



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MARITATI e LEDDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 2009

Attuazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo
28 aprile 2009, n. 14, sui ricorsi n. 42113/04, n. 17214/05 e n. 20329/05

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge pone rimedio all'inadempimento convenzionale accertato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza n. 14 del 28 aprile 2009, che accoglie i ricorsi n. 42113/04 Borgo e altri contro l'Italia, n. 17214/05 Savino contro l'Italia e n. 20329/05 Persichetti contro l'Italia.

1. *La pronuncia della Corte europea e la natura giurisdizionale degli organi parlamentari di giurisdizione domestica*

La Corte di Strasburgo, con la citata sentenza n. 14 del 2009 (d'ora innanzi, per brevità, «sentenza Savino»), ha ascrivito valore giurisdizionale agli organi parlamentari di giurisdizione interna ed alle loro pronunce, affermando che:

a) la Convenzione «non obbliga gli Stati e le loro istituzioni a conformarsi ad un dato ordinamento giudiziario;

b) la Convenzione con il termine «tribunale», presente nell'articolo 6, paragrafo 1, non intende necessariamente una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie ordinarie del Paese;

c) la scelta del «legislatore italiano di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento riconoscendogli l'immunità dinanzi alle giurisdizioni ordinarie non potrebbe costituire di per sé una questione in contestazione dinanzi alla Corte».

Viene dunque confermata l'evoluzione, già riscontrata nella giurisprudenza civile della Corte di cassazione, le cui sezioni unite sono passate dal diniego di natura giurisdizionale degli organi di autodichia (si veda in questo senso la sentenza n. 16267 del 19 novembre 2002), al riconoscimento (nella

sentenza n. 11019 del 10 giugno 2004) che l'articolo 111, secondo comma, della Costituzione non estromette dall'area della giurisdizione l'autodichia, ma si limita ad ammettere «alcune aree di esenzione o di delimitazione del sindacato di legittimità proprio della Cassazione».

A fronte di questi due contrapposti indirizzi della Cassazione, la scelta di abbracciare la tesi della natura giurisdizionale dell'autodichia è, infatti, determinante per evitare l'inadempimento dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata ai sensi della legge 2 gennaio 1989, n. 8), che all'articolo 6, comma 1, prescrive:

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi (...) sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)».

I medesimi principi sono stati inoltre inseriti dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, nell'articolo 111 della Costituzione, secondo il quale: «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale».

Nonostante la solenne affermazione di questi principi nella Carta costituzionale, la Corte di cassazione, nelle sentenze n. 317 del 27 maggio 1999 e n. 16267 del 19 novembre 2002, ha sostenuto che le decisioni della giurisdizione domestica delle Camere non sono ricorribili per cassazione perché non di natura giurisdizionale, in quanto difettano del connotato della terzietà dell'organo

che le ha disposte. Veniva così sancita una vera e propria ineluttabilità storica e giuridica dell'assenza di «un giudice a Berlino». La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, separando la questione della natura giurisdizionale degli organi interni delle Camere - che nella sentenza Savino non viene messa in dubbio - dal problema della loro terzietà, ha così potuto affrontare il problema dell'imparzialità e dell'indipendenza di tali organi parlamentari di giurisdizione domestica.

Ciò non significa naturalmente - come dimostrano le censure che la Corte di Strasburgo ha rivolto alla composizione e più in generale alla configurazione delle funzioni svolte dalla sezione giurisdizionale della Camera dei deputati - che il sistema dell'autodichia nei confronti dei dipendenti e di terzi si possa considerare necessario. Ciò del resto vale anche per le giurisdizioni domestiche, riguardanti i dipendenti e i terzi, di tutti gli altri organi costituzionali. Per esse vale quanto sostenuto dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 135, dell'11 giugno 1975, in merito alla giurisdizione domestica della Corte dei conti, di cui all'articolo 65 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Se questa, a parere della Corte costituzionale, poteva considerarsi compatibile con la Costituzione, non per questo poteva dirsi costituzionalizzata.

La Costituzione non richiede affatto che leggi di rango diverso da quello legislativo ordinario statuiscano su ambiti esterni agli articoli 64, 66 e 68 della Costituzione: quando ciò avviene, il bilanciamento coi supremi valori convenzionali (che poi sono anche costituzionali) rende soccombenti le deroghe *ad hoc* disposte in ambito parlamentare. Fatti salvi gli ambiti in cui l'eccezione è giustificata con la diretta riconducibilità agli articoli della Costituzione, come nel caso delle procedure parlamentari, è oggi non solo legittimo, ma doveroso andare incontro il prima possibile alla sollecitazione

fatta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza Savino: «la Corte osserva che non ha per compito di indicare agli Stati, tra le numerose possibilità considerabili, la soluzione da adottare per conformarsi all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione. Tuttavia, riafferma che è essenziale che le corti e i tribunali siano indipendenti ed imparziali e che ispirino fiducia ai giudicabili».

È necessario allora spiegare perché, tra le varie ipotesi compatibili con l'indicazione contenuta nella pronuncia della Corte europea, questo disegno di legge sceglie la soluzione più radicale, eliminando l'autodichia sulle controversie per gli atti delle Amministrazioni delle Camere verso i dipendenti e verso i terzi e conferendo le medesime ai giudici di diritto comune.

2. *L'ingresso della legge nelle Camere del Parlamento*

In ogni pubblica amministrazione il fatto di sapere che le violazioni di legge - o l'eccesso di potere amministrativo - possono essere annullate da un organo terzo, a seguito di un procedimento giurisdizionale, è una garanzia contro gli arbitri dell'organo di vertice: la possibilità che un dirigente generale opponga ad un atto emulativo o persecutorio il rischio di ricorso dell'interessato è un grande vantaggio anzitutto per l'Amministrazione e la sua correttezza. Al contrario, la natura «diseducativa» della giurisdizione domestica delle Camere è resa evidente da una lunga serie di anomalie nelle relazioni sindacali e sullo *status* giuridico ed economico del personale. Tale mancanza di tutele, lungi dal limitarsi agli interessi legittimi, si estende agli stessi diritti soggettivi di natura patrimoniale che, riconosciuti da contratto, sono poi sempre rimessi ad atti ricognitivi od esecutivi dell'Amministrazione. Si assiste, quindi, alle vicende defatiganti con cui vengono rinegoziati, prorogati o annullati titoli giuridici che, fuori delle Camere, legittimerebbero gli

interessati a pretendere una pronuncia costitutiva del giudice.

Il fatto che a queste anomalie si stia iniziando a porre termine, che la fattura delle sentenze degli organi interni di giurisdizione contenziosa si mantenga ad elevatissimi livelli qualitativi sotto la guida di autorevoli parlamentari all'uopo designati dal Presidente, non fa venir meno la necessità di consacrare in punto di diritto quelle che al momento appaiono soprattutto indicazioni - sempre in astratto revocabili - di autonomia sovrana dell'organo politico, in una materia che invece andrebbe definitivamente devoluta al giudice che si pronuncia sui diritti e sugli interessi di tutti gli altri cittadini.

D'altra parte l'organo giurisdizionale destinatario della devoluzione, di cui al presente disegno di legge, non potrà prescindere dalle interessanti statuizioni prodotte negli anni dagli organi di autodichia, che rappresentano lo *ius praetorium* elaborato in quel delicato punto di intersezione tra disciplina sostanziale di diritto comune e disciplina speciale dettata sotto l'imperio dei regolamenti parlamentari.

L'aspetto più deteriore della giurisdizione domestica delle Camere è che non risponde al criterio popperiano della falsificabilità: in altri termini, c'è e ci si dice che non potrebbe non esserci, nonostante il fatto che nei rari casi in cui gli è stato consentito di porvi attenzione, il Legislatore si è mantenuto assai lungi dall'aderirvi. Il diniego di giustizia è una conseguenza di questa impostazione, e per proclamarlo la Corte di cassazione utilizza da anni uno strumento - il difetto di giurisdizione - che in origine era addirittura assoluto. Soltanto a decorrere dalle sentenze n. 2546 del 10 aprile 1986, e n. 2861 del 23 aprile 1986, la Cassazione civile seguì la formula del «difetto di giurisdizione dei giudici comuni, ordinario ed amministrativo», spingendosi - con la sentenza n. 14085, del 27 luglio 2004 delle Sezioni Unite - a difenderla con una motivazione comunque di riforma di un decreto della Corte

d'appello, che aveva proclamato il difetto assoluto di giurisdizione. Come prima conseguenza della sentenza Savino della Corte europea dei diritti dell'uomo, questo *cul de sac* giurisdizionale dovrebbe essere rapidamente abbandonato, chiudendo il sistema con l'ammissibilità del ricorso per cassazione. Ma come si può essere certi che ciò avvenga, a fronte della lettura che ancora si dà della sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 6 maggio 1985?

L'«indipendenza guarentigiata» - che deriverebbe dal principio di separazione dei poteri - fu teorizzata dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 154 del 6 maggio 1985 (relatore Ferrari), in un *obiter dictum* che si spinse ben oltre il mero rito della pronuncia. La questione di costituzionalità che fu sollevata in via incidentale non contro una legge ma contro la «consuetudine costituzionale» mal pose il problema, visto che la Costituzione tipizza gli atti assoggettabili al giudizio di legittimità costituzionale e tra di essi non vi sono certo le consuetudini. In realtà, già quando la Corte costituzionale, nella sentenza n. 129 del 10 luglio 1981, fece riferimento al «regime fondamentale comune a tutti gli organi costituzionali (...), rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli organi stessi», non poteva certo 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.

Anche a voler accogliere l'onnicomprensiva definizione della sentenza n. 154 del 1985 - in cui la Corte Costituzionale affermò che «le guarentigie (...) non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme» - non si può non rilevare come il micro-ordinamento parlamentare italiano (e le connesse giurisdizioni domestiche) va ben oltre l'immunità dei membri delle Camere, l'immunità delle rispettive sedi, il divieto alla forza pubblica ed a qualsiasi persona estranea, di en-

trare nell'aula, che discendono dall'articolo 68 della Costituzione. Per tutto il residuo, si affermava una nozione «geografica» della tutela, del tutto svincolata dalla funzione a salvaguardia della quale è dettato il sistema delle guarentigie.

Il diniego che ne risultò escluse dall'ambito del sindacato della Corte le fonti regolamentari - in assunto regolatrici dell'istituto impugnato - ma con un apparato motivazionale talmente travolgente di ogni diritto o interesse legittimo, toccato dall'ordinamento interno delle Camere, da ricalcare in latitudine lo stesso ambito onnicomprensivo della pur confutata consuetudine costituzionale. Ciò fu tanto dirompente che le stesse Camere si decisero a creare organi paragiurisdizionali al loro interno, innanzi ai quali consentire l'instaurazione di procedure contenziose di tutela contro le decisioni dell'Amministrazione.

Eppure tali organi, pur puntualmente creati, non possono in alcun modo definirsi dotati di terzietà, né per il procedimento di selezione, né per i poteri. Né cambia di molto la situazione l'ultimo sviluppo sulla tutela giurisdizionale relativa agli atti dell'Amministrazione non concernenti lo stato giuridico, economico e disciplinare dei dipendenti.

Semmai, quest'ultimo sviluppo dimostra la *vis* espansiva dell'autodichia, che ormai sempre più cerca di assumere ambiti ulteriori rispetto alla semplice gestione del personale: la possibilità di ricorso o impugnativa - attribuita anche a «soggetti estranei» alla Camera (dal 1998) o al Senato (dal 2005) - lascia intendere che decisioni riguardanti i Gruppi parlamentari (le loro risorse ed i loro dipendenti), le attribuzioni di lavori (con un'ampia platea di interessati al rispetto della normativa generale sui lavori pubblici) siano tutti atti disciplinati dai «regolamenti minori» delle Camere e, pertanto, rientrerebbero nella giurisdizione domestica. La sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 2 novembre 1996 (relatore Mezzanotte) suggerisce però

di non sopravvalutare la sua capacità derogatoria del diritto comune, perché la funzione di autorganizzazione non può spingersi fino a negare o limitare il ricorso agli organi di giurisdizione esterna titolari della salvaguardia di beni tutelati dall'ordinamento in generale.

Il coinvolgimento di beni personali di altri membri delle Camere, o di beni che comunque appartengano a terzi, impedisce di considerare una fattispecie come per intero sussumibile sotto la disciplina del regolamento parlamentare: in tal caso deve prevalere la «grande regola» dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (articoli 24, 112 e 113 della Costituzione).

Non è un caso che la giurisprudenza della Corte costituzionale (culminata nelle sentenze nn. 10 ed 11 del 17 gennaio 2000), in sede di conflitto di attribuzione con la magistratura ordinaria, è giunta a «ritenere del tutto estranei al peculiare regime di insindacabilità degli atti o dei comportamenti "interni" le attività poste in essere in violazione dei diritti della persona, le quali conservano integro il loro regime e postulano il sindacato del giudice civile, o anche penale quando la loro tutela sia rafforzata dalla legge con norme incriminatrici». Gli atti previsti dai regolamenti - tanto quelli «maggiori» ai quali si riferisce la Corte, quanto a maggior ragione quelli «minori» sul personale e sugli uffici - non possono determinare «l'esistenza di zone franche, esenti da qualsiasi sindacato e controllo». Ciò comporta una lettura degli atti interni al micro-ordinamento parlamentare, che li riporta alla funzione parlamentare ed evita che il loro fuoriuscire dall'ambito proprio delle competenze dell'istituzione Parlamento, possa restare senza sanzione o mezzo di tutela.

La Corte costituzionale italiana riconobbe sempre (e solo) che «le procedure parlamentari possono trovare regola soltanto nell'e-

splicazione dell'autonomia conferita alle singole assemblee; a favore delle quali perciò deve riconoscersi, in materia, una riserva di competenza normativa» (sentenza n. 9 del 28 gennaio 1970). Anche quando si sbilanciò nell'*obiter dictum* della citata sentenza n. 154 del 1985 – circa l'indipendenza garantita delle Camere nei confronti di qualsiasi altro potere – non ha invocato altro che guarentigie attinenti «all'immunità dei membri delle Camere ovvero all'immunità delle rispettive sedi»: coerente col dispositivo di mero rito, assunto in quella sentenza, fu la preclusione di «ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex articolo 64, primo comma, della Costituzione», e non certo la possibilità dei regolamenti parlamentari di fuoriuscire liberamente dai limiti attinenti alla funzione parlamentare per spaziare *ad nutum* in tutto l'universo giuridico, sottraendo alla giurisdizione porzioni considerevoli dei rapporti giuridici con dipendenti e terzi che con l'Amministrazione vengano in relazione.

La conseguenza della citata sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 1996 non può che essere che per i diritti (patrimoniali o personali, dei dipendenti o degli estranei) rivive la competenza generale della giurisdizione ordinaria: se ostacolata dalle Camere, in via di conflitto tra poteri dello Stato il giudice è in grado di farsela riconoscere dalla Corte costituzionale. Si tratta di un rischio che, dopo la sentenza Savino e dopo le pronunce n. 248 del 3 luglio 2007 e n. 349 del 24 ottobre 2007 della Corte costituzionale, si fa sempre più vicino.

3. Unicità del caso italiano nel panorama comparatistico

La lettura funzionale dell'indipendenza parlamentare è imposta, oltre che dalla corretta lettura della giurisprudenza costituzionale, dalla razionalità giuridica e dai precedenti comparatistici.

È una legge ordinaria, agli articoli 1 e 12 della legge sul contenzioso amministrativo n. 29 del 1998, che attribuisce in Spagna la competenza a giudicare gli atti e le disposizioni in materia di personale, amministrazione e gestione patrimoniale adottati dalle Camere, alla *Sala del Contencioso Administrativo del Tribunal supremo* che decide in unico grado, con la possibilità di proporre, nel termine di venti giorni dalla decisione della *Sala*, il *recurso de amparo*, nel caso di violazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione, in base all'articolo 43 della legge organica sul *Tribunal Constitucional*.

Nella Repubblica federale tedesca, secondo il Bundesrecht, i dipendenti del Bundestag e del Bundesrat, sono considerati *bundesbante*, cioè impiegati federali: essi sono pertanto equiparati anche nella tutela giurisdizionale agli altri pubblici dipendenti.

In Belgio a partire dal 1999 due leggi ordinarie hanno novellato l'articolo 14, paragrafo 1, n. 2, della legge sul Consiglio di Stato, prevedendo che la sezione giurisdizionale ivi istituita giudica dei ricorsi per l'annullamento degli atti «*des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel*».

In Francia, Albania, Finlandia, Portogallo, Slovenia e Serbia lo scrutinio giurisdizionale sugli atti amministrativi delle Camere concernenti i dipendenti è di competenza del massimo organo di giustizia amministrativa, mentre in Danimarca, Israele e Norvegia la competenza è del giudice ordinario (fino all'ultimo grado di giudizio presso le Corti supreme); in Grecia è svolto dai tribunali amministrativi su due gradi di giudizio, mentre sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria se ne occupano in Romania.

Quanto alla giurisdizione sugli atti delle Camere nei confronti dei terzi, il problema pare intersecarsi con quello della personalità autonoma delle Camere del Parlamento in sedi giurisdizionali esterne, dove è scontato che si radichi competenza. La personalità giuridica delle Camere appare ancora un problema insuperato per alcune realtà nazionali, nelle quali la rappresentanza è comunque rivestita da un organo governativo (*in primis*, l'*attorney general* in Gran Bretagna, a nome del Presidente della Camera dei Comuni); del resto, anche in Italia la questione è lungi dall'essere assestata visto che, recentissimamente, il Consiglio di Stato - in assenza di apposita norma statutaria - ha negato natura rappresentativa autonoma al Presidente di un Consiglio regionale: a «differenza dalle amministrazioni statali, che hanno strutture articolate in uffici a legittimazione separata le regioni e le province autonome sono entità giuridicamente unitarie la cui rappresentanza è normalmente attribuita a un singolo organo» (decisione n. 2362 del 20 aprile 2009).

Il caso britannico è tuttavia assai utile, a supporto della lettura funzionalista qui fatta propria: ciò non solo perché gli ordinamenti di derivazione anglosassone danno ingresso alla legge in Parlamento, ma perché essi addirittura giungono ad annullare atti amministrativi assunti dagli organi parlamentari: tale innovativa statuizione, fatta dalla Corte suprema del Canada è entrata come patrimonio dell'intera comunità giuridica del *Common law*.

A fronte di questo panorama giuridico interno ed internazionale, la Corte europea non ha prestato acquiescenza dinanzi alla lettura dominante in Italia, ma ha semplicemente rifiutato di operare un sindacato *in abstracto* della normativa e della prassi interna pertinente. Se però dovesse in futuro esserne richiesta, il punto più debole di tutto il sistema è innegabilmente l'assenza di una previsione legittimante l'autodichia, nel regolamento maggiore del Senato: ecco perché il processo

di ripensamento non può che partire proprio da questo ramo del Parlamento italiano.

4. *Il rafforzamento del principio di legalità nella giurisdizione sugli atti amministrativi delle Camere*

Il *modus procedendi* della citata sentenza n. 14 del 2009 della Corte di Strasburgo getta un fascio di luce anche sulle gravi eccentricità del sistema di autodichia, rispetto al modello del giudice naturale precostituito per legge di cui all'articolo 25 della Costituzione. Parlando di «legislatore» la Corte europea sconfessa definitivamente la tesi secondo cui il sistema dell'autodichia si regge su consuetudini di rango costituzionale. Essa prende meramente atto dell'interpretazione data dalle giurisdizioni nazionali in ordine al rispetto del principio di legalità, invitando però a non perdere di vista il fatto che «l'autonomia normativa del Parlamento italiano persegue il fine di preservare il potere legislativo da ogni ingerenza esterna, compresa quella da parte dell'esecutivo».

In effetti, sia la Corte di cassazione (sezioni unite, sentenza n. 2546 del 10 aprile 1986, n. 2546, e n. 6241 del 18 novembre 1988) che il tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio (sentenza n. 4784 del 24 maggio 2007) riconducono ai regolamenti maggiori - e quindi alla loro natura di atto di normazione primaria sottratto a sindacato di legittimità costituzionale, come affermato dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 154 del 1985 - il fondamento normativo dell'emanazione dei regolamenti minori che contemplan le due autodichie. Ne deriva una sottrazione di tutela che sarebbe vistosamente incompatibile col principio di legalità, a meno di non procedere a conformarvi l'istituzione degli organi giurisdizionali interni mediante un faticoso processo di ermeneuti dei vigenti regolamenti parlamentari.

Qui vi è però una differenza tra gli articoli 12 dei due regolamenti parlamentari:

1) l'articolo 12, comma 1, del regolamento del Senato prevede che «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». Nessuna menzione vi è fatta dell'esistenza o della delega a prevedere una giurisdizione interna, eppure essa fu adottata con delibere successive del Consiglio di Presidenza;

2) l'articolo 12, comma 3, del regolamento della Camera, invece, demanda all'Ufficio di Presidenza l'adozione dei regolamenti e delle altre norme concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio, i ricorsi ad essi relativi, nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima.

Quella dell'estensione ai regolamenti minori del *dictum* della Corte costituzionale sulla riserva di regolamento è una ricostruzione contestata da parte della dottrina (si veda ad esempio Chiola, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 3492 e seguenti) e sulla quale il Consiglio di Stato non ha preso una posizione perfettamente adesiva (sentenza della IV sezione del Consiglio di Stato n. 3008 del 2007). Come che sia, è certo che l'approccio di normazione positiva prevale sulla lettura consuetudinaria (sia pur di rango costituzionale), se è vero che la sentenza n. 1030 dell'11 febbraio 2006 del TAR del Lazio aveva rilevato l'assenza presso il Senato di uno specifico potere di autodichia per gli atti concernenti le procedure d'appalto proprio perché il regolamento generale di quest'organo al momento dell'emanazione della sentenza non contem-

plava una norma di tenore analogo rispetto all'articolo 12, comma 3, lettera f), del regolamento generale della Camera.

Questa è la conferma che – quale che sia la lettura delle singole norme addotte a fondamento normativo dell'autodichia dei due rami del Parlamento – per il contenzioso sugli atti dell'Amministrazione nei confronti dei dipendenti e dei terzi le giurisdizioni nazionali si vanno orientando verso la ricerca di una norma positiva. Il fatto che essa sia rinvenuta nei regolamenti parlamentari ancora non dice nulla sul fatto che essa debba essere posta solo dai regolamenti: anzi, il fatto che, in loro assenza, si rifluisse nelle regole ordinarie della giurisdizione esterna è illuminante sulla natura non necessitata della normazione parlamentare.

5. Conclusioni

Il presente disegno di legge aderisce alla tesi «funzionalista» delle guarentigie parlamentari, in luogo di quella meramente «geografica» che delle sedi delle Camere fa una sorta di manomorta estranea al principio di legalità. Le guarentigie sono quindi ricondotte alle materie in cui vige il nesso funzionale con l'attività conferita dalla Carta costituzionale all'esclusiva capacità regolatoria dei regolamenti parlamentari.

Sul dato formale dell'estraneità dei regolamenti parlamentari alle fonti normative sottoposte dalla Costituzione al suo sindacato, si è basata una pronuncia di mero rito della Corte costituzionale: la sentenza n. 154 del 1985. Questa pronuncia non può, però, prevenire il fatto che nuove sfide siano rivolte all'autodichia delle Camere e neppure che queste possano giungere a palazzo della Consulta con il diverso strumento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

In più, il regolamento del Senato reca una norma in bianco (articolo 12, comma 1 «il Consiglio di Presidenza (...) approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del

Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti») e non contempla alcuna delega al Consiglio di Presidenza a disciplinare la materia dei ricorsi giurisdizionali dei dipendenti e, meno che mai, dei terzi contro l'Amministrazione del Senato. La norma in bianco non può certo «impadronirsi» della materia disciplinata dall'articolo 25 della Costituzione (giudice naturale preconstituito per legge) e sottrarla alla fonte di rango ordinario, ma deve cedere dinanzi al principio di legalità all'esterno dell'ambito coperto dalla riserva di regolamento parlamentare.

Ciò che per il Senato è evidente, comunque, non è meno vero per la Corte costituzionale e per la Camera dei deputati: lo ricorda la decisione n. 6015 del 27 ottobre 2005 della IV sezione del Consiglio di Stato, secondo cui «l'autodichia nell'attuale assetto costituzionale non è un necessario attributo implicato dalla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali».

Poiché in Parlamento la riserva di regolamento funzionalisticamente attiene ad ambiti precisi, quali quello di cui all'articolo 64 della Costituzione, quello relativo alla verifica dei poteri e dei titoli di ammissione dei parlamentari, nonché quello relativo alle immunità e alle sanzioni irrogate a deputati e senatori ai sensi dei regolamenti parlamentari, al di fuori di essa il valore tutelato dalla Costituzione e dalla Convenzione europea può dirsi tranquillamente garantito dal rispetto del principio di legalità.

Ciò fuga l'ultima obiezione che potrebbe essere fallacemente sollevata: quella della necessità di una legge costituzionale per operare la devoluzione che qui si propone, invece, con atto di rango primario.

Operando lo scrutinio in concreto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che il fine legittimo di garantire la separazione dei poteri e l'indipendenza del Parlamento dall'Esecutivo non può sospingersi fino a sacrificare valori tutelati dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti del-

l'uomo: quelli che hanno portato alla condanna dell'Italia sono stati i preminenti valori dell'imparzialità e indipendenza del giudice.

La Corte si mantiene nella sua consueta modalità di rispetto della discrezionalità degli Stati, non preconstituendo «fra le molte possibilità prevedibili» una soluzione legislativa: ma il Legislatore nazionale non può fingere di non sapere che, nel nostro ordinamento, la via maestra non può che essere la devoluzione al giudice esterno (ordinario o amministrativo) di quella parte della giurisdizione domestica che non è affatto essenziale per l'esercizio indipendente delle funzioni parlamentari. Ogni soluzione minore o intermedia rischia di non soddisfare il bene giuridico tutelato dalla Convenzione, visto che nel nostro ordinamento le garanzie della magistratura costituiscono il prototipo per l'esercizio indipendente della funzione giudicante: a ciò tende il presente disegno di legge, che consegue l'incontestabile principio secondo cui la legalità richiede la preconstituzione per legge del giudice indipendente ed imparziale, come richiesto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'unica soluzione, quindi, non può che essere un intervento legislativo che devolva esplicitamente la competenza sulle questioni coinvolgenti il personale ed i soggetti esterni, che vengano a contatto con l'attività amministrativa delle Camere, alla giurisdizione ordinaria ed amministrativa, secondo le regole ordinarie. L'unico precedente, sul quale si è qui lavorato, è la legge sul contenzioso amministrativo (legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E). A dimostrazione di quanto sia datata l'autodichia delle Camere, infatti, l'unico frammento che sfugge alla «grande regola» dello Stato di diritto può essere riportato a sistema utilizzando la falsariga dell'abolizione dei fori speciali e degli organi camerali del contenzioso degli Stati preunitari.

Resta inteso che - ferma restando, ovviamente, l'insindacabilità posta dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione a ga-

ranza massima di funzionalità dell'attività politico-parlamentare, nella specie di opinioni espresse e voti dati - i regolamenti maggiori continueranno a disciplinare, con rango sub-costituzionale a competenza esclusiva (insuscettibile di intervento legislativo alcuno), i profili procedurali propri dell'attività politica, nonché le attività per le quali ultimo ed unico giudice non può che essere la Camera stessa, in ossequio ad una visione sostanziale del principio di separazione dei poteri: la verifica dei poteri e dei titoli di ammissione dei parlamentari, le sanzioni ir-

rogate agli stessi ai sensi dei regolamenti parlamentari, le autorizzazioni a misure cautelari, l'insindacabilità e la corresponsione delle competenze economiche dei parlamentari.

Per tutto il resto, si prevede la devoluzione all'autorità giudiziaria esterna, ordinaria o amministrativa a seconda del tipo di contenzioso, delle controversie delle Camere con i dipendenti o con i terzi.

È giunto il momento che il Legislatore si assuma, al riguardo, le sue responsabilità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Sono devolute alla giurisdizione ordinaria o alla giurisdizione amministrativa, secondo le norme stabilite dalla presente legge, le controversie attribuite:

a) alla Commissione contenziosa ed al Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica, di cui al decreto del Presidente del Senato della Repubblica 1° febbraio 1988, n. 6314;

b) agli organi di autodichia del Senato di cui alla lettera *a)* del presente comma, nella composizione e nelle competenze di cui al regolamento sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento, di cui alla deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato 5 dicembre 2005, n. 180, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 294 del 19 dicembre 2005, e di cui al decreto del Presidente del Senato della Repubblica 1° marzo 2006, n. 10741, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 57 del 9 marzo 2006;

c) alla Commissione giurisdizionale per il personale ed alla sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, prevista dal regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera, di cui al decreto del Presidente della Camera 16 maggio 1988, n. 420, e successive modificazioni;

d) al Consiglio di giurisdizione previsto dal regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti, di cui al decreto del Presidente della Camera 22 giugno 1999, pubblicato nella

Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 1999.

2. Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per sanzioni amministrative o disciplinari irrogate al personale e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico di soggetti diversi dai parlamentari, comunque vi possa essere interessata l'amministrazione di una delle Camere, e ancorché dalla stessa siano stati emanati provvedimenti.

3. Gli affari non compresi nel comma 2 sono attribuiti alle autorità giurisdizionali previste dal testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, ed alla legge 6 dicembre 1971, n. 1034, con le procedure ivi previste; nella composizione dei collegi giudicanti del Consiglio di Stato saranno però esclusi i componenti nominati ai sensi dell'articolo 19, primo comma, numero 2), della legge 27 aprile 1982, n. 186. È comunque ammesso il ricorso straordinario, rispettivamente al Presidente del Senato e al Presidente della Camera, al quale si applicano, ove compatibili, gli articoli 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199.

4. Quando la contestazione verte in merito a un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa delle Camere, i tribunali si limitano a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non dietro ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei tribunali in quanto riguarda il caso deciso, né potrà essere annullato se non dalle autorità di cui al comma 3 e nei casi contemplati dalle disposizioni in esso richiamate.

5. Nei casi di cui al comma 4, come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regola-

menti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi.

6. Sono escluse dalla competenza delle autorità giudiziarie le questioni relative alla verifica dei poteri e dei titoli di ammissione dei parlamentari, quelle sulle sanzioni irrogate agli stessi ai sensi dei regolamenti parlamentari e quelle attinenti alla corrispondenza delle competenze economiche dei parlamentari. È comunque fatta salva la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, da parte di una Camera del Parlamento o di un'autorità giurisdizionale, per salvaguardare il rispetto del riparto di cui al primo periodo del presente comma. È altresì fatta salva l'applicazione della legge 20 giugno 2003, n. 140.

7. Le controversie devolute in forza della presente legge ai tribunali ordinari, le quali si trovino pendenti in primo grado di contenzioso interno, saranno portate, mediante citazione o ricorso, dalla parte più diligente avanti il tribunale di circondario competente, e quelle che si trovino pendenti in secondo grado avanti la corte d'appello.

8. Le controversie devolute in forza della presente legge ai tribunali amministrativi, le quali si trovino pendenti in primo grado di contenzioso interno, saranno portate, mediante ricorso, dalla parte più diligente avanti il tribunale amministrativo regionale del Lazio, e quelle che si trovino pendenti in secondo grado avanti il Consiglio di Stato, nella composizione di cui al comma 3.

9. Le controversie per le quali non è spirato il termine di decadenza per il ricorso all'organo di contenzioso interno di secondo grado del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati saranno portate, con le medesime forme, alla Corte di appello o al Consiglio di Stato nella composizione di cui al comma 3 secondo le ordinarie regole di competenza, senza bisogno di nuova procura, e saranno ammesse in tutti i casi nuove produzioni e prove nel giudizio d'appello.

10. I conflitti di giurisdizione non ancora decisi fra le autorità giudiziarie e gli organi del contenzioso interno attualmente esistenti, per le materie devolute in forza della pre-

sente legge ai tribunali ordinari o amministrativi, si avranno come non elevati; le pronunce anteriormente emanate sul merito dai tribunali ordinari produrranno il loro effetto, salva l'ammissione e la discussione dei legittimi richiami in sede di impugnazione.

