



Università degli Studi di Napoli Federico II  
Dipartimento di Giurisprudenza

Tesi di Dottorato in *Tutela Giurisdizionale dei Diritti nell'Ordinamento  
Interno ed Internazionale*  
XXVII Ciclo

Sul tema:

**“Autodichia e tutela giurisdizionale dei diritti”**

**Tutor:**

**Ch.mo Prof. Ferruccio Auletta**

**Candidata:**

**Dott.ssa Marina Sfarzo**

**Anno accademico 2014-2015**

## INDICE

<b>PREMESSA.....</b>	<b>p. 5</b>
----------------------	-------------

### **CAPITOLO PRIMO**

**L'evoluzione del concetto di autodichia: da retaggio di *ancient regime* a forma di giurisdizione conforme agli standard europei e, dunque, ancora praticabile.**

§1. Dalla nascita della prerogativa all'autodichia nello Statuto albertino.....	p. 8
§2. Sistematica e <i>ratio</i> dell'autodichia sotto il vigore dello Statuto albertino.....	p. 11
§3. L'inadeguatezza del sistema di autodichia rispetto all'attuale ordinamento costituzionale.....	p. 15
§3.1.La ricerca di un fondamento normativo.....	p. 18
§4. Difetto di giurisdizione assoluto o relativo?.....	p. 20
§4.1...Segue: sulla natura di giustizia autonoma.....	p. 22
§4.2...Segue: sulla natura di giurisdizione speciale.....	p. 24
§5. L'autodichia nella giurisprudenza delle Corti europee ed il passaggio alla visione funzionale dell'istituto.....	p. 28

### **CAPITOLO SECONDO**

**Il procedimento di verifica della riconducibilità dell'autodichia all'area della giurisdizione.**

#### **SEZIONE PRIMA**

§1. Possibili caratteri costanti della giurisdizione.....	p. 35
---	-------

§2. Sulla (im)possibilità di replicare il concetto di 'giudicato' nei sistemi di giurisdizione domestica.....	p. 38
§3. La violazione della riserva di legge in materia di giurisdizione.....	p. 42
§4. L'inammissibilità del ricorso straordinario per cassazione delle pronunce di giustizia domestica.....	p. 50
§5. Argomenti di recente origine giurisprudenziale.....	p. 54

## SEZIONE SECONDA

§1. Attualizzazione del concetto di giurisdizione domestica e tentativo di estromissione, dall'area della giurisdizione, delle forme di autodichia ritenute non praticabili.....	p. 57
§2. Presidenza della Repubblica.....	p. 59
§3. Camera dei deputati e Senato della Repubblica.....	p. 64
§3.1 segue: altri suggerimenti relativi ad aspetti procedurali.....	p. 67
§4. Corte costituzionale.....	p. 71

## CAPITOLO TERZO

### **L'autocrazia delle Camere tra giustizia politica e tutela giurisdizionale dei diritti.**

#### SEZIONE PRIMA

§1. Profili storici e comparatistici.....	p. 75
§1.1. La verifica dei poteri in Inghilterra.....	p. 76
§1.2. Il modello francese.....	p. 78
§1.3. La verifica dei poteri dei membri del <i>Bundestag</i> .....	p. 84
§2. L'oggetto del giudizio ex art. 66 Cost. ed il relativo	

procedimento.....	p. 87
§2.1...segue: il ruolo dell'Assemblea.....	p. 92
§2.2...Segue: gli effetti degli atti di convalida e di annullamento.....	p. 94
§3. La natura giuridica del procedimento.....	p. 94

## SEZIONE SECONDA

§1. Il contenzioso pre-elettorale.....	p. 98
§2. La ricerca del giudice legittimato tra questioni di giurisdizione e questioni di rito.....	p. 103

## CAPITOLO QUARTO

### **I limiti esterni dell'autodichia nella recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità.**

§1.L'elisione dell'autodichia a mezzo di un intervento legislativo di segno opposto a quello istitutivo della prerogativa.....	p. 111
§1.1. Il modello francese.....	p. 113
§1.2. Le prerogative del <i>Bundestag</i> .....	p. 117
§1.3. L'autodichia in Inghilterra.....	p. 120
§2. Limiti all'interpretazione conforme alla Convenzione EDU dell'autodichia: la dottrina dei controlimiti.....	p. 124
§3. Lo strumento del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.....	p. 127

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>p. 131</b>
--------------------------	---------------

## PREMESSA

La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento italiano è, per costituzione, prevista e regolata esclusivamente dalla fonte legislativa, attesa la riserva di legge statale in materia di norme processuali prevista dall'art. 117 co. 2, lett. l) della Costituzione.

Trattasi, peraltro, di un principio non assoluto, che soffre significative eccezioni con riferimento alle forme di autodichia riscontrabili in seno a taluni organi costituzionali, il cui fondamento è rinvenibile in norme non legislative, ma rispetto alle quali tanto la giurisprudenza delle Corti interne (costituzionale e di legittimità), quanto quella della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno storicamente rivelato una posizione conservativa.

Tuttavia la dottrina ha sempre guardato con sospetto l'autodichia, ancora dopo la celeberrima sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985 – che sembrava aver posto una pietra tombale sulla questione, affermando l'opportunità della coesistenza delle giurisdizioni comune e domestica – auspicando con veemenza un intervento legislativo (ordinario o costituzionale) abrogativo dell'istituto, ora muovendo dai sistemi di giurisdizione domestica degli altri Paesi europei – ove l'autodichia si rivela un fenomeno recessivo – ora valorizzando le aporie cui aveva dato luogo la devoluzione, ad organi non *naturaliter* giurisdizionali, di sempre più consistenti porzioni di controversie, comunemente ricondotte alle giurisdizioni ordinaria e speciale.

La presente indagine muove dalla consapevolezza per cui è possibile orientare le sole scelte logicamente necessitate del legislatore, non anche quelle tecniche: perciò si spiega l'esigenza di una trattazione dell'argomento al livello accademico, affrancando la tematica che occupa dal suo genetico contesto politico.

E' pertanto che al suddetto consolidato orientamento dottrinale in materia di autodichia si ritiene di poter obiettare che, in linea di principio, non appare indispensabile (ancorché auspicabile) la “campagna” di sensibilizzazione del Parlamento verso il superamento del sistema di giurisdizione domestica in via

legislativa.

Il procedimento di verifica dell'aderenza, ai principi generali in materia di giurisdizione, dei vari sistemi di autodichia conosciuti dall'ordinamento sembrerebbe rivelare la debolezza dei presupposti su cui riposa la fondatezza scientifica dell'istituto, per vero ricavabile, a ben vedere, già col ricorso ad argomenti di logica-giuridica e di teoria generale del diritto.

Basti pensare alla sottrazione alla comune funzione nomofilattica della Corte di cassazione dei provvedimenti di giurisdizione domestica, nonché al riconoscimento e disconoscimento, al tempo stesso, della natura giurisdizionale del potere dagli organi costituzionali esercitato nel dirimere le controversie coi propri dipendenti. Ché se di potere giurisdizionale veramente si trattasse, la Corte costituzionale non lo definirebbe potere dello Stato “altro” rispetto a quello diffusamente esercitato dalla magistratura, tale da poterne costituire la controparte in sede di giudizio su conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Al contrario, ben più ardue difficoltà concettuali ha fronteggiate l'interprete che ha introdotto l'autodichia nel sistema e che, nonostante abbia potuto contare su una solida tradizione precostituzionale dell'istituto, ne ha invero potuto individuare una fonte solo remota. In altre parole, l'autodichia riposa su un fondamento tangibile solo mediante la rimozione della stratificazione normativa posta in essere dalle singole Camere, che, nell'attività di proliferazione regolamentare, sembrerebbero aver esercitato un potere più ampio di quello effettivamente trasferito loro dalla Costituzione e, come condivisibilmente affermato in dottrina, «in una questione di esegesi, il risalire a principi troppo generali ed astratti può far perdere le tracce più sicure del pensiero legislativo<sup>1</sup>».

---

<sup>1</sup> Lessona, nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 settembre 1898, in *Foro it.*, 1890, III, 106.

## **CAPITOLO PRIMO**

**L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI AUTODICHA: DA RETAGGIO DI  
*ANCIENT REGIME* A FORMA DI GIURISDIZIONE CONFORME AGLI  
STANDARD EUROPEI E, DUNQUE, ANCORA PRATICABILE.**

## CAPITOLO PRIMO

### SOMMARIO

§1. Dalla nascita della prerogativa all'autodichia nello Statuto albertino. §2. Sistematica e *ratio* dell'autodichia sotto il vigore dello Statuto albertino. §3 L'inadeguatezza del sistema di autodichia rispetto all'attuale ordinamento costituzionale. §3.1. La ricerca di un fondamento normativo. §4. Difetto di giurisdizione assoluto o relativo? §4.1...Segue: sulla natura di giustizia autonoma. §4.2...Segue: sulla natura di giurisdizione speciale. §5. L'autodichia nella giurisprudenza delle Corti europee ed il passaggio alla visione funzionale dell'istituto.

### **§ 1. Dalla nascita della prerogativa all'autodichia nello Statuto albertino.**

L'autodichia (dal greco *αὐτός* «stesso» e *δίκη* «giustizia») costituisce il culmine di un procedimento storico «antichissimo quanto il Parlamento<sup>2</sup>».

Se è vero che l'istituzione parlamentare subalpina, della quale quella del Regno d'Italia e l'attuale Parlamento repubblicano costituiscono la prosecuzione, non derivano da arcaici precedenti<sup>3</sup> ma rimontano concettualmente all'idea di Parlamento inglese – «trapiantato in Europa, specialmente attraverso l'esperienza francese»<sup>4</sup> – è in quest'ultimo che va ricercata l'origine dell'autodichia che, invero, «scese difilata dalla pratica inglese, attraverso la Francia ed il Belgio»<sup>5</sup>.

Né la continuità storica dell'istituzione parlamentare in Italia dal 1848 ad oggi appare compromessa dal periodo di mancato funzionamento del Parlamento, iniziato il 25 luglio 1943 e terminato con la riunione dell'assemblea costituente.

E' pertanto che la ricerca del fondamento storico-istituzionale dell'autodichia nella storia del sistema costituzionale italiano va condotta in chiave comparatistica.

Occorre prendere le mosse dalla Camera dei comuni britannica e tornare indietro di oltre quattro secoli quando, nel lontano 1604, quest'ultima rivendicò il potere di

---

<sup>2</sup> Romano, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Scritti minori*, I, Milano, 1950, 172.

<sup>3</sup> Invero, nonostante l'istituzione parlamentare sia antica in Italia, i Parlamenti di Stati regionali e le assemblee, ad essi equiparabili, degli Stati-città (p.es. il Senato veneto) furono soffocati dall'assolutismo ovvero travolti dalla Rivoluzione francese.

<sup>4</sup> Marongiu, voce 'Parlamento', nell'*Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, 758.

<sup>5</sup> Racioppi-Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, 1909, sub art. 60, 187.

verifica dei titoli dei propri eletti e affermò, solo nel 1675, che scopo dell'autodichia fosse quello di consentire il libero esercizio delle funzioni di membri e funzionari del Parlamento, senza turbamenti o interruzioni. Nella nascita di una vera e propria serie di prerogative parlamentari culminava il lungo processo di rivendicazione di forme significative dell'autonomia della Camera, iniziato sin dal 1586<sup>6</sup>, quando le proteste dei Comuni contro le irregolarità delle operazioni di verifica dei collegi non trovavano ancora la forza di imporsi sul potere regio.

Giova in tale sede evidenziare l'originaria natura giuridica dell'autodichia, geneticamente privilegio di origine consuetudinaria e processuale, in forza del quale veniva, in via giurisprudenziale, introdotta una forma di giurisdizione esclusiva del foro domestico del Parlamento. Invero l'istituto che occupa affonda le proprie radici nel diritto pretorio inglese in forza del quale, ad ogni attentato all'autonomia e al funzionamento della Camera, seguiva un procedimento penale parlamentare a carico dell'aggressore, volto a sanzionare la condotta lesiva del potere della Camera.

Se l'autodichia costituisce il precipitato storico della dialettica tra Corona e Comuni nell'Inghilterra del XVII secolo, il suo confluire nelle Costituzioni ottriate dell'Ottocento sembrerebbe tradire l'errore metodologico degli autori dell'Italia liberale che, nell'operazione di importazione della prerogativa nel diritto italiano, parrebbero aver ignorato le innegabili divergenze strutturali che separano gli ordinamenti di *common* e *civil law*.

Quest'ultimo è informato alla necessità della tendenziale legittimazione "positiva" dei propri istituti: è pertanto che il legislatore italiano, per garantire la sopravvivenza dell'autodichia al fenomeno della codificazione, si è visto costretto a conferire un indice testuale ad un istituto di origine prettamente consuetudinaria.

In particolare, nella configurazione dello Statuto albertino del 1848, l'autodichia

---

<sup>6</sup> Fino a tale momento il potere di verifica dei poteri dei membri del Parlamento d'Inghilterra costituiva un attributo regio. Invero, a partire dal 1406, i rapporti degli sceriffi preposti alle operazioni elettorali dei singoli collegi, dapprima inviati direttamente alla Camera, iniziarono ad essere trasmessi alla Corte del Lord Cancelliere ma la Camera, ancora ignara dei possibili pericoli derivanti dalle ingerenze della Corona sulla composizione parlamentare, non trovava ancora la forza di opporsi. In realtà, anche l'episodio del 1586, in cui la Camera incaricò un suo comitato della verifica di un'elezione dubbia, restò un caso isolato: solo a partire dal regno di Giacomo I, le Camere poterono godere della prerogativa dell'autodichia.

costituiva, insieme con autonomia ed autarchia, espressione dell'indipendenza degli organi costituzionali e rifluiva nel più ampio concetto di prerogativa. Le guarentigie costituzionali nascerebbero infatti come prerogative di diritto pubblico e non come privilegi: quali «mezzi necessari a conservare l'autonomia delle assemblee politiche e non favori concessi a vantaggio loro egoistico ed a personale utilità dei rispettivi componenti<sup>7</sup>».

Atteso il promiscuo impiego dei termini 'privilegio', 'immunità', 'guarentigia', occorre premettere una precisazione terminologica: il concetto di 'prerogativa', nel diritto pubblico, non è limitato a situazioni giuridiche proprie del Sovrano ovvero del Capo dello Stato – come invece la “prerogativa regia”, esaminata *funditus* dalla dottrina giuspubblicistica inglese, consistente in una riserva assoluta di garanzie e poteri discrezionali ed insindacabili della Corona – ma si presta ad un'ulteriore tripartizione. Sono invero configurabili prerogative di tipo difensivo ovvero organizzatorio, nonché poteri di prerogative che legittimano il compimento, da parte di commissioni parlamentari e Presidenti delle Camere, di atti a rilevanza esterna quali, ad esempio, gli atti di inchiesta parlamentare, il finanziamento pubblico dei partiti, gli atti di indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in materia di accesso a quel servizio pubblico<sup>8</sup>.

Le prerogative di tipo difensivo, invece, si risolvono in ostacoli ad ogni sorta di ingerenza del potere alieno, ma la complessa evoluzione storica di tale specie di prerogative ha generato «una confusione terminologica [...] e sostanziale<sup>9</sup>» tale da suggerire una più netta distinzione, se non una contrapposizione, tra inviolabilità da un lato ed irresponsabilità, insindacabilità, immunità, dall'altro.

La prima si riferisce agli eventuali interventi di carattere materiale o coercitivo degli altri poteri dello Stato ed ha la funzione di garantire, all'organo che ne è dotato, lo spazio minimo per l'esercizio del proprio potere: lo Statuto albertino prevedeva, in particolare, l'invulnerabilità della persona del Re, definita «sacra e inviolabile» (art. 4

<sup>7</sup> Racioppi-Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., sub art. 61, 250.

<sup>8</sup> Per una più ampia disamina degli atti espressione di tale forma di prerogativa, sia consentito rinviare a Ciaurro, voce 'Prerogative costituzionali', nell'*Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, 11 ss.

<sup>9</sup> *Ivi*, 5.

St. alb.).

Al meccanismo di freni e reciproci contrappesi tra poteri dello Stato vanno invece ricondotte quelle forme rinforzate di tutela dei titolari di funzioni costituzionali rispetto alla sottoposizione a procedimenti giudiziari.

Esse risultano graduabili in: irresponsabilità, laddove si tratti di una vera e propria esenzione da responsabilità per gli atti compiuti (o, se del caso, di un trasferimento della responsabilità in capo ad altri organi pubblici); insindacabilità, ove gli atti compiuti dall'organo costituzionale o dal suo singolo esponente vadano esenti da qualsivoglia sindacato esterno; immunità, laddove siano previste particolari modalità per la sottoposizione di determinati soggetti a procedimenti giudiziari, quali l'interposizione di meccanismi autorizzatori, ovvero sia previsto un foro speciale.

E' nell'ambito delle prerogative di tipo organizzatorio che rientra, infine, l'istituto che costituirà oggetto dell'indagine. L'autodichia (nonché quella sua particolare *species* costituita dall'autocrazia delle Camere) oltre a rispondere all'esigenza di instaurare e preservare l'equiparazione delle Camere al Re, introduceva invero meccanismi istituzionali di autogoverno insieme con l'autonomia e l'autarchia, espressione della cd. "tricotomia" delle Camere (per cui v. *ampius* § subito *infra*).

## **§2. Sistematica e *ratio* dell'autodichia sotto il vigore dello Statuto albertino.**

L'autodichia veniva storicamente ricondotta al cd. "svolgimento anomalo delle funzioni sovrane", cui si assiste quando uno degli elementi costitutivi della funzione sovrana (elemento oggettivo, soggettivo, forma ed efficacia formale) sia preso a mutuo da altra funzione. Gli autori di tale dottrina l'hanno teorizzata col proposito di dar conto di tutte le possibili combinazioni tra gli elementi di ciascuna funzione sovrana conosciuti dal diritto italiano<sup>10</sup>; il che costituirebbe un fuor d'opera rispetto all'oggetto della presente indagine.

Ai fini che occupano, basti rilevare che gli organi costituzionali (o anche solo a rilevanza costituzionale) offrono un angolo privilegiato per l'osservazione del

<sup>10</sup> Codacci G.-Pisanelli, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, 1946, 147, ove emerge il riferimento al «metodico esame delle molteplici combinazioni anomale riscontrabili, secondo il diritto italiano, nell'esercizio delle potestà sovrane».

fenomeno. In particolare, connaturale al concetto di Parlamento è quello, intimamente connesso, di “tricotomia”, nella sua triplice forma di autonomia, autarchia e autodichia, ove il prefisso “auto” indicherebbe invero «l'anormalità nell'elemento soggettivo, costituita dall'esercizio di una funzione per opera di organi o soggetti diversi dal potere di cui è propria»<sup>11</sup>.

Autonomia, autarchia, autodichia costituiscono *species* del più ampio *genus* dei suddetti casi di anomalo esercizio delle funzioni sovrane.

Invero, una prima difformità dallo schema fondamentale si ravvisa negli atti di autonomia, ove l'elemento oggettivo della legislazione si coniuga alla forma e all'efficacia formale proprie dell'atto amministrativo; dal punto di vista soggettivo, tali atti sono talvolta riferibili ad organi statali legislativi, governativi ovvero giurisdizionali, talaltra a soggetti privati (che fungono da organi statali indiretti nell'esercizio privato di pubbliche funzioni)<sup>12</sup>, ovvero ad enti pubblici.

Con particolare riguardo agli organi legislativi, attesa la fisiologica preposizione di ciascuna Camera all'esercizio di funzioni normative, il riferimento ad atti che presuppongano simultaneità e cooperazione tra i due rami del Parlamento va del tutto escluso: costituiscono manifestazioni di autonomia i regolamenti interni emanati da Camera e Senato<sup>13</sup>.

Gli atti di autarchia nascono, invece, dalla coniugazione dell'elemento oggettivo della funzione governativa, con quello soggettivo della funzione legislativa<sup>14</sup>. Giova premettere che l'esercizio della funzione governativa da parte degli organi legislativi,

---

<sup>11</sup> *Ivi*, 128.

<sup>12</sup> Sotto l'aspetto prevalentemente privatistico, il significato di autonomia è chiarito da Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1940, 10 ss. e da Betti, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1943, 32 ss.

<sup>13</sup> Per quanto riguarda gli altri poteri non *naturaliter* legislativi, atti normativi di tipo regolamentare possono promanare anche da organi governativi ovvero giurisdizionale. In tale ultimo caso, la rilevanza meramente interna delle relative norme li esclude dal diritto oggettivo e dà luogo ad una fattispecie più complessa, i cui elementi oggettivo e soggettivo sono, rispettivamente, di natura legislativa e giurisdizionale, ma che dalla funzione amministrativa mutuano forma ed efficacia formale.

<sup>14</sup> Per quanto riguarda la combinazione con l'elemento soggettivo del potere giurisdizionale, l'attenzione dei teorici del fenomeno in questione è focalizzata sulla giurisdizione volontaria; gli autori passano anche in rassegna le attribuzioni del Capo dello Stato relative all'esercizio di pubbliche potestà in nome proprio e non come organo dello Stato, benché nell'interesse pubblico: cfr. Codacci-Pisanelli, *op. cit.*, 133-135.

con la forma della legge, va esclusa quando implichi il simultaneo esercizio della legislazione in senso sostanziale. Il che avviene in caso di approvazione della legge di bilancio consuntivo, o di leggi che dispongano un'inchiesta, ovvero di quelle che stabilivano la dotazione della Corona. Atti di autarchia sono, piuttosto, quelli compiuti dalle Camere per la gestione del bilancio, delle biblioteche, della manutenzione dei locali, in forza di una vera e propria potestà di autoamministrazione<sup>15</sup>.

L'autodichia, infine, si configurerebbe quale effetto della combinazione tra l'elemento oggettivo del potere giurisdizionale con quello soggettivo del potere legislativo<sup>16</sup>. Il primo è ciò che consente di ravvisare nell'autodichia un punto di chiusura del sistema della tricotomia o una valvola di sicurezza, riservando allo stesso organo legislativo qualsiasi sindacato sugli atti di autonomia ed autarchia. Nonostante possa apparire tautologico, gli atti di esercizio del potere di autodichia sono, a propria volta, esclusivamente sindacabili dagli organi legislativi che li hanno emessi.

Tale accentramento delle funzioni sovrane nella singola Camera parlamentare risale all'epoca della transizione dall'assolutismo regio alla monarchia limitata, quando il Parlamento, in nome del principio della sovranità popolare di cui – attesa la diretta elezione da parte dei cittadini – costituiva l'espressione più genuina, cominciò ad affermare e far riconoscere i propri poteri finanziari e legislativi. L'assunzione di questi ultimi, frutto di una lotta combattuta contro la monarchia e le sue prerogative, sarebbe risultata agevolmente eludibile, ove non si fosse drasticamente esclusa ogni possibilità di ingerenza del potere alieno: dal che l'originaria formulazione delle

---

<sup>15</sup> Così Occhiocupo, voce '*Autodichia*', nell'*Enc. Giur. Treccani*, IV, Roma, 1988, 2.

<sup>16</sup> Invero, l'unione dell'elemento soggettivo legislativo con quello sostanzialmente giurisdizionale esauriva il contenuto dell'autodichia in senso stretto, che solo successivamente si estenderà fino a ricomprendere le ipotesi di esercizio di funzioni giurisdizionali da parte di organi amministrativi, quale il Segretariato generale presso la Presidenza della Repubblica (per cui v. *amplius* § 4 e cap. 2, sez. III; per quanto riguarda analoghe attribuzioni della Corte costituzionale, v. § 4 e cap. 2, sez. III, § 4).

Né, infine, l'esercizio di funzioni giurisdizionali da parte di soggetti che non costituiscono organi giurisdizionali e non sono organizzati in uffici giudiziari quali, ad esempio, l'intendente di finanza (che tale funzione esercitava in forza degli artt. 21 n. 1 e 36 della L. n. 4 del 1929, dichiarati incostituzionali con la sent. n. 60 del 1969), poteva mai essere ricondotta all'area dell'autodichia, pur parimenti integrando un'ipotesi di svolgimento soggettivamente anomalo delle funzioni sovrane.

forme di tricotomia in termini di insindacabilità, da parte di diverso organo costituzionale (Monarca o Magistratura), degli *interna corporis acta*.

Invero, da un lato, l'«ancora imperfetta<sup>17</sup>» dogmatica dell'epoca non operava alcuna distinzione in ordine alla natura degli atti posti in essere dal Parlamento nell'esercizio delle proprie funzioni, piuttosto unitariamente considerati ed indistintamente immuni dal sindacato degli altri organi; dall'altro, tale insindacabilità si spiegava in ragione della non diretta derivazione, dalla volontà popolare, degli organi esecutivo e giudiziario, pertanto «collocati su un piano inferiore, che li rendeva istituzionalmente inadatti ad esercitare un qualsivoglia controllo sull'attività del Parlamento»<sup>18</sup>. Da qui la scelta di introdurre, agli artt. 60 e 61 St. alb., previsioni costituzionali espressamente preclusive del sindacato esterno. Tuttavia tali norme si riferivano, rispettivamente, alle sole autonomia ed autocrinia delle Camere, mentre il fondamento normativo dell'autodichia giaceva in norme di diverso rango, in fonti dal *nomen juris* “regolamenti parlamentari”, espressione di quella stessa autonomia parlamentare. Il contenuto sostanziale di quest'ultima sarebbe invero vanificato per ragioni formali, ove le norme regolatrici dell'attività parlamentare fossero contenute in norme di legge, non risolvendosi, quello legislativo, in un potere diffuso, né esercitabile dalla singola Camera. Di tal che, l'autonomia di ciascuna Camera è messa al riparo dalle influenze dell'altra Camera e del Governo, che con la prima condividono il potere di iniziativa legislativa e di approvazione degli atti legislativi. Se, al contrario, alla regolamentazione dell'attività delle Camere fosse stata conferita la forma di legge, ciascuna di esse sarebbe stata esposta alle influenze dell'altra Camera e del Governo in ordine a *modus operandi*, estensione delle potestà costituzionali e delle prerogative della singola Camera<sup>19</sup>.

Dal 1898 il fenomeno dello svolgimento soggettivamente anomalo delle funzioni fu

<sup>17</sup> Lucifredi, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni lese dal personale dipendente degli organi costituzionali dello stato*, in *Rass. Parlam.*, 1971, 41. L'A. rappresenta la visione dell'epoca relativa all'attività parlamentare, unitariamente considerata, «facendo un blocco solo sia dell'esercizio dell'attività legislativa, sia [...] di attività di diversa natura, sicché si poteva considerare attentato alla libertà del Parlamento tanto un atto tendente ad impedirgli di legiferare, quanto un atto di revisione o di controllo sull'amministrazione dei propri fondi o sul governo del personale dipendente».

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Cfr. Racioppi-Brunelli, *op. cit.*, 219, ove si legge che, altrimenti, «il Senato sarebbe spesso giudice in causa verso la Camera, questa verso quello, il Governo verso entrambe».

posto al centro del dibattito giuspubblicistico, spiegando una rilevanza fondamentale nell'ambito del Diritto processuale, che ne ha meglio conosciuto dalla complementare prospettiva dei limiti esterni alla giurisdizione della IV sezione del Consiglio di Stato. Fu in tali termini che la questione si ripropose, con particolare riferimento agli atti sostanzialmente amministrativi delle Camere legittimati dall'autarchia a queste ultime riconosciuta, sul piano del diritto pubblico ed amministrativo.

Invero il CdS, investito della questione dell'annullabilità di un atto di un concorso bandito dalla Camera dei deputati, con la decisione del 9 settembre 1898<sup>20</sup> declinò la propria giurisdizione in materia di atti sostanzialmente amministrativi delle Camere, alimentando un acceso ed annoso dibattito sul tema delle prerogative parlamentari, del relativo fondamento costituzionale ed ancora circa la insindacabilità degli *interna corporis acta*.

Va peraltro precisato che il problema della giustiziabilità degli atti delle Camere, nel periodo statutario, era espressamente circoscritto all'impugnabilità degli atti lesivi di interessi legittimi, mentre una lieve apertura al sindacato esterno degli atti lesivi dei diritti soggettivi si ebbe con la sentenza del Tribunale di Roma del 19 giugno 1925, in materia di «pagamento dello stipendio e di altre indennità» degli impiegati delle Camere. Con la sentenza del 28 giugno 1904, la Corte di cassazione, attribuendo all'autorità giudiziaria la competenza sull'azione risarcitoria conseguente ad atti *iure privatorum* della Camera dei deputati, sembrò aver revocato in dubbio il dogma della insindacabilità degli *interna corporis acta*.

La tesi rimase isolata, di tal che, al momento della rinascita delle istituzioni democratiche, nulla si frappose alla riespansione del sindacato esclusivo ed interno degli organi domestici.

### **§ 3. L'inadeguatezza del sistema di autodichia rispetto all'attuale ordinamento costituzionale.**

Nel periodo repubblicano, l'affermazione dell'insindacabilità degli *interna corporis*

---

<sup>20</sup> In *Foro it.*, 1890, III, 105 ss., con nota di Lessona, nonché adesivamente commentata da Romano, *Gli atti di un ramo del Parlamento*, cit., 169 ss.

*acta* avrebbe dovuto fare i conti col mutato regime costituzionale, nonché col dato sistematico relativo alla rinnovata gerarchia delle fonti del diritto derivante dalla rigidità della nuova Costituzione.

Invero, nel 1948 l'Assemblea costituente sancì il valore costituzionale del mutato assetto dei vecchi e nuovi poteri dello Stato cosicché, dal punto di vista storico-istituzionale, il tramonto della monarchia determinò la perdita di significato dell'esigenza di difesa del Parlamento dalle ingerenze del Re<sup>21</sup>.

Tuttavia, dileguati i presupposti teleologici dell'autodichia, «per uno di quei fenomeni di vischiosità<sup>22</sup>» frequenti nel diritto costituzionale, non si assisté ad alcuna sensibile modificazione dello stato dell'arte in materia, rispetto a quanto già conosciuto sotto il vigore dello Statuto albertino. La prerogativa parlamentare sopravvisse intatta ai grandi mutamenti di regime, malgrado la nuova configurazione e posizione del Capo dello Stato<sup>23</sup>, nonché la riferibilità alla volontà del popolo anche delle altre manifestazioni del potere statale: l'art. 101 Cost., ad esempio, prevede che la giustizia sia amministrata in nome del popolo, di cui ciascun magistrato costituisce il mandatario, con conseguente obbligo di rendiconto, ai sensi dell'art. 1713 del Codice civile già in vigore dal 1942, nei confronti del popolo mandante.

---

<sup>21</sup> Cfr. anche Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, 30 s. L'A. rileva che «l'assoluta preponderanza conseguita dalle Camere europee nella vita dello Stato – con la competenza esclusiva a formare la volontà legislatrice, con la supremazia acquisita nei confronti dell'esecutivo, politicamente responsabile verso di esse e sprovvisto del potere di scioglimento ovvero incapace di usarne – ha reso pressoché superflua la garanzia di indipendenza insita nell'autoregolamentazione degli *interna corporis*, che in altri tempi, di fronte ad un potere monarchico forte, fondato sull'esercito e sulla burocrazia che ne dipendevano esclusivamente, poté apparire preziosa. Sparito, insomma, il dualismo caratteristico della Monarchia limitata, sembrano dileguare i presupposti, le ragioni stesse d'una affermazione costituzionalmente garantita dell'indipendenza di Camere parlamentari, che si sono addirittura insignorite dello Stato. Né fra i due rami del Parlamento, democratizzati entrambi e derivanti integralmente dall'elezione popolare sussistono più le ragioni di vicendevole cautela e sospetto, cui l'antica giustapposizione d'una Camera ereditaria o vitalizia, o comunque nominata dall'alto, a quella elettiva, aveva dato origine ed alimento».

<sup>22</sup> Lucifredi, *op. cit.*, 42.

<sup>23</sup> E' indubbio che le innovazioni più significative della Costituzione del 1948 siano quelle attinenti «alla limitazione dei poteri del Parlamento (rigidità e, in parte, immutabilità assoluta della Costituzione), alla posizione del Capo dello Stato nel quadro dei poteri dello Stato, alla instaurazione di un apposito meccanismo di giustizia costituzionale». (Sandulli A. M., *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 705).

D'altra parte, con l'avvento dello Stato di diritto, si diffonde una nuova accezione del principio di divisione dei poteri, che va attuato mediante forme di reciproco controllo e non consentendo a un ramo del Parlamento di violare impunemente la legge nell'esercizio degli atti di autarchia o autodichia: sebbene possa apparire inverosimile che il Parlamento violi in concreto le leggi che ha votate, ciò non esclude che in concreto tale ipotesi possa verificarsi. In questi termini, l'autodichia si configurerebbe quale «precipitato storico di una concezione non più vitale della separazione dei poteri<sup>24</sup>».

Pur muovendo dall'opposto presupposto dell'opportunità della conservazione della rigida e meccanicistica tripartizione dei poteri auspicata da *Montesquieu*, seppur rivisitata alla luce degli sviluppi della tecnica giuridica e conseguentemente ridefinita in termini di “separazione delle funzioni”, si perverrebbe ad un'analogha conclusione: il principio della separazione dei poteri, seppur non concepibile quale regola assoluta, «si dimostra ancora fondamentale per l'ordinamento italiano, purché venga inteso [...quale] direttiva generale suscettibile di numerose eccezioni<sup>25</sup>». Le eccezioni al normale esercizio delle funzioni dello Stato devono, in altre parole, essere espressamente previste dall'ordinamento, ricavandosi *a contrario* la tassatività dell'esercizio anomalo delle suddette funzioni sovrane.

Il potere di autodichia delle Camere, da cui discende l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte di tali organi non *naturaliter* giurisdizionali, non riposa in alcuna norma di diritto positivo.

Invero, nella Carta costituzionale attualmente vigente, la tricotomia delle Camere trova espressione nelle sole due forme di autonomia ed autocrinia, rispettivamente previste dagli artt. 64 e 66 Cost., analogamente a quanto previsto dallo Statuto albertino, rispettivamente agli artt. 60 e 61.

Il costituente ha riprodotto lo stesso modello di disciplina proposto dalla Costituzione del 1848, rimarcando quella continuità tra *ancient* e *nouveau regime* già riscontrata sul piano teleologico: così come nel previgente sistema costituzionale, anche in

<sup>24</sup> Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. Cost.*, 1978, I, 287.

<sup>25</sup> Codacci G.-Pisanelli, *op. cit.*, 150.

quello attuale, lo svolgimento delle norme costituzionali in materia di tricotomia avviene per mezzo dei regolamenti parlamentari.

Tale proiezione delle fonti dell'autodichia dello Statuto albertino nell'attuale assetto costituzionale non appare condivisibile, atteso che, a fronte della formale identità della fonte atto istitutiva della prerogativa parlamentare, tuttora ricondotta ai suddetti regolamenti, si riscontra una divergenza sistematica di questi ultimi che, sotto la vigenza della Costituzione del 1948, trovano ben altra collocazione gerarchica.

In altre parole, la devoluzione ai regolamenti di c.d. "materie parlamentari" si spiegava in ragione della flessibilità dello Statuto albertino, che consentiva che l'autonomia per costituzione riconosciuta alle Camere fosse bilanciata dalla possibilità di un intervento modificatore della legge ordinaria, invero gerarchicamente equiordinata alle norme statutarie, tra cui quella che prevedeva la "riserva regolamentare" (art. 61). Di tal che, nel precedente ordinamento, i regolamenti parlamentari erano subordinati alla legge, che poteva validamente abrogare le norme dei primi.

L'avvento di una Costituzione rigida ribalta queste conclusioni e ridisegna i rapporti tra norme parlamentari e norme di legge, nel senso che ciascuna di esse è fonte primaria nell'ambito di rispettiva attribuzione. E' pertanto che la rigidità della Costituzione attualmente vigente, lungi dal risolvere il problema che il fondamento costituzionale solo indiretto dell'autodichia aveva generato in un ordinamento di *civil law*, ne impedisce finanche l'astratta soluzione, invece praticabile nel previgente ordinamento, ove la legge ordinaria era capace di derogare e, quindi, se del caso integrare o supplire a disposizioni regolamentari implicite.

### **§3.1. La ricerca di un fondamento normativo.**

Pertanto, l'autodichia conosce tuttora un fondamento costituzionale solo indiretto, ricavabile dalla farraginoso disciplina dei regolamenti parlamentari e dal relativo intarsio con le leggi ordinarie, secondo un sistema delle fonti particolarmente complesso, che attinge a vari livelli.

L'autonomia normativa delle Camere, prevista per costituzione dall'art. 64,

attribuisce al Parlamento non solo il potere di dotarsi di un proprio regolamento “generale”, ma anche di una molteplicità di altri atti, altresì definiti “regolamenti” e volti a disciplinare il funzionamento di organi delle Camere o particolari aspetti del diritto parlamentare, secondo una tecnica normativa definibile “a cascata”.

Nell'ambito dei regolamenti “altri” rispetto a quello generale va preliminarmente operata una tripartizione a seconda delle caratteristiche del procedimento di formazione da cui originano.

Diretta derivazione del regolamento parlamentare generale sono i regolamenti approvati con il medesimo procedimento, ancorché dalla singola Camera, ma pur sempre con la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 64 Cost., nonché aggravato dall'aggiunta di una consultazione (al Senato, per norma regolamentare) o proposta (alla Camera, per prassi) dell'organo collegiale interessato e rivolta alla Giunta per il regolamento, il cui monopolio di iniziativa nell'elaborazione regolamentare risulta attenuato. Trattasi di atti definibili “speciali”, nella misura in cui integranti sezioni specializzate dei regolamenti *maior* e del medesimo rango dotati: perciò sono abilitati finanche a derogare, nelle materie di propria competenza, alle prescrizioni regolamentari generali. Sono riconducibili a tale categoria:

- il regolamento “interno”, della Giunta delle elezioni della Camera;
- il regolamento per la verifica dei poteri applicabile alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato;
- il regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa contro il Presidente della Repubblica.

Una seconda categoria è invece costituita dai regolamenti approvati dall'ufficio di presidenza o dalla Camera o dal consiglio di presidenza del Senato, comunemente definiti “regolamenti di diritto parlamentare amministrativo” o “regolamenti minori”. E' a tale categoria che vanno ricondotti i regolamenti per la tutela giurisdizionale dei dipendenti e non della Camera, per il trattamento di quiescenza del personale, di amministrazione e contabilità, per l'accesso agli atti, tutti previsti dall'art. 12, co. 3 r.C., insieme con:

- il regolamento della biblioteca della Camera, previsto dall'art. 12, co. 2 r.C.;
- i regolamenti della biblioteca e dell'archivio storico del Senato, previsti dagli artt. 12 e 20 r.S. ed approvati dal consiglio di presidenza del Senato;
- i regolamenti di amministrazione e contabilità, nonché quello interno degli uffici e del personale del Senato, previsti dall'art. 12, co. 1 e dall'art. 166, co. 2 r.S.

Infine, alla terza categoria sono riconducibili i regolamenti di taluni organi collegiali, approvati secondo le procedure previste dalla legge istitutiva dell'organo stesso e perciò detti “secondari”, secondo una valorizzazione della relativa subordinazione alla legge. Si tratta, ad esempio:

- dei regolamenti approvati dalle commissioni di inchiesta, il cui potere regolamentare è riconosciuto dalla relativa legge istitutiva;
- del regolamento della commissione bicamerale per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, ex art. 1, co. 5, L. 103/1975. Tale norma prevede che il regolamento debba essere emanato dai Presidenti delle due Camere, sentiti i rispettivi uffici di presidenza, potendo essere modificato solo dalla maggioranza assoluta dei componenti della commissione.

Ai fini della ricerca del fondamento dell'autodichia è altresì noto il riferimento alla categoria della consuetudine precostituzionale<sup>26</sup>, finora sopravvissuta «per forza d'inerzia, o per insufficiente reazione che si sia sollevata contro tale impostazione<sup>27</sup>».

#### **§ 4. Difetto di giurisdizione assoluto o relativo?**

Le testé rappresentate difficoltà riscontrate nel rintracciare il fondamento normativo dell'autodichia spinsero l'interprete a ricorrere a strumenti ermeneutici nonché a categorie generali del diritto. Il che condusse, tuttavia, ad un'interpretazione estensiva di norme di deroga quali i citati artt. 64 e 66 Cost., nelle maglie dei quali si sarebbe

<sup>26</sup> Ciò presuppone la propensione verso una concezione di consuetudine costituzionale non già nel senso di prassi integrativa delle lacune del diritto costituzionale, bensì quale strumento di stabilizzazione dei principi dell'ordinamento. Cfr. Esposito, voce '*Consuetudine (diritto costituzionale)*', nell'*Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 1961, 474, ove l'Autore ipotizza l'immanenza dei principi nelle disposizioni dell'ordinamento, perciò da esso deducibili «attraverso generalizzazioni successive o comprensione e ricostruzione dello spirito unitario delle disposizioni».

<sup>27</sup> Lucifredi, *op. cit.*, 45.

insinuato il potere di autodichia delle Camere.

Tuttavia ciò costituisce proprio quanto escluso alla luce della tassatività delle ipotesi di svolgimento soggettivamente anomalo della funzione sovrana, nella specie giurisdizionale. Ciò troverà conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, atteso che, in uno Stato di diritto, le deroghe alla giurisdizione sono sempre «di stretta interpretazione<sup>28</sup>», di tal che la portata derogatoria di norme costituzionali non si riconosce che a norme di pari rango, peraltro non suscettibili di interpretazione analogica. Invero, le uniche esplicite eccezioni al principio dell'indefettibilità della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi sono costituite dalle ipotesi di giustizia politica (artt. 90, 96 e 134 Cost.); dal contenzioso elettorale dei membri delle Camere (art. 66 Cost.); dalla verifica dei poteri dei membri della Corte costituzionale (art. 2 L. cost. 23 novembre 1967 n. 2). E' a queste che andrebbe, a rigore, limitata la portata derogatoria di principi rigidamente sanciti dalla Costituzione del 1948<sup>29</sup> quali la comune sindacabilità, da parte dell'autorità giurisdizionale, di atti lesivi di diritti soggettivi ed interessi legittimi, nonché alla riserva di legge in materia di norme processuali, già ricavata dall'art. 108 Cost..

A ciò va aggiunto che la latitudine del potere garantito delle Camere, così tralattivamente concepito, dovrebbe oggi fare i conti, da un lato, con l'istituzione, da parte dell'Assemblea costituente del 1948, della Corte costituzionale, garante della conformità a Costituzione della legge e degli atti aventi forza di legge, nonché giudice dei conflitti tra poteri, non conosciuto dallo Statuto albertino; dall'altro, col diritto al ricorso straordinario per violazione di legge, ex art. 111, co. 7 Cost..

Invero, più volte investita della questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, co. 1, r. C. e 12, co. 3, r. S. con riferimento agli artt. 24; 101, co. 2; 108, co. 1 e 2; 113, co. 1, Cost., la Corte aveva costantemente dichiarato inammissibile la questione<sup>30</sup>, atteso il dogma dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* sulla

<sup>28</sup> Corte costituzionale, sentt. nn. 44 e 143/1968; 6 e 110/1970; 81/1975.

<sup>29</sup> Cfr. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 295: «al di fuori di queste ipotesi i principi costituzionali non possono subire deroghe ad opera di fonti subordinate, e pertanto si deve ritenere invalida la disposizione dell'art. 12 del Regolamento del Senato nella parte che attiene alla giurisdizione domestica sui propri dipendenti».

<sup>30</sup> *Ex pluribus*: Corte cost., sent. n. 14/1964; n. 91/1968; n. 183/1973; nonché *apertis verbis*, n. 154/1985 e, da ultimo, n. 120/2014.

base, cioè, di un'interpretazione letterale dell'art. 134 Cost. e insistendo sulla posizione di centralità occupata dal Parlamento in una democrazia parlamentare.

D'altra parte, la Corte di cassazione, malgrado la natura giurisdizionale delle pronunce di giustizia domestica, continuava a dichiarare l'inammissibilità dei ricorsi ex art. 111 cit.

Quella del se l'autodichia costituisca un istituto di giustizia autonoma, avulsa dall'ordinamento generale, ovvero dia luogo ad una forma di giurisdizione “speciale” nell'ambito dell'unico ordinamento giuridico è invero una *vexata quaestio* e in dottrina<sup>31</sup> non è mancato chi abbia ridotto i termini del discorso al problema dell'individuazione del “minor sacrificio”: lesione dei principi di cui agli artt. 24 e 113 Cost., in caso di giustizia autonoma, ovvero di cui agli artt. 101, co. 2 e 108, co. 2, Cost., in ipotesi di giurisdizione speciale.

#### **§ 4.1....Segue: sulla natura di giustizia autonoma.**

Il riconoscimento della natura di “giustizia autonoma” dell'autodichia comporterebbe, simmetricamente, il rilievo del difetto assoluto di giurisdizione da parte di qualsiasi giudice dell'ordinamento giuridico e l'eventuale cassazione senza rinvio, ai sensi dell'art. 382, co. 3, c.p.c., nel caso in cui la Corte fosse investita del sindacato sugli atti della specie in questione.

Tale ricostruzione si fonda su un indice giurisprudenziale rinvenibile nella citata sentenza costituzionale n. 154/1985, con cui fu suggerito alla Corte di cassazione dinanzi a cui pendeva il giudizio *a quo*, di definire il regolamento di giurisdizionale con la formula del difetto assoluto.

Altro dato, di origine storico-dottrinale, a sostegno della tesi della natura di giustizia autonoma risiede nella teoria del pluralismo degli ordinamenti giuridici di Santi Romano e presuppone una visione “geografica” dell'autodichia.

La sopravvivenza di quest'ultima, ancorché in termini di privilegio, malgrado il sopravvenuto difetto del suo originario presupposto (la rivendicazione dell'autonomia parlamentare rispetto alla Corona), rivela la visione geografica che il

<sup>31</sup> V. Panunzio, *op. loc. cit.*, 280.

costituente ha dell'istituto, qualificabile alla stregua di un attributo delle Camere, di una costante del Parlamento, che in tanto ha ragione di esistere, in quanto vi è quest'ultimo, secondo una rivitalizzazione della teoria del pluralismo degli ordinamenti giuridici di Santi Romano. L'esistenza dell'autodichia sarebbe, per l'autore, fisiologica conseguenza della sussistenza del Parlamento quale istituzione. Egli definì la relazione tra ordinamento giuridico ed istituzione in termini di perfetta identità, di guisa che è possibile riscontrare tanti ordinamenti giuridici quante sono le istituzioni: tra queste, lo Stato è quella principale e le istituzioni costituite dagli organi costituzionali si configurerebbero quali «aggregati geografici» dello stesso.

Trattasi di una teorica che ha posto evidenti questioni circa il coordinamento dei vari micro-ordinamenti con quello statale, autorevolmente risolte dall'autore stesso nel senso della sussistenza di una molteplicità di ordinamenti, ciascuno in sé per sé considerabile, ma pur sempre connesso, a vario titolo, all'ordinamento statale (secondo un rapporto di sovra/sub-ordinazione di un ordinamento all'altro, che si ha, ad esempio, in caso di istituzione compresa in un'altra; secondo un rapporto di pregiudizialità dipendenza tra istituzioni, per cui l'esistenza di un ordinamento è condizione di esistenza di un altro, come avviene per le comunità internazionali; secondo un fenomeno successorio, ove un ordinamento venga trasfuso in un altro, o ancora, quando due ordinamenti dipendano da una terza istituzione). Quando le istituzioni legate da un rapporto di sovra/sub-ordinazione insistano sui medesimi elementi (territorio, popolazione), quella sovraordinata sarà arbitro dell'altra e potrà optare per costituirne anche la fonte immediata, ovvero per la rimessione, all'istituzione subordinata, del potere-dovere di autoregolamentarsi. Tale ultima ipotesi si è verificata nello specifico caso dei rapporti tra Stato ed istituzione parlamentare, la cui autonomia resterà tuttavia «circoscritta, limitata e soprattutto condizionata [...] e in ogni caso l'ordinamento superiore determinerà le condizioni di validità di quello inferiore»<sup>32</sup>.

Nonostante l'autore abbia prospettato la possibilità di generazione di veri e propri ordinamenti antitetici alla stessa istituzione da cui traggono la legittimazione, le

---

<sup>32</sup> Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1977, 180 ss.

situazioni di frizione tra i due ordinamenti, statale e parlamentare, andrebbero risolte ammettendo la prevalenza delle norme fondamentali dell'ordinamento statale quale punto di riferimento. In particolare, l'Autore sostenne: «il falso dogma dell'onnipotenza parlamentare, congiunto a quello della divisione dei poteri [...] ha contribuito a fare del Parlamento diremmo uno Stato entro lo Stato, un corpo chiuso ed indipendente, cui si è persino negata la qualità di organo statale, facendolo invece un organo di una democrazia giuridicamente immaginaria e un rappresentante, specie per il mezzo della Camera elettiva, della volontà sovrana del popolo, non immedesimata con quella dello Stato, ma concepita in antitesi, talvolta in vera lotta, con questa. Erronea e pericolosa concezione che un più attento esame delle vere funzioni cui tale istituto attende smentisce completamente, dimostrando che esso non può avere la prerogativa di essere, come il principe di una volta, *legibus solutus*<sup>33</sup>».

L'ammissibilità dell'autodichia si spiega dunque alla luce della perfetta autosufficienza del Parlamento quale ente, capace di produrre e di risolversi in un sistema di norme confinate nel territorio "geografico" parlamentare, applicabili esclusivamente dentro il relativo perimetro. In tale contesto, la predisposizione di un apparato per la decisione di controversie è uno strumento necessario e irrinunciabile di chiusura dell'ordinamento, che non può abdicare a tale funzione, pena la perdita di autonomia.

Invero, l'A. sembrò aderire alle ragioni espresse nella motivazione della citata pronuncia della IV Sezione del Consiglio di Stato del 1898, evidenziando come l'assoluta insindacabilità degli *interna corporis acta* debba riconoscersi «non solo quando essi servano di preparazione all'attività legislativa che per loro mezzo si compie, ma anche quando versino in tutt'altra attività<sup>34</sup>».

#### **§ 4.2....Segue: sulla natura di giurisdizione speciale.**

Il sintagma "giurisdizione domestica" si deve all'operazione conservatrice della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, adoperatasi nell'artificiosa costruzione

---

<sup>33</sup> Id., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione* (1898), in *Scritti minori*, I, Milano, 1960.

<sup>34</sup> Id., *Gli atti di un ramo del Parlamento*, cit., 172.

della corrispondente categoria, della cui fondatezza scientifica si discute animatamente tuttora, atteso che da tale concetto discenderebbe, a propria volta, quello di giudice “artificiale” e non precostituito per legge. La Corte di cassazione diede seguito alla citata sentenza costituzionale n. 154/1985, con cui le fu suggerito di dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione nei confronti degli atti di autodichia, ritenendo che la formula conclusiva del regolamento di giurisdizione tra i giudici comune e domestico, fosse quella del difetto di giurisdizione (non già assoluto, ma) del primo, in favore del secondo e tale posizione appare, ancorché indirettamente, difesa finanche dalla giurisprudenza delle Corti europee (v. *amplius* § 5).

Dunque, nonostante la perdita di significato dell’esigenza di parificazione tra prerogative regie e prerogative delle Camere, a seguito del tramonto della monarchia, resiste il sistema di autodichia, secondo una sorprendente duttilità di *ratio*: in una democrazia parlamentare, l’autodichia diviene il naturale implicato della posizione di centralità occupata dal Parlamento.

Ma tale radicale mutamento di funzione conferisce una nuova fisionomia all’istituto che occupa, il quale va pertanto correttamente ridefinito come segue.

L’autodichia, si è detto, nasce come forma di prerogativa parlamentare, attesa la relativa strumentalità al miglior espletamento di funzioni di pubblico interesse, che vengono tuttavia meno con l’avvento della democrazia parlamentare. Pertanto, ferma restando la relativa operatività, che rimane una costante dell’attività delle Camere, il sottile *discrimen* semantico tra “guarentigia”, “prerogativa”, “privilegio” consente di optare per l’una o l’altra qualificazione a seconda della natura giuridica dell’interesse che prevale, in un determinato momento storico, sulla norma di diritto comune che viene derogata. In particolare, la prerogativa presuppone la prevalenza di un interesse di diritto pubblico (l’autonomia e l’indipendenza dell’organo costituzionale che rappresenta il popolo) sull’ordinario regime di sindacabilità degli atti delle Camere, da parte del giudice comune; il privilegio, invece, rinviene la causa della suddetta deroga nella prevalenza dell’interesse dello stesso soggetto titolare del potere; la guarentigia, infine, non muove dal collegamento teleologico della norma di deroga con la funzione di interesse pubblico cui debba assolvere, ma ne valorizza il

contenuto obiettivo<sup>35</sup>.

Ora, nel periodo storico di riferimento, viene meno la prevalenza dell'interesse pubblico alla parificazione tra Camere e potere regio, riducendosi l'alternativa ai due termini "privilegio" e "guarentigia". La debolezza della forza derogatoria della norma istitutiva dell'autodichia – attesa la sua solo indiretta previsione – rispetto a quelle comunemente applicabili, peraltro di rango costituzionale, non consente di muovere dalla valorizzazione del contenuto obiettivo della norma stessa e, ai fini dell'attualizzazione del concetto di autodichia, si ritiene di dover optare per la relativa riconducibilità alla categoria del privilegio<sup>3637</sup>.

Va infine precisato che, nell'attuale sistema costituzionale, nonostante l'aporia derivante dalla suesposta interpretazione estensiva di una norma di deroga, nella odierna prassi applicativa dell'istituto si assiste finanche alla dilatazione dell'ambito soggettivo di operatività della prerogativa, di cui finiscono per dotarsi anche nuovi e diversi organi, quali Corte costituzionale e Segretariato generale della Presidenza della Repubblica<sup>38</sup>. Non solo: l'antico potere di autodichia tende sempre più a

---

<sup>35</sup> Cfr. Ciaurro, voce '*Prerogative costituzionali*', cit., 2.

<sup>36</sup> In dottrina è stato rilevato che l'istituto dell'autodichia «ben difficilmente può trovare oggi altra spiegazione effettiva che non sia quella della tutela del prestigio formale di taluni organi posti al vertice dell'organizzazione dei pubblici poteri»: cfr. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 287.

Cfr. anche Lavagna, *La Costituzione italiana commentata con le decisioni della Corte costituzionale* (a cura di Agrò, Scoca e Vitucci), Torino, 1970, 8-122, ove l'A. afferma che le pretese conseguenze necessarie dell'autonomia degli organi costituzionali, su un piano di ordine generale paiono presentarsi come una residua forma di non necessario privilegio degli organi costituzionali, da cui scaturisce, dall'altra parte del rapporto, una situazione di disparità di trattamento tra i cittadini, scarsamente armonizzabile con quel principio di uguaglianza che, in termini tanto recisi, è proclamato dall'art. 3 della Costituzione e di cui in tanti settori ha fatto feconde applicazioni la giurisprudenza della Corte costituzionale.

<sup>37</sup> Non si ritiene, tuttavia, di poter estendere i suddetti rilievi alle ulteriori *species* di prerogativa illustrati al §1. Residuano, invero, i presupposti teleologici fondanti l'insindacabilità per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri del Parlamento, nell'esercizio delle funzioni parlamentari, così come l'immunità penale, in virtù della quale il parlamentare non può essere sottoposto a misure restrittive della libertà personale o domiciliare, né a limitazioni della libertà di corrispondenza e comunicazione senza la previa autorizzazione della Camera di appartenenza.

La stessa inviolabilità del singolo deputato o senatore (ex art. 68 Cost.) e delle singole Camere (ex artt. 52 reg. Camera e 69 reg. Sen.) costituisce la condivisibile proiezione dell'inviolabilità del Re, storicamente prevista dal citato art. 4 St. alb., sulle persone che oggi costituiscono i rappresentanti del popolo. In particolare, le suddette norme regolamentari introducono la cd. "inviolabilità di sede" o il cd. "diritto di casa", che subordina l'ingresso della forza pubblica nelle aule parlamentari all'ordine del Presidente e comunque alla sospensione od al termine della seduta.

<sup>38</sup> Osserva Lucifredi, *Note sulla tutela giurisdizionale*, cit., 42: «...Il punto d'arrivo raggiunto con

manifestarsi in forma “attiva”. Nato come prerogativa risolta perlopiù in situazioni “passive”, cioè di difesa dalle altrui ingerenze, si ripropone poi con forme attive di esercizio di un potere esclusivo in ordine al compimento di determinati atti.

Può conclusivamente affermarsi che caratteristica del sistema costituzionale attualmente vigente è l’espansione della tricotomia dell’organo legislativo su diversi piani:

-del modo di atteggiarsi, atteso che l’autodichia non si esaurisce più in un mero limite in negativo, per cui gli atti non legislativi o normativi delle Camere semplicemente si sottraggono al comune sindacato degli organi giurisdizionali, ordinario e speciale, bensì sviluppa anche dei limiti “in positivo”, attraverso la rivendicazione di un vero e proprio potere di giurisdizione domestica sui propri atti.

-oggettivo, nella misura in cui l’autonomia di cui all’art. 64 Cost. finisce col costituire il fondamento dell’autodichia, quale applicazione estesa di funzioni giurisdizionali pacificamente esercitate dalle Camere in forza dell’art. 66 Cost.;

- soggettivo, in quanto la prerogativa parlamentare divenne traguardo comune anche ad altri organi costituzionali, la cui fisionomia veniva progressivamente delineandosi nel quadro dell’organizzazione statale, atteso che alla teoria della molteplicità degli organi costituzionali fa riscontro la parità degli stessi. In particolare, il sistema di autodichia fu innovato dalle fonti istitutive dell’analogo potere di: Corte costituzionale (ex art. 14 della L. 37/1953), Segretariato generale della Presidenza della Repubblica (ex art. 3 della L. 1077/1948), Corte dei conti (ex artt. 3 t.u. Corte dei conti e 2 della L. 21 marzo 1953, n. 161<sup>39</sup>), ancorché organo a rilevanza costituzionale, Assemblea regionale siciliana (ex art. 23 dello Statuto della Regione siciliana, che prevede l’istituzione di sezioni di organi giurisdizionali centrali per gli «affari concernenti la Regione», nonché ex art. 5 del D.Lgs. del 6 maggio 1946, n.

---

riferimento alle Camere legislative [è] divenuto poi un traguardo comune anche agli altri organi costituzionali, man mano che essi andavano individuando ed acquistavano una precisa fisionomia nel quadro dell’organizzazione dello Stato. Secondo le note teorie, alla molteplicità degli organi costituzionali fa riscontro la parità tra gli organi costituzionali medesimi».

<sup>39</sup> La giurisdizione domestica della Corte dei conti in materia di rapporti di impiego coi relativi dipendenti fu abrogata solo con la Legge del 6 agosto 1984, n. 425, a seguito del rigetto, occorso con la sent. cost. n. 135/1975, della questione di legittimità costituzionale di tale attribuzione della Corte dei conti.

654, che demanda al Consiglio di Giustizia amministrativa in sede giurisdizionale le attribuzioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nei riguardi degli atti e dei provvedimenti definitivi dell'Amministrazione regionale<sup>40</sup>).

### **§ 5. L'autodichia nella giurisprudenza delle Corti europee ed il passaggio alla visione funzionale dell'istituto.**

Nel complesso sistema giuridico attuale, sempre più informato alla primazia del diritto sovranazionale rispetto a quello interno, l'istituto dell'autodichia, resistito al rischio di abrogazione (a differenza di quanto avvenuto in molti altri Paesi europei) – probabilmente anche per l'inerzia o l'interesse dell'organo legislativo – lungi dall'essere destinato al tramonto, in quanto retaggio di *ancient regime*, ben si presta ad una rivitalizzazione a mezzo dell'intervento chiarificatore della Corte EDU, che ha fornito un'interpretazione giurisprudenziale *praeter legem* del concetto di «tribunale» ex art. 6 § 1 CEDU e, nondimeno, in forza della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Invero, sebbene nell'ordinamento giuridico italiano la tutela giurisdizionale dei diritti sia per Costituzione riservata alla legge (art. 117 co. 2, lett. l) Cost.), secondo i canoni ricavabili dalla giurisprudenza di Corte EDU e CdG, si allargano le maglie della giurisdizione, fino a ricomprendervi, almeno in linea di principio, finanche le forme di giustizia domestica.

In particolare, con la nota pronuncia del 28 aprile 2009, con cui è stato deciso il ricorso proposto da Savino e altri<sup>41</sup>, la Corte EDU ha sostenuto l'applicabilità delle norme della Convenzione anche ad organi di giurisdizionali di tipo non classico e che, al contrario, attesa la singolarità degli uffici giudiziari di ciascun Stato membro, non è possibile fornire una definizione onnicomprensiva ed esaustiva di “tribunale”.

In altre parole, al fine che occupa, non è necessario che si tratti di un ufficio integrato nelle strutture ordinarie giudiziarie del paese, occorrendo piuttosto che si tratti di un

<sup>40</sup> Con la sentenza del 30 giugno 1964, n. 66, la Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Sicilia, dichiarò che spetta invece allo Stato la giurisdizione sugli atti dell'Assemblea regionale siciliana relativa ai rapporti di impiego coi propri dipendenti.

<sup>41</sup> Corte EDU, 28 aprile 2009, ricc. nn. 17214/2005; 20329/2005 e 42113/2004 *Savino e altri c. Italia*.

organo capace di «riformulare completamente, in fatto e in diritto, la decisione emessa da un'autorità amministrativa...nonché di emettere una decisione obbligatoria, che non può essere modificata da un'autorità non giudiziaria a discapito di una parte»<sup>42</sup>.

Pertanto, la giurisprudenza della Corte EDU sembra accogliere una nozione funzionale di 'giurisdizione', secondo cui si definisce 'tribunale' quell'ufficio preposto a dirimere controversie.

Ad analoghe conclusioni può condurre l'esame dell'orientamento della Corte di Giustizia circa i criteri per l'individuazione della legittimazione al rinvio pregiudiziale. Invero, dal 2001 si registra un mutamento di orientamento<sup>43</sup> circa il concetto di “giurisdizione nazionale” che, sebbene restrittivo, rivela l'affermazione del criterio per cui solo gli organi che abbiano a dirimere una lite (con pronuncia destinata a diventare irrevocabile/insindacabile da organi giurisdizionali/amministrativi) possono sollevare la questione, secondo una valorizzazione dell'elemento obiettivo-funzionalistico.

Se, per un verso, la CdG fornisce un'interpretazione restrittiva dell'art. 234 TUE (di fatto operando un restringimento del novero dei soggetti legittimati al rinvio pregiudiziale), in realtà essa giunge ad ammettere la legittimazione finanche di organi definiti “amministrativi” nei rispettivi Stati nazionali<sup>44</sup>. In questi termini, anche gli organi costituzionali italiani preposti all'esercizio della funzione giurisdizionale domestica ben potrebbero, in linea di principio, sollevare questioni pregiudiziali alla CdG, ancorché non sempre e non tutti legittimati a sollevare questioni di legittimità costituzionale ex art. 134 Cost.<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Cfr. *Valutazioni della Corte*, parr. 73 e 74.

<sup>43</sup> CdG, Sez. V, 29 novembre 2001, C-17/00.

<sup>44</sup> Cfr., *ex pluribus*, dec. 14 giugno 2007, C-246/05; dec. 19 giugno 2003, C-410/00; dec. 29 novembre 2011, C-17/00, con cui la CdG estende l'applicabilità dell'art. 234 TUE rispettivamente: all'*Oberster Patent und Markensenat* (supremo organo amministrativo austriaco per le liti in materia di marchi e brevetti), all'ufficio federale austriaco per l'aggiudicazione degli appalti, al collegio della Regione di Bruxelles (organo preposto a dirimere contenzioso fiscale).

<sup>45</sup> In particolare, cfr., per le Giunta della Camera (organo del contenzioso elettorale), la relazione sull'elezione contestata del deputato Corrao (*Atti Camera. IV leg., Doc. IX, n. 2, 3*), ove si legge che «non sarebbe stato ammissibile né corretto affrontare e promuovere, da parte di un organo parlamentare, alcuna procedura per interessare formalmente del problema la Corte costituzionale». Più in generale, a partire dalla nota sentenza del 2 luglio 1966, n. 83, la Corte ha individuato due

Ma ancor più convincente risulta l'equiparazione degli organi giudicanti “non classici” a quelli tecnicamente giurisdizionali, non già agli effetti dell'art. 234 TUE, bensì degli effetti degli artt. 6 e 13 CEDU, che la Corte di Strasburgo ha invero ritenuto applicabili finanche ad autorità amministrative che definiscano controversie con decisioni *equated to a Court decision*<sup>46</sup>. E' questo il dato più significativo, in quanto la legittimazione al rinvio pregiudiziale non può costituire grave indizio della natura giurisdizionale di un organo, atteso che si tratta di un potere che non hanno nemmeno tutti i soggetti naturalmente giurisdizionali e che la CdG fa piuttosto dipendere dal tipo di funzione esercitata nel caso specifico. Gli artt. 6 e 13 CEDU sono, al contrario, norme precipuamente dettate in materia di giurisdizione, che tutti gli uffici giudiziari sono tenuti ad applicare, indipendentemente dal tipo di giurisdizione esercitata (contenziosa, volontaria, requirente etc.) ed il fatto che la giurisprudenza EDU ne estenda l'ambito di applicazione a soggetti giudicanti non appartenenti all'ordinamento giudiziario, fa sorgere sospetti circa la possibilità che anche tali organi abbiano natura giurisdizionale.

Le Corti europee prendono atto del fenomeno di esercizio di funzioni giudicanti da parte di organi naturalmente non giurisdizionali e, per assicurare il rispetto dei principi cardine in materia da parte di questi ultimi, vi estendono, in via giurisprudenziale, l'applicabilità delle citate norme, prospettando la possibilità di attrarre le forme di autodichia all'area della giurisdizione.

Ciò che desta perplessità è la possibilità di definire 'giurisdizione', ai fini degli artt. 6 e 13 CEDU, organi non definibili tali agli effetti dell'ordinamento giuridico italiano, atteso che - come già detto - altro è il potere-dovere di sollevare questioni

---

requisiti (oggettivo e soggettivo) essenziali ai fini della legittimazione di un organo a sollevare la questione di legittimità di una norma. Il criterio oggettivo consiste nella possibilità di definire “giudizio *a quo*”, quel procedimento che, indipendentemente da natura e modalità di svolgimento, si svolga sotto la direzione di un ufficio giurisdizionale. Il criterio soggettivo di selezione del giudice *a quo*, invece, prescinde dalla stabile appartenenza all'organizzazione della giurisdizione e dalla istituzionale preposizione alla funzione giurisdizionale, purché si tratti di soggetti investiti, ancorché in via eccezionale, di funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge e all'uopo posti in posizione *super partes*. Ed è proprio di tale ultimo requisito che gli organi di giustizia domestica sono carenti, di tal che sarebbe ipotizzabile una pronuncia di inammissibilità della Corte, in caso di questione di legittimità costituzionale dagli stessi sollevata.

<sup>46</sup> V., *ex pluribus*, dec. 7 dicembre 2006, Houser-Sporn c. Austria; dec. 26 luglio 2006, Kanayev c. Russia; dec. 8 febbraio 2006, Bukhovets c. Ucraina; dec. 19 luglio 2005, Dolgov c. Ucraina.

pregiudiziali al fine di evitare l'applicazione di norme in contrasto col diritto dell'Unione europea (esigenza avvertita indipendentemente dalla natura dell'organo giudicante, ma che nasce dal dato obiettivo-funzionale dell'attività di composizione di un conflitto), altro è l'assoggettamento ai principi cardine in materia di giurisdizione attraverso un'operazione ermeneutica.

Non sembra concepibile, in altre parole, la presenza nell'ordinamento italiano di organi tenuti al rispetto dei principi sanciti dalla CEDU ma, allo stesso tempo, non tenuti al rispetto di quelli previsti dal diritto interno in materia di giurisdizione (p.es. assoggettamento alla funzione nomofilattica delle sentenze, rispetto della riserva di legge in materia di norme processuali), che astrattamente potrebbero finanche costituire dei controlimiti per i primi.

L'esigenza di essere giudici a tutti gli effetti (non solo agli effetti dell'uno o dell'altro ordinamento giuridico) potrebbe invero costituire corollario di un'applicazione estesa della teoria dei controlimiti, che vuole sì l'applicazione del diritto sovranazionale, ma nei limiti in cui le relative norme non violino – ancorché a mezzo di un'applicazione estesa degli stessi – i principi supremi dell'ordinamento interno, non modificabili nemmeno con leggi di revisione costituzionale<sup>47</sup>.

Ciò a meno di voler ammettere l'esistenza di giudici “europei” ma non italiani, che rifluiscono in una categoria autonoma e parallela rispetto a quella dei giudizi nazionali.

Pertanto, non essendo esclusa la possibilità che gli organi di giustizia domestica integrino la nozione di «tribunale» di cui all'art. 6 §1 CEDU, non resta che verificare la possibilità di ricondurre le varie forme di autodichia previste dall'ordinamento giuridico italiano, all'area della giurisdizione (nazionale), ancorché speciale.

A tale nozione funzionale di ‘tribunale’ fa da *pendant* il superamento della visione geografica di autodichia e l’affermarsi di una concezione parimenti funzionale di quest’ultima, la cui latitudine non sarebbe più perimetrata dai confini territoriali dell’organo costituzionale dotato di poteri giurisdizionali, bensì andrebbe calcolata in

---

<sup>47</sup> Per la definizione del diritto ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva di in termini di “controlimiti” cfr. sent. cost. nn. 18/1982; 232/1989; 315/1992; 148/1996; 26/1999; 29/2003.

funzione dell'autonomia stessa delle Camere, della Corte costituzionale ovvero della Presidenza della Repubblica. Invero, la visione territoriale può dirsi ampiamente superata finanche in Gran Bretagna, ove la guarentigia si sviluppò prettamente su un piano "di sede", come si evince dall'insindacabilità delle opinioni espresse e i voti dati strettamente limitata a quanto detto nel palazzo di Westminster e dove solo di recente si è spostato il *focus* sulla "funzione" parlamentare<sup>48</sup>.

Dal che discenderebbe la totale irrilevanza del dato relativo alla sussistenza di rapporti di impiego intrattenuti con i organi costituzionali italiani dotati di autodichia, ai fini del criterio di selezione dei soggetti legittimati ad adire i rispettivi organi di giustizia domestica. Ciò che rilevarebbe è, al contrario, la funzione strumentale del rapporto giuridico controverso rispetto all'autonomo ed incontaminato esercizio delle funzioni costituzionali dell'organo, indipendentemente dal se si il ricorrente sia un impiegato presso quest'ultimo, ovvero sia un soggetto terzo, titolare di un rapporto giuridico *in fieri*. Tuttavia, la prassi applicativa di questa regola processuale ha dato luogo delle aberranti eccezioni, pur costituendo un necessario corollario logico della visione funzionale dell'autodichia. Invero, da un lato, la legittimazione ad agire dinanzi agli organi domestici continua a dipendere dai legami contrattuali con i citati organi costituzionali, quand'anche si tratti di rapporti giuridici che esulino completamente dalle esigenze di corretto esercizio della funzione legislativa o di funzionamento della giustizia costituzionale; dall'altro, la cognizione dei giudici speciali si espande oltre i limiti territoriali dei fori domestici, fino ad estendersi alle controversie nei confronti di soggetti terzi, solo potenzialmente titolari di rapporti giuridici da intrattenere con gli organi dotati di autodichia quali, ad esempio, i

---

<sup>48</sup> «Parliament is not always well advised to adopt a passive stance. There is merit, in the particular important areas of parliamentary privilege, in making the boundaries reasonably clear before difficulties arise. Nowadays people are increasingly vigorous in their efforts to obtain redress for perceived wrongs. In their court cases they press expansively in areas where the limits of the court's jurisdiction are not clear. Faced with demarcation problems in this jurisdictional no-man's land, the judges perforce must determine the position of the boundary. If Parliament does not act, the courts may find themselves compelled to do so». Cfr. *Joint Committee on Parliamentary Privilege*, First Report, Session 1998-'99, par. 26, ripreso su *The Table*, 2007, secondo cui, assestandosi sulla linea difensiva che respinge l'approccio funzionale invece di affrontarlo nel merito, l'attualizzazione del privilegio finisce per sfuggire dalle mani dei parlamentari, dando luogo a dei risultati insoddisfacenti in quello che è un sistema di *judicial review* diffusa e in assenza di un giudice dei conflitti: si può ragionevolmente prospettare un'identica conseguenza in ordinamento come il nostro.

secondi graduati alle gare di appalto presso le Amministrazioni del Senato, e ciò sempre in funzione di un corretto esercizio della funzione parlamentare.

## **CAPITOLO SECONDO**

### **IL PROCEDIMENTO DI VERIFICA DELLA RICONducIBILITÀ DELL'AUTODICIA ALL'AREA DELLA GIURISDIZIONE.**

## CAPITOLO SECONDO

SOMMARIO:

### SEZIONE PRIMA

§1 Possibili caratteri costanti della giurisdizione. §2 Sulla (im)possibilità di replicare il concetto di 'giudicato' nei sistemi di giurisdizione domestica. §3 La violazione della riserva di legge in materia di giurisdizione. §4 L'inammissibilità del ricorso straordinario per cassazione delle pronunce di giustizia domestica. §5 Argomenti di recente origine giurisprudenziale.

### SEZIONE SECONDA

§1 Attualizzazione del concetto di giurisdizione domestica e tentativo di estromissione, dall'area della giurisdizione, delle forme di autodichia ritenute non praticabili. §2 Presidenza della Repubblica. §3 Camera dei deputati e Senato della Repubblica. §3.1 segue: altri suggerimenti relativi ad aspetti procedurali. §4 Corte costituzionale.

### SEZIONE PRIMA

#### **§1. Possibili caratteri costanti della giurisdizione.**

La verifica della riconducibilità dell'autodichia all'area della giurisdizione presuppone la ricerca di una definizione di quest'ultima. Le difficoltà riscontrate nel tentativo di fornire una nozione di "giurisdizione", dovute o, quanto meno, alimentate dalla mancanza di una definizione legislativa del fenomeno stesso, hanno condotto alla formulazione di molteplici teorie al riguardo.

In sintesi, le posizioni degli autori sembrano polarizzarsi attorno alle due tesi prevalenti: quella che valorizza il dato funzionale della giurisdizione e quella che, al contrario, muove dalle caratteristiche strutturali di essa. Nel primo senso, sono noti i riferimenti all'«attuazione della legge<sup>49</sup>» o «delle sanzioni»<sup>50</sup>, alla «sostituzione dell'ordinamento processuale a quello sostanziale»<sup>51</sup>, nonché alla «composizione

<sup>49</sup> Si tratta del noto riferimento all'attuazione della legge mediante la sostituzione dell'attività degli organi pubblici all'attività altrui di Chiovenda, in *Principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1928, 259; Id., *Istituzioni di diritto processuale civile*, II, Napoli, 1934, 7 ss..

<sup>50</sup> Redenti, *Intorno al concetto di giurisdizione*, in *Scritti e discorsi giuridici di mezzo secolo*, I, Milano, 1962, 227 ss.: l'A. individua nella sanzione la reazione predisposta dall'ordinamento alla violazione od alla contestazione di un diritto.

<sup>51</sup> V. Segni, voce '*Giurisdizione (in generale)*', in *Noviss. Dig. it.*, VII, 1961, 985 ss., ove emerge il riferimento alla carattere sostitutivo dell'attività giurisdizionale.

della lite»<sup>52</sup>. Sebbene tali definizioni abbiano il pregio di offrire una nozione unitaria di 'giurisdizione', risultano tuttavia eccentriche rispetto ai fini che occupano, e cioè quello di individuare il significato del fenomeno in questione e non già di definire “a cosa esso serva”. Gli autori che, invece, valorizzano il dato strutturale della giurisdizione o la incentrano sull'idoneità al giudicato del provvedimento che definisce il giudizio<sup>53</sup>, ovvero confutano la tesi di coloro i quali procedono dal dato intuitivo di una differenza tra le funzioni dello Stato, risolvendo la giurisdizione in una di queste, atteso che lo Stato non è nemmeno essenziale nel fenomeno in questione<sup>54</sup>.

Non è, infine, mancata l'elaborazione<sup>55</sup> di una tesi moderata che, pur se tendente alla valorizzazione del dato strutturale della giurisdizione, ammette il tentativo di recupero del dato funzionale, non estromettendolo totalmente dalla fattispecie in esame quale elemento metagiuridico della stessa, bensì correttamente collocandolo all'interno dello schema normativo tipico dell'attività di cognizione.

E' evidente che ciascuna delle soluzioni prospettate in dottrina sia frutto dell'arbitrio classificatorio e che, pertanto, sacrifici o le caratteristiche strutturali proprie dei singoli tipi di attività giurisdizionale, in favore di un coordinamento delle stesse dal punto di vista della funzione, ovvero l'unitarietà della definizione, in favore dell'autonomia ontologico-strutturale dei vari tipi di attività. Né una nozione unitaria può rinvenirsi sotto il profilo meramente soggettivo della fattispecie, in quanto si rischierebbe di risolvere la giurisdizione nella «attività esercitata dai giudici», ex

---

<sup>52</sup> Carnelutti, *Sistema del diritto processuale civile*, I, Padova, 1936, 44, 132. L'Autore ha il merito di aver formulato una delle più celebri definizioni di giurisdizione, fondata su una concezione della lite quale posizione di contrasto rispetto all'attribuzione di beni della vita, in applicazione delle norme.

<sup>53</sup> Allorio, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, in *Problemi di diritto*, I, Milano, 1957, 81 ss. Secondo l'A. è solo al momento dell'accertamento che il diritto vive la propria vita: al di fuori del «prisma dell'accertamento» il diritto sostanziale non è che il predestinato oggetto dell'accertamento del giudice, di cui costituisce la regola di giudizio.

<sup>54</sup> Satta, voce '*Giurisdizione (nozioni generali)*', nell'*Enciclopedia del Diritto*, 218. L'A. ravvisa un diffusissimo equivoco alla base della considerazione della giurisdizione in termini di funzione dello Stato e della conseguente collocazione di quest'ultimo al di fuori della vita nella quale il fenomeno della giurisdizione si manifesta: lo Stato è proprio quella vita giuridica e non un ente estraneo e dotato di personali e più o meno arbitrari attributi.

<sup>55</sup> Mandrioli, voce '*Giurisdizione (in generale)*', in *Dig. Disc. Priv.* IX <sup>4</sup>, 137.

art.1 C.p.c., secondo una definizione tautologica<sup>56</sup> e, dunque, fallace.

Allora, nella consapevolezza di quel tanto di arbitrario ch'è insito nelle scelte classificatorie, non resta che procedere all'individuazione dei c.d. "caratteri costanti" della giurisdizione con conseguente tentativo di riscontro degli stessi nei vari sistemi di autodichia conosciuti dall'ordinamento.

Ciò su cui i vari autori concordano è l'elevazione del giudicato a carattere essenziale della giurisdizione, tant'è che parte della dottrina<sup>57</sup>, nel tentativo di dimostrare il carattere strettamente giurisdizionale dell'attività esecutiva, adduce argomenti che dimostrano la riscontrabilità di effetti paralleli a quelli del giudicato, in alcuni atti esecutivi (p.es. la distribuzione del ricavato, che rende incontestabile il credito per la parte conseguita), presupponendo invero che l'idoneità al giudicato sia elemento connotante la giurisdizionalità di un atto.

Nonostante la stretta correlazione tra giudicato e giurisdizione sembrasse aver perso attualità sotto il vigore delle legislazioni speciali che, nel prevedere nuove forme di giurisdizione contenziosa, non sempre hanno contemplato l'idea del giudicato sostanziale, il binomio giudicato-giurisdizione sembra riaffermato nella più recente giurisprudenza di legittimità<sup>58</sup>. Va invero precisato che l'inidoneità al giudicato del provvedimento che definisce determinati procedimenti introdotti dalle legislazioni speciali<sup>59</sup> deriva dall'applicazione del principio di corrispondenza tra il pronunciato e

---

<sup>56</sup> Verde, *Diritto processuale civile*, vol. 1, Bologna, 2015, 24.

<sup>57</sup> Satta, voce '*Giurisdizione (nozioni generali)*', cit., 229. L'autore, pur muovendo dall'opposto presupposto dell'assenza di interdipendenza tra giurisdizione e cosa giudicata, perviene alla medesima conclusione della idoneità al giudicato quale elemento connotante la natura giurisdizionale del provvedimento.

<sup>58</sup> Basti pensare alla recente vicenda del ricorso straordinario al Capo dello Stato, la cui natura giurisdizionale è stata desunta dall'ammissibilità del giudizio di ottemperanza per l'esecuzione delle decisioni del Presidente della Repubblica, oggi testualmente prevista dagli artt. 112, co. 2, lett. b) e 113, co. 1 C.p.a. (cfr. Cass., Sez. Un. 28 gennaio 2011, n. 2065; Sez.Un. 7 febbraio 2011, nn. 2818-2939; Sez. Un. 10 marzo 2011, n. 5684, per cui il ricorso per l'ottemperanza è ammissibile e si propone al Consiglio di Stato). Pertanto, costituendo il giudicato il presupposto per il giudizio di ottemperanza e costituendo l'ammissibilità di quest'ultimo l'argomento decisivo a favore della natura giurisdizionale del ricorso straordinario al Capo dello Stato, si può ritenere che l'attitudine al giudicato di un provvedimento possa tuttora costituire un indice della natura giurisdizionale dell'organo giudicante che lo abbia emesso.

<sup>59</sup> Si veda, in particolare, Tiscini, *Il ricorso straordinario in Cassazione*, Torino, 2005, 107 ss., ove si rinviene il riferimento dell'A. ai provvedimenti cautelari anticipatori e al procedimento sommario di cognizione ex art. 19 D.Lgs. n. 5/2003, che tuttavia non merita più segnalazione a causa della relativa abrogazione. Al contrario, il "nuovo processo sommario di cognizione", introdotto dagli

chiesto, più che dall'affievolimento della connessione tra giudicato e giurisdizione<sup>60</sup>. Ci sembra una condizione necessaria ma non sufficiente, a meno di non voler muovere nell'ottica della preferenza accordata a taluno degli elementi della fattispecie “giurisdizione”. Invero, per evitare di risolvere quest'ultima in una mera opzione tra i suoi possibili caratteri costanti, occorrerà soffermarsi, oltre che sull'attitudine al giudicato del provvedimento finale, almeno su altri due aspetti caratterizzanti la tutela giurisdizionale dei diritti, quali la comune sottoposizione alla funzione nomofilattica della Corte di cassazione e il rispetto della riserva di legge in materia di giurisdizione, prevista dall'art. 117 co. 2, lett. l) della Costituzione.

## **§ 2. Sulla (im)possibilità di replicare il concetto di 'giudicato' nei sistemi di giurisdizione domestica.**

Se l'autorità della cosa giudicata (art. 2909 C.c.) non è che una qualità degli effetti della pronuncia di giustizia divenuta immutabile, per verificare l'idoneità di un provvedimento al passaggio in giudicato, occorre muovere dal dato normativo di cui all'art. 324 C.p.c. Ciò in quanto il binomio “giudicato formale-giudicato sostanziale” non è logicamente indissolubile, di tal che la scelta di derivare l'autorità della sentenza dal passaggio in giudicato della stessa non è logicamente necessitata, bensì di tipo tecnico-politico.<sup>61</sup> Non si ritiene, pertanto, di poter riconoscere quella qualificata stabilità della sentenza che nella preclusione delle figure impugnatorie elencate dall'art. 324 C.p.c., al di fuori delle quali «non è dato reperire il concretarsi

---

artt. 702 bis-ter-quater c.p.c., si caratterizza per il procedimento “sommario”, ma definito con ordinanza idonea a produrre tutti gli effetti di cui all'art. 2909 c.c., appunto perché (procedimento) “di cognizione”.

<sup>60</sup> Ciò è vero con particolare riferimento ai provvedimenti cautelari anticipatori, per i quali l'inidoneità al giudicato deriva dall'oggetto della domanda giudiziale, invero di mera cautela del diritto, e non già di accertamento della sussistenza e del modo d'essere dello stesso (funzione minima ma precipua, invece, del processo di cognizione). Né il rilievo della attenuazione della strumentalità - operata dalla L. 26 novembre 1990, n. 353 - del procedimento cautelare rispetto al giudizio di merito (oggi solo eventuale), vale a snaturare il primo, che conserva funzione squisitamente cautelare. D'altra parte il giudice, nell'assolvere al proprio dovere di provvedere, osserva il principio di corrispondenza tra il pronunciato e il chiesto: dal che discende l'inidoneità al giudicato (formale e) sostanziale del provvedimento cautelare, e non già dall'incapacità dell'organo giudiziario di emettere un provvedimento idoneo ad acquistare l'autorità invocabile in altro processo, a seguito di un accertamento ancorché sommario.

<sup>61</sup> Cfr. Pugliese, voce '*Giudicato civile (dir. vig.)*' in *Enc. Dir.* XVIII, Milano, 1968, 807 ss.

della fattispecie legale del fenomeno “giudicato formale”».<sup>62</sup>

Invero, secondo parte della dottrina<sup>63</sup>, il passaggio in giudicato ex art. 324 C.p.c. richiede non soltanto la sufficiente stabilità del provvedimento, ma anche il fatto che esso sia stato soggetto ai rimedi impugnatori espressamente previsti dalla norma, in quanto garanzia di “giusto processo” e di attendibilità dell'accertamento.

In particolare, il legislatore ha tradizionalmente previsto la revocabilità di tutte le pronunce di giustizia idonee al giudicato formale e sostanziale, attraverso il rinvio all'art. 395 n. 5 C.p.c. e, dunque, alla revocabilità per contrarietà della pronuncia revocanda ad altra precedente avente tra le parti autorità di cosa giudicata. Tuttavia, con particolare riferimento alle pronunce degli organi di giurisdizione domestica, il rinvio all'art. 396 C.p.c. impedisce la revocabilità per il suddetto motivo<sup>64</sup>, che appariva, invece, decisivo per la definizione dell'idoneità al passaggio in giudicato della sentenza, atteso che il motivo di cui all'art. 395 n. 5 C.p.c. si fonda sul presupposto della equiparazione del provvedimento revocando a quello pacificamente passato in giudicato. Invero, indipendentemente dal contesto storico e dalla tecnica con cui il legislatore ha, di volta in volta, operato il rinvio al citato n. 5, la revocabilità per il corrispondente motivo è stata resa possibile per tutte le pronunce di giustizia suscettibili di passaggio in giudicato: sia, cioè, per le sentenze delle giurisdizioni ordinaria<sup>65</sup> e speciale<sup>66</sup>, sia per quelle degli organi giurisdizionali dichiarati costituzionalmente illegittimi per difetto del requisito di indipendenza<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Menchini, voce “*Regiudicata civile*” in *Dig. Disc. Priv.*, XVI<sup>4</sup>, 406 ss.

<sup>63</sup> Cfr. Cerino Canova, *Per la chiarezza di idee in tema di procedimento camerale e di giurisdizione volontaria*, in *RDC 1990*, I, 397; Montesano, *La tutela giurisdizionale dei diritti*, Torino, 1994, 258 ss.

<sup>64</sup> Va rilevato che tali considerazioni non valgono, tuttavia, con riferimento alla forma di giurisdizione domestica costituita in seno al Senato della Repubblica, atteso il testuale rinvio all'art. 395 C.p.c., di cui all'art. 83 del *Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica*.

<sup>65</sup> Ma anche di pronunce aventi la forma di decreto (art. 656 C.p.c.) od ordinanza, purché idonei, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, al passaggio in giudicato.

<sup>66</sup> Cfr. art. 46 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, per il Consiglio di Stato; art. 28 L. 6 dicembre 1971, n. 1034 e art. 106 D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, per i TAR; art. 106 t.u. 12 luglio 1934, n. 1214, per la Corte dei Conti; art. 199, co. 1, t.u. 11 dicembre 1933, n. 1175, per il Tribunale superiore delle acque; art. 41 D.Lgs. 26 ottobre 1972, n. 636, per le commissioni tributarie; art. 19 D.Lgs. 27 febbraio 1919, n. 219, per la giunta per le espropriazioni presso la Corte di appello di Napoli.

<sup>67</sup> Cfr. art. 20 t.u. 26 giugno 1924, n. 1058, per la giunta provinciale amministrativa (le cui funzioni giurisdizionali sono state soppresse con la sent. cost. 16 marzo 1967, n. 30); D.Lgs. 15 gennaio

Meritano inoltre segnalazione le decisioni formalmente amministrative del Capo dello Stato rese nel regime dell'alternatività, nonché i lodi arbitrali rituali. Per le prime l'argomento della revocabilità per contrasto con precedente sentenza passata in giudicato si è rivelato decisivo ai fini dell'affermazione della natura giurisdizionale del ricorso straordinario al Capo dello Stato, in quanto l'art. 15 D.Lgs. n. 1199/1971 ha costituito un significativo indice normativo in tal senso<sup>68</sup>. Per i lodi arbitrali, invece, «non a caso [la revocazione ex art. 395 n. 5 C.p.c. è] ritenuta inespugnabile con riguardo all'ipotesi di sentenza contraria a precedente lodo non più impugnabile»<sup>69</sup> e la tesi della revocabilità per contrarietà a precedente pronuncia avente tra le parti autorità di giudicato quale indizio dell'idoneità al giudicato del provvedimento revocando può essere dimostrata come segue. Per escludere la necessità del rinvio all'art. 395 n. 5 cit., attesa l'inidoneità al giudicato sostanziale del lodo rituale prima e senza il decreto di esecutività del tribunale, occorre muovere dal consolidato orientamento di legittimità, inaugurato con la sentenza pronunciata a Sezioni Unite il 3 agosto 2000, n. 527<sup>70</sup>, poi consolidatosi in una cospicua serie di pronunce, anche successive alla riforma dell'arbitrato introdotta dal D. Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40. Invero, nonostante il citato decreto – nell'attuare letteralmente la legge di delega – non sembri aver tenuto conto dell'elaborazione della giurisprudenza di legittimità testé richiamata, con l'introduzione dell'art. 824 bis, il legislatore ha disposto che il

---

1946, n. 367, sulla giunta provinciale amministrativa per la Valle d'Aosta (cfr. Corte cost. 20 aprile 1968, n. 33); art. 232 t.u.c.p. 3 marzo 1934, n. 383, sui consigli di prefettura (cfr. Corte cost. 3 giugno 1966, n. 55); L. 23 dicembre 1966, n. 1147, sulle sezioni del contenzioso elettorale (cfr. Corte cost. 27 maggio 1968, n. 49).

<sup>68</sup> Invero, nonostante fino al 2001 le Sezioni Unite della Corte di cassazione abbiano sostenuto la natura amministrativa del rimedio in questione, essendo il citato art. 15 contenuto in un decreto legislativo non fondato su uno specifico criterio della legge di delega, si è – di recente – assistito ad un *revirement* della giurisprudenza di legittimità, consolidatasi sotto il vigore del Codice del processo amministrativo e in conformità alla dottrina che l'aveva preparato (V. Maruotti, in Aa. Vv., *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, 2011, 467), nel senso della natura giurisdizionale dell'istituto. (Sez. Un. 28 gennaio 2011, n. 2065; Sez. Un. 7 febbraio 2011, nn. 2818-2939; Sez. Un. 10 marzo 2011, n. 5684).

<sup>69</sup> V. Boccagna, *L'impugnazione per nullità del lodo*, I, Napoli, 2005, 82 s., che si riferisce – a propria volta – ai sostenitori della teoria negoziale del lodo.

<sup>70</sup> In *Foro it.*, 2001, I, 839 ss.; in *Riv. Dir. Proc.*, 2001, I, 254 ss., con nota di Ricci E. F., *La "natura" dell'arbitrato rituale e del relativo lodo: parlano le sezioni unite*; in *GC*, 2001, I, 761 ss., con nota di Girolamo, *Le sezioni unite della Cassazione affermano la natura giuridica negoziale e non giurisdizionale del cosiddetto "arbitrato rituale"*.

lodo abbia gli “effetti” della sentenza giudiziale e non la sua “efficacia”, né la sua “autorità” cui, invero, non sembra affatto riferirsi la legge di delega. Di tal che «il rischio paventato in dottrina di assistere a un'attuazione della direttiva di delega che, in punto di capacità effettuale del lodo, ne consacrasse, in un dato normativo, l'autorità materiale del giudicato, può dirsi scampato»<sup>71</sup>.

Nel riconoscere la subitanea identità tra i soli effetti di lodo (dei quali questo diviene fattispecie autonoma e sufficiente) e sentenza, il legislatore sembra aver avuto ben a mente la distinzione tra i suddetti effetti, da un lato, e tra efficacia (per cui cfr. art. 819, co. 1 C.p.c.) ed autorità (per cui cfr. art. 819 bis, co. 1, n. 2 C.p.c.), dall'altro. Dal che discende che il lodo, anche se rimane capace della cosa giudicata tra le parti, non può mai avere l'autorità della sentenza<sup>72</sup>.

La riaffermazione giurisprudenziale della tesi della natura negoziale del lodo, ed il suo sopravvivere intatta alla riforma del 2006 - nonostante, cioè, l'analitica previsione «del regime formale del procedimento arbitrale e del lodo [che ha invero] “processualizzato il procedimento arbitrale, ma non lo ha anche “giurisdizionalizzato”»<sup>7374</sup> - unitamente all'omesso rinvio all'art. 395 n. 5 C.p.c. circa la revocabilità del lodo, conferma che in tanto è possibile ravvisare la natura

---

<sup>71</sup> Auletta, *La nuova disciplina dell'arbitrato*, a cura di Sergio Menchini, Padova, 2010, *sub* art. 824 bis, 422.

<sup>72</sup> A tale limitazione qualitativa (identità di effetti, e non di autorità della sentenza) fa da *pendant* una limitazione quantitativa: è soltanto il “contenuto” reale e obiettivo della decisione (dovendosi escludere che un giudicato implicito si formi finanche su eventuali questioni pregiudiziali di merito) a far stato tra le parti e tra le sole parti del giudizio arbitrale.

Invero, è solo per il tramite della *mediazione* del pubblico potere che il lodo riesce a produrre tutti gli altri effetti, esecutivi e verso terzi (salvo ipotesi di pervasività della sfera giuridica dei terzi ad opera del modo di essere del diritto sostanziale oggetto di arbitrato, nella misura in cui pregiudiziale al diritto dei terzi stessi), che la sentenza è invece *immediatamente* in grado di produrre. Cfr. Auletta, *op. ult. cit.*, 428 ss.

<sup>73</sup> Cass. Sez. Un. 3 agosto 2000, n. 527 cit.

<sup>74</sup> Peraltro sono state, altresì, rilevate le aporie di un sistema che ammetta contemporaneamente la natura negoziale del lodo e l'assoggettamento di quest'ultimo alle impugnazioni di natura processuale che avrebbero, invece, ad oggetto una sentenza ovvero un provvedimento giurisdizionale. Cfr. Boccagna, *L'impugnazione per nullità del lodo*, cit., ove l'A. muove dalla negazione della scindibilità dell'efficacia sostanziale (i. e. quella di un comune negozio) del lodo e di quella processuale dello stesso (i. e. quella propria di una sentenza in attesa di impugnazione), attesa la necessaria correlazione tra natura del rimedio ed effetti ch'esso mira ad eliminare. In questi termini, alla “processualizzazione” del procedimento arbitrale in forza del richiamo alle impugnazioni processuali, non può non accompagnarsi la “giurisdizionalizzazione” dell'arbitrato e, dunque, del lodo.

giurisdizionale di un provvedimento, in quanto sia possibile revocarlo per contrarietà a precedente provvedimento avente tra le parti autorità di giudicato. Si viene ad instaurare una relazione di corrispondenza biunivoca tra idoneità ad acquisire l'autorità della cosa giudicata della pronuncia e revocabilità per il motivo di cui al citato art. 395 della stessa, che nel caso dei lodi, così come in quello delle pronunce di giustizia domestica, non è data riscontrare<sup>75</sup>.

### **§ 3. La violazione della riserva di legge in materia di giurisdizione.**

L'ulteriore ostacolo alla riconducibilità dell'autodichia all'area della giurisdizione risiede nella particolare natura giuridica delle norme regolamentari degli organi costituzionali, (in cui si rinviene la fonte della maggior parte delle forme di autodichia), a fronte di una riserva di legge in materia di norme processuali (civili e penali) prevista dal citato art. 117 Cost., ma già ricavabile dall'art. 108 Cost., anteriormente alla riforma del titolo V della Costituzione. Invero, se l'art. 108 Cost. prevede che le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura siano stabilite con legge, tale riserva risulterebbe vanificata ove il processo venisse consegnato a norme secondarie.

L'esigenza di definizione della natura giuridica dei regolamenti che occupano e della relativa collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto – ai fini di verificarne l'eventuale equiparazione alla legge – è particolarmente avvertita con riferimento ai regolamenti parlamentari: è a questi che, per comodità espositive, si farà riferimento in questa parte della trattazione, atteso che gli studiosi della giustizia costituzionale elevano i regolamenti delle Camere a termine di paragone per quelli della Corte ed

---

<sup>75</sup> Tuttavia, non è mancato chi, per affermare che «L'equiparazione effettuale di base fra lodo e sentenza della magistratura togata, quanto a tipo di efficacia e sua stabilità e quanto a significato dei rimedi esperibili, è diritto vivente incontrovertito nello spazio e nel tempo», ha colmato la lacuna dell'omessa revocabilità del lodo per il motivo di cui all'art. 395 n. 5 C.p.c., fornendo una “lettura ortopedica” dell'art. 831 co. 1 C.p.c.. Secondo tale dottrina, il novellato n. 8 dell'art. 829 sarebbe idoneo a garantire un risultato equivalente alla revocazione per contrarietà a precedente sentenza passata in giudicato, sia pur integrando un motivo di nullità del lodo; inoltre, la revocabilità dei lodi rituali per il motivo revocatorio in questione potrebbe essere desunta dal co. 1 dell'art. 827, contenente un generico rinvio alla disciplina della revocazione. Così Consolo, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, Vol. III, Torino, 2011, 446 ss.; Id., *L'impugnazione delle sentenze e dei lodi* <sup>3</sup>, Padova, 2012, 512.

analoga operazione ermeneutica è riscontrabile, nella giurisprudenza di legittimità, con riferimento ai decreti presidenziali nn. 81 e 89 del 1996<sup>76</sup>, relativi all'autodichia della Presidenza della Repubblica.

Trattasi di fonti necessarie dell'ordinamento giuridico, in quanto la loro mancanza determinerebbe la paralisi degli organi legislativi. Invero, nonostante il *nomen juris* "regolamento" si riferisca generalmente a fonti secondarie o terziarie a contenuto amministrativo, nel sistema politico-costituzionale, il regolamento parlamentare costituisce lo strumento tecnico attraverso cui il collegio parlamentare decide sulle regole per adottare le decisioni e non osta, di per sé, all'eventuale riconoscimento del valore di legge di tali regolamenti<sup>77</sup>. Anche il comune appellativo "*interna corporis*" può rivelarsi fuorviante ai fini della definizione della natura giuridica di tali atti in termini di norme "interne". Trattasi tuttavia di norme "esterne", ossia costituenti fonti dell'ordinamento giuridico: invero, l'interesse della Costituzione a recuperare tale fonte normativa nel sistema generale delle fonti del diritto si rinviene nell'autolimitazione operata dalla Costituzione stessa, per consentire al Parlamento il proprio autonomo funzionamento. Ulteriore riscontro della natura esterna delle norme regolamentari è costituito dal dato positivo dell'obbligo di pubblicazione di regolamento e sue eventuali modificazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Nella prassi si è, inoltre, affermato l'istituto della *vacatio legis*, per periodi stabiliti con norme provvisorie in relazione a modifiche regolamentari di particolare rilievo. La definizione della natura giuridica dei regolamenti *de quibus* involge inoltre valutazioni in ordine al rango delle relative norme e, in particolare, in ordine alla

---

<sup>76</sup> L'operazione di assimilazione è resa necessaria dalla circostanza per cui il potere, per la Corte costituzionale, di dotarsi di un proprio regolamento è attribuitale dalla legge ordinaria (L. 11 marzo 1953, n. 87) e non dalla Costituzione, analogamente a quanto l'art. 64 prevede per le Camere parlamentari. Di tal che, stando esclusivamente a tali dati, i regolamenti della Corte andrebbero collocati sul piano della normazione secondaria (in quanto derivanti dalla legge). Per la natura giuridica dei regolamenti presidenziali istitutivi dell'autodichia della Presidenza della Repubblica e per la relativa equiparazione ai regolamenti parlamentari, v. *infra*, Sez. II, § 2.

<sup>77</sup> Al riguardo vedasi Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1993, 160, ove si legge: «Si continui pure, dunque, in omaggio alla tradizione, a chiamarli regolamenti, ma purché sia ben chiaro che si tratta di regolamenti subordinati soltanto alle norme di rango costituzionale e dotati di una sfera materiale esclusiva [...] Essi, nel quadro di un sistema delle fonti del diritto articolato in base ai criteri di gerarchia e di competenza, appaiono abilitati dalla Costituzione a sostituirsi, nella disciplina di determinate materie ad esse riservate, alla stessa legge formale».

eventuale forza di legge delle stesse. La crisi del concetto tradizionale della forza di legge formale, storicamente legato all'ideologia di assoluta sovranità parlamentare di stampo liberale, suggerisce il ricorso a criteri sostanziali di individuazione degli atti aventi forza di legge, così come prospettato da Sandulli<sup>78</sup> il quale, ai fini che occupano, muove dai concetti di forza e valore giuridico dell'atto<sup>79</sup>. Per quanto riguarda la prima, va specificato che di analoga forza sono dotati tutti gli atti dei pubblici poteri, per definizione volti a produrre modificazioni nel mondo dei rapporti giuridici. La forza tipica ed esclusiva della legge, invece, è quella capace di innovare nell'ordine legislativo, ovvero nel sistema costituito dal complesso degli atti con forza di legge. E' in ciò che risiede la forza degli atti legislativi, differenziandoli da quelli degli altri pubblici poteri, imprimendovi «il carattere della propria essenza<sup>80</sup>». Altro è, invece, il valore giuridico della legge: esso attiene al regime tipico dell'atto, ossia al «trattamento che l'atto riceve in seno all'ordinamento<sup>81</sup>». Per l'A., tra la forza di legge e il valore della stessa intercorre lo stesso rapporto che vi è tra cosa giudicata in senso formale e sostanziale<sup>82</sup>.

Per risolvere il preliminare problema della definizione del concetto di “forza di legge” occorre muovere da uno dei più compiuti contributi didattici e dottrinali<sup>83</sup> sul tema, che ha individuato tre principali orientamenti al riguardo.

Secondo una prima teoria, caratteristiche della forza di legge sono la primarietà e la raffrontabilità in termini di equipollenza alla legge (capacità di un atto normativo primario di operare nell'ambito attribuito dalla Costituzione alla legge). In sintesi, la forza di legge consisterebbe nella capacità di abrogare quest'ultima. Tale tesi esclude

<sup>78</sup> Sandulli A. M., *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 269 ss..

<sup>79</sup> *Ibidem*. L'A. rileva come tali concetti, nelle norme costituzionali, si rinvengano in maniera confusa o sovrapposta tra loro, atteso che, nella Costituzione, è indifferentemente utilizzata l'espressione “valore di legge” (artt. 75, co. 1; 77 co. 1 e 87, co. 5 Cost.) o “valore legislativo” (art. 89, co. 2 Cost.) o “forza di legge” (art. 77, co. 2; 134, prima alinea; 136, co. 1, Cost.), sempre e soltanto nel significato di valore di legge.

<sup>80</sup> Sandulli A. M., *op. cit.*, 272.

<sup>81</sup> *Ivi*, 273.

<sup>82</sup> Cfr. Sandulli A. M., *op. cit.*, 274, ove l'A. ritiene mutuabile la terminologia germanica di “forza giuridica materiale” (*materielle Rechtskraft*) e “forza giuridica formale” (*formelle Rechtskraft*).

<sup>83</sup> Si tratta del manuale di Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 13 ss..

per definizione dall'ambito degli atti con forza di legge tutti quegli atti i cui rapporti con la legge siano disciplinati dal principio della competenza, atteso che, essendo a ciascun atto riservata la disciplina di una determinata materia negli ambiti non attribuiti all'atto, quest'ultimo non potrà mai abrogare la legge. Pertanto, siccome secondo la pacifica ricostruzione dogmatica in materia, le norme dei regolamenti *ex art. 64 Cost.* prendono, nel relativo ambito, il posto della legge, giacendo in un regime di separazione di competenza rispetto alla legge ordinaria, i regolamenti parlamentari non avrebbero forza di legge<sup>84</sup>.

A mente del secondo orientamento, l'esclusione della sovrapposizione gerarchica delle norme dei regolamenti parlamentari alla legge, cui questi ultimi sono equiparati nelle materie di rispettiva attribuzione, determinerebbe l'impossibilità di verificare se le norme regolamentari siano o meno capaci di abrogare norme legislative e di resistere alla *vis* abrogativa delle stesse. Invero il concetto di forza di legge (attiva e passiva) presuppone il principio della gerarchia quale criterio regolatore dei rapporti tra atti normativi.

Pertanto, per fornire una risposta al quesito, atteso che i rapporti tra le fonti dell'ordinamento giuridico italiano sono variamente regolati (talvolta secondo il criterio della competenza, talaltra secondo quello gerarchico), si è pervenuti alla conclusione per cui gli atti con forza di legge sarebbero quelli autorizzati da una norma costituzionale a disciplinare le materie ad essi riservate e sulla quali deve ritenersi escluso l'intervento della legge, così come avviene con riferimento alle norme regolamentari, in forza dell'*art. 64 Cost.*<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Negano, infatti, che i regolamenti parlamentari abbiano forza di legge: Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, nota a Corte cass. Sez. Un., 11 luglio 1977, n. 356, in *Giur. It.*, 1977, I, 1, 1832 ss.; Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari cit.*, 166 (pur riconoscendo l'opportunità di un sindacato di costituzionalità); Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti Tesauro*, I, Milano, 1968, 322; Traversa, *Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione*, in *Giur. Cost.*, 1971, 1411 ss. e nt. 67; Id., *Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale, ecc.*, *ivi*, 1977, 1333 ss.; Virga, *Diritto costituzionale*, Milano, 1975, 138 e 589; Martines, *Diritto costituzionale*, Messina, 1976, 256 s.

<sup>85</sup> Tra gli autori che sostengono che i regolamenti parlamentari siano atti con forza di legge si segnalano: Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, spec. 78, 93 ss.; Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1404; Modugno, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 1969,

Non sono mancate, infine, tesi che hanno ribaltato il sillogismo per cui se un atto ha forza di legge, allora è sindacabile dalla Corte costituzionale, muovendo dalla premessa per cui ha forza di legge l'atto che è sindacabile dalla Corte<sup>86</sup>.

Malgrado la divergenza delle conclusioni cui conducono le prime due tesi testé riportate, in realtà esse finiscono entrambe col negare la forza di legge dei regolamenti parlamentari: la prima in via diretta, mentre la seconda solo indirettamente, nella misura in cui non trova fondamento il suo ultimo tassello ricostruttivo: la sindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale, storicamente negata dalla giurisprudenza della Corte, nonostante l'ampio consenso della dottrina, pressoché unanime, in tal senso.

Neanche la tesi del Modugno - che nella suddetta sindacabilità e/o parametricità rinveniva il banco di prova della rilevanza esterna dei regolamenti parlamentari,

---

XIII, 197 ss. e in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, 1970, 1308 ss., Id., *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970, 122 ss.; Id., *Postilla, Giur. Cost.* 1977, I, 1337 ss.; Panunzio S.P., *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970, 307 ss.; La Valle, *Se e perché alcuni regolamenti vadano qualificati come atti aventi forza di legge*, in *Giur. It.*, 1970, I, 1296 s.; Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, 194 ss.; Tosi, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, 45 ss.; Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1 e 2, Padova, 1976, 120 ss., 302 ss.; Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 227; Ruggieri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, 122 ss.; Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, nel *Commentario del codice civile* a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1977, 410.

<sup>86</sup> E' la tesi di Modugno, sviluppata nel celebre scritto *L'invalidità della legge*, cit., 1970, 209 ss., ove l'A. dimostra la tesi per cui i regolamenti parlamentari, pur senza assurgere a fonti assimilate alla Costituzione (e nonostante il rinvio ex art. 72, l'esplicita previsione costituzionale e la speciale maggioranza per essi richiesta), possono costituire parametro di legittimità costituzionale delle leggi. Ciò in quanto la Costituzione prevede che una speciale maggioranza assoluta (cioè quella della singola Camera) sia in *rerum natura* sufficiente per l'approvazione del regolamento; invece la maggioranza relativa necessaria per l'approvazione di un disegno di legge deve combinarsi con la maggioranza relativa all'altra Camera per raggiungere il suo specifico effetto.

Inoltre, l'obbligatorietà di una norma per un soggetto o per un organo non è sufficiente a far riconoscere in essa il valore di termine di raffronto per ogni genere di attività da quelli esplicito tanto più quando si pensi che la funzione legislativa non è esclusiva di ciascuna Camera, ma richiede la partecipazione collettiva dell'altra.

Ed invero, non tutti gli atti riconducibili alle Camere (interrogazioni, mozioni, atti rivolti ai rapporti di impiego di dipendenti) e altri *interna corporis acta*, pure astretti alla conformità alle norme regolamentari, possono essere per questo solo sottoposti a giudizio di rispondenza a queste ultime, non tanto per la natura "meramente interna" di essi, quanto proprio per la mancanza di un apposito procedimento volto al controllo della loro conformità al diritto. Ciò in ossequio al dogma dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*, che induce, ancora una volta, a ricercare altrove la sola vera giustificazione della possibilità di trarre dai regolamenti parlamentari le norme necessarie alla determinazione del parametro.

prim'ancora che della relativa forza di legge<sup>87</sup> - sembra così ricevere conforto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Tale sindacabilità è stata, com'è noto, chiaramente esclusa dalla Corte a partire dalla celeberrima sentenza n. 154/1985, ancorché sulla base di elementi formalistici quali l'interpretazione letterale dell'art. 134 Cost., che avrebbe «segnato rigorosamente i precisi e invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi» e sulla posizione di centralità occupata dal Parlamento che, in una democrazia parlamentare, *superiorem non recognoscens*.

Ciò è stato da ultimo ribadito con la recente pronuncia del 9 maggio 2014, n. 120, con cui la Corte ha confermato l'esclusiva sindacabilità delle norme dei regolamenti parlamentari in sede di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Tuttavia, nemmeno per questa via sarebbe assicurato il principio della riserva di legge. Ciò in quanto, attraverso l'ammissibilità della parametricità, ancorché indiretta dei regolamenti parlamentari, si attuerebbe l'elevazione (*ex post*) al rango costituzionale delle relative norme, per effetto dell'eventuale sentenza “costitutiva” della Corte costituzionale che, nel definire il conflitto, dichiarasse legittima l'attività di giurisdizione domestica.

In particolare, il riconoscimento *ex ante* del valore costituzionale dei regolamenti parlamentari costituirebbe la logica conseguenza del cd. “fenomeno dello svolgimento della Costituzione da parte delle leggi”. Invero, nonostante ai sensi dell'art. 37 L. n. 87/1953 il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato presupponga una competenza direttamente affidata dalla Costituzione agli organi costituzionali in conflitto, non può negarsi la cospicua integrazione delle disposizioni costituzionali da parte di norme a queste subordinate, cui si assiste. Il che comporta un'estensione dell'oggetto del giudizio su conflitto, oltre che alle norme costituzionali attributive delle competenze di cui si controverte (oggetto indiretto), anche alle norme subordinate (nella specie, regolamenti parlamentari), che regolano tali competenze (oggetto diretto). In tal modo, pur preservandosi il tono costituzionale del conflitto, la Corte dovrà comunque preliminarmente accertare la legittimità

---

<sup>87</sup> Modugno, *In tema di regolamenti*, cit., 1309.

costituzionale della disciplina regolamentare, restando escluso che una disciplina incostituzionale possa costituire un parametro del giudizio su conflitto.

All'ipotesi di riconoscimento *ex post* (per effetto della sentenza della Corte definitiva del giudizio) del rango costituzionale dei regolamenti parlamentari, si perverrebbe invece ove, muovendo da una valorizzazione degli aspetti processuali del giudizio su conflitto, si individuasse l'oggetto di quest'ultimo nell'accertamento della sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali<sup>88</sup>, ovvero nella pronuncia dichiarativa della competenza<sup>89</sup>. In tali casi si escluderebbe, invero, che il valore costituzionale delle norme regolamentari possa essere stabilito *ex ante* e, dunque, indipendentemente dal contenuto della sentenza con cui la Corte definirà il conflitto in quanto, come osservato in dottrina<sup>90</sup>, il problema del rispetto del tono costituzionale del conflitto non si accompagnerebbe a quello dell'integrazione delle norme costituzionali da parte di fonti inferiori, ma farebbe sì che la risoluzione del conflitto possa rivelarsi il momento costitutivo delle specifiche e concrete competenze dei poteri dello Stato. In altre parole, indipendentemente dalla relativa originaria collocazione nel sistema delle fonti del diritto, quella eterogeneità di consuetudini e prassi costituzionali consolidate ai fini di colmare le lacune normative è suscettibile di "costituzionalizzazione" per effetto della pronuncia della Corte sul conflitto, costitutiva del valore costituzionale di tali fonti, seppure originariamente atti aventi forza di legge.

La citata sent. Cost. n. 120/2014, indicando il giudizio ex art. 134, secondo alinea Cost. quale sede opportuna per conoscere del contenuto delle norme regolamentari, ha rivelato un orientamento analogo a quello diffusosi nel diritto costituzionale tedesco, ove le c.d. "controversie tra organi" (*Organstreit*) hanno altresì funzione estensiva dell'ambito oggettivo del sindacato costituzionale. Invero, in Germania, il principio di non parametricità dei regolamenti parlamentari trova conforto nel

<sup>88</sup> Cfr. Grassi S., voce '*Conflitti costituzionali*', in *Digesto disc. Pubbl.*, III, Torino, 1989, 383, ove si legge che ciò trova conforto nel dato testuale di cui all'art. 37 L. n. 87/1953 cit., il quale prevede che «Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge [...] per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali».

<sup>89</sup> Cfr. Pizzorusso, voce '*Conflitto*', in *Nov. Dig. it.*, II, Torino, 1980, 364 ss.

<sup>90</sup> Pace, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *GiC*, 1986, 790.

consolidato orientamento giurisprudenziale che afferma l'irrilevanza di eventuali violazioni dei regolamenti stessi, ove da queste non scaturiscano violazioni di norme della Legge fondamentale. Tuttavia, il controllo della Corte costituzionale federale su tali atti è reso possibile, attraverso lo strumento del giudizio sulle controversie tra organi, per effetto del combinato disposto di cui agli artt. 93 GC e 64 della Legge sulla Corte costituzionale federale.

L'art. 93, co. 1, par. 1, GC, infatti, prevede quale unico presupposto per la configurabilità delle controversie tra organi, ch'esse abbiano dato luogo ad una lesione di un diritto o di un dovere attribuito dalla Legge fondamentale, ovvero da un organo supremo federale; d'altro canto, l'art. 64 della Legge sulla Corte costituzionale federale si riferisce generalmente a provvedimenti od omissioni lesivi di diritti o doveri di rango costituzionale, indipendentemente dalla relativa natura giuridica. Nulla osta, dunque, a che la norma di un regolamento parlamentare possa di per sé rivelarsi lesiva di un diritto/dovere costituzionalmente previsto e, pertanto, costituire l'oggetto, ancorché indiretto, del giudizio sulle controversie tra organi ex art. 93, co. 1, par. 1, GC oltre che, come testualmente previsto dall'art. 93, co. 1, par. 4, GC, l'oggetto del ricorso costituzionale.

Più espressamente, è stato osservato in dottrina<sup>91</sup> che l'incontestata possibilità che le norme dei regolamenti parlamentari costituiscano l'oggetto di una controversia tra organi già consente, per questa via, l'intervento della Corte ai fini del sindacato di costituzionalità delle norme in questione. Nulla osta a che, ad analoga conclusione, possa pervenirsi nell'ordinamento giuridico italiano.

Come premesso, neppure il riconoscimento del rango costituzionale delle norme regolamentari parlamentari assicurerebbe il rispetto del principio di cui al citato art. 117 Cost., in quanto se la disciplina del processo (civile e penale) è riservata alla legge, si ha che solo quest'ultima può disciplinarlo, e non anche la Costituzione.

#### **§ 4. L'inammissibilità del ricorso straordinario per cassazione delle pronunce di**

---

<sup>91</sup> Cicconetti, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania, Italia)*, Padova, 1979, 108.

### **giustizia domestica.**

La sottrazione alla funzione nomofilattica della Corte di cassazione dei provvedimenti degli organi di autodichia<sup>92</sup> costituisce la principale aporia del sistema di giurisdizione domestica per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo in quanto, aderendo alla tesi prevalente e consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità<sup>93</sup> e della Corte EDU<sup>94</sup>, che definisce l'autodichia in termini di 'giurisdizione speciale', si ha che condizione minima di integrazione dei giudici domestici nell'ordinamento giurisdizionale è la relativa sottoposizione alla funzione nomofilattica attribuita alla Corte di cassazione dall'art. 111, co. 7, Cost., per cui «contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge»<sup>95</sup>. Invero, l'inesperibilità del ricorso straordinario per cassazione rivelerebbe l'anomalia di una giurisdizione che prevede

---

<sup>92</sup> Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno da ultimo dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione dei giudici comuni nei confronti degli atti posti in essere dagli organi costituzionali dotati di autodichia con la pronuncia del 10 giugno 2004, n. 11019, in *Foro it.*, 2005, I, 478 ss.; in *D&G*, 2004, 29, 80, con nota di Di Paola; in *Giur. it.*, 2005, 10.

<sup>93</sup> Cfr. Cass. Sez. Un., 28 novembre 1985, n. 6943, poi confermata – *ex pluribus* – da Cass. n. 2861/1986; n. 6241/1988 e n. 14085/2004, ove si afferma che tra il ritenere che i dipendenti degli organi costituzionali non possano esperire alcun rimedio giurisdizionale (ma solo amministrativo) e il ritenere ch'essi possano ricorrere ad organi giurisdizionali, ancorché speciali, è preferibile quest'ultimo orientamento «perché suscettivo di offendere meno gravemente [...] i precetti costituzionali contenuti negli artt. 24 e 113 Cost.».

<sup>94</sup> La Corte EDU, investita della questione della conformità del sistema di autodichia della Camera dei deputati all'art. 6 § 1, della Convenzione, ha a propria volta affermato l'idoneità degli organi di giustizia domestica a costituire un 'tribunale', ai sensi del summenzionato art. 6 § 1 cit., salvo verifica del rispetto dei requisiti di imparzialità ed indipendenza previsti dalla Convenzione, da parte delle Corti interne (Corte EDU, 28 aprile 2009, ricc. nn. 17214/2005, 20329/2005, 42113/2004, *Savino e altri c. Italia*).

<sup>95</sup> Invero le uniche eccezioni a tali principio, previste dal successivo co. 8 dell'art. 111 Cost., sono costituite dalle sentenze dei Tribunali militari in tempo di guerra e dalle decisioni di Consiglio di Stato e Corte dei conti, contro le quali il ricorso per cassazione è ammesso solo per motivi inerenti la giurisdizione. Il suddetto comma non è, tuttavia, applicabile alle pronunce di giustizia domestica, in quanto trattasi di norma di deroga, come tale insuscettibile di interpretazione analogica, e precipuamente dettata per la particolare natura degli organi giurisdizionali testualmente previsti dalla norma, come costantemente affermato dalla giurisprudenza di legittimità consolidatasi sin dall'entrata in vigore della costituzione. Cfr. Cass. 2 aprile 1949, n. 777; Cass. 1 giugno 1949, n. 1398; Cass. 18 marzo 1952, n. 715, ove si afferma che «il Consiglio di Stato, come organo giurisdizionale, ha una posizione tutta propria nell'ambito degli organi delle giurisdizioni speciali e la sua natura, sia per l'ampiezza della sua giurisdizione che per la materia che forma oggetto delle sue pronunce, è tale che non si ha giurisdizione speciale che possa assimilarsi a quella da detto organo esercitata».

un doppio grado di merito<sup>96</sup>, ma nemmeno uno di legittimità, unico giudizio invece indefettibile, in quanto costituzionalmente previsto.

Né gli argomenti sui quali la Corte di cassazione aveva storicamente costruito la tesi dell'inapplicabilità dell'art. 111, co. 7, Cost. risultano irresistibili, e ciò per ragioni di vario ordine: in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso si fonda su un sillogismo fallace, non idoneo ad assicurare che la verità delle premesse conduca alla verità

---

<sup>96</sup> Ciascun organo costituzionale fornito del potere di giurisdizione domestica si è dotato di un apparato giudicante articolato in due gradi di merito. Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, ad esempio, ha dato vita a due collegi giudicanti, di primo e secondo grado, composti da membri appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, e designati dai presidenti dei rispettivi organi di provenienza. La durata di ambo i collegi (di primo e secondo grado) è quadriennale. (Cfr. regolamenti presidenziali nn. 31/1980 e 91/1982, poi modificati nel relativo contenuto dai regolamenti presidenziali nn. 81 e 89 del 1996).

Per quanto riguarda il Parlamento, invece, alla Camera, l'Ufficio di Presidenza approvò il *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti* nella riunione del 29 aprile 1988. Tale regolamento istituiva una Commissione Giurisdizionale per il personale o per i candidati ai concorsi con il compito di decidere, in primo grado, dei ricorsi. La Commissione Giurisdizionale è nominata all'inizio della legislatura con decreto del Presidente della Camera ed è composta da tre membri designati tra i deputati in carica (uno scelto mediante sorteggio da un elenco formato dal Presidente della Camera; uno scelto mediante sorteggio da un elenco formato dal Segretario Generale; uno scelto mediante sorteggio da un elenco formato dalle organizzazioni sindacali di intesa tra loro, ovvero, in mancanza di intesa, mediante sorteggio da un elenco di nominativi designati in ragione di tre da ciascuna delle stesse organizzazioni sindacali). Il Presidente della Commissione è designato dal Presidente della Camera tra i componenti della commissione stessa. Le decisioni di tale commissione erano impugnabili dinanzi alla Sezione Giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, prima della revisione regolamentare resa necessaria dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2009. Col decreto del Presidente della Camera 15 ottobre 2009 n. 781 è stato istituito il Collegio d'appello, composto da cinque deputati nominati dal Presidente della Camera. Al Senato è stata invece istituita una Commissione contenziosa (composta da tre senatori, un consigliere parlamentare e un dipendente scelto dal presidente del Senato: art. 72, co. 8 T.U. Senato della Repubblica), contro le cui decisioni è consentito il ricorso ad un Consiglio di garanzia, composto da cinque senatori esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro, nominati all'inizio di ogni legislatura dal Presidente del Senato, sentito il consiglio di presidenza (art. 75). Accanto ai suddetti membri effettivi, sono nominati cinque membri supplenti che sostituiscono i titolari in caso di assenza o impedimento, seguendo l'ordine della maggiore età nella carica di senatore o, in caso di parità, della maggiore anzianità anagrafica. La composizione del collegio deve rimanere identica nel corso delle sedute dedicate all'esame. In entrambi i casi, i componenti di queste commissioni sono nominati dai Presidenti delle Camere e quindi dallo stesso ente che è parte del conflitto.

Infine, per quanto riguarda la Corte costituzionale, in forza dell'art. 14 della L. 11 marzo 1953, n. 87 e degli artt. 5 e 6 del Regolamento generale della Corte stessa, essa ha deliberato, il 16 dicembre 1999, il Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del relativo personale, sostitutivo di quello già vigente dal 1960. In particolare, ai sensi dell'art. 2 di tale Regolamento, sui ricorsi in materia d'impiego presentati dai propri dipendenti, la Corte giudica con l'intervento dei tre giudici più anziani, estranei tanto all'Ufficio di Presidenza quanto alla Commissione di disciplina. Fungono da supplenti i due giudici che seguono nel suddetto ordine di anzianità. Tale criterio è anche quello di designazione del membro del collegio preposto all'esercizio delle funzioni di presidente. Con deliberazione del 22 novembre 2001, la Corte ha introdotto l'art. 13

della conclusione. Sul presupposto dell'assenza di un espresso riferimento costituzionale all'autodichia parlamentare (diversa da quella ex art. 66 Cost., legittimante il c.d. “giudizio di verifica”), per cui i regolamenti parlamentari costituirebbero l'unica fonte della giurisdizione domestica e sulle premesse per cui da un lato, l'autodichia è incompatibile col controllo giurisdizionale esterno e dall'altro, il rimedio di cui all'art. 111, co. 7 Cost. integra siffatto tipo di controllo, la Corte di cassazione concluderebbe nel senso che è l'art. 12 Reg. Sen. a negare l'ammissibilità del ricorso straordinario per cassazione. Si tratta di una conclusione errata, in quanto nessuna norma dei regolamenti parlamentari esclude l'esperibilità di tale rimedio<sup>97</sup>. Invero, la S.C. individua nella norma regolamentare il fondamento dell'autodichia, ma poi ne definisce concetto e significato a prescindere dal dato positivo e dalla stessa norma che ne costituisce l'asserito fondamento. Non esiste, pertanto, alcun ostacolo letterale all'ammissibilità del ricorso per cassazione, come tale esperibile senza necessità di disapplicazione della norma regolamentare.

A tale censura di carattere logico-giuridico, va aggiunta l'ulteriore considerazione, di carattere ordinamentale-sistematico, per cui la Corte sopravvaluta l'effetto che il rimedio in questione è suscettibile di determinare sull'attuale posizione di autonomia ed indipendenza del Parlamento, attesa la crescente permeabilità dell'ordinamento nazionale ai sistemi giuridici “sovraordinati”. Quest'ultimo, nella misura in cui profondamente condizionato da discipline regolatorie di Istituzioni UE ed internazionali, ha assistito alla perdita dell'originaria latitudine delle prerogative del proprio organo legislativo. A fronte della “cessione di parte della propria sovranità”,

---

bis, che prevede il ricorso, avverso le decisioni pronunciate dall'organo di prima istanza, proponibile alla Corte costituzionale in composizione ordinaria, ma di cui non faranno parte i tre giudici che hanno emesso la decisione impugnata.

<sup>97</sup> Si riporta, a tal uopo, il testo dell'art. 12 Reg. Sen. cit.: «Il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, [...] approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti». E' evidente la totale assenza, non solo del riferimento all'inapplicabilità dell'art. 111, co. 7 Cost. ma, più a monte, alla risoluzione delle controversie relative al rapporto di impiego dei dipendenti. Quest'ultimo è stato comunemente ricavato dall'operazione ermeneutica per cui nell'art. 12 Reg. Sen. si rinverrebbe l'omologo dell'art. 12 Reg. Camera dei deputati, ove è invece testualmente prevista l'istituzione di «organi interni di primo e secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi [in materia di impiego, dei dipendenti della Camera]».

in forza degli artt. 11 e 117, co. 1, Cost., quel ruolo di centralità del Parlamento nella vita democratica ha subito un notevole ridimensionamento, di tal che appare inattuale sostenere che l'indipendenza delle Camere debba essere garantita tramite gli strumenti dell'ordinamento parlamentare da quello giuridico nazionale.

Trattasi di elementi che rivelano l'urgenza di un affinamento degli strumenti di tutela delle prerogative di autonomia parlamentare finora concepiti dalla Corte, ai quali si aggiunge un recente argomento di origine giurisprudenziale. Con la sentenza n. 120/2014 la Corte ha infatti ritenuto «sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità e che l'indipendenza delle Camere non può [...] compromettere diritti fondamentali né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili». In particolare, l'esortazione della Corte di cassazione ad ammettere il ricorso straordinario avverso le pronunce di giustizia domestica si evince dal richiamo al pregresso orientamento della Corte costituzionale, che prevedeva la prevalenza della “grande regola” dello Stato di diritto, con conseguente assoggettamento al «regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 Cost.)», davanti a tutto ciò che «esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare»<sup>98</sup>. Pertanto, se quest'ultimo non contiene riferimenti al rimedio ex art. 111, co. 7 Cost., non vi sono indici, né testuali, né sistematici per escluderne l'esperibilità.

Al contrario, le caratteristiche delle pronunce di giustizia domestica sembrano integrare i presupposti cui la Corte di cassazione, attesa l'assenza di esplicite norme legislative in materia, ha condizionato l'ammissibilità del ricorso straordinario. Invero decisorietà e definitività del provvedimento costituiscono categorie giurisprudenziali che, se correttamente intese, sono senz'altro riscontrabili nelle sentenze degli organi di autodichia.

Per quanto riguarda la decisorietà, va precisato che essa non va risolta nell'attitudine al giudicato del provvedimento impugnato, bensì nell'«acclaramento del fatto che la

---

<sup>98</sup> Corte cost. 2 novembre 1996, n. 379.

decisione ha ad oggetto un diritto soggettivo»<sup>99</sup>. Pertanto, l'inidoneità delle pronunce di giustizia domestica al giudicato (per cui cfr. *supra* § 2) non osta all'ammissibilità del rimedio in esame, atteso che la capacità di acquistare l'autorità di cosa giudicata sostanziale è l'effetto, non il presupposto del giudizio straordinario di legittimità. L'applicabilità dell'art. 111, co. 7 Cost. alle sentenze degli organi di giurisdizione domestica consentirebbe, anzi, di eliminare la principale aporia del sistema di autodichia che, per via della sottoposizione alla funzione nomofilattica della Corte di cassazione, è capace di emanare provvedimenti idonei al giudicato, alla stregua di una comune giurisdizione.

Infine, per quanto riguarda il requisito della definitività, va rilevato che, da un'interpretazione teleologica dell'art. 111, co. 7 Cost., emergerebbe che la *ratio* della norma non è tanto quella di assicurare un'impugnazione avverso i provvedimenti definiti "non impugnabili" dalla legge, bensì quella di consentire che la medesima situazione sostanziale possa tornare ad essere decisa: «il presupposto della definitività [...] meglio si attaglia al diritto, piuttosto che al provvedimento, perché a dover essere sottoposto ad ulteriore esame non è il provvedimento in sé (ché, se così fosse, solo la presenza di un rimedio impugnatorio escluderebbe il ricorso), bensì la situazione sostanziale che ne è oggetto»<sup>100</sup>. In altre parole, l'ammissibilità del ricorso straordinario è preclusa dalla possibilità di sottoposizione della medesima situazione sostanziale all'esame di altro giudice: ed è proprio ciò che la definizione stessa di autodichia mira ad escludere.

#### **§ 5. Argomenti di recente origine giurisprudenziale.**

Dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 120/2014 sembra ricavabile un ulteriore argomento a sostegno della impossibilità di definizione dell'autodichia in termini di giurisdizione.

In particolare, come anticipato, la Corte costituzionale ha indicato il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato (art. 134, seconda alinea, Cost.) quale sede

---

<sup>99</sup> Tiscini, *Il ricorso straordinario*, cit., 116.

<sup>100</sup> *Ivi.*, 129.

naturale della questione della legittimità dell'esercizio delle funzioni *lato sensu* giurisdizionali del Senato, in luogo del sindacato di costituzionalità della norma istitutiva dell'autodichia, definendo il primo in termini di «*sede [in cui]...ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto*».

La scelta del giudizio su conflitto e non sulle norme comporta, attesa l'alternatività tra il rimedio del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato e quello del regolamento di giurisdizione, l'esclusione della controversia tra potere giurisdizionale e Camera del Senato dall'area delle questioni di giurisdizione.

Invero, i rapporti tra la competenza della Corte costituzionale a decidere i conflitti tra poteri e la competenza della Corte di cassazione a definire i conflitti di giurisdizione, già regolati dalla L. 31-III-1877, n. 3761, le cui disposizioni furono poi trasfuse nel vigente Codice di procedura civile, sono oggi disciplinati dagli artt. 134 Cost. e 37, 2° co., L. 11-III-1953, n. 87. Con tale ultima norma furono fatte salve “le norme vigenti per le questioni di giurisdizione”, ponendo fine al dibattito dottrinario attorno all'art. 134 Cost. circa la compatibilità tra le competenze di Corte costituzionale e Corte di cassazione appena definite. Peraltro, non potendo una norma ordinaria, quale l'art. 37, 2° co. cit., prevalere – ancorché per specialità – sull'art. 134 Cost., la prima è stata definita norma integrativa di quest'ultima, di tal che risultano escluse dalla competenza della Corte costituzionale quelle questioni di giurisdizione che non costituiscono conflitti di attribuzioni ai sensi dell'art. 134 Cost.

La volontà di aderire a tale ricostruzione emerse fin dai Lavori preparatori, ove il problema del riparto di competenze di Corte costituzionale e Corte di cassazione è presente in più d'uno dei progetti che presentarono i componenti della Seconda Sottocommissione della Commissione della Costituzione. In particolare, la formulazione di Persico prevedeva la precisazione per cui sarebbe rimasta «ferma la competenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione a giudicare dei conflitti di giurisdizione a norma di legge». Tuttavia, tale precisazione non fu inserita nel testo

di cui all'art. 134 Cost. in quanto, come osservato da Ruini, l'espressa previsione che il conflitto possa incorrere tra poteri dello Stato escluderebbe implicitamente ch'esso possa riferirsi anche ai conflitti di giurisdizione, in quanto conflitti intercorrenti all'interno di uno stesso potere.

Non rientrano, pertanto, nella competenza della Corte costituzionale le questioni di giurisdizione sorte tra giudice italiano e giudice straniero, né quelle tra giudice ordinario e giudice speciale.

Non convincente si rivela, inoltre, l'insistito riferimento, sia da parte della Corte di cassazione<sup>101</sup> che di alcuni organi dotati di autodichia<sup>102</sup>, al difetto assoluto di giurisdizione dei giudici comuni, in materia di rapporti di lavoro (anche *in fieri*) tra privati ed organi costituzionali dotati della prerogativa che occupa.

Anche tale orientamento è idoneo ad escludere che l'autodichia sia una forma di giurisdizione, in quanto la categoria del difetto assoluto di giurisdizione sottende le ipotesi in cui nessun giudice dell'ordinamento giuridico italiano può conoscere delle situazioni sostanziali dedotte, o perché fornito di giurisdizione è il giudice straniero, o in quanto si tratta di atti della Pubblica Amministrazione non sindacabili. Se, al contrario, l'autodichia fosse una giurisdizione speciale come affermato dalla Corte di cassazione<sup>103</sup>, questa – adita in via di regolamento – lungi dal dichiarare il proprio difetto assoluto di giurisdizione, avrebbe dovuto regolarla<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> Cfr., *ex pluribus*, Corte di cassazione, Sez. Un., 18 febbraio 1992, n. 1993, in *Foro it.*, 1993, I, 1654 ss. e in *Rass. Avv. Stato*, 1992, 257.

<sup>102</sup> Si tratta della Segreteria generale presso la Presidenza della Repubblica che, in un giudizio di impugnazione dell'atto di aggiudicazione di una gara d'appalto indetta dalla Presidenza, proposto dinanzi al TAR Lazio, aveva eccepito il difetto assoluto di giurisdizione del giudice "esterno", riproponendo l'eccezione in sede di impugnazione: Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5657. V. anche Corte costituzionale, 17 giugno 1993, n. 36, in *Foro it.*, 1994, I, 3382, relativamente ai dipendenti della Corte stessa.

<sup>103</sup> Ciò si pone, per vero, in contrasto con quanto sostenuto anni addietro dalle stesse Sezioni Unite che, a seguito della nota sent. Cost. n. 154/1985 (che aveva dichiarato l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari) – nel definire il giudizio *a quo* – avevano precisato che la formula conclusiva del regolamento di giurisdizione non dovesse essere quella del difetto assoluto, bensì quella del difetto di giurisdizione dei giudici ordinario ed amministrativo, in favore dei giudici domestici. Con tale sentenza la Corte di cassazione definiva l'istituto in questione in termini di giurisdizione speciale degli organi costituzionali, affermando la natura giurisdizionale e non amministrativa dei rimedi previsti dalle norme regolamentari (Cass. Sez. Un., 28 novembre 1985, n. 6943, in *Dir. Proc. Amm.*, 1986, 270 ss., con nota di Florida (*Finale di partita*)).

<sup>104</sup> Cfr. Zingales, *Il difetto assoluto di giurisdizione tra apparenza e realtà*, in *Il foro amministrativo* 2000, 2022 ss. L'A. rappresenta l'«errore di prospettiva» in cui incorre la dottrina che riconduce al

## SEZIONE SECONDA

### **§ 1. Attualizzazione del concetto di giurisdizione domestica e tentativo di estromissione, dall'area della giurisdizione, delle forme di autodichia ritenute non praticabili.**

In sintesi, l'autodichia non potrebbe, in linea di principio, costituire una forma di giurisdizione ancorché domestica: la (necessaria) attualizzazione della definizione del concetto di 'autodichia' importerebbe, invero, la risoluzione dell'istituto in un mero privilegio soggettivo, o in una prerogativa parlamentare e di altri organi costituzionali. Tuttavia, non è possibile non tener conto dei dati di derivazione giurisprudenziale forniti da Corte EDU, e Corti interne (costituzionale e di legittimità). In particolare, con la citata pronuncia del 2009, la Corte EDU dichiarava di non poter procedere alla puntuale verifica del rispetto dei requisiti di cui all'art. 6 CEDU da parte degli organi giurisdizionali interni, attesa l'eterogeneità strutturale degli uffici giudiziari dei vari Paesi membri, affermando, peraltro, che per "tribunale" non s'intendesse necessariamente una giurisdizione di tipo classico, purché i requisiti di indipendenza, precostituzione ed imparzialità fossero rispettati nella composizione dell'organo giudicante. D'altra parte, la scelta della Corte di cassazione di sostenere la tesi della natura giurisdizionale dell'autodichia si rivelò determinante ai fini di

---

difetto di giurisdizione ipotesi relative: ai casi di irregolarità della composizione del collegio giudicante del CdS; all'impugnazione di atti politici (che darebbe luogo, secondo l'A., ad una questione di merito e non di giurisdizione); all'attribuzione, ad una sentenza di ottemperanza rimasta ineseguita, di un determinato contenuto precettivo (che non sarebbe precluso dai limiti esterni della giurisdizione del giudice dell'ottemperanza, ma sarebbe – al contrario – funzionale all'interpretazione ed all'esecuzione della pronuncia passata in giudicato); alla questione del potere del giudice di cautelare, ex art. 700 c.p.c., un diritto fondato su una norma che sia frattanto divenuta oggetto di un incidente di costituzionalità.

V. anche S. Conforti, *Brevi considerazioni sul principio di autodichia*, in *Giur. it.*, 2005, 1889, ove emerge che la pronuncia di difetto assoluto di giurisdizione riguardo agli atti emessi dalle Camere per regolare i rapporti con i propri dipendenti o terzi, oltre che in possibile contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., risulta in stridente contrasto finanche con l'art. 37 c.p.c., atteso che il difetto assoluto di giurisdizione postula l'esistenza di un mero interesse di fatto, come tale non protetto dall'ordinamento, mentre appare difficile – secondo l'A. – negare la consistenza di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ad esempio, alla posizione giuridica relativa al trattamento economico di un dipendente o all'esclusione illegittima di un'impresa da una gara d'appalto indetta da una delle Camere.

scongiurare l'inadempimento convenzionale dell'Italia e fu resa possibile dal correttivo apportato dal Parlamento alla composizione del Collegio d'appello, già Sezione giurisdizionale.

Attesa la riscontrata carenza, nei sistemi di autodichia, dei caratteri costanti della giurisdizione, solo accogliendo una nozione stipulativo-convenzionale di quest'ultima, secondo un mero arbitrio classificatorio, è possibile sostenere la natura giurisdizionale degli atti di autodichia. Basterà, cioè, ritenere che «'giurisdizione' non è che un nome che si dà a certi fenomeni»<sup>105</sup>, per conferire arbitrariamente il sigillo nominalistico di 'giurisdizione' all'autodichia. Ma se è vero che tale scelta riposa su una serie di elementi (p.es. indici testuali e giurisprudenziali), è anche vero che, ove tali dati non è possibile riscontrare, di giurisdizione - seppur domestica - non sarà possibile parlare. E' in ciò che risiede l'esigenza di procedere alla disamina delle varie forme di autodichia conosciute dall'ordinamento, singolarmente considerandole. Ciascuna presenta connotati propri e tale eterogeneità emerge sin dal piano delle fonti che, spesso solo indirettamente, ne costituiscono il presunto fondamento.

Esse concorrono alla formazione di un sistema articolato e gerarchicamente organizzato su più livelli: Costituzione (art. 66, per il c.d. giudizio di 'verifica riservata'), Leggi ordinarie nn. 1/1953 e 87/1953 (per l'autodichia della Corte costituzionale) e n. 1077/1948 (per la Presidenza della Repubblica), Regolamenti parlamentari (art. 12, n.1 Reg. Sen. e art. 12, n. 3 Reg. Camera, per l'autodichia delle Camere per i giudizi nei confronti dei propri dipendenti). Il tentativo di riduzione dell'impatto della giurisprudenza CEDU e costituzionale su legittimazione e consolidamento dell'autodichia, all'interno del nostro sistema costituzionale, sarà condotto attraverso il ricorso a strumenti ermeneutici che porteranno alla disapplicazione delle norme sui procedimenti di giustizia domestica laddove possibile e, negli altri casi, quanto meno al suggerimento di correttivi da apportare ai sistemi di autodichia praticabili o necessariamente praticabili.

---

<sup>105</sup> Redenti, *Intorno al concetto di giurisdizione*, in *Studi e discorsi giuridici di mezzo secolo*, I, Milano, 1962, 229.

## **§ 2. Presidenza della Repubblica.**

Con riferimento alla Presidenza della Repubblica giova ricordare che, fino alla fine degli anni '90, l'indirizzo di legittimità prevalente – culminato nella sentenza a Sezioni Unite della Corte di cassazione del 17 dicembre 1998 n. 1214<sup>106</sup> – escludeva l'operatività della giurisdizione domestica della Presidenza della Repubblica per una serie di ragioni. Innanzitutto, per i dubbi circa la funzionalità dell'autodichia rispetto alla salvaguardia dell'indipendenza ed autonomia degli organi costituzionali (nella specie Presidenza della Repubblica): invero, nell'attuale assetto costituzionale, l'istituto in questione non sembra configurarsi quale corollario logico del principio di divisione dei poteri, oggi non più inteso in termini di indifferenza ed impenetrabilità assoluta tra i vari organi e le rispettive funzioni primarie, bensì attuato mediante forme di reciproco controllo. Ad impedire la prevalenza della giurisdizione domestica rispetto a quella esterna vi è, inoltre, il dato sistematico della previsione solo implicita dell'autodichia della Presidenza della Repubblica, di per sé non idonea a porsi in vittorioso contrasto con l'esplicito e fondamentale principio costituzionale dell'indefettibilità della tutela giurisdizionale statale di diritti ed interessi legittimi (artt. 24 e 113 Cost.), attesa la vigenza di una Costituzione scritta, nel nostro ordinamento giuridico. Invero, la L. 1077/1948, istitutiva del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, non ha previsto l'autodichia nei confronti del relativo personale, limitandosi a stabilire che il Segretario generale «propone al Presidente della Repubblica l'approvazione del regolamento interno e dei provvedimenti relativi al personale» (art. 3, co. 3). Tuttavia, siffatti regolamenti (ex art. 3 cit.) - peraltro suscettibili di equiparazione a quelli parlamentari solo in forza di un'operazione ermeneutica suggerita dalla Corte costituzionale nel 1981, con la sent. n. 129<sup>107</sup> - lungi dal prevedere l'esclusività dei rimedi interni esperibili dinanzi alla Presidenza della Repubblica, all'art. 5, istitutivo della commissione per i ricorsi del

<sup>106</sup> In *Foro it.*, 1999, I, 854 ss.

<sup>107</sup> In *Foro it.*, 1981, I, 2631. Invero, nella sentenza si legge che la Corte costituzionale ha riconosciuto un parallelismo tra i regolamenti emanati dal Parlamento e quelli della Presidenza della Repubblica, sulla base dell'autonomia di tali organi e dell'insindacabilità dei loro atti, parallelismo che non può essere ristretto alla materia contabile.

personale, dispone l'improcedibilità del ricorso «se nei confronti dello stesso atto o provvedimento amministrativo sia stato da chiunque presentato ricorso al giudice amministrativo». In tale norma si è comunemente ravvisata la giurisdizione del giudice amministrativo, escludendo il fatto che un'uniforme tradizione in materia di autodichia della Presidenza della Repubblica possa essersi consolidata.

In particolare, i provvedimenti presidenziali di approvazione delle norme regolamentari sullo stato (giuridico ed economico, nonché sul trattamento pensionistico) del personale addetto al Segretariato Generale andrebbero qualificati atti amministrativi autoritativi, inerenti il rapporto di pubblico impiego del personale stesso, con conseguente sindacabilità dinanzi al giudice amministrativo.

Tale indirizzo giurisprudenziale restò impermeabile finanche alla pronuncia della Corte costituzionale n. 129/1981 con cui, nel negare che alla Corte dei conti spettasse il potere di sottoporre a giudizio contabile i tesorieri della Presidenza della Repubblica (al pari di quelli della Camera e del Senato), veniva affermato che «l'autonomia e l'indipendenza degli organi costituzionali di vertice va riconosciuta non soltanto nella potestà auto-organizzativa, ma anche al momento applicativo di tale normazione, cui si riconnette l'esclusione di qualsiasi attivazione di rimedi amministrativi o giurisdizionali [e che] l'esenzione dai giudizi di conto s'inserisce in un regime fondamentale comune a tutti gli organi costituzionali ricorrenti, rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli organi stessi».

In tale contesto, la Corte riconosceva la necessità che anche la Presidenza della Repubblica si dotasse di un proprio apparato, non solo e non tanto per amministrare i beni rientranti nella dotazione, quanto «per consentire un efficiente esercizio delle funzioni presidenziali, garantendo in tal modo la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato».

Pertanto, la Corte costituzionale negava che la Presidenza della Repubblica potesse riduttivamente essere equiparata, quanto al relativo regime giuridico, all'apparato burocratico di ogni altra amministrazione dello Stato.

Sin dal 1988, le Sezioni Unite della Corte di cassazione – monopoliste del potere di dirimere i conflitti di giurisdizione – avevano avuto modo di precisare, con la

sentenza del 10 maggio 1988, n. 3422, che la citata sentenza della Corte costituzionale non fosse che riferibile alla sola materia contabile, restando improduttiva di effetti nell'ambito dei rapporti d'impiego del personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e delle connesse questioni di giurisdizione: il che restò confermato dalla successiva giurisprudenza delle Sezioni Unite che, con la sent. n. 12614/1998 cit., ribadirono tale principio e confermarono la giurisdizione del giudice amministrativo nella materia *de quo*.

A distanza di dodici anni, tuttavia, si è assistiti ad un *revirement* poco convincente<sup>108</sup>, con cui la Sezioni Unite della Corte di cassazione, adite in via di regolamento di giurisdizione, avevano individuata una sede decisoria per le contese sui diritti dei lavoratori dipendenti della Presidenza della Repubblica, «peculiare ma non estranea alle linee che la Costituzione detta per la tutela dei diritti»<sup>109</sup>, declinando la giurisdizione del giudice amministrativo, in favore di quella domestica. In particolare, a mente dell'ordinanza n. 6529/2010, la devoluzione delle controversie *de quibus* al giudice interno discenderebbe dal pieno utilizzo, da parte dei regolamenti adottati con i decreti presidenziali del 1996, della potestà di autoattribuzione della giurisdizione sulle liti tra Presidenza della Repubblica personale dipendente della stessa, invece sconfessata dal pregresso decreto del 1980. Inoltre, secondo le Sezioni Unite della Corte di cassazione, l'operazione di individuazione dell'organo fornito di giurisdizione deve informarsi, oltre che ai fondamentali canoni costituzionali previsti per la tutela giurisdizionale dei diritti<sup>110</sup>, anche e soprattutto alle norme della Convenzione EDU. In particolare, con la decisione del 28 aprile 2009, la Corte EDU avrebbe affermato la possibilità di assicurare il rispetto dell'art. 6 § 1 finanche attraverso la previsione di organi di autodichia, purché idonei ad offrire sufficienti garanzie di precostituzione, imparzialità ed indipendenza.

Trattasi di un impianto motivazionale articolato in due snodi fondamentali, ambedue

<sup>108</sup> Così Vanz, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica sulle cause dei dipendenti del segretariato generale: un revirement delle SS.UU. poco convincente*, in *Riv. Dir. Proc.* 2011, 394 ss.

<sup>109</sup> Cass. Sez. Un. 17 marzo 2010, ord. n. 6529, in *Foro it.*, 2001, I, 1206 ss.

<sup>110</sup> Rispetto ai quali «non ripugn[erebbe] alla coerenza sistematica del disegno costituzionale che organi fondamentali godano di una speciale riserva di autonomia». (Ord. n. 6529/2010 cit.).

suscettibili di obiezione.

Invero, il primo motivo di tale mutamento di rotta sarebbe costituito dalla emanazione dei decreti presidenziali nn. 81 e 89 del 1996, che avrebbero garantito la natura giurisdizionale dell'organo interno preposto alla decisione delle controversie con i dipendenti della Presidenza della Repubblica: tale modifica, occorsa nel 1996, era già a conoscenza di quella stessa Corte di cassazione che, con la sentenza n. 1214/1998 cit., aveva comunque ritenuta sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo per le cause in questione. La seconda critica al *revirement* appena rappresentato è stata mossa da quegli autori che hanno ricondotto tale mutamento di orientamento all'impatto prodotto dalla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2009, sull'orientamento della Corte di Cassazione. Tale dottrina<sup>111</sup> ha invero evidenziato altri aspetti motivazionali, rispetto ai quali l'elemento cronologico (anteriorità della modifica strutturale degli organi giudicanti sulle controversie in questione rispetto alla sentenza affermativa della giurisdizione del giudice amministrativo) risulterebbe solo un *obiter*. Con l'ordinanza del 2010, la Corte sembrerebbe aver spostato la questione della legittimità dell'autodichia della Presidenza della Repubblica su un altro piano di indagine: la conformità di tale giurisdizione domestica ai principi cardine in materia di giurisdizione. Non rileva più, cioè, la natura (amministrativa o meno) dei decreti presidenziali del 1996, ma ciò che conta è il fatto che l'attuale struttura dei collegi giudicanti si rivela idonea a prestare sufficienti garanzie di precostituzione, imparzialità, nonché indipendenza. Il primo principio sarebbe stato assicurato dalla durata quadriennale dei collegi, che ne garantirebbe la stabilità e dalla selezione dei relativi componenti in ragione della propria professionalità. Il principio di imparzialità sarebbe, invece, garantito dall'appartenenza ordinamentale dei componenti alle magistrature ordinaria,

---

<sup>111</sup> Busia, *Con un deciso cambiamento di rotta Quirinale equiparato a Camera e Senato*, in *Guida al diritto*, 2010, n. 15, 59 ss. L'A. rivela la sussistenza di ben pochi «elementi nuovi per giustificare una completa inversione di rotta» e che «i giudici sembrano mettere le mani avanti, sottolineando che la sentenza 12614/98, pur successiva ai regolamenti del 1996, non aveva preso in esame i riflessi che sulla questione della giurisdizione potevano assumere gli stessi regolamenti, in quanto non applicabili *ratione temporis* a tale controversia».

Cfr. anche le osservazioni di D'Auria all'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione del 17 marzo 2010, n. 6529, in *Foro it.*, 2011, I, 1206 ss..

amministrativa e contabile e dalla conseguente osservanza delle norme di deontologia da parte dei componenti stessi, proprio in quanto magistrati. L'indipendenza risulterebbe, infine, assicurata dalla scelta di costituire i collegi in prevalenza (in primo grado) o in via esclusiva (in appello) con personale totalmente esterno alla Presidenza della Repubblica stessa.

Tale argomento (su cui la Corte sviluppa il secondo punto nevralgico della propria motivazione) appare tuttavia fondato su un equivoco di fondo: il punto di riferimento delle Sezioni Unite coincide con la sentenza della Corte EDU, invece pronunciata con particolare riguardo agli organi di autodichia parlamentari, per i quali il "tendenziale" rispetto dei principi di indipendenza, precostituzione ed imparzialità può essere valido riferimento, attesa l'originaria assoluta mancanza di indipendenza dell'organo giurisdizionale di secondo grado della Camera dei deputati, interamente costituita da membri dell'Ufficio di Presidenza. Il rispetto solo "tendenziale" dei suddetti principi cardine in materia di giurisdizione non può essere preteso, invece, in assoluto e, cioè, con riguardo a tutti gli organi di giurisdizione domestica, per i quali si esige, al contrario, la pienezza dei caratteri indefettibili della tutela giurisdizionale. Può conclusivamente affermarsi che nell'intervallo di tempo intercorrente tra l'orientamento di legittimità *ante* 2010 e quello introdotto con l'ordinanza n. 6529/2010, nulla sia cambiato. Pertanto, non ci sono ragioni per escludere la possibilità (e necessità) di riaffermazione del primo consolidato indirizzo di legittimità, devolutivo delle controversie in materia di impiego tra la Presidenza della Repubblica e i relativi dipendenti, alla giurisdizione del giudice comune. Trattasi di una forma di autodichia da considerarsi non praticabile.

Con una recente pronuncia del 18 novembre 2014, il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello proposto dal Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, avverso una sentenza del T.A.R. Lazio che annullava l'atto di aggiudicazione di una gara d'appalto indetta dalla Presidenza della Repubblica, la gara e tutti gli atti connessi. Ciò sul presupposto per cui, pur riconoscendo la capacità derogatoria della potestà di auto-organizzazione della Presidenza, nel senso della devoluzione della cognizione di rapporti giuridici *in fieri* ad organi domestici, si ha che «in concreto, la

Presidenza non ha comunque ritenuto di esercitare il potere in questione, diversamente da quanto hanno disposto, con specifici regolamenti, Camera e Senato». Pertanto, sottrarre alla cognizione del giudice amministrativo i rapporti giuridici *in fieri* equivarrebbe a negare al privato qualsiasi specie di tutela giurisdizionale, «posto che gli organi del contenzioso della Presidenza della Repubblica sono stati istituiti espressamente per le controversie di pubblico impiego e non potrebbero certo autonomamente estendere le proprie competenze in ambiti che le fonti istitutive non contemplano<sup>112</sup>».

### **§ 3. Camera dei deputati e Senato della Repubblica.**

Con particolare riferimento all'autodichia delle Camere parlamentari, atteso l'ormai pacifico e consolidato orientamento conservativo della stessa, non resta che prospettare la possibilità di soluzioni interpretative correttive di siffatto sistema di giurisdizione, oggi del tutto equiparato a quello legittimato dall'esplicito fondamento costituzionale di cui all'art. 66 Cost.. Invero, da un lato, la Corte di cassazione - dopo aver affermato che tra il negare in maniera assoluta l'esistenza di un giudice e il riconoscere la giurisdizione domestica delle Camere, sarebbe sicuramente preferibile quest'ultima soluzione<sup>113</sup> - a distanza di ventotto anni, continua a percorrere la c.d. "terza via"<sup>114</sup> risolvendo l'autodichia in una forma di giurisdizione speciale. Dall'altro, la Corte costituzionale ha ribadito l'insindacabilità delle norme istitutive dell'autodichia delle Camere, da ultimo con la citata sent. 120/2014.

In un complesso assetto sistematico della giurisdizione domestica, ove il fondamento normativo dell'istituto in questione, ancorché solo remoto, gode di un quasi irresistibile rafforzamento di origine giurisprudenziale sul piano della legittimazione, si ritiene preferibile tentare di arginare la *vis* espansiva della (auto)attribuita giurisdizione dei giudici domestici.

Ciò appare opportuno sia sul piano soggettivo, che su quello oggettivo. Giova invero

<sup>112</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5657.

<sup>113</sup> Per cui cfr. Cass. Sez. Un. 28 novembre 1985, n. 6943, con nota di Florida, *Finale di partita*, cit.

<sup>114</sup> L'espressione è di C. Delle Donne, *Le Alte Corti e le cd. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell'"autodichia" (?) del Quirinale...*, reperibile su: [http://www.judicium.it/saggi\\_leggi.php?id=192](http://www.judicium.it/saggi_leggi.php?id=192).

ricordare che, nel primo senso, l'autodichia delle Camere, originariamente prevista per i soli dipendenti delle stesse, è stata estesa in via giurisprudenziale finanche alla cognizione dei rapporti di lavoro *in fieri*<sup>115</sup>, e pertanto nei confronti di soggetti terzi. Trattasi di una prassi non confortata da alcun indice normativo, di tal che nulla osta a che si faccia un passo indietro in tal senso.

Sul piano meramente oggettivo, invece, occorrerebbe porre un freno all'inarrestabile espansione di tale zona franca da qualsivoglia tipo di sindacato, attraverso l'ammissibilità del ricorso straordinario per cassazione avverso le pronunce di giustizia domestica: invero, l'applicabilità dell'art. 111, co. 7 Cost. sembra oggi potenzialmente ricavabile da un'attenta lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 120/2014, come anticipato *supra* (al § 4 della Sez. prima).

Peraltro, la trasposizione del ricorso straordinario per cassazione nel sistema di autodichia parlamentare costuisce un'operazione ermeneutica di particolare complessità, attesa la laconicità della disciplina del rimedio da applicare: l'«unico addentellato testuale»<sup>116</sup>, il citato art. 111, co. 7 Cost., contiene una norma precettiva, immediatamente fruibile per il ricorrente e si atteggia come norma ordinaria, di tal che la disciplina del rimedio è evincibile dal combinato disposto di cui agli artt. 111, co. 7, Cost. e 360 ss. c.p.c.. Come osservato in dottrina<sup>117</sup>, il ricorso straordinario non va considerato autonomo e distinto da quello ordinario, né vive di vita propria sul piano procedimentale, soprattutto a seguito dell'equiparazione dei motivi di ricorso straordinario a quelli di cui all'art. 360 c.p.c., in forza dell'ultimo comma introdotto con il D. Lgs. n. 40/2006.

Pertanto, al rimedio ex art. 111, co. 7, Cost. si applicano, in quanto compatibili, tutte le norme che regolano il procedimento ordinario e le tecniche di redazione del relativo ricorso, salve peculiarità del caso.

L'interpretazione adeguatrice si rende necessaria soprattutto con riferimento al termine di proposizione dell'impugnazione e ai modelli decisori adoperabili dalla

<sup>115</sup> Cfr., *ex pluribus*, Cass. 18 febbraio 1992, n. 1993.

<sup>116</sup> Tiscini, *Gli effetti della riforma del giudizio di cassazione sul ricorso straordinario ex art. 111, comma 7, Cost.*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2008, 1598.

<sup>117</sup> Id., *Il ricorso straordinario*, cit., 274 ss.

Corte.

Sotto il primo aspetto, nonostante i regolamenti di Camera e Senato definiscano “sentenze” i provvedimenti definitivi dei procedimenti di giurisdizione domestica, ai fini dell'individuazione del *dies a quo* per il decorso del termine di impugnazione, bisogna tener conto della specialità dei modelli decisori secondo cui la sentenza di secondo grado è emessa e delle modalità con cui è portata a conoscenza delle parti. Invero, non essendo previsto un meccanismo di notificazione su impulso di parte, a mente delle norme dei regolamenti parlamentari, la sentenza (del Collegio d'appello<sup>118</sup> o del Consiglio di garanzia<sup>119</sup>) è depositata presso la segreteria, che ne effettua la comunicazione alle parti ed al Segretario generale entro dieci giorni dalla data del deposito. E' altresì previsto che la segreteria dia immediata comunicazione dell'esito del ricorso alle parti.

Il *dies a quo* per il computo del termine per proporre ricorso per cassazione va pertanto ricavato, analogicamente, dagli artt. 6 bis, co. 1, Reg. Camera e 74, co. 8, T.U. Reg. Senato che, nel disciplinare tempi e modi di proposizione dell'appello, definisce quale *dies a quo* il momento della comunicazione della sentenza, a cura della segreteria. Tuttavia non è possibile ricavare analogicamente ulteriori aspetti procedurali del ricorso: attesa la previsione di un rito precipuo da osservare per i procedimenti dinanzi alla Corte di cassazione, la modalità di accesso a quest'ultima (vi si accede tramite ricorso), nonché i relativi termini saranno individuati sulla base delle norme previste dal Codice di procedura civile. Si ritiene, pertanto, che il termine sia quello breve, previsto dall'art. 325, u.c.: sessanta giorni (dalla comunicazione della sentenza).

Se, infine, superano il giudizio di compatibilità le norme sui motivi di ricorso (come testualmente previsto dallo stesso art. 360, u. c. c.p.c.<sup>120</sup>) va precisato che, a tale piena compatibilità dei motivi, non fa da *pendant* la piena compatibilità dei modelli decisori ex artt. 382-384 c.p.c., restando precluso per la Corte il potere di decisione

<sup>118</sup> Cfr. artt. 5, co. 9 e 6 bis Reg. Camera.

<sup>119</sup> Cfr. artt. 75 e ss. T.U. Norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

<sup>120</sup> Per l'impossibilità di limitare i motivi di ricorso straordinario, avverso le pronunce di giustizia domestica, alle sole questioni di giurisdizione v. nt. 94.

del merito, pur se non necessari ulteriori accertamenti di fatto. L'inapplicabilità dell'art. 384, co. 2 c.p.c. è corollario del principio di autodichia stesso, che fa del giudice domestico il monopolista del giudizio di merito. Ne discende la funzione esclusivamente rescindente del giudizio di legittimità sulle pronunce di autodichia e, cioè, di rinvio solo cassatorio. Così, analogamente a quanto previsto per i provvedimenti della Sezione Disciplinare del CSM, la Cassazione, quando accoglie il ricorso, «non è provvista di alcun potere alternativo alla disposizione del rinvio dell'affare»<sup>121</sup> verso l'organo di autodichia.

### **§ 3.1 segue: altri suggerimenti relativi ad aspetti procedurali.**

Procedendo all'esame puntuale delle norme del regolamento della Camera dei deputati che disciplina il procedimento di cognizione dei giudici domestici, emerge l'operatività di alcune norme, meno garantiste rispetto a quelle omologhe previste per la cognizione del comune giudice civile.

Ciò è evidente specialmente con riferimento al meccanismo di rivalutazione del credito da lavoro, comunemente informato al regime di *favor* per il lavoratore, sostanziale e processuale, di cui all'art. 429, u.c., c.p.c.. Va peraltro osservato che la previgente disciplina regolamentare (testo organario di cui all'art 7 r. C.) prendeva a mutuo la norma di cui al citato art. 429, a propria volta faticosamente inserita nel Codice di rito civile l'11 agosto del 1973, con la legge n. 533<sup>122</sup>, equiparando così il credito degli impiegati delle Camere a quello derivante dai rapporti di lavoro privatizzato.

Il rilievo del fenomeno della svalutazione nel diritto privato rappresentò una vera e propria conquista per il creditore insoddisfatto, non più condannato alla soccombenza in ragione della risoluzione della suddetta svalutazione in un mero fenomeno di

<sup>121</sup> Auletta, *Azione e giudizio disciplinare dopo le riforme dell'ordinamento giudiziario*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ.*, 2009, 1110. Va condivisa l'opinione dell'A. Circa il rapporto di stabile alterità tra Corte di cassazione e sezione disciplinare del Csm, attesa la riserva costituzionale al Csm dei provvedimenti disciplinari. Unica possibilità di cassazione senza rinvio si avrebbe, invero, in ipotesi di impugnazione di pronuncia assolutoria della sezione disciplinare.

<sup>122</sup> Ma applicabile anche alla condanna al pagamento di crediti precedentemente sorti, per la natura processuale della norma: le questioni circa le modalità di rivalutazione del credito di lavoro si configurerebbero questioni di rito.

macroeconomia.

L'art. 429 cit. rivela invero un'indubbia portata sostanziale, attesa la capacità della norma di derogare all'ordinario regime di attualizzazione del credito.

Nel regime ordinario si presume che gli interessi legali siano adeguatamente compensativi del pregiudizio economico derivante dall'inadempimento del debitore (art. 1224, co. 1, c.p.c.) e che, pertanto, occorra fornire la prova dell'eventuale maggior danno sofferto il quale, ove liquidato, assorbirebbe quello presunto (art. 1224, co.2).

A mente dell'art. 429, u.c., c.p.c., invece, è previsto il cumulo tra interessi e maggior danno (da svalutazione) subito, tanto che autorevole dottrina (Santoro Passarelli)<sup>123</sup> ha attribuito all'art. 429 in parola la trasformazione, del credito da lavoro, da obbligazione di valuta in obbligazione di valore; invero, solo per queste ultime è possibile ipotizzare il cumulo, analogamente a quanto avviene in sede di risarcimento del danno derivante dall'illecito aquiliano.

Le caratteristiche del meccanismo di rivalutazione ne rivelano, invece, la portata processuale: esso è automatico e prescinde da un'esplicita domanda del ricorrente in tal senso: censurata più volte per aver introdotto un ingiustificato privilegio per i soli lavoratori, la norma è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, che ne ha costantemente sostenuto la legittimità<sup>124</sup>, accreditando la tesi giurisprudenziale per cui interessi e rivalutazione costituiscono un intrinseco accessorio del credito di lavoro<sup>125</sup>.

<sup>123</sup> Va tuttavia segnalato l'orientamento di legittimità contrario, per cui l'art. 429, co. 3 non ha trasformato i crediti di lavoro in crediti di valore, essendosi limitato a modificare, relativamente ad essi, il principio nominalistico di cui all'art. 1277 c.c. (Corte di cassazione, sentt. nn. 3128/1982; 2202/1981; 6305/1980).

<sup>124</sup> Sentt. cost. nn. 13, del 14 gennaio 1977; 43, del 20 gennaio 1977; 52, del 24 febbraio 1986; 207, del 2 giugno 1994. La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata anche con riferimento alla disparità di trattamento tra il credito di lavoro devoluto alla cognizione del giudice ordinario e quello devoluto alla giurisdizione del giudice amministrativo, ma fu dichiarata infondata con la sent. cost. n. 71/1981.

<sup>125</sup> Come più volte ribadito dalla Corte di cassazione: «la rivalutazione dei crediti di lavoro, costituendo una proprietà intrinseca ed indissolubile di tali crediti, come tale riconducibile alla *causa petendi* della domanda con cui il credito è fatto valere, deve essere operata d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, senza necessità di una specifica domanda del lavoratore, sempreché sulla questione non sia già intervenuta una pronuncia, ancorché solo implicita, non contestata dalle parte soccombente, atteso che in tale caso il potere officioso del giudice viene meno per effetto dell'acquiescenza e dalla formazione del giudicato sulla questione». Cfr. Corte di cassazione, sentt.

Ulteriore *favor* per il lavoratore si ravvisa nella deroga alla regola dell'onere della prova, del quale è esonerato il dipendente, attesa la notorietà dei fatti relativi alla svalutazione monetaria che determina il maggior danno, pertanto presunto *juris et de jure*.

Tuttavia, la prassi applicativa della norma aveva dato luogo a questioni in ordine alle modalità di calcolo dell'importo dovuto. Si era dapprima (tra il 1973 e il 1995) diffuso l'orientamento, più favorevole per il lavoratore, per cui gli interessi sarebbero stati calcolati sul capitale rivalutato; tuttavia, dal 1/1/1992, il tasso di inflazione aumentò fino al 10%, determinando l'illegittimità di tale criterio di liquidazione, così come dichiarato dalla Corte costituzionale con sentenza del 19 ottobre 1992, n. 394. Pertanto, a partire dal 1995, fu seguito un secondo orientamento, più favorevole per i datori di lavoro, a mente del quale gli interessi sarebbero stati calcolati sulla sorta originaria, fino all'intervento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, per cui gli interessi legali sarebbero stati calcolati sul capitale rivalutato, con scadenza periodica dal momento dell'inadempimento fino a quello del soddisfacimento del creditore. Tale pronuncia muoveva dalla valorizzazione della finalità della rivalutazione *ex art.* 429 c.p.c. che, mediante il meccanismo di indicizzazione del credito, tende ad annullare – al pari del “maggior danno” *ex art.* 1224, 2 co., c.c. – la perdita patrimoniale del creditore soddisfatto tardivamente (danno emergente). Gli interessi liquidano, invece, in misura forfettaria e senza bisogno di prova, il mancato vantaggio della liquidità (lucro cessante). «...Per il perseguimento di tale duplice finalità non è necessario, né è previsto da alcuna norma, calcolare gli interessi su un credito superiore a quello che via via matura per effetto della svalutazione monetaria»<sup>126</sup>.

Senonché, le modifiche in materia di contabilità apportate al Regolamento dei servizi e del personale<sup>127</sup>, molto probabilmente per esigenze di contenimento della spesa pubblica, hanno introdotto, all'art. 104, il divieto di cumulo degli interessi legali con

nn. 12376/2003; 16351/2006; 16484/2009; 7395/2010.

<sup>126</sup> SS.UU. Corte di cassazione, 29 gennaio 2001, n. 38, in *Foro it.*, 2001, I, 845 ss.; in *Guida al diritto*, 2001, n. 3, 251 ss..

<sup>127</sup> Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 30 luglio 2004, n. 188 e resa esecutiva con D.P. Del 3 agosto 2004, n. 1194.

la rivalutazione monetaria, da osservare per i procedimenti iniziati a partire dal 3 agosto 2004. Allo stesso tempo, l'art. 7 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera fu a propria volta modificato nel senso di un esplicito rinvio al suddetto art. 104.

Sebbene il legislatore (monocamerale) abbia posto fine alle suesposte questioni applicative della norma di cui all'art. 429 cit., la nuova previsione, oltre a riconoscere la sola possibilità di condanna al pagamento del maggiore importo tra tasso legale di inflazione e tasso di interessi, rimuove la doppia deroga (al principio della domanda ed alla regola dell'onere della prova) che invece riconosceva un netto vantaggio al lavoratore.

Avendo riguardo ai compensi della suddetta categoria di dipendenti, le esigenze di contenimento della spesa pubblica suggerirebbero di salutare con favore il nuovo art. 104 del Regolamento dei servizi e del personale. Invero, come già evidenziato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 44/1973, la *ratio* dell'art. 429 c.p.c. è quella di disincentivare i datori di lavoro dall'inadempimento e, in ipotesi di datore di lavoro costituito dalla Pubblica Amministrazione, attesa la sua istituzionale correttezza ex art. 97 Cost., alcuna disparità di trattamento può configurarsi.

Trattasi tuttavia di una considerazione meramente *di fatto*<sup>128</sup>, non idonea ad escludere che il divieto di cumulo, a rigore, determini una posizione dei dipendenti delle Camere deteriore rispetto a quella dei lavoratori in forza di un rapporto di lavoro *ex*.

---

<sup>128</sup> Il corsivo è di Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., in *Giur. Cost.*, 1978, I, 297, nt. 148. L'A. esclude che collegamenti di fatto possano influire sulla valutazione giuridica della legittimità costituzionale della giurisdizione domestica, «che deve restare, invece, ancorata ai principi di diritto». Più a monte, Panunzio riporta le osservazioni del Sandulli relative alla compensazione della situazione di svantaggio in cui giacciono i dipendenti degli organi costituzionali, cui è negato l'accesso alla tutela giurisdizionale esterna, col trattamento retributivo di maggior favore che ricevono, rispetto agli altri dipendenti pubblici. Che l'impiego presso gli organi costituzionali sia un campo privilegiato della cd. “giungla retributiva” lo rileva anche Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, II, Bologna, 1977, 303 ss.. Panunzio riferisce, inoltre, che il nesso tra l'esistenza dell'istituto della giurisdizione domestica, da un lato, e l'esistenza di quel “privilegio”, dall'altro, è stato riconosciuto pubblicamente dal Segretario generale della Camera Francesco Cosentino, il quale (in una lettera inviata nel febbraio del 1974 al quotidiano *La Nazione* e riportata in Virga, *Il pubblico impiego*, I, Milano, 1974, nt. 11) spiegava che il trattamento economico del personale parlamentare era bensì privilegiato, ma ciò era «compensativo» di varie circostanze, fra cui, in primo luogo, «la mancanza di tutela giurisdizionale amministrativa» (cfr. anche *Bollettino degli organi collegiali della Camera*, n. 3, 1975, 11 s. e 25 ss.).

art. 409 c.p.c., nonché dei dipendenti dello stesso Senato, il cui *Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica* ancora prevede, all'art. 88, il rinvio all'art. 429, u. c., c.p.c..

#### **§ 4. Corte costituzionale.**

Le caratteristiche della giurisdizione domestica della Corte costituzionale suggeriscono l'isolamento della trattazione di tale forma di autodichia, per esigenze sistematiche.

La peculiarità risiede in ciò che è una legge ordinaria, la n. 37/1953 a prevedere, all'art. 14, co. 3, che la Corte sia dotata di giurisdizione esclusiva in materia di cause di lavoro proposte dai propri dipendenti.

Dal che potrebbe *prima facie* desumersi la piena legittimità di siffatto modello di autodichia, perfettamente rispettoso della riserva di legge in materia di giurisdizione di cui all'art. 117, co. 2, lett e) della Costituzione, tale da assumere, secondo parte della dottrina<sup>129</sup>, un valore paradigmatico rispetto alle forme di autodichia degli altri organi costituzionali.

Senonché le norme che disciplinano il procedimento di cognizione della Corte costituzionale in funzione di giudice domestico sono demandate al Regolamento dell'8 aprile 1960, eludendo la riserva di legge in materia di norme processuali. Invero, come già rilevato, tale principio risulterebbe totalmente vanificato se poi le norme processuali fossero consegnate ad una fonte diversa dalla legge ordinaria, come per vero avviene nella fattispecie in esame.

Pertanto, l'integrazione della previsione legislativa dell'autodichia della Corte costituzionale da parte delle norme regolamentari sembrerebbe aprire la strada a due

---

<sup>129</sup> Lucifredi, *Note sulla tutela giurisdizionale*, cit., 82. L'A. propone di estendere in ogni altro settore il sistema praticato per i dipendenti della Corte costituzionale: «E' un sistema che, ove lasci da parte l'aspetto, pur grave, del giudizio affidato ad una delle parti in contesa ha, sotto ogni altro profilo, caratteristiche soddisfacenti, tali da poter assicurare il pieno esercizio dei diritti della difesa, il legale contraddittorio e la risoluzione della controversia con sentenza motivata. [...] Si realizzerebbe per questa via un accettabile contemperamento tra le opposte esigenze dell'autonomia degli organi costituzionali e la garanzia di legalità dell'azione amministrativa, che l'art. 113 della Costituzione assicura».

possibili soluzioni.

In dottrina<sup>130</sup> è stata in primo luogo prospettata la necessità di abrogazione, con legge ordinaria, della giurisdizione domestica della Corte costituzionale in materia di rapporti di impiego con i propri dipendenti, a mezzo di un intervento legislativo di elisione analogo a quello operato con l'art. 12 della Legge 6 agosto 1984, n. 425, che ha abrogato la giurisdizione delle sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, in materia di cause di lavoro tra la Corte stessa ed i propri dipendenti<sup>131</sup>, devolvendo tale contenzioso ai tribunali amministrativi regionali.

Tuttavia, come anticipato nella premessa al presente lavoro, la tesi della necessaria espunzione dell'autodichia della Corte, a mezzo di un intervento legislativo di segno opposto a quello che ne ha radicato la giurisdizione domestica, non si ritiene condivisibile: ciò coerentemente col tentativo di depurare l'indagine che si sta conducendo da ogni intento di sensibilizzazione del legislatore verso determinate scelte tecnico-discrezionali.

L'alternativa consisterebbe in un intervento legislativo nel senso della diretta ed immediata disciplina del procedimento di giurisdizione domestica. Ciò potrebbe, apparentemente, dare luogo alla forma meno problematica di autodichia, legittimamente prevista e regolata dalla legge ordinaria ed insuscettiva di obiezione alcuna circa la presunta inidoneità dei componenti del collegio giudicante<sup>132</sup>; obiezione rilevata, invece<sup>133</sup>, con riferimento all'omesso reclutamento tramite

---

<sup>130</sup> Gerardi-Testa, *Parlamento zona franca*, Milano, 2013, 58.

<sup>131</sup> Per la cui vicenda cfr. anche cap. I, § 4.

<sup>132</sup> Per le regole sulla composizione dell'organo giudicante, si rinvia alla nt. 95.

<sup>133</sup> Parte della dottrina ha collocato, accanto ai principi di imparzialità, terzietà del giudice, espressamente assenti nella fattispecie della giurisdizione domestica, anche quello della idoneità. Cfr. Randazzo, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà* (nota a Corte EDU, 28 aprile 2009, dec. n. 14), in *Giornale di diritto amministrativo* 15, 2009, 1051 ss., ove si legge che «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.[...]. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle norme del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato e della legge istitutiva dei TAR [...] 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” [...] (sent. n. 177 del 1973). 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 ed imparziale». Cfr. anche Lucifredi, *op. cit.*, 83, ove si legge: «E' vero che si esigerebbe anche l'imparzialità di un

concorso dei componenti degli organi di giurisdizione domestica delle Camere.

Tuttavia, le premesse da cui muovono le presenti considerazioni conducono a conclusioni del tutto opposte.

Invero, come anticipato, si parte dal presupposto del conferimento della natura di “giurisdizione speciale” all'autodichia degli organi parlamentari, con conseguente possibilità di recupero di fondamento e legittimazione dell'istituto, pertanto ancora praticabile nell'odierno contesto storico-istituzionale. Il che si deve alla giurisprudenza conservativa di Corte costituzionale e di cassazione che, sulla base del riconoscimento di una qualità immanente degli organi di giustizia domestica, ne ha affermato la suddetta natura di giurisdizione speciale con sentenza dichiarativa e non costitutiva di tale carattere.

Tuttavia, l'estensione di tale orientamento giurisprudenziale all'autodichia della Corte costituzionale comporta un'illegittima conseguenza. La L. n. 37/1953, istituendo espressamente la giurisdizione esclusiva della Corte costituzionale in materia di rapporti d'impiego coi propri dipendenti, in realtà si pone in contrasto con l'art. 102, co. 2 della Costituzione, nella misura in cui introduce una nuova forma di giurisdizione speciale. Nuova, in quanto la Corte costituzionale, istituita con la Costituzione del 1948, non può contare sulla consolidata consuetudine precostituzionale, su cui sembrerebbe invece fondata l'autodichia parlamentare, nella sua tralatizia accezione.

Tuttavia la dichiarazione di incostituzionalità competerebbe alla stessa Corte costituzionale: se ciò possa apparire ancora in contrasto col principio *nemo iudex in causa propria*, con conseguente impossibilità di applicare tale principio nel sistema di autodichia della Corte costituzionale, a ben vedere nessuna illegittimità si ravvisa in tale attribuzione della Corte stessa, atteso ch'essa è il giudice naturale dei giudizi di legittimità costituzionale, così come degli eventuali conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, in cui ben può esser parte in causa.

---

giudice estraneo e *super-partes*; è altrettanto vero però che il prestigio e l'autorità dell'organo costituzionale chiamato a fare da giudice, sia pure in causa propria, possono ritenersi di tale livello da fugare ogni possibile sospetto».

### **CAPITOLO TERZO**

#### **L'AUTOCRINIA DELLE CAMERE TRA GIUSTIZIA POLITICA E TUTELA GIURISDIZIONALE DEI DIRITTI.**

## **CAPITOLO TERZO**

### **SOMMARIO**

SEZIONE PRIMA: §1. Profili storici e comparatistici. §1.1. La verifica dei poteri in Inghilterra. §1.2. Il modello francese. §1.3. La verifica dei poteri dei membri del *Bundestag*. §2. L'oggetto del giudizio ex art. 66 Cost. ed il relativo procedimento. §2.1...Segue: il ruolo dell'Assemblea. §2.2...Segue: gli effetti degli atti di convalida e di annullamento. §3. La natura giuridica del procedimento.

SEZIONE SECONDA: §1. Il contenzioso pre-elettorale. §2. La ricerca del giudice legittimato tra questioni di giurisdizione e questioni di rito.

In tale sede si affronteranno le principali questioni giuridiche sottese alla forma apparentemente meno problematica di autodichia, costituita dall'autocrazia delle Camere: l'art. 66 Cost. costituisce, invero, l'unica esplicita deroga ai principi di imparzialità e terzietà del giudice, nonché della riserva di legge in materia di giurisdizione, devolvendo alla giurisdizione domestica delle Camere sia il giudizio sui titoli di ammissione dei relativi componenti, che quello sulle cause sopravvenute di ineleggibilità ed incompatibilità degli stessi.

Nella prima parte del capitolo sarà illustrato il sistema di tutela che Costituzione e regolamenti parlamentari hanno previsto per la verifica dei poteri dei componenti delle Camere, nonché per il giudizio sulle sopravvenute cause di ineleggibilità ed incompatibilità, con particolare riferimento alla natura giuridica dei relativi organi e dell'attività da questi espletata.

Nella seconda parte, troverà spazio la delicata questione della tutela pre-elettorale, con conseguente tentativo di colmare il vuoto di tutela generato dai conflitti negativi di giurisdizione sorti in materia.

### **SEZIONE PRIMA**

#### **§ 1. Profili storici e comparatistici.**

Forma originaria di autodichia con cui i membri del Parlamento rivendicarono il potere di verificare i titoli dei propri eletti, oggi l'autocrazia delle Camere si configura come la più antica declinazione dell'autodichia parlamentare.

Essa risale al periodo storico in cui le Camere erano portatrici di interessi omogenei, quali quelli della borghesia urbana la quale, attraverso i propri rappresentanti nel Parlamento, procedeva alla rivendicazione di un ruolo predominante nella società. Basterebbe, anche in tale sede, rinviare alle modifiche apportate dalla storia sociale e politica del XX secolo, nonché alle conseguenti trasformazioni istituzionali, per comprendere la scelta del superamento del sistema della verifica riservata operata da molti Paesi europei.

In Francia, ad esempio, l'Assemblea Nazionale è completamente estranea al contenzioso elettorale, invece affidato ad una giurisdizione speciale esercitata dal Consiglio costituzionale; in Gran Bretagna il controllo delle elezioni è stato affidato alla magistratura ordinaria, ma i Comuni mantengono il potere formale di renderne esecutive le decisioni; in Germania è infine previsto un primo grado di giudizio, dinanzi al *Bundestag*, ed un grado di appello, dinanzi al Tribunale costituzionale federale.

### **§ 1.1. La verifica dei poteri in Inghilterra.**

Come già evidenziato, nel processo di sviluppo dell'autodichia, la disputa per la verifica dei poteri nell'Inghilterra del XVI-XVII secolo ha giocato un ruolo fondamentale. Originariamente, infatti, tale prerogativa spettava al re ed al suo Consiglio privato, ma fino all'epoca di Riccardo II i Comuni rivendicavano tale competenza, rappresentando il timore che il sovrano potesse abusare di tale potere ed eliminare i deputati in potenziale conflitto con gli interessi della corona. Dopo alcuni tentativi nel 1547, sotto Maria *Tudor* e nel 1586, sotto il regno di Elisabetta, i Comuni rivendicarono nuovamente la propria competenza per la verifica dei poteri nel 1604, in occasione del caso *Godwin*, in cui emerse l'interesse personale di Giacomo I nel controllo della composizione del Parlamento. Tale episodio segnò l'inizio di un periodo di esercizio di fatto, da parte dei Comuni, del potere di verifica delle elezioni, che difesero tale prerogativa dalle ingerenze del sovrano, nonché da

quelle della magistratura<sup>134</sup>, fino all'approvazione del *Parliamentary Election (Returns) Act*.

Il giudizio sulle elezioni contestate veniva considerato dalla Camera dei Comuni come una questione di partito e risolto sulla base dei relativi rapporti di forza, di tal che le invalidazioni riguardarono candidati *whigs* o *tories* a seconda dell'alternarsi al governo dell'uno o l'altro partito. La verifica dei poteri raggiunse, in quell'epoca, un grado di politicizzazione tale che *Walpole*, nel 1741, arrivò a porre la questione di fiducia su un'elezione contestata.

Dopo un lungo periodo di brogli e corruzione elettorale<sup>135</sup>, nel 1770, la Camera dei Comuni deferì, con il *Greenville Act*, il giudizio sulle elezioni ad una speciale commissione parlamentare, composta da deputati designati mediante sorteggio, all'inizio di ogni legislatura e che, prestato giuramento, avrebbero provveduto a deliberare in via definitiva sui ricorsi elettorali. Senonché, neanche il nuovo organo si rivelò idoneo a offrire sufficienti garanzie di imparzialità e competenza, di tal che il sistema fu revisionato dapprima nel 1839, col *Peel's Act*, poi nel 1868, con il *Parliamentary Election Act*, che attribuì alla magistratura il giudizio sulle contestazioni elettorali.

Nel 1883 furono introdotte specifiche disposizioni finalizzate alla repressione della corruzione ed al contenimento delle spese elettorali (*Corrupt and Illegal Practices Act*).

Oggi il procedimento di composizione dei conflitti inerenti i risultati elettorali riceve puntuale disciplina nella parte III del *Representation of the People Act* del 1949, che prevede l'istituzione dei c.d. *Returnig Officers* i quali, a seguito dell'espletamento della verifica della regolarità dell'elezione, dichiarano eletto, per ogni circoscrizione, il candidato che abbia riportato il maggior numero di voti<sup>136</sup>. Alcune formalità è

---

<sup>134</sup> Tale privilegio della Camera ha ricevuto conferma dalla *Court of the Exchequer Chamber* e dalla Camera dei Lords nel 1674-1689 (caso *Barnadiston-Soane*).

<sup>135</sup> Per la cui illustrazione cfr. Holdsworth, *History of english Law*, Londra, 1938, vol. X, 570 ss.

<sup>136</sup> Le principali regole procedurali sul giudizio di verifica dei poteri degli eletti prevedono che il ricorso contro l'elezione di un deputato, da proporre alla *Queen's Bench Division* dell'Alta Corte di Giustizia (ovvero alla *Court of Session* per la Scozia), vada depositato nel termine di decadenza di ventuno giorni dalla comunicazione dei risultati al *Clerk of the Crown*, ovvero di ventotto, in caso di denuncia di atti illeciti.

prevista per l'assunzione della carica, preceduta unicamente dalla comunicazione dei risultati elettorali ai Comuni, attraverso il *Clerk of the Crown* e dall'annotazione dei nominativi degli eletti nel *Return Book*.

## §1.2. Il modello francese.

---

Si riconosce legittimazione a ricorrere a coloro i quali abbiano partecipato all'elezione o comunque agli elettori, a chi rivendichi il diritto ad essere eletto o di ottenere la comunicazione della relativa elezione alla Camera dei Comuni ed, infine, a chi dichiari di essere candidato. Invero, i motivi di ricorso sono perlopiù riconducibili a forme di irregolarità inerenti i requisiti del candidato, il ricorso a pratiche illegali o a mezzi di corruzione da parte del candidato.

A seguito del deposito del ricorso, viene costituito un apposito tribunale elettorale (*Election Court*) in seno alla *Queen's Bench Division*, costituito da due magistrati scelti a turno tra i giudici di quei tribunali che si trovano entro la contea o il comune interessati. La *Election Court* ha gli stessi poteri dell'Alta Corte di Giustizia ed ha sede nella circoscrizione elettorale nella quale è avvenuta l'elezione contestata. E' tuttavia prevista la possibilità che, in "casi speciali", l'Alta Corte di Giustizia trattenga la questione, disponendone la discussione dinanzi a sé; in tal caso, ai sensi dell'art. 126 del *Representation of the People Act*, la relativa pronuncia sarà comunque trasmessa allo Speaker.

Tra le principali regole relative alle modalità di esame del ricorso, all'audizione dei testimoni, alle spese del procedimento, meritano segnalazione quelle per cui, nonostante lo stenografo della Camera dei Comuni assista all'udienza per prendere nota delle deposizioni testimoniali, la Camera non viene messa al corrente dell'andamento del processo fintantoché i giudici non abbiano emesso la decisione. Per quanto riguarda il regime di quest'ultima, ne vanno evidenziati i relativi caratteri di definitività ed inappellabilità, ma se ne ammette il ricorso alla Corte di Appello, previa autorizzazione dell'Alta Corte e per soli motivi di legittimità.

Vanno infine esaminati i possibili provvedimenti dell'organo giudicante e i relativi effetti. Tra i possibili *dicta* della Corte si rinvengono le dichiarazioni di nullità dell'elezione, cui seguirà il rinnovo dell'elezione; le pronunce di ineleggibilità che – in caso di conoscenza della causa di ineleggibilità da parte degli elettori – potranno comportare la dichiarazione di nullità dei voti attribuiti al candidato, nonché l'elezione del candidato secondo per numero di voti. (Per la dettagliata disamina delle cause di *disqualification*, sia consentito rinviare a Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, Londra, 1976, 36 ss.).

In caso di ritiro del ricorso, ovvero qualora emerga l'uso di pratiche illecite, i fatti acquisiti dovranno essere verbalizzati attraverso una relazione da inviarsi allo Speaker, unitamente alla decisione, in modo che sia sottoposta alla Camera dei Comuni; è stata tuttavia prospettata la superfluità delle previsioni di cui agli artt. 149 e 159 del *Representation of the People Act*. Ciò in quanto il pubblico ministero, una volta informato di pratiche illecite o di corruzione in contesto elettorale, ha già l'obbligo di dare impulso alle necessarie inchieste e di istruire i relativi procedimenti (cfr. Erskine May, *op. cit.*, 34).

L'art. 142 del *Representation of the People Act* prevede inoltre l'esperimento di specifiche azioni disciplinari ove l'accertato fenomeno di corruzione veda coinvolti soggetti quali giudici di pace, avvocati, titolari di licenze per la vendita di alcolici.

Ancora in riferimento agli effetti delle pronunce va, più in generale, evidenziato che le decisioni della *Election Court* acquistano efficacia solo a seguito della relativa trascrizione nei registri della Camera (art. 124, 5 *Representation of the People Act*), che a propria volta segue alla trasmissione allo *Speaker* della decisione (corredata della eventuale relazione). Non si tratta, tuttavia, di un adempimento finalizzato alla revisione del provvedimento, atteso che la Camera si limita a conferire effetto alla decisione, rivelando la conservazione di un privilegio solo nominale. Le competenze attualmente

La verifica dei poteri dei propri eletti costituì una prerogativa delle assemblee parlamentari fin dall'epoca degli Stati Generali; fu però abbandonata nel periodo del Consolato e dell'Impero, per poi essere reintrodotta dal 1815 al 1958, nonostante le numerose e diverse costituzioni che si susseguirono nel corso di quel periodo. L'istituto, fondato sul principio della sovranità delle assemblee e originariamente previsto da norme legislative (nel periodo relativo alle Monarchie parlamentari e della seconda Repubblica), fu poi previsto da norme costituzionali (sotto la vigenza delle Costituzioni rivoluzionarie e durante la terza e quarta Repubblica) e disciplinato da regolamenti parlamentari, progressivamente modificati negli anni successivi.<sup>137</sup>

Il sistema in vigore durante la IV Repubblica prevedeva che le Camere procedessero alla convalida di ogni elezione (anche se, nella prassi, esaminavano solo quelle oggetto di contestazione), secondo di una previsione che risentiva degli influssi di una prassi invalsa ai tempi degli Stati Generali, ove i deputati giungevano con un

riconosciute all'assemblea consistono nell'indire, attraverso lo *Speaker*, le elezioni suppletive in caso di dichiarazione di nullità di un'elezione, o in qualsiasi altra ipotesi di vacanza di un seggio; nella dichiarazione di decadenza del deputato che, nel corso del mandato abbia perso i requisiti per la carica (va segnalato che il diritto inglese non conosce la distinzione tra ineleggibilità ed incompatibilità, ma le riconduce indistintamente alla categoria della *disqualification*. Dopo il *House of Commons Disqualification Act* del 1975, tali questioni vengono esaminate preliminarmente da una commissione (*Committee for Privileges*) che riferisce successivamente ai Comuni, secondo un procedimento seguito anche nella Camera dei *Lords*); nell'espellere dalla Camera il deputato giudicato indegno di rivestire tale carica (p.es. per essere stato condannato per vilipendio della Camera stessa, ovvero per altri gravi delitti). L'espulsione costituisce la più grave sanzione irrogabile dalla Camera e, pertanto, la più penetrante sua attribuzione, ma con cui non è possibile creare cause di ineleggibilità non previste dalla legge (Sembra che l'espulsione sia un provvedimento finalizzato ad eliminare dall'assemblea un membro non più idoneo a svolgere le funzioni per le quali è stato eletto, piuttosto che a punire il deputato. Per l'esemplificazione dei motivi di espulsione, cfr. Erskine May, *op. cit.*, 132.). Va infine evidenziata l'inoppugnabilità del provvedimento di espulsione del candidato contro il quale non è dato ricorso alcuno all'autorità giurisdizionale (cfr. Wade-Philips, *Constitutional and Administrative Law*, by Bradley, Londra, 1977, 205); neanche in tale atto è rinvenibile, tuttavia, una forma di autodichia in senso "italiano", atteso che l'esclusione non impedisce la presentazione di nuove candidature.

La dottrina ha salutato con favore il modello inglese di controllo dei poteri degli eletti, ma d'altra parte ne ha rilevato l'irrePLICABILITÀ in diversi ordinamenti, nella misura in cui quasi totalmente affidato all'asserita indipendenza e genuinità della magistratura inglese (cfr. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 1429).

<sup>137</sup> Bonnard, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1979*, Parigi, 1926. Per la storia della verifica dei poteri, cfr. Charnay, *Les scrutins politiques en France de 1815 à 1962*, Parigi, 1964. L'autore ha individuato un procedimento evolutivo dell'istituto scandito in quattro periodi: l'elaborazione della verifica dei poteri (1815-1870); periodo classico della verifica dei poteri (terza Repubblica); esitazioni e irregolarità (1940-1958); un nuovo sistema di controllo (quinta Repubblica).

mandato imperativo che rendeva necessario il controllo del Re e degli altri membri del medesimo ordine<sup>138</sup>.

Per l'esame dei ricorsi elettorali i deputati venivano distribuiti a sorte tra i vari uffici, detti "di verifica"<sup>139</sup>, i quali, dopo aver eseguito le indagini necessarie (nelle quali potevano essere sentiti in pubblico contraddittorio sia il candidato proclamato eletto che il suo avversario), presentavano alla Camera un rapporto col quale proponevano la convalida, l'annullamento o la rettifica dei risultati, relativamente ad ogni elezione. Seguiva una votazione della Camera (senza dibattito, in caso di mancata contestazione delle elezioni o, dopo apposito dibattito, ove contro l'elezione fosse stato presentato ricorso), a scrutinio palese, sulla proposta dell'ufficio di verifica. In caso di necessità di indagini più approfondite, la Camera poteva deliberare la creazione di una commissione d'inchiesta, sulle quali conclusioni sarebbe poi tornata a pronunciare l'intera assemblea.

La rarità del ricorso al potere di inchiesta - di cui si registrò invero solo una sporadica utilizzazione - unitamente all'inidoneità dello strumento del sorteggio ad offrire garanzie in ordine alla competenza tecnica degli uffici o sulla relativa composizione politica, nonché alla mancanza di garanzie di tipo giurisdizionale, si prestava a frequenti abusi della maggioranza, che spesso definiva le contestazioni sulla base dell'appartenenza politica del candidato<sup>140</sup>.

Nel 1951<sup>141</sup> e nel 1956 si assisté alle principali scorrettezze. In particolare, alle elezioni del 1956, l'esercizio del potere di rettifica dei risultati condusse

---

<sup>138</sup> Parte della dottrina ha evidenziato inoltre l'importanza pratica della disposizione, volta ad arginare la possibilità di elezioni viziate in un regime rappresentativo. Cfr. Charnay, *Le contrôle de la régularité des élections parlementaires*, Parigi, 1964, 165.

<sup>139</sup> Essi erano presenti in numero variabile nelle diverse assemblee (dieci nell'Assemblea Nazionale, sei nel Consiglio della Repubblica, quattro nell'Assemblea dell'Unione francese). Tra tali uffici di verifica venivano ripartiti, sempre mediante sorteggio, tutti i candidati proclamati eletti.

<sup>140</sup> Cfr. Charnay, *Les scrutins*, cit., 240, ove si legge che, in quel periodo: «la vérification est souvent la continuation de la lutte électorale menée par les comités et les partis: une sorte d'*appel* tenté par le candidat malheureux».

<sup>141</sup> A seguito di tali elezioni, questioni giuridiche sorsero circa il calcolo della maggioranza nel sistema dei collegamenti, attesa l'ambiguità della legge elettorale che si prestava a due possibili interpretazioni. Invero, l'Assemblea Nazionale fornì entrambe le possibili interpretazione della legge, rispettivamente nell'esame delle elezioni di un primo Dipartimento (Basso Reno) e di un secondo Dipartimento (Senna Inferiore): entrambe le interpretazioni favorivano peraltro la maggioranza.

all'annullamento dell'elezione di undici candidati *poujadistes* e alla proclamazione, in loro vece, di undici candidati avversari, rivelando una probabile faziosità<sup>142</sup>.

Fu pertanto che la Costituzione della V Repubblica prevede la devoluzione del controllo sulle elezioni ad un organo giurisdizionale, sottraendo alle Camere il potere di verifica. Tale riforma, salutata con favore dalla maggior parte della dottrina, fu peraltro criticata dagli autori che riconoscevano il pregio proprio del sistema pregresso, capace di rafforzare le maggioranze parlamentari, in Francia storicamente esigue<sup>143</sup>. E' difficile negare che tale modifica costituzionale, ancorché opportuna, mirasse a limitare i poteri del Parlamento ed a sminuirne il ruolo<sup>144</sup>, rivelando una *ratio* politica.

Quanto al procedimento, una delle principali novità riguarda l'improcedibilità d'ufficio che, nel regime previgente, costituiva invece la regola. Invero, mentre nel corso della IV Repubblica, come già evidenziato, le assemblee verificavano la regolarità dell'elezione di ciascun membro, il Consiglio costituzionale può pronunciarsi solo su reclamo: è quanto sembra emergere dall'art. 59 della Costituzione che prevede la deliberazione del Consiglio in ordine alla «regolarità dei deputati e dei senatori» solo «in caso di contestazione». Ne discende che le elezioni non contestate debbano essere considerate regolari a tutti gli effetti, in forza della proclamazione che, a propria volta, non necessita di alcuna forma di convalida parlamentare.

---

<sup>142</sup> Cfr. Charnay, *Les scrutins*, cit., 137; Philip, *Le Conseil constitutionnel juge électoral*, in *Pouvoir*, n. 13, 1960, 63, da cui emerge che i candidati del movimento guidato da *Poujade* presentarono in ogni Dipartimento numerose liste facenti capo al medesimo movimento. Tale procedimento, giuridicamente irregolare per contrasto con la legge sui collegamenti, avrebbe dovuto portare all'annullamento dell'elezione di un certo numero di candidati *poujadistes*, ma l'Assemblea, in luogo di adottare tale soluzione con conseguente rinnovo delle elezioni, optò per la rettifica dei risultati, sostituendo i candidati invalidati con quelli della maggioranza.

<sup>143</sup> V. Hauriou-J. Giacquel-P. Gelard, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 1975, 1024.

<sup>144</sup> Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1973, 327; Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 1977, 504. Più in particolare, è stato osservato da Charnay, *Les scrutins*, cit., 235, che l'attribuzione del contenzioso elettorale ad un organo diverso dalle Camere è stata motivata dal desiderio di restituire al Parlamento il prestigio perduto, piuttosto che da quello di rispettare la volontà dell'elettorato. Sulla composizione e sulle competenze dell'organo, sia consentito rinviare a Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, Parigi, 1980, 295 ss.

La disciplina speciale del procedimento è rinvenibile nell'ordinanza del 7 novembre 1958, concernente la legge organica sul Consiglio costituzionale, poi modificata dall'ordinanza del 4 febbraio 1959, la quale contiene specifiche disposizioni circa il termine per proporre reclamo (dieci giorni) e il relativo *dies a quo* (il momento della proclamazione dei risultati dello scrutinio), nonché circa la legittimazione attiva, riconosciuta agli iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione nella quale è avvenuta l'elezione ed a tutti coloro che abbiano presentato una candidatura: trattasi dell'unica eccezione alla regola per cui gli elettori non possono direttamente accedere al Consiglio costituzionale<sup>145</sup>.

<sup>145</sup> Quanto alle regole sulla composizione dell'organo giudicante, l'ordinanza prevede la costituzione, in seno al Consiglio, di tre sezioni preposte all'istruttoria del caso, i cui componenti sono sorteggiati tra i membri nominati dal Presidente dell'Assemblea nazionale e quelli nominati dal Presidente del Senato. Sono tuttavia previste possibilità di definizione del procedimento senza istruttoria, in caso di irricevibilità o manifesta infondatezza del ricorso. Fuori di tali casi, durante la fase istruttoria, il diritto alla difesa è garantito dall'inoltro, da parte della sezione interessata, di una notifica al parlamentare della cui elezione si controverte o, se del caso, al supplente: tali soggetti possono depositare memorie scritte. La sezione che procede all'istruzione, così come l'intero Consiglio, ha disposizione una serie di mezzi, quali documenti e relazioni riguardanti l'elezione, di cui può chiedere l'acquisizione, nonché le deposizioni testimoniali, ove siano state ricevute previo giuramento.

Le disposizioni in tema di fase decisoria prevedono che la pronuncia, adeguatamente motivata, sia adottata in seduta non pubblica ma immediatamente notificata all'assemblea interessata, nonché successivamente pubblicata sul *Journal Officiel* della Repubblica francese ed inoltrata, per conoscenza, al ministro competente. Ai sensi dell'art. 62 della Costituzione, le decisioni del Consiglio sono inoppugnabili.

Nei casi in cui quest'ultimo non debba provvedere nel senso del rigetto del ricorso, è ammessa sia la possibilità di rettifica (*réformer*) del risultato di un'elezione (p.es. per errore materiale) indicando il candidato legittimato, sia l'annullamento dell'elezione, in caso di violazione di legge o di irregolarità idonee ad incidere sul risultato elettorale. In tale ultimo caso seguirà un rinnovo parziale dell'elezione, cui sarà ammesso a partecipare anche il candidato che aveva visto l'annullamento della propria elezione.

Dalla letteratura giuridica sorta in tema di giudizio di verifica in Francia, emerge la prassi per cui i candidati invalidati tendevano a ripresentarsi e ad essere generalmente rieletti, spesso finanche con un maggior numero di voti. Si tratta di una reazione del corpo elettorale prevedibile quando la verifica dei poteri era attribuita alle Camere sulla base di motivazioni politiche, ma che si rivela, atteso l'innovato stato dell'arte, affatto sorprendente. Il corpo elettorale, lungi dal punire il candidato invalidato per irregolarità o scorrettezze, tende a premiarlo in misura maggiore, secondo un'inspiegabile indulgenza rappresentata da Mazzoni Honorati, *op. cit.*, 1421. E' stato inoltre osservato come il successo dei candidati invalidati non solo possa ledere il prestigio del Consiglio costituzionale, ma ne annulli l'intervento in favore di una moralizzazione delle elezioni. Cfr. Philip, *Les attributions*, cit., 76-77: l'A. esprime la necessità di attribuire al Consiglio un potere di divieto di ripresentare la candidatura in alcuni casi.

La giurisdizione del Consiglio costituzionale si estende alla cognizione dei requisiti di eleggibilità nonché alle eventuali cause di incompatibilità parlamentari. L'accertamento della sussistenza dei requisiti di eleggibilità è preceduto da una delibazione, compiuta al momento della presentazione della candidatura solo in ipotesi non dissimili da quelle di manifesta fondatezza della questione

L'atto introduttivo ha la forma del ricorso, indirizzato al segretario generale del Consiglio, o ad un prefetto o capo di territorio d'oltremare che provvedano ad inviarlo al primo, e deve contenere generalità del ricorrente e motivi di annullamento<sup>146</sup>. Il ricorso non ha effetto sospensivo ed il parlamentare la cui elezione è contestata continua a godere di tutte le prerogative proprie della sua funzione.

---

conosciute dall'ordinamento giuridico italiano. In tal caso pronuncerà il tribunale amministrativo, la cui decisione potrà – se del caso – essere impugnata dinanzi al Consiglio costituzionale, ancorché solo dopo la proclamazione del risultato dell'elezione. Né il controllo sull'eleggibilità è precluso dall'avvenuto conferimento del mandato, atteso che il Consiglio ben potrà, in tali casi, proclamare la decadenza su richiesta dell'Ufficio di presidenza dell'assemblea interessata, del Guardasigilli o, in caso di condanna, del pubblico ministero.

Il giudizio sulle incompatibilità parlamentari – originarie o sopravvenute – riceve invece speciale disciplina nella legge organica del 29 dicembre 1961, poi confermata da quella del 24 gennaio 1972. In particolare, in caso di sospetta sussistenza di cause di incompatibilità, l'Ufficio di Presidenza dell'assemblea interessata, il Guardasigilli, ovvero lo stesso parlamentare, possono presentare ricorso al Consiglio costituzionale. Quest'ultimo decide con pronuncia inappellabile e, nei quindici giorni successivi, il parlamentare è tenuto a dare esecuzione al provvedimento, sanando la situazione di incompatibilità ovvero dimettendosi: in ciò si ravvisa una novità della citata ordinanza del 1961 rispetto al sistema previgente, che prevedeva la possibilità per il Consiglio di dimettere il deputato o senatore.

E' stato rilevato come il controllo giurisdizionale del Consiglio costituzionale si sia informato ad un principio di stretta legalità, prediligendo un'interpretazione letterale della norma di cui all'art. 49 Cost. e, cioè, limitando il controllo di cui si è trattato al rispetto della legislazione elettorale, senza estenderlo ad ipotesi di contaminazione dell'elezione non previste dalla legge, ancorché allo scopo di garantire la genuinità dell'elezione. (Cfr. Philip, *Les attributions*, cit., 68 ss.; Id., *Le Conseil*, cit., 253: l'A., peraltro, censura tale orientamento, atteso che il giudizio di verifica condurrebbe a risultati ben più equi qualora il Consiglio costituzionale si concedesse un maggior grado di ingerenza di giustizia e buon senso nell'adozione delle decisioni, ancorché a discapito della stretta applicazione delle norme giuridiche. Cfr. anche Mazzoni Honorati, *La verifica*, cit., 1423, ove si legge che: «il Consiglio costituzionale [...] ha agito come un vero e proprio giudice, svolgendo tale compito nel più scrupoloso rispetto del dato giuridico (mostrando in ciò [...] una prudenza perfino eccessiva) ed ottenendo, da ultimo, anche l'approvazione tacita della classe politica»).

Alle medesime esigenze di rigida applicazione del principio di legalità risponde, secondo parte della dottrina, il già evidenziato mancato utilizzo dello strumento della rettifica dei risultati elettorali, a fronte della pronuncia di ben più numerosi provvedimenti di annullamento.

<sup>146</sup> Si tratta di un requisito di contenuto-forma che riceve una rigida applicazione, attesa l'esistenza di un principio conosciuto da tale ramo dell'ordinamento francese, omologo rispetto a quello della corrispondenza tra pronunciato e chiesto, per cui il Consiglio non può pronunciare su motivi di irregolarità/annullamento non dedotti dal ricorrente. Simmetricamente viene meno il potere di pronunciare in caso di “rinuncia” al ricorso. E' stato all'uopo osservato che tale limitazione riduce sensibilmente l'incidenza del controllo e rischia di produrre decisioni ingiuste. (Philip, *Les attributions et le rôle du Conseil constitutionnel en matière d'élections et de référendums*, in *Revue du droit public*, 1962, 60).

### § 1.3. La verifica dei poteri dei membri del *Bundestag*.

In Germania, il procedimento per la verifica dei poteri fu diversamente articolato a seconda del periodo storico di riferimento. Nella storia costituzionale tedesca sono rinvenibili tre diversi sistemi per la verifica dei poteri, susseguitisi tra loro in corrispondenza dei grandi mutamenti di regime.

In particolare, sotto il vigore della Costituzione del *Reich* del 1871, tale attribuzione nasceva come potere esclusivo del *Reichstag*, ai sensi dell'art. 27 della citata Costituzione. Il monopolio dell'organo parlamentare in materia di verifica dei poteri dei propri eletti si spiegava in ragione dell'ideologia dello Stato liberale che considerava l'assemblea parlamentare sovrana anche riguardo al controllo sulla propria composizione: il che faceva della verifica dei poteri una prerogativa della gran parte degli organi parlamentari ottocenteschi e comune finanche alla Germania, ove si assisteva ad una limitata competenza del *Reichstag*, che non godeva di iniziativa legislativa, né poteva votare la sfiducia al Cancelliere.

Attesa l'altresì comune concezione, squisitamente politica, che le assemblee di quel periodo avevano della verifica dei poteri, non concepita quale questione giuridica, parte della dottrina<sup>147</sup> ha denunciato l'ingiustizia delle decisioni che definivano il suddetto procedimento, spesso avulse dall'applicazione del diritto.

La Repubblica di Weimar segnò quindi l'abbandono di tale tradizionale sistema, in favore di uno volto a contemperare principio di indipendenza e principio di legalità.

Invero, nel pieno rispetto del principio della sovranità parlamentare, che conservava l'ottocentesco valore, almeno nominale, l'art. 31 della Costituzione di Weimar attribuiva il procedimento di verifica ad un apposito Tribunale (*Wahlprüfungsgesicht*), composto in parte da membri della Camera e da questi eletti ed in parte da membri del Tribunale amministrativo del *Reich* e dal Presidente di quest'ultimo, nominati secondo un modello di tipo misto<sup>148</sup>, cui veniva estesa la competenza a conoscere della perdita dei requisiti per la conservazione dell'ufficio parlamentare.

<sup>147</sup> Mazzoni Honorati, *op. loc. cit.*, 1429 s..

<sup>148</sup> Ad esso sembrerebbe ispirata la proposta di Mortati all'Assemblea costituente, ancorché non corredata di richiamo alcuno alla Repubblica di Weimar.

Con particolare riferimento alle regole procedurali, va segnalata l'officiosità della verifica, attivabile senza necessità di ricorso, nonché l'adozione di decisioni secondo diritto e non più sulla base di pretese argomentazioni politiche: seppur costituito in seno al *Reichstag*, il collegio giudicava, invero, con i mezzi e le garanzie proprie di un organo giurisdizionale. Le decisioni erano adottate previo dibattito pubblico e su deliberazione di almeno tre dei membri del *Reichstag* e due magistrati.

Anche il sistema introdotto dai costituenti di Bonn fu definito “misto”, per la natura dell'organo competente, che si compone sia dell'assemblea che dell'organo di giurisdizione costituzionale. L'art. 41 prevede un giudizio di primo grado sulla verifica delle elezioni (e, se del caso, sull'eventuale perdita di eleggibilità di un deputato) spettante al *Bundestag*, contro le cui decisioni è ammesso ricorso al Tribunale costituzionale federale<sup>149</sup>.

E' pertanto che la dottrina tedesca<sup>150</sup> ha distinto la prima fase, di competenza dell'assemblea parlamentare, dalla seconda, eventuale e dinanzi all'organo *naturaliter* giurisdizionale, definendole rispettivamente in termini di verifica in senso stretto (*Wahlprüfung*) ed in senso lato (*Wahlprüfung im weiteren Sinne*) e le cui regole procedurali sono rimesse ad una legge federale<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> Diverse, invece, le modalità di verifica delle elezioni nei Lander: mentre in alcuni (Baden-Württemberg, Baviera, Amburgo, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein) è prevista la competenza delle assemblee, in altri (Berlino, Brema, Hessen) tale potere è affidato ad un tribunale elettorale analogo a quello della Repubblica di Weimar. Nel Rheinland-Pfalz, dal 1975, la verifica è devoluta ad una commissione parlamentare, con possibilità di ricorso al Tribunale costituzionale del Land.

<sup>150</sup> Cfr. von Mangoldt-f. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin und Frankfurt a.M., 1964, 921; Maunz-G. Dürig-R. Herzog-R. Sholz, *Grundgesetz, (Kommentar)*, München und Berlin, art. 41, 1-2; Seifert, *Das Bundeswahlgesetz*, Berlin und Frankfurt a.M., 1965, 320.

<sup>151</sup> Si tratta della Legge del 12/3/1951, che costituisce la principale fonte del giudizio di verifica e prevede l'abolizione del carattere officioso del procedimento, cui è possibile dare impulso esclusivamente mediante reclamo (*Einspruch*) del soggetto legittimato. A propria volta, i soggetti che giacciono in una posizione differenziata tale da poter proporre ricorso sono costituiti dai singoli elettori (*Wahlberechtigte*), ovvero da gruppi di elettori, da ciascun capo di ufficio elettorale di un Land (*Landeswahlleiter*) o del Bund (*Bundeswahlleiter*), ovvero dal Presidente del *Bundestag*.

Per la proposizione del reclamo, che dev'essere adeguatamente motivato, è previsto il termine di decadenza di un mese dalla proclamazione (*Bekanntmachung*) dei risultati elettorali o dalla elezione alla Presidenza, ove si tratti del Presidente del *Bundestag*.

Esaurita la fase preliminare (*Vorprüfung*) della verifica di tempestività e regolarità formale del reclamo, in seno alla quale la Commissione ha la facoltà di assumere informazioni, di far interrogare previo giuramento testimoni e periti, la *Wahlprüfungsausschuss* fissa un termine per la trattazione entro il quale devono essere avvertiti sia i promotori del giudizio, sia gli altri interessati,

Altri autori<sup>152</sup> invece, muovendo dalla valorizzazione del carattere giurisdizionale del procedimento, regolato dalla legge e scevro da influssi e considerazioni politiche, hanno ravvisato nella decisione del *Bundestag* una sentenza di prima istanza, attesa anche la possibilità di impugnazione<sup>153</sup> dinanzi al Tribunale costituzionale federale.

---

nonché gli altri soggetti definiti parti (*Beteiligte*) dalla legge.

Le prove sono raccolte nel rispetto delle norme del processo civile, altresì mutate per la disciplina di altri atti processuali quali notificazioni, ingiunzioni, termini, oltre che per il deferimento del giuramento ovvero per la previsione di diritti ed obblighi di testimoni e periti.

Dopo una deliberazione a scrutinio segreto (con la presenza di almeno la metà dei membri dell'organo), la Commissione redige una conclusione (*Beschluss*), con cui si esprime sulla validità dell'elezione e che assume il valore di una proposta (*Antrag*) al *Bundestag*, il quale adotta la decisione definitiva a maggioranza semplice. (Se il *Bundestag* dichiara che l'elezione è invalida o che un deputato ha perduto l'eleggibilità, il deputato conserva i suoi diritti e obblighi fino a quando la decisione sia diventata esecutiva. Tuttavia il *Bundestag* può deliberare a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti che il deputato non partecipi ai lavori parlamentari anche prima che la decisione diventi esecutiva. Nei procedimenti di verifica delle elezioni è escluso dalle discussioni e dalle votazioni il deputato al quale la verifica si riferisca, ma la norma non si applica se le elezioni contestate riguardano dieci o più membri).

In caso di mancata approvazione della proposta, la questione s'intende rinviata alla Commissione che, rinnovata la trattazione orale, presenta al *Bundestag* una nuova proposta. Tale modello decisorio è replicato in caso di contestata perdita dei requisiti per il mantenimento della carica di deputato successivamente all'elezione; la relativa proposta può essere in ogni momento presentata al *Bundestag*.

Anche il procedimento dinanzi al Tribunale costituzionale federale riceve una puntuale disciplina da parte della medesima fonte legislativa, che non prevede divergenze quanto al termine per proporre l'impugnazione, invero identico (un mese) a quello previsto per la proposizione del reclamo (salva la specificità del *dies a quo* del termine stesso, che inizia a decorrere dalla deliberazione del *Bundestag*), né quanto all'oggetto del giudizio devoluto all'organo giurisdizionale (eleggibilità dell'eletto e regolarità dell'elezione).

La legittimazione all'impugnazione spetta al deputato la cui qualità di membro è contestata, all'elettore soccombente in primo grado (o nella prima fase del procedimento), quando gli si associno almeno cento elettori, ai gruppi parlamentari, ovvero alle minoranze composte da almeno un decimo dei membri del *Bundestag*.

Malgrado il tendenziale effetto devolutivo dell'identica materia conosciuta dall'organo parlamentare, il giudizio del Tribunale costituzionale federale è finalizzato alla protezione del diritto elettorale in senso oggettivo, cioè alla regolarità della composizione del *Bundestag* e non già, se non di riflesso, alla tutela del diritto soggettivo dell'elettore.

In forza di tale principio, l'errore elettorale (*Wahlfehler*) importa la dichiarazione di invalidità dell'elezione solo qualora esso abbia inficiato la composizione del *Bundestag*.

Non è tuttavia mancato chi in dottrina abbia prospettato l'eccessivo rigore applicativo di tale principio da parte del Tribunale costituzionale federale, che comprime oltremodo la libertà elettorale, svincolando l'impatto di quest'ultima sul risultato elettorale e, per l'effetto, sulla regolare composizione dell'assemblea.

La giurisprudenza del Tribunale rivela, pertanto, una posizione conservativa dei risultati elettorali circoscrivendo gli effetti dell'eventuale errore elettorale all'ambito in cui esso si è verificato: l'erroneità del conteggio elettorale tendenzialmente non mette in discussione l'elezione in tutto

## § 2. L'oggetto del giudizio ex art. 66 Cost. ed il relativo procedimento.

In Italia, l'autocrazia continua a ricondursi ad una forma di indipendenza istituzionale del Parlamento, al pari dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni e, nell'attuale Carta costituzionale, trova all'espressione all'art. 66, in cui fu quasi integralmente trasfuso l'art. 60 dello Statuto albertino.

Invero, in sede di lavori preparatori, l'idea di attribuire la verifica dei poteri degli eletti ad organi esterni<sup>154</sup> e, in particolare, ad un apposito Tribunale elettorale, così come proposto dal Mortati<sup>155</sup>, fu messa in minoranza e «liquidata con poche battute

---

l'ambito federale, ma produce un'invalidità relativa. Così, simmetricamente, in ipotesi di annullamento dell'elezione dell'intera assemblea viene mantenuta la validità di tutti quegli atti posti in essere prima dell'accertamento dell'invalidità.

Il Tribunale è inoltre munito del potere di escludere dai lavori del *Bundestag* il candidato la cui elezione sia controversa e, simmetricamente, il potere di annullare, su richiesta del ricorrente, la pronuncia impugnata nella parte relativa all'esclusione dall'attività parlamentare.

Meritano, infine, segnalazione ulteriori attribuzioni del Tribunale costituzionale federale concernenti materie diverse da quella elettorale, ma su questa direttamente o indirettamente incidenti. Trattasi del controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali (alla stregua di qualsiasi altra legge), attivabile anche in occasione di un ricorso elettorale; della possibilità di proclamare la decadenza dai principali diritti pubblici soggettivi di coloro che ne abbiano abusato; del potere di scioglimento dei partiti politici, nella misura in cui comporta – tra l'altro – la decadenza dal mandato parlamentare dei membri del partito, interessando direttamente la composizione dell'assemblea.

Può conclusivamente considerarsi che il sistema adottato dalla Repubblica federale tedesca, informato al «parlamentarismo razionalizzato» e perciò volto al contemperamento delle esigenze di conservazione di antiche prerogative con quelle del rispetto delle norme giuridiche e della adozione delle decisioni secondo diritto, è stato salutato con favore da parte della dottrina (cfr. Mazzoni Honorati, *op. cit.*, 1435, ove l'A. definisce la possibilità di ricorso al Tribunale in termini di «garanzia per il sistema», nonché di «ottimo deterrente per il *Bundestag*, affinché le sue decisioni siano prese secondo diritto, come del resto è provato dalla scarsità dei ricorsi finora presentati»), ma allo stesso tempo prestò il fianco ad accese critiche per l'asserita scarsa coerenza del sistema appena illustrato (Cfr. Elia, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. Dir.*, XIV, 1965, 153. L'A. definisce incoerente la sindacabilità delle decisioni del *Bundestag*, organo cui è attribuito il giudizio di verifica, dinanzi al Tribunale e ritiene che, ove s'intendesse muovere dalla valorizzazione della competenza di quest'ultimo, tanto varrebbe seguire il modello francese che prevede la sottrazione della materia all'organo parlamentare).

<sup>152</sup> Maunz-G. Dürig-R. Herzog-R. Sholz, *op. cit.*, 4-5. *Contra*: Mangoldt-f. Klein, *op. cit.*, 922, per i quali, nonostante la natura giuridica e non politica della decisione del *Bundestag*, quest'ultima non avrebbe natura giurisdizionale.

<sup>153</sup> *Contra*: Freisenhahn, *La giurisdizione costituzionale nella Repubblica federale tedesca*, Milano, 1965 (traduzione di A. Cervati), 118, per il quale non è possibile parlare di ricorso al Tribunale costituzionale federale in senso tecnico, trattandosi di due procedimenti autonomi ed indipendenti l'uno dall'altro.

<sup>154</sup> Per tale proposta vedasi Luttazzi, *Nuova antologia*, 1877, VI, 353.

<sup>155</sup> Mortati sottopose la proposta tanto alla Commissione quanto all'Assemblea. Alla prima propose di istituire un Tribunale composto da cinque consiglieri di Stato e presieduto dal Presidente della Corte di cassazione (A. C., *Commissione per la Costituzione*, Seconda Sottocommissione, 10

[...] dalle vive voci dell'ortodossia parlamentare del tempo<sup>156</sup>», riaffermando la regola della convalida riservata a motivo della troppo recente esperienza fascista<sup>157</sup>. In Italia, la visione montesquieviana e lockiana della separazione dei poteri fu sbiadita solo dalla previsione testuale di cui all'art. 66 Cost. per cui l'Assemblea «giudica» dei titoli di ammissione dei suoi componenti: si tratta di una scelta lessicale frutto dell'emendamento Bulloni, surrogato – a mente di parte della dottrina<sup>158</sup> – dell'emendamento del Romano, che avrebbe attribuito alla magistratura il potere in questione.

Pertanto, l'art. 66 Cost. devolve a ciascuna Camera il giudizio sui titoli di ammissione degli eletti, concernente la regolarità del processo elettorale che ha condotto alla proclamazione e dunque all'assunzione della carica, nonché quello sulle cause sopravvenute di ineleggibilità e incompatibilità dei membri stessi delle Camere.

Le norme della legge elettorale e dei regolamenti parlamentari che danno attuazione all'art. 66 Cost. prevedono un controllo generalizzato e necessario delle elezioni, imponendo un atto di convalida per ciascuna di esse, nonché l'accertamento delle eventuali cause sopraggiunte di decadenza, relative ad ineleggibilità ed incompatibilità.

Il citato art. 66 prevede, evidentemente, due giudizi ontologicamente distinti, tra i quali è tuttavia possibile individuare una relazione di pregiudizialità-dipendenza.

In sede di prima applicazione della legge sulle incompatibilità, le Camere ritennero che l'accertamento dell'insussistenza delle stesse cause di incompatibilità (i.e.: il

---

settembre 1946, VI, 1035). In Assemblea propose che il Tribunale fosse composto in numero pari da magistrati della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e da membri eletti dalle due Camere e presieduto dal Primo Presidente della Corte di cassazione. La pronuncia definitiva sull'ammissione dei propri membri e sulla loro cessazione sarebbe però spettata alle Camere. (A.C., 10 ottobre 1947, IV, 3200). Nella medesima seduta fu avanzata un'altra proposta da parte di Romano, nel senso di un Tribunale composto unicamente dai presidenti di sezione della Corte e presieduto dal Primo Presidente della stessa Cassazione.

<sup>156</sup> Cerase, *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, Torino, 2008, *sub art.* 66, 1271.

<sup>157</sup> V. *Ibidem*, ove l'A. ricorda le letali lesioni all'indipendenza delle Camere ed il colpo inferto al diritto parlamentare con l'approvazione della mozione Augusto Turati e altri, con cui vennero dichiarati decaduti dal mandato parlamentare i deputati dell'opposizione.

<sup>158</sup> Lehner, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giur. Cost.* 2009, 3631.

relativo giudizio) fosse pregiudiziale rispetto alla convalida. Tuttavia tale prassi fu superata a partire dalla terza legislatura, alla Camera e dalla quarta al Senato, di tal che vi fu un'inversione del rapporto di pregiudizialità tra i giudizi ex art. 66 Cost.

Ciò muovendo dalla considerazione per cui la causa di incompatibilità eventualmente rilevata può ben essere superata dall'atto di dimissione dalla carica non parlamentare dell'interessato, a seguito della possibilità di opzione che le Giunte gli abbiano rappresentato.

Pertanto, atteso che l'opzione presuppone che il candidato sia contemporaneamente immesso in due o più cariche e non che, rispetto alla carica parlamentare, si versi in una situazione ancora precaria, è il giudizio di convalida a configurarsi pregiudiziale rispetto a quello di compatibilità. Il che sembrerebbe ricevere conforto dal dato testuale di cui all'art. 85 del t.u. Del 30 marzo 1957, n. 361, a mente del quale il deputato eletto in più collegi deve dichiarare alla Presidenza della Camera – entro otto giorni dalla convalida dell'elezione – quale collegio prescelga.

Senonché potrebbe contro-obiettarsi che l'oggetto del giudizio sulle cause di decadenza non è tanto la compatibilità tra cariche, quanto quella tra l'esercizio delle due (o più) funzioni: parlamentare, da un lato e, di diversa natura, dall'altro. Invero, i rapporti tra i due giudizi ex art. 66 cit. sembrerebbero piuttosto informati al principio generale che ammette il sacrificio di interessi individuali a garanzia di interessi politici primari quali quelli delle libere elezioni e della libera esplicazione del mandato parlamentare. Analoghe osservazioni sono ricavabili dalla norma che impone l'opzione tra Camera e Senato al candidato eletto ad ambedue le Camere, prima che il giudizio di convalida abbia potuto svolgersi: è pertanto che si ritiene di poter affermare che i giudizi *de quibus* non siano legati da un rapporto di pregiudizialità-dipendenza in senso tecnico e che ben possano svolgersi autonomamente. In tal senso appare orientata la più recente prassi, evitando la permanenza di parlamentari nella titolarità di cariche certamente incompatibili, nelle more di un giudizio di convalida che, per oggettive difficoltà istruttorie, può protrarsi a lungo<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> Nel corso della VI legislatura, la Giunta della Camere deliberò espressamente nel senso

Definiti in tal senso i rapporti tra giudizio di convalida e giudizio sulle cause di decadenza, è possibile condurre l'indagine circa l'oggetto dei rispettivi procedimenti.

Il primo giudizio ha ad oggetto la verifica dei requisiti di eleggibilità e la regolarità delle operazioni elettorali, dal punto di vista dell'osservanza delle disposizioni legislative che disciplinano il procedimento elettorale e della conformità «al vero» dei risultati comunicati dagli uffici elettorali. In altre parole, la *ratio* di tale accertamento è quella di verificare che la composizione delle assemblee parlamentari costituisca l'espressione della volontà del corpo elettorale, sulla base del sistema elettorale vigente.

Il procedimento di verifica (disciplinato dagli artt. 6 ss. del r. S. e dagli artt. 8 ss. del reg. Giunta delle elezioni della Camera) si sviluppa in una prima fase (cd. deliberazione) necessaria ed automatica, cui potranno seguire ulteriori fasi, meramente eventuali.

Il procedimento di deliberazione si apre con una fase, a cura del segretario generale, volta alla raccolta del materiale documentale delle diverse sezioni, inviato dagli uffici elettorali, nonché delle proclamazioni da queste effettuate e degli eventuali ricorsi contro l'elezione dei parlamentari proclamati. A tal uopo è previsto che i ricorsi debbano essere inviati entro venti giorni dalla proclamazione contestata e che debbano essere sottoscritti con firma autenticata.

Segue la nomina dei relatori, cui compete la predisposizione delle relazioni circoscrizionali ed, infine, si procede all'esame della documentazione raccolta, nonché alla deliberazione della Giunta sulla proposta del relatore.

L'esame della documentazione, che ha ad oggetto la verifica dei tabulati numerici che riportano – sezione per sezione – il totale dei voti riportati dai vari candidati e, alla Camera, dalle diverse liste, si accompagna alla valutazione sulla fondatezza di

---

dell'ammissibilità della declaratoria di incompatibilità pur in pendenza del giudizio di convalida: cfr. *Atti Camera*, VI legislatura, *Boll. Giunte e Commissioni* 22 marzo 1973; nello stesso senso cfr. *Atti del Senato*, VII legislatura, *Res. Sommario* del 23 febbraio 1977, 31, ove emerge che i relatori della Giunta del Senato riferirono contestualmente sui casi di ineleggibilità ed incompatibilità. Nell'VIII Legislatura, la Giunta della Camera ha inoltre dichiarato l'incompatibilità di una carica prima prima di procedere alla convalida del senatore interessato, che avvenne dopo un anno e mezzo (cfr. *Atti del Senato*, VIII legislatura, *Res. Giunte e Commissioni* 4 ottobre 1979 e 18 febbraio 1981).

eventuali ricorsi proposti contro l'elezione e dall'esame di eventuali cause di ineleggibilità.

In dottrina si registrano posizioni discordanti in ordine all'oggetto della verifica: alcuni autori<sup>160</sup> ritengono ch'esso consista nelle operazioni elettorali in generale, altri ritengono che il controllo della Giunta sia piuttosto volto alla verifica dell'esito numerico delle votazioni<sup>161</sup> e che le eventuali irregolarità nello svolgimento delle operazioni rilevino, ai fini della verifica dei poteri, solo se suscettibili di incidere sul risultato<sup>162</sup>.

Lo sviluppo delle summenzionate fasi eventuali si avrà solo nel caso in cui il relatore, in luogo di proporre la convalida dell'eletto, richieda alla Giunta l'apertura di un'istruttoria in senso stretto (cfr. art. 10, co. 2, reg. per la verifica dei poteri del Senato e art. 11, co. 1, lett. a), reg. Giunta delle elezioni della Camera).

In tal caso, con provvedimento contenente i tempi e l'oggetto dell'indagine, verrà deliberata l'apertura dell'istruttoria, con conseguente istituzione di un apposito comitato. Durante questa fase è sempre garantito il rispetto del principio del contraddittorio, atteso che le parti interessate saranno informate del momento e dei modi con cui potranno prendere visione delle schede riviste e potranno altresì deporre memorie.

Se nemmeno a seguito di tale fase istruttoria, assistita da maggiori cautele e garanzie, sia possibile procedere alla convalida, la Giunta dichiarerà contestata l'elezione, dando impulso ad una fase dal carattere para-giurisdizionale, in cui è stata intravista la possibilità di recupero delle garanzie del processo, ipotizzando la natura giurisdizionale del giudizio di verifica (per cui v. § 3).

La fase istruttoria terminerà, invero, con la fissazione della data di un'udienza pubblica, a cura del Presidente della Giunta, il quale ne darà avviso alle parti: tra la data dell'avviso e quella dell'udienza devono intercorrere almeno venti o dieci

<sup>160</sup> Virga, *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949, 41.

<sup>161</sup> Cerase, *op. cit.*, 1275.

<sup>162</sup> Lippolis, *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca, Bologna-Roma, 1986, sub *art 66 della Costituzione*, 135.

giorni, a seconda del se ci si riferisca al procedimento dinanzi all'assemblea della Camera ovvero del Senato. Le parti potranno invece depositare memorie e documenti fino a cinque giorni prima dell'udienza e, fino a tre giorni prima, potranno prendere visione della produzione di controparte.

Esse potranno replicare oralmente all'udienza, tendenzialmente non suscettibile di sdoppiamenti; va tuttavia rilevato che, nella prassi, è ben possibile che si verifichi lo sdoppiamento dell'udienza, soprattutto ai fini di approfondimento di risultanze istruttorie.

Dalla lettura dei citati regolamenti parlamentari emerge il tendenziale divieto di udienze di mero rinvio e, l'art. 13, co. 6 reg. Giunta delle elezioni del Senato stabilisce che, al termine dell'udienza pubblica, seguirà «immediatamente» la riunione in camera di consiglio, per assumere la deliberazione «senza intervalli o sospensioni». I principi di oralità e di concentrazione sono garantiti dalla specifica previsione per cui potranno partecipare alla camera di consiglio solo i membri che abbiano assistito all'intera udienza e, coerentemente con tali principi, la seduta in camera di consiglio terminerà con una proposta di convalida ovvero di annullamento dell'elezione contestata.

### **§2.1...segue: il ruolo dell'Assemblea.**

Merita approfondimento la questione relativa alla latitudine dei poteri dell'Assemblea.

Va invero premesso che, quand'anche la verifica si concluda a seguito della mera fase di delibazione, quest'ultima troverà un momento di raccordo con l'Assemblea nella sottoposizione ad essa della deliberazione della Giunta, in forma di proposta. Mentre, nella prassi, la deliberazione nel senso della convalida è oggetto di una mera comunicazione all'Assemblea, per il tramite del Presidente della Camera, le proposte di convalida od annullamento successive alla procedura di contestazione sono oggetto di una vera e propria relazione per il *plenum*.

*Quid juris* sulla latitudine dei poteri dell'Assemblea nel caso in cui venga proposta la convalida *de plano*? Dalla prassi risulta che l'Assemblea non possa respingere la

proposta e, pertanto, annullare l'elezione: il rinvio in Giunta per approfondimenti istruttori si rivelerebbe l'unica alternativa.

Del tutto imprevedibile era invece, fino al 1993, la deliberazione dell'Assemblea sulla proposta della Giunta adottata a seguito della procedura di contestazione.

Parte della dottrina<sup>163</sup> ha rilevato come l'Assemblea si sia lasciata guidare da una logica di tipo meramente politico, per cui a casi analoghi ben poteva seguire una deliberazione di contenuto diverso. Il che comportava che il giudizio di verifica potesse essere gestito all'interno di ciascun partito e gruppo parlamentare. Invero, il sistema elettorale proporzionale consentiva che l'eventuale annullamento di un'elezione potesse aprire la strada alla proclamazione di un parlamentare della medesima lista di appartenenza del candidato la cui elezione fosse stata annullata.

L'avvento di un più marcato bipolarsimo consentì un drastico ridimensionamento della prassi, atteso che l'annullamento di un'elezione ben potrebbe comportare la proclamazione di uno o più membri appartenenti allo schieramento avverso. La portata di tale dimensione del bicameralismo fu evidente nella XII Legislatura e, nel 1998, la modifica del regolamento della Camera si rivelò scelta obbligata. Fu, in particolare, introdotto l'art. 17 *bis* a mente del quale: «qualora una proposta della Giunta delle elezioni in materia di verifica dei poteri discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici, l'Assemblea non procede a votazioni e la proposta s'intende approvata, salvo che, prima della conclusione della discussione, venti deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la Giunta proceda a ulteriori verifiche. Se l'Assemblea respinge l'ordine del giorno, s'intende approvata la proposta della Giunta».

Con tale modifica si è inteso conferire alle conclusioni della Giunta, fondate su meri conteggi numerici, la prevedibilità della decisione dell'Assemblea, dal momento che l'ordine del giorno eventualmente presentato dovrebbe contenere la specifica indicazione di profili non sufficientemente indagati dalla Giunta.

Al Senato, invece, l'art. 135 *ter* del regolamento (già introdotto nel 1992) prevede

---

<sup>163</sup> Cerase, *op. loc. cit.*, 1278.

che non si dia luogo a votazione sulle proposte della Giunta, indipendentemente dal motivo per cui essa abbia proposta l'annullamento o la convalida, senza limitare quindi tale previsione alla sussistenza di meri accertamenti numerici.

### **§ 2.2...Segue: gli effetti degli atti di convalida e annullamento.**

Resta da analizzare l'effetto tipico della convalida, da un lato, e quello dell'annullamento dell'elezione, dall'altro.

La prima determina il mero consolidarsi degli effetti già prodotti dalla proclamazione: in particolare, al Senato, con la convalida si chiude definitivamente qualsiasi controversia in ordine alla spettanza del seggio, mentre ben più complessi sono gli effetti previsti dal regolamento della Camera.

L'art. 4 reg. Giunta delle elezioni della Camera stabilisce, invero, che la riapertura della verifica può essere deliberata dall'Assemblea solo se la convalida risulta essere avvenuta per errore di fatto risultante dagli atti, dalla riconosciuta falsità degli atti esaminati od, infine, per l'acquisizione di documenti decisivi, da cui emerga la mancanza di presupposti necessari per la convalida.

L'annullamento determina, invece, la perdita *ex nunc* dello *status* di parlamentare: restano salvi gli atti compiuti ed intangibili le deliberazioni degli organi alle cui votazioni abbia partecipato il parlamentare.

### **§3. La natura giuridica del procedimento.**

La questione relativa alla natura giuridica di tale forma di autodichia si è posta con particolare riferimento all'attività di verifica dei poteri degli eletti: ci si è chiesti se l'attività in questione abbia natura meramente amministrativa, legata alla ricognizione di elementi predefiniti, ovvero se consista in un compito schiettamente politico, alla stregua di quelli che caratterizzano l'attività interna di ciascuna Camera, o – infine – se si tratti di una vera e propria funzione giurisdizionale, ancorché espletata da un organo politico.

Nel primo caso, l'attività di verifica si risolverebbe in un complesso di operazioni sostanzialmente ricognitive, il cui esito sarebbe vincolato dai dati forniti dagli uffici

elettorali e vincolerebbe l'assemblea, che mai potrebbe discostarsi dai riscontri effettuati dalla giunta competente.

Nel secondo caso, l'attività di verifica sarebbe completamente sottoposta alla regola della maggioranza, assolutamente libera da vincoli contenutistici diversi da quelli dettati dai regolamenti parlamentari, rimessa comunque alla decisione finale dell'assemblea e sostanzialmente libera nell'esito da conseguire.

La tesi della natura politica dei procedimenti ex art. 66 Cost. presuppone la risoluzione della *ratio* della citata norma nella volontà di escludere finanche la Corte costituzionale da ogni sindacato incidente sulla composizione delle Camere, con conseguente possibilità per queste ultime di decidere *praeter* o *contra legem*. Siffatta ricostruzione sottenderebbe, invero, una valorizzazione della funzione protettiva della rappresentanza, idonea a superare il conflitto tra ordinamento dato e ordinamento *in fieri*, tra le attività, cioè, poste in essere dai poteri costituiti e disegno di trasformazione dell'ordinamento di cui il Parlamento pretende di essere il rappresentante. Trattasi di un'esigenza avvertita nel corso delle prime Legislature repubblicane, il cui relativo contesto storico-politico richiedeva la neutralizzazione della perdurante vigenza delle norme legislative ereditate dal regime fascista e, secondo parte della dottrina, ancora compatibile con lo Stato costituzionale contemporaneo<sup>164</sup>.

Altra dottrina<sup>165</sup> ha invece ravvisato nel lemma «giudica», riferito agli organi parlamentari e rinvenibile nel citato art. 66., una riespansione della grande regola dello Stato di diritto e, pertanto, della indefettibilità della tutela giurisdizionale, con conseguente ammissibilità di sindacato esterno sull'applicazione delle norme elettorali.

Va infine rilevato che se il giudizio di verifica avesse natura giurisdizionale, esso avrebbe ad oggetto diritti soggettivi e interessi legittimi, dovrebbe concludersi con un provvedimento motivato e – in linea di principio – potrebbe costituire occasione di incidenti di costituzionalità.

---

<sup>164</sup> V. Dogliani, *Immunità e prerogative parlamentari*, in Aa. Vv., *Storia d'Italia. Il Parlamento* (a cura di L. Violante), Torino 2001, 1009 ss., 1035 s., 1044; 1046 s..

<sup>165</sup> Elia, *Elezioni (contenzioso)*, cit. 786 e 789.

Ciò è quanto, tuttavia, escluso dall'orientamento delle Giunte, che *superiorem non recognoscens*: fin dal 1964, la Camera dei deputati ha costantemente ritenuto che la qualificazione di un organo legislativo alla stregua di *giudice a quo* ne lederebbe l'autonomia guarentigata<sup>166</sup>. Analogo orientamento ha rivelato la prassi del Senato che, sebbene possibile giudice *a quo*, non ne ha mai concretamente assunto la veste, in materia elettorale<sup>167</sup>.

L'art. 66 Cost. affiderebbe, pertanto, esclusivamente alle Camere il potere di applicare ed interpretare le norme legislative e costituzionali che rilevano ai fini della propria composizione e la giurisprudenza costituzionale sembrerebbe confermare tale orientamento.

Invero la Corte costituzionale, con la sentenza n. 104 del 2006, aveva configurata la natura amministrativa del procedimento elettorale politico, alla stregua della disciplina relativa alle elezioni europee e, con la sentenza n. 29 del 2003, aveva confermato il proprio indirizzo, sulla base della previsione di una seconda fase, dinanzi alle Giunte, ove è consentito il recupero del carattere giurisdizionale del procedimento che, nella sua prima fase, resta amministrativo.

Né l'apparente *revirement* operato con la sentenza n. 259 del 2009 appare convincente, atteso che solo in *obiter* la Corte sembra affermare la natura giurisdizionale dei procedimenti *de quibus*, limitandosi a rilevare che tale natura «sia pacificamente riconosciuta [...] dalla dottrina e dalla giurisprudenza» e, peraltro, citando un unico precedente in tal senso, ove il giudizio ex art. 66 Cost. veniva definito quale «unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni<sup>168</sup>».

Muovendo dalla valorizzazione del dato soggettivo della composizione degli organi preposti all'espletamento dell'attribuzione in esame, si è argomentato nel senso dell'esclusione della natura politica dell'attività di verifica. Invero, attesa la nomina

---

<sup>166</sup> V. *ivi*, nt. 264, per il precedente in Assemblea del 1964. Più di recente, cfr. *Res. Somm. Giunta elez.* 18 aprile 2002, 9 e 13 dicembre 2006, 9; *Atti Parl. Camera*, XV Leg., Doc. III n. 1, 8; *Res. Somm. Giunta elez.* 17 giugno 2009, 4, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>167</sup> Cfr., da ultimo, *Res. Somm. Giunta elez. e delle immunità parlam.* n. 15 del 7 ottobre 2008 e n. 37 del 1 luglio 2009, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>168</sup> V. Corte costituzionale, sent. n. 113 del 1993.

presidenziale e la non designazione dei membri delle Giunte da parte dei gruppi, nonché l'impossibilità delle sostituzioni<sup>169</sup> (invece previste per le commissioni parlamentari di merito), andrebbe sostenuta la natura, quanto meno amministrativo-contenziosa del giudizio di verifica. Senonché vanno evidenziate le notevoli divergenze tra teoria e prassi: se, in teoria, non sono consentite le sostituzioni *ad diem* o *ad rem*, nella prassi le nomine avvengono su presentazione informale da parte dei gruppi parlamentari di una "rosa di nomi" da cui i presidenti delle Camere non prescindono<sup>170</sup>.

Peraltro, avendo riguardo al giudizio sulle cause di ineleggibilità e d'incompatibilità è possibile ottenere una conferma della natura di 'giustizia politica' dell'attribuzione di cui all'art. 66 Cost.. I recenti sviluppi della prassi parlamentare<sup>171</sup> rivelerebbero i sintomi del crescente attrito tra le esigenze di un equilibrato esercizio del potere di verifica dei poteri attribuito in via esclusiva alle camere e le tendenze politiche innestate dal sistema bipolare. La verifica riservata si configura ormai come un settore totalmente riassorbito nella contesa politica e, pertanto, soggetto alla più schietta ottica partigiana, non utilmente controbilanciabile dall'attribuita presidenza delle Giunte ad esponenti dell'opposizione. Sebbene astrattamente presidiate dalle citate regole di composizione, le Giunte sono divenute organi politici veri e propri e le determinazioni relative al procedimento di convalida «sono dettate esclusivamente dalla dinamica contingente tra gli schieramenti»<sup>172</sup>. Tale concreto atteggiarsi del potere di verifica comporta che la stessa riserva di legge in materie di cause di ineleggibilità e incompatibilità, prevista dall'art. 65 Cost., resti frustrata, rivelando l'anomalia di un "processo" non regolato dalla legge. Ulteriore aporia del sistema sarebbe rinvenibile nell'attribuzione della competenza ultima alle assemblee delle Camere, il che metterebbe a repentaglio finanche il conseguimento della finalità delle leggi elettorali. Né le norme dei regolamenti parlamentari sul rispetto del contraddittorio, piuttosto risoltesi in meri ossequi al formalismo parlamentare,

<sup>169</sup> Per cui cfr. art. 19 Reg. Sen. e artt. 17 ss. Reg. Camera.

<sup>170</sup> Cfr. Lippolis, *Commento all'art. 66*, cit., 123.

<sup>171</sup> Per un'accurata disamina della prassi invalsa nei primi quattro anni della XIV legislatura repubblicana, v. Cerase, *Commentario alla Costituzione*, cit., 1218 s.

<sup>172</sup> *Ivi*, 1283.

costituirebbero idonea garanzia dei pieni diritti sottesi al giudizio in questione<sup>173</sup>.

Come premesso, tale forma di giurisdizione, ancorché politica, risulta la forma più pacifica di autodichia dal punto di vista della legittimità costituzionale e, dunque, della praticabilità.

## SEZIONE SECONDA

### §1. Il contenzioso pre-elettorale.

Resta da affrontare la questione della cd. “tutela pre-elettorale”, cui il sistema delle fonti testé illustrato non si riferisce, disciplinando esclusivamente le attribuzioni espressamente previste dal citato art. 66, affatto indicando il regime degli atti preparatori al rinnovo delle Camere in senso stretto.

*Quid juris* sugli atti potenzialmente oggetto del cd. “contenzioso pre-elettorale” ossia, secondo la comune definizione accolta – sebbene contingente e stipulativa – della fase procedimentale che va dall'indizione delle elezioni e dalla convocazione dei comizi elettorali, fino allo svolgimento delle votazioni?

Nel silenzio della legge, della Costituzione e delle norme regolamentari, si è posta la questione dell'individuazione del giudice fornito di giurisdizione in questa particolare area della giustizia elettorale, onde evitare la formazione di offerte elettorali «non genuine<sup>174</sup>», nonché la delegittimazione sistemica del momento elettorale, in cui si ravvisa invece la massima espressione dell'esercizio della sovranità popolare.

Tuttavia, l'interpretazione sistematica degli sporadici addentellati testuali rinvenibili nella materia che occupa ha dato luogo ad un conflitto negativo di giurisdizione, ove si intenda accogliere la tesi della natura giurisdizionale delle Giunte delle elezioni di Camera e Senato, ovvero ad un vuoto di tutela, ad un'ulteriore zona franca da

<sup>173</sup> Cfr. Chiola, *Le garanzie del nuovo procedimento di verifica dei poteri*, in *Aa. Vv., Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, Roma, 1999. L'autore rileva la contraddizione di un procedimento di Giunta corredato di diverse garanzie con una fase di Assemblea esposta alle intemperie del confronto politico.

<sup>174</sup> La Corte costituzionale ha invero definito più volte il valore costituzionale della genuinità della competizione elettorale: cfr. sentt. nn. 344/1993 (par. 5 del *Considerato in diritto*); 84/1997 (par. 6 del *Considerato in diritto*) e 84/2006 (par. 5 del *Considerato in diritto*).

qualsiasi sindacato, finanche interno o domestico, nel caso in cui si affermi una diversa natura delle Giunte.

Invero, da un lato, le Sezioni Unite della Corte di cassazione<sup>175</sup> hanno costantemente sostenuto il difetto assoluto di giurisdizione in materia di elezioni politiche, atteso che l'art. 66 Cost. riserva alle Giunte il “giudizio” sui titoli di ammissione dei suoi componenti e che l'art. 87 d.P.R. n. 361 del 1957 (applicabile anche alle elezioni dei membri del Senato in forza del rinvio di cui all'art. 27 del D.Lgs. n. 533 del 1993) riserva alla Camera dei deputati «la convalida della elezione dei propri componenti [...e] pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente».

Un temperamento all'assolutezza di tale *deficit* di tutela poteva rinvenirsi nella giurisprudenza dei TAR che avevano sì ravvisato il proprio difetto di giurisdizione, ma relativamente al potere giurisdizionale delle Giunte<sup>176</sup>; il tentativo del Consiglio di Stato di dichiararsi fornito di giurisdizione, in altra vicenda processuale<sup>177</sup>, fu invece paralizzato dal costante orientamento della Corte di cassazione, circa l'assolutezza del difetto.

D'altra parte, nel corso della XV e XVI Legislatura<sup>178</sup>, la Giunta della Camera ha sostenuto l'estromissione, dalla sfera delle proprie attribuzioni, della cognizione degli atti del procedimento elettorale preparatorio da cui derivi l'esclusione di un candidato o di una lista. Ad avviso della Giunta del Senato<sup>179</sup>, la verifica dei titoli di ammissione degli eletti escluderebbe per definizione il controllo sulle posizioni giuridiche soggettive di coloro i quali (singoli o intere liste) non abbiano affatto

<sup>175</sup> Cfr. sentt. nn. 9151, 9152, 9153 del 2008 cit., con nota di Pajno, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana*, in *Corr. Giur.* n. 12/2008, 1689 ss; 8118 e 8119 del 2006. V. anche Cass. Sez. Un., 31 luglio 1967, n. 2036; 10 marzo 1971, n. 674; 17 ottobre 1980, n. 5583; 14 dicembre 1984, n. 6568; 9 giugno 1997, n. 5135.

<sup>176</sup> V. Tar Lazio, sentt. 16 marzo 2006, n. 1573; 27 febbraio 2008, n. 1855; ord. 21 marzo 2008.

<sup>177</sup> V. Consiglio di Stato, ordd. 1 aprile 2008, nn. 1743 e 1744, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>178</sup> Cfr. Resoconto delle sedute 7 novembre; 5, 6, 12 e 13 dicembre 2006 della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati; cfr. anche le sedute del 5 giugno 2008; 22 luglio 2008 e 4 febbraio 2009.

<sup>179</sup> Cfr. il Resoconto della seduta del 26 febbraio 2008 della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato.

partecipato alla competizione elettorale; pertanto, a mente di tale orientamento, in tanto le Camere possono conoscere dei reclami presentati contro gli atti del procedimento elettorale preparatorio, in quanto tale cognizione sia finalizzata alla verifica dei titoli di ammissione degli eletti.

In altre parole, come rilevato in dottrina, risulta evidente che «chi non ha partecipato alla competizione elettorale, e dunque non è stato eletto, non può considerarsi “componente” di una delle Camere e, conseguentemente, non può tutelarsi dinanzi alla Giunta per le elezioni<sup>180</sup>».

Pertanto, in tale contesto di conflitti negativi di giurisdizione e nodi esegetici, allo scopo di fornire un'adeguata risposta alle domande di tutela pre-elettorale, fu contemplata, all'art. 44, co. 2 lett. b) della L.69/2009, una delega legislativa con cui si attribuì al Governo il potere di istituire «la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni». Ed invero, il primo schema di Codice del processo amministrativo, elaborato dalla Commissione redigente appositamente costituita presso il Consiglio di Stato, prevedeva l'introduzione di un procedimento speciale per la contestazione di tutti gli atti preparatori delle elezioni, politiche, amministrative e del Parlamento europeo spettanti all'Italia<sup>181</sup>.

<sup>180</sup> Scoca, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. Cost.*, 2009, 3615.

<sup>181</sup> Si riporta il testo della provvisoria formulazione dell'art. 147 Cpa: «I provvedimenti relativi al procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali concernenti i contrassegni, le liste, i candidati e i collegamenti si impugnano innanzi al tribunale amministrativo regionale competente nel termine di cinque giorni dalla pubblicazione, anche mediante affissione ovvero dalla comunicazione, se prevista, degli atti impugnati. L'impugnazione può essere proposta da parte di qualsiasi cittadino elettore dell'ente alla cui elezione si riferisce il procedimento preparatorio.

Tali provvedimenti non sono più contestabili al di fuori dei termini di cui al comma 1».

La Commissione speciale del Consiglio di Stato si era inoltre opportunamente fatta carico dei rapporti tra le decisioni dei giudici rese nell'ambito del rito pre-elettorale e le prerogative spettanti alle Camere in sede di verifica dei poteri ai sensi dell'art. 66 Cost., mediante un'apposita previsione, l'art. 145, a mente della quale «le decisioni giurisdizionali di cui agli artt. 143 e 144 non [avrebbero interferito] con l'esercizio, da parte di ciascuna Camera, dei poteri di cui all'art. 66

La delega avrebbe avuto il pregio di consentire il tempestivo accertamento dei vizi del procedimento elettorale e la relativa rimozione nel corso del procedimento medesimo, assicurando una «tendenziale stabilizzazione della platea dei concorrenti al momento del voto, senza riverberare (per quanto possibile) sull'esito elettorale eventuali vizi della fase preparatoria», nonché di «evitare di condizionare alla posizione di un solo candidato o di una sola lista (magari di piccolissimo peso) l'esito dell'intera consultazione<sup>182</sup>».

Senonché, la compiuta attuazione di tale delega restò al livello di progetto: invero, già all'atto della presentazione dello schema di decreto alle Camere, il Governo decurtò completamente la predetta disciplina, lasciando irrisolto il problema della tutela giurisdizionale relativamente agli atti del procedimento preparatorio per le elezioni politiche<sup>183</sup>, col risultato della posticipazione di tutto il contenzioso ad un momento successivo all'insediamento degli organi neoeletti.

La mancata attuazione della delega, tuttora rimasta inevasa, non esclude che, nella prassi, si continui a risentire del decorso del tempo sugli atti preparatori al rinnovo delle Camere e ad avvertire l'urgenza di una tempestiva riedizione di essi, evitandone una eventuale cognizione “posticipata” al momento dell'insediamento degli organi neoeletti<sup>184</sup>.

---

della Costituzione»: con ciò si attuava, pertanto, una limitazione dell'efficacia di giudicato delle pronunce rese dal Giudice amministrativo nei confronti delle assemblee parlamentari in sede di giudizio sui titoli di ammissione dei propri componenti.

<sup>182</sup> Si tratta del rilievo di Pellegrino, *Il processo amministrativo. Commentario al D.Lgs. 104/2010* Quaranta A., Lopilato V. (a cura di), Milano, 2011, *sub art. 129*, 1053.

<sup>183</sup> Per rilievi della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, in sede di espressione del parere sull'atto del Governo n. 212, Cfr. Camera dei deputati, XVI Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 16 giugno 2010, Commissione I, Allegato 6, 35 ss. Ivi emerge la consapevolezza del fatto che «l'assenza di tutela giurisdizionale va valutata alla luce del diritto di agire in giudizio e del diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione riconosciuta dagli articoli 24 e 113 Cost., nonché dall'art. 6 CEDU, come rilevato anche dalla Giunta delle elezioni della Camera nella seduta del 22 luglio 2008». Ciononostante, nella Relazione di accompagnamento allo schema di decreto trasmesso alle Camere il 30 aprile 2010 (XVI Legislatura, Atti parlamentari, Camera dei deputati, Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 212) si legge che «i tempi serrati della fase preparatoria delle elezioni politiche – insuperabili per il vincolo posto dall'art. 61 Cost., che impone di espletare le elezioni politiche entro 70 giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere – hanno sconsigliato il Governo dall'intraprendere la via della soppressione del procedimento amministrativo di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione ipotizzata dalla commissione redigente».

<sup>184</sup> L'esigenza è per vero rappresentata da Quinto, *Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte*

Trattasi, invero, di esigenze ben rappresentate dalla Corte costituzionale, frattanto investita della questione di legittimità costituzionale degli artt. 23 e 87 del T.U. n. 361 del 1957, con riferimento agli artt. 3, 24, co. 1, 51, co. 1, 103, co. 1, 113 Cost., nonché all'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU, sollevata dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana. La Corte, nel definire la suddetta questione, precisò che il presunto vuoto di tutela o difetto assoluto di giurisdizione in materia pre-elettorale non deriva dall'autocrazia della Camere ex art. 66 Cost., bensì dall'interpretazione estensiva di tale ultima norma, operata dall'interprete. Pertanto, non estendendosi l'art. 66 cit. alla fase costitutiva delle elezioni, la Corte suggerisce lo scorporo del contenzioso pre-elettorale politico dall'ambito del controllo attribuito in via esclusiva alle Camere “sui titoli di ammissione dei propri membri”, cui va riconosciuta un'autonomia ontologica.

A ciò va aggiunto che già con la sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2010 (che secondo parte della dottrina<sup>185</sup>, malgrado riferita alle elezioni amministrative, «per le affermazioni generali che contiene e per lo stesso lapidario *decisum*, [...] costituisce il punto di riferimento obbligato per qualunque trattazione del tema della giustizia pre-elettorale»), la Corte aveva affermata la necessaria impugnabilità immediata degli atti del procedimento elettorale preparatorio che risultino immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive<sup>186</sup>, nonché la simmetrica inidoneità di qualsivoglia tutela posticipata avverso l'illegittimità di tali atti, anche attesa l'impossibilità di rinvenire, nel termine perentorio di settanta giorni fissato dall'art. 61 Cost., un principio di speditezza e, quindi, di effettività del procedimento elettorale in senso stretto.

---

*costituzionale: una singolare coincidenza*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ove si legge che «una correzione o riedizione della competizione in un momento successivo non sarebbe pienamente soddisfacente, perché influenzata dalle modificazioni, *medio tempore* verificatesi, del contesto politico-ambientale in diretta dipendenza di quegli atti di ammissione illegittimi, che hanno condizionato il risultato elettorale».

<sup>185</sup> Cecchetti, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Federalismi.it*, n. 16/2013, 19.

<sup>186</sup> Corte cost. 5 luglio 2010, n. 236, par. 3.1 del *Considerato in diritto*, ove si legge che «gli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni [...] debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost.».

A tale necessario sindacato giurisdizionale sugli atti pre-elettorali immediatamente lesivi va senz'altro riconosciuta valenza ordinamentale, rappresentando una garanzia fondamentale per tutti i cittadini: la Corte conclude invero la motivazione della pronuncia sostenendo che «in un ordinamento democratico [...] la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti e, a questo fine è essenziale assicurare una tutela piena e tempestiva, nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost.<sup>187</sup>».

Pertanto, in un simile quadro giurisprudenziale, sembra che i tempi siano maturi per affrancare la fase costitutiva del procedimento elettorale dal rinnovo delle Camere in senso stretto, essendo già in sede pre-elettorale coinvolti diritti soggettivi ed interessi legittimi che non tollerano eccezioni alla grande regola dello Stato di diritto costituita dal diritto ad agire, per la relativa tutela giurisdizionale, dinanzi ad un giudice terzo e parziale e nel rispetto del “giusto processo”.

## **§2. La ricerca del giudice legittimato tra questioni di giurisdizione e questioni di rito.**

La rivendicata autonomia ontologica di quel segmento procedimentale propedeutico al rinnovo delle Camere non consente un'estensione, alla materia che occupa, della giurisdizione del giudice naturale del procedimento elettorale in senso stretto, ma lascia il legislatore libero di predisporre precisi strumenti e modalità di tutela: in altre parole, non essendo possibile individuare *per relationem* il giudice legittimato a somministrare tale forma di tutela, la questione di giurisdizione resta aperta.

A tale scopo, va precisato che a favore dell'impossibilità di devolvere la cognizione del contenzioso pre-elettorale alle Giunte depongono sia l'autonomia ex art. 64 Cost., che attribuisce esclusivamente alle Camere il potere di adottare regolamenti interni circa le proprie attività ed il proprio funzionamento, sia la già indicata impossibilità di interpretare estensivamente l'art. 66 Cost., se non altro in quanto norma di deroga rispetto alla grande regola dello Stato di diritto, costituita dalla tutela giurisdizionale statutale.

Invero, la mera collocazione degli Uffici circoscrizionali presso le Corti di appello e

---

<sup>187</sup> V. par. 3.4 del *Considerato in diritto*, sent. 236 del 2010 cit.

dell'Ufficio centrale nazionale presso la Corte di cassazione «non comporta che i collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti<sup>188</sup>». A riprova della natura amministrativa e non giurisdizionale dell'attività di tali uffici e della legittimità costituzionale di tale modello di tutela, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 29 del 2003, ha sostenuto che nel giudizio dinanzi alle Giunte, avente carattere giurisdizionale, sia ravvisabile un recupero *ex post* della garanzia dei diritti ex art. 24 e 113 Cost.: ne deriva comunque l'inidoneità degli uffici in parola ad erogare tutela giurisdizionale in senso tecnico.

Né l'attribuzione di tale cognizione agli organi parlamentari potrebbe avvenire a mezzo di un'operazione esegetica, costituendo essi stessi i depositari dell'unica autentica interpretazione delle norme (nelle specie, di cui agli artt. 23 e 87 d.P.R. Cit.); è pertanto che parte della dottrina ha ravvisato, nella citata sentenza n. 259/2009, un'apertura verso la tesi dell'estromissione dall'area dell'autodichia del contenzioso pre-elettorale politico, ma a condizione che le Camere, monopoliste dell'interpretazione della norma di cui all'art. 66 Cost., non rivendichino la propria giurisdizione domestica in sede di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, provocando il sindacato di costituzionalità dell'art. 44 L. 69/2009, con riferimento al citato art. 66<sup>189</sup>.

Pertanto, ai fini dell'individuazione del giudice legittimato, potrebbe soccorrere il classico criterio di riparto della giurisdizione: quello fondato sulla consistenza delle posizioni soggettive correlate ai suddetti atti preparatori.

Che si tratti di posizioni aventi la consistenza di diritti soggettivi costituisce il punto di approdo di una progressiva e peraltro non definitiva *actio finium regundorum* operata dalla giurisprudenza. Alle prime qualificazioni giurisprudenziali<sup>190</sup> in termini

---

<sup>188</sup> Corte cost. 20 maggio 2008, n. 164.

<sup>189</sup> Lehner, *L'apertura condizionata della Corte*, cit., 3626.

<sup>190</sup> *Ex pluribus*: Cass., Sez. Un., 30 settembre 1968, n. 3043; 16 dicembre 1968, n. 3987; 14 aprile 1969, n. 1179.

di diritti soggettivi, seguirono invero rilievi circa il venir meno del presupposto fondante il riparto di giurisdizione in materia elettorale: «l'assioma in forza del quale, nell'ambito delle operazioni elettorali (in cui sono ricomprese fasi preliminari alle operazioni di voto e scrutinio) emergono solo interessi legittimi, mentre nella sequenza procedimentale successiva alla proclamazione, rilevano solo diritti soggettivi<sup>191</sup>».

Tale orientamento giurisprudenziale si rivelò, tuttavia, impermeabile alle critiche della dottrina e, con la sentenza n. 377 del 2008, la Corte costituzionale ebbe a riconoscere che, in materia elettorale, non vi sono «solo interessi legittimi» e che i provvedimenti dichiarativi della decadenza (ancorché, nella specie, di un amministratore locale) incidono su un diritto soggettivo.

Di tal che, l'attuale stato dell'arte in materia di diritto di elettorato attivo e passivo ex artt. 48 e 51 Cost., è nel senso ch'essi siano assistiti, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>192</sup>, dal «crisma dell'inviolabilità», in quanto espressione diretta del supremo principio democratico sancito dall'art. 1 Cost., siccome inteso nel significato di «sovranità frazionata», attribuita al popolo non in quanto unità indivisibile, bensì quale insieme dei singoli cittadini, legittimati a «formare la volontà suprema governante nella Repubblica italiana [...] con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico<sup>193</sup>».

Nello stesso senso sono noti i riferimenti al «diritto inviolabile di ciascun cittadino a concorrere all'elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all'accesso alle cariche pubbliche elettive<sup>194</sup>».

Tali due inviolabili diritti presentano contenuti «assai plurimi e variegati<sup>195</sup>» e si articolano in una serie di interessi sostanziali, pretensivi e oppositivi, giuridicamente rilevanti e meritevoli di tutela. In particolare, il diritto all'elettorato passivo può manifestarsi, nella fase preparatoria del procedimento elettorale, in veste di interesse

<sup>191</sup> Così Mignone, *Il riparto della giurisdizione in materia elettorale*, in *Foro amm.*, 1982, I, 609 ss.

<sup>192</sup> V. , da ultimo, Corte cost. 14 gennaio 2010, n. 4, par. 3.3 del *Considerato in diritto*: Corte cost. 14 dicembre 1990, n. 539, par. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>193</sup> Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1957, I, 407 ss.

<sup>194</sup> Cfr. Corte cost. 28 luglio 1993, n. 344, par. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>195</sup> Cecchetti, *op. cit.*, 9.

a candidarsi nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge ed a partecipare ad una competizione regolare, nonché di interesse ad accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza e secondo apposite misure che assicurino le pari opportunità tra uomini e donne e, in particolare, come condivisibilmente osservato in dottrina, come «interesse a partecipare ad una consultazione elettorale nella situazione politico-amministrativa esistente alla data prefissata, secondo le regole del gioco<sup>196</sup>».

Per regolare la giurisdizione in materia pre-elettorale occorre pertanto muovere dalla considerazione per cui l'atto, emesso nella predetta fase, di ammissione od esclusione della candidatura incide su un diritto soggettivo, peraltro di primario risalto e tutelato da una norma costituzionale.

Simili questioni dovrebbero, a rigore, essere ricondotte alla giurisdizione del giudice ordinario, ma di queste ben potrebbe conoscere il giudice amministrativo ove, con specifica legge – nel rispetto dell'art. 103, primo comma, Cost., nonché nei limiti fissati dalla sentenza n. 204 del 2004 – il contenzioso pre-elettorale fosse devoluto al g.a., a titolo di giurisdizione esclusiva.

Tuttavia, restando tuttora inevasa la delega ex art. 44, co. 2, lett. b) della L. 69/2009, la restituzione della materia *de qua* al giudice naturale dei diritti soggettivi sembrerebbe apparire un percorso obbligato. Trattasi, peraltro, di una soluzione che ha prestato il fianco a puntuali critiche della dottrina<sup>197</sup>, che rileva l'ineffettività della tutela del processo ordinario di cognizione per la sua fisiologica durata, rispetto al termine perentorio di settanta giorni, fissato dall'art. 61 Cost..

Di qui l'auspicio dell'introduzione di un apposito rito<sup>198</sup>, idoneo a neutralizzare gli effetti del decorso del tempo sugli atti di esclusione o ammissione di liste, ma anche di simboli e candidati: che garantisca cioè, l'effettività del giudizio di impugnazione degli atti immediatamente lesivi del diritto all'elettorato passivo, così come espresso

<sup>196</sup> Quinto, *Il nuovo Codice*, cit.

<sup>197</sup> Trucco, *Sistema di elezione e giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3 s.

<sup>198</sup> V. Cecchetti, *op. cit.*, 68, il quale auspica un intervento *ad hoc*, da affidare alla discrezionalità del giudice ordinario, nel senso dell'introduzione di una compiuta disciplina legislativa che si faccia carico di affrontare adeguatamente almeno i due profili essenziali della attribuzione della giurisdizione e, soprattutto, della definizione di un apposito rito speciale.

dalla citata sentenza costituzionale n. 236/2010, che ha invero affermato il valore meramente esemplificativo e, perciò, non esaustivo degli atti di esclusione di liste o candidati, nell'ambito del possibile oggetto del contenzioso pre-elettorale<sup>199</sup>.

In assenza di un intervento legislativo in tal senso, essendo assolutamente escluso che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale non tutelabili dinanzi a un giudice<sup>200</sup>, malgrado il difetto di giurisdizione sia del giudice amministrativo che di quello ordinario, nel 2008, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno più volte<sup>201</sup> provveduto a fornire una risposta alle domande di tutela pre-elettorale, muovendo dal valore precettivo delle norme costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost.. In altre parole, attraverso la immediata fruizione delle citate norme, le Sezioni Unite hanno ammesso la possibilità di un'eventuale deformalizzazione del giudizio di merito, in deroga alla sua fisiologica durata, nonché alle formalità non essenziali al contraddittorio, provvedendo al bilanciamento tra il termine inderogabile imposto dall'art. 61 Cost. e gli altresì inderogabili principi costituzionali a presidio dell'effettività della tutela giurisdizionale. La Corte ha invero statuito il recesso del principio della riserva di legge in materia di norme processuali, in favore del «corretto svolgimento delle consultazioni elettorali, destinate a consentire il puntuale funzionamento di una delle istituzioni cardine del sistema democratico e costituzionale, quale è il Parlamento». Non è mancato chi in dottrina abbia ravvisato un interventismo dal tenore «pretorio»<sup>202</sup> in tale pronuncia, che appare comunque l'unica strada da percorrere<sup>203</sup> in assenza dell'introduzione di specifico rito: essendo rimasta inattuata, la delega ex art. 44 della L. 69/2009 risulta *tam quam non esset*, con conseguente reviviscenza dei principi espressi nella citata giurisprudenza del

<sup>199</sup> Conforme, in dottrina, Quinto, *Il nuovo Codice*, cit., cui sia consentito rinviare, nella parte in cui afferma che: «in nessun altro procedimento, come in quello elettorale, gli effetti dannosi di atti preparatori illegittimi si riverberano in modo irreversibile sulla rinnovazione di quegli stessi atti a seguito di una pronuncia di annullamento *ex post* per la indiscutibile non omogeneità tra due procedimenti elettorali reiterati nel tempo». V. anche Lehner, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni regionali e locali*, in *Giur. Cost.*, 2010, 2913.

<sup>200</sup> Corte cost. sentt. nn. 26/1999; 212/1997; 18/1982.

<sup>201</sup> Sentt. 8 aprile 2008, nn. 9151, 9152, 9153 cit.

<sup>202</sup> Cecchetto, *op. cit.*, 15, nt. 26.

<sup>203</sup> Cfr. Pajno, *Fase preparatoria delle elezioni politiche*, 1961 ss., ove l'A. rileva come il rapporto tempo-processo appaia decisivo: «esso misura in concreto l'effettività della tutela, e cioè la sua attitudine a soddisfare realmente la pretesa dedotta in causa».

2008, ancorché cronologicamente antecedente.

Ciò in quanto nemmeno il rito sommario di cognizione ex artt. 702 *bis* e ss. c.p.c. si rivelerebbe idoneo a garantire l'effettività della tutela e il rispetto dell'art. 61 Cost., che prevede che le elezioni delle nuove Camere abbiano luogo «entro settanta giorni dalla fine delle precedenti». Invero, nemmeno la precipua disciplina processuale, specialmente introdotta, dall'art. 22 del D. Lgs. n. 150 del 2011, per la definizione delle controversie in tema di ineleggibilità si è rivelata soddisfacente, malgrado le previsioni derogatorie di un rito di cognizione già speciale<sup>204</sup>. E' pertanto che si ha maggior ragione di ritenere che neanche la trattazione secondo il rito di cui agli artt. 702 *bis* e ss. «si riveli affatto idonea a garantire le esigenze cui dovrebbe corrispondere una piena ed efficace “tutela pre-elettorale”<sup>205</sup>».

La devoluzione della materia *de qua* al giudice ordinario appare l'unica soluzione idonea a colmare il vuoto di tutela in zona altrimenti franca da ogni sindacato, a meno di non voler testare l'aderenza della tesi dei diritti pubblici soggettivi alla branca del diritto costituzionale vivente, costituita dalla materia elettorale.

Invero, attesa la tesi della natura non giurisdizionale delle Giunte delle Camere, solo formalmente superata dalla giurisprudenza costituzionale, con conseguente affermazione della natura amministrativa ovvero politica dei predetti organi parlamentari, l'unica condizione di coesistenza tra diritto soggettivo e relativa sindacabilità politica (e non giurisdizionale) è l'adesione alla teorica dei diritti pubblici soggettivi elaborata da Santi Romano, secondo cui la corrispondenza tra diritto soggettivo e relativa azionabilità viene meno nella sfera del diritto pubblico<sup>206</sup>.

Sebbene tale tesi sia stata, in epoca risalente, riproposta da dottrina<sup>207</sup> e

<sup>204</sup> In particolare, il *deficit* di effettività dell'attuale procedimento di accertamento della sussistenza di ineleggibilità originaria deriva dalla sua inevitabile risoluzione in una forma di tutela post-elettorale. Invero, dall'espresso rinvio alle previsioni di cui all'art. 82, co. 1 e 2 e di cui al d.P.R. n. 570 del 1960 (per i Comuni), nonché alla L. n. 1147 del 1966 (per le Province) e all'art. 19 della L. 108 del 1968 (per le Regioni) emerge che la deliberazione dell'Assemblea elettiva costituisce necessario presupposto dell'azione e che questa debba essere proposta nel termine di decadenza di trenta giorni dalla data finale di pubblicazione della stessa delibera, ovvero dalla relativa notificazione.

<sup>205</sup> Cecchetto, *op. cit.*, 60.

<sup>206</sup> Romano, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in *Trattato di diritto amministrativo* (diretto da Vittorio Emanuele Orlando), Milano, 1900, I, 109 ss., 122.

<sup>207</sup> Mignone, *Giustizia elettorale amministrativa*, Milano, 1979, 14, 25 e 225-235.

giurisprudenza<sup>208</sup>, con conseguente affermazione della possibilità di drastica *demenutio* della natura, del peso e degli strumenti di tutela di diritti ed interessi riconducibili all'elettorato attivo e passivo, va rilevato che oggi, atteso il prevalente orientamento giurisprudenziale, nonché la ricostruzione dottrinarica che l'aveva preparato<sup>209</sup>, l'impostazione tradizionale fondata sulla dogmatica statualistica e sulla stessa teorica dei diritti pubblici soggettivi appare definitivamente compromessa.

---

<sup>208</sup> Cass. Sez. Un., 23 ottobre 1981, n. 5559 ove, ancorché con riferimento al riparto di giurisdizione nel contenzioso elettorale comunale, provinciale e regionale, è possibile leggere che: «nel procedimento di eleggibilità, poiché il diritto è già sorto, ne è ammessa la tutela giudiziaria pur nella consapevolezza che, trattandosi di diritto pubblico soggettivo, esso imprescindibilmente sottende una misura di interesse generale che, nel sistema della legge, fa corpo con la posizione tutelata, nel senso che il riconoscimento o il disconoscimento di quel diritto assicura da un lato tutela al titolare, dall'altro garantisce di riflesso l'interesse pubblico».

<sup>209</sup> Si tratta della tesi di Baldassarre, il quale ha affermato che un diritto inviolabile riconosciuto dalla Costituzione repubblicana, può essere considerato funzionale solo in senso strategico, per cui «il suo riconoscimento e lo svolgimento più pieno del suo contenuto di libertà condizionano la possibilità di esistenza di un valore di pari grado (democrazia), ne costituiscono la premessa logica, senza che perciò il diritto stesso risulti minimamente condizionato nel suo contenuto (l'esempio più tipico di tale accezione è costituito dal diritto di voto, la cui funzionalità strategica, in una democrazia, sta appunto nella sua piena libertà). E' chiaro che solo in quest'ultimo significato i diritti fondamentali attribuiti agli uomini *uti socii* o *uti cives* possono definirsi "funzionali" in base alla nostra Costituzione: perché, se così non fosse, essi cesserebbero automaticamente di essere considerati, come invece dev'essere, valori primari o supremi». (Baldassarre, voce '*Diritti inviolabili*', in *Enc. Giur.* XI, Roma, Ist. Enc., 1989, 17).

**CAPITOLO QUARTO**

**I LIMITI ESTERNI DELL'AUTODICHA NELLA RECENTE EVOLUZIONE  
DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E DI LEGITTIMITA'**

## CAPITOLO QUARTO

### SOMMARIO

§1. L'elisione dell'autodichia a mezzo di un intervento legislativo di segno opposto a quello istitutivo della prerogativa. §1.1. Il modello francese. §1.2. Le prerogative del *Bundestag*. §1.3. L'autodichia in Inghilterra. §2. Limiti all'interpretazione conforme alla Convenzione EDU dell'autodichia: la dottrina dei controlimiti. §3. Lo strumento del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Gli elementi fin qui raccolti sembrerebbero suggerire delle prime riflessioni.

Le perplessità tuttora sussistenti in materia di autodichia, su un piano teleologico e di sistema, ancora orienterebbero l'interprete verso la ricerca di soluzioni ai nodi problematici rimasti irrisolti. A tal uopo si potrebbe, in astratto, ritenere che queste ultime possano essere prese a mutuo dagli altri Paesi europei ovvero, nondimeno, ricavate dagli argomenti rinvenibili nella più recente giurisprudenza costituzionale.

### **§1. L'elisione dell'autodichia a mezzo di un intervento legislativo di segno opposto a quello istitutivo della prerogativa.**

Rivolgere lo sguardo oltralpe potrebbe apparentemente suggerire la soluzione dell'abrogazione, in via legislativa, delle fonti istitutive dell'autodichia.

Nei disegni di legge elaborati, ad esempio, nel corso della XVII Legislatura, tale abrogazione è invero fondata sull'unicità del caso italiano nel panorama comparatistico, il che sembrerebbe imporre una lettura funzionale dell'istituto che occupa.

Non è possibile dilatare «la nozione di guarentigia oltre quella che è accordata nelle tradizioni comuni degli Stati membri dell'Unione europea, tra i quali vi sono le più antiche democrazie parlamentari moderne, che da tempo non conoscono più l'istituto dell'autodichia<sup>210</sup>».

In Spagna, ad esempio, gli artt. 1 e 12 della legge sul contenzioso amministrativo n.

---

<sup>210</sup>V. atti del *Seminar on Parliamentary Administrations and Legislative Cooperation*, 1, 30 e 31 ottobre 2003, Roma (Seminario organizzato dalla Camera dei deputati italiana e dal Centro europeo di ricerca e documentazione parlamentare).

29 del 1998 hanno devoluto, alla *Sala del Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo*, la giurisdizione in materia di rapporti di impiego tra Camere e relativi dipendenti, nonché la cognizione di atti di amministrazione e gestione patrimoniale adottati dalle stesse Camere<sup>211</sup>. La citata legge ha previsto una giurisdizione di unico grado, ma contro le decisioni della *Sala* è ammesso il *recurso de amparo* (nel termine di venti giorni dalla decisione) ai sensi dell'art. 43 della legge organica sul *Tribunal Constitucional*, in caso di violazione dei diritti e delle libertà previsti dalla Costituzione.

Analogamente, il Belgio ha, con legge ordinaria, provveduto all'abrogazione delle norme in materia di autodichia sui rapporti di impiego tra Camere e dipendenti: l'art. 14 par. 1 n. 2 della legge sul Consiglio di Stato è stato innovato da due leggi a partire dal 1999, attribuendo alla sezione giurisdizionale ivi istituita la giurisdizione circa l'annullamento degli atti delle assemblee legislative e dei loro organi<sup>212</sup>.

Per una maggiore contezza di forme e modelli di autodichia eventualmente ancora rinvenibili negli altri Paesi, giova procedere ad una breve illustrazione dello stato dell'arte in materia, tenendo conto delle specificità dei sistemi di giurisdizione

<sup>211</sup> L'art. 58 della ley orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial prevede che la cognizione della Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si estenda agli atti di organi a rilevanza costituzionale: «*actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo*». Con riferimento alla mancata distinzione tra le funzioni svolte dagli organi potenzialmente oggetto di sindacato, si è parlato di «*diseño institucional defectuoso*»: cfr. P. S. Coderch, Ramos González, Àlvaro Luna Yerga, i quali hanno inoltre lamentato le contraddizioni tra la *sentencia* del 23 gennaio 2004, n. 51 del *Tribunal Supremo (Sala de lo Civil)* e la sentenza del *Tribunal Constitucional* del 3 febbraio 2004, nel *Comentario a la STS, I, 22 gennaio 2004 (Facultad de Derecho Universitat Pompeu Fabra, Working Paper n. 216, Barcelona, abril de 2004* su [http://www.indret.com/rcs\\_articulos/cas/216.pdf](http://www.indret.com/rcs_articulos/cas/216.pdf)).

<sup>212</sup> Per quanto riguarda, invece, la legittimazione a conoscere dei ricorsi proposti dai terzi, questa, per il Belgio, era già stata “regolata” dalla Corte di Giustizia che, in materia di appalti, l'aveva attribuita al Supremo tribunale amministrativo (dec. 17 dicembre 1998, Commissione/Regno del Belgio C-323/96: v., in particolare, § 28 ove si legge che «un organo legislativo appartiene alla nozione di Stato nel senso delle direttive comunitarie in materia di appalti per i lavori pubblici»), così come previsto in Danimarca, Portogallo, Israele.

Alcuni autori, muovendo dalla valorizzazione delle analogie tra gli ordinamenti belga ed italiano, accomunati dalla natura “continentale” dell'ordinamento e dalla «forma di bicameralismo *eo tempore* vigente», hanno insinuato l'opportunità di ridisciplinare, con legge ordinaria, l'autodichia sulle decisioni amministrative degli organi costituzionali, anche in Italia, fino a sopprimere tale prerogativa mediante l'attribuzione della corrispondente cognizione ad apposita sezione del Consiglio di Stato. Cfr. Gerardi, Testa, *Parlamento zona franca cit.*, 37.

domestica dei singoli Stati.

### **§1.1. Il modello francese.**

In Francia, l'autonomia delle assemblee parlamentari viene storicamente ricondotta al principio della separazione dei poteri, da cui discenderebbe quale corollario logico.

Quivi, indipendenza ed autonomia (organizzativa e normativa) delle Camere furono poste alla base di una vera e propria “teoria degli atti del Parlamento”, di derivazione giurisprudenziale e per altro aspetto connessa alla “teoria degli atti del Governo”. Invero, il Consiglio di Stato francese aveva con più sentenze sostenuto l'immunità giurisdizionale di alcuni atti, non definibili amministrativi, ma direttamente riguardanti lo svolgimento delle funzioni costituzionali degli organi legislativi ed esecutivi, affermando, fin dal 1872, che: «la Camera dei deputati fa parte dei poteri costituiti nei quali risiede la sovranità; [...] a questo titolo i suoi atti, e soprattutto il suo regolamento, deliberato nella sessione pubblica, non possono rientrare nell'ambito di competenza dei tribunali<sup>213</sup>».

Pertanto, le prerogative parlamentari sono presenti in Francia nelle seguenti declinazioni:

- a) regime delle incompatibilità e delle immunità dei singoli parlamentari, ove si configura in termini di limite “in negativo”, per poi riproporsi nelle forme attive di:
- b) giurisdizione esclusiva del Parlamento in materia di rapporti di impiego con i propri dipendenti;
- c) verifica delle elezioni legislative (per cui v. cap. III, Sez. I, § 1.2).

Le prerogative *sub a)* hanno lo scopo di consentire la corretta esecuzione della funzione costituzionalmente attribuita al Parlamento, quali l'adozione delle leggi ed il controllo dell'esecutivo. In particolare, l'eletto, in quanto rappresentante della Nazione, gode di inviolabilità ed irresponsabilità, ma è solo quest'ultima a rilevare dal punto di vista della giurisdizione domestica, laddove la prima si risolve in un'immunità procedurale che protegge il parlamentare da azioni penali attraverso l'istituto dell'autorizzazione a procedere.

---

<sup>213</sup> Consiglio di Stato, 15 novembre 1872, *Carrey de Bellemare*.

L'irresponsabilità, invece, finalizzata alla protezione del parlamentare per gli atti compiuti nel suo mandato, si caratterizza per assolutezza e perpetuità ed è funzionale alla tutela della libertà di espressione e decisione dell'eletto. E' pertanto che i c.d. "atti esterni" (p.es. i rapporti tra parlamentare e proprio assistente<sup>214</sup>) sono disciplinati dal diritto privato e sottoposti alla cognizione del giudice comune; il giudice amministrativo conoscerà invece dell'impugnazione – per sussistenza di un manifesto errore di valutazione – delle sanzioni disciplinari inflitte dal Presidente dell'assemblea, ovvero da quest'ultima su proposta del primo<sup>215</sup>.

La cognizione del giudice amministrativo torna a recedere in materia di indennità e trattamento pensionistico dei parlamentari, disciplinati dallo statuto di questi ultimi: il g.a. si dichiara sfornito di giurisdizione atteso che: «le regole specifiche risultano dalla natura delle funzioni [parlamentari...e che] questo statuto, quindi, si ricollega all'esercizio della sovranità nazionale da parte dei membri del parlamento; e, in relazione alla natura di questa attività, il giudice amministrativo non ha competenza sulle controversie relative al regime delle pensioni dei parlamentari<sup>216</sup>».

b) Con riferimento all'amministrazione delle Camere, il principio di separazione dei poteri si traduce nell'autonomia riconosciuta a queste ultime nella deliberazione di un proprio statuto e regolamento interni, nonché nella gestione amministrativa prevista dagli stessi regolamenti delle Camere e nell'ordinanza 58-1100 del 17 novembre 1958, e resa possibile dall'autonomia finanziaria di cui all'art. 7 della citata ordinanza e già prevista al livello legislativo.

A partire dall'età rivoluzionaria e fino al 1958, i suddetti regolamenti esaurivano il fondamento giuridico dello statuto del personale delle assemblee parlamentari, delimitando una zona franca non dissimile a quella italiana, che lasciava il diritto comune totalmente in ombra. L'Ufficio di Presidenza della Camera di riferimento godeva del monopolio soggettivo in materia di assunzioni, carriera, regime sanitario

---

<sup>214</sup> Pretot, *Les collaborateurs des parlementaires et le droit du travail*, in *Droit Social*, 1986, 431.

<sup>215</sup> Consiglio di Stato, 9 giugno 1978, *Lebon*.

<sup>216</sup> *Conseil d'Etat, Assemblée*, 4 luglio 2003, n. 254850, *Papon*. Nella specie, si trattava della sospensione della pensione di un ex deputato da parte di un collegio di questori, a seguito della condanna di Maurice Papon, complice in un crimine contro l'umanità, a dieci anni di reclusione e alla privazione dei suoi diritti civili.

e pensionistico dei suoi dipendenti, nei confronti dei quali emetteva atti definibili “parlamentari”.

Il caso *Girard*, tuttavia, segnò l'inizio di un procedimento di apertura verso il diritto comune. Si tratta di un'ipotesi di impugnazione di un'ordinanza di radiazione emessa il 6 maggio 1951 e sottoscritta dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, cui *Girard* era impiegato in qualità di segretario dei servizi. Accoltone il ricorso, il Consiglio di Stato annullò la sanzione inflitta al ricorrente nel 1945 nel corso di un'epurazione, ma questi non poté ottenere la reintegrazione, attesa la preclusione del ricorso dell'ordinanza per eccesso di potere. L'atto impugnato non sarebbe, invero, stato emanato da un'autorità amministrativa, intesa nel senso organico del termine<sup>217</sup>.

Il caso ebbe notevole impatto sull'ordinamento parlamentare, che fu innovato dall'introduzione di una nuova norma, l'art. 8 dell'ordinanza 58-1100 (*du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*), che prevede che: «i funzionari titolari dei servizi delle assemblee parlamentari sono funzionari dello Stato il cui statuto e regime pensionistico sono determinati dall'Ufficio di Presidenza dell'assemblea interessata, in seguito al parere delle organizzazioni sindacali che rappresentano il personale. Sono assunti per concorso secondo le modalità determinate dagli organi competenti delle assemblee. La giurisdizione amministrativa è chiamata a risolvere le controversie di ordine individuale riguardanti questi funzionari, e si pronuncia riguardo ai principi generali del diritto e alle garanzie fondamentali riconosciute all'insieme dei funzionari civili e militari dello Stato di cui all'art. 34 della Costituzione».

Pertanto, nell'esercizio della propria autonomia in materia di reclutamento del personale ed organizzazione della carriera e della remunerazione dei funzionari, l'Ufficio di Presidenza è tenuta al rispetto dei principi generali del diritto e delle garanzie fondamentali riconosciute alla generalità dei funzionari.

Lo statuto predisposto dall'Ufficio di Presidenza assume la forma di un regolamento interno sull'organizzazione dei servizi recante statuto del personale dell'Assemblea

---

<sup>217</sup> Donnat-Casas, *Le juge administratif et les actes non législatifs émanant des assemblées parlementaires*, in *AJDA*, 2003, 1603.

nazionale e del Senato, integrato da ordinanze applicative emanate dal Presidente e dai Questori. Esso sembra ispirarsi allo Statuto generale dei funzionari, salve le specificità dell'impiego presso l'organo parlamentare, specialmente con riguardo alla durata del lavoro, scandita dal calendario legislativo.

Va conclusivamente rilevato che il Consiglio di Stato francese torna ad esercitare il sindacato suo proprio sulle decisioni amministrative delle Camere, (attesa la natura non “parlamentare” delle stesse) ai sensi della citata ordinanza del '58, nonostante abbia, per oltre un secolo, declinato la propria giurisdizione in caso di impugnazione di atti “materialmente amministrativi dell'organo legislativo<sup>218</sup>”.

Invero, sgombrando il campo da ogni possibile diversa interpretazione, il legislatore del 2003 ha provveduto alla modifica dell'art. 8 cit., per effetto dell'impatto di un ulteriore caso giudiziario: con la decisione n. 163328/1999, il Giudice dei conflitti di giurisdizione statui nel senso della sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in materia di gare d'appalto indette dal Parlamento, attesa la natura di contratto amministrativo delle gare concluse dalle assemblee parlamentari<sup>219</sup>. Pertanto, il novellato art. 8 oltre a disciplinare singoli aspetti organizzativi e contenziosi della relativa amministrazione<sup>220</sup>, restituisce la *species* di contratti che

<sup>218</sup> Cfr. Occhiocupo, *Costituzione e Corte costituzionale*, Milano, 2010, 281.

<sup>219</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Assemblea, 5 marzo 1999, Presidente dell'Assemblea nazionale, n. 163328, in *Revue française de droit administratif*, 1999, 333, con nota di Bergeal, *Le contrôle de la passation des marchés des assemblées parlementaires*. Nella sentenza si legge: «gli appalti pubblici stabiliti dalle assemblee parlamentari in vista della realizzazione di lavori pubblici si configurano come contratti amministrativi; di conseguenza, e senza che le disposizioni dell'articolo 8 dell'ordinanza del 17 novembre 1958 siano d'ostacolo, è di competenza della giurisdizione amministrativa la risoluzione delle contestazioni relative alle decisioni con cui i servizi delle Camere procedono alla conclusione di tali contratti in nome dello Stato [...]».

<sup>220</sup> Si riporta il testo attualmente vigente: «*L'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires. Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître. Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuelles en matière de marchés publics. Dans les instances ci-dessus visées, qui sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire, l'Etat est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs. La décision d'engager une procédure contentieuse*

occupa al più ampio *genus* costituito dagli appalti pubblici, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di Giustizia che non sembra distinguere il Parlamento dagli altri organi statali<sup>221</sup>.

### §1.2. Le prerogative del *Bundestag*.

La Germania non conosce un omologo dell'autodichia praticata in Italia. Ciò in quanto, nonostante l'art. 40 della Legge federale preveda l'autonomia organizzativa (co. 1, par. 1), regolamentare (co. 2, par. 2), nonché la tutela dell'inviolabilità degli spazi del *Bundestag* (co. 2), la latitudine dell'autonomia parlamentare «non si spinge fino al punto di fondare un regime di vera e propria giurisdizione domestica»<sup>222</sup>, né nei confronti del personale, né nei confronti di altri soggetti che siano entrati in contatto con il Parlamento. L'autodichia in Germania si declina in capacità del *Bundenstag* di decidere sulle decadenze di un deputato dal proprio mandato, di definire il c.d. giudizio di verifica dei poteri, nonché nella non ingerenza del potere giudiziario nell'ambito dell'immunità parlamentare: non si riscontra, pertanto, una giurisdizione domestica del *Bundestag* per questioni sorte con un proprio dipendente. Tali dipendenti sono invero considerati *bundesbamte*, cioè funzionari federali, equiparati pertanto agli altri funzionari pubblici anche nella tutela giurisdizionale, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo per le sole controversie non risolte nell'ambito delle obbligatorie procedure interne; per le controversie con dipendenti pubblici diversi dai funzionari è invece prevista la competenza del giudice del lavoro.

La precipuità del modello tedesco di giurisdizione domestica risiede, secondo parte

---

*est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut délèguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de tout nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée».*

<sup>221</sup> Corte di Giustizia dell'UE, 12 febbraio 1998, Commissione delle comunità europee/Francia, C-144/97, Racc. I-613, punto 8, ove si legge che «uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti da una direttiva».

<sup>222</sup> Rörig, *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri*, a cura di Passaglia, 9, reperibile in [www.cortecostituzionale.it/documenti/.../CC\\_SS\\_autodichia\\_062014pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/.../CC_SS_autodichia_062014pdf).

della dottrina<sup>223</sup> in ragioni storiche, come emerge dal § 156 della legge sui funzionari dell'impero germanico del 1873, la c.d. *Lex Forckenberg (Reichsbeamten-gesetz-RBG)*. Tale norma disponeva: «i funzionari della Dieta imperiale hanno i diritti e doveri di funzionari dell'Impero. L'immissione in ruolo dei funzionari della Dieta imperiale avviene tramite il presidente, che ne costituisce l'autorità gerarchicamente sovraordinata». A mente della pregressa disciplina, invece, tra l'amministrazione del parlamento e il potere esecutivo monarchico sussisteva un rapporto di dipendenza della prima dal secondo, riscontrabile tanto in Prussia quanto in molti *Länder*. Il § 156 cit. fu poi integrato dal § 14 del Regolamento della Dieta nel senso che: «il presidente decide sull'immissione in ruolo e sulla destituzione del personale amministrativo e di servizio necessario alla Dieta imperiale nonché sulle spese per la copertura dei bisogni della dieta imperiale nei limiti dello stanziamento stabilito dalla legge». Ne discendeva uno statuto del funzionario della Dieta tale che delle controversie di carattere patrimoniale nei confronti del fisco, ad esempio sull'applicazione delle norme sull'indennità di anzianità, avrebbe conosciuto il giudice ordinario, cui sarebbe stato precluso ogni sindacato in ordine alle decisioni sull'immissione in ruolo, sul congedo, sulla sospensione o su sanzioni nei confronti di funzionari (§ 155 RBG). Delle controversie relative ai provvedimenti disciplinari conoscevano, invece, delle apposite “camere di disciplina” ed una suprema “Corte di disciplina”, composte in maggioranza da giudici eletti dal *Bundesrat* (Consiglio federale).

Con la Costituzione di Weimar, nel 1919, fu istituito un tribunale elettorale presso la Dieta imperiale, ai sensi dell'art. 31 della citata Costituzione e tale modello di Weimar fu recepito dal Land Assia, che tuttavia prevede il potere parlamentare di nomina dei giudici del tribunale elettorale, poi dichiarato incostituzionale.<sup>224</sup>

Come anticipato, parte della dottrina tende a spiegare la mancata adozione di forme di autodichia della specie di quella inglese con il rifiuto delle sue origini

---

<sup>223</sup> *Ivi*, 12 s.

<sup>224</sup> BverfG,2 BvF 1/00 dell'8/2/2001, par. 1-123, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20010208\\_2bvf000100.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20010208_2bvf000100.html).

aristocratiche, attesa anche la concezione negativa della “*Parlamentsjusttiz*” nell'antico regime.<sup>225</sup> Sovraggiungono inoltre gli ostacoli derivanti dai contrasti coi principi costituzionali supremi e con la garanzia di accesso alla giustizia di cui all'art. 19, co. 4 L.F., elaborati nella giurisprudenza costituzionale e da ultimo ribaditi dalla Corte EDU, con la citata sentenza del 2009 sul caso Savino e altri<sup>226</sup>.

Non sono tuttavia mancati riferimenti<sup>227</sup> ad un progressivo procedimento di dismissione dell'autodichia, a mezzo del mero *dictum* del legislatore.

Va infine segnalato che, nonostante l'insindacabilità degli *interna corporis acta* sia stata storicamente affermata anche in Germania, la possibilità che norme di regolamenti parlamentari possano costituire oggetto del ricorso costituzionale non è in via di principio da escludere sulla base dell'art. 93 co.1 par. 4a, GG e dei parr. 90 e 93 della legge sulla Corte Costituzionale federale, a differenza di quanto avviene in Italia. Le suddette disposizioni, invero, consentono a chiunque di ricorrere contro lesioni dei diritti richiamati dal citato art. 93, determinate da azioni o omissioni dei pubblici poteri. Sotto quest'aspetto, pertanto, il ricorso è ammissibile contro atti di qualsiasi natura adottati da organi dello Stato, indipendentemente dal potere (legislativo, esecutivo e giudiziario) al quale tali organi appartengono.

Nell'ipotesi di esercizio del potere di giurisdizione domestica (*Hausrecht*) e del relativo potere di polizia (*Polizeigewalt*) spettanti al Presidente del *Bundestag* si ha senza dubbio una violazione diretta di diritti fondamentali dei cittadini da parte del diritto parlamentare. Infatti il Presidente del *Bundestag* ha autodichia nei confronti del pubblico che assiste alle sedute e di coloro che a vario titolo (visitatori, giornalisti, funzionari ministeriali, familiari dei deputati, ecc.) vengano temporaneamente ammessi nella sede della camera. Anche se le norme regolamentari rappresentano la concretizzazione di poteri espressamente previsti dall'art. 40 co. 2

---

<sup>225</sup> Rörig, *Brevi note*, cit., 14.

<sup>226</sup> *Ibidem*, ove l'A. afferma che: «l'auto-attribuzione di funzioni giurisdizionali al Parlamento può essere considerata incompatibile non solo con la struttura dell'assetto delle competenze costituzionali della Legge fondamentale, ma anche con il principio della separazione dei poteri, intesa come separazione di funzioni in uno Stato di diritto. Infatti, per poter operare come un condizionamento sul secondo potere, gli organi del primo e del terzo potere devono essere separati. Una deroga a questo sistema potrebbe essere disposta solo dal potere di revisione costituzionale».

<sup>227</sup> Cfr. Gerardi-Testa, *Parlamento zona franca*, cit., 34.

GG, le conseguenze derivanti dall'esercizio *Hausrecht* e del *Polizeigewalt* non si fondano esclusivamente su norme del regolamento. Pertanto va riconosciuta al cittadino la possibilità di proporre il ricorso costituzionale ex art. 93 co. 1 par. 4a contro quelle norme del regolamento o quei provvedimenti del Presidente, espressione dell'autodichia, che violino i diritti di cui al citato art. 93.

Ciò posto, giova rappresentare brevemente lo stato dell'arte del sistema tedesco di giurisdizione domestica. E' già stato evidenziato come il *Bundestag* decida sulla decadenza del mandato di un deputato e sia in prima battuta competente per lo scrutinio delle elezioni federali: a ciò va aggiunto che, ai sensi dell'art. 41 L.F., contro la decisione della Dieta federale è ammesso il ricorso al Tribunale costituzionale federale e che le regole procedurali sono rimesse ad una legge federale (per cui v. Cap. III, Sez. I, § 1.3).

### **§1.3. L'autodichia in Inghilterra.**

In Inghilterra, luogo d'origine dell'antica prerogativa, si assiste all'evoluzione dell'autodichia (originariamente *privilege*) in *exclusive cognisance* che, da prerogativa delle *Houses* relativa all'insindacabilità degli atti compiuti dai parlamentari nel palazzo di *Westminster*, estese il proprio ambito di applicazione alla cognizione dei rapporti tra *Houses* e relativi funzionari, invero non considerabili "civil servants" ordinari, nonché alla cognizione di controversie circa funzioni gestionali collegate alla fornitura dei servizi nelle *Houses*, ancorché in via eccezionale.

Dalla già rappresentata natura del privilegio discende che l'autodichia, in Inghilterra, non si risolve in un elenco di guarentigie, ma in una regola procedurale che attribuisce alle Camere l'esclusivo controllo su determinati affari, con estromissione di qualsiasi altro sindacato, finanche giurisdizionale. In particolare, la giurisdizione domestica mira a sanzionare gli episodi di *contempt of Parliament* che, attesa la natura consuetudinaria del sistema di *common law*, non sono tassativamente indicati in un elenco predeterminato, essendo la relativa individuazione rimessa al diritto

pretorio<sup>228</sup>. Nonostante la norma scritta costituisca un'eccezione alla regola consuetudinaria – suscettiva di immediata riespansione, ove si esorbì dall'ambito di applicazione di discipline precipuamente dettate dal Parlamento – con il *Joint Committee on Parliamentary privilege* del 1999 si è, per la prima volta, cercato di discernere all'interno dell'ambito “*potentially wide ranging*” di tali affari. Dalla lettura di tale atto<sup>229</sup> emerge l'eccentricità di una serie di atti, rispetto al libero ed autonomo esercizio della funzione parlamentare che, ciononostante, avevano determinato la declaratoria di quello che in Italia si definirebbe difetto di giurisdizione, da parte dell'autorità giurisdizionale comunemente legittimata a conoscere dei predetti atti.

Nel *leading case Graham-Campbell ex parte Herbert, King's Bench* 594, il *Lord JusticeHewart*, nel 1935, decise di non procedere alla cognizione di una fattispecie relativa alla vendita di alcolici nel Palazzo del Parlamento senza la licenza prevista

---

<sup>228</sup> Al riguardo è stato osservato che «è necessario distinguere tra il potere di punire un'offesa, che è un potere giudiziario, e il potere di rimuovere un'ostruzione alle deliberazioni o alle altre azioni proprie di un corpo legislativo durante la sua seduta, che invece rappresenta un potere necessario per l'auto-preservazione». Cfr. *Doyle v. Falconer*, 1866, LR I PC 328.

<sup>229</sup> Si riporta parte del capitolo 5, parr. 246-248, del (*Joint Committee on Parliamentary Privilege, First Report*): «E' necessario distinguere tra le attività della *House* che necessitano di tutela da quelle che non ne hanno bisogno. Il palazzo di *Westminster* è un edificio grande; esso richiede manutenzione considerevole; esso fornisce un'ampia gamma di servizi per i parlamentari; esso impiega e si cura di un alto numero di visitatori. Questi servizi richiedono personale e forniture ed appaltatori. Per la maggior parte, e giustamente, questi servizi non sono ritenuti essere tutelati dal privilegio. E' difficile vedere buoni motivi affinché i ricorsi per violazione di contratto relativi al *catering* od ai servizi edili, ad esempio, debbano essere esclusi dalla giurisdizione delle corti, o perché un individuo che soffra un danno fisico nella sede parlamentare non debba poter agire in giudizio per ottenere un risarcimento per negligenza. Ciò è stato formalmente riconosciuto dal *Parliamentary Corporate Bodies Act 1992*. Ai sensi di questo *Act*, ciascuna *House* ha istituito una figura di *corporate officer* abilitato a firmare contratti da parte della *House*, ed agire in giudizio civile o sostenere i ricorsi contro la *House*.

Il confine tra le attività privilegiate e quelle non privilegiate della *House* non è agevole da definire. Forse la definizione che più si avvicina è la seguente: le zone in cui le corti non dovrebbero intervenire si estendono oltre i *proceedings in Parliament*, ma le zone privilegiate devono essere così strettamente e direttamente collegate a questi ultimi, che l'intervento da parte delle corti sarebbe incoerente rispetto alla sovranità del Parlamento in quanto assemblea legislativa e deliberativa. Ad esempio [...sono coperte da *privilege*] le iniziative intraprese dalle biblioteche delle due Camere, finalizzate all'aggiornamento dei parlamentari su questioni di interesse politico.

Ne consegue che le funzioni gestionali collegate alla fornitura di servizi nelle *Houses* sono soggette al privilegio solamente in via eccezionale. [...] Non sono, in particolare, soggette al privilegio la gestione e l'amministrazione dei dipartimenti entro le *Houses*. Il confine non è netto [...] ad esempio il fondo pensioni della *House of Common* è disciplinata in parte da risoluzioni della *House*».

dalla legge. Dal consolidamento di tale giurisprudenza tendente a declinare la giurisdizione, si dedusse l'affermarsi di una presunzione per cui, in assenza di una previsione espressa in tal senso, le leggi non si applicano al Parlamento. Quest'ultimo non può consentire l'accesso delle norme comuni al proprio interno se non su base volontaria<sup>230</sup>: in ciò si è ravvisato un corollario del principio costituzionale della sovranità parlamentare, per cui il Parlamento non può vincolarsi *pro futuro*.

Emerge una concezione tralatizia di autodichia, ancora informata alla visione geografica del privilegio che assiste tutto ciò che accada nei palazzi di *Westminster*.

Invero, nemmeno laddove la Costituzione non gode della medesima flessibilità di quella inglese si è mai negata la possibilità che sia la legge dello Stato a disciplinare ambiti interni all'organizzazione del Parlamento. Negli Stati Uniti d'America, ad esempio, la legge del 23 gennaio 1995, n. 104 ha istituito un *Office of compliance* in grado di riferire alle commissioni parlamentari sul grado di applicabilità al Congresso delle disposizioni legislative esterne<sup>231</sup>; in Canada, invece, la Corte Suprema ha, nel 2005, confutato l'applicabilità del precedente *Herbert*, sostenendo che il *Canadian Human Rights Act* si applica anche al rapporto di lavoro dell'autista del Presidente della Camera<sup>232</sup>.

Solo da ultimo si è assistito al superamento dell'antico dogma dell'impenetrabilità della legge comune nel territorio parlamentare, come emerge dalle dichiarazioni di vari poteri dello Stato: della Corte suprema, nella sentenza *R v Chaytor* del 2010; del

---

<sup>230</sup> Il *Freedom of Information Act* del 2000 e il *Data protection Act* del 1998 espressamente prevedono la propria applicabilità al Parlamento, mentre lo *Health Act* del 2006 espressamente la esclude, per il divieto di fumare in luoghi pubblici.

<sup>231</sup> Il *Congressional Accountability Act of 1995* ha inoltre previsto un elenco di leggi ad applicazione diretta nella sede del Congresso, una procedura per dare accesso ad altre leggi in futuro, nonché una procedura di conciliazione nelle controversie tra l'Amministrazione del Congresso e i dipendenti che, se insoddisfatti del tentativo, ben potranno adire le Corti federali.

<sup>232</sup> In Canada la Carta dei diritti fondamentali si applica anche ai dipendenti del Parlamento e l'ambito della loro garanzia è ben più ristretto. Esso risulta fondarsi su un'accezione del *parliamentary privilege* opposta a quella di *Westminster*, come emerge dalla lettura dei §§ 69-70 di *Canada (House of Commons) v. Vaid, 2005, 1 S.C.R. 667*: «*In my view, with respect, we should not accept as authoritative the ex parte Herbert case as establishing an immunity covering all rights of all employees "in their relations with the House of Commons or Senate" [...] I conclude that British authority does not establish that the House of Commons at Westminster is immunized by privilege in the conduct of all labour relations with all employees irrespective of whether those categories of employees have any connection (or nexus) with its legislative or deliberative functions, or its role in holding the government accountable*».

Governo, col *Green Paper* sul privilegio parlamentare dell'aprile del 2012<sup>233</sup>; del Parlamento stesso, nel *Parliamentary Report* del 2013; nonché nei manuali del personale predisposti per le Camere.

Da tali ultimi testi è ricavabile la disciplina dei rapporti di impiego tra Camere e dipendenti: è prevista la possibilità, per il personale soggetto a licenziamento o, in alcuni casi, a pensionamento anticipato e che abbia soddisfatto determinati requisiti di servizio, di adire gli *Employment Tribunals*, oltre che di seguire le procedure di ricorso interne. Emerge inoltre il riferimento all'applicabilità della normativa sulle pari opportunità e sull'impiego, nonché la tutelabilità delle condizioni di servizio del personale, a mezzo di normative generali e dello *House of Commons Management Code*, a propria volta informato alle condizioni del *Civil Service*.

L'impatto del *Freedom of Information Act* (FOIA) su *Westminster* fu il più dirompente: la legge del 2000 era diventata operativa nel 2005 e vincolava al rispetto del diritto di accesso (garantito da un meccanismo di ricorso giurisdizionale) anche le due Camere del Parlamento britannico, che furono destinatarie di richieste avanzate immediatamente dalla stampa in ordine ad alcuni dati detenuti, *in primis* quelli delle spese per rimborsi richiesti dai singoli parlamentari. Il tentativo di frapporre, con una novella al FOIA, un ostacolo legislativo alle richieste, esaltò originariamente la *Parliamentary Privilege exemption*, ma alla lunga la danneggiò: che lo *Speaker* sentisse il bisogno di una legge – per evitare un *infringement* delle guarentigie parlamentari, che a suo dire sarebbe derivato dalla devoluzione ad un tribunale esterno del giudizio sul se il Parlamento abbia o meno il diritto di sottrarre un documento all'accesso garantito dalla legge – è già la dimostrazione del fatto che nella Costituzione materiale britannica non si riteneva quest'ambito sottratto alla disciplina di diritto comune. Dopo quattro anni di scontro con la stampa, lo scandalo dei rimborsi elettorali travolse lo *Speaker Martin*, che fu costretto alle dimissioni nel 2009: l'esenzione non fu introdotta e, in base alla legge vigente, le informazioni rese

<sup>233</sup> Più precisamente, il Governo ha sostenuto che «alla luce della sentenza *Chaytor*, in futuro le corti probabilmente adotteranno un approccio ragionevolmente chiaro. Le corti rimangono osservanti del privilegio parlamentare e della *exclusive cognisance*; ma le leggi e la giurisdizione delle corti saranno escluse solo se le attività in questione siano centrali rispetto alle funzioni del Parlamento in quanto organo legislativo e deliberativo».

note portarono all'incriminazione di alcuni parlamentari autori di richieste vistosamente truccate.

Con legge del 2010, attese le conseguenze dello scandalo sul piano elettorale<sup>234</sup>, il Parlamento britannico sostituì il modello del *Fees Office*, interno all'Amministrazione, con l'*Independent Parliamentary Standards Authority (Ipsa)*.

\*\*\*\*\*

Salvo il caso della Gran Bretagna e, in generale, dei Paesi di *Common law*, ove l'ingresso della legge statale in Parlamento e la visione funzionale della relativa autonomia sono comunque ormai acquisite al patrimonio della stessa comunità giuridica del *Common law*, la gran parte dei Paesi di *Civil law* ha ritenuta necessaria l'emaneazione di un'apposita legge, se non per abrogare testualmente le norme in materia di autodichia, quanto meno per sgombrare il campo da ogni dubbio interpretativo circa la relativa operatività, che va invero esclusa.

Coerentemente con la premessa formulata e più volte ribadita nel corso della presente indagine, l'espunzione legislativa dell'autodichia non sembra la soluzione preferibile, almeno in questa sede, che si è inteso *ab initio* depurare dall'intento di indirizzare il Legislatore verso determinate scelte politico-discrezionali.

Tuttavia, la ricerca comparatistica testé condotta sembrerebbe aprire lo scenario ad altre possibili soluzioni, che allora vale la pena prospettare.

## **§2. Limiti all'interpretazione conforme alla Convenzione EDU dell'autodichia: la dottrina dei controlimiti.**

Le soluzioni, ancorché meno nette, adottate dai Paesi europei sopra indicati convergono verso il medesimo risultato finale per cui l'autodichia è, in Europa, un fenomeno recessivo.

Il quadro comparatistico finora illustrato sembrerebbe escludere che vi sia un principio consuetudinario, comune ai vari Paesi europei, in cui rinvenire il

---

<sup>234</sup> Per una descrizione del fenomeno, sia consentito rinviare allo studio di Charles Patties-Ron Johnston, *The Electoral Impact of the UK 2009 MP's Expenses Scandal*, in *Political studies*, 2012.

fondamento dell'autodichia, che resta pertanto non prevista da alcuna fonte sovranazionale.

Dei giudici domestici *equated to a Court decision* gli organi di autodichia italiani sembrerebbero costituire l'unica singolare *species*.

Sarebbe arduo sostenere che dalla nota decisione della Corte EDU n. 14/2009 sia ricavabile un principio per cui è rinvenibile, nell'ordinamento internazionale, una consuetudine che radichi la giurisdizione domestica degli organi costituzionali degli Stati membri, nei conflitti coi relativi dipendenti. Non tanto e non solo perché trattasi di una consuetudine (precostituzionale) che l'Italia non condivide con nessun altro Paese, bensì in quanto, nel caso Savino e altri, la Corte di Strasburgo fu investita della sola questione della legittimità convenzionale dell'autodichia (della Camera dei deputati), rispetto ai §§ 6 e 13 CEDU.

La Corte si è invero limitata a dichiarare la sussistenza di tale conformità, pur rilevando il *deficit* d'imparzialità del Collegio d'appello, organo giurisdizionale di secondo grado costituito in seno alla Camera dei deputati, che quest'ultima ha tempestivamente provveduto a sanare attraverso la modifica di talune norme del proprio Regolamento.

L'attivazione dei controlimiti, che nella vicenda in esame sembrerebbe in linea di principio prospettabile – atteso che la Corte EDU ha riconosciuto la praticabilità di una forma di giurisdizione che, a rigore, violerebbe i principi di terzietà, imparzialità, indipendenza, quali requisiti indefettibili di qualunque forma di giurisdizione – presuppone, invece, che vi sia una norma di diritto internazionale nei cui confronti far valere i controlimiti stessi.

Invero, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 73 del 2001, aveva affermato che «l'orientamento di apertura dell'ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l'identità e, quindi, innanzitutto i limiti derivanti dalla Costituzione»: i controlimiti possono pertanto porsi d'ostacolo solo a consuetudini internazionali ovvero a norme di convenzioni internazionali, ma non anche a norme nazionali di cui la Corte EDU abbia fornita un'interpretazione

conforme alla Convenzione.

Senonché, con la recente sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale della norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, co. 1, Cost., della consuetudine internazionale, consolidatasi anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, sulla immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Paesi<sup>235</sup>. La Corte ha, in particolare, sostenuto che la norma cui il nostro ordinamento si è conformato non può estendersi all'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni per il risarcimento di danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità, attesa l'operatività di un controlimite in tal senso.

Invero, nella sentenza in esame, la Corte ebbe a richiamare la propria consolidata giurisprudenza che definisce il diritto di cui all'art. 24 Cost. in termini di principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano, essendo «intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio»; d'altra parte non v'è dubbio circa il fatto che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale costituiscano un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute [...] ed operino quali “controlimiti” all'ingresso delle norme dell'Unione europea<sup>236</sup>».

In altre parole, il diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti costituisce un elemento identificativo dell'ordinamento costituzionale stesso e, pertanto, è irrinunciabile e si sottrae finanche alla revisione costituzionale.

Tale recente (ri)affermazione dell'idoneità del diritto previsto dall'art. 24 Cost. a costituire un controlimite deve però fare i conti, ai fini che occupano, con la predetta assenza di una norma di diritto internazionale legittimante l'autodichia, cui opporre il limite della tutela giurisdizionale.

Va tuttavia precisato che, proprio nel caso definito con la sentenza n. 238/2014, la Corte ha pronunciato nel merito della legittimità costituzionale di una norma mai prodotta, nella misura in cui ha, con sentenza, dichiarato infondata (e non

<sup>235</sup> E che, nella specie, si risolveva nel difetto di giurisdizione del giudice italiano circa le azioni risarcitorie dei danni derivanti dai crimini di guerra.

<sup>236</sup> *Ex plurimis*: sentt. nn. 183/1973; 170/1984; 232/1989; 168/1991; 284/2007.

inammissibile) la questione.

Il controlimite è stato, cioè, attivato non nei confronti di una legge o di un atto avente forza di legge, bensì nei confronti di una norma mai prodotta: invero, ogni qualvolta una norma di diritto internazionale non scritto risulti incompatibile coi principi fondamentali dell'ordine costituzionale, la norma di adattamento non si produce e, pertanto, non può essere dichiarata invalida. E' pertanto che parte della dottrina<sup>237</sup> ha rilevato come la Corte costituzionale si sia, in tale occasione, rivelata giudice della norma, e non giudice dell'atto, «aggiungendo all'elenco (tassativo...) contenuto nell'art. 134 Cost. altresì norme non risultanti da leggi o altri atti, ma [...] norme di diritto non scritto».

Che tale operazione possa, *mutatis mutandis*, ripetersi ai fini della sindacabilità dei regolamenti parlamentari va certamente escluso, atteso che l'orientamento della Corte costituzionale relativo all'insindacabilità degli *interna corporis acta* è stato altresì recentemente ribadito, non senza possibilità di temperamento a tale tradizionale indirizzo giurisprudenziale (per cui v. § subito *infra*).

### **§3. Lo strumento del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.**

Dalla sentenza costituzionale del 9 maggio 2014, n. 120 emergono elementi di novità non trascurabili. Innanzitutto, la Corte torna a emettere sentenza, evitando la pronuncia di manifesta inammissibilità invece dichiarata, sulla scia della sentenza n. 154/1985, con le ordinanze nn. 444 e 445 del 1993.

Invero, pur dichiarando l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'autodichia del Senato per presunta violazione degli artt. 3, 24, 102, co. 2, 111, co. 1, 2, 7 e 113, co. 1, Cost. - in quanto «ancora una volta, la sindacabilità dei regolamenti parlamentari [ne] costituisce la premessa» - rispetto alla pronuncia del 1985, la Corte considera il nuovo assetto istituzionale, in cui il sistema delle tutele e dei controlli non può variare in base alla mera natura formale e alla tipologia della prerogativa costituita dall'autodichia.

<sup>237</sup> Ruggieri A., nota a Corte cost., 22 ottobre 2014, n. 238, *La Corte aziona l'arma dei controlimiti e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria* in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).

D'altra parte la motivazione della sentenza sembra offrire possibili sviluppi, aggiungendo un ultimo tassello al percorso logico-argomentativo finora seguito dalla giurisprudenza costituzionale, muovendo dalla valorizzazione della rilevanza esterna dei regolamenti parlamentari. Questi ultimi (come evidenziato al cap. II, Sez. I, § 3) sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttivi di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali che ne delimitano la sfera di competenza. Sono, in particolare, gli artt. 64 e 72 Cost. ad assolvere alla funzione, di legittimazione e delimitazione al tempo stesso, dello statuto di garanzia delle assemblee parlamentari<sup>238</sup>. E' dunque all'interno di questo statuto di garanzia che, sottolinea la Corte, va definito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e la disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione.

Orbene, ove la produzione normativa regolamentare e sub-regolamentare delle Camere non si fosse contenuta entro l'ambito di rispettiva competenza e, ove tale esuberanza si fosse risolta in ingerenza nella sfera di attribuzione di un potere alieno, a mente della Corte costituzionale, la sede naturale per la ridefinizione dei limiti esterni all'autonomia parlamentare va rinvenuta nel conflitto di attribuzione tra poteri.

Va precisato che, nel caso che occupa, la sfera di attribuzione invasa è quella che fa capo al potere giurisdizionale, che ha carattere diffuso e che garantisce il diritto fondamentale alla tutela dei diritti, non suscettibile di compromissione per effetto dell'espansione, oltre i limiti fisiologico-funzionali, dell'indipendenza parlamentare.

A ben vedere, come osservato *supra* (cap. II, sez. I, § 3), nemmeno in sede di conflitto potranno le norme regolamentari parlamentari sfuggire al sindacato della Corte costituzionale, la cui valutazione sarà nel merito analoga all'accertamento oggetto del giudizio di legittimità costituzionale. Invero, si tratterà di una valutazione qualitativamente identica a quest'ultima: ciò che muta è il *quantum*, nel senso che, in sede di conflitto tra poteri, i regolamenti parlamentari sono sindacabili nella misura

---

<sup>238</sup> Corte cost., 2 novembre 1996, n. 379, cit.

in cui spiegano un'efficacia esterna, alla quale sola è limitato il vaglio della Corte.

Per quanto attiene alla legittimazione attiva o passiva nel giudizio su conflitto, va ricordato che la Corte aveva già rilasciato la «patente di legittimazione<sup>239</sup>» finanche a singoli organi delle assemblee legislative<sup>240</sup>, consentendo a Camera dei deputati e Senato la partecipazione ad un conflitto tra poteri, in quanto «competenti ad esprimere definitivamente la volontà [del] medesimo potere [di cui] fanno parte<sup>241</sup>».

Né la circostanza per cui le disposizioni invasive (norme degli *interna corporis acta* degli organi costituzionali dotati di autodichia) siano risalenti nel tempo esclude o fa venir meno l'ammissibilità di un possibile ricorso: secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, non è previsto alcun termine in ipotesi decorrente dalla lesione della prerogativa costituzionale<sup>242</sup>, a differenza del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, che va proposto nel termine di decadenza di cui all'art. 39, co. 2 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte nelle sedute del 15 e 16 marzo. Invero, la mancanza di un termine per la proposizione del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri viene interpretata nel senso di una possibilità di sollevare *sine die* il conflitto<sup>243</sup>.

Pertanto, sussistendo finanche l'attualità dell'interesse a ricorrere (quanto meno in astratto), sembra che i tempi siano maturi per assistere al concreto configurarsi di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

---

<sup>239</sup> L'espressione è di Occhiocupo, «*Teologia dei corpi separati*» e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in *Giur. Cost.*, 1980, I, 1423.

<sup>240</sup> *Ivi*, 1422, ove si legge dell'operazione «maieutica» di estrapolazione, «dalle scarne, lacunose formule costituzionali e legislative ordinarie, in tema di conflitti di attribuzione, [de]gli elementi legittimanti attivamente e passivamente a stare in giudizio». Con quest'attività, iniziata nel biennio 1974-5 e sviluppatasi con ritmo crescente, la Corte costituzionale aveva «elargito patenti di legittimazione a proporre o ad essere parte nei conflitti ai singoli organi costituzionali (ord. n. 228 e 229 del 1979); a singoli organi delle assemblee legislative (Commissione inquirente per i giudizi sulle accuse, con sent. n. 259 del 1974 e Commissioni d'inchiesta, con ord. n. 228 e 229 del 1975); all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione e ai “promotori” del referendum stesso (sent. n. 69 del 1978); al Presidente del Consiglio dei Ministri (ord. n. 49 del 1977 e ord. n. 123 del 1979)».

<sup>241</sup> Corte cost., 12 novembre 1980, n. 150, con nota di Occhiocupo, *op. loc. cit.*, 1423. A nulla vale la considerazione per cui la maggioranza espressa da una Camera ha da combinarsi con la maggioranza dell'altro ramo del Parlamento per produrre l'effetto tipico del potere legislativo, non essendo questo un potere diffuso come, invece, quello giudiziario, facente capo al singolo magistrato.

<sup>242</sup> Cfr. Corte cost., 10 aprile 2003, n. 116.

<sup>243</sup> Cfr. Corte cost., 30 gennaio 2004, n. 58.

Alla sentenza della Corte costituzionale del 2014 ha invero fatto seguito una recente ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, con cui la S.C. ha sollevato il conflitto di attribuzione nei confronti del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, sulla base della prospettata possibilità che, «a parte le considerazioni connesse alla diversità delle fonti delle autodichie, nonché dei rispettivi organi giudicanti previsti dalle specifiche normative [...la soluzione delle questioni rimesse alla Corte ben potrebbe investire] l'intero quadro sistematico delle autodichie<sup>244</sup>», con conseguente rilevanza nei confronti della controversa giurisdizione domestica del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica. Tale ordinanza sembra collocarsi in un nuovo filone giurisprudenziale, per vero già inaugurato con la sentenza della Corte costituzionale n. 379/1996, cui nessun conflitto di attribuzione aveva tuttavia fatto seguito, e pertanto riproposto solo con la sentenza n. 120/2014, peraltro rivelando un parallelismo con la giurisprudenza costituzionale in materia di tutela pre-elettorale. E' già stato evidenziato come nella sentenza n. 259/2009 (per cui v. *amplius* cap., III, sez. II) sia stata ravvisata un'apertura della Corte verso l'estromissione del contenzioso pre-elettorale politico dall'area dell'autocrazia delle Camere, a condizione ch'esse, sollevando un conflitto di attribuzione, non rivendichino la cognizione della suddetta materia.

A sostegno della progressiva affermazione di un indirizzo giurisprudenziale in tal senso, giova segnalare che la citata sentenza n. 120/2014, nella parte in cui afferma la necessaria riespansione della “grande regola” dello Stato di diritto e il recesso dell'autonomia parlamentare, a fronte della prima, ha costituito un precedente per l'ancor più recente pronuncia del 22 ottobre 2014, n. 238. Ivi, come anticipato, la Corte ha ribadito che tra i principi fondamentali che concorrono all'identificazione dello Stato stesso vi è il diritto ad agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti, ex art. 24 Cost., quale inviolabile principio di civiltà giuridica di ogni sistema democratico del nostro tempo.

---

<sup>244</sup> Cass. Sez. Un., ordinanza del 19 gennaio 2015, n. 740.

## BIBLIOGRAFIA

### A

Allorio, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, in *Problemi di diritto*, I, Milano, 1957.

Aa. Vv., *Attività e prassi degli organi di tutela giurisdizionale della Camera dei deputati*.

A.a. V.v., *Bollettino recante il massimario delle sentenze della Commissione Giurisdizionale per il personale*.

A.a. V.v., *Bollettino recante il massimario delle sentenze della Sezione Giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*.

A.a. V.v., *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, 2011.

Aa. Vv., *Scritti vari per il ventesimo anniversario dell'Associazione pensionati della Camera dei deputati*.

Auletta F., *Azione e giudizio disciplinare dopo le riforme dell'ordinamento giudiziario*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ.*, 2009.

Auletta F., *La nuova disciplina dell'arbitrato*, a cura di Sergio Menchini, Padova, 2010, *sub art.* 824 bis.

Auletta F., *L'istituzione del ruolo autonomo del personale amministrativo del Consiglio Superiore della Magistratura (a proposito dell'art. 409 n.5 C.p.c.)*, in *Giustizia civile*, 2000.

## B

Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959.

Barone, osservazioni a Cass., Sez. Un., 5 agosto 1975, n. 2979, in *Foro it.*, 1979, I.

Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964.

Bartole, *L'autodichia del Consiglio provinciale: e la garanzia dei privati?*, in *Regioni*, 1988.

Bassi, *Il principio della separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965.

Bergeal, *Le contrôle de la passation des marchés des assemblées parlementaires*, nota a Consiglio di Stato, 5 marzo 1999, n. 163328, in *Revue française de droit administratif*, 1999.

Bertonini, commento all'art. 134, 2° alinea Cost., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, Torino, 2008.

Biondi – Zanon, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2010.

Boccagna, *L'impugnazione per nullità del lodo*, I, Napoli, 2005.

Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955.

Bonnard, *Les réglements des assemblées législatives de la France depuis 1979*, Parigi.

Branca, *Prerogative parlamentari*, ne *Il Messaggero*, 14 dicembre 1977.

Buonomo, *L'autodichia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, I, 2013.

Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 1977.

Busia, *Con un deciso cambiamento di rotta Quirinale equiparato a Camera e Senato*, in *Guida al diritto*, 15, 2010.

## C

Calandra, *Parlamento e Amministrazione*, vol. I, Milano, 1971.

Calvano, *Contenzioso elettorale, partiti e legalità. Spunti critici sui limiti del potere*, in *Scritti in onore di A. Pace*, Napoli, 2012.

Cantella, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, in *Giur. cost.*, 1, 2000.

Carbone, *Esclusa l'autodichia: il giudice ordinario accerta la responsabilità del deputato*, in *Danno e responsabilità*, 7, 1998.

Cariola, *L'ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice: l'art. 66 Cost. alla prova del giusto processo. Nota a commento di Tar Catana, 22 aprile 2006, n. 629*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Carnelutti, *Sistema del diritto processuale civile*, I, Padova, 1936.

Carocci (a cura di), *Il Parlamento nella storia d'Italia*, Bari, 1964.

Cecchetti, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Federalismi.it*, n. 16/2013.

Cerese, *Commento all'art. 66 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, Torino, 2008.

Cerese, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Dir. pubbl.*, 2004.

Cerino Canova, *Per la chiarezza di idee in tema di procedimento camerale e di*

- giurisdizione volontaria*, in *RDC*, I, 1990.
- Cervati, commento all'art. 72 della Costituzione, in *Commentario alla Costituzione/cura di Branca*, Bologna, 1965.
- Charles Patties-Ron Johnston, *The Electoral Impact of the UK 2009 MP's Expenses Scandal*, in *Political studies*, 2012.
- Charnay, *Le contrôle de la régularité des élections parlementaires*, Parigi, 1964.
- Charnay, *Les scrutins politiques en France de 1815 à 1962*, Parigi, 1964.
- Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967.
- Chiarloni, *Il nuovo art. 111 e il processo civile*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2000.
- Chiavario, commento all'art. 6 della Convenzione EDU, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Padova 2001*, a cura di Bartole – Conforti B. – Raimondi.
- Chimenti, *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Dem. Dir.*, 1978.
- Chiola, *Le garanzie del nuovo procedimento di verifica dei poteri*, in *Aa. Vv., Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, Roma, 1999.
- Chiola, *Note critiche sull'autodichia*, in *Giur. Cost.*, 2000.
- Ciaurro, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Le nomine negli enti pubblici, commento alla legge 24 gennaio 1978, n. 14*, a cura dell'Università degli Studi di Roma, Facoltà di Giurisprudenza, Roma, 1979.
- Ciaurro, voce "*Prerogative costituzionali*", nell'*Enciclopedia del diritto*, Milano, 1986.

- Cicconetti, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, I.
- Cicconetti, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania, Italia)*, Padova, 1979.
- Ciolo, voce “*Parlamento (organizzazione)*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2007.
- Cipriani, *Il regolamento di giurisdizione*, Napoli, 1981.
- Codacci G. – Pisanelli, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano.
- Coderch P. S., Ramos González, Álvaro Luna Yerga, *Comentario a la STS, I, 22 gennaio 2004 (Facultad de Derecho Universitat Pompeu Fabra, Working Paper n. 216, Barcelona, abril de 2004 su [http://www.indret.com/rcs\\_articulos/cas/216.pdf](http://www.indret.com/rcs_articulos/cas/216.pdf))*.
- Comoglio, *Etica e tecnica del «giusto processo»*, Torino, 2004.
- Comoglio, *le garanzie fondamentali del «giusto processo»*, in *Nuova Giur. Comm.*, 2001, II.
- Conforti, *Brevi considerazioni sul principio di autodichia*, in *Giur. it.*, 2005.
- Consolo, *L'impugnazione delle sentenze e dei lodi* <sup>3</sup>, Padova, 2012.
- Consolo, *Spiegazioni di diritto processuale civile, Vol. III*, Torino, 2011.
- Corrao, *Atti della Camera, IV leg. doc. IX, n. 2 e 3*.
- Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1957, I.
- Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale, II*, Padova, 1993.

## **D**

- Das Bundeswahlgesetz*, Berlin und Frankfurt a.M., 1965.
- D'Auria, *nota a Cass. Sez. Un. 17 marzo 2010, n. 6529*, in *Il Foro italiano*, I, 2011.
- Delle Donne, *Le Alte Corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell' "autodichia" (?) del Quirinale*, in *Rivista di diritto processuale*, 3, 2012.
- De Micheli – Verzichelli, *Il Parlamento*, Bologna, 2004.
- Di Ciolo – Ciaurro, *Elezioni (Elezioni politiche: contenzioso)*, in *Enc. Giur.*, XIII, Roma, 1989.
- Di Muccio, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, in *Dir. e Società*, 1990.
- Di Muccio, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amm.*, 1977, I.
- Di Paola, *Concorsi alla Camera dei deputati: resiste il principio dell'autodichia*, in *Diritto e giurisprudenza*, 29, 2004.
- Di Paola, *nota a Cassazione 10 giugno 2004, n. 11019*, in *D&G*, 2004, 29.
- Dogliani, *Immunità e prerogative parlamentari*, in Aa. Vv., *Il Parlamento*, a cura di Violante, *Annali della storia d'Italia*, XVII, Torino, 2001.
- Donnat-Casas, *Le juge administratif et les actes non législatifs émanant des assemblées parlementaires*, in *AJDA*, 2003.
- Doyle v. Falconer, 1866, LR I PC 328.
- Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1973.

## **E**

Elia, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. Dir.*, XIV, 1965.

Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, Londra, 1976.

Esposito, *Ancora sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari e sulla tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere*, in *Il Consiglio di Stato*, II, 1985.

Esposito, *Elementi soggettivi ed oggettivi degli «atti aventi forza di legge»*, in *Giur. Cost.*, 1959.

Esposito, voce '*Consuetudine (diritto costituzionale)*', nell'*Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 1961.

## **F**

Felicetti, *Sopravvissute le giurisdizioni domestiche delle camere*, in *Corr. giur.*, 1985.

Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti Tesauro*, I, Milano, 1968.

Ferrari G. F., *La Corte Suprema degli Stati Uniti nei terms 1999/2000 e 2000/2001*, in *Giurisprudenza costituzionale*.

Florida, *Finale di partita*, nota a Cass. Sez. Un., 28 novembre 1985, n. 6943, in *Dir. Proc. Amm.*, 1986.

Florida, voce "*Regolamenti parlamentari*", in *Digesto, disc. pubbl.*, Torino, 1997.

Fragola, *Gli impiegati degli organi costituzionali (studio di aggiornamento sulle giurisdizioni domestiche)*, in *Il Consiglio di Stato*, 1997.

Fragola, *I contratti degli organi costituzionali e il contenzioso con le imprese*, in

*Nuova rassegna*, 1998, 16.

Freisenhahn, *La giurisdizione costituzionale nella Repubblica federale tedesca*, Milano, 1965 (traduzione di A. Cervati).

Frowein, *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1974.

## **G**

Gemma, *Regolamenti parlamentari: una zona “franca” nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 8, 1985.

Gerardi-Testa, *Parlamento zona franca*, Milano, 2013.

Gianniti – Di Andrea, commento all’art. 64 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, Torino, 2008.

Gianniti – Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008.

Giovannini, *Profili giuridici delle nuove forme di intervento del Parlamento dell’amministrazione*, in *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*, I, Roma, 1981.

Girolamo, nota a Sez. Un. 3 agosto 2000, n. 527, Le sezioni unite della Cassazione affermano la natura giuridica negoziale e non giurisdizionale del cosiddetto “arbitrato rituale”, in GC, 2001, I.

Grandi, *La Corte di Cassazione (non) cambia idea sull’autodichia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2010.

Grassi S., «*Giurisdizione domestica*» e indipendenza interna dei giudici della Corte

*dei Conti*, in *Giur. cost.*, 1975, I.

Grassi S., voce '*Conflitti costituzionali*', in *Digesto disc. Pubbl.*, III, Torino, 1989.

Graziano, *L'impossibilità di accedere a un giudice terzo non sembra più in linea con il giusto processo*, in *Guida al diritto*, 26, 2013.

Grisolia, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale (atti del Convegno Imperia, 12-13 maggio 1995) a cura di P. Costanzo*, Torino, 1995.

Guarnieri, *L'indipendenza della magistratura*, Padova, 1981.

## **H**

Hauriou-J. Giacquel-P. Gelard, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 1975.

Holdsworth, *History of English Law*, Londra, IX, 1938.

## **I**

Iannotta R., *Sulla sindacabilità giudiziale degli atti relativi al personale delle camere (postilla all'intervento di Di Muccio)*, in *Foro amm.*, 1978, I.

## **L**

Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Aa. Vv.*, *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, Roma, 1999.

- Lasorella, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quaderni cost.*, 1996.
- La Valle, *Se e perché alcuni regolamenti vadano qualificati come atti aventi forza di legge*, in *Giur. It.*, 1970, I.
- Lavagna, *La Costituzione italiana commentata con le decisioni della Corte costituzionale*, a cura di Agrò, Scoca e Vitucci, Torino, 1970.
- Lehner, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2009.
- Lehner, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni regionali e locali*, in *Giur. Cost.*, 2010.
- Lehner, *«Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti» Vs. «giusto processo», precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giur. Cost.* 2002.
- Leibholz-H.J. Rinck, *Grundgesetz, Köln-Marienburg*, 1968.
- Lessona, nota a Consiglio di Stato, 9 settembre 1898, in *Foro it.*, 1890, III.
- Lippolis, commento all'art. 66 della Costituzione, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca, Bologna, 1965.
- Lojacono, *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Milano, 1974.
- Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, Parigi, 1980.
- Lucifredi, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni lese dal personale*

*dipendente degli organi costituzionali dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1971.

Luiso, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Torino, 2014.

## **M**

Malinconico, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in *Federalismi.it*.

Malinconico, *I “codici di procedura” dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2009.

Malinconico, *La giunta delle elezioni*, in *Rass. Parl.*, 2001.

Mandrioli, voce “*Giurisdizione (in generale)*”, in *Dig. Disc. Priv. IX*, Torino, 1993.

Mancini – Galeotti, *Norme e usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.

Manna, *La giurisdizione nelle controversie in materia di pubblico impiego*, Milano, 1996.

Mannino, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010.

Manzella, commento all'art. 64 della Costituzione, in *Commentario alla Costituzione/cura di Branca*, Bologna, 1965.

Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1977.

Marongiu, voce ‘*Parlamento*’, nell’*Enciclopedia del diritto*, XXXI, 758.

Martines, *Diritto costituzionale*, Messina, 1976.

Martines – Silvestri G., *Le fonti del diritto parlamentare*, in *Diritto parlamentare* (di

- Martines – Silvestri G. – Decaro – Lippolis – Moretti), Milano, 2011.
- Maunz-G. Dürig-R. Herzog-R. Sholz, *grundgesetz, (Kommentar)*, München und Berlin, art. 41, 1-2.
- Maunz- B. Schmidt Bleibtreu- F. Klein- G. Ulsamer, *Bundesverfassungsgerichtgesetz*, München, 1979, art. 48.
- Mazziotti, *Osservazioni sulla natura dei rapporti tra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati*, in *Giur. cost.*, 1958.
- Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983.
- Menchini, voce “*Regiudicata civile*” in *Dig. Disc. Priv.*, XVI, Torino, 1997.
- Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1997.
- Mezzanotte, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I.
- Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1989.
- Minutoli, *Il rapporto d'impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente*, in *Foro amm.*, 1995.
- Modugno, *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970.
- Modugno, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, 1970.
- Modugno, *Postilla*, *Giur. Cost.* 1977, I.
- Monaco, nota a Cass., Sez. Un., n. 5234/1998 in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1998.

Montesano, *La tutela giurisdizionale dei diritti*, Torino, 1994.

Morelli M.R., *Sul problema di costituzionalità della autodichia delle Camere nelle controversie di impiego dei proprio dipendenti*, in *Giust. civ.*, 1978, III.

Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964.

Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976.

## N

## O

Occhiocupo, *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, in *Forumcostituzionale.it*, 2009.

Occhiocupo, *Costituzione e Corte costituzionale*, Milano, 2010.

Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973.

Occhiocupo, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2010.

Occhiocupo, *“Teologia dei corpi separati” e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 12, 1980.

Occhiocupo, voce *“autodichia”*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988.

## P

Pace, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *GiC*, 1986.

Pajno, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transazione italiana*, in *Corr. Giur.*, 2008.

Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970.

Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1978.

Parisio, *La separazione dei poteri e l'indipendenza del giudice amministrativo italiano sotto la lente della CEDU*, in *Foro amm. CdS*, 2009, III.

Passaglia, commento all'art. 72 Cost., *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, Torino, 2008.

Perfetti, *Interesse a ricorrere e confini dell'azione di annullamento. Il problema dell'impugnazione del bando di gara*, in *Rivista di diritto processuale amministrativo*, 3, 2003.

Philip, *Le contentieux électoral de 1981*, in *Revue du Droit Public*, 1982.

Philip, *Le Conseil constitutionnel juge électoral*, in *Pouvoir*, n. 13, 1960.

Philip, *Les attributions et le rôle du Conseil constitutionnel en matière d'électionset de référendums*, in *Revue du droit public*, 1962.

Piccione, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente...imprudente*, in *Giurisprudenza*

*costituzionale*, 3, 2008.

Piccirilli, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. Parl.*, 2006.

Piscione, voce “*professioni (disciplina)*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2007.

Pizzorusso, osservazioni a Corte cost. 16 dicembre 1985, n. 2, in *Foro it*, 1986, I.

Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, nel *Commentario del codice civile* a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1977.

Pizzorusso, voce '*Conflitto*', in *Nov. Dig. it.*, II, Torino, 1980.

Pretot, *Les collaborateurs des parlementaires et le droit du travail*, in *Droit Social*, 1986.

Pugliese, voce '*Giudicato civile (dir. vig.)*' in *Enc. Dir. XVIII*, Milano, 1968.

## **Q**

Quaranta A., Lopilato V. (a cura di), *Il processo amministrativo. Commentario al D.Lgs. 104/2010*, Milano, 2011.

Quinto, *Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte costituzionale: una singolare coincidenza*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

## **R**

Racioppi – Brunelli, *Commento allo Statuo del Regno*, vol. III, Torino, 1909, *sub art.* 60, 187.

Randazzo, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*

(nota a Corte EDU, 28 aprile 2009, dec. n. 14), in *Giornale di diritto amministrativo* 15, 2009.

Redenti, *Intorno al concetto di giurisdizione*, in *Scritti e discorsi giuridici di mezzo secolo, I*, Milano, 1962

Repetto, *Corte costituzionale e CEDU: al tempo dei conflitti sistemici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2011.

Ricci E. F., nota a Sez. Un. 3 agosto 2000, n. 527, *La "natura" dell'arbitrato rituale e del relativo lodo: parlano le sezioni unite*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2001, I.

Rodolico, *Storia del Parlamento italiano*, Palermo, 1963.

Roehrsen, *La impugnabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative*, estr. dalla *Rass. Lav. Pubbl.*, n. 9-10, 1976.

Romano, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Scritti minori, I*, Milano, 1950.

Romano, *L'ordinamento giuridico*, 1977, Firenze.

Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione (1898)*, in *Scritti minori, I*, Milano.

Rörig, *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri*, a cura di Passaglia, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Ruggieri A., nota a Corte cost., 22 ottobre 2014, n. 238, *La Corte aziona l'arma dei controlimiti e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria* in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).

Ruggieri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977.

## S

Sandulli A. M., *Atti del Consiglio superiore della magistratura e sindacato giurisdizionale*, 1963.

Sandulli A. M., *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957.

Sandulli A. M., *Rapporto di impiego presso l'Assemblea regionale siciliana e sindacato giurisdizionale*, in *Giustizia civile*, 1963.

Sandulli A. M., *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *RTDP*, 1960.

Sandulli A. M., *Sulla sopravvivenza delle giurisdizioni speciali al termine fissato per la loro «revisione»*, in *Giur. cost.* 1956.

Sandulli A. M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, nota a Corte cass. Sez. Un., 11 luglio 1977, n. 356, in *Giur. It.*, 1977, I.

Satta, voce “*Giurisdizione (nozioni generali)*”, nell'*Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1961.

Scoca, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Rivista di diritto processuale amministrativo*, I, 2011.

Scoca, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2009.

Scoca, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e sulla fisiologia della giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. Amm.*, 2012, 2.

Scoca, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1988.

Segni, voce “*Giurisdizione (in generale)*”, in *Noviss. Dig. it.*, VII, 1961.

Silvestri, *La separazione dei poteri*, vol. 1, Milano, 1979.

Spadacini, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere (La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera dei deputati nella XIV Legislatura)*, Roma, 2004.

Stancati, voce “*Segretariato Presidenza della Repubblica*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2007.

## T

Tiscini, *Gli effetti della riforma del giudizio di cassazione sul ricorso straordinario ex art. III, comma 7, Cost.*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2008.

Tiscini, *Il ricorso straordinario in Cassazione*, Torino, 2005.

Tosi, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974.

Traversa, *Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione*, in *Giur. Cost.*, 1971.

Traversa, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, in *Giur. Cost.*, 1964.

Traversa, *Il potere regolamentare dei consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, in *Giur. Cost.*, 1964.

Traversa, *Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale, ecc.*, in *Giur. Cost.*, 1977.

Trucco, *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento «una volta per tutte»?* In, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Trucco, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rass. Parl.*, 2006.

Trucco, *Sistema di elezione e giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

## U

## V

Vanz, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica sulle cause dei dipendenti del segretariato generale: un revirement delle SS.UU. poco convincente*, in *Rivista di diritto processuale*, 2, 2011.

Verde, *Diritto processuale civile, vol. 1*, Bologna, 2013.

Vidiri, *Autodichia degli organi costituzionali e Stato di diritto*, in *Corriere giuridico*, 9, 1999.

Virga, *Diritto costituzionale*, Milano, 1975.

Virga, *Il pubblico impiego*, I, Milano, 1973.

Virga, *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949.

Vito, *Le ragioni di una riforma*, in Aa. Vv., *Contraddittorio e trasparenza del nuovo*

*regolamento della verifica dei poteri*, Roma, 1999.

von Mangoldt-f. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin und Frankfurt a.M., 1964.

## **W**

Wade-Philips, *Constitutional and Administrative Law*, by Bradley, Londra, 1977.

## **Z**

Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, II, Bologna, 1977.

Zanon, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2010.

Zingales, *Il difetto assoluto di giurisdizione tra apparenza e realtà*, in *Il foro amministrativo* 2000.