

Giurisdizione interna della Camera

# L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 28 aprile 2009, ricc. nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04 - *Savino e altri c. Italia*

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'art. 6 § 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 (§ 73). Con specifico riferimento alla giurisdizione domestica della Camera dei deputati in relazione alle controversie di lavoro con i propri dipendenti, censurata nei diversi ricorsi, la Corte europea, dopo aver riconosciuto la natura giurisdizionale degli organi della Camera, chiarisce 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 (benché non pubblicate), 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 accoglie invece le censure dei ricorrenti in riferimento all'assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera. In particolare la Corte di Strasburgo dichiara la violazione della imparzialità cd. oggettiva della Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, organo di appello nel contenzioso parlamentare, ritenendo che la sua composizione determini una 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.

## ORIENTAMENTI

<b>Giurisprudenza interna</b>	<i>Sulla non sindacabilità dell'autodichia fondata su norme dei regolamenti parlamentari:</i> Corte cost., n. 154 del 1985, in <i>Giur. cost.</i> , 1985, I, 1078 ss e sent. n. 131 del 1996, in <i>Giur. cost.</i> , 1996, 1139 ss. <i>Sulla natura giurisdizionale del contenzioso dinanzi alle Camere:</i> Cass., sez. un., sent. n. 2861 del 1986; sent. n. 6241 del 1988; sent. n. 14085 del 2004 <i>Contra:</i> Cass., sez. un., sent. n. 16267 del 2002; sent. n. 11019 del 2004.
-------------------------------	--

Omissis.

## Il commento di Barbara Randazzo

La motivazione della sentenza, che conduce alla dichiarazione di parziale non conformità alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) della disciplina dell'autodichia della Camera dei deputati nelle controversie col personale dipendente, non convince del tutto, dimostrandosi lacunosa con riguardo ad alcune questioni di non trascurabile importanza. La Corte di Strasburgo anzitutto non chiarisce le ragioni per le quali un giudice in causa propria possa ritenersi compatibile con le garanzie dell'art. 6 § 1 CEDU, e neppure chiarisce perché in controversie con i dipendenti che non toccano lo speciale legame di lealtà del rapporto di pubblico impiego possa derogarsi alla giurisdizione dei giudici comuni. Non considerando l'istituto per ciò che è in realtà,

vale a dire una ingerenza statale rispetto al diritto al giudice (terzo), la Corte europea si esime dal valutarne la proporzionalità, criterio che l'avrebbe obbligata a ricercare un punto di equilibrio fra le esigenze di autonomia della Camera (e, più in generale, degli organi costituzionali) e le esigenze della tutela giurisdizionale dei diritti, affrontando così anche la questione dell'ampiezza dell'ambito di applicazione della prerogativa parlamentare. Infine, la Corte europea censura il difetto di imparzialità (oggettiva) dell'organo di appello soltanto con riguardo alla sua composizione (sono membri del collegio taluni appartenenti all'Ufficio di Presidenza della Camera) che determina in concreto una commistione tra funzioni amministrative e funzioni giurisdizionali, senza soppesare adeguatamente anche altri aspetti della disciplina regolamentare, tra i quali le minori garanzie processuali in entrambi i gradi di giudizio, nonché la mancata previsione del requisito della idoneità dei componenti dell'organo d'appello. La Corte europea non dà la spinta che ci si sarebbe potuti attendere da un giudice dei diritti nella direzione di un ripensamento della giurisprudenza interna sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari e sulle sue conseguenze in rapporto alle diverse ipotesi di autocrinia.

### **I passaggi argomentativi (e le aporie) nel ragionamento della Corte europea**

Con la sentenza *Savino e altri c. Italia*, del 28 aprile 2009, la Seconda Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato la violazione dell'art. 6 § 1 CEDU, sotto il profilo del difetto di imparzialità oggettiva e di indipendenza della Sezione giurisdizionale della Camera dei deputati, quale organo di appello nelle controversie aventi ad oggetto rapporti con il personale della medesima Camera (1). Ripercorriamo in breve l'iter logico seguito dal giudice di Strasburgo.

La Corte europea ha riunito, e deciso con un'unica sentenza, i ricorsi dei signori Savino e Persichetti - dipendenti della Camera (2) che non avevano ottenuto il riconoscimento di un incentivo di progettazione attribuito dalla legge ai dipendenti pubblici incaricati della elaborazione di progetti e della direzione di lavori nella realizzazione di opere per conto dell'amministrazione - e quelli di alcuni candidati ad un concorso per commessi parlamentari (di primo livello funzionale-retributivo) esclusi dalle prove orali: tutti i ricorrenti lamentavano, infatti, la violazione del diritto di accesso ad un tribunale, preconstituito per legge, indipendente ed imparziale, contestando la qualità di «tribunale» ai sensi dell'art. 6 § 1 CEDU degli organi giurisdizionali interni alla Camera.

La Corte respinge anzitutto le eccezioni di irricevibilità formulate dal Governo italiano in riferimento alla presunta inesistenza nella specie «di un diritto di carattere civile» ai sensi dell'art. 6 § 1 CEDU, dando rilievo, tra l'altro, al fatto che la stessa Commissione giurisdizionale per il personale della Camera, giudice interno di prima istanza, aveva parzialmente riconosciuto i diritti dei ricorrenti.

Quanto alla giustiziabilità dei diritti derivanti da un rapporto di pubblico impiego, il giudice di Strasburgo richiama i criteri fissati nella sentenza della Grande Camera, *Vilho Eskelinen e altri c. Finlandia*

(2007): sebbene nella specie l'ordinamento nazionale escluda il diritto di adire l'autorità giudiziaria «ordinaria» (prima condizione necessaria per escludere l'applicabilità dell'art. 6), tuttavia, non risulta provata la stretta connessione dell'oggetto della controversia con l'esercizio dell'autorità statale d'imperio o con quel legame speciale di fiducia e lealtà che ricorre talora nei rapporti tra lo Stato, datore di lavoro, e l'impiegato interessato (seconda condizione). Di conseguenza, nella specie, l'art. 6 § 1 non subisce limitazioni e trova dunque applicazione; a tal fine resta perciò da chiarire se la giurisdizione domestica sia compatibile con le esigenze della suddetta norma convenzionale, questione oggetto di espressa contestazione da parte dei ricorrenti.

Sul punto il ragionamento della Corte europea, benché in linea con la giurisprudenza pregressa in materia, appare approssimativo e non esauriente rispetto alle peculiarità della fattispecie. Assunto che la Convenzione non obbliga gli Stati contraenti a conformarsi ad un determinato modello di ordinamento giudiziario, sarebbe fuori discussione, secondo la Corte, il potere della Camera dei deputati italiana e di altri organi costituzionali statali di disporre di un sistema giudiziario interno e di disciplinare in maniera autonoma le forme di tutela giurisdizionale per i propri dipendenti e nei rapporti giuridici con soggetti terzi (§ 91). Ad una siffatta conclusione la Corte perviene ricordando che, ai fini della Convenzione, non è «tribunale» soltanto una giurisdizione di tipo classico, ma qualunque autorità cui compete decidere, sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organiz-

#### **Note:**

(1) La pronuncia è divenuta definitiva ai sensi dell'art. 44 § 2 CEDU.

(2) Rispettivamente geometra e architetto, inquadrati nella quarta categoria professionale, svolgenti funzioni tecniche relative alla progettazione e alla direzione dei lavori di costruzione e restauro di immobili appartenenti alla Camera.

zata, su una qualsiasi questione di sua competenza, adottando una decisione vincolante, non modificabile da un organo non giurisdizionale (§§ 73 e 91). Di più: il fatto che gli organi giurisdizionali interni in questione siano composti da parlamentari non mette in discussione la loro indipendenza (§ 104). In altre parole, la Corte di Strasburgo, nell'affermare che non può costituire di per sé oggetto di contestazione la scelta del legislatore italiano di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento, riconoscendogli l'immunità di fronte alle giurisdizioni ordinarie (§ 92), omette di chiarire le ragioni in base alle quali l'art. 6 § 1 CEDU (e la giurisprudenza *Eskelinen*) possa consentire l'anomalia, non tanto di un giudice «speciale», quanto di un giudice in causa propria, per definizione non terzo.

Insomma la Corte dei diritti sembra sfuggire all'aspetto centrale delle lamentele dei ricorrenti, che ruota tutto intorno alla ricerca di una giustificazione attuale da porre alla base di un istituto risalente ad un'epoca in cui la sovranità del Parlamento non tollerava temperamenti, e che, per le sue dimensioni applicative concrete, oggi parrebbe *un unicum* nel panorama europeo, come sembra evincersi dall'assenza di interventi *ad adiuvandum* di Stati terzi e dall'assenza dei consueti richiami della Corte europea stessa a normative analoghe a quelle in discussione vigenti in altri Paesi membri del Consiglio d'Europa diversi dallo Stato convenuto in giudizio (3).

Affermare la natura giurisdizionale degli organi della Camera chiamati a decidere i ricorsi dei dipendenti ha permesso alla Corte europea di non intraprendere un altro percorso argomentativo, più articolato e più proprio per un giudice dei diritti: quello che muove dalla qualificazione della prerogativa dell'autodichia come «ingerenza statale» volta a limitare l'esercizio del diritto al giudice. Il giudice europeo avrebbe allora dovuto verificare la sussistenza di una idonea base legale (verifica che nella sentenza in commento ha compiuto, come si dirà tra breve, sotto il diverso aspetto della necessaria precostituzione per legge del giudice); avrebbe dovuto interrogarsi sulla legittimità dello scopo dell'ingerenza (e a tal fine avrebbe dovuto invocare le esigenze di autonomia della Camera, chiamate in causa invece per legittimare impropriamente un giudice non terzo); e, infine, avrebbe dovuto valutare la proporzionalità dell'ingerenza rispetto al suo scopo (ricercando il delicato punto di equilibrio tra le esigenze dell'autonomia della Camera da un lato e le esigenze connesse al diritto del singolo ad un tribunale terzo ed imparziale) (4).

Vengono respinte altresì le censure dei ricorrenti in

ordine alla mancata «precostituzione per legge» degli organi giurisdizionali in questione: secondo la Corte l'esigenza posta dall'art. 6 § 1 CEDU è soddisfatta anche da una fonte non di rango primario, considerato che nella specie la disciplina in essa contenuta è formulata in modo sufficientemente chiaro e che le forme di pubblicazione (nella specie un bollettino a diffusione solo interna) ne consentono la conoscenza e un'agevole consultazione da parte degli interessati (§§ 94-99).

La Corte dei diritti, dunque, si limita a censurare in concreto gli effetti che discendono dalla specifica disciplina adottata dalla Camera dei deputati sul piano delle garanzie di imparzialità e di indipendenza degli organi previsti (§§ 100 ss. e spec. §§ 103-105). Nel ragionamento della Corte sembrano confondersi indipendenza e imparzialità, l'una riferita all'organo, l'altra alle persone fisiche, e si trascura il profilo della *terzietà* del giudice, della sua equidistanza da entrambe le parti in causa.

### **Il «foro domestico» della Camera dei deputati nelle controversie con i dipendenti**

Prima di soffermarsi sui passaggi cruciali della motivazione della Corte, vale la pena di ricordare il fondamento e la disciplina dell'autodichia in esame, premettendo che per autodichia, secondo la comune opinione, deve intendersi «la capacità di una istituzione - ed in particolar modo degli organi costituzionali - di decidere direttamente, con proprio giudizio, ogni controversia attinente all'esercizio delle proprie funzioni» (5). Si ritiene, altresì, che, determinando una deroga al principio della infettabilità della tutela giurisdizionale dinanzi ai giudici comuni (ordinari ed amministrativi), le ipotesi di autodichia debbano essere espressamente previste e debbano avere un fondamento costituzionale (diretto o implicito) (6).

#### **Note:**

(3) Come invece ad esempio nel caso *A. c. Regno Unito*, 2002, con riguardo alla prerogativa parlamentare dell'insindacabilità o nel caso *Morris c. Regno Unito*, 2002, con riguardo alla pratica di ricorrere a tribunali in tutto o in parte composti da militari per giudicare gli appartenenti alle forze armate, considerata dalla Corte europea «*solidement ancrée dans le système juridique de nombreux Etats membres*» (§ 59).

(4) Come, ha fatto ad es. nel caso *Waite e Kennedy c. Germania*, 1999, § 59, in riferimento ad una ipotesi di immunità dalla giurisdizione del Paese di provenienza dei dipendenti «distaccati» e posti al servizio di una organizzazione internazionale.

(5) Cass., sez. un. civ., sent. n. 136 del 1999.

(6) Si v. N. Occhiocupo, voce *Autodichia*, in *Enc. Giur.*, Roma (segue)

Così ha fondamento costituzionale espresso il giudizio sui titoli di ammissione dei componenti e sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità sopravvenute, che l'art. 66 Cost. riserva a ciascuna Camera. L'ipotesi di autodichia qui in esame, invece, non gode di un fondamento costituzionale diretto, ma suole giustificarsi in virtù del potere regolamentare attribuito alle Camere dall'art. 64 Cost. (ipotesi di autodichia analoga è quella relativa ai giudizi sugli atti di amministrazione della Camera dei deputati concernenti i rapporti giuridici con soggetti terzi estranei all'organo) (7).

Proprio in base all'art. 12 del Regolamento della Camera - che attribuisce all'Ufficio di Presidenza il compito di decidere in via definitiva i ricorsi che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti delle Camere - e all'art. 67 del medesimo regolamento - secondo il quale i servizi e gli uffici della Camera sono ordinati secondo le disposizioni regolamentari dell'Ufficio di Presidenza - il 20 aprile 1988 il suddetto Ufficio ha adottato il Regolamento per la tutela giurisdizionale del personale della Camera dei deputati. In tal modo si sono istituite la Commissione giurisdizionale per il personale, composta di tre membri, come giudice di primo grado (art. 3), e la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, composta di quattro membri oltre al Presidente della Camera, come giudice d'appello (art. 6) [salva la possibile remissione all'Ufficio di Presidenza dell'esame dell'impugnazione nei casi in cui il Presidente della Camera rilevi «la particolare rilevanza delle questioni controverse» ai sensi dell'art. 6-bis].

Mentre i componenti della Commissione sono estratti a sorte tra deputati in possesso di specifiche competenze tecniche (8), nessun requisito di competenza è richiesto ai componenti della Sezione nominati dall'Ufficio di Presidenza su proposta del Presidente della Camera tra i propri membri.

Il medesimo Regolamento fissa le norme di procedura del giudizio e fa rinvio, per quanto non previsto, alle norme relative ai procedimenti di competenza dei tribunali amministrativi regionali per ciò che riguarda i giudizi davanti alla Commissione, e alle norme relative ai procedimenti davanti al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale per i giudizi dinanzi alla Sezione (art. 9).

In merito alla procedura, per quanto qui interessa, va ricordato che, ai sensi dell'art. 5, dinanzi alla Commissione il ricorrente può comparire personalmente ovvero farsi rappresentare da un rappresentante sindacale o da un dipendente da lui designato o da un patrocinante iscritto all'albo degli avvocati;

che le sedute non sono pubbliche; che sono ammesse, con diritto di interloquire, soltanto le parti che ne abbiano fatto richiesta; che dopo l'esposizione del relatore le parti presenti possono svolgere i motivi delle loro conclusioni; che la trattazione deve esaurirsi in un'unica udienza; che le sentenze sono deliberate a maggioranza, con il voto espresso di tutti i membri (escludendo in tal modo l'astensione).

Con riguardo alla procedura dinanzi alla Sezione, l'art. 6 fissa il termine perentorio di venti giorni dalla comunicazione della sentenza della Commissione per proporre impugnazione; possono depositarsi scritti difensivi, ma non è ammesso il deposito di nuovi documenti; sono ammesse all'illustrazione orale delle conclusioni solo le parti che ne abbiano fatto richiesta; in linea di principio non sono ammesse repliche; l'Amministrazione è rappresentata dal Segretario generale della Camera; le parti possono farsi assistere da un avvocato iscritto all'albo dei patrocinanti presso le giurisdizioni superiori.

Così richiamato in sintesi il contenuto del Regolamento parlamentare in questione, passiamo ora ad un più puntuale vaglio critico della motivazione della sentenza in commento.

### **La natura giurisdizionale di organi per definizione non terzi e composti da soggetti non necessariamente in possesso di specifiche competenze tecniche**

La giurisprudenza europea sulla nozione di tribunale e sui requisiti di indipendenza e di imparzialità del giudice è in genere concettualmente meno rigorosa della giurisprudenza interna in materia; la Corte dei diritti appare più preoccupata del rispetto in concreto delle garanzie, sottolineando come l'*effettività* della tutela del diritto di accesso al giudice costituisca un elemento fondamentale dell'equo processo, il quale occupa un posto eminente in una società

#### **Note:**

(segue nota 6)

1988 e id., *Il diritto ad un giudice «indipendente ed imparziale» del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Dir. e soc.*, 1979, 737 ss.

(7) Prevista da apposito regolamento adottato con d.P.C.D. il 19 luglio 1999.

(8) Il sesto comma dell'art. 3 prevede che i deputati inseriti negli elenchi tra i quali estrarre a sorte i componenti «debbono essere in possesso di uno dei seguenti requisiti: magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; professore universitario in materie giuridiche; avvocato iscritto all'albo da almeno cinque anni; avvocato dello Stato o procuratore presso l'Avvocatura dello Stato, anche a riposo».

civile (9). Non sempre, però, la sola preoccupazione del rispetto in concreto della garanzia, lasciando in secondo piano le preoccupazioni teoriche, dà buoni risultati (10).

Nel ricordare la definizione convenzionale di «tribunale» la Corte omette del tutto di richiamare a tal fine i requisiti di indipendenza e di imparzialità del giudice, quasi che non entrassero anch'essi di diritto nella nozione sostanziale di giudice, e sembra basare la sua definizione su elementi meramente procedurali. Che questa prospettiva non sia soddisfacente lo dimostra il caso in esame, in cui si giunge al paradosso di non tenere in alcun conto i possibili dubbi circa la terzietà di un giudice in causa propria, dal punto di vista della necessaria «equidistanza» da entrambe le parti in causa, e dal punto di vista dell'apparenza di imparzialità (peraltro espressamente ricordata dalla Corte tra le garanzie al § 100). La Corte dei diritti afferma che l'indipendenza degli organi del contenzioso in questione non è messa in discussione dal fatto che siano composti da appartenenti alla Camera, senza premurarsi di spiegare se ciò dipenda dalla garanzia dell'inamovibilità di cui godono.

Si ricordi, peraltro, che nel caso *Pabla Ky c. Finlandia*, 2004, la Corte aveva escluso la violazione dell'indipendenza-imparzialità oggettiva per la presenza di un solo parlamentare nel collegio di una corte d'appello, in quanto esperto e in quanto il collegio era composto in maggioranza da giudici togati. Ma indipendentemente dalle conclusioni cui il giudice europeo è pervenuto nella specie è interessante ai nostri fini richiamare il ragionamento seguito dalla Corte nell'affrontare il problema del ruolo di un membro del parlamento in un contesto giudiziario: «*Si la notion de séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire prend une importance grandissante dans la jurisprudence de la Cour (...), ni l'article 6 ni aucune autre disposition de la Convention n'oblige les Etats à se conformer à telle ou telle notion constitutionnelle théorique concernant les limites admissibles à l'interaction entre l'un et l'autre. (...) La Cour doit uniquement se prononcer sur la question de savoir si, dans les circonstances de la cause, la cour d'appel possédait l'apparence d'indépendance requise ou l'impartialité objective voulue (...). Enfin, il convient de garder à l'esprit que pour se prononcer sur l'existence, dans une affaire donnée, de raisons légitimes de redouter que ces exigences ne soient pas remplies, l'optique d'une partie entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées*» (§§29-30; corsivi aggiunti) (11). Questo

era il punto da approfondire. In altre parole, in un caso come quello dell'autodichia, la garanzia dell'imparzialità-indipendenza andava vagliata a fondo sotto il profilo della equidistanza degli organi del contenzioso parlamentare dalle parti. E la lacuna stupisce, tanto più che la Corte non manca di ribadire che con riguardo all'imparzialità anche le apparenze possono avere importanza, e che «*il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables à commencer par les parties à la procédure*» (§ 101, corsivi aggiunti) (12). Sotto il profilo teorico le giurisprudenze dei giudici nazionali paiono più elaborate.

La Corte costituzionale ha in più occasioni sottolineato come dall'imparzialità discenda che «la funzione del giudicare sia assegnata a un soggetto terzo, scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto» (13). L'equidistanza dagli interessi in gioco è garantita al fine di evitare che l'attività del giudice non solo possa essere pregiudicata, ma anche apparire tale (14). L'art. 111 Cost., nel testo modificato dalla legge cost. n. 2 del 1999, garantisce ora espressamente la imparzialità e la terzietà dell'organo giudicante, ma tali garanzie erano già fatte discendere dagli artt. 3 e 24 Cost. (15). In taluni casi, l'indipendenza-terzietà è stata ritenuta requisito talmente essenziale da incidere sull'esistenza stessa del giudice (16).

**Note:**

(9) Si cfr. ancora, *ex multis*, *Waite e Kennedy c. Germania*, 1999, § 67. Con riguardo alla giurisprudenza europea sul diritto al giudice si v. J.-F. Renucci, *Traité de droit européen des droits de l'homme*, Paris 2007, 332 ss.

(10) Così, ad esempio, nel caso *Markovic e altri c. Italia*, 2006, la Corte ritenne garantito il diritto di accesso ad un tribunale in considerazione del fatto che le autorità giudiziarie nazionali si erano pronunciate nell'ambito di un regolamento di giurisdizione col quale si era dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione.

(11) Si v. anche l'interessante opinione dissenziente del giudice Borrego Borrego allegata alla sentenza.

(12) In tema di funzioni giurisdizionali delle Camere e imparzialità si v. anche il caso *Demicoli c. Malta*, 1991. In generale sulle problematiche dell'autodichia delle assemblee parlamentari in altri ordinamenti europei si v. F. Erdman, J.P. Cot, G.P. Castanetto, M. Verdussen, B. Cahen, *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Bruxelles 1998.

(13) Corte cost., sent. n. 155 del 1996.

(14) Sul punto si v. N. Zanon-F. Biondi, *Diritto costituzionale dell'ordine giudiziario*, Milano 2002, 102 ss. e, più ampiamente S. Bartole, *Autonomia ed indipendenza della magistratura*, Milano 1967.

(15) Al riguardo, per tutti, si v. A. Andronio, *Sub art. 111 Cost., in Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, spec. 2115.

(16) Si cfr. Corte cost., sent. n. 110 del 1967, con la quale si di-

(segue)

In merito alla specifica questione dell'autodichia, va richiamata la giurisprudenza delle sezioni unite della Cassazione sulla natura *giurisdizionale* del contenzioso interno alle Camere, segnalando come essa registri andamenti alterni. Talora ne ha riconosciuto la natura giurisdizionale (e non amministrativa), considerando le norme regolamentari «attributive di una giurisdizione speciale dell'organo giurisdizionale» sulla base di una singolare *factio iuris*, per la quale il concetto di giurisdizione speciale sarebbe evocabile solo in senso lato, vale a dire, «più che per intrinseca natura del sistema stesso, per la ragione che fra i due contrapposti orientamenti interpretativi - quello che nega ogni giudice e quello che accorda un giudice - può apparire opportuna la scelta del secondo, siccome suscettivo di offendere meno gravemente - e cioè, eventualmente, soltanto sotto i profili della indipendenza - terzietà ed imparzialità, nonché della difesa e del contraddittorio - i precetti costituzionali contenuti negli artt. 24 e 113» (17). Altre pronunce, invece, ne hanno negato la natura giurisdizionale, affermando che una siffatta natura discende da un *dato indefettibile minimo* qual è la *terzietà* che «è assente per definizione in ogni caso di giurisdizione domestica» (e ciò al fine di negare l'ammissibilità del ricorso in Cassazione avverso un provvedimento del Senato in materia di impiego ex art. 111 Cost. nel nuovo testo novellato con legge cost. n. 2 del 1999) (18).

Si osservi che se il primo degli orientamenti ricordati potrebbe forse offrire una qualche ulteriore chiave di lettura della motivazione della sentenza in commento, il secondo pare senza dubbio più coerente rispetto alla giurisprudenza costituzionale. Un ulteriore profilo delle garanzie del diritto al giudice, che non ha trovato alcuna eco nella pronuncia, riguarda il requisito della cosiddetta *idoneità*, vale a dire della necessaria competenza del giudice (19). Nella giurisprudenza costituzionale l'*idoneità* è in generale un requisito che deve caratterizzare il giudice. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle norme del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato e della legge istitutiva dei T.A.R., censurate nella parte in cui non prevedono limiti e cautele per l'esercizio del potere di scelta e di nomina dei consiglieri di Stato da parte del governo, afferma che esse sono da interpretarsi, tra l'altro, nel senso che la scelta debba cadere su persone «che per l'attività o gli studi giuridico-amministrativi compiuti e per le doti attitudinali e di carattere, posseggano piena idoneità all'esercizio delle funzioni». Per il Giudice delle leggi, infatti, «non può negarsi che dal Costituente siano state prese in

considerazione due esigenze, di ampia portata: che le persone, a cui poter affidare funzioni giurisdizionali, siano idonee allo svolgimento di esse, e che tale idoneità venga concretamente accertata» (sent. n. 177 del 1973) (20). Una siffatta esigenza è da ancorarsi agli artt. 100, 106 e 108 Cost.; dunque il «diritto al giudice», ex art. 111 Cost., è diritto ad avere un giudice competente, oltre che indipendente e imparziale.

Ai fini che qui interessano deve aggiungersi altresì che quando dell'organo giudicante, come accade in talune «sezioni specializzate» quale il tribunale per i minorenni, facciano parte anche cittadini estranei alla magistratura (come i deputati e i senatori nel contenzioso parlamentare), la Costituzione (art. 102, secondo comma, seconda parte) esige espressamente che si tratti di cittadini «idonei»: e l'*idoneità*, come è ovvio, non può essere apprezzata se non in stretta correlazione con il tipo di funzioni da svolgere, quindi con il tipo di questioni che devono essere giudicate, onde deve trattarsi di una idoneità «variabile con il variare della materia oggetto della competenza di ciascun tipo di funzione» (21).

Espressa garanzia del requisito della competenza sembra fornita dall'art. 14 § 1, del Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, ai cui sensi «ogni individuo ha diritto ad un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale *competente*, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge» allorché si tratta, fra l'altro, «di accertare i suoi diritti ed obblighi mediante un giudizio civile» (almeno se si intenda in questo senso, nel contesto dato, l'aggettivo «competente»). Com'è noto il Patto è stato reso esecutivo in Italia con l'art. 2 della legge n. 881 del 1977 e oggi, in quanto trattato internazio-

---

### Note:

(segue nota 16)

chiara inammissibile una questione sollevata da un Consiglio dell'ordine degli avvocati nell'ambito di un procedimento disciplinare, considerato che «uno dei dati che danno carattere giurisdizionale ad un organo è l'estraneità dell'interesse in ordine al quale esso dà la sua pronuncia».

(17) Così sent. n. 2861 del 1986, analogamente sent. n. 6241 del 1988 e, più di recente, sent. n. 14085 del 2004.

(18) Si cfr. sent. n. 16267 del 2002 e analogamente, sempre al fine di escludere il ricorso ex art. 111 Cost., sent. n. 11019 del 2004.

(19) In argomento V. Onida, *Giurisdizione e giudici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, Bologna 1982, e in *Riv. dir. proc. civ.*, 1982, 392 ss.

(20) In senso analogo, Corte cost., sent. n. 76 del 1961.

(21) Corte cost., sent. n. 108 del 1962.

nale, al pari della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è dotato di forza vincolante nei confronti del legislatore italiano, in virtù dell'art. 117, primo comma, della Costituzione come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nonostante il requisito della competenza non risulti espressamente previsto dalla CEDU, e, a quanto consta non sia stato neppure sinora ricavato dal suo giudice, qualche indiretto riferimento può forse trarsi proprio dal caso *Pabla Ky*, sopra richiamato. La Corte dei diritti ammette che degli esperti partecipino come membri non professionisti al processo decisionale che si svolge in seno ad una giurisdizione, tra l'altro prendendo atto che la legislazione degli Stati membri del Consiglio d'Europa offre molteplici esempi di giurisdizioni comprendenti, accanto a giudici togati, persone specializzate in un determinato settore, le cui conoscenze possono essere utili o necessarie nella definizione delle liti (22). Ora, se il giudice europeo ammette che possano far parte di collegi giudicanti, accanto ai giudici togati, esperti della materia (benché debba trattarsi comunque di una presenza minoritaria), deve ritenersi che anch'esso riconosca un qualche valore al requisito dell'*idoneità* dei soggetti chiamati a giudicare. E comunque un tale requisito dovrebbe ritenersi desumibile in via interpretativa tanto per la sua stretta connessione con i requisiti di imparzialità e di indipendenza, quanto in forza di quella giurisprudenza della Corte europea secondo la quale la Convenzione «non si interpreta nel vuoto», ma alla luce delle altre norme internazionali di volta in volta pertinenti (23), nella specie il Patto sui diritti civili e politici.

Nel dichiarare non conforme a Convenzione la Sezione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, invece, il giudice europeo non ha attribuito il benché minimo rilievo al fatto che il regolamento parlamentare in questione non richieda il possesso di alcun requisito di idoneità dei suoi componenti, e l'omissione ha pesato, come si dirà, anche in fase di esecuzione della pronuncia.

### Gli effetti della pronuncia nell'ordinamento interno

Non possono che darsi per conosciute, in questa sede, le complesse problematiche che attengono alla fase di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, pronunce non autoapplicative, ma sempre richiedenti in qualche misura l'intervento dello Stato membro ritenuto inadempiente rispetto ad uno o più specifici obblighi discendenti dall'adesione alla CEDU (24).

È opportuno distinguere tre ordini di effetti che discendono dalla pronuncia in esame: 1) il seguito interno come specifica forma di esecuzione della sentenza; 2) le ricadute su ipotesi di autodichia analoghe a quella oggetto di censura; 3) i riflessi nel sistema interno nel suo complesso.

Quanto al seguito vero e proprio va rilevato che, a sentenza non ancora divenuta definitiva, la Camera dei deputati ha approvato una modifica dell'art. 12 del suo Regolamento, prevedendo che i componenti dell'Ufficio di Presidenza non possano fare parte degli organi giurisdizionali interni di primo e di secondo grado (25).

La tempestività con la quale l'ordinamento interno si è conformato alle obbligazioni discendenti dalla sentenza Savino svela il «sollievo» con il quale le autorità interne hanno accolto la pronuncia, e dimostra la sempre crescente importanza delle motivazioni delle pronunce della Corte EDU ai fini dell'individuazione dei comportamenti o degli atti che lo Stato condannato è tenuto ad adottare anche in forza di sentenze che non sono propriamente qualificabili come «pilota» o «di violazione strutturale». E ciò nonostante che la Corte europea si premuri di precisare che non le compete indicare agli Stati la soluzione da adottare, tra le molte possibili, per conformarsi alla CEDU (§ 105), omettendo di ricordare che in casi analoghi di violazione dell'art. 6 § 1 aveva indicato la ricelebrazione del processo come miglior rimedio ai sensi dell'art. 46 CEDU (26). Le eventuali lacune nella motivazione di sentenze in cui si accerta una violazione della Convenzione non si riflettono dunque esclusivamente sul piano della persuasività (e controllabilità) del percorso argomentativo condotto dal giudice dei diritti, ma possono avere, come nella specie, significative conseguenze pratiche nella fase «interna» di esecuzione della pronuncia.

Il secondo ordine di effetti attiene alle possibili ri-

#### Note:

(22) Si legga il § 32 della pronuncia.

(23) Si cfr. ad es. da ultimo *Demir e Baykara c. Turchia*, 2008, §§ 60 e ss.

(24) In argomento si v. P. Pirrone, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano 2004 e sia consentito il rinvio a B. Randazzo, *Le pronunce della Corte europea dei diritti: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a cura di N. Zanon, Roma-Napoli 2006, 295 ss.

(25) Il resoconto della seduta del 7 luglio 2009 e il testo del provvedimento approvato sono consultabili sul sito ufficiale della Camera dei deputati.

(26) Cfr. *Öcalan c. Turchia*, 2005, Grande Camera, § 210.

cadute della dichiarazione di violazione dell'imparzialità oggettiva sulla composizione degli organi interni del contenzioso col personale del Senato della Repubblica e della Corte costituzionale.

Quanto al Senato, benché la disciplina dell'autodichia nei rapporti coi dipendenti sia in buona parte analoga a quella della Camera, essa avrebbe superato indenne il vaglio della Corte europea, considerato che gli artt. 72 e 75 del TU delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale (27) escludono espressamente che i componenti del Consiglio di Presidenza possano far parte della Commissione contenziosa, organo di primo grado, e del Consiglio di garanzia, organo di appello. Si osservi, *en passant*, che la Commissione non è composta di soli parlamentari - i quali comunque devono essere scelti tra persone «particolarmente esperte» - ma, oltre a tre senatori, di un Consigliere e di un dipendente. Il Consiglio di garanzia si compone invece di cinque senatori scelti fra gli esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro.

Più articolato il discorso relativo all'autodichia della Corte costituzionale, il cui fondamento positivo si rinviene nell'art. 14 della legge n. 87 del 1953.

Qualche dubbio sulla sua conformità a Convenzione discende dalla possibile commistione tra funzioni giurisdizionali e funzioni amministrative che risulta dal Regolamento generale, il quale conferisce all'Ufficio di Presidenza significative funzioni amministrative in ordine ai provvedimenti sul personale e al contempo prevede che sia la Corte a deliberare «le norme per i giudizi in via esclusiva sui ricorsi dei dipendenti» e ad approvare, su proposta dell'Ufficio di Presidenza (sentite le Commissioni competenti), «l'ordinamento degli uffici, le norme sullo stato giuridico ed economico del personale della Corte e la relativa pianta organica, nonché tutti gli altri regolamenti amministrativi».

I giudizi in questa materia sono disciplinati dal Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale, che prevede la competenza di uno speciale collegio di tre giudici sui ricorsi del personale, e la successiva eventuale impugnazione delle decisioni del collegio davanti alla Corte in composizione plenaria, ma senza l'intervento dei giudici che abbiano fatto parte del collegio medesimo. In alcuni procedimenti era stata contestata dai ricorrenti la legittimità della disciplina regolamentare, in riferimento all'art. 14 della legge n. 87 del 1953, e altresì la legittimità costituzionale della disciplina regolamentare in riferimento agli artt. 24, 113, 101, secondo comma, e 108, secondo comma, Cost. Peraltro il collegio di tre

giudici ha escluso il contrasto del regolamento con la legge, e ha affermato la natura non giurisdizionale, ma di sede di ripensamento e di filtro delle controversie, del procedimento davanti al collegio medesimo, ritenuto dunque anche non legittimato a sollevare questioni di costituzionalità (decc. n. 1 e n. 2 del 2003 e decc. n. 13 e n. 16 del 2004). A seguito dell'impugnazione di alcune pronunce del collegio davanti alla Corte, in composizione plenaria, questa a sua volta ha escluso di poter esercitare un sindacato di costituzionalità sul regolamento, che non può considerarsi atto con forza di legge ai sensi dell'art. 134 Cost. (dec. n. 1 del 2008).

Da un lato, dunque, i membri dell'Ufficio di Presidenza eserciterebbero sia funzioni amministrative che funzioni giurisdizionali (nell'ambito della Corte plenaria), dall'altro il numero esiguo di componenti dell'organo, solo 15 giudici, accentua la problematica della terzietà-equidistanza dell'organo giudicante rispetto alle parti. Non si porrebbero invece (stando all'impostazione della sentenza in esame) problemi di conformità a Convenzione, nei casi in cui il provvedimento amministrativo oggetto del ricorso fosse emesso ad esempio dal Segretario generale, mancando senz'altro in questo caso quello stretto legame esistente tra l'oggetto dei procedimenti giurisdizionali dinanzi all'organo giudicante interno e gli atti adottati dall'Ufficio di Presidenza, che nella sentenza Savino ha condotto la Corte alla dichiarazione di violazione dell'art. 6 CEDU.

Deve farsi altresì un cenno agli effetti della pronuncia, o meglio, di quel che essa non dice, sul sistema nel suo complesso.

Né la giurisdizione costituzionale nazionale né quella europea hanno affrontato *funditus*, per ragioni differenti, la questione dell'attuale compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali e convenzionali in materia di giurisdizione.

Con la sentenza n. 154 del 1985, il Giudice delle leggi aveva dichiarato inammissibile una questione sollevata dalle sezioni unite della Cassazione, in riferimento agli artt. 24, 113, 101, secondo comma, e 108, primo e secondo comma, Cost., sulle norme dei regolamenti parlamentari disciplinanti l'autodichia di Camera e Senato nel contenzioso col personale. La Corte escludeva di poter sindacare tali norme, in quanto non rientranti tra gli atti espressamente elencati nell'art. 134 Cost., ritenendo che una interpretazione estensiva della disposizione fos-

---

**Nota:**

(27) Adottato l'11 dicembre 2003.

se contrastante con il sistema costituzionale dei poteri: la centralità del Parlamento implica, secondo la Corte, il riconoscimento alle Camere di «una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.» (28). La motivazione della pronuncia ha indotto anche le giurisdizioni comuni, ordinaria ed amministrativa, ad escludere qualunque sindacato sulle norme dei regolamenti parlamentari, anche minori (29).

Due ordini di ragioni inducono a sostenere che tali orientamenti debbono essere rimessi in discussione: la perdita di centralità delle Assemblee parlamentari in generale, la contestuale tendenza italiana all'espansione della interpretazione e della applicazione delle prerogative garantite all'organo e ai suoi membri (30). La stessa Corte costituzionale ha sottolineato la necessità di verificare l'attualità delle ragioni giustificatrici delle ipotesi di autocrinia dei diversi organi costituzionali (31). Occorre, in altre parole, ricercare un nuovo punto di equilibrio nel bilanciamento tra le esigenze di autonomia degli organi costituzionali (Camere e Corte costituzionale) e il diritto alla tutela giurisdizionale che lo stesso Giudice delle leggi ha qualificato, nel suo nucleo essenziale, principio supremo dell'ordinamento (32).

In questo contesto la sentenza Savino non può non lasciare insoddisfatti e, anzi, stupisce in rapporto al giusto rigore col quale la Corte dei diritti ha trattato i ricorsi italiani in cui era in gioco la prerogativa del singolo parlamentare ex art. 68, primo comma, Cost., limitativa anch'essa del diritto di accesso al giudice (33).

Un indiretto ruolo di contenimento dell'autodichia delle Camere è stato svolto invece dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, secondo la quale le direttive sugli appalti pubblici si applicano anche nei confronti degli organi del potere legislativo, da qualificare come «amministrazioni aggiudicatrici» (34). Sulla base di tale argomentazione il Consiglio di Stato ha affermato che nelle controversie in cui è applicabile la disciplina comunitaria le norme dei regolamenti parlamentari sull'autodichia devono essere disapplicate (35).

#### Note:

(28) Al n. 4.4 del considerato in diritto.

(29) A partire da Cass. sez. un. civili, sentenza n. 2546 del 1986. E così anche l'orientamento del Tar Lazio, sentenza n. 3863 del 1999 ribadito con sentenza n. 4784 del 2007; esclude invece l'applicabilità ai regolamenti minori dello stesso regime dei regolamenti generali delle Camere il Tar Lazio, sentenza n. 1030 del 2006.

(30) Come attesta, tra l'altro, l'accresciuto numero di ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri ex art. 68, primo comma, Cost. In argomento si v., tra i molti, F.S. Cantella, *L'inarrestabile espansione del «foro domestico» della Camera*, in *Giur. cost.* 2000, 1153 ss e C. Chiola, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, ivi, 3492 ss.

(31) Si cfr. sent. n. 44 del 1968, n. 4 del considerato in diritto. In dottrina si v. M.C. Grisolia, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Torino, 1996, 87 ss.; M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, 179 ss. e, da ultimo, G. Scaccia, voce *Corte costituzionale*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24Ore*, diretta da S. Patti, IV, Milano 2007, 485 ss. Tra i contributi favorevoli al mantenimento di forme di autodichia nell'ordinamento giuridico si segnala A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, 1977, ora in *Scritti giuridici, I, Diritto costituzionale*, Napoli, 1990, 296 ss.

(32) Si cfr. sentenza n. 18 del 1982.

(33) Si cfr. i casi Cordova n. 1 e n. 2 (2003); il caso De Jorio (2004); il caso Ielo (2005), il caso Patrono, Cascini e Stefanelli (2006).

(34) Corte di giustizia, sentenza 17 settembre 1998, in causa C-323/96.

(35) Cons. Stato, sez. IV, sentenza 8 giugno 2007, n. 3008. In argomento si v. E. Lehner, *Il Tar innanzi all'autodichia del Senato sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti*. Sentenza Tar Lazio, Roma, sez. I, 24 maggio 2007 n. 4784, pubblicato sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (18 luglio 2007).