



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori BUEMI, NENCINI, Fausto Guilherme LONGO  
e SCAVONE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 NOVEMBRE 2013**

Sottoposizione alle previsioni processuali e legali ordinarie delle  
amministrazioni degli organi costituzionali

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge aderisce alla tesi «funzionalista» delle guarentigie parlamentari, espressa dai tre disegni di legge citati nell'ordinanza n. 136 del 6 maggio 2013 con cui le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale sull'articolo 12 del Regolamento del Senato, nella parte in cui fonda l'autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti. Si trattava, nella scorsa legislatura, del disegno di legge atto Senato n. 1560 (Maritati e Leddi. Attuazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, n. 14, sui ricorsi n. 42113/04, n. 17214/05 e n. 20329/05), del disegno di legge atto Senato n. 3342 (Leddi. – Sottoposizione alle previsioni di legge delle amministrazioni degli organi costituzionali) e della proposta di legge atto Camera n. 5472 (Bernardini e altri. Modifiche agli articoli 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e 7 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, concernenti la natura delle amministrazioni degli organi costituzionali e la sottoposizione dei loro atti alla giurisdizione comune), il cui contenuto è qui abbondantemente ripreso.

La Cassazione ha, in quell'occasione, sollevato d'ufficio la questione di costituzionalità sull'articolo 12 del Regolamento del Senato, ritenendo rilevante e non manifestamente infondato il dubbio in ordine all'assenza delle condizioni di terzietà e di imparzialità del giudice interno che ha respinto il ricorso in ottemperanza impugnato dinanzi alla Cassazione.

Il presente disegno di legge, all'articolo 1, intende anticipare l'esito dell'accoglimento della questione, affermando la possibilità di rivolgersi al giudice esterno, per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi che vengano incisi da atti delle amministrazioni degli organi costituzionali.

All'articolo 2, poi, si intende soddisfare la statuizione principale della pronuncia, la cui mancata ottemperanza diede origine al ricorso in Cassazione: l'automaticità dell'ingresso delle previsioni di legge nelle Amministrazioni degli organi costituzionali.

## 1. ABOLIZIONE DELLA GIURISDIZIONE DOMESTICA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

### 1.1. *Ambito delle guarentigie*

La tesi «funzionalista»<sup>(1)</sup> delimita le guarentigie alle materie in cui vige il nesso fun-

<sup>(1)</sup> Che risale ad antiche quanto ignorate prospettazioni scientifiche: il problema della giustiziabilità degli atti delle Camere fu posto per la prima volta nel 1898, in relazione a ricorso presentato da un concorrente escluso dall'appalto per la costruzione di una nuova ala parlamentare: Cons. Stato 9 novembre 1898, n. 415, dichiarò inammissibile il ricorso per mancanza nell'atto impugnato del carattere dell'atto amministrativo. Lessona, nota a sentenza, in Foro it., 1898, III, 105, osservò che le Camere sono «irresponsabili, incensurabili, onnipotenti» solo nell'esercizio delle loro funzioni legislative o politiche, laddove i loro atti sono atti amministrativi (come tali impugnabili innanzi al giudice amministrativo) ove provvedono alla loro amministrazione interna. La natura di atti amministrativi degli atti con cui le Camere provvedono alla loro organizzazione è poi affermata da Romano, Gli atti amministrativi, 149, che rileva che essi non si distinguono né nel contenuto né nella forma, sebbene l'autore escluda il controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato ritenendo questo limitato ai soli atti del Governo (condivide tale

zionale con l'attività conferita dalla Carta costituzionale all'esclusiva capacità regolatoria dei regolamenti parlamentari: essi continueranno a disciplinare, con rango sub-costituzionale a competenza esclusiva (insuscettibile di intervento legislativo alcuno), i profili procedurali propri dell'attività politica (procedimenti legislativo, ispettivo e di controllo, rapporto fiduciario, eccetera), nonché le attività per le quali ultimo ed unico giudice non può che essere la Camera stessa, in ossequio ad una visione sostanziale del principio di separazione dei poteri (la verifica dei poteri e dei titoli di ammissione dei parlamentari, le sanzioni irrogate agli stessi ai sensi dei regolamenti parlamentari, le autorizzazioni a misure cautelari ed atti invasivi, l'insindacabilità e la corresponsione delle competenze economiche dei parlamentari).

Al di fuori di tutto ciò, la visione meramente «geografica» delle guarentigie - che

delle amministrazioni degli organi costituzionali fa una sorta di manomorta estranea al principio di legalità - va abbandonata. Si fa discendere tale situazione dall'esistenza di una procedura giurisdizionale autonoma, in capo ad organi autonomi, l'autodichia: se lo stesso giudice dei dipendenti è sottratto all'apparato magistratuale che decide per la generalità dei consociati, s'è argomentato, allora a maggior ragione tutta l'attività amministrativa degli organi costituzionali sarebbe svincolata dalla *reductio ad unum* dello Stato di diritto<sup>(2)</sup>.

Trent'anni fa la Corte costituzionale - con sentenza 6 maggio 1985, n. 154 - evitò di affrontare il cuore del problema limitandosi, con una pronuncia di mero rito, ad invocare il dato formale dell'estraneità dei regolamenti parlamentari alle fonti normative sottoposte dalla Costituzione al suo sindacato. Questa pronuncia<sup>(3)</sup> non può, però, prevenire il fatto che nuove sfide siano rivolte

soluzione e, conseguentemente, afferma la competenza del giudice ordinario a conoscere degli atti amministrativi delle Camere, Savignano, Gli atti amministrativi delle Camere e la loro sindacabilità, in Rass. Dir. Pubbl., 160, 638). Del resto, «le Camere non hanno alcuna pretesa "sovranità" da rivendicare: devono semplicemente applicare, osservare e rispettare la Costituzione al pari di qualunque altro potere dello Stato» (Crisafulli V., Le funzioni della Corte Costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive, in Maranini G. (a cura di), La giustizia costituzionale, Firenze, 1966, 107). Nella giurisprudenza un'eco di tale prospettiva si rinviene nella decisione n. 6015 del 27 ottobre 2005 della IV sezione del Consiglio di Stato, secondo cui «l'autodichia nell'attuale assetto costituzionale non è un necessario attributo implicato dalla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali».

<sup>(2)</sup> Per Minutoli, Il rapporto d'impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente, in Il foro amministrativo, 1995, 707, «non si riesce a comprendere perché il ricorso ad un giudice esterno (ma imparziale!) dovrebbe menomare la sovranità delle Camere quando tale sovranità non è limitata dal controllo di costituzionalità delle leggi, che pure è ben più pregnante ed incisivo, inerendo alla funzione primaria delle Camere. In uno Stato di diritto qual è il nostro, i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale, affidata in linea generale all'ordine giudiziario, possono essere derogati solo da norme di grado costituzionale, a loro volta di stretta interpretazione ( ... ). Le aree che rimangono fuori dal diritto sono solo espressamente previste dalla Costituzione che si giustificano in quanto riguardano soggetti politici, investiti di funzioni politiche. Al contrario, i provvedimenti relativi al rapporto di impiego dei dipendenti parlamentari non sono certo adottati in base a scelte politiche né hanno come forma tipica con cui tali scelte vengono effettuate». Per E. Lehner, «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti» vs. «giusto processo», precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario, in Giur. cost., 2002, p. 1283 e ss., «l'autodichia si risolve nella sottrazione alla giurisdizione delle situazioni giuridiche soggettive discendenti dal rapporto d'impiego con taluni organi costituzionali. E questo senza che la Costituzione preveda all'uopo alcuna deroga agli artt. 24 e 113 Cost.».

<sup>(3)</sup> Assai criticata in dottrina: la Corte cost., si è detto, ha lasciato in piedi «un relitto storico sulla base di una motivazione in contrasto col pensiero della moderna dottrina giuridica» (Felicetti F., Sopravvissute le giurisdizioni domestiche delle Camere, in Corriere giuridico, 1985, 921); Alcuni hanno rilevato gli anomali tempi di soluzione della questione di legittimità costituzionale sottoposta (ben otto anni), la trattazione inconsueta della questione (visto che la Corte dedica molte pagine all'autodichia per affrontare solo nelle pagine finali la questione pregiudiziale della sindacabilità dei regolamenti parlamentari), e lo stesso ritmo della pronuncia (che sembrava una pronuncia di accoglimento, e che poi cambia improvvisamente alla fine ove prende *ex abrupto* un indirizzo diverso: Gemma G.,

all'autodichia delle Camere, in virtù dell'efficacia spiegata nel nostro ordinamento dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché in virtù della ricostruzione del diritto parlamentare offerta nel 1996 dal giudice Carlo Mezzanotte.

L'aspetto più deteriore della giurisdizione domestica delle Camere è che non risponde al criterio popperiano della falsificabilità: in altri termini, c'è e ci si dice che non potrebbe non esserci, nonostante il fatto che nei rari casi in cui gli è stato consentito di porvi attenzione, il Legislatore si è mantenuto assai lungi dall'aderirvi. Il diniego di giustizia è una conseguenza di questa impostazione, e per proclamarlo la Corte di cassazione utilizza da anni uno strumento – il difetto di giurisdizione – che in origine era addirittura assoluto. Soltanto a decorrere dalle sentenze n. 2546 del 10 aprile 1986, e n. 2681 del 23 aprile 1986, la Cassazione civile seguì la formula del «difetto di giurisdizione dei giudici comuni, ordinario ed amministrativo», spingendosi – con la sentenza n. 14085, del 27 luglio 2004 delle Sezioni Unite – a difenderla con una motivazione comunque di riforma di un decreto della Corte d'appello, che aveva proclamato il difetto assoluto di giurisdizione<sup>(4)</sup>. Come prima conseguenza della sentenza Savino della Corte europea dei diritti dell'uomo,

questo *cul de sac* giurisdizionale dovrebbe essere rapidamente abbandonato, chiudendo il sistema con l'ammissibilità del ricorso per cassazione. Ma come si può essere certi che ciò avvenga, a fronte della lettura che ancora si dà della sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 6 maggio 1985?

L'«indipendenza guarentigiata» – che deriverebbe dal principio di separazione dei poteri – fu teorizzata dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 154 del 6 maggio 1985 (relatore Ferrari), in un *obiter dictum* che si spinse ben oltre il mero rito della pronuncia<sup>(5)</sup>. La questione di costituzionalità che fu sollevata in via incidentale non contro una legge ma contro la «consuetudine costituzionale» mal pose il problema, visto che la Costituzione tipizza gli atti assoggettabili al giudizio di legittimità costituzionale e tra di essi non vi sono certo le consuetudini. Anche a voler accogliere l'onnicomprendente definizione della sentenza n. 154 del 1985 – in cui la Corte Costituzionale affermò che «le guarentigie (...) non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme» – non si può non rilevare come il micro-ordinamento parlamentare italiano (e le connesse giurisdizioni domestiche) va ben oltre l'immunità dei membri delle Camere, l'immunità delle rispettive sedi, il divieto alla forza pubblica ed a qualsiasi persona estranea di entrare nell'aula, che di-

Regolamenti parlamentari: una «zona franca» nella giustizia costituzionale, «Il Diritto processuale amministrativo», 1985, 1776).

<sup>(4)</sup> Per Cass. Sez. U, Sentenza n. 14085 del 27/07/2004 (Rv. 575681), deve escludersi la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di equa riparazione del danno proposta da dipendente del Senato della Repubblica, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, in relazione alla durata della procedura di liquidazione del t.f.r. svoltasi dinanzi agli organi giurisdizionali del Senato (secondo la previsione dell'art. 12 del relativo regolamento 17 febbraio 1971), sussistendo invece, anche per tale domanda, la giurisdizione speciale dei medesimi organi presso cui si svolse il giudizio del quale si lamenta la durata eccessiva.

<sup>(5)</sup> L'art. 134, primo comma, Cost., segna rigorosamente i confini della competenza della Corte costituzionale, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, per la sentenza n. 154 solo in via di interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano egualmente compresi. Ma una tale interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema, poiché la Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, ed è nella logica di questo regime che alle Camere spetti – e vada perciò riconosciuta – una indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost. (Massima di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 12.1 e 12.3 dei regolamenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, approvati rispettivamente il 17 e il 18 febbraio 1971, sollevata in riferimento agli artt. 24, comma secondo, 101, comma secondo, 108, primo e secondo comma, e 113, primo comma, Cost.).

scendono dall'articolo 68 della Costituzione. Per tutto il residuo, si affermava una nozione «geografica» della tutela, del tutto svincolata dalla funzione a salvaguardia della quale è dettato il sistema delle guarentigie.

Il diniego che ne risultò escluse dall'ambito del sindacato della Corte le fonti regolamentari - in assunto regolatrici dell'istituto impugnato - ma con un apparato motivazionale talmente travolgente di ogni diritto o interesse legittimo, toccato dall'ordinamento interno delle Camere, da ricalcare in latitudine lo stesso ambito onnicomprensivo della pur confutata consuetudine costituzionale. Ciò fu tanto dirompente che le stesse Camere<sup>(6)</sup> si decisero a creare organi paragiurisdizionali al loro interno, innanzi ai quali consentire l'instaurazione di procedure contenziose di tutela contro le decisioni dell'Amministrazione.

Eppure tali organi, pur puntualmente creati, non possono in alcun modo definirsi dotati di terzietà, né per il procedimento di selezione, né per i poteri. Né cambia di molto la situazione l'ultimo sviluppo sulla tutela giurisdizionale relativa agli atti dell'Amministrazione non concernenti lo stato giuridico, economico e disciplinare dei dipendenti.

Semmai, quest'ultimo sviluppo dimostra la *vis* espansiva dell'autodichia, che ormai sempre più cerca di assumere ambiti ulteriori rispetto alla semplice gestione del personale: la possibilità di ricorso o impugnativa - attribuita anche a «soggetti estranei» alla Camera (dal 1998)<sup>(7)</sup> o al Senato (dal 2005) - lascia intendere che decisioni ri-

guardanti i Gruppi parlamentari (le loro risorse ed i loro dipendenti), le attribuzioni di lavori (con un'ampia platea di interessati al rispetto della normativa generale sui lavori pubblici) siano tutti atti disciplinati dai «regolamenti minori» delle Camere e, pertanto, rientrerebbero nella giurisdizione domestica. La sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 2 novembre 1996 (relatore Mezzanotte) suggerisce però di non sopravvalutare la sua capacità derogatoria del diritto comune, perché la funzione di autorganizzazione non può spingersi fino a negare o limitare il ricorso agli organi di giurisdizione esterna titolari della salvaguardia di beni tutelati dall'ordinamento in generale.

Il coinvolgimento di beni personali di altri membri delle Camere, o di beni che comunque appartengano a terzi, impedisce di considerare una fattispecie come per intero sussumibile sotto la disciplina del regolamento parlamentare: in tal caso deve prevalere 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 (articoli 24, 112 e 113 della Costituzione).

Non è un caso che la giurisprudenza della Corte costituzionale (culminata nelle sentenze nn. 10 ed 11 del 17 gennaio 2000), in sede di conflitto di attribuzione con la magistratura ordinaria, è giunta a «ritenere del tutto estranei al peculiare regime di insindacabilità degli atti o dei comportamenti "interni" le attività poste in essere in violazione dei diritti della persona, le quali conservano integro il loro regime e postulano

<sup>(6)</sup> Sollecitate da Cass. Sez. U, Sentenza n. 2546 del 10/04/1986 (Rv. 445638), e Cass. Sez. U, Sentenza n. 6241 del 18/11/1988 (Rv. 460589), che prendevano atto della sentenza dismissiva della Corte costituzionale n. 154 cit..

<sup>(7)</sup> In riferimento a ciò, Cantella F.S., L'inarrestabile espansione del «foro domestico» della Camera, *Giurisprudenza costituzionale*, 45 (2000), n. 2, p. 1164, ha evidenziato come i regolamenti parlamentari non abbiano un contenuto costituzionalmente vincolato, e che agli stessi viene «riconosciuto il potere di ciò che il sistema costituzionale non consente neanche all'atto espressione della prerogativa primaria del Parlamento, ossia alla legge: negare ogni tipo di tutela, e con essa ogni rilevanza giuridica, a situazioni qualificabili in termini di diritti soggettivi».



il sindacato del giudice civile, o anche penale quando la loro tutela sia rafforzata dalla legge con norme incriminatrici». Gli atti previsti dai regolamenti – tanto quelli «maggiori» ai quali si riferisce la Corte, quanto a maggior ragione quelli «minori» sul personale e sugli uffici – non possono determinare «l'esistenza di zone franche, esenti da qualsiasi sindacato e controllo». Ciò comporta una lettura degli atti interni al microordinamento parlamentare, che li riporta alla funzione parlamentare ed evita che il loro fuoriuscire dall'ambito proprio delle competenze dell'istituzione Parlamento possa restare senza sanzione o mezzo di tutela.

La Corte costituzionale italiana riconobbe sempre (e solo) che «le procedure parlamentari possono trovare regola soltanto nell'applicazione dell'autonomia conferita alle singole assemblee; a favore delle quali perciò deve riconoscersi, in materia, una riserva di competenza normativa» (sentenza n. 9 del 28 gennaio 1970). Anche quando si sbilanciò nell'*obiter dictum* della citata sentenza n. 154 del 1985 – circa l'indipendenza garantita delle Camere nei confronti di qualsiasi altro potere – non ha invocato altro che garanzie attinenti «all'immunità dei membri delle Camere ovvero all'immunità delle rispettive sedi»: coerente col dispositivo di mero rito, assunto in quella sentenza, fu la preclusione di «ogni sindacato degli

atti di autonomia normativa ex articolo 64, primo comma, della Costituzione», e non certo la possibilità dei regolamenti parlamentari di fuoriuscire liberamente dai limiti attinenti alla funzione parlamentare per spaziare *ad nutum* in tutto l'universo giuridico, sottraendo alla giurisdizione porzioni considerevoli dei rapporti giuridici con dipendenti e terzi che con l'Amministrazione vengano in relazione.

### 1.2. *Unicità del caso italiano nel panorama comparatistico*

La lettura funzionale dell'indipendenza parlamentare è imposta, oltre che dalla corretta lettura della giurisprudenza costituzionale, dalla razionalità giuridica e dai precedenti comparatistici. In realtà, già quando la Corte costituzionale, nella sentenza n. 129 del 10 luglio 1981, faceva riferimento al «regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali (...), rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli organi stessi»<sup>(8)</sup>, non poteva certo dilatare la nozione di garanzia oltre quella che è accordata nelle tradizioni comuni degli Stati membri dell'Unione europea, tra i quali vi sono le più antiche democrazie parlamentari moderne, che da tempo

<sup>(8)</sup> Sui poteri di controllo della Corte dei conti rispetto ad organi costituzionali, la sentenza Corte cost. n. 129 del 1981 affermava che il fondamento normativo della giurisdizione contabile della Corte dei Conti posto nell'art. 103, comma 2, Cost., non risulta dotato di un'assoluta ed immediata operatività in tutti i casi. Secondo la decisione, la pretesa capacità espansiva del T.U. n. 1214 del 1934, incontra i limiti dell'idoneità oggettiva delle materie e del rispetto delle norme e dei principi costituzionali (Sent. n. 110 del 1970, sent. n. 102 del 1977). L'autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali di vertice va riconosciuta non soltanto nella potestà auto-organizzativa, ma anche nel momento applicativo di tale normazione, cui si riconnette l'esclusione di qualsiasi attivazione di rimedi amministrativi o giurisdizionali. In relazione agli apparati serventi di organi costituzionali, l'esenzione dai giudizi di conto, pure in assenza di una normativa costituzionale dettagliata e specifica, integrata da principi non scritti, consolidatisi attraverso la ripetizione costante dei comportamenti uniformi, è il diretto riflesso dell'autonomia degli organi costituzionali di vertice. La deroga all'art. 103, comma 2, discende dal riferimento all'art. 64 della Costituzione, per cui «ciascuna camera adotta il proprio regolamento», e dalla necessaria autonomia organizzativa della Presidenza della Repubblica (L. n. 1077 del 1948), i cui regolamenti, per quanto non assimilabili ai regolamenti delle Camere, debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale. Non spetta, pertanto, alla Corte dei Conti il potere di sottoporre a giudizio contabile i tesoriери della Presidenza della Repubblica, della Camera e del Senato.

non conoscono più l'istituto dell'autodichia<sup>(9)</sup>.

È una legge ordinaria, agli articoli 1 e 12 della legge sul contenzioso amministrativo n. 29/1998, che attribuisce in Spagna la competenza a giudicare gli atti e le disposizioni in materia di personale, amministrazione e gestione patrimoniale adottati dalle Camere alla *Sala del Contencioso Administrativo del Tribunal supremo* che decide in unico grado, con la possibilità di proporre, nel termine di venti giorni dalla decisione della *Sala*, il *recurso de amparo*, nel caso di violazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione, in base all'articolo 43 della legge organica sul *Tribunal Constitucional*.

Nella Repubblica federale tedesca, secondo il *Bundesrecht*, i dipendenti del *Bundestag* e del *Bundesrat*, sono considerati *Bundesbeamte*, cioè impiegati federali: essi sono pertanto equiparati anche nella tutela giurisdizionale agli altri pubblici dipendenti.

In Belgio a partire dal 1999 due leggi ordinarie hanno novellato l'articolo 14, paragrafo 1, numero 2, della legge sul Consiglio di Stato, prevedendo che la sezione giurisdizionale ivi istituita giudica dei ricorsi per l'annullamento degli atti «des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel».

In Francia, Albania, Finlandia, Portogallo, Slovenia e Serbia lo scrutinio giurisdizionale sugli atti amministrativi delle Camere concernenti i dipendenti è di competenza del massimo organo di giustizia amministrativa, mentre in Danimarca, Israele e Norvegia la competenza è del giudice ordinario (fino all'ultimo grado di giudizio presso le Corti supreme); in Grecia è svolto dai tribunali amministrativi su due gradi di giudizio mentre sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria se ne occupano in Romania.

Quanto alla giurisdizione sugli atti delle Camere nei confronti dei terzi il problema pare intersecarsi con quello della personalità autonoma delle Camere del Parlamento in sedi giurisdizionali esterne dove è scontato che si radichi competenza. La personalità giuridica delle Camere appare ancora un problema insuperato per alcune realtà nazionali, nelle quali la rappresentanza è comunque rivestita da un organo governativo (*in primis*, l'*attorney general* in Gran Bretagna a nome del Presidente della Camera dei Comuni); del resto, anche in Italia la questione è lungi dall'essere assestata visto che recentissimamente, il Consiglio di Stato – in assenza di apposita norma statutaria – ha negato natura rappresentativa autonoma al presidente di un consiglio regionale: a «differenza dalle amministrazioni statali, che hanno strutture articolate in uffici a legittimazione separata le regioni e le province autonome sono entità giuridicamente unitarie la cui rappresentanza è normalmente attribuita a un singolo organo» (sentenza n. 2362 del 20 aprile 2009). Il caso britannico è tuttavia assai utile, a supporto della

<sup>(9)</sup> V. Atti del seminario tenutosi a Roma il 30 e 31 ottobre 2003, «*Seminar on Parliamentary Administrations and Legislative Cooperation*», organizzato dalla Camera dei deputati italiana e dal Centro europeo di ricerca e documentazione parlamentare. In precedenza, la disamina più esaustiva era di Cicconetti, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato* (Stati Uniti, Germania federale, Italia), Padova, 1979). Successivamente, poi, la questione è stata affrontata da Marc Veys, *Disamina riassuntiva delle risposte dei Parlamenti nazionali al questionario loro trasmesso sul tema 4*, Atti del Seminario *Parliament & Judiciary* svoltosi a Bruxelles l'8 e 9 novembre 2007 sotto gli auspici del Centro europeo di ricerca e documentazione parlamentare (CERDP), p. 233 e ss..

lettura funzionalista qui fatta propria: ciò non solo perché gli ordinamenti di derivazione anglosassone danno ingresso alla legge in Parlamento, ma perché essi addirittura giungono ad annullare atti amministrativi assunti dagli organi parlamentari; tale innovativa statuizione, fatta dalla Corte suprema del Canada<sup>(10)</sup> è entrata come patrimonio dell'intera comunità giuridica del *Common law*.

In proposito, si segnala che di recente il traguardo ulteriore cui è pervenuta la Gran Bretagna. Il § 212 del *Report on Parliamentary privilege* dell'aprile 2012 (*presented to Parliament by the Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty*) ha così preso atto del superamento della nozione «geografica» della garanzia parlamentare, ad opera della sentenza della Corte suprema del Regno Unito *R v. Chaytor and others*, [2010] UKSC 52: «*Finally, since the Joint Committee came to its conclusions in 1999, the Supreme Court has examined the line between those activities of Parliament which are protected by privilege and those which are not in the case of Chaytor, the Court found that the MPs' expenses scheme was not a parliamentary proceeding and was not protected by the House of Commons' right to administer its own affairs*».

A fronte di questo panorama giuridico interno ed internazionale, non si può prestare acquiescenza dinanzi alla lettura dominante

in Italia, il cui punto più debole di tutto il sistema è innegabilmente l'assenza di una previsione legittimante l'autodichia.

1.3. *La giurisprudenza fino alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, n. 14, sui ricorsi n. 42113/04, n. 177214/05 e n. 20329/05*

Sia la Corte di cassazione (sezioni unite, sentenza n. 2546<sup>(11)</sup> del 10 aprile 1986 e n. 6241 del 18 novembre 1988) che il tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio (sentenza n. 4784 del 24 maggio 2007) riconducono ai regolamenti maggiori – e quindi alla loro natura di atto di normazione primaria sottratto a sindacato di legittimità costituzionale, come affermato dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 154 del 1985 – il fondamento normativo dell'emanazione dei regolamenti minori che contemplano le due autodichie. Ne deriva una sottrazione di tutela che sarebbe vistosamente incompatibile col principio di legalità, a meno di non procedere a conformarvi l'istituzione degli organi giurisdizionali interni mediante un faticoso processo di ermeneutica dei vigenti regolamenti parlamentari<sup>(12)</sup>.

Qui vi è però una differenza tra gli articoli 12 dei due regolamenti parlamentari:

1) l'articolo 12, comma 1, del regolamento del Senato prevede che «il Consiglio

<sup>(10)</sup> Canada (House of Commons) v. Vaid [2005] 1 S.C.R. 667.

<sup>(11)</sup> Cass. Sez. U, Sentenza n. 2861 del 23 aprile 1986 (Rv. 445901) ha affermato che, a norma dell'art. 12 del regolamento adottato dalla Camera dei deputati il 18 febbraio 1971, il quale configura atto di normazione primaria, come tale non suscettibile di disapplicazione da parte del giudice ordinario, e si sottrae altresì a sindacato di legittimità costituzionale, come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 154 del 1985 (sulla base del rilievo della indipendenza garantita alle camere del Parlamento da ogni altro potere), le controversie inerenti al rapporto di lavoro del personale di detta Camera esulano dalla cognizione sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo, in quanto spettano in via giurisdizionale esclusiva alla camera medesima ed ai suoi organi.

<sup>(12)</sup> Con l'aggravante che evidenzia Ferro G. A., L'autodichia delle Camere ed i principi costituzionali e sovranazionali in tema di tutela giurisdizionale, in Mazzoni Honorati M.L., Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari, in Quaderni di diritto pubblico, Giuffrè, Milano, 1987, 223): «non è trascurabile il dato che i regolamenti minori costitutivi degli organi di autodichia non siano stati deliberati dal *plenum* delle Assemblee parlamentari ma solo da organi interni, collocandosi assolutamente in posizione diversa rispetto a quella riconosciuta dall'art. 64 Cost. ai regolamenti generali delle Camere».



di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato (...) approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti». Nessuna menzione vi è fatta dell'esistenza o della delega a prevedere una giurisdizione interna, eppure essa fu adottata con delibere successive del Consiglio di Presidenza;

2) l'articolo 12, comma 3, del regolamento della Camera, invece, demanda all'Ufficio di Presidenza l'adozione dei regolamenti e delle altre norme 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, i ricorsi ad essi relativi, nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima.

Nel senso dell'assimilazione delle due previsioni si è espressa la sentenza<sup>(13)</sup> del TAR del Lazio 12 gennaio 2005, sul ricorso n. 7449 del 2001. Eppure, quella del regolamento del Senato è una norma in bianco, che non contempla alcuna delega al Consiglio di Presidenza a disciplinare la materia dei ricorsi giurisdizionali dei dipendenti e, meno che mai, dei terzi contro l'Amministrazione del Senato. La norma in bianco non può certo «impadronirsi» della materia disciplinata dall'articolo 25 della Costituzione (giudice naturale precostituito per legge) e sottrarla alla fonte di rango ordinario, ma deve cedere dinanzi al principio di legalità all'esterno dell'ambito coperto dalla riserva di regolamento parlamentare. Peral-

tro, quella dell'estensione ai regolamenti minori del *dictum* della Corte costituzionale sulla riserva di regolamento è una ricostruzione contestata da parte della dottrina<sup>(14)</sup> e sulla quale il Consiglio di Stato non ha preso una posizione perfettamente adesiva (sentenza della IV sezione del Consiglio di Stato n. 3008 del 2007).

Come che sia, è certo che l'approccio di normazione positiva prevale sulla lettura consuetudinaria (sia pur di rango costituzionale), se è vero che la sentenza n. 1030 dell'11 febbraio 2006 del TAR del Lazio aveva rilevato l'assenza presso il Senato di uno specifico potere di autodichia per gli atti concernenti le procedure d'appalto proprio perché il regolamento generale di quest'organo al momento dell'emanazione della sentenza non contemplava una norma di tenore analogo rispetto all'articolo 12, comma 3, lettera f), del regolamento generale della Camera. Questa è la conferma che – quale che sia la lettura delle singole norme addotte a fondamento normativo dell'autodichia dei due rami del Parlamento – per il contenzioso sugli atti dell'Amministrazione nei confronti dei dipendenti e dei terzi le giurisdizioni nazionali si vanno orientando verso la ricerca di una norma positiva. Il fatto che essa sia rinvenuta nei regolamenti parlamentari ancora non dice nulla sul fatto che essa debba essere posta solo dai regolamenti: anzi, il fatto che, in loro assenza, si rifluisse nelle regole ordinarie della giurisdizione esterna è illuminante sulla natura non necessitata della normazione parlamentare.

La Corte di Strasburgo, con la sentenza n. 14 del 2009 (d'ora innanzi, per brevità,

<sup>(13)</sup> «L'art. 12, co. 1, del regolamento del Senato 17.2.1971, come modificato» (*sic*) «dall'art. 1 della delibera Senato 17 luglio 2002, tra l'altro, stabilisce che il Consiglio di presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, approva i regolamenti interni dell'amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti. La formulazione regolamentare, sebbene scarna e perciò scarsamente significativa nella sua genericità, è stata costantemente assimilata a quella più chiara del regolamento della Camera dei Deputati, nel senso di attribuzione dell'autodichia con esclusione della giurisdizione del giudice "esterno" sulle controversie che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti».

<sup>(14)</sup> Si veda ad esempio Chiola, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 3492 e seguenti.

«sentenza Savino»), è intervenuta su ambedue i corni di questo problema. Essa, da un lato, ha affrontato il problema della legalità in rapporto all'attività degli organi costituzionali (nella specie, le Camere del Parlamento); dall'altro lato, ha ascrivito valore giurisdizionale agli organi parlamentari di giurisdizione interna ed alle loro pronunce, affermando che:

a) la Convenzione «non obbliga gli Stati e le loro istituzioni a conformarsi ad un dato ordinamento giudiziario»;

b) la Convenzione con il termine «tribunale», presente nell'articolo 6, paragrafo 1, non intende necessariamente una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie ordinarie del Paese;

c) la scelta del «legislatore italiano di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento riconoscendogli l'immunità dinanzi alle giurisdizioni ordinarie non potrebbe costituire di per sé una questione in contestazione dinanzi alla Corte».

Il *modus procedendi* della citata sentenza n. 14 del 2009 della Corte di Strasburgo

getta un fascio di luce anche sulle gravi eccentricità del sistema di autodichia, rispetto al modello del giudice naturale precostituito per legge di cui all'articolo 25 della Costituzione. Parlando di «legislatore» la Corte europea sconfessa definitivamente la tesi secondo cui il sistema dell'autodichia si regge su consuetudini di rango costituzionale. Essa prende meramente atto dell'interpretazione data dalle giurisdizioni nazionali in ordine al rispetto del principio di legalità, invitando però a non perdere di vista il fatto che «l'autonomia normativa del Parlamento italiano persegue il fine di preservare il potere legislativo da ogni ingerenza esterna, compresa quella da parte dell'esecutivo».

Viene dunque confermata l'evoluzione, già riscontrata nella più recente giurisprudenza civile della Corte di cassazione, le cui sezioni unite sono passate dal diniego di natura giurisdizionale degli organi di autodichia (si veda in questo senso la sentenza n. 16267 del 19 novembre 2002)<sup>(15)</sup>, al riconoscimento (nella sentenza n. 11019 del 10 giugno 2004)<sup>(16)</sup> che l'articolo 111, secondo comma, della Costituzione non

<sup>(15)</sup> Cass. Sez. U, Sentenza n. 16267 del 19/11/2002 (Rv. 558585) ha precisato che, ai sensi dell'art. 12 del regolamento del Senato 17 febbraio 1971 - atto di normazione primaria sottratto al sindacato di costituzionalità (come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 154 del 1985) —, le controversie inerenti al rapporto di lavoro del personale del Senato esulano dalla cognizione sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo, in quanto spettano in via esclusiva al Senato ed ai suoi organi; ne consegue che, avverso i provvedimenti posti in essere dal Consiglio di Garanzia del Senato per la risoluzione delle dette controversie, è inammissibile il ricorso straordinario per cassazione ex art. 111 Cost., essendo detto rimedio precluso dal sistema stesso dell'autodichia, incompatibile per definizione col controllo giurisdizionale esterno, ed atteso il difetto, nei provvedimenti stessi, così come in ogni altro caso di giurisdizione domestica, del connotato della terzietà dell'organo chiamato ad assumere la decisione.

<sup>(16)</sup> Per Cass. Sez. U, Sentenza n. 11019 del 10/06/2004 (Rv. 573520), l'autodichia della Camera dei deputati in tema di controversie che attengono ai rapporti di lavoro dei dipendenti, nonché alle procedure concorsuali per l'assunzione di nuovo personale, trovando la sua base istitutiva in una specifica norma primaria (l'art. 12 del Regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971, deliberato ai sensi dell'art. 64 Cost. e rimasto sostanzialmente identico nel nuovo testo del 16 febbraio 1998), non è suscettibile di disapplicazione da parte del giudice ordinario e si sottrae altresì al sindacato di legittimità costituzionale in ragione dell'indipendenza garantita alle Camere del Parlamento da ogni altro potere (sent. cost. n. 154 del 1985), con la conseguenza che è inammissibile il ricorso straordinario per cassazione proposto avverso decisioni emanate, nelle predette controversie, dalla Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati; né tale sistema ha subito effetti innovativi ad opera del nuovo testo dell'art. 111 Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, che pur senza estromettere la autodichia dall'area della giurisdizione - non ha comunque scalfito le garanzie di indipendenza del Parlamento, mantenendo pur sempre alcune aree di esenzione o di delimitazione del sindacato di legittimità proprio della Corte di cassazione. Si tratta, come ebbe modo di scrivere Eva Lehner, di un vero e proprio sdoganamento dell'ossimoro dell'autodichia «giurisdizionale». Di ossimoro aveva già parlato Ferro G. A., L'autodichia delle

estromette dall'area della giurisdizione l'autodichia, ma si limita ad ammetterne «alcune aree di esenzione o di delimitazione del sindacato di legittimità proprio della Cassazione».

A fronte di questi due contrapposti indirizzi<sup>(17)</sup> della Cassazione, la scelta di abbracciare la tesi della natura giurisdizionale dell'autodichia è, infatti, determinante per evitare l'inadempimento della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che all'articolo 6, paragrafo 1, prescrive: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi (...) sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)».

I medesimi principi sono stati inoltre inseriti dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, nell'articolo 111 della Costituzione, secondo il quale: «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale».

Nonostante la solenne affermazione di questi principi nella Carta costituzionale, la Corte di cassazione, nelle sentenze n. 317 del 27 maggio 1999 e n. 16267 del 19 novembre 2002, aveva sostenuto che le decisioni della giurisdizione domestica delle Camere non sono ricorribili per cassazione perché non di natura giurisdizionale, in quanto

difettano del connotato della terzietà dell'organo che le ha disposte. Quel che è peggio è che, occupandosi del proprio regolamento che regola la propria giurisdizione domestica, la stessa Corte costituzionale aveva escluso che l'organo decidente fosse legittimato a sollevare questioni di costituzionalità innanzi alla Corte medesima, negando in tal modo la natura giurisdizionale dello stesso anche solo come giudice *a quo* (Corte cost. decisioni nn. 1 e 2 del 2003 e nn. 13 e 16 del 2004).

La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, separando la questione della natura giurisdizionale degli organi interni delle Camere – che nella sentenza Savino non viene messa in dubbio – dal problema della loro terzietà, ha così potuto affrontare il problema dell'imparzialità e dell'indipendenza di tali organi parlamentari di giurisdizione domestica. Nella specie, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la disciplina dei regolamenti parlamentari minori è sufficiente a garantirne la precostituzione per legge, considerato che si tratta di fonti agevolmente accessibili dagli interessati, formulate in modo da garantire la prevedibilità del comportamento delle autorità statali con piena soddisfazione dell'esigenza di una «base legale» richiesta dalla norma convenzionale. Il giudice europeo ha accolto, invece, le censure dei ricorrenti in riferimento all'assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera, tanto più in un contesto, quale quello delle democrazie contemporanee, nel

Camere ed i principi costituzionali e sovranazionali in tema di tutela giurisdizionale, in Mazzoni Honorati M. L., Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari, in Quaderni di diritto pubblico, Giuffrè, Milano, 1987, 229, ove si legge anche che «la prospettiva personalista che anima l'intero testo della Costituzione, con i corollari relativi alla centralità dell'individuo e all'invulnerabilità del diritto di difesa anche nei confronti dell'esercizio del pubblico potere, non appaiono compatibili con l'indipendenza ed autonomia del Parlamento. Sembra, piuttosto, che debba utilizzarsi una prospettiva opposta: l'autonomia delle Camere deve essere letta in funzione dei diritti fondamentali della persona, senza giustificare limitazioni, atteso che l'art. 64 Cost. non può essere considerato un inesauribile contenitore di privilegi. Da questo punto di vista, appare fondato il dubbio che l'autocastia si presenti oggi più come una zona d'ombra della legalità costituzionale (una vera e propria area di a-costituzionalità), che come strumento indispensabile a garantire l'autonomia e l'indipendenza delle assemblee legislative» (p. 231).

<sup>(17)</sup> Così Eva Lehner, *Il TAR innanzi alla autodichia del Senato sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti*, commento alla sentenza TAR Lazio, Roma, sez. 1, 24 maggio 2007, n. 4784, pubblicato sul sito *internet* dell'Associazione italiana dei costituzionalisti.

quale anche l'apparenza di indipendenza del giudice riveste importanza. In particolare la Corte di Strasburgo ha dichiarato la violazione della imparzialità cosiddetta oggettiva della Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, organo di appello nel contenzioso parlamentare, ritenendo che la sua composizione determinasse un'inammissibile commistione in capo agli stessi soggetti tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'esercizio di funzioni giurisdizionali: i componenti dell'Ufficio di Presidenza, cui spetta l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale, infatti, sono poi chiamati a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto i medesimi atti amministrativi.

La CEDU, dunque, risulta violata in ragione della carenza di imparzialità del giudice che in concreto era stato individuato dalle norme che avevano «portato a sottrarre al giudice ordinario ed amministrativo, per attribuirlo ad un organo interno (sui cui requisiti di terzietà ed imparzialità ci sia permesso di dubitare), la cognizione di una serie di atti, potenzialmente lesivi di interessi legittimi o diritti soggettivi riconosciuti dall'ordinamento generale, la cui indeterminazione comporta una preoccupante espansione dell'ambito oggettivo di insindacabilità degli *interna corporis*»<sup>(18)</sup>.

#### 1.4. *La duplice alternativa*

La scelta della Corte europea è stata oggetto di critiche. Affermare che l'istituto dell'autodichia della Camera dei deputati non è in sé contrastante con la Convenzione europea (per la quale è «tribunale», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, non soltanto una giurisdizione di tipo classico, ma una qualunque autorità cui compete 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, adottando una decisione vincolante, non modificabile da un organo non giurisdizionale) è apparso alla dottrina frutto di un'indebita commistione di indipendenza e imparzialità, l'una riferita all'organo, l'altra alle persone fisiche, trascurando «il profilo della terzietà del giudice, della sua equidistanza da entrambe le parti in causa»<sup>(19)</sup>.

Si è anche osservato che «l'illustrato principio affermato dalla Corte europea non sembra però convincente perché, anche se esso è forse accettabile in via puramente astratta, non tiene in alcun conto l'ambito concreto nel quale operano i parlamentari. Ambito che è squisitamente politico e, in quanto tale, suscettibile di determinare situazioni e comportamenti non inquadrabili in rigidi meccanismi giuridici. In poche parole, chi può realisticamente escludere che, soprattutto a fronte di controversie potenzialmente implicanti pesanti conseguenze finanziarie per l'amministrazione in caso di sconfitta, tale situazione non determini, in tutta buona fede, un inevitabile condizionamento dei parlamentari giudicanti? E che dire, parlando di condizionamenti, della situazione ancor più delicata nella quale possono trovarsi al Senato i due dipendenti che fanno parte dell'organo di primo grado? In realtà, il condizionamento deriva da un dato oggettivo: l'appartenenza, sia pure a diverso titolo, dei soggetti giudicanti all'istituzione che adotta i provvedimenti suscettibili d'impugnazione da parte di dipendenti o di terzi. La sola possibilità che il condizionamento si possa realizzare esclude "di per sé" – tanto per usare la stessa espressione alla quale è ricorso la Corte europea – l'indipendenza e

<sup>(18)</sup> Cantella, L'inarrestabile espansione del «foro domestico» della Camera, *Giurisprudenza costituzionale*, 45 (2000), n. 2, pp. 1152-1153.

<sup>(19)</sup> Randazzo B., L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà, *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, n. 10, p. 1053.



l'imparzialità degli organi giudicanti. La conclusione sarebbe diversa se gli organi camerali di autodichia, pur rimanendo organi interni aventi giurisdizione esclusiva, fossero composti da soggetti, aventi gli stessi requisiti tecnici già richiesti dai regolamenti minori, che non facciano parte ad alcun titolo delle Camere e che con esse non abbiano, né possano in futuro avere, alcun rapporto professionale»<sup>(20)</sup>.

In ogni caso, sulla statuizione resa dalla sentenza Savino opera senza alcun dubbio il meccanismo di ingresso automatico nel nostro ordinamento degli obblighi convenzionali europei, sancito mercé le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale. In esse si è rilevato che l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, ed in particolare l'espressione «obblighi internazionali» in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli articoli 10 e 11 della Costituzione; la conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione. La Corte costituzionale ha, inoltre, precisato nelle predette pronunce che al giudice nazionale, in quanto giudice comune della Convenzione, spetta il compito di applicare le relative norme, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, alla quale questa competenza è stata espressamente attribuita dagli Stati contraenti.

Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della Con-

venzione europea, il giudice nazionale comune deve, pertanto, procedere ad una interpretazione della prima conforme a quella convenzionale, fino a dove ciò sia consentito dal testo delle disposizioni a confronto e avvalendosi di tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica. Solo quando ritiene che non sia possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di costituzionalità, con riferimento al parametro dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, ovvero anche dell'articolo 10, primo comma, della Costituzione, ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta. La clausola del necessario rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, dettata dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione, attraverso un meccanismo di rinvio mobile del diritto interno alle norme internazionali pattizie di volta in volta rilevanti, impone infatti il controllo di costituzionalità, qualora il giudice comune ritenga lo strumento dell'interpretazione insufficiente ad eliminare il contrasto.

Sollevata la questione di legittimità costituzionale, spetta alla Corte costituzionale il compito anzitutto di verificare che il contrasto sussista e che sia effettivamente insanabile attraverso un'interpretazione plausibile, anche sistematica, della norma interna rispetto alla norma convenzionale, nella lettura datane dalla Corte di Strasburgo. La Corte dovrà anche, ovviamente, verificare che il contrasto sia determinato da un tasso di tutela della norma nazionale inferiore a quello garantito dalla norma CEDU, dal mo-

<sup>(20)</sup> Cicconetti S.M., Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare, *Giurisprudenza italiana*, 2010, n. 6, p. 1271-1279. Vi si legge anche che: «L'applicazione della decisione Savino nell'ordinamento nazionale finisce allora, mentre istituisce un *trait d'union* tra il sistema giuridico nazionale e quello interstatale del Consiglio d'Europa, per riconoscere in via pretoria a quest'ultimo sistema un rilievo anche formale nel diritto interno, sicché i presupposti individuati dalla Corte europea, i quali in quella decisione non potevano riferirsi se non al parametro costituito dalla CEDU, assurgono a parametri di legittimità *tout court*, applicabili senza riserve nel diritto nazionale, per di più alle altre forme di autodichia attivate in Italia presso il Senato della Repubblica, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale, e tutto ciò nonostante la sovrapposizione di piani diversi in via interpretativa».



mento che la diversa ipotesi è considerata espressamente compatibile dalla stessa Convenzione europea all'articolo 53. In caso di contrasto, salva la prevalenza dei principi supremi, dovrà essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione interna per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla invocata norma della CEDU.

Pertanto dal 2009 l'ordinamento giuridico italiano<sup>(21)</sup>, sul punto della terzietà del giudice in autodichia, versa nella situazione delineata dalla Corte costituzionale quando affermò che «è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve» e che «l'apprezzamento della giurisprudenza europea consolidasi sulla norma conferente va operato in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza, secondo un criterio già adottato dal giudice comune e dalla Corte europea» (Corte costituzionale, sentenza n. 311 del 2009).

Due strumenti operano quindi il «reingresso» nello Stato di diritto della «zona franca» sin qui presidiata dall'autodichia.

Da un lato, nel quadro delineato dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 1996, per i diritti (patrimoniali o personali, dei dipendenti o degli estranei) è sancita la competenza generale della giurisdizione ordinaria: se ostacolata dalle Camere, in via di conflitto tra poteri dello Stato il giudice è in grado di farsela riconoscere dalla Corte costituzionale (annullando l'atto emesso in cattivo esercizio del potere).

Dall'altro lato, nell'ambito coperto dai regolamenti parlamentari e rientrando nella loro esclusiva capacità qualificatoria, dopo le pronunce nn. 348 e 349 del 22-24 ottobre 2007 della Corte costituzionale, non è comunque dato violare gli imperativi convenzionali di terzietà del giudice imposti dalla sentenza Savino; se radicata male, la giurisdizione speciale può essere caducata per violazione dell'articolo 117 della Costituzione.

La Corte di cassazione si era riservata questa possibilità – operando in via diretta – con la disapplicazione del «regolamento minore» che istituisce l'organo di autodichia (v. Cass. civ., Sezioni unite, 17 marzo 2010, n. 6529)<sup>(22)</sup>; ma in quel caso il regolamento (poi in concreto convalidato) era

<sup>(21)</sup> Il parametro dell'articolo 117 si aggiunge come nuovo (e dirimente) rispetto a quelli evocati già nell'ordinanza n. 356 del 11/07/1977 delle Sezioni Unite della Cassazione (artt. 24, 113, 101, secondo comma, e 108, primo e secondo comma, Cost.), sulla questione che fu dichiarata inammissibile dalla sentenza n. 154 del 1985. Il parallelo tentativo, di far dichiarare l'incostituzionalità delle norme regolamentari della Camera, venne con l'ordinanza Cass. S.U. n. 134 del 1981 (che dichiarava anch'essa non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 24, 113, 101 e 108 della Costituzione).

<sup>(22)</sup> Cicconetti, L'autodichia della Presidenza della Repubblica (consultabile su internet alla URL <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/garanzie/Cicconetti02.pdf>, 5) comunque contesta alcune delle argomentazioni in proposito addotte, tra cui quella per la quale «la potestà di auto-organizzazione, l'indiscussa autonomia contabile e l'idoneità alla normazione sui conflitti domestici attraverso l'adozione di regolamenti sarebbero imperniati sull'iterazione di una consolidata prassi costituzionale. Tale affermazione è esatta per quanto attiene all'autonomia contabile ed alla potestà di auto-organizzazione mediante regolamenti interni, poiché ambedue sono state sempre pacificamente riconosciute e, quando contestazione vi è stata in ordine all'autonomia contabile, il conflitto tra poteri dello Stato è stato risolto dalla Corte costituzionale a favore delle Camere e della Presidenza della Repubblica. L'affermazione, invece, non vale per l'idoneità alla normazione sui conflitti domestici, poiché al riguardo non sussiste quello stesso pacifico riconoscimento, indiscutibilmente smentito dalla consolidata giurisprudenza contraria dei giudici ordinari ed amministrativi. Pertanto, diversamente dai due casi precedenti, è da escludersi, almeno per il momento, la formazione di una consuetudine costituzionale a fondamento dell'autodichia della Presidenza della Repubblica. Rimane quindi aperto il problema d'individuare quale sia l'argomento a sostegno dell'esistenza, affermata dalla Corte, di un "fondamento costituzionale indiretto" ... Ma tale sviluppo non sembra sostenibile perché mentre il potere di autoorganizzazione interna, anche quando non sia previsto da una specifica disposizione costituzionale quale l'art. 64 per le Camere, è insito nello stesso concetto di organo costituzionale per consentire un

emanato dalla Presidenza della Repubblica, presso la quale il regime di autodichia discende da apposite norme di legge. Nel caso dell'ordinanza n. 136 del 2013 di cui in premessa, invece, le Sezioni unite civili hanno preferito rinviare la questione alla Corte costituzionale, rimettendole la valutazione della «resistenza» del regime di autodichia agli imperativi convenzionali (e non solo: sono evocati anche altri parametri): probabilmente nel solco dell'assunto che la Costituzione italiana «pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati» (sentenza n. 22 del 2012).

Ma non si tratta dell'unica alternativa (autodichia «terza», ammessa, ed autodichia «non terza» e, quindi, incostituzionale). Ve n'è una seconda, non meno importante ai fini del presente disegno di legge.

Come già affermato per le giurisdizioni domestiche, riguardanti i dipendenti e i terzi, di tutti gli altri organi costituzionali, se l'autodichia, a parere della Corte costituzionale; poteva considerarsi compatibile con la Costituzione, non per questo poteva dirsi costituzionalizzata. È quanto sostenuto dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 135, dell'11 giugno 1975, in merito alla giurisdizione domestica della Corte dei conti, di cui all'articolo 65 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214)<sup>(23)</sup>. Perciò nulla comporta che il sistema dell'autodichia parlamentare – se anche dovesse essere «perfezionato» mercé una «correzione» che elida le obiezioni convenzionali sulla terzietà del giudice – debba considerarsi costituzionalmente necessitato. Anzi, come si dirà meglio all'illu-

strazione dell'articolo 2, vi sono ottimi motivi per i quali il legislatore – nell'ambito della sua «discrezionalità lata» – la rimuova sostituendola con il sistema ordinario di tutela dei diritti e degli interessi vigente per tutti i cittadini.

Ciò fugge l'ultima obiezione che potrebbe essere fallacemente sollevata: quella della necessità di una legge costituzionale per operare la devoluzione che qui si propone, invece, con atto di rango primario.

La Costituzione non richiede affatto che leggi di rango diverso da quello legislativo ordinario statuiscano su ambiti esterni agli articoli 64, 66 e 68 della Costituzione: quando ciò avviene, il bilanciamento coi supremi valori convenzionali (che poi sono anche costituzionali) rende soccombenti le deroghe *ad hoc* disposte in ambito parlamentare. Fatti salvi gli ambiti in cui l'eccezione è giustificata con la diretta riconducibilità agli articoli della Costituzione, come nel caso delle procedure parlamentari, è oggi non solo legittimo, ma doveroso andare incontro il prima possibile alla sollecitazione fatta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza Savino: «la Corte osserva che non ha per compito di indicare agli Stati, tra le numerose possibilità considerabili, la soluzione da adottare per conformarsi all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione. Tuttavia, riafferma che è essenziale che le corti e i tribunali siano indipendenti ed imparziali e che ispirino fiducia ai giudicabili».

Poiché in Parlamento la riserva di regolamento funzionalisticamente attiene ad ambiti precisi, quali quello di cui all'articolo 64 della Costituzione, quello relativo alla verifica dei poteri e dei titoli di ammissione dei parlamentari, nonché quello relativo

efficiente esercizio delle proprie funzioni, così non è per quanto attiene all'autodichia. Ed infatti, proprio alla luce di quanto solennemente riaffermato dalla stessa Corte di Cassazione nell'ordinanza in esame, "Certamente nell'attuale assetto costituzionale deve negarsi che l'autodichia sia momento essenziale per assicurare effettività alla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali".

<sup>(23)</sup> Per l'esigenza di ridimensionamento delle giurisdizioni domestiche che hanno portato all'abrogazione dell'autodichia della Corte dei conti, v. Vanz C., L'autodichia della Presidenza, in RDP, 211, 400.

alle immunità e alle sanzioni irrogate a deputati e senatori ai sensi dei regolamenti parlamentari, al di fuori di essa il valore tutelato dalla Costituzione e dalla Convenzione europea può dirsi tranquillamente garantito dal rispetto del principio di legalità.

Operando lo scrutinio in concreto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che il fine legittimo di garantire la separazione dei poteri e l'indipendenza del Parlamento dall'Esecutivo non può spingersi fino a sacrificare valori tutelati dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo: quelli che hanno portato alla condanna dell'Italia sono stati i preminenti valori dell'imparzialità e indipendenza del giudice.

La Corte si mantiene nella sua consueta modalità di rispetto della discrezionalità degli Stati, non preconstituendo «fra le molte possibilità prevedibili» una soluzione legislativa: ma il Legislatore nazionale non può fingere di non sapere che nel nostro ordinamento, la via maestra non può che essere la devoluzione al giudice esterno (ordinario o amministrativo) di quella parte della giurisdizione domestica che non è affatto essenziale per l'esercizio indipendente delle funzioni parlamentari. Ogni soluzione minore o intermedia rischia di non soddisfare il bene giuridico tutelato dalla Convenzione, visto che nel nostro ordinamento le garanzie della magistratura costituiscono il prototipo per l'esercizio indipendente della funzione giudicante: a ciò tende il presente di-

segno di legge, che consegue l'incontestabile principio secondo cui la legalità richiede la precostituzione per legge del giudice indipendente ed imparziale, come richiesto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'unica soluzione, quindi, non può che essere un intervento legislativo che devolva esplicitamente la competenza sulle questioni coinvolgenti il personale ed i soggetti esterni, che vengano a contatto con l'attività amministrativa delle Camere, alla giurisdizione vigente secondo le regole ordinarie; pertanto l'autorità giudiziaria esterna, ordinaria o amministrativa a seconda del tipo di contenzioso, risulterà investita delle controversie delle Camere con i dipendenti o con i terzi.

Mentre quindi per i diritti civili e politici già oggi opera la legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E (visto che per responsabilità aquiliana le Camere sono regolarmente convenute dai non dipendenti davanti al giudice civile di Roma e nulla eccediscono sulla giurisdizione), per gli ambiti sin qui coperti dall'autodichia si rifluisce nella disciplina generale sul contenzioso di pubblico impiego<sup>(24)</sup> e su quello appaltistico (con una norma transitoria che regola la devoluzione a quelli, tra gli organi nuovamente competenti, che sono previsti dal codice del processo amministrativo).

## 2. L'INGRESSO DELLA LEGGE NELLE CAMERE DEL PARLAMENTO

<sup>(24)</sup> Per Minutoli, Il rapporto d'impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente, in *Il foro amministrativo*, 1995, 709, «l'art. 113 Cost. sembra spingere verso l'apertura della giurisdizione amministrativa anche al sindacato degli atti solo materialmente amministrativi, tanto più che la giurisdizione esclusiva in materia di pubblico impiego, a differenza di quella di legittimità, non richiedeva il requisito della riferibilità dell'atto alla p.a. Oggi, con la devoluzione del contenzioso del pubblico impiego al giudice del lavoro, l'art. 409 n. 5 dispone che appartengono alla giurisdizione ordinaria tra le altre anche le controversie relative a "rapporti di lavoro pubblico, sempre che non siano devoluti dalla legge ad altro giudice", sicché dovrebbero essere ricompresi nella dizione anche i rapporti d'impiego con gli organi costituzionali nell'ambito della giurisdizione ordinaria, come peraltro confermato dai lavori preparatori della riforma del processo del lavoro, ove il relatore del disegno di legge, on. Lospinoso Severini, espressamente riferiva l'intento di ricondurre al giudice ordinario la giurisdizione sui dipendenti, tra gli altri, del Senato» (v. anche, analogamente, Perrone, *Il nuovo processo del lavoro*, Cedam, 1975).

In ogni pubblica amministrazione il fatto di sapere che le violazioni di legge – o l'eccesso di potere amministrativo possono essere annullate da un organo terzo a seguito di un procedimento giurisdizionale, è una garanzia contro gli arbitri dell'organo di vertice: la possibilità che un dirigente generale opponga ad un atto emulativo o persecutorio il rischio di ricorso dell'interessato è un grande vantaggio anzitutto per l'Amministrazione e la sua correttezza. Al contrario, la natura «diseducativa» della giurisdizione domestica degli organi costituzionali è resa evidente dalla resistenza opposta al predominio della legge anche nelle attività delle Amministrazioni serventi degli organi costituzionali.

L'articolo 2 del disegno di legge ne trae la debita conseguenza anche in termini di sottoposizione alla legge ordinaria delle attività amministrative degli organi costituzionali, nelle parti in cui esse non riflettono l'esercizio di funzioni costituzionali ma meri atti di autorganizzazione, che debbono essere ricondotti all'omogeneità di disciplina di tutte le pubbliche amministrazioni del nostro Paese: in tal senso il testo si pone a coronamento del lungo percorso *de iure condendo* descritto nella relazione al disegno di legge atto Senato n. 3342 della XVI legislatura.

Giova ricordare che proprio la vicenda all'origine dell'ordinanza n. 136 del 2013 della Cassazione civile reca la smentita della statuizione secondo cui non è ipotizzabile la richiesta di trasporre le leggi ordinarie dello Stato nell'ordinamento del Senato se non si vuole negare alla radice l'autonomia degli organi costituzionali. Ricondurre a sistema la regolamentazione interna delle due Camere significa anche assoggettarla al primato della legge, di modo che i pur indispensabili atti di autorganizzazione non si traducano in atti di «recepimento» (volta a volta incompleto o ritardato) della normativa che per tutti gli altri cittadini (e per tutte le altre pubbliche amministrazioni) entra in vigore

il quindicesimo giorno dopo la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Infatti, in quella vicenda si rinviene l'interessante statuizione che fugava «la tesi della parte resistente, secondo cui non sarebbe possibile invocare l'articolo 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto l'Amministrazione del Senato non è tra quelle destinatarie del decreto legislativo in questione. Si tratta, com'è noto, di una tesi che ricevette datati argomenti di conforto (v. Consiglio di Stato, sezione VI, decisione 29 ottobre 1996, n. 1427, secondo cui gli impiegati delle assemblee legislative non possono essere considerati "dipendenti statali", sia pure ai limitati effetti dei decreti del Presidente della Repubblica nn. 1032 e 1092 del 1973), ma che oggi appare superata proprio dalla giurisprudenza amministrativa più evoluta, che distingue la qualificazione giuridica del rapporto di servizio dalla riconducibilità dell'Amministrazione ad un potere dello Stato diverso dall'Esecutivo.

La sentenza del Tar Lazio – sezione prima – 12 ottobre 2005-4 gennaio 2006, n. 57 ha infatti ribadito per il potere giudiziario le conclusioni cui era già addivenuta con la sentenza 256/2003: nell'utilizzare l'ampia dizione "dipendente di amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 comma 2, del decreto legislativo 165/2001", sono ritenere compresi nel campo di applicazione della norma "anche gli appartenenti all'ordine giudiziario, siccome anch'essi titolari di un rapporto di pubblico impiego, per quanto – ovviamente – caratterizzato in modo peculiare". Questo assunto trova una specifica base normativa nell'articolo 276, terzo comma, regio decreto 12/1941, espressivo del principio della normale applicabilità ai componenti dell'ordine giudiziario delle disposizioni generali indirizzate agli impiegati civili dello Stato, salvo verifica di compatibilità.

Per questo motivo il richiamo alla norma speculare dell'ordinamento interno dell'Amministrazione (la clausola di salvaguardia



contenuta nell'articolo 30 del Testo unico, che consente l'applicabilità ai dipendenti del Senato delle norme riguardanti lo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, laddove le norme regolamentari non disciplinano la fattispecie in questione), lungi dal sostenere l'assunto dimissorio di parte resistente, avvalorata la riconducibilità anche del caso dei dipendenti del Senato alle coordinate interpretative individuate dalla giurisprudenza amministrativa nella citata sentenza. Per poter escludere l'applicazione a costoro di una normativa la quale abbia come propri destinatari gli impiegati dello Stato non è sufficiente che i primi non vi si trovino menzionati, ma è necessario che la normativa stessa sia contraria a disposizioni espressamente dettate in materia. In alternativa, si devono riscontrare solidi motivi di ordine giuridico - inerenti allo *status* che alle Camere compete per espressa previsione costituzionale - per impedire per l'applicabilità della regolamentazione ai dipendenti di un autonomo potere dello Stato: tanto sullo sfondo del principio secondo il quale solo in via di eccezione si può negare l'applicabilità ai dipendenti delle Amministrazioni parlamentari del trattamento previsto per la generalità dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche». (Commissione contenziosa, decisione 28 febbraio 2006 n. 282).

L'organo di secondo grado fu, sul punto, pienamente adesivo: «La configurazione ordinamentale operata dalla Commissione Contenziosa è corretta, essendo tutta ispirata al condivisibile principio secondo il quale solo in via di eccezione si può negare l'applicabilità ai dipendenti delle Amministrazioni parlamentari del trattamento previsto per la generalità dei dipendenti delle Ammi-

nistrazioni pubbliche. Per questi motivi all'Amministrazione del Senato si applica l'articolo 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (Consiglio di garanzia, decisione 13 dicembre 2006 n. 111, pubblicata su *Il Foro italiano*, 2007, anno CXXXII, n. 5, III, 296).

C'è ora la necessità di consacrare in diritto positivo, con norme di rango primario, queste che al momento appaiono soprattutto indicazioni - sempre revocabili, come in concreto è più volte avvenuto<sup>(25)</sup> - di autonomia sovrana dell'organo politico, in una materia che invece andrebbe definitivamente devoluta al giudice che si pronuncia sui diritti e sugli interessi di tutti gli altri cittadini, fissando il delicato punto di intersezione tra disciplina sostanziale di diritto comune e disciplina speciale dettata sotto l'imperio dei regolamenti parlamentari.

Gli ambiti di miglioramento del rapporto tra Parlamento e principio di legalità attonano, al di là del pubblico impiego, a molti altri settori (dalla sicurezza del lavoro, alla gestione del patrimonio immobiliare, alla materia appaltistica) in cui le Amministrazioni degli organi costituzionali versano in condizioni non dissimili da qualunque altra pubblica amministrazione italiana, eppure godono di una normativa *à la carte*: l'importante è, allora, andare alla radice del fenomeno per rimuovere il vizio. Ed il vizio è la carenza di legalità, l'obbligo di ottenere il «permesso» di venti persone (i componenti degli Uffici di Presidenza) per dare accesso alla legge nell'ambito della presunta «autonomia costituzionale» delle Camere.

Una legge è approvata da 630 deputati e 315 senatori, vincola tutti gli italiani, ma nel luogo dove è prodotta ha bisogno del

<sup>(25)</sup> Fragola, U., Gli impiegati degli organi costituzionali (studio di aggiornamento sulle giurisdizioni domestiche), Il Consiglio di Stato - 48 (1997), pt. 2, p. 124 ss., rileva che benché le decisioni dell'autodichia siano costruite sul modello delle sentenze dei TAR, esse ben «potrebbero restare inerti, cioè inesequite, senza che un giudice esterno possa rimuovere l'inerzia o l'inadempimento, escludendosi l'esecuzione coattiva del giudicato ex art. 27 n. 4 del r.d. 26 giugno 1924 n. 1034, per via della regola dell'internismo che caratterizza la vita amministrativa degli organi costituzionali».



via libera di venti persone (l'Ufficio di Presidenza della Camera) per avere ingresso. Di rimando, l'articolo 23 della Costituzione pretende una legge per imporre ad ogni cittadino un obbligo di dare, ma certi soggetti si trovano nuove discipline dei loro diritti patrimoniali<sup>(26)</sup> solo in virtù di atto, non pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, imposto da venti persone per ciascun ramo del Parlamento.

Altri soggetti (i concorrenti alle gare d'appalto, gli interessati a parteciparvi, i controinteressati rispetto ai vincitori, eccetera) debbono rivolgersi ad organi interni alla stessa amministrazione che li ha esclusi, per quella che appare sempre più una parvenza di giustizia. Ecco perché, tra le varie ipotesi compatibili con l'indicazione contenuta nella pronuncia della Corte europea, questo disegno di legge sceglie la soluzione più radicale, eliminando l'autodichia sulle controversie per gli atti delle Amministrazioni delle Camere verso i dipendenti e verso i terzi e conferendo le medesime ai giudici di diritto comune.

Non si può non vedere l'estrema precarietà di tutto questo sistema: le richieste più inaudite si levano dal Paese in ossequio all'antiparlamentarismo più becero e, in assenza di diritti fondati sulla legge, tutti si sentono legittimati a prospettare le soluzioni più fantasiose. Il pericolo che attraverso le specificità del Parlamento passi il cavallo di Troia per una diminuzione della posizione delle Camere nella forma di governo repubblicana è assai alto. L'enucleazione di ambiti guarentigati - a Costituzione vigente o

anche in caso di sua revisione - è la premessa per riguadagnare una posizione su cui attestare una difesa e, in prospettiva, un recupero di credibilità e di autorevolezza.

Viceversa, addurre per gli organi costituzionali l'esistenza di ambiti ordinari di funzionamento o di autorganizzazione sottratti all'ingresso automatico della legge significa ignorare lo stato in cui versano tutte le pubbliche amministrazioni d'Italia, che soffrono il peso della crisi economica, con conseguenti riduzioni dei servizi ai cittadini. Si tratta di un'intollerabile forma di protervia, che rischia, se e quando travolta, di trascinarsi con sé il bambino e l'acqua sporca. Eppure, nessun esito ebbe la richiesta, avanzata nella scorsa legislatura agli organi politici di vertice degli organi costituzionali:

1) di prevedere che - in occasione delle misure che in avvenire dovessero essere imposte per legge ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, consistenti in prestazioni personali o patrimoniali obbligate - non sia più necessario emanare alcuna delibera di recepimento della legge in ordine al rapporto di lavoro subordinato dei dipendenti, in servizio o in quiescenza, disponendo che sia demandato direttamente alla responsabilità degli uffici l'adempimento diretto delle previsioni di legge, esattamente come fanno tutte le pubbliche amministrazioni statali;

2) di prevedere che - in occasione delle misure che in avvenire dovessero essere imposte per legge nella scelta dei contraenti con le amministrazioni parlamentari, per la fornitura di beni o servizi - non sia più necessario emanare alcuna delibera di recepimento

<sup>(26)</sup> Per Conforti S., Brevi considerazioni sul principio dell'autodichia, *Giurisprudenza italiana*, 157 (2005), n. 10, p. 1887, «sembra difficile ricondurre le posizioni soggettive nascenti dagli atti emanati dalle Camere, al fine di regolare i rapporti con i propri dipendenti o con i terzi, a meri interessi di fatto. Esse appaiono invero più vicine alle categorie del diritto soggettivo (si pensi, ad esempio, al diritto ad un determinato trattamento economico di un dipendente) ovvero dell'interesse legittimo (si pensi alla posizione soggettiva di un'impresa esclusa, con un atto illegittimo, da una gara di appalto indetta dalla Camera dei deputati). Ed infatti appare un'impresa ardua - se non impossibile - rinvenire una differenza sul piano sostanziale tra un diritto ad un trattamento economico scaturente da una determinata prestazione di un dipendente in favore di un datore di lavoro privato o, ancor più, in favore della p.a. (diritto giustiziabile davanti all'a.g.o.) e il diritto nascente dalla medesima prestazione svolta da parte di un dipendente della Camera».

mento della legge, disponendo che la contabilità sia armonizzata con la disciplina vigente per tutte le pubbliche amministrazioni statali e che gli uffici provvedano all'adempimento diretto delle previsioni di legge secondo le previsioni dell'Autorità di controllo dei lavori pubblici.

Ecco perché la soluzione migliore è quella proposta nel presente disegno di

legge. Nell'ambito delle funzioni non garantite degli organi costituzionali, non si deve più prevedere ambito di eccezione alcuno:

a) per la giurisdizione, deferendo la competenza ai giudici esterni;

b) per l'amministrazione, sottoponendo le amministrazioni degli organi costituzionali alla legge ordinaria.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. All'articolo 7 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo, ivi inclusi gli organi costituzionali».

2. In deroga all'articolo 7, comma 2, del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010, come modificato dal comma 1 del presente articolo, sono escluse dalla competenza delle autorità giudiziarie le questioni relative alla verifica dei poteri e dei titoli di ammissione dei parlamentari e quelle sulle sanzioni irrogate agli stessi ai sensi dei regolamenti parlamentari. È fatta comunque salva l'applicazione dell'articolo 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

3. Le controversie devolute in forza del comma 1 al giudice amministrativo, le quali si trovino pendenti in primo grado di contenzioso interno, sono portate, mediante ricorso, dalla parte più diligente avanti il tribunale amministrativo regionale del Lazio e quelle che si trovino pendenti in secondo grado sono portate avanti il Consiglio di Stato.

### Art. 2.

1. All'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le parole: «Per amministrazioni pubbliche si intendono

tutte le amministrazioni dello Stato» sono sostituite dalle seguenti: «Per amministrazioni pubbliche si intendono gli organi costituzionali, tutte le amministrazioni dello Stato».

2. All'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, le parole: «Le "amministrazioni aggiudicatrici" sono: le amministrazioni dello Stato;» sono sostituite dalle seguenti: «Le "amministrazioni aggiudicatrici" sono: gli organi costituzionali; le amministrazioni dello Stato;».





