Osservatorio sulle fonti
direttore Prof. Paolo Caretti

AUTODICHIA DELLE CAMERE, REGOLAMENTARI PARLAMENTARI E CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

(nota a sentenza 28 aprile 2009, Seconda Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Savino e altri c. Italia*, ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04)

di CRISTINA FASONE

1. Premessa – 2. Breve ricostruzione storica dell'istituto dell'autodichia nelle Assemblee parlamentari – 3. L'art. 6, par. 1, della CEDU (in particolare sul "tribunale costituito per legge") e i regolamenti sui ricorsi contro gli atti amministrativi della Camera dei deputati – 4. L'art. 6, par. 1, della CEDU (in particolare sul "tribunale indipendente e imparziale") e la giustizia domestica della Camera dei deputati – 5. Una "partita" riaperta dall'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo?

1. Premessa

La seconda sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo (EDU), giudicando sul caso *Savino e altri c. Italia*[1], ha stabilito all'unanimità che la normativa sulla giustizia domestica della Camera dei deputati italiana viola l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in quanto non assicura in modo adeguato il principio di imparzialità della giurisdizione[2].

---

[1] Il testo della sentenza in esame, *Savino e altri c. Italia*, del 28 aprile 2009, sui ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04, al momento in cui si scrive, è disponibile soltanto in francese in versione non ancora definitiva, secondo quanto stabilito dall'art. 44, par. 2, della CEDU. Per una sintesi ragionata della sentenza, cfr. G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *www.federalismi.it*, n. 9/09.

[2] Per un inquadramento sul sistema di protezione dei diritti fondamentali garantito dalla CEDU, cfr. F. SUDRE, *Droit International et européen des droits de l'homme*, Presses universitaires de France, Parigi, V ediz., 2001, spec. p. 379 ss. e M. DE

La Corte si è pronunciata riunendo in un'unica causa tre differenti ricorsi proposti, due, da dipendenti dell'amministrazione della Camera (nn. 17214/05 e 20329/05) e, uno, da quattro cittadini italiani che avevano partecipato al concorso per la carriera di assistenti parlamentari presso il medesimo ramo del Parlamento (n. 42113/04). Sebbene oggetto di contestazione in ambito nazionale fossero, per i dipendenti, la mancata corresponsione di un incentivo di progettazione in base alla l. n. 109/1994 e al successivo d.P.R. n. 554/1999, e per i candidati, invece, il criterio di attribuzione del punteggio della prova scritta, tutti i ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU, in particolare laddove garantisce il diritto a che una "causa sia esaminata equamente (…) da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge (…)".

Nell'ordinamento italiano la vicenda processuale si era esaurita all'interno della Camera (salvo quanto si dirà tra breve), in base all'art. 12, comma 3, lett. d e f, reg. Cam. e dei c.d. regolamenti minori sui ricorsi contro gli atti amministrativi della Camera[3]. Tali regolamenti disciplinano in maniera pressoché identica (ad eccezione della composizione del Consiglio di giurisdizione) le modalità di risoluzione delle controversie che sorgono tra i dipendenti o soggetti estranei alla Camera e l'amministrazione di quest'ultima, prevedendo un sistema che istituisce una sorta di "doppio grado di giurisdizione interno".

I membri del Consiglio di giurisdizione sono nominati con decreto del Presidente della Camera entro sessanta giorni dall'inizio della legislatura, tra i deputati che siano magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, professori universitari in materie giuridiche, avvocati o

---

SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Ediz. Scientifiche italiane, Napoli, III ediz., 2001, p. 39 ss.

[3] Gli atti in questione sono il Decreto del Presidente della Camera dei deputati 22 giugno 1999 recante "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti dell'amministrazione della Camera dei deputati non concernente i dipendenti" e il "Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti" approvato il 28 aprile del 1988 e successivamente modificato nel 1997.

procuratori dello stato, anche a riposo. La differenza principale a cui si accennava poc'anzi, invece, consiste nelle modalità di designazione dei componenti di tale organo, variando a seconda dei soggetti ricorrenti. Fermi restando i citati requisiti di professionalità, per i giudizi nei quali sono coinvolti i dipendenti, i componenti sono sei e scelti per sorteggio sulla base di un elenco di deputati secondo le liste di nominativi indicati dal Presidente, dal Segretario generale e dalle associazioni sindacali dei dipendenti; sono tre, al contrario, nominati direttamente dal Presidente, per i giudizi che riguardano soggetti estranei alla Camera. In ogni caso non possono fare parte del Consiglio di giurisdizione i membri dell'Ufficio di Presidenza[4].

Nel caso in esame per entrambe le categorie di ricorrenti, anche se in due procedimenti distinti, il Consiglio di giurisdizione aveva accolto in tutto o in parte le eccezioni sollevate. Tuttavia, in appello, dinanzi alla sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, formata dal Presidente della Camera, che la presiede, e su sua proposta da altri quattro deputati membri dell'organo, le decisioni iniziali sono state riformate[5].

I candidati alla prova di concorso, però, hanno adito la Corte di cassazione che, il 10 giugno 2004 (sent. n. 11019/2004), ha dichiarato la propria incompetenza, confermando la sua costante giurisprudenza in proposito, secondo cui il contenzioso sulle procedure di assunzione del personale della Camera è coperto da

[4] Al Senato la disciplina è diversa. Il primo grado è assicurato dalla Commissione contenziosa, composta da cinque membri (tre senatori, un consigliere parlamentare e un dipendente) scelti dal Presidente del Senato per una legislatura "fra persone particolarmente esperte (…)" (art. 69 reg. int. pers.). Il giudice di secondo grado, il Consiglio di garanzia, è composto ugualmente da cinque membri scelti dal Presidente del Senato tra senatori esperti in materia giuridiche, amministrative e di lavoro (art. 72, reg. int. pers.), che non siano membri del Consiglio di Presidenza.

[5] Inoltre, anche se nel caso esaminato non è accaduto, per la particolare rilevanza delle questioni controverse, il Presidente della Camera può deferire il giudizio all'Ufficio di Presidenza nel suo complesso (art. 6-*bis*, secondo comma, reg. tutela giur. dip.).

una "riserva di regolamento", in virtù dell'art. 12 reg. Cam. Esauriti tutti i gradi di giudizio nell'ordinamento interno, gli stessi candidati si sono rivolti alla "giurisdizione sussidiaria delle libertà"[6], vale a dire alla Corte di Strasburgo (art. 34 CEDU).

Attraverso il *caso Savino* la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata per la prima volta sul rispetto del diritto all'equo processo da parte del sistema di giustizia domestica istituito presso un Parlamento. Peraltro, soltanto dal 1999 (a partire dalla decisione dell'8 dicembre 1999, caso *Pellegrin c. Francia*, ricorso n. 28541/95), la Corte ha iniziato a considerare come rientranti nel campo di applicazione della CEDU "le questioni concernenti il reclutamento, la carriera, e la cessazione di attività di pubblici funzionari"[7] riconoscendo anche ad essi il diritto ad avanzare pretese patrimoniali-civilistiche[8]. Ciò anche se, effettivamente, lo *status* dei dipendenti delle Camere e, in generale, degli organi costituzionali, tende a differenziarsi da quello degli altri pubblici funzionari, almeno rispetto al trattamento previdenziale e retributivo[9].

---

[6] L'espressione è di D. TEGA, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 71.

[7] Cfr. M. CHIAVARIO, *art. 6*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convezione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, p. 167 ss.; più in generale, sull'art. 6 della CEDU, cfr. P. VAN DIJK - G. J. H. VAN HOOF, *Theory and Practice of the Europan Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, The Hague, 2006, p. 392 ss., L. MILANO, *Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne de droits de l'Homme*, Dalloz, Parigi, 2006, p. 187 ss.

[8] L'esclusione parziale dei pubblici funzionari dal "regime" della Convenzione, invece, è stata dichiarata dalla Corte nella pronuncia sul caso *Vogt v. Germany* (sentenza della Grande Camera n. A323 del 1995), su cui cfr. M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 116, dove si evidenzia come il rifiuto di essere nominato funzionario "non può, di per sé, fondare una doglianza sotto il profilo della Convenzione".

[9] A tal riguardo, si veda AA. VV, *Il personale*, in C. D'ORTA - F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Bari, 1997, p. 218 ss.

Ormai sono numerose, invece, le sentenze (di condanna per violazione dell'art. 6 della CEDU) emesse dalla Corte di Strasburgo con riferimento ad un'altra delle prerogative parlamentari, l'insindacabilità (art. 68, primo comma, Cost.)[10], decidendo da ultimo in aperto contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale sul medesimo caso, *C.G.I.L and Cofferati v. Italy*[11]. L'intervento della Corte EDU su questioni tradizionalmente considerate di pertinenza degli *interna corporis* delle Camere induce a riflettere sulle conseguenze "potenzialmente rivoluzionarie" che queste ultime sentenze, tra cui quella in esame, possono determinare sul grado di autonomia riconosciuto al Parlamento italiano.

Nel presente contributo si presenterà anzitutto una ricostruzione storica dell'istituto dell'autodichia delle Assemblee parlamentari, considerando quali sono state le ragioni originarie della sua adozione e i nodi costituzionali posti oggi dal suo mantenimento in vigore. Quindi, si affronterà la questione proposta nell'ambito del ricorso (non accolto sotto questo profilo) circa l'idoneità dei regolamenti parlamentari – e, segnatamente, di quelli minori – a istituire organi di giudizio interni alle Camere. Si mostrerà, infatti, come negli esigui casi in cui la Corte EDU sia stata chiamata a pronunciarsi

---

[10] Si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sui casi *Cordova c. Italia* (entrambe del 30 gennaio 2003, ricorsi nn. 40877/98 e 45649/99, *De Jorio c. Italia* (del 3 giugno 2004, ricorso n. 73936/01), *Ielo c. Italia* (del 6 dicembre 2005, ricorso n. 23053/02) e *Patrono, Cascini, Stefenelli c. Italia* (del 20 aprile 2006, ricorso n. 10180/04). Cfr. S. P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli, 2005, p. 100 ss. e R. ORLANDI, *Immunità parlamentare e denegata giustizia*, in A. BALSAMO E R. E. KOSTORIS (a cura di), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 503 ss. In materia di immunità nei confronti di alcuni enti di diritto pubblico (tra i quali il Parlamento e le organizzazioni internazionali), la sentenza cardine è stata resa sul caso *Fayed v. the United Kingdom* (sentenza n. A294-B della Grande Camera, del 21 settembre 1994), sull'accusa di diffamazione a carico di alcuni ispettori pubblici a seguito della pubblicazione di una relazione sull'esito di inchieste amministrative sulla correttezza di operazioni finanziarie e commerciali.

[11] Si veda, infatti, la sentenza della Corte costituzionale n. 305 del 2007 e la successiva sentenza della Corte di Strasburgo del 24 febbraio 2009 sul ricorso n. 46967/07.

sull'esistenza di un "tribunale costituito *per legge*", è stata fornita un'interpretazione elastica della nozione di *legge*, atta a ricomprendere nella categoria anche i citati regolamenti. Quindi, analizzando la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulle caratteristiche proprie di un giudice indipendente e imparziale, ci si soffermerà sull'affermata assenza di tali requisiti da parte del Consiglio di giurisdizione e della sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera. Infine, si proporranno alcune riflessioni sugli effetti che la pronuncia annotata può comportare nell'ordinamento italiano, soprattutto alla luce delle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, in termini di proposte di modifica dei regolamenti parlamentari e della legislazione ordinaria nonché di mutamento della giurisprudenza costituzionale.

2. *Breve ricostruzione storica dell'istituto dell'autodichia nelle Assemblee parlamentari*

Con il termine "autodichia" ci si riferisce alla "potestà di autogiurisdizione che può essere esercitata [dagli organi costituzionali dello Stato] per risolvere le controversie insorgenti tra essi medesimi e il personale dipendente (…)"[12]. La ricostruzione della *ratio* dell'istituto, invero, non può prescindere da una trattazione congiunta con la teoria degli *interna corporis acta* che ha a lungo informato i rapporti tra le

[12] Cfr. N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. IV, Roma, 1988, p. 3, che evidenzia come l'istituto vada considerato congiuntamente agli altri due elementi costitutivi della c.d. tricotomia degli organi costituzionali dello Stato, ossia all'autonomia e all'autarchia.

istituzioni parlamentari e la giurisdizione[13]: ciò in quanto la connotazione del Parlamento come giudice in causa propria si giustifica con l'idea dell'esistenza di ordini normativi separati, quello parlamentare e quello dell'ordinamento generale, che non consente l'intervento del potere giudiziario all'interno del primo[14]. Peraltro, almeno al momento della nascita del sistema parlamentare in Inghilterra, il Parlamento svolgeva tanto una funzione normativa quanto una propriamente giudiziaria, di cui è retaggio ancora oggi l'*Appellate Committee* della *House of Lords*[15].

Venendo al caso italiano, in epoca statutaria, "la prerogativa dell'autodichia delle Camere era considerata una norma indiscussa"[16]. La questione fu definitivamente chiusa anche con riferimento ai rapporti intrattenuti da soggetti estranei all'istituzione parlamentare con la Camera dei deputati dalla

---

[13] Cfr. G. G. FLORIDIA - F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1991, p. 27, i quali riconducono la formulazione della teoria degli *interna corporis* a H. R. Von Gneist (1863).

[14] Cfr. *Ibidem*.

[15] Tale commistione tra potere legislativo e giudiziario nel Regno Unito volge ormai al termine: infatti, il *Constitutional Reform Act 2005* ha sottratto al *Lord Chancellor* - che esercita funzioni simili a quelle del Ministro della giustizia ed è titolare del potere di *patronage* nei confronti dei giudici - la funzione di *Speaker* della Camera Alta (eletto per la prima volta nel luglio 2006) e ha previsto la "successione" della Corte suprema alla *Appellate Committee* della *House of Lords* quale giudice di ultima istanza a decorrere, secondo l'ultimo rinvio, da settembre 2009. Sul punto, si vedano G. C. CARBONI, *Da Blair a Brown: il dinamismo delle riforme costituzionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 542 e A. TORRE, In Praise of the House of Lords. *Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, in C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma, 2008, p. 59 ss.; G. G. FLORIDIA - F. SORRENTINO, *Interna corporis*, cit., p. 27 rilevano come accanto alla prima versione "storica" della teoria degli *interna corporis* appena enunciata ve ne sono altre due: la prima, fondata sulla concezione del Parlamento "come istituzione a sé, separata e parallela rispetto alle altre dell'apparato statale", come "organizzazione autosufficiente"; la seconda, basata sul riconoscimento al Parlamento di un "libertà di autodeterminazione (…) anche in deroga ad altri principi dell'ordinamento", in virtù della sua natura di organo di suprema rappresentanza del popolo sovrano.

[16] Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 62.

sentenza della IV sezione del Consiglio di Stato n. 415 del 1898, stabilendosi che le delibere delle Camere (anche quelle riguardanti gare di appalto) non potevano considerarsi alla stregua di atti amministrativi. Così, anche nella giurisprudenza successiva il Consiglio di Stato, nella scelta degli atti sottoponibili al suo giudizio, ha sempre fatto prevalere il dato formale, riferibile all'organo che li aveva adottati, anziché quello materiale, legato al loro contenuto[17].

Successivamente, anche se non sono mancate opinioni in dissenso[18], si è a lungo dubitato e tuttora si è critici circa la compatibilità dell'istituto dell'autodichia con la Costituzione del 1948 e più specificamente con le disposizioni che garantiscono il diritto di uguaglianza, il diritto alla difesa e la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi senza esclusioni e limitazioni a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti (artt. 3, 24 e 113 Cost.)[19]. Peraltro, con l'introduzione del sindacato accentrato sulla conformità delle leggi e degli atti aventi forza di legge alla

---

[17] Tanto è vero che si è distinto tra atti amministrativi in senso sostanziale e atti amministrativi in senso formale: cfr. A. SAVIGNANO, *Gli atti amministrativi delle Camere e la loro sindacabilità*, in *Rass. dir. pubbl*., 1960, p. 638.

[18] Cfr. ad esempio, A. M. SANDULLI, *Sulla "posizione" della Corte costituzionale in tema di autonomia degli organi supremi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 720 ss. L'Autore sostiene che, sebbene esista senz'altro una limitazione per dipendenti delle Camere di agire in giudizio dinanzi ad un tribunale indipendente e imparziale, essi sarebbero in qualche modo compensati dal trattamento di maggior favore di cui godono in altri settori rispetto ai dipendenti pubblici, ad esempio in campo economico. Cfr., ID, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, p. 1835. Sulla dubbia compatibilità dell'autodichia con il nuovo ordinamento costituzionale, cfr. E. CUCCODORO, *Aspetti originali del rapporto d'impiego con le Camere parlamentari*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1977, 2188 ss. e S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 256 ss.

[19] Secondo A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa delle Camere*, Maggioli, Rimini, 1984, p. 197, "nell'esaminare la giurisprudenza emerge nettissima l'impressione che le motivazioni in tema di sindacabilità degli atti delle Camere siano le stesse che a suo tempo furono opposte a quel significativo processo evolutivo che ha condotto al più ampio sindacato sugli atti amministrativi e sulle leggi".

Costituzione si è inferto un primo e importante *vulnus* all'autonomia del Parlamento, ammettendo che proprio gli atti espressione della sua funzione primaria potessero essere dichiarati incostituzionali da un organo terzo[20]. A maggior ragione, si è ritenuto discutibile che gli atti "amministrativi" delle Camere, specie quelli inerenti ai rapporti di lavoro o con soggetti terzi, completamente avulsi dall'esercizio delle funzioni "costituzionali" del Parlamento, fossero sottratti al sindacato di un giudice esterno[21]. Né in Costituzione è dato ravvisare un riferimento testuale che possa legittimare la permanenza dell'istituto nel nuovo ordinamento[22].

E in effetti, fino al brusco *stop* imposto dalla sentenza n. 154 del 1985 sul fronte della "caduta" dell'autodichia, la Corte costituzionale era sembrata favorevole ad un graduale superamento di questa teoria e di quella degli *interna corporis*: così, nella sentenza n. 66 del 1964, seppur rimarcando la differente posizione costituzionale delle Camere e dell'Assemblea regionale siciliana, si era espressa contro il mantenimento dell'autodichia all'interno di quest'ultima[23];

---

[20] Sull'autonomia di cui godono gli organi costituzionali nell'ordinamento repubblicano, cfr. F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in C. D'ORTA - F. GARELLA (a cura di), cit., p. 7 ss. e M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999, spec. p. 209 ss.

[21] Cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 167.

[22] Secondo M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari*, cit., p. 93, "(…) l'autodichia sui propri dipendenti non può nemmeno farsi rientrare nell'autonomia organizzativa attribuita alle Camere dall'art. 64 della Costituzione, poiché tale tipo di autonomia riguarda le funzioni primarie spettanti all'organo". Di diverso avviso, invece, A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., p. 166.

[23] Sulla diversa posizione costituzionale delle Camere rispetto ai Consigli regionali, che non possono fregiarsi del *nomen* "Parlamento", in ragione della differente natura della rappresentanza che assicurano, in un caso, nazionale, nell'altro regionale, la Corte è tornata ad esprimersi più recentemente nelle sentt. n. 106 e 306 del 2002. Tra i commenti a tali sentenze si vedano, T. E. FROSINI, *Il* nomen *Parlamento e la sovranità popolare*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 609-610, N. LUPO, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e*

ancor prima, nella sentenza n. 9 del 1959 aveva ammesso la sindacabilità dell'*iter legis* sia pure alla luce dell'esclusivo parametro costituzionale e non anche dei regolamenti parlamentari[24]. Hanno risentito di tale pregiudizio nei confronti dell'autodichia anche i dibattiti parlamentari precedenti all'adozione dei nuovi regolamenti del 1971, salvo poi confermarne piuttosto genericamente la presenza negli artt. 12 reg. Cam. e Sen.[25].

Tale "ventata di novità" è stata spazzata via dalla sentenza n. 154 del 1985[26]. Il ricorso alla Corte traeva origine da una vicenda molto simile a quella in esame, con la differenza che venivano chiamati in causa i regolamenti di entrambe le Camere. La Consulta ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, ritenendo non sindacabili i regolamenti

---

dell'impugnazione dei nuovi statuti, in *le Regioni*, 2002, p. 1209 ss., ID., *Dalla Corte costituzionale uno «stop» (definitivo?) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in *Amministrazione in cammino*, *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2002 e F. PALERMO, «Nomina sunt consequentia rerum». *Ovvero, il federalismo nella Costituzione materiale*, in *le Regioni*, 2002, p. 1198 ss. Su tale tema, si vedano, da ultimo, le relazioni tenute da T. GIUPPONI e G. MELONI sull'autonomia regolamentare e organizzativa dei Consigli regionali rispetto a quella del Parlamento nazionale, in occasione del seminario "Nuove regole per nuovi Consigli regionali", Roma, LUISS Guido Carli, 4 maggio 2009.

[24] Dalla sentenza n. 129 del 1981, invece, la posizione delle Camere era uscita rafforzata, almeno rispetto a quella della Corte dei conti, essendosi riconosciuta come consuetudine costituzionale l'autonomia contabile del Parlamento.

[25] Si vedano, a titolo di esempio, le riserve espresse dall'on. Lucifredi, secondo il quale "è soltanto in base al sopravvivere di una tradizione che non ha più ragione di essere se gli impiegati ed i funzionari del Parlamento e degli altri organi costituzionali sono privi di quelle garanzie costituzionali che l'art. 113 della Costituzione esige nei confronti di tutti i cittadini". Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Roma, 1971, p. 266.

[26] I commenti a tale sentenza sono assai numerosi: si vedano S. M. CICCONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost*., 1985, p. 1411 ss., G. G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, p. 270 ss., S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 424 ss. e N. OCCHIOCUPO, *"Sovranità" della Camere e "diniego di giustizia"nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, p. 245 ss.

parlamentari (gli artt. 12 di entrambi i regolamenti) e la "norma attributiva dell'autodichia"[27]. Il giudice *a quo*, in particolare, dubitava 1) della possibilità di ricondurre i regolamenti parlamentari all'art. 134 Cost.; 2) della conformità al diritto alla difesa (art. 24 Cost.), al principio della sottoposizione dei giudici alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), al principio dell'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali (art. 108, secondo comma, Cost.) e alla garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (art. 113 Cost.) del sistema di giustizia domestica, chiedendo se a) rispetto agli atti "amministrativi" delle Camere vigesse una esenzione totale dal sindacato giurisdizionale amministrativo e ordinario, o b) se potesse considerarsi istituito all'interno delle Camere un giudice speciale[28].

La Corte inizialmente è sembrata convenire con il giudice remittente circa la dubbia "compatibilità dell'autodichia con i principi costituzionali in tema di giurisdizione", sostenendo che "indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coessenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia". È significativo che la Corte abbia richiamato altresì i principi contenuti nelle Convenzioni internazionali e, sebbene non espressamente evocato, il pensiero corre, ovviamente, all'art. 6, par. 1, della CEDU. Se questo è l'*incipit*, tutt'altra ispirazione connota il dispositivo della

[27] Si segnala, peraltro, che le Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 2979 del 1975 hanno negato l'autodichia alla Presidenza della Repubblica, con riferimento alle controversie con i propri dipendenti, riconoscendo la competenza del giudice amministrativo. Il legislatore ordinario, invece, è intervenuto con legge n. 425 del 1984, per abolire la giurisdizione domestica della Corte dei conti.

[28] Secondo una parte della dottrina, tuttavia, la questione fu mal posta nell'ordinanza di rimessione, viziando così anche le successive argomentazioni della Corte. Cfr., in particolare G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 124, per il quale la fonte del potere di autodichia non è da individuare nelle norme dei regolamenti parlamentari che si limitano a stabilire, invece, dei rimedi amministrativi "all'interno della struttura gerarchica permanente dell'amministrazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

sentenza, che dichiara l'inammissibilità della questione. Nel *Considerato in diritto* si afferma che l'insindacabilità dei regolamenti dipende dalla peculiare collocazione del Parlamento nell'ambito della Costituzione repubblicana quale istituzione caratterizzante l'ordinamento e dotata, pertanto, di "un'indipendenza guarentigiata" nei confronti degli altri poteri, segnatamente di quello giurisdizionale.

Secondo parte della dottrina, dopo tale "storica" sentenza "per la Corte di cassazione le norme dei regolamenti che fanno riferimento ai «giudici camerali» sono attributive di una giurisdizione speciale che si può considerare preesistente all'entrata in vigore della Costituzione e dunque in grado (…) di continuare ad operare nell'ordinamento grazie alla VI disposizione transitoria e finale"[29]. Perciò dopo di essa, aldilà del "varco aperto" attraverso la strada dei conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale dalla sentenza n. 1150 del 1988 in materia di insindacabilità, la Corte di cassazione ha sempre invocato la propria incompetenza in materia di autodichia. In un solo caso, quello della sentenza delle Sezioni Unite n. 5234 del 1998 relativa al rapporto di lavoro tra deputato e "portaborse", ha riconosciuto che la materia esula della giurisdizione domestica della Camera e rientra nell'ambito della giurisdizione ordinaria.

Neppure le modifiche ai regolamenti parlamentari e a quelli minori del 1988, definite da qualcuno come operazioni "cosmetiche"[30], hanno contribuito a risolvere la questione, pur andando incontro alle obiezioni sollevate dalla Corte

---

[29] Cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., p. 172. Tuttavia, vi sono anche opinioni che negano il riconoscimento del rango di giudici agli organi camerali che esercitano per conto delle Camere il potere di autodichia: ad esempio, R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in C. D'ORTA - F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., spec. p. 321 e F. G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Riv. proc. amm.*, 1988, spec. p. 495, secondo il quale l'elemento dirimente è costituito dall'intervento del Presidente di Assemblea per rendere esecutive le decisioni dei "giudici camerali".

[30] Cfr. F. G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, cit., p. 491.

costituzionale e introducendo un doppio grado di giudizio e maggiori tutele nel procedimento para-giurisdizionale.

Così la Corte di Strasburgo sul *caso Savino* si è trovata a giudicare per la prima volta su un caso di "inconvenzionalità" derivante dall'autodichia parlamentare[31].

3. *L'art. 6, par. 1, della CEDU (in particolare sul "tribunale costituito per legge") e i regolamenti sui ricorsi contro gli atti amministrativi della Camera dei deputati*

Gli interventi della Corte europea in applicazione della disposizione che prevede il diritto ad essere giudicati da un "tribunale costituito per legge (art. 6, par. 1, della CEDU)" non sono mai stati determinanti finora ai fini della risoluzione di una controversia, per una serie di probabili ragioni[32].

La prima ragione è che, normalmente, il giudice di Strasburgo, confrontandosi con quarantasette ordinamenti tanto diversi tra loro, attribuisce scarso rilievo alle questioni formali, come potrebbe essere, ad esempio, per il ricorso al termine "legge". Nelle versioni spagnola e francese si usano, rispettivamente, *ley* e *loi*; in quella inglese, invece, *law*, che non

[31] Ad esempio, in Francia sin dal 1963 i dipendenti delle Camere hanno lo *status* di funzionari dello Stato e sulle controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle Camere è competente il giudice amministrativo. Nell'ordinamento spagnolo, invece, mentre gli atti "amministrativi" delle Camere possono essere oggetto del giudizio del Tribunale costituzionale mediante *recurso de amparo*, i regolamenti parlamentari sono sottratti al sindacato di costituzionalità dello stesso. Cfr. L. DOMINGO, *Les actes internes du Parlament*, Fondation Varenne, Clermont-Ferrand, 2008, p. 331 ss. Anche oltre oceano, negli Stati Uniti, la Corte Suprema nel 1892 (sentenza *United States v. Ballin*) ha riconosciuto alle Camere, in base all'art. 1, comma 5, Cost., il potere di stabilire proprie procedure purché siano rispettose delle disposizioni costituzionali. In caso di loro violazione, specie se applicate nei confronti di soggetti diversi dai parlamentari, i giudici sono competenti a sindacare la legittimità costituzionale delle norme regolamentari rilevanti e anche delle interpretazioni date dalla Camera di riferimento.

[32] Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativamente all'art. 6 della Convenzione, cfr. M. DE SALVIA, Compendium *della CEDU*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000, p. 97 ss.

ha un significato esattamente coincidente con quello di "legge" nell'ordinamento italiano[33]. E' un termine polisemico e comprensivo, che può essere tradotto più agevolmente come "diritto". Gli *Act* del Parlamento di Westminster e di quelli devoluti, al contrario, sono "più vicini" alla nostre leggi.

La seconda ragione è che la Corte di Strasburgo, proprio perché interviene in tema di violazione dei diritti e non si configura, invece, come giudice delle leggi[34], al pari dei giudici costituzionali, rispetto a questi ultimi sembra essere meno sensibile al tema delle fonti. Ciò che conta è accertare se vi sia stata la violazione di un diritto; poco o per nulla rilevante è constatare attraverso quale atto essa sia stata commessa. Su tale materia la Corte europea svolge un ruolo "sussidiario" rispetto ai Tribunali costituzionali[35]. Nel caso italiano, poi, sono particolarmente numerose le disposizioni costituzionali che chiamano in causa il rapporto tra giudici e legge (artt. 101, secondo comma; 108, primo e secondo comma; 111, primo comma e 113, terzo comma)[36].

---

[33] Gli ordinamenti francese e spagnolo, infatti, rientrano nella famiglia di *civil law*, mentre l'ordinamento britannico è riconducibile a quella di *common law*.

[34] La Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, non si pronuncia sulla "convenzionalità", ovvero sulla conformità a Convenzione, degli atti normativi nazionali. Cfr., sul punto, P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, cit., p. 32.

[35] Cfr. M. CHIAVARIO, *art. 6*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), cit., p. 180.

[36] L'art. 101, secondo comma, Cost. afferma che "i giudici sono soggetti soltanto alla legge; l'art. 108, primo comma, Cost. prevede che le norme sull'ordinamento giudiziario siano stabilite con legge, mentre il secondo comma rimette alla legge la garanzia dell'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali; l'art. 111, primo comma, Cost. stabilisce che la disciplina del giusto processo sia contenuta in una legge; l'art. 113, terzo comma, Cost. dispone che "La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa. Secondo A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa delle Camere*, cit., p. 208, "il fondamento legislativo comporta necessariamente il carattere esterno dei poteri esercitati, sottolineandosi il rilievo fondamentale in proposito degli artt. 24 e 113 Cost., nel senso che l'ordinamento dei pubblici poteri è nella sua generalità «esteriorizzato», creando situazioni soggettive di cui il terzo può invocare la tutela dinanzi alla autorità giurisdizionale".

La terza ragione risiede nell'applicazione del principio del "margine di apprezzamento". Come teorizzato nella sentenza *Rasmussen v. Denmark* (Grande Camera, n. A87 del 28 novembre1984), il principio in esame implica che "gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento sul se e sulla misura in cui le differenze tra situazioni altrimenti simili giustifichino un differente trattamento". Sebbene il suo principale ambito di applicazione non riguardi il diritto all'equo processo (art. 6 della CEDU), bensì il divieto di discriminazione (art. 14 della CEDU), il principio del "margine di apprezzamento" rappresenta un elemento cardine della giurisprudenza di Strasburgo nei giudizi di ragionevolezza e di proporzionalità[37]. Specialmente in materia civile, la Corte EDU tollera un certo margine di discrezionalità degli Stati, ad esempio con riferimento al tipo di strumenti normativi adoperati per disciplinare una data materia, in ragione delle specificità dell'ordinamento nazionale.

I punti appena messi in evidenza sono richiamati, anche solo indirettamente, nella sentenza in commento. La Corte ha rilevato come il principio della (pre)costituzione del giudice per legge, affermatosi con l'intento di sottrarre all'Esecutivo (e alle stesse autorità giudiziarie, invero) il potere di disciplinare l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario, costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto. Tale affermazione non esclude la possibilità che in taluni ordinamenti, segnatamente quelli di *common law*, sia assicurato ai giudici "un certo potere di interpretazione della legislazione

[37] Si veda, a tal proposito, R. BIN, *Art. 14*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convezione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, p. 420, F. MATSCHER, *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per opera dei suoi organi*, in V. GREMENTIERI (a cura di), *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 54, P. VAN DIJK - G. J. H. VAN HOOF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 82 ss. e P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, cit., p. 145 ss.

nazionale in materia"[38]. Il principio del margine di apprezzamento, quindi, fa la sua comparsa anche in questo caso, ammettendosi che la delega di poteri in materia ad organi diversi dal Parlamento, purché consentita dal diritto interno e, in particolare dalla Costituzione, è conforme alla formula usata dall'art. 6 della CEDU[39]. La Corte ha fornito quindi "un'interpretazione elastica del concetto di «legge», verosimilmente con l'intenzione di conciliare la plurisecolare «anima continentale» del principio del giudice naturale (…) con la salvaguardia dell'idea di «legge» propria dei sistemi di *common law*"[40].

Tuttavia, mai si era verificato finora che la Corte di Strasburgo fosse chiamata a pronunciarsi, al fine di stabilire se il Consiglio e la sezione giurisdizionale del'Ufficio di Presidenza della Camera siano o meno "tribunali costituiti per legge", sulla natura dei regolamenti parlamentari, in particolare di quelli minori[41].

---

[38] Cfr. la sentenza in commento, par. 94, traduz. mia, e la sentenza *Coëme et autres c. Belgique* del 22 giugno 2000, ricorsi nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96,33209/96 e 33210/96.

[39] Cfr. la sentenza *Zand c. Autriche*, n. 7360 del 1976. In particolare si trattava della delega di poteri al Governo affinchè disciplinasse la materia. La questione, se rapportata all'ordinamento italiano e all'interpretazione della Corte costituzionale sulle riserve di legge stabilite in Costituzione, non desta particolare sorpresa: tali riserve, infatti, possono essere soddisfatte tanto con legge quanto con atti aventi forza di legge, quindi anche attraverso la delegazione legislativa.

[40] Cfr. M. CHIAVARIO, *art. 6*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), cit., p. 180.

[41] Sul punto, cfr. in particolare, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, III ediz., 2003, p. 220. In verità, l'uso della locuzione "regolamenti parlamentari minori" non è pacifica in dottrina: A. MANZELLA, *Ivi*, p. 44 riconduce a tale categoria tanto i regolamenti delle giunte e quelli approvati dall'Ufficio-Consiglio di Presidenza e definiti anche come "regolamenti di diritto parlamentare amministrativo"; L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 37 ss. distinguono, invece tra "regolamenti parlamentari speciali" approvati dall'Assemblea a maggioranza assoluta, come il regolamento generale, previa consultazione dell'organo interessato, e "minori", quelli adottati dall'Ufficio-Consiglio di Presidenza; mentre A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., p. 102, preferisce distinguere tra "regolamenti minori" (quelli in esame) e "regolamenti parlamentari delegati".

Ai ricorrenti che invocavano l'assenza di una base legale per i "giudici camerali"[42], la Corte EDU ha risposto richiamandosi alla giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale italiana allo scopo di affermare che "tutti i regolamenti della Camera dei deputati [sia quelli generali che quelli minori] trovano la loro fonte normativa in Costituzione"[43]. È evidente, comunque, che il riferimento normativo principale è costituito dall'art. 12 del regolamento generale della Camera, che i citati regolamenti integrano e attuano.

Tale considerazione coinvolge naturalmente il dibattito italiano sulla natura dei regolamenti parlamentari e la collocazione degli stessi nel sistema delle fonti, posto che ormai, pressoché unanimemente, si riconosce loro la natura di atti-fonte[44].

La Corte di Strasburgo, quindi, senza entrare nel merito della questione, di competenza del giudice nazionale, valuta se i contenuti della "legge" (espressione a cui la Corte volutamente ricorre nella sentenza per riferirsi ai regolamenti) di cui si tratta sono conoscibili agli interessati. Da questo punto di vista, la Corte sembra evocare una certa concezione dottrinale che fa

---

[42] A tal riguardo la Corte europea si riferisce ai regolamenti "minori", adottati in esecuzione di quello generale, come regolamenti secondari della Camera. Per G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, cit., p. 126, tali regolamenti sono atti amministrativi.

[43] Cfr. par. 96 della sentenza in commento, traduz. mia.

[44] Così N. LUPO, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, vol. XXXV, Milano, 2007, p. 215 ss. Di tale avviso sono anche M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari*, cit., p. 70, per la quale la Corte di cassazione, sollevando (con riferimento alla successiva sentenza n. 154 del 1985) un'eccezione di costituzionalità, ha accolto la tesi della dottrina prevalente secondo cui i regolamenti parlamentari sono atti aventi forza di legge; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, Cedam, Padova, 1984, p. 120 ss.; G. G. FLORIDIA, *Il regolamento nel sistema parlamentare delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, spec. p. 210 ss.; A. MANZELLA, *art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma, 1986, p. 4 ss. e A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 122 ss. In senso contrario, invece, M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, spec. p. 127 ss.

discendere la natura degli atti-fonte dalla loro efficacia *erga omnes*, identificando l'elemento dirimente nell'obbligatoria pubblicazione di questi sulle fonti di cognizione[45]. Al contrario di quanto accade per i regolamenti generali, i regolamenti minori non sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. Tale circostanza, tuttavia, non limita, a parere della Corte, la possibilità per i soggetti interessati di prendere visione di tali atti, essendone garantita la diffusione attraverso un bollettino interno. La Corte ritiene, infine, che i regolamenti siano formulati in modo sufficientemente chiaro da consentire a tutti di conoscere le norme che regolano il procedimento dinanzi ai "giudici camerali".

A tal riguardo, tuttavia, se la pubblicazione dei regolamenti minori è formalmente assicurata, a parere di chi scrive, non si può dire altrettanto della pubblicità-conoscibilità degli stessi. Infatti, anche ammettendo che i dipendenti delle Camere abbiano facilmente accesso a tali atti, ciò non si verifica, invece, per i soggetti terzi rispetto all'amministrazione parlamentare che incontrano notevoli difficoltà nel reperimento dei citati regolamenti[46]. Dinanzi a tali evidenze, pertanto, la chiarezza dei contenuti dei regolamenti minori, messa in evidenza dalla Corte EDU, finisce per avere uno scarso rilievo pratico.

4. L'art. 6, par. 1, della CEDU (in particolare sul "tribunale indipendente e imparziale") e la giustizia domestica della Camera dei deputati

Si osserva preliminarmente che, a giudizio della Corte di Strasburgo, risultano privi di fondamento i rilievi proposti dal

---

[45] Cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, Zanichelli, Bologna, 1977, spec. p. 81 ss.

[46] Ad esempio, tra i regolamenti minori, soltanto quelli dei concorsi sono disponibili sui rispettivi siti internet della Camera e del Senato.

Governo italiano che, richiamandosi alla sentenza *Eskelinen*[47], ritiene non applicabile al caso di specie l'art. 6, par. 1, della CEDU. Nella sentenza citata, infatti, la Corte ha sostenuto che lo Stato convenuto può legittimamente negare ad un funzionario pubblico l'applicazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU, 1) quando quest'ultimo è espressamente privato dalla normativa nazionale del diritto di adire un tribunale; 2) quando l'esclusione da tale diritto sia giustificata da motivi oggettivi collegati ad un interesse dello Stato[48]. Tuttavia, secondo la Corte, nell'ordinamento italiano i dipendenti delle Camere non vengono privati del "diritto ad un tribunale", essendo vigente l'art. 12 reg. Cam., né è in gioco l'esercizio della forza pubblica o uno speciale vincolo di fedeltà di tali funzionari nei confronti dello Stato.

Venendo alla valutazione dell'esistenza di un "tribunale indipendente e imparziale" nell'ambito del sistema di giustizia domestica della Camera dei deputati, la Corte EDU è stata chiamata a stabilire innanzitutto se i "giudici camerali" possano essere qualificati come "tribunali". A tal proposito, giova ricordare come, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la denominazione formale dell'organo non è risolutiva al fine di stabilire se esso svolga una funzione di tipo giurisdizionale[49]. Secondo la giurisprudenza costante della Corte "Un tribunale si connota in senso materiale per il suo ruolo giurisdizionale: decidere, sulla base di norme di diritto e alla

---

[47] Cfr. la sentenza del 19 aprile 2007, *Vilho Eskelinen and others v. Finland*, ricorso n. 63235/00.

[48] Il caso *Eskelinen*, tuttavia, riguardava tutt'altro settore della "pubblica amministrazione", quello delle forze di polizia, dove è più facilmente individuabile l'esistenza di un interesse dello Stato (segnatamente l'esercizio della forza pubblica o un particolare vincolo di lealtà nei confronti dello Stato) nel prevedere delle limitazioni all'esercizio di diritti.

[49] Peraltro, l'esistenza del diritto ad un tribunale nel sistema della Convenzione, a parere della Corte, non è esplicitamente riconosciuto nell'art. 6, par. 1, CEDU, ma si annovera fra i numerosi principi fondamentali di diritto universalmente riconosciuti. A tal proposito, cfr. M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 209.

fine di un procedimento organizzato, ogni questione rientrante nella sua competenza (…)"[50].

Nella sentenza in commento la Corte precisa che ai fini dell'applicazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU, un tribunale non deve necessariamente essere una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture ordinarie (…)[51]. Ciò che importa sono le garanzie, materiali e processuali, poste in essere. Dati tali presupposti, la Corte EDU afferma che il Consiglio e la sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera possono considerarsi propriamente "tribunali", esercitando senza dubbio funzioni giurisdizionali. Peraltro, dopo le modifiche apportate ai regolamenti minori a seguito della sentenza n. 154 del 1985, la natura di "tribunali" dei due organi giudicanti della Camera risulta quanto meno rafforzata: sono previsti puntuali requisiti soggettivi (ricoprire o aver ricoperto la carica di magistrati, di professori universitari in materie giuridiche e di avvocati o procuratori dello stato) affinché i deputati possano diventarne componenti[52]; i membri sono inamovibili per tutta la durata della legislatura (la durata del mandato è condizione tenuta in grande considerazione dalla Corte di Strasburgo)[53]; è ammessa l'astensione e la ricusazione dei membri dei due collegi giudicanti; l'art. 5, c. 9°, reg. tutela giur. dip. della Camera fa espresso riferimento a "sentenze" (quello del Senato, invece, parla di "decisioni"); l'art. 9 reg. tutela giur. dip., richiamato dalla stessa Corte, prevede l'applicazione delle regole stabilite per i procedimenti dinanzi al giudice amministrativo; sono garantiti il contraddittorio tra le parti e la pubblicità processuale.

---

[50] Cfr. in particolare, il caso *Demicoli c. Malte* (n. A210 del 1991), il caso *Sramek v. Austria* (n. A84 del 1984) e il caso *Beaumartin c. France* (n. A296-B del 1994).

[51] Paragrafo 73 della sentenza, traduz. mia

[52] Cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., p. 193.

[53] Cfr., a titolo di esempio, le decisioni della Grande Camera *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, n. A80 del 28 giugno 1984 e *Belilos c. Suisse* n. A132 del 24 aprile 1988.

La Corte EDU, nella sua giurisprudenza, ha costantemente messo in rilievo l'importanza dell'indipendenza del tribunale dall'esecutivo, rispetto alla quale, come anticipato, sono ritenuti elementi qualificanti le modalità di designazione dei giudici, la durata del loro mandato e l'adeguatezza delle garanzie contro pressioni esterne[54]. La questione del rapporto tra organo giudicante e esecutivo, ad ogni modo, non risulta essere oggetto di un'attenzione particolare da parte della Corte, dato che nel caso di specie, per ragioni evidenti connaturate all'istituto dell'autodichia, semmai, uno dei nodi problematici è costituito proprio dall'eccesso di autonomia di cui sono dotate le Camere. Vi sarebbe, da un lato, una sorta di "eccesso di indipendenza" rispetto agli altri poteri dello Stato e, dall'altro, il rischio che i "giudici camerali" subiscano dei condizionamenti in virtù delle relazioni eventualmente intrattenute con le parti o con altri individui all'interno del "microcosmo" della Camera: non sembra, insomma che possano propriamente definirsi come "giudici terzi"[55].

Rispetto al requisito dell'imparzialità, si è osservato in dottrina come nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo esista "un ventaglio di interventi a più largo raggio rispetto a quelli della nostra Corte costituzionale"[56]. La Corte EDU ha

---

[54] Cfr., sul punto la sentenza-pilota in materia, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, n. A80 del 1984 e M. CHIAVARIO, *art. 6*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), cit., p. 181-182.

[55] Come è noto, la Costituzione italiana fa riferimento in più di un articolo all'indipendenza della magistratura (artt. 101, secondo comma, 104 e 106 Cost.). In particolare, l'art. 108, secondo comma, Cost. prevede che "la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali", ammesso che i "giudici camerali" possano considerarsi come tali. Sia consentito rinviare *supra*, alla nota 29.

[56] Cfr. M. CHIAVARIO, *art. 6*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), cit., p. 183. La Corte italiana, che ha fornito una lettura del principio di imparzialità dell'organo giudicante essenzialmente in termini di rispetto del principio del giusto processo, è stata influenzata dalla Corte di Strasburgo, come dimostrano, ad esempio, le numerose sentenze "additive" sull'art. 34 c.p.p. Il livello di intervento delle due Corti è, quindi, esattamente inverso a quello che si registra nell'applicazione del principio della (pre)costituzione legislativa del giudice, come rilevato *supra*, nel par. 3. In tema, si veda anche F. SORRENTINO, *Alcune riflessioni sul diritto all'equa*

sempre usato in questa materia un "doppio binario argomentativo", confermato anche in questa sentenza[57]. L'imparzialità "soggettiva" concerne la predisposizione dei giudici nei confronti delle parti: ad esempio, se i convincimenti personali dei giudici siano tali da viziare la neutralità delle loro determinazioni, fino ad ipotizzare la ricusazione. L'imparzialità "oggettiva", invece, impone di guardare ai "fatti", valutando, quindi, se la loro condotta possa essere condizionata in ragione di specifici eventi o circostanze. Nel caso *Savino* è quest'ultimo profilo che viene in rilievo. Il giudice di Strasburgo, infatti, ha ravvisato questo vizio in precedenti giudizi "in rapporto a vicende caratterizzate da un successivo esercizio di più funzioni da parte di una medesima persona nello stesso procedimento o comunque in relazione agli stessi fatti da giudicare o a fatti connessi"[58].

La Corte non condanna di per sé l'autodichia della Camera, né ritiene che l'indipendenza dei "giudici camerali" sia pregiudicata per il semplice fatto che essi sono deputati: la violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU deriva esclusivamente dalla mancanza del requisito dell'imparzialità (v. par. 106 della sentenza), poiché l'Ufficio di Presidenza della Camera è al contempo organo amministrativo che emette il provvedimento

---

riparazione per il mancato rispetto del termine del ragionevole processo, in *Il Fisco*, n. 34, 2001, p. 11322 s.

[57] L'espressione "doppio binario" con riferimento alla giurisprudenza della Corte sull'imparzialità dei giudici è di M. CHIAVARIO, *art. 6*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), cit., p. 185.

[58] Cfr. le decisioni della Grande Camera sui casi *Piersack v. Belgium* n. A85 e *De Cubber v. Belgium* n. A86 del 26 ottobre 1984, sul caso *Hauschildt v. Denmark* n. A154 del 24 maggio 1989 e sul caso *Fey v. Austria* n. A255-A del 24 febbraio 1993. Si veda anche M. CHIAVARIO, *art. 6*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), cit., p. 186. Si segnala che, se non altro come sforzo di "legittimazione" quale giudice terzo e imparziale" il Consiglio di garanzia del Senato nel 1990 in una sua pronuncia ha affermato che "l'organo giudicante, procedendo nella più rigorosa conformità ai principi costituzionali, dovrà applicare le norme dell'ordinamento giuridico e i criteri di correttezza, di imparzialità e ragionevolezza propri della buona amministrazione". Cfr. *Consiglio di garanzia del Senato*, 12 giugno 1990, in *Dir. proc. amm.*, 1991, p. 775 e A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., p. 196.

impugnato e, in secondo grado, giudice della sua stessa condotta[59].

In questo caso la Corte EDU è stata chiamata a pronunciarsi sulla conformità del regolamento della Camera e dei regolamenti minori all'art. 6 della CEDU; non è dato sapere, quindi, se il giudizio sarebbe stato differente qualora fossero state sottoposte al suo esame le disposizioni del regolamento del Senato, decisamente più garantiste sotto il profilo dell'imparzialità dell'organo giudicante. Alla Camera, infatti, nonostante la riforma della disciplina, si riscontra una "identità tra autorità che adotta il provvedimento (ad esempio, quello di diniego al riconoscimento dell'incentivo di progettazione) e autorità giudicante"[60], sebbene limitatamente al secondo grado, attraverso la sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza. Tale coincidenza non si ravvisa, invece, nel sistema di giustizia domestica del Senato[61]. La proposta di modifica dell'art. 12 del reg. Cam. presentata da ultimo il 16 giugno 2009 dalla Giunta per il regolamento (doc. II, n. 13), sulla base della "proposta Leone" (doc. II n. 11), mira ad istituire un sistema di autodichia pressoché identico a quello attualmente vigente in Senato.

5. Una "partita" riaperta dall'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo?

Vista l'enfasi posta sulla tutela dei diritti fondamentali, l'esistenza di una discrasia tra il "tono costituzionale" della CEDU e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo[62] e il

---

[59] Il sistema di giustizia domestica della Camera viola il requisito dell'imparzialità del tribunale, nonostante la Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 110 del 1967 abbia affermato che "il carattere giurisdizionale di un organo si ricava dalla sua estraneità rispetto all'interesse coinvolto dalla sua pronuncia". Sul punto, cfr. A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa delle Camere*, cit., p. 217.

[60] Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari*, cit., p. 85.

[61] Su cui si rinvia al paragrafo 1, nota 4.

[62] Cfr. S. P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, cit., p. 33.

rango che formalmente le è riconosciuto nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano, ha spinto la dottrina ad interrogarsi sulla soluzione più conveniente per garantirle una "copertura costituzionale"[63]. Il riferimento alla legge ordinaria, infatti, in ragione dello strumento che le ha dato esecuzione nell'ordinamento nazionale, sembra svalutare la portata innovativa del Trattato. Dopo che autorevoli elaborazioni dottrinali hanno tentato di ricondurla all'art. 2, all'art. 10 o all'art. 11 della Costituzione, la Corte costituzionale ha fissato dei parametri, ravvisando nell'art. 117, primo comma, come modificato nel 2001, e nel rispetto degli obblighi internazionali, la "norma-cuscinetto" tra l'ordinamento interno e quello della CEDU[64]. Con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 la CEDU è diventata norma interposta nel giudizio di costituzionalità delle leggi e, pertanto, si fa ancora più pressante l'esigenza di adempiere alle indicazioni della Corte di Strasburgo.

Peraltro, sin dalla sua entrata in vigore nel 1953, la CEDU contiene una clausola (art. 46, par. 1) che attribuisce forza vincolante alle sentenze della Corte. Il sistema di tutela istituito dalla Convenzione, infatti, si regge principalmente sul "diritto vivente", vale a dire sull'interpretazione spesso creativa che la Corte EDU ha saputo dare ad un testo, invero, piuttosto laconico. Gli Stati membri, quindi, una volta che le sentenze sono divenute definitive sono tenuti a conformarsi alle stesse sotto l'occhio "vigile" del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che monitora il processo di adeguamento, anche

---

[63] Sul punto, si veda approfonditamente D. TEGA, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA (a cura di), cit., p. 67 ss.

[64] Sui rapporti tra CEDU e ordinamento italiano dopo le sentt. n. 348 e 349 del 2007, cfr., tra i tanti, M. CARTABIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, cit., p. 33 ss. e le relazioni di B. CONFORTI, C. MEZZANOTTE e P. RIDOLA, in *Il rango interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di. E. Sciso, Aracne, Roma, 2008, p. 21 ss.

adottando raccomandazioni nei confronti degli Stati "in osservazione"[65].

Gli Stati membri, Italia compresa - sebbene quest'ultima sconti un significativo ritardo negli adempimenti e figuri tra i Paesi più "recidivi" - adottano misure sempre più significative in tale ambito, come, ad esempio, la riapertura di processi già conclusi con una sentenza passata in giudicato in virtù della condanna inflitta dalla Corte di Strasburgo[66]. Evidentemente un obbligo di questa portata grava anche sul Legislatore e sul Governo: è stata così adottata la l. n. 12 del 2006, in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che modifica la l. n. 400 del 1988, stabilendo che il Governo è tenuto a presentare alle Camere le sentenze emanate nei confronti dello Stato italiano, affinché siano esaminate dalle Commissioni parlamentari competenti, e la relazione annuale sullo stato di esecuzione di tali pronunce[67].

Per quanto concerne, in particolare, gli effetti che la sentenza resa sul caso *Savino* è suscettibile di produrre, essi non sembrano potenzialmente dirompenti, anche se "l'attacco" nei confronti del sistema di giustizia domestica della Camera potrebbe "contagiare" (e sembra che ciò stia già avvenendo)

---

[65] Al momento in cui si scrive, il testo della sentenza resa sul caso *Savino* non è ancora definitivo e, pertanto, dalle parti può esserne richiesto il riesame ad opera della Grande Camera. Infatti, ai sensi dell'art. 44 della CEDU, non sono trascorsi ancora tre mesi dal deposito delle motivazioni né il Governo italiano ha espressamente dichiarato di non voler ricorrere alla Grande Camera.

[66] A tal proposito, si veda E. LAMBERT ABDELGAWAD, *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits del'Homme*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2006, p. 33 ss.

[67] Si vedano le due relazioni presentate sinora al Parlamento, durante la XV legislatura, nel 2007, doc. LXXXIV, n. 1, e nella XVI legislatura, nel 2008, doc. LXXXIV, n. 1, consultabili sul sito internet della Camera dei deputati, nonché le lettere del Presidente della Camera del 30 novembre 2005 e del Presidente del Senato del 1 dicembre 2005 volte ad introdurre una "valutazione di «compatibilità convenzionale» nell'istruttoria legislativa". Per questo ultimo profilo, cfr. A. GUAZZAROTTI - A. COSSIRI, *La CEDU nell'ordinamento italiano: la Corte costituzionale fissa le regole*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0023_guazzarotti_cossiri.pdf, p. 13.

altre tradizionali prerogative parlamentari come il monopolio del giudizio sulla verifica dei poteri (art. 66 Cost.), l'insindacabilità e l'inviolabilità (art. 68 Cost.). Tali istituti vedono ormai sbiadire, dinanzi a un parlamentarismo maggioritario, a una dialettica politica conflittuale e, talvolta, a un loro uso spregiudicato, le giustificazioni storiche che ne hanno legittimato l'esistenza. L'attività di un "giudice in causa propria" spesso collide con la necessità di tutelare diritti e interessi di soggetti terzi.

In ogni caso, però, sulla scorta della giurisprudenza di Strasburgo si dovrà senz'altro modificare l'attuale disciplina dell'autodichia (almeno alla Camera). Si confrontano tre ipotesi di riforma, graduabili in base alla loro portata rivoluzionaria.

La prima, "radicale" (rispetto alla situazione corrente, si intende), suggerisce di affidare ad un giudice terzo al di fuori delle Camere il potere di decisione in merito al contenzioso sugli atti amministrativi delle Camere e sui rapporti con i dipendenti.

La seconda, "intermedia", parte dalla constatazione che i giudici, specialmente la Cassazione, non hanno svolto un ruolo propositivo nel superare questa anomala situazione e nel sollecitare nuove pronunce della Corte costituzionale dopo quella del 1985. Questo approccio, forse un po' troppo macchinoso, si propone di scardinare il dogma dell'autodichia fissando un obiettivo transitorio, quello di consentire ai "giudici camerali", anche nella loro composizione odierna, di sollevare un conflitto di attribuzione "che serva a mettere in discussione (…) il livello di tutela giurisdizionale concretamente riservata a coloro che sono sottoposti alla atipica funzione giurisdizionale" delle Camere[68]. Oppure, sempre nell'ambito della soluzione intermedia, si potrebbe ammettere che i "giudici camerali" sollevino una questione di legittimità costituzionale ogni qual volta ritengono che sussista un dubbio circa la costituzionalità di

[68] Cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit., p. 184.

una norma regolamentare[69]. Sia nel caso di conflitto di attribuzione che per le questioni di legittimità costituzionale, tuttavia, occorre che la Corte costituzionale compia uno *step* ulteriore, niente affatto scontato, ossia riconoscere, in un caso, che la sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza sia un potere dello Stato; nell'altro, che tale organo sia un giudice (come riconosciuto dalla Corte EDU). Soprattutto, però, non si spiega perché mai la sezione giurisdizionale avrebbe un interesse a auto-denunciarsi dinanzi alla Corte costituzionale o a privarsi del "diritto all'ultima parola" sull'interpretazione dei regolamenti. Una conferma a tale approccio scettico appena esposto giunge dalle recenti vicende parlamentari sul "caso Di Girolamo": la Giunta delle elezioni del Senato, chiamata a decidere sull'annullamento dell'elezione di un senatore della Circoscrizione estero-ripartizione Europa, ha respinto la richiesta della parte resistente (sen. Di Girolamo) "di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale innanzi alla Corte costituzionale in relazione all'articolo 8, 1° c., lettera b) della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante «Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero», in attuazione della l. cost. 17 gennaio 2000, n. 1"[70].

Infine, la soluzione *minimal*, già approvata dalla Giunta per il regolamento della Camera[71], intende modificare l'art. 12 reg. Cam. nella parte in cui prevede l'assegnazione all'Ufficio di Presidenza della competenza a decidere in via definitiva sui ricorsi riguardanti il rapporto di lavoro con i dipendenti e su quelli contro gli atti di amministrazione della Camera. Peraltro, la "proposta di modifica Leone" (doc. II, n. 11) è stata

---

[69] Cfr. *Ivi*, p. 196.

[70] A tal riguardo, cfr. E. GRIGLIO - P. GAMBALE, *Il "caso Di Girolamo": limiti e prospettive di apertura del giudizio parlamentare di convalida degli eletti*, in corso di pubblicazione.

[71] L'approvazione è intervenuta durante la seduta del 16 giugno 2009, pertanto su di essa sarà ora chiamata a pronunciarsi l'Assemblea. Cfr. ora doc. II, n. 13 contenente la proposta di modifica dell'art. 12 reg. Cam. fatta propria dalla Giunta per il regolamento.

presentata quando i ricorsi che hanno condotto alla pronuncia in esame erano ancora pendenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Anticipando le conclusioni del giudice di Strasburgo, l'Ufficio di Presidenza della Camera, nella riunione dell'11 marzo 2009, ha approvato in linea di principio un complesso di modifiche da apportare ai regolamenti interni in modo da conformarsi alle previsioni dell'art. 6, par. 1, della CEDU. Funzionale all'approvazione di tali emendamenti è la previa modifica del regolamento generale che ne costituisce la base giuridica. I proponenti, tutti membri dell'Ufficio di Presidenza della Camera[72], non intendono smantellare il sistema di giustizia domestica, ma semplicemente renderlo più imparziale. Si prevede l'incompatibilità tra la carica di membro dei "tribunali camerali" e quella di componente dell'Ufficio di Presidenza. La proposta si richiama esplicitamente al modello del Senato che, solo per il momento, resiste alla prova della CEDU e, qualora entrasse in vigore, avrebbe il vantaggio di rendere omogenei dal punto di vista dell'autodichia i sistemi in uso nelle due Camere[73].

In conclusione, si rileva il paradosso per cui il "feticcio" degli *interna corporis* non è venuto meno attraverso una spontanea modifica da parte delle Camere della disciplina contestata, né ad opera della Corte costituzionale, "organo di chiusura" nel nostro sistema, ma grazie all'intervento di un organo facente parte addirittura di un altro ordinamento. Ciò evidenzia come, a dispetto delle ragioni che hanno favorito l'introduzione

[72] La proposta di modifica iniziale, doc. II, n.11, che intende modificare i ricorsi in materia di tutela giurisdizionale, vede come primo firmatario l'on. Leone (PdL), Vicepresidente della Camera, membro della sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza e Presidente del Comitato per gli affari del personale, e reca le firme di tutti gli altri membri dell'Ufficio di presidenza. Il Presidente Fini, invece, non ha sottoscritto tale proposta, ma, in qualità di Presidente della Giunta per il regolamento, quella "gemella" (doc. II, n. 13), risultante dall'approvazione senza modifiche della prima da parte della Giunta per il regolamento, e che sarà presto esaminata dall'Aula.

[73] Se la proposta di modifica del regolamento entrerà in vigore, con ogni probabilità si ridurranno le possibilità di successo della proposta "radicale", almeno in un futuro prossimo.

dell'autodichia all'epoca stato liberale, attualmente il sistema multilivello di tutela dei diritti impone nuove priorità: innanzitutto la promozione di un sistema di protezione europeo dei diritti fondamentali quanto più possibile uniforme tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, vigilando in particolare sul rapporto tra individui e pubblici poteri.