



A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 105*

Con la sentenza n. 262 del 2017, anticipata dalla pronuncia “sorella” n. 213 dello stesso anno, la Corte costituzionale è tornata a far luce su un tema delicato e controverso come quello dell’autodichia degli organi costituzionali. L’espressione “far luce” non è casuale: il pregio della sentenza si ritrova proprio nell’aver eliminato ogni margine di dubbio sulla legittimità costituzionale dell’istituto. La giustizia domestica viene infatti qualificata come naturale estrinsecamento dell’autonomia normativa che la Costituzione riconosce, in modo esplicito od implicito, alle Camere, al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale. Il potere di disciplinare, con propri atti normativi interni, i rapporti che intercorrono fra tali organi e i propri dipendenti rappresenta certamente la più evidente manifestazione di tale autonomia, ma qui non si esaurisce, dovendosi necessariamente estendere, a dire della Corte, al piano interpretativo e applicativo di tali norme. Nel definire infondati i conflitti di attribuzione sollevati dalla Corte di Cassazione, il giudice delle leggi afferma che la riserva di giurisdizione di cui godono gli organi di autodichia “*non comporta un’alterazione dell’ordine costituzionale delle competenze*”, né una menomazione delle attribuzioni dell’autorità giudiziaria ricorrente ma rappresenta, appunto, “*razionale completamento dell’autonomia organizzativa*” degli organi costituzionali in questione (sent. n. 262 del 2017, punto 7.3 in diritto). L’affidamento a organi di giurisdizione comune del compito di interpretare e applicare la disciplina che regoli tali rapporti, anche in via meramente sussidiaria, determinerebbe, di fatto, uno svuotamento di tale autonomia.

È proprio a partire dalla pronuncia “chiarificatrice” della Corte che si sviluppa la riflessione di Losacco. Consapevole che la sentenza in questione rappresenti il punto di arrivo - e forse di chiusura - di una giurisprudenza del giudice delle leggi piuttosto

* Contributo sottoposto a *peer review*.

ondivaga in materia, decide di intraprendere il cammino a ritroso, sotto il profilo logico e cronologico. Da un lato, ricostruisce l'origine storica e il fondamento costituzionale della giustizia domestica, concentrandosi in particolare su quella esercitata dagli organi giudicanti delle Camere, di cui l'Autore ha potuto avere esperienza diretta, avendo ricoperto il ruolo di Presidente del Consiglio giurisdizionale della Camera dei deputati. Dall'altro, analizza l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema a partire dalla storica sentenza n. 154 del 1985, con cui il giudice delle leggi nega che i regolamenti possano essere oggetto di sindacato da parte della Corte, fino alla sopraccitata sentenza del 2017 che, come già detto, non fa altro che consolidare in modo esplicito questa specifica manifestazione dell'autonomia dell'organo rappresentativo.

Nel descrivere questo svolgimento, però, non omette di individuare altri due cruciali pronunce: la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale e la celebre sentenza *Savino e altri contro Italia* della Corte europea dei diritti dell'uomo. La prima segna l'abbandono di una concezione onnicomprensiva e totalizzante dell'autonomia parlamentare dato che, sottolinea la Consulta, *"l'indipendenza delle Camere non può compromettere diritti fondamentali né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili"* (sent. n. 120 del 2014, punto 4.4. in diritto). La seconda rappresenta il primo riconoscimento da parte di un giudice sovranazionale della legittimità della giustizia domestica ma chiarisce, accogliendo parzialmente le censure dei ricorrenti, come questa, per essere conforme al parametro convenzionale, debba assicurare che tutte le fasi del procedimento si svolgano davanti a un giudice terzo, indipendente e imparziale.

Il dibattito scientifico e giurisprudenziale, descritto nel primo e nel terzo capitolo, è risalente e si origina dalla ricerca del fondamento costituzionale del potere di decidere in via esclusiva delle controversie concernenti le proprie funzioni. Con riferimento alla Corte costituzionale, è possibile ritrovare il fondamento normativo dell'autodichia nell'articolo 14 della legge n. 87 del 1953 e quindi, indirettamente, nell'articolo 137 della Costituzione. Nel caso della Presidenza della Repubblica, le fonti dell'autodichia sono rappresentate dai decreti presidenziali nn. 31 del 28 febbraio 1980, 81 del 26 luglio del 1996 e 34 del 30 dicembre 2008 ed essa assumeva originariamente le vesti di una forma di autodichia meramente eventuale perché si proponeva come alternativa alla giurisdizione amministrativa. L'assenza di un "appiglio" costituzionale ha determinato il susseguirsi di orientamenti contrastanti della Corte di Cassazione, spesso intesi a negare tale prerogativa della Presidenza. La giustizia domestica consiste, per il giudice di legittimità, in una deroga al principio fondamentale della tutela giurisdizionale pertanto tali eccezioni, se presenti, *"devono essere espressamente previste dall'ordinamento e adeguatamente giustificate"* (Cass. S.U. 17 dicembre 1998, n. 12614) ed è difficile sostenere che possano rinvenirsi, in un regime di Costituzione scritta, in una norma inespressa dotata di una

forza tale da opporsi a un principio fondamentale implicito. Nonostante abbia dovuto abbandonare questa posizione perché posta di fronte al fatto compiuto - il fatto che la

Presidenza esercitasse ormai il potere di autodichia da anni - la Corte di Cassazione è sempre stata in prima linea nel sostenere l'anomalia della giustizia domestica, considerata espressione di un micro ordinamento giuridico sottratto al rispetto delle regole dello Stato di diritto e lesiva di diritti costituzionalmente garantiti.

Tale posizione riemerge con più forza dalla giurisprudenza in cui è stato affrontato il tema dell'autodichia delle Camere. Quest'ultima trova fondamento giuridico nell'articolo 64 primo comma della Costituzione ed è poi disciplinata dai regolamenti maggiori, fonti di rango primario a cui la Carta costituzionale demanda il compito di regolare più nel dettaglio l'organizzazione interna delle Camere e l'esercizio della funzione legislativa, di indirizzo politico e di controllo. Ora, la famosa sentenza del 1985, con cui la Corte costituzionale teorizza l'indipendenza guarentigiata dell'organo, si origina proprio da due ordinanze della Cassazione con le quali era stata sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 12 comma 3 del Regolamento della Camera e 12 del Regolamento del Senato, norme attributive dell'autodichia, con riferimento agli articoli 24, 113, 101, secondo comma e 108 secondo comma della Costituzione. Il giudice *a quo*, ritenendo non manifestamente infondate le censure promosse dalle parti, si chiede se l'istituzione dell'organo costituzionale quale giudice in causa propria non offenda le garanzie di serietà e effettività della tutela. A monte della richiesta si poneva inevitabilmente la questione della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, sciolta in senso positivo dal giudice remittente. Nell'ordinanza di rimessione i regolamenti vengono assimilati agli atti aventi forza di legge e quindi suscettibili di essere oggetto di giudizio di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale, tuttavia, risolve la questione soffermandosi preliminarmente sulla questione della sindacabilità dei regolamenti, pregiudiziale rispetto a qualsiasi valutazione nel merito dell'istituto dell'autodichia. La sindacabilità dei regolamenti, oltre a non trovare riscontro nel dato testuale (art. 134 Cost.), urta contro la *ratio* sottesa al sistema politico costituzionale. In una democrazia parlamentare si deve ritenere che l'indipendenza guarentigiata di cui gode il Parlamento, struttura cardine dell'ordinamento, comporti la preclusione di qualsiasi sindacato sugli atti di autonomia normativa ex art. 64 primo comma delle Costituzione.

Questa pronuncia, commenta l'Autore, non ha fornito alcuna valutazione sulla conformità dell'autodichia all'ordinamento costituzionale proprio perché l'analisi si è dovuta arrestare di fronte alla presa d'atto dell'impossibilità di sindacare proprio la fonte in forza della quale tale autonomia viene esercitata, il regolamento. La giurisprudenza della Corte di Cassazione non ha potuto che adeguarsi a questa conclusione, riconoscendo per oltre un ventennio la sussistenza dell'autodichia delle Camere e

respingendo le richieste delle parti affinché si investisse la Corte di questioni inerenti la legittimità costituzionale dei regolamenti. Questa giurisprudenza, riassunta da Losacco nei suoi punti più salienti nel terzo paragrafo del terzo capitolo, oltre a ribadire come l'esclusione di un giudizio esterno sugli atti normativi interni e sulla loro applicazione costituisca "*condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione degli organi*" (p. 55), cerca di offrire risposte sulla configurazione dell'autodichia, stante la reticenza del giudice delle leggi. L'autodichia non si concretizza, a dire della Suprema Corte, in una carenza assoluta di giurisdizione ma deve considerarsi come difetto assoluto di giurisdizione dei giudici comuni. Da tale premessa consegue che la giustizia domestica si configurerebbe come giurisdizione speciale dell'organo costituzionale, soluzione che appare "*meno lesiva*" dei principi costituzionali di indipendenza, terzietà e imparzialità del giudice, nonché della difesa del contraddittorio (p. 54).

La questione della individuazione dei fondamenti, dei limiti e delle modalità di esercizio della giustizia domestica si sarebbe potuta concludere qui, incapace di ergersi oltre la cortina degli *interna corporis*. Tuttavia, un punto di passaggio fondamentale è rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014, su cui Losacco si concentra nel settimo paragrafo del terzo capitolo. Come osserva l'Autore, in linea con la dottrina prevalente, questa si colloca in linea di continuità e discontinuità rispetto alla giurisprudenza precedente. Infatti, sebbene la Corte adotti una sentenza di inammissibilità formalmente identica a quella del 1985, nella motivazione si individua una nuova strada per la sindacabilità dei regolamenti, quella del conflitto fra poteri. Fulcro di questo ragionamento è l'affermazione che i regolamenti non debbano essere considerati fonti puramente interne ma "*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*" (sent. 120 del 2014, punto 4.2 in diritto). Il rispetto dei diritti fondamentali costituisce dunque un limite allo svolgimento di tale autonomia e il punto di equilibrio fra quest'ultima e le istanze dello Stato di diritto si deve ritrovare nell'individuazione di quei comportamenti che siano strettamente funzionali all'esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo. Benché, sottolinea Losacco, la Corte lasci ancora una volta irrisolto il quesito se il potere di sindacare le controversie concernenti i rapporti fra le Camere e i propri dipendenti possa definirsi strumentale all'esercizio di tali funzioni primarie, limitandosi a definire la questione dell'autodichia "controversa", essa individua una sede in cui questo nodo possa essere sciolto. Il confine esterno della sfera di autonomia delle Camere potrà essere tracciato "*attraverso un percorso processuale che valuti le istanze del potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro*" (p. 81).

Pur non esaminando, ancora una volta, il tema dell'autodichia, la Corte dichiara percorribile una strada che la Cassazione non poteva non imboccare. La sentenza citata

all'inizio di questo contributo è infatti conseguente alla decisione di adoperare questo nuovo strumento da parte del giudice di legittimità che, con due ordinanze distinte, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica. L'obiettivo perseguito della Cassazione, sottolinea Losacco, era duplice: in via principale ottenere la demolizione del sistema di autodichia delle Camere e in via subordinata, qualora non fosse stato possibile tale smantellamento, ottenere l'introduzione di un terzo grado di giudizio, permettendo il ricorso diretto in Cassazione ex articolo 111 settimo comma della Costituzione. Tuttavia, come evidenziato in apertura a questo scritto, la Corte illustra con chiarezza come l'autodichia sia un potere complementare all'autonomia normativa delle Camere e che, in ragione degli argomenti esposti, non risultino sottratte quote di potere giurisdizionale alla Corte di Cassazione. Inoltre, nel respingere l'ipotesi della istituzione di un terzo grado di giudizio, trova occasione per entrare nel merito della natura degli organi di autodichia. Questi ultimi non si configurano come giudici speciali ma come articolazioni interne delle Camere, costituiti secondo regole che ne assicurino indipendenza e imparzialità, operanti secondo moduli procedimentali di natura sostanzialmente giurisdizionale ma estranei all'organizzazione giudiziaria, esclusione che renderebbe non configurabile il ricorso in Cassazione come richiesto in via subordinata.

La questione relativa alle modalità attraverso cui operano gli organi giudicanti interni alle Camere è un argomento su cui l'Autore si sofferma. Nel secondo capitolo viene analizzato ampiamente il contenuto delle disposizioni concernenti l'autodichia contenute nei regolamenti *maiores* ma anche nei regolamenti minori: il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera, il Testo unico delle norme regolamentari riguardanti il personale del Senato della Repubblica seguiti dai rispettivi omologhi concernenti i non dipendenti. Si pone in evidenza, inoltre, come la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo n. 14 del 2009, *Savino e altri contro Italia*, abbia esercitato un impulso decisivo nel rimodellamento della struttura del sistema di giustizia interna. Interrogata sulla conformità del sistema di autodichia della Camera dei deputati con l'art. 6 par. 1 della Convenzione, che riconosce il diritto di accesso a un Tribunale imparziale costituito per legge, la Corte di Strasburgo, pur esprimendosi in favore della natura sostanzialmente giurisdizionale degli organi interni, ha ritenuto che il secondo grado di giudizio, così come configurato allora, fosse carente di quel requisito essenziale della terzietà, perché determinava un'anomala commistione, in capo al medesimo organo, di funzioni amministrative e giudicanti. Questa pronuncia ha condotto alla modifica delle disposizioni regolamentari con la conseguente introduzione di un Collegio d'appello e alla previsione della incompatibilità fra lo status di membro del neonato organo di secondo grado e la carica di membro dell'Ufficio di Presidenza.

In conclusione, si può affermare che il libro offra una disamina ampia e completa del tema dell'autodichia, con una particolare attenzione al ruolo svolto dalla Corte costituzionale e della giurisprudenza in generale, anche sovranazionale, nel tracciare il quadro dogmatico e normativo entro il quale l'istituto dell'autodichia può legittimamente dispiegarsi. Questo percorso ricostruttivo è funzionale a supportare le conclusioni dell'Autore. Oggi, riflette Losacco, la problematicità dell'istituto non attiene più né alla sua legittimità né alla qualificazione degli organi di autodichia come soggetti autenticamente giurisdizionali ma concerne i limiti all'esercizio di tale prerogativa. La delimitazione di tali confini è essenziale affinché l'esercizio di tali attribuzioni possa svolgersi in armonia con le garanzie costituzionali e passa inevitabilmente attraverso la valutazione della sussistenza di una funzione primaria dell'organo. Solo quando quest'ultima si concretizza l'autodichia degli organi costituzionali può trovare legittima applicazione. In secondo luogo, un necessario contrappeso a questa eccezionale manifestazione della autonomia organizzativa degli organi costituzionali deve ritrovarsi nelle modalità di esercizio di tale potere. Già da tempo infatti è in corso un tentativo di "giurisdizionalizzazione" del rito interno mediante una sostanziale parificazione fra le modalità di operare degli organi di autodichia e quelle della giurisdizione esterna.

Se dunque la questione della legittimità, della natura e del fondamento costituzionale dell'autodichia non sembrano più così oscuri, la definizione concreta dei limiti può rappresentare, ad avviso dell'Autore, un nuovo oggetto di dibattito dottrinale e terreno di scontro fra organi costituzionali e giurisdizione esterna. Questo tema emerge in tutta la sua problematicità con riferimento ai rapporti fra Camere e soggetti terzi, questione di cui la dottrina sembra peraltro aver già contezza.

In linea di principio, la Corte ha escluso che il titolo dell'autonomia consenta alla Camere di disciplinare rapporti giuridici intercorrenti fra esse e soggetti terzi così come di riservare agli organi di autodichia il compito di giudicare controversie che concernano situazioni soggettive a essi inerenti. La Corte sottolinea, infatti, che tali controversie "*pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune*" (sent. n. 262 del 2017, punto 7.2 in diritto). Questa valutazione, anche se espressa sotto forma di monito, collide chiaramente con la disciplina interna e con la prassi vigente dalle Camere che si sono dotate di Regolamenti minori volti a regolare le controversie riguardanti i non dipendenti di fronte ai tribunali interni. In attesa di una possibile revisione dei regolamenti, per effetto della sollecitazione della Consulta, non è da escludere che la questione si presenti concretamente di fronte alla Corte stessa in sede di conflitto di attribuzione, questione che essa, alla luce della sua recente giurisprudenza sul tema, non potrebbe che dichiarare ammissibile.

Tuttavia, secondo Losacco, l'esclusione delle controversie riguardanti i soggetti terzi dall'ambito della giustizia domestica contrasta con le premesse di principio concernenti l'autodichia che si evincono dalla giurisprudenza del giudice delle leggi. In essa si afferma che l'autonomia normativa delle Camere si estende anche agli aspetti organizzativi, comprese le questioni riguardanti gli apparati amministrativi serventi. Essa sembra non tener conto, però, che molte di queste attività sono oggi esternalizzate a soggetti terzi. Pertanto, sottrarre alla giustizia domestica le controversie riguardanti le Camere e tali enti potrebbe pregiudicare l'autonomia normativa e organizzativa dell'organo assembleare e compromettere il libero ed efficiente esercizio delle sue funzioni.

Giulia Vasino