, n. 27836. In dottrina, cfr. F. BUFFA, *Nota a Corte di cassazione, 24 novembre 2008, Sez. Uu., n. 27863*, in *Giust. Civ.*, 12/2009, p. 2691; A. RAFFI, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze dei gruppi parlamentari e la c.d. “autodichia” della Camera dei Deputati*, in *Riv. it. dir. lav.*, 4/2010, p. 879 ss.; P. RESCIGNO, *Dipendenti dei gruppi parlamentari e giudice del rapporto*, in *Riv. dir. civ.*, 3/2010, p. 317 ss.

⁴⁵ Cass., SS.UU., n. 3335 del 19 febbraio 2004.

⁴⁶ Cass., SS.UU., n. 27863 del 24 novembre 2008.

Osservatorio sulle fonti

za) e finanziate con oneri a carico del bilancio dell'istituzione.

Questa commistione di forme di tutela rende estremamente difficile individuare una chiara ed univoca linea di demarcazione della giurisdizione. Nello specifico, la scelta delle Sezioni Unite della Cassazione di rimarcare la natura privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze del gruppo, e quindi confermare la giurisdizione del giudice ordinario, ha comportato l'affidamento al giudice di merito di valutazioni che, inevitabilmente, determineranno una "intromissione" nella sfera di autonomia del Senato. In particolare, è stata rimessa al giudice di merito stabilire: "(a) se sussista la legittimazione passiva del Senato della Repubblica, se cioè i dipendenti dei gruppi possano far valere le loro pretese di assunzione e di transito da un gruppo parlamentare ad un altro (in particolare, al gruppo misto) nei confronti del Senato anziché dei loro datori di lavoro privati; e (b) se la domanda sia supportata dal necessario interesse ad agire, se cioè dal richiesto annullamento - o dalla disapplicazione - della deliberazione impugnata consegua una "automatica" assunzione, da parte del gruppo misto, dei dipendenti stabilizzati."

Entrambe le ipotesi non solo appaiono fortemente dirompenti rispetto alla logica e alla prassi dell'autodichia, ma sembrano sottendere ad una situazione di commistione di poteri giurisdizionali tra giudice ordinario e giudice speciale che non pare trovare adeguate coperture nella giurisprudenza in essere. Quanto meno atipico è, infatti, che il giudice ordinario si trovi ad esaminare nel merito la controversia all'esito di una pronuncia di accoglimento della Commissione contenziosa del Senato sul ricorso in via cautelare, che ha sospeso l'applicazione delle disposizioni che rendono facoltativa e non obbligatoria l'assunzione dei dipendenti dei gruppi da parte del gruppo misto. Tale situazione lascia chiaramente sottendere la presenza di due distinte giurisdizioni, una – quella del giudice ordinario – legata al rapporto di lavoro di matrice privatistica tra il singolo dipendente e il gruppo di appartenenza, l'altra – quella del giudice "domestico" – attinente invece alla legittimità dell'atto che incide sulle tutele dei predetti rapporti di lavoro.

Ne deriva un rapporto tra giurisdizioni non troppo dissimile da quello che ha caratterizzato l'evoluzione del riparto di giurisdizione sulla privatizzazione del pubblico impiego. Secondo quanto previsto dal Testo unico delle norme sul pubblico impiego⁴⁷ e confermato dai successivi indirizzi giurisprudenziali⁴⁸, infatti, l'eventuale presenza di un atto amministrativo presupposto, sebbene rilevante ai fini della decisione, non costituisce elemento idoneo ad escludere la giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie relative al lavoro "privatizzato"⁴⁹. In altri termini, nel pubblico impiego privatiz-

⁴⁷ Art. 63, comma 1 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

⁴⁸ V. Cass., SS.UU., n. 1807 del 6 febbraio 2003 e, di recente, Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2013, n. 5104.

⁴⁹ In dottrina, sul tema cfr. B. SASSANI, *Il passaggio alla giurisdizione ordinaria del contenzioso sul pubblico impiego: poteri del giudice, esecuzione della sentenza, comportamento antisindacale, contratti collettivi in Cassazione*, in G.C. PERONE, B. SASSANI (a cura di), *Il processo del lavoro e rapporto alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, 1999, vol. I, p. 3 ss.; A. GARILLI, *Il riparto di giurisdizione tra organizzazione amministrativa e rapporto di lavoro*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2000, p. 726 ss.; D. BORGHESI, *La giurisdizione del pubblico impiego privatizzato*, Cedam, Padova, 2002, p. 10 ss.

Osservatorio sulle fonti

zato spetta al giudice ordinario la funzione di controllo non solo degli atti di organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro, ma anche dell'atto amministrativo "presupposto", potendo questi conoscerlo in via incidentale, ai fini della disapplicazione. Applicando tali indirizzi al caso di specie, è quindi possibile immaginare che la giurisdizione del giudice del lavoro si estenda fino alla disapplicazione dell'atto interno al Senato⁵⁰, restando al medesimo preclusa la sola decisione in merito all'annullamento del medesimo (che rimarrebbe, ovviamente, affidata agli organi del contenzioso interno)⁵¹.

In attesa che il giudice di merito risolva i quesiti posti dalla Cassazione, è importante sottolineare come questa potenziale apertura del sistema di autodichia (che, come si è detto, potrebbe offrire ad un giudice esterno la disapplicazione di un atto espressione dell'autonomia parlamentare) sia giustificata nella decisione in esame con ripetuti e puntuali richiami alla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014 e alla conseguente ordinanza della Corte di cassazione del 19 dicembre 2014. In altri termini, ciò che sembra legittimare una siffatta evoluzione è il *fumus* che ormai si è aperto sulla validità dell'autodichia e sulla sua persistente impermeabilità ad innervature dalle giurisdizioni esterne che spetterà solo alla Corte costituzionale risolvere.

5. Conclusioni. Ripensando l'esclusività dell'auto-dichia nel senso della compresenza di più giudici (co-dichia)

Le più recenti tendenze giurisprudenziali in tema di autodichia sembrano testimoniare una rinnovata propensione alla ricerca di un nuovo rapporto tra la giurisdizione domestica e la giurisdizione comune, ispirato ad un diverso bilanciamento tra la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza delle Camere e la tutela dei diritti e dei beni protetti dallo Stato di diritto.

L'emergente tensione nei confronti dell'autodichia non appare finalizzata a negare alle radici la legittimità del sistema del contenzioso interno, che come si è avuto modo di osservare sembra aver trovato un forte riconoscimento nella giurisprudenza della Corte

⁵⁰ Stando alla tradizionale concezione dello statuto di indipendenza delle Camere (Corte cost., sen. n. 9 del 1959, § 2), il potere di disapplicare (o di derogare *una tantum*) ad un atto interno costituisce una prerogativa esclusiva delle assemblee parlamentari, in quanto rientrante nella potestà regolamentare, che si estende non solo all'adozione dei regolamenti, ma anche alla loro applicazione ed interpretazione. Sul punto, v. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere*, cit., p. 2020.

⁵¹ Quanto alla tutela degli eventuali interessi legittimi dei dipendenti dei gruppi consequenziali all'atto del Consiglio di presidenza oggetto di impugnazione nel contenzioso interno, va ancora una volta sottolineata l'eccezionalità dell'ipotesi – esaminata dalla controversia in esame – per cui un atto espressione dell'autonomia parlamentare interviene a regolare un rapporto di lavoro di matrice privatistica. Anche su questo profilo, valgono gli stessi rilievi sollevati dalla dottrina sul rapporto di lavoro privatizzato che, essendo regolato da atti di natura privatistica, rende di per sé inimmaginabile che un atto amministrativo possa incidere sul rapporto di lavoro, ponendo le premesse per la configurabilità di un interesse legittimo in capo al dipendente. Sul tema, v. A. CORPACI, *La giurisdizione dopo la seconda fase della riforma: novità e prima applicazione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1999, p. 1057 e F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 242.

Osservatorio sulle fonti

di Strasburgo⁵². Ad essere in discussione non è tanto l'esistenza dei “giudici” domestici, bensì l'esclusività della relativa giurisdizione, e quindi l'ambito di efficacia, nonché la definitività, delle rispettive decisioni⁵³.

In questa direzione, sembrano delinearsi almeno due profili di integrazione dell'autodichia con la giurisdizione comune.

Sul piano “orizzontale” – quello incidente sull'ambito “geografico” di efficacia dell'autodichia quale espressione dell'autocrazia delle Camere – non possono essere sottovalutate le conseguenze derivanti dalla soluzione fatta propria dalle SS.UU. della Corte di cassazione nella sent. n. 27396 dello scorso 29 dicembre, che ha esteso all'area “grigia” dei dipendenti dei gruppi stabilizzati la giurisdizione del giudice ordinario. Tale decisione sembra infatti rivelare la cedevolezza della tradizionale immagine dell'autodichia come sistema chiuso e in sé compiuto, evidenziando due possibili incrinature, la prima consistente nella possibilità di configurare una legittimazione passiva del Senato presso la giurisdizione ordinaria, la seconda relativa all'ipotesi di un disapplicazione di atti dell'amministrazione parlamentare da parte del giudice comune.

Per altro verso, l'insistenza sui rapporti di lavoro dei dipendenti dei gruppi stabilizzati di una regolamentazione di matrice pubblicistica (espressione dell'autonomia normativa delle due Camere) non rende possibile immaginare su tale materia una giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, restando ad esso estranea qualsiasi valutazione sulla legittimità dell'atto interno. Il giudice del lavoro potrà al limite disapplicare la delibera del Consiglio di presidenza del Senato che incide sulle garanzie di stabilità dei dipendenti dei gruppi ricorrenti, lasciando però agli organi del contenzioso interno la valutazione sulle sorti dell'atto.

Rispetto a questa area “grigia”, si viene così a delineare una ipotesi di “convivenza” tra il giudice del rapporto di lavoro (il giudice ordinario) e il giudice dell'atto (gli organi del contenzioso interno alle due Camere) che rischia di condurre a soluzioni contraddittorie⁵⁴, creando confusione sul piano della tutela dei diritti. L'esigenza di evitare queste situazioni problematiche induce a ritenere auspicabile una progressiva neutralizzazione

⁵² In tal senso, anche R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?* (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120), cit.

⁵³ Una siffatta evoluzione costituirebbe un radicale cambiamento rispetto alla tradizionale concezione dell'autodichia, che vede nell'esclusività della giurisdizione domestica uno dei propri attributi costitutivi; il presupposto dell'esclusività, d'altronde, è espressamente previsto dallo stesso art.12, comma 6 del regolamento della Camera. Sull'esigenza di superare il tradizionale approccio incline a ricomprendere nel principio dell'indipendenza garantita del Parlamento non solo l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ma anche il carattere esclusivo dell'autodichia parlamentare, v. S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, cit., p. 1278.

⁵⁴ Si fa riferimento, in particolare, all'ipotesi in cui il giudice del lavoro giudichi fondata la pretesa dei ricorrenti alla stabilità del posto di lavoro, individuando nel Senato il soggetto passivo di tale obbligazione e disapplicando la delibera del Consiglio di presidenza che ha originato la controversia. Nel caso in cui si verificasse tale circostanza, gli organi del contenzioso interno manterrebbero comunque la possibilità di esprimersi liberamente sulle sorti dell'atto, nel caso negandone l'annullamento. Tale ipotesi potenzialmente contraddittoria nasce dalla distorsione che *ab origine* caratterizza la posizione dei dipendenti dei gruppi stabilizzati, di per sé problematica, data la non coincidenza tra datore di lavoro e soggetto garante della continuità del rapporto.

Osservatorio sulle fonti

dell'etero-regolamentazione che tali rapporti trovano negli atti di autonomia delle due Camere la quale, alimentando una commistione tra regime privatistico e tutele pubblicistiche, giustifica il doppio regime giurisdizionale sopra evocato.

Sul piano “verticale”, viceversa, sembra delinearsi una ipotesi di integrazione dell'autodichia con la giurisdizione comune fondata sull'interlocuzione degli organi del contenzioso interno con i giudici “esterni” sul medesimo caso, in una sorta quindi di giustizia “a più livelli”. L'ordinanza dello scorso 19 dicembre con cui la Corte di cassazione, in continuità con la sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale, ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Senato contiene un chiaro riferimento a tale prospettiva evolutiva.

L'ordinanza si conclude infatti con un doppio *petitum* che, nella tesi prospettata in via principale, invoca una riespansione *tout court* della giurisdizione comune, anche come giurisdizione condizionata all'esperimento dei rimedi interni, mentre nella tesi avanzata in via subordinata prefigura la ricorribilità in Cassazione avverso le decisioni definitive degli organi di autodichia.

Come si è avuto modo di sottolineare, mentre questo secondo profilo di integrazione della giurisdizione domestica con la giustizia comune non appare di per sé dirompente rispetto all'attuale configurazione del sistema di autodichia (il ricorso straordinario in Cassazione è infatti un rimedio normalmente ammesso per le giurisdizioni speciali), potenzialmente molto più problematica per le sorti dei “giudici” domestici risulta l'ipotesi sostenuta in via principale dalle Sezioni Unite.

Il problema, infatti, è comprendere come questa “integrazione” possa conciliarsi con l'orientamento fatto proprio dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo nel caso *Savino contro Italia* – che conferma la natura giurisdizionale delle sedi del contenzioso interno –, nonché con il principio del *ne bis in idem*, che postula l'esistenza di un chiaro ed univoco riparto della giurisdizione. L'impressione è infatti che, in questa circostanza, l'impossibilità di configurare due azioni giudiziarie in parallelo o in sequenza sul medesimo caso induca a mantenere il sistema del contenzioso interno come un adempimento di natura sostanzialmente amministrativa, seppure a carattere obbligatorio ai fini del successivo ricorso alla giurisdizione comune. L'amministrativizzazione dei rimedi interni rischierebbe di risolversi in una attenuazione dei presupposti di indipendenza, terzietà ed imparzialità che accompagnano l'agire del “giudice” domestico, con conseguente stravolgimento delle garanzie introdotte a margine della pronuncia sul caso Savino e trasformazione del meccanismo di autodichia in un mero adempimento che anziché ampliare la sfera delle tutele giudiziarie rischia di comprometterne la materiale esigibilità.

A queste aperture, che incidono sul rapporto tra la giustizia domestica e la giurisdizione ordinaria, si affianca poi l'ulteriore profilo di interlocuzione con la giustizia costituzionale che la Consulta ha delineato nella sent. n. 120/2014. Tale strumento di ridefinizione dei confini della giurisdizione domestica presenta una natura eccezionale e transitoria, in quanto rimedio finalizzato esclusivamente a verificare la legittimità costituzionale dell'attuale conformazione dell'autodichia, non già ad introdurre un nuovo grado

Osservatorio sulle fonti

di giurisdizione competente sul merito della controversia⁵⁵, né tanto meno ad offrire, attraverso il conflitto di attribuzione, soluzioni assimilabili a quelle fornite dal regolamento preventivo di giurisdizione⁵⁶. Purtroppo, nei fatti, è attraverso questo percorso che si renderà possibile una verifica di costituzionalità finalizzata ad evitare che norme non sindacabili possano essere fonte di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili⁵⁷.

E' quindi in tale sede che sarà verificata l'attualità del predicato dell'autocrazia quale fondamento e ambito di applicazione dell'autodichia e che sarà messa alla prova la perdurante corrispondenza tra la sfera dell'autodichia e la sfera dell'autonomia normativa. Dai laconici riferimenti al tema contenuti nella sent. n. 120 del 2014, successivamente ripresi ed ampliati nelle pronunce della Cassazione che a tale decisione si rifanno, ciò che sembra emergere è l'intento di considerare distintamente le materie soggette ad autodichia a seconda del relativo rapporto di "attinenza" (nesso funzionale) con gli artt. 64, 66 e 72 Cost. In questa chiave di lettura, potrebbero quindi porsi le condizioni per una apertura "a geometria variabile" dell'autodichia, differenziata a seconda della materia trattata, per cui la "riespansione" della giurisdizione comune tenderebbe ad essere tanto più accentuata per quelle materie – prima di tutto i contratti con i terzi, ma potenzialmente anche i rapporti di lavoro con i dipendenti – che trovano una più indiretta copertura costituzionale nell'art. 64 Cost. In tale ipotesi, la sfida che si aprirà per le Camere (e a cascata per gli altri organi costituzionali) è come salvaguardare la propria autonomia normativa primaria e secondaria, e quindi la specialità del proprio assetto organizzativo, anche in presenza di eventuali forme di controllo giurisdizionale esterne, seguendo l'esperienza maturata da altri sistemi parlamentari (il riferimento è in particolare ai due rami del Parlamento francese) che, pur in un regime di autodichia a geometria variabile (che si espande e si ritrae a seconda della materia trattata), hanno visto confermata la propria autonomia normativa ed amministrativa anche sui profili (quali la determinazione dello statuto del personale) affidati alla giurisdizione comune⁵⁸.

⁵⁵ Sul punto, v. R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, cit., p. 7 e 10.

⁵⁶ Come osservato da T. Giupponi, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari*, cit., se si confermasse una lettura degli organi di autodichia quale "giudice speciale", il conflitto di attribuzione rischierebbe di trasformarsi in una sorta di conflitto di giurisdizione "anche se (in questo caso) si tratterebbe di un anomalo conflitto tra giurisdizioni...appartenenti a poteri diversi!".

⁵⁷ Come sottolineato dalla Corte di cassazione nella già citata ordinanza n. 740/2015 sull'autodichia della Presidenza della Repubblica, nell'evoluzione giurisprudenziale introdotta dalla sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale si può leggere "una applicazione di settore del principio di continuità del controllo di costituzionalità che vuole che non ci siano aree franche sottratte al controllo di costituzionalità". L'espressione si richiama alle considerazioni espresse da A. PIZZORUSSO, "Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1021 ss.

⁵⁸ Cfr. l'art. 8 dell'Ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958, sul funzionamento delle assemblee parlamentari, che recita «*les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le Bureau de l'assemblée intéressée (...). La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'État visées à l'article 34 de*

Osservatorio sulle fonti

In conclusione, dalla sent. n. 120 del 2014 si assiste ad una proliferazione del contenzioso in tema di autodichia che, da diverse angolature e con diversi approcci, sembra accomunato da un analogo intento di vagliare la tenuta dei diversi sistemi di giurisdizione domestica rispetto all'ipotesi di una loro integrazione con le giurisdizioni di tipo classico. Ad essere messa alla prova è nello specifico la resistenza dell'autodichia rispetto a possibili innesti della giurisdizione comune, in posizione collaterale (rispetto alle aree "grigie" idealmente rappresentate dai dipendenti dei gruppi "stabilizzati") ovvero consequenziale. Il presupposto di questa integrazione della giurisdizione domestica con la giurisdizione comune è dato dall'esigenza di superare il criterio dell'esclusività dell'autodichia sulla tutela dei beni dei soggetti "terzi" rispetto alle amministrazioni parlamentari (espressione che potenzialmente ricomprende anche i dipendenti), nella convinzione che per garantire a tali beni una effettiva protezione sia necessario superare il monopolio del contenzioso interno e passare se non ad un regime di affidamento integrale alla giurisdizione esterna almeno ad una integrazione dei due sistemi giurisdizionali in chiave di rafforzamento delle garanzie⁵⁹.

E' su questo terreno che la Corte costituzionale sarà chiamata a un difficile compito di ponderazione, finalizzato a chiarire se e in che modo il giudice esterno potrà intervenire nel contenzioso interno, in un regime quindi non più di auto-dichia esclusiva, né di

la Constitution». In virtù di tale previsione, i funzionari parlamentari godono uno statuto proprio, adottato dall'Ufficio di presidenza di ciascuna Camera, ma le controversie di ordine individuale, nonché quelle che concernono l'applicazione dei principi generali del diritto e le garanzie fondamentali all'insieme dei funzionari sono devolute al giudice amministrativo. Tale disposizione è stata giudicata conforme a Costituzione dal *Conseil constitutionnel* nella sua Decisione n. 2011-129 del 13 maggio 2011, adottata all'esito della questione prioritaria di costituzionalità sollevata dal Sindacato dei funzionari del Senato francese (v. il *Commentaire* pubblicato in www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011129QPCccc_129qpc.pdf). Per approfondimenti sull'esperienza francese, nonché per ulteriori spunti a carattere comparatistico, si rinvia al Dossier a cura di P.PASSAGLIA, *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcun ordinamenti stranieri*, in www.cortecostituzionale.it, marzo 2014.

⁵⁹ Il problema dell'accesso del personale delle assemblee parlamentari alla giurisdizione generale si è posto anche nell'ordinamento belga, dove la *Cour d'arbitrage* (ora Corte costituzionale), con due successive decisioni, ha giudicato lesiva del principio di eguaglianza e di non discriminazione la situazione per cui, in virtù di una "lacuna" della legislazione, ai dipendenti parlamentari non era riconosciuto il potere di ricorrere innanzi alla giustizia amministrativa per l'annullamento di un atto amministrativo individuale (sul punto, *Cour d'arbitrage, Arrêt* n. 31 del 15 maggio 1996) o regolamentare (*Arrêt* n. 89 del 19 maggio 2004) dell'assemblea di appartenenza. Tali "lacune" dell'ordinamento sono state colmate con due modifiche della Legge sul Consiglio di Stato del 12 gennaio 1973, rispettivamente approvate con legge del 25 maggio 1999 e con legge del 15 maggio 2007. Per approfondimenti, v. M. MELCHIOR, C. COURTOY, *L'omission legislative dans la jurisprudence constitutionnelle*, Rapporto della Corte costituzionale belga alla Conferenza delle Corti costituzionali europee - 4 dicembre 2007, p. 9-10, disponibile sul sito: http://www.confueconstco.org/reports/rep-xiv/report_Belgium_fr.pdf, L. DONNAY, *Le recours en annulation devant le Conseil d'Etat: évolutions législatives et jurisprudentielles récentes*, Relazione al Seminario "Actualités du Contentieux administratif" - Bruxelles, 7 ottobre 2009, p. 12-13, disponibile sul sito: <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/28633>. Per approfondimenti sul sistema di impugnazione degli atti parlamentari di natura amministrativa del Parlamento belga, nonché per ulteriori spunti a carattere comparato, v. N. IGOT, A. REZSÖHAZY, M. VAN DER HULST (a cura di), *Parliament & Judiciary*, Atti dell'ECPRD Seminar - Brussels, 8-9 Novembre 2007, spec. la parte dedicata all'*Analysis of the ECPRD correspondent's replies*, a cura di M. VEYS (p. 223 ss.).

Osservatorio sulle fonti

etero-dichia, bensì, potrebbe dirsi, di co-dichia, e quindi di compresenza di più giudici, con ruoli e funzioni diverse e non sovrapponibili, nei limiti di quanto consentito dal principio del *ne bis in idem*. La realizzazione di tale regime di co-dichia presuppone non solo un equilibrio tra la salvaguardia dello speciale regime autonomistico delle assemblee parlamentari e l'estensione del regime comune di tutela giurisdizionale, ma prima ancora una leale collaborazione tra tutti i poteri (*rectius*, i giudici) coinvolti, in chiave non già di difesa delle relative attribuzioni, bensì di fattuale cooperazione nella risoluzione dei casi giuridici che, pur prevedendo il coinvolgimento delle Camere, si pongono ai limiti dello “statuto costituzionale di garanzia” ad esse riconosciuto.