

AUTODICCHIA DELLE CAMERE: UNA “DEROGA” A UN PRINCIPIO “CHE NON CONOSCE ECCEZIONI”?*

LEONARDO BRUNETTI**

Suggerimento di citazione

L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere: una “deroga” a un principio “che non conosce eccezioni”?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del Convegno “*La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*”, organizzato dalla rivista Osservatorio sulle fonti, il 18 maggio 2018, presso l'Aula Magna del Rettorato dell'Università degli Studi di Firenze.

** Avvocato, dottore di ricerca dell'Università Cattolica di Milano, e ricercatore a t.d. di Diritto pubblico.

Svolgerò, di seguito, alcune brevi riflessioni sulla c.d. “autodichia parlamentare”, cioè l’“autogiurisdizione”, ovvero la “giustizia domestica” delle Camere, intesa quale *species* del più ampio *genus* dell’autodichia propria degli organi costituzionali: l’argomento mi pare tocchi tutte le tematiche delle tre relazioni di oggi pomeriggio, che ho ascoltato con molta attenzione ed interesse.

L’autodichia ha, infatti, certamente a che fare col rapporto tra la Costituzione e il diritto parlamentare, perché è espressione – *par excellence* – dell’autonomia stessa delle Camere¹, garantita *ex art* 64 Cost.

Essa concerne, poi, anche il rapporto tra la Costituzione e le fonti primarie, perché pur non essendo prevista in Costituzione², è prevista, invece, per le Camere³, dagli artt. 12 dei rispettivi regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che sono, notoriamente, fonti primarie a competenza riservata.

Infine, l’autodichia impinge il tema della giustizia costituzionale, non tanto perché – come accennavo – ne sia dotata, tra gli altri organi di vertice dello Stato, anche la Corte costituzionale, quanto perché, per lungo tempo, la legittimazione stessa dell’autodichia delle Camere si è fondata, quasi

¹ Così come la Corte costituzionale ha, recentemente, affermato nella propria decisione n. 262 del dicembre 2017, cit. nel testo, definendola il “momento applicativo” dell’autonomia.

La decisione è stata, prontamente, commentata, oltre che dal sottoscritto, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2018, 204-207, anche, da G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 20 gennaio 2018; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 24, 2017; R. IBRIDO, «*Il meglio deve ancora venire*». *La sentenza sull'autodichia e la «dissenting opinion» del giudice Amato*, in *Diritti comparati*, disponibile all’indirizzo: www.diritticomparati.it, 22 gennaio 2018; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 21 dicembre 2017; nonché, in un secondo momento, da G. BARCELLONA, *I “paradisi normativi” e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei “terzi”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 31 marzo 2018; L. CASTELLI, *Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Riv. AIC*, disponibile all’indirizzo: www.rivistaaic.it, 1, 2018; G. D’AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 23 aprile 2018; e, ancora, G. RIVOCCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia: tracce ricostruttive*, in *Quad. cost.*, 2, 2018, 423-440.

² Eccezione fatta per la c.d. “verifica dei poteri”, che – come si dirà – è, però, altra cosa dall’autodichia in senso stretto.

³ Per la Corte costituzionale, essa è, invece, prevista in una legge ordinaria, che viene, però ritenuta di valore, sostanzialmente, costituzionale: si tratta, in particolare, dell’art. 14, c. 3, L. 11 marzo 1953, n. 87 (“Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale”); per la Presidenza della Repubblica, la previsione è contenuta, invece, nel D.P.R. 24 luglio 1996, n. 81, integrato dal D.P.R. 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal D.P.R. 30 dicembre 2008, n. 34, che è una fonte normativa, a rigore, subprimaria.

esclusivamente, sulla giurisprudenza della Corte, che, giudicando “inammissibile” il sindacato di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari, ha legittimato, seppur indirettamente, la previsione dell’autodichia in essi contenuta.

Più nello specifico, il mio intervento riguarderà soltanto quella forma di autodichia, che – nella mia monografia sull’argomento⁴ – definisco come “*autodichia in senso proprio e stretto*”.

L’utilizzo del termine “autodichia” dovrebbe, infatti, essere riservato a quella forma di autogiurisdizione esercitata, “in senso proprio”, dagli organi costituzionali: (le due Camere de) il Parlamento, la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale; ne è, invece, privo il Governo. Il termine è utilizzato, infatti, in senso “improprio”, in svariati, altri contesti giuridici: si pensi, ad esempio, all’ordinamento sportivo⁵.

“In senso stretto”, poi, il termine dovrebbe essere utilizzato in riferimento alla sola giustizia domestica esercitata, dagli organi costituzionali, sui propri dipendenti, perché – come cennato – esiste almeno un’altra forma di autodichia, meglio definita “verifica dei poteri”, la quale, *ex art. 66 Cost.*, concerne, però, i “membri” dell’organo parlamentare. Per quanto anch’essa riconducibile – almeno nella fase di contestazione – all’esercizio di una forma di giurisdizione, quantomeno sostanziale, quest’ultima ha, però, una valenza politica, che la prima non possiede affatto, dovendo, quindi, essere tenuta distinta da quella.

Il fatto, poi, che si debba definire “in senso stretto” quella sui dipendenti e “in senso lato” quella sui membri dell’organo parlamentare, deriva dall’essere dotati di autodichia, anche organi costituzionali monocratici, come il Presidente della Repubblica, il quale, invertendo le due accezioni del termine, si dovrebbe ritenere – per definizione – non dotato di “autodichia in senso stretto”: il che appare, addirittura, contrario all’evidenza.

L’autodichia, nell’accezione indicata – propria e stretta – è stata oggetto di una recente pronuncia della Corte costituzionale: sentenza 26 settembre-13 dicembre 2017, n. 262⁶.

⁴ L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Vita e pensiero, Milano, 2018 (in corso di pubblicazione).

⁵ Cfr., tra i molti contributi sul tema, L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, in *Enc. Dir., Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010; G.G. FLORIDIA, *L’ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, 1 ss.; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 10 ss.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007.

⁶ Lo chiarisce molto bene – in sentenza – la Corte stessa, al punto 7.1: “L’autodichia [...] viene ora in rilievo come potestà degli organi costituzionali di decidere attraverso organi interni le controversie che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti”.

Le tappe dell'evoluzione della giurisprudenza sull'autodichia, che hanno – per così dire – condotto a tale ultimo arresto, sono state, sostanzialmente, quattro:

I. la sentenza n. 66 del 1964, che ha negato l'autodichia delle assemblee legislative regionali, in particolare quella siciliana, sui propri dipendenti, deducendone il divieto sia dalla diversa qualità della legislazione statale e regionale (la Corte delinea, ivi, una “netta e profonda differenza” fra “attività legislativa regionale e attività legislativa statale, perché solo questa ultima può essere considerata libera nel fine”), sia nella conformazione costituzionale dei due organi – l'assemblea legislativa statale e quelle regionali – perché, secondo la Corte, “gli artt. 64, c. 1, 66 e 68 della Costituzione delimitano nel loro insieme un compiuto ed ampio sistema di garanzie” valido per il Parlamento, ma non per i consigli regionali;

II. la fondamentale sentenza n. 154 del 1985, redatta da G. FERRARI, quando la Corte era presieduta da L. ELIA, resa in occasione dei giudizi di legittimità costituzionale dei regolamenti di Camera e Senato sollevati dalla Corte di cassazione, e con cui il giudice delle leggi affermò la non sottoponibilità al sindacato di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari (che, nel caso specifico, prevedevano – e tutt'ora prevedono – l'autodichia sui dipendenti);

III. la sentenza n. 120 del 2014 – redattore G. AMATO –, non meno importante della precedente, che pur ribadendo l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, i quali contemplan l'autodichia sui dipendenti, ha, però, indicato nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato la “sede naturale” per dirimere la questione (*recte*: il conflitto) tra le Sezioni unite della Corte di cassazione – in quella occasione, giudice *a quo* – e il Senato della Repubblica (nel conflitto successivamente sollevato è, poi, intervenuta la Camera dei deputati, il cui regolamento prevede una identica forma di autodichia);

IV. da ultimo, la sentenza n. 262 del 2017, che, seguendo una linea interpretativa in continuità col passato, è stata letta da molti, in dottrina, come un “consolidamento” della giurisprudenza passata, ma che – a mio avviso – non ha, *sic et simpliciter*, confermato, ma ha bensì innovato⁷ la giurisprudenza della Corte, seppur in modo diverso dalle molte aspettative, che la pronuncia aveva, forse, generato.

In particolare, è indubitabile che la pronuncia del 2017 abbia innovato la precedente giurisprudenza costituzionale, nel senso di limitare – positivamente – la possibilità dei regolamenti parlamentari di disciplinare la

⁷ Concorde sulla parziale innovatività, in tal senso, della pronuncia, G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia: tracce ricostruttive*, cit.

competenza degli organi parlamentari di autodichia, e quindi l'ambito di applicazione dei regolamenti stessi, che le Camere avevano, invece, cominciato ad estendere⁸ non soltanto ai dipendenti, ma anche ai terzi entrati in contatto qualificato – dai regolamenti – con le Camere (ad es., gli esclusi da un bando di gara o di concorso).

Non mi soffermerò sulla sentenza n. 66/1964, la quale ha chiarito come l'autodichia sia una prerogativa esclusiva del Parlamento nazionale, che non compete, invece, ai consigli regionali, anche quando essi consistano in assemblee legislative di ordinamenti regionali speciali.

Vediamo, invece, la sentenza n. 154/1985⁹. Con essa, la Corte costituzionale dichiarò l'inammissibilità della questione sollevata dalla Corte di cassazione, in ragione di una interpretazione letterale dell'art. 134 Cost., il quale – nel prevedere il giudizio della Corte costituzionale “sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni” – non menziona affatto i regolamenti parlamentari tra le fonti oggetto di sindacato di legittimità costituzionale.

In realtà, il fulcro del ragionamento della Corte fu, però, il seguente passaggio, ove i giudici di palazzo della Consulta, dopo aver svolto alcune considerazioni sulla centralità del Parlamento nella forma di governo parlamentare, trassero la conclusione, che «nella logica di tale sistema [...] alle Camere spetti [...] una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa *ex art. 64, c. 1, Cost.*»¹⁰.

Conseguentemente, per il giudice delle leggi, il Parlamento, «in quanto espressione immediata della sovranità popolare, [sarebbe] diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, [avrebbero] – ancora per la medesima Corte – una “peculiarità e dimensione” (sentenza n. 78/1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le garanzie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere»¹¹.

Sindacare i regolamenti parlamentari, espressione dell'autonomia

⁸ Come, del resto, la migliore dottrina aveva da tempo osservato: cfr., ad esempio, la voce di M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988.

⁹ Corte costituzionale, sentenza 6-23 maggio 1985, n. 154, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, 1078-1102, con le osservazioni di S.M. CICCONE, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, ivi, 1411-1444; A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, ivi, 1445-1476, e G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una «zona franca» nella giustizia costituzionale*, ivi, 1774-1795.

¹⁰ *Ivi*, punto 5.1. del *Considerato in diritto*.

¹¹ *Ibidem*: il corsivo è mio.

costituzionalmente garantita alle Camere, sarebbe, allora, violarne l'indipendenza, attentando alla sovranità stessa del Parlamento.

Questa pronuncia – tecnicamente, una mera dichiarazione di inammissibilità – ha, del tutto implicitamente, consolidato l'idea (errata), che l'autodichia fosse un potere *sui generis* del Parlamento, o meglio dell'ordinamento parlamentare *tout court*, indifferente per l'ordinamento generale dello Stato.

Così, del resto, lo concepiva, autorevolmente, A.M. SANDULLI, che lo descriveva, infatti, non come esercizio di giurisdizione statale ai sensi dell'art. 102 Cost., bensì come “autocrazia” ai sensi dell'ordinamento delle Camere: l'autodichia parlamentare (*recte*: l'autocrazia) non era, quindi, una “giurisdizione”, ma l'espressione della sovranità del Parlamento, che garantiva l'assoluta indipendenza dell'organo.

L'ordinamento delle Camere veniva, quindi – nella sostanza –, ancora considerato un ordinamento separato da quello generale dello Stato: si ricordino, del resto, le parole dell'ON. TERRACINI, che, in occasione dei lavori dell'Assemblea Costituente, affermò che “la Camera ha una sovranità che non tollera neppure nelle cose di minore importanza, una qualsiasi limitazione”¹².

In questa prospettiva – che la sentenza n. 154/1985 condivide – limiti all'autodichia-autocrazia non erano ravvisabili, perché la Costituzione stessa avrebbe riconosciuto ed imposto la più ampia autonomia del Parlamento, quale organo “sovrano”.

Ammettendo che ciò valga per i regolamenti parlamentari, non si capisce, però, perché ciò dovrebbe valere, anche, per i singoli atti decisori delle controversie insorte, all'interno dell'organo stesso, con i propri dipendenti, le quali vengono decise dalle commissioni giurisdizionali delle Camere.

Nella sentenza n. 120/2014¹³, anche in questo caso resa in un giudizio di legittimità costituzionale, in particolare, del regolamento del Senato, il concetto di sovranità viene, invece, espunto dall'orizzonte della Corte: il termine non compare mai nella pronuncia, in riferimento all'organo parlamentare. I giudici costituzionali preferiscono utilizzare i termini “autonomia” e “indipendenza”.

La Corte afferma, poi, chiaramente, che seppure “la *ratio*

¹² Cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, del 19 settembre 1946; il passo è riportato, anche, da V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, 201-202.

¹³ In *Giurisprudenza Costituzionale*, 2014, 2078-2091, con commento di F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, *ivi*, 2091-2103; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, *ivi*, 2103-2110; P. PASSAGLIA, *Autodichia e insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, *ivi*, 2110-2118

dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari [sia] costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza”¹⁴.

Questo è, forse, il passaggio più importante e maggiormente denso di implicazioni dell'intera decisione. In esso, la Corte sancisce, definitivamente – ma tardivamente –, il superamento dell'idea, che l'autodichia parlamentare rappresenti un potere *sui generis*, esercitato nell'ambito di un ordinamento distinto da quello statale, e indifferente per l'ordinamento generale: in qualche modo, dal punto di vista dello Stato, una sorta di *Nicht-Recht*.

Ecco perché, accedendo alla tesi che l'autodichia sia un potere dello Stato, seppur essa si eserciti nell'ambito della competenza dell'ordinamento parlamentare – in base, quindi, al principio di competenza insito nell'art 64 Cost. –, già questa prima decisione, del maggio 2014, lasciava chiaramente intendere che l'autodichia fosse l'esercizio di “giurisdizione”, ma ancora non si sapeva, se “piena”, oppure soltanto (“materiale”, per usare l'espressione di Mortati; “sostanziale”, per usare la terminologia di Benvenuti, ovvero) “oggettiva”, come ci dirà la Corte, nel dicembre 2017.

Nella sentenza n. 262/2017, infatti, la Corte si è oramai convinta che l'autodichia sia certamente una giurisdizione, ancorché soltanto “oggettiva”. Nell'affermare questo, essa cade, però, in una contraddizione insanabile, come cercherò di dimostrare.

In primo luogo, in tale pronuncia – n. 262, cit. – la Corte costituzionale non spiega, affatto, come mai l'autodichia (che atterrebbe al “momento applicativo dell'autonomia”: sono le parole della Corte stessa, che fa dell'autodichia un'epifania dell'autonomia del Parlamento, *ex art. 64 Cost.*), non avrebbe natura amministrativa, bensì giurisdizionale: che ne è, insomma, del concetto di “autarchia”?

Negata – come vedremo – la natura giurisdizionale, in senso proprio e pieno (*rectius*: soggettivo), delle commissioni giurisdizionali (*id est* di autodichia) delle Camere, non si vede, infatti, come negare alle loro decisioni la natura, e quindi il regime giuridico, delle decisioni amministrative: tanto F. BENVENUTI, quanto M.S. GIANNINI e M. NIGRO, hanno, infatti, dimostrato la natura amministrativa, e il conseguente regime di impugnabilità degli atti decisori, non giurisdizionali (quali sono ritenuti, ad esempio, i provvedimenti

¹⁴ *Ivi*, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

dell'Antitrust, o di altre Autorità indipendenti, dalla cui indipendenza, non conseguono, certamente, né l'autodichia né altre forme di autogiurisdizione).

In secondo luogo, poi, la Corte compie due affermazioni in aperta contraddizione tra loro: da un lato, essa considera – condivisibilmente – che “la ‘grande regola’ del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, *non può conoscere eccezioni*”¹⁵. Dall'altro, essa afferma, al contempo – del tutto contraddittoriamente –, che “la *deroga alla giurisdizione* qui in discussione, di cui costituisce riflesso la connessa limitazione del diritto al giudice, non si risolve in un'assenza di tutela. Tale limitazione, infatti, risulta compensata dall'esistenza di rimedi interni”¹⁶, che vengono affidati agli organi di autodichia.

Una regola senza eccezioni, o un principio derogabile? Come si spiega il fatto, che il principio espresso all'art. 24 Cost., il cui contenuto sembra delinearci come assoluto e inderogabile, già in base alla lettera dell'articolo (“Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”), possa venire derogato dai regolamenti camerali – peraltro, minori –, in assenza di una norma costituzionale, che lo permetta espressamente?

La Corte costituzionale risponde che il diritto alla tutela giurisdizionale *ex art. 24 Cost.*, principio che – nelle parole della Corte stessa – “non può conoscere eccezioni”, sarebbe, ciononostante, compatibile con una “deroga alla giurisdizione” – così la Corte – da parte dei regolamenti parlamentari: ciò assicurerebbe, anzi, una tutela (non) giurisdizionale, (se non) in senso oggettivo, dei diritti e degli interessi legittimi dei dipendenti, da parte delle Commissioni giurisdizionali, indipendenti delle Camere. Tale tutela – si deve dedurre – sarebbe, per la Corte, sostanzialmente equivalente a quella fornita dal giudice esterno, e quindi compatibile con l'art. 24 Cost.

In altri termini, la Corte configura un “diritto al giudice”, soddisfatto da “non giudici” – gli organi indipendenti delle Camere, che sono, comunque, riconosciuti come parte della loro amministrazione interna –, i quali eserciterebbero una giurisdizione soltanto oggettiva, e le cui sentenze non sarebbero nemmeno ricorribili per cassazione, per violazione di legge, *ex art. 111, c. 7, Cost.*, sottraendosi *in toto* alla stessa attività interpretativa, e quindi nomofilattica della Corte di cassazione.

A mio avviso, un vero e proprio “circolo vizioso”, in cui i giudici di palazzo della Consulta sono caduti, volendo giustificare, senza riuscirci, l'evidente pregiudizio per i dipendenti delle Camere, che vengono lesi – piuttosto che nel diritto ad un processo giusto, ai sensi dell'art. 111 Cost. –,

¹⁵ *Ivi*, punto 7.4: il corsivo è mio.

¹⁶ *Ibidem*: il corsivo è mio.

nell'eguale diritto al giudice di ogni cittadino, *ex artt. 3 e 24 Cost.* Una petizione di principio, che la Corte costituzionale avrebbe potuto evitare, semplicemente, riconoscendo la natura di “giudici speciali” delle Commissioni camerali di autodichia (con l'effetto, però, di dover ammettere il ricorso per cassazione, *ex art. 111, c. 7, Cost.*, avverso i loro provvedimenti), le quali – per ragioni, che non posso approfondire in questa sede¹⁷ – non incorrerebbero nel divieto di istituzione di giudici speciali, *ex art. 102 Cost.*, e la cui istituzione potrebbe, anzi, ritenersi doverosa, al fine di non lasciare i dipendenti delle Camere legislative privi della necessaria tutela giurisdizionale, che l'art. 24 Cost. Garantisce loro, e che lo Stato deve assicurare.

¹⁷ Rinvio, perciò, al mio L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, cit.