



L. BRUNETTI, *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, Milano, EDUCatt, 2016, pp. 283\*.

«**E**ra necessario che il senato prendesse parte al potere giudiziario [...]. Allorché i Gracchi privarono i senatori del potere giudiziario, il senato non poté più resistere al popolo. Essi colpirono dunque la libertà della costituzione per favorire la libertà del cittadino; ma questa si perdette con quella.»

È con un immortale passo *De l'Esprit de lois* di Montesquieu che si apre il volume di Leonardo Brunetti, *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto* (EDUCatt, 2016). E non è casuale che ad introdurre la trattazione relativa alla potestà di *autogiurisdizione* degli organi costituzionali – e precipuamente di quella dei due rami del Parlamento – sia proprio un verso dell'Autore che massimamente si è interessato all'indagine dei rapporti intercorrenti tra i sommi organismi dello Stato, tanto da svilupparne un principio regolatore: quello della separazione dei poteri.

Tutt'altro che anacronistico, il tema della c.d. *giustizia domestica* – e, dunque, della particolare «prerogativa degli organi costituzionali di risolvere al proprio interno le controversie riguardanti l'esercizio delle proprie funzioni» (p. 18) – continua, oggi, ad essere oggetto di riflessione e giudizio critico.

Se per un verso, infatti, è pacificamente accettato che la natura delle summenzionate Istituzioni sia tale da esigere che l'ordinamento garantisca loro una assoluta e reciproca *indipendenza funzionale*, la quale verrebbe ad essere violata in presenza di un qualsiasi tipo di sindacato giurisdizionale sugli atti espressione delle loro funzioni; per altro verso, sempre resta dubbio – come pure evidenziano diverse pronunce del giudice delle leggi – la compatibilità dell'istituto dell'autodichia con i precetti costituzionali, rappresentando essa una vera e propria «zona franca della legalità, retaggio dell'*ancien régime* e cono d'ombra nello Stato di diritto» (p. 9).

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Nel tentativo di risolvere questo nodo – o quanto meno di apportare un contributo al dibattito – Leonardo Brunetti sviluppa il proprio lavoro accostando all'interpretazione e all'analisi del dato positivo, la ricostruzione e l'approfondimento della principale dottrina in materia, guardando altresì all'evoluzione dell'istituto nel nostro e in altri ordinamenti vicini. Inoltre, Egli non manca di dedicare attenzione all'esame della relativa giurisprudenza delle Corti e, in particolare, a quella della Corte costituzionale.

Ad una introduzione generale e ad un primo capitolo «definitorio», in cui si delinea con chiarezza l'oggetto dell'indagine e la metodologia adottata, segue una corposa parte incentrata essenzialmente sulla questione dell'autodichia parlamentare.

Così, nelle prime pagine, dopo una delucidazione circa gli organi titolati a esercitare la prerogativa – e, cioè, quegli «organi dello Stato che, posti al vertice dell'organizzazione statale, si trovano in una posizione di indipendenza e di parità giuridica tra loro» (p. 27) e vengono perciò detti «organi costituzionali» (le due Camere del Parlamento, la Corte Costituzionale, la Presidenza della Repubblica) – può leggersi della duplice funzione dell'istituto.

Autodichia, infatti, non è da intendersi soltanto nel significato di «prerogativa degli organi costituzionali», ma l'accezione del termine si estende altresì a quella «particolare situazione nella quale versano i dipendenti di alcuni organi costituzionali, i quali, contro i provvedimenti delle rispettive amministrazioni relative al loro trattamento economico o al loro stato giuridico, possono ricorrere soltanto di fronte ad organi interni alle suddette amministrazioni» (p. 34).

Considerata nel suo complesso, dunque, la nozione esaminata finisce col ricomprendere compiti assai diversi, seppur svolti dai medesimi soggetti, quali il giudizio sul ricorso dei propri dipendenti – per l'appunto – o la verifica dei titoli di ammissione dei componenti di ciascuna camera da esse stesse svolto. È questa la c.d. *verifica dei poteri*, che secondo alcuni esponenti della dottrina – come sottolinea l'Autore – non sarebbe da annoverare nell'alveo dell'autodichia, in quanto, prima dell'apertura della fase eventuale della contestazione, costituirebbe nulla di diverso rispetto ad un controllo di natura amministrativa, competente a ciascun organo collegiale. Sul punto è intervenuta a fare chiarezza – a più riprese – la Consulta, che ha espressamente riconosciuto, richiamandosi anche alla giurisprudenza della Corte di Cassazione, la «natura giurisdizionale della funzione di autodichia svolta dalle Camere» e, in particolare, la «natura giurisdizionale del controllo sui titoli di ammissione dei suoi componenti, attribuito in via esclusiva, con riferimento ai parlamentari, a ciascuna Camera ai sensi dell'art. 66 Cost., che è pacificamente riconosciuta, nelle ipotesi di contestazioni, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, *quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni*» (punto 2.2, *Considerato in Diritto*, sentenza n. 259 del 2009).

Fatte salve queste necessarie precisazioni preliminari, Brunetti si sofferma – nel secondo capitolo – sullo studio della *giustizia domestica* inerente all'organo legislativo.

Ivi, dopo aver tratteggiato con sintetica incisività le caratteristiche dell'istituto, laddove presente, nei principali ordinamenti europei ed extraeuropei contemporanei (in particolare in Germania, Spagna, Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti), analizza le fonti normative che disciplinano l'autodichia parlamentare nel nostro ordinamento.

Nel ricordare che essa si fonda esclusivamente sull'art. 12 dei regolamenti delle Camere – non trovando una giustificazione diversa dall'art. 64 Cost., il quale riconosce l'autonomia normativa e di autorganizzazione della Camera e del Senato –, l'Autore ripercorre le tappe fondamentali della giurisprudenza della Corte costituzionale con la quale «essa ha prima costruito (ovvero permesso che venisse costruito) e poi decostruito l'edificio dell'autodichia delle Camere» (p. 109). A partire dalla sentenza n. 66/1964 – in cui per la prima volta è marcata la distinzione tra *sovranità* dello Stato e *autonomia* delle regioni, differenziazione che porta al riconoscimento di peculiari «forme di indipendenza» (p. 110) al solo Parlamento nazionale –; passando per la celebre decisione n. 154/1985, laddove è solennemente proclamata la non sindacabilità dei regolamenti parlamentari, espressione diretta dell'autonomia costituzionale garantita alle Camere; si arriva alla pronuncia 120/2014, che, contenendo elementi di forte innovazione rispetto alle statuizioni precedenti, diviene oggetto di analisi approfondita del successivo capitolo. In questo, il Nostro continua – invece – con l'evidenziare il sostanziale allineamento della posizione del giudice comune (ivi compresa la Suprema Corte di Cassazione) con quanto affermato dalla Consulta fino al 2014, non mancando – inoltre – di dedicare ampio spazio all'esposizione delle principali dottrine in materia. In particolare, si sofferma sull'analisi del pensiero di Santi Romano e di Costantino Mortati, che ritiene essere in continuità rispetto alla prospettiva in cui è stata inquadrata la riflessione sull'autodichia parlamentare nella trattazione.

Infine, particolarmente interessante risulta il riferimento, a chiusura della sezione, al tema della *verifica dei poteri*, ex art. 66 Cost.

Competenza politica del Parlamento, esercitata nelle forme della giurisdizione, la c.d. *giustizia politica* – la quale fa sì, come Alexis De Tocqueville ebbe a dire, che «il legislatore si trasformi in un magistrato» (p. 150) – è da considerarsi, agli occhi dell'Autore, non un mero «esercizio di un'attività assunta come materialmente giurisdizionale dalle competenti giunte delle Camere, che nulla toglie alle connotazioni originarie – schiettamente politiche – dell'istituto; bensì una funzione voluta dal Costituente come giurisdizionale, perché tale in senso oggettivo, ancorché non soggettivamente costruita come tale: una *giurisdizione particolare*» (p. 157). E di questa *giurisdizione particolare*, Brunetti se ne occupa trattando la questione peculiare del contenzioso relativo alle operazioni elettorali, distinto in contenzioso pre-elettorale e post-elettorale. Mentre per quest'ultimo

è pacificamente accettata la competenza del Parlamento a svolgere il proprio giudizio in via esclusiva, ai sensi degli artt. 66 Cost. e D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 («Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»), nonché dell'art. 27 D. Lgs. 20 dicembre 1993, n. 553 («Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica»); nel caso del contenzioso pre-elettorale (e, quindi, di quello relativo alla fase preparatoria e centrale del procedimento) si pongono alcuni interrogativi, in quanto sia la Corte di Cassazione sia le giunte della Camera e del Senato hanno negato la propria giurisdizione sulle controversie inerenti i relativi atti. Sul punto è intervenuto il giudice delle leggi, che, nel ritenersi incompetente a sindacare, ha però affermato che il dubbio di giurisdizione avrebbe potuto (e potrebbe) dar luogo a un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Ancor oggi, quindi, la questione resta aperta.

«I problemi di natura costituzionale che l'istituto solleva» è il titolo che apre il terzo capitolo dell'opera. Si deduce, così, agevolmente il contenuto delle ultime pagine del volume: per un verso, esse hanno ad oggetto le più recenti evoluzioni della giurisprudenza nazionale e sovranazionale in materia di autodichia degli organi costituzionali – che ultime, in verità, non sono, essendo il testo non aggiornato alle recentissime sentenze n. 213 e 267 del 2017 della Corte costituzionale –; e per altro verso, trattano delle proposte di modifica regolamentare, con particolare riferimento al tentato progetto di revisione costituzionale, che sarebbe poi stato cassato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

Vista la progressione registratasi dalla pubblicazione del volume, potrebbe apparire superfluo soffermarsi sui concetti contenuti in quest'ultima parte, eppure si reputa utile puntualizzarne alcuni aspetti.

Innanzitutto, appare interessante l'attenta analisi che viene fatta della sentenza 5-9 maggio 2014, n. 120, i cui contenuti saranno sostanzialmente confermati dalle sopraccitate novelle, le decisioni 12 ottobre 2017, n. 213 e 13 dicembre 2017, n. 267. Compiendo un formidabile passo in avanti, la Corte – pur restando ferma nell'affermazione del principio di insindacabilità dei regolamenti parlamentari – riconosce che «ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne» (punto 4.2 del *Considerato in Diritto*). Diventa, così, assodato il fatto che i regolamenti delle Camere sono atti primari dell'ordinamento generale, a competenza riservata, in base all'espressa previsione di cui all'art. 64 Cost. e, in quanto tali, sono distinti dalla legge ordinaria, la quale non è abilitata ad intervenire nella loro sfera di competenza. Proprio su queste basi si colloca il tema dell'estensione dell'autodichia e della sua legittimità: «gli art. 64 e 72 Cost. assolvono alla funzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari. È dunque all'interno di questo statuto di garanzia che viene stabilito

l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione» (Punto 4.3 del *Considerato in Diritto*). Ecco, allora, come rispetto alla sentenza del 1985 l'ambito applicativo dei regolamenti camerale viene ad ampliarsi.

In secondo luogo, salta all'occhio l'indagine approfondita della giurisprudenza della Corte EDU, con particolare riferimento al c.d. *Caso Savino ed altri*.

Dopo aver puntualizzato i profili su cui il giudice sovranazionale è stato chiamato ad intervenire – e, quindi, l'inquadramento dei regolamenti parlamentari, la loro accessibilità e prevedibilità nonché l'imparzialità e indipendenza del giudicante –, l'Autore riporta le conclusioni a cui si è arrivati nel corso del processo: ferma l'accertata compatibilità con la Convenzione delle previsioni regolamentari, l'organo che si occupa della giurisdizione non soddisfa i requisiti posti dall'art. 6 CEDU, avente ad oggetto il diritto ad un equo processo. Per questa ragione, come noto, sono state apportate delle modifiche ai regolamenti parlamentari, al fine di recepire le indicazioni provenienti dalla Corte di Strasburgo.

Da ultimo, degno di nota è pure l'*excursus* che Leonardo Brunetti fa delle proposte di legge in materia di autodichia depositate in Parlamento. In particolare, si sottolinea l'importanza del progetto avanzato alla Camera dei deputati nel corso della XVI legislatura ad iniziativa degli onorevoli Bernardini ed altri (proposta di legge ordinaria n. 5472), che intendeva ricondurre le attività amministrative degli organi costituzionali, nella parte in cui non riflettono l'esercizio di funzioni costituzionali ma meri atti di autorganizzazione, all'omogeneità di disciplina di tutte le pubbliche amministrazioni, intendendo con esse gli organi costituzionali e tutte le amministrazioni dello Stato.

Un cenno è fatto anche al progetto di revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi (n. 1429-D), relativamente alle parti che avrebbero interessato i regolamenti parlamentari, e quindi – da un lato – all'art. 40, c. 3, che prevedeva l'integrazione funzionale delle amministrazioni delle Camere, con un ruolo unico del personale, e – dall'altro lato – a quello che sarebbe dovuto essere il novellato art. 66 Cost., pensato per escludere qualsiasi deliberazione del Senato della Repubblica nei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

Chiude la trattazione l'esposizione della tesi dell'Autore, il quale – alla luce dello studio condotto e convinto della necessità, e al contempo della difficoltà, di rintracciare il fondamento costituzionale dell'autodichia parlamentare – sostiene che la natura giurisdizionale dell'istituto appare evidente nel caso della verifica dei poteri, mentre per quel che concerne il sindacato degli atti relativi alla posizione giuridica dei dipendenti (e dei terzi qualificati entrati in contatto con le Camere) sarebbe meglio parlare di un potere espressione di decisione amministrativa.

Infatti, se il primo tipo di autodichia trova una giustificazione nell'art. 66 Cost. – laddove, come più volte ricordato, si dice che le Camere *giudicano* [...] – il secondo non trova alcun appiglio nel Testo costituzionale che consenta di qualificarlo come funzione amministrativa, giurisdizionale o politica delle Stesse.

Tale argomentazione è stata, tuttavia, smentita dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 267 del 2017, afferma come «la tutela dei dipendenti» sia «assicurata non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, intanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale» (punto 7.4 del *Considerato in Diritto*).

In definitiva, a detta della Corte, l'autodichia parlamentare si configura come «un'espressione fisiologica dell'autonomia degli organi di vertice dell'ordinamento», la quale è conseguenza naturale della fisionomia che il Costituente ha voluto imprimere all'assetto dei poteri dello Stato.

Che gli organi di autodichia esercitino, dunque, una funzione sostanzialmente giurisdizionale, pur non essendo – come la Corte costituzionale chiarisce – veri e propri giudici, appare, oramai fuor di dubbio.

A prescindere dalla convalida della tesi proposta, la monografia di Brunetti ha l'indubbio pregio di esplorare, con chiarezza e puntualità, un tema – quale quello della *giustizia domestica* – che ancor oggi suscita un notevole interesse all'interno e al di fuori dei confini nazionali.

Chiara Spiniello