

La giurisdizione domestica: un privilegio[1] antico e paradossale alla luce dell'ordinamento costituzionale attuale

Autore: Alessia Fraino

In: Diritto civile e commerciale

Sommario: Premessa. 1. L'autodichia: significato ed origini storiche; - 2. L'autodichia nell'attuale assetto costituzionale e nella giurisprudenza; 2.2. L'autodichia della Presidenza della Repubblica;- 3. La sentenza 262 del 2017: ancora una chiusura.

Premessa

Con la **sentenza numero 262 del 2017** la Corte costituzionale, chiamata a decidere sul conflitto d'attribuzione sollevato dalle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, ha confermato il proprio orientamento circa l'**autodichia** disponendo che sia al Senato sia al Presidente della Repubblica, spetta approvare gli atti disciplinanti le controversie circa i rapporti di lavoro dei dipendenti degli apparati amministrativi dei suddetti organi costituzionali. In particolare la Corte costituzionale ha rigettato le **ordinanze-ricorso[2] proposte dalla Suprema Corte chiamata a giudicare sui ricorsi proposti ex art. 111, settimo comma, Cost.** da alcuni dipendenti del Senato e della Presidenza della Repubblica, per ottenere l'**annullamento delle decisioni rese dagli organi di autodichia** delle rispettive istituzioni nell'ambito di **giudizi concernenti controversie in materia di lavoro**. Brevemente la Corte di Cassazione, mutando i suoi precedenti orientamenti[3], ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Senato ed al Presidente della Repubblica, deliberare le disposizioni concernenti la risoluzione di queste controversie innanzi ai rispettivi organi di giurisdizione domestica.

Le **Sezioni Unite civili**, specificamente, lamentavano la **menomazione del loro potere giurisdizionale** genericamente in riferimento alla violazione degli **articoli 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma** in combinato disposto con la previsione contenuta nella **VI Disposizione transitoria e finale, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.** In via subordinata, lamentavano la violazione degli articoli 3, primo comma e 111, settimo comma, della Cost., in quanto **la formazione interna del Senato e della Presidenza della Repubblica precludeva ai dipendenti delle rispettive Amministrazioni, la possibilità di ricorrere per Cassazione contro le decisioni pronunciate dagli organi di autodichia.**

Questa pronuncia della Corte riaccende varie problematiche ed in particolare la legittimità ed i limiti

dell'autodichia nell'attuale ordinamento costituzionale.

Prima di analizzare la giurisdizione domestica alla luce di questa recente pronuncia, occorre rintracciarne brevemente le **origini storiche** ed i suoi **percorsi giurisprudenziali**.

1.

L'autodichia: significato ed origini storiche[4]

L'**autodichia** (dal greco autòs, "stesso" e dike "giustizia") costituisce un'**antica consuetudine** nata dalla dialettica tra Monarca e Camera dei Comuni in Inghilterra (secolo XVII). Attraverso questa consuetudine, i Comuni rivendicavano significative forme di autonomia originariamente limitate alla verifica dei propri poteri (autocrinia): in questo modo veniva sottratto all'arbitrio della Corona il controllo sulla composizione del Parlamento[5].

L'**autonomia** della Camera dei Comuni si estese poi all'**insidiabilità delle pronunce di convalida o decadenza dalla carica parlamentare**, fino a refluire nelle **exclusive cognisance** per la repressione di qualunque episodio di **comptent of Parliament**. Tutto questo portò ad una vera e propria estrazione geografica del Parlamento considerato zona extraterritoriale: tutto ciò che accadeva all'interno del palazzo di Westminster anche se non teologicamente e funzionalmente collegato all'esercizio istituzionale del potere parlamentare, cadeva nel concetto di autodichia. Questa prassi pian piano si diffuse anche in altri Paesi quali Francia e Belgio fino ad essere costituzionalizzate nelle Carte ottriate dell'Ottocento.

In Italia il precedente storico va rintracciato in primo luogo, nella **Costituzione del Regno delle due Sicilie del 1848, e poi nello Statuto Albertino dello stesso anno**. La Costituzione concessa da re Ferdinando II, prevedeva all'art. 42 la possibilità per ciascuna delle due Camere (Camera de' Pari e Camera dei Deputati) di adottare un regolamento attraverso il quale veniva determinato il modo e l'ordine delle sue discussioni e votazioni, nonché il numero e gli incarichi delle commissioni ordinarie e tutto ciò che concerneva l'economia del suo servizio interno.

Nello **Statuto Albertino** erano invece gli articoli 60 e 61 che rispettivamente enunciavano "Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare la validità dei titoli di ammissione dei propri membri" e "Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo di un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni." Sotto il vigore dello Statuto Albertino, la giurisdizione domestica venne ricondotta all'esercizio anomalo delle funzioni sovrane. Era connaturata al Parlamento la cd tricotomia[6] e cioè l'autonomia, l'autodichia e l'autarchia: elementi questi che si ponevano da argine al potere sovrano ed in particolare, all'esercizio anomalo delle funzioni della Corona.

Nel 1898, la **IV sezione del Consiglio di Stato**, investito di una questione relativa all'**annullamento di un concorso bandito dalla Camera dei Deputati**, con la sentenza numero 415 **declinò la propria giurisdizione in materia di atti sostanzialmente amministrativi** della Camera e questo episodio alimentò un dibattito polemico sulle prerogative parlamentari e sull'**insidacabilità** dei cd **interna corporis acta**. Inoltre, va richiamata la sentenza della Corte di Cassazione del 1904 con cui si ebbe un'apertura circa la sindacabilità degli atti interni delle Camere, ma tale tesi rimase pressoché isolata, fino ad essere esclusa del tutto con l'affermazione della nuova forma di governo parlamentare e la consacrazione in **Costituzione del principio democratico** che ha posto **il Parlamento al "centro del sistema"**[7].

2.

L'autodichia delle Camere nell'attuale assetto costituzionale e nella giurisprudenza

La **giurisdizione domestica** attualmente è riconosciuta alle **Camere (art. 12, comma 1, Reg. Senato della Repubblica; art. 12, comma 3, Reg. Camera dei Deputati)**, alla **Corte costituzionale (art. 14, l. 87/1953)** ed alla **Presidenza della Repubblica (DPR numeri 81 e 89 del 1996, modificati dal DPR numero 34 del 2008)**. Non godono di tale prerogativa il Governo, la Corte dei Conti ed il Consiglio superiore della magistratura[8]. Con l'entrata in vigore della Costituzione, le norme dello Statuto Albertino riguardanti l'**autonomia regolamentare e l'autocrazia** delle Camere, sono state riprese dagli **artt. 64, primo comma[9], e 66[10] Cost.** laddove prevedono rispettivamente la possibilità per "Ciascuna Camera di adottare un proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi membri" e "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità".

L'**autodichia** trova il suo **fondamento indiretto** nella riserva di cui all'art. **64 della Cost.**, ma secondo alcuni[11] trarrebbe legittimazione dall'art. 66 che disciplina la verifica dei poteri.

I **regolamenti parlamentari** sono ormai pacificamente ricompresi nell'ordinamento generale[12] e nonostante il nomen, riconducibile alle fonti di rango secondario, sono ritenute dalla **dottrina maggioritaria[13], fonti di rango primario**. A differenza delle altre fonti primarie, essi non hanno la forza di legge[14] e **non possono essere assunte quale parametro nel giudizio di costituzionalità[15], così come non possono costituire oggetto del giudizio in via incidentale dinanzi alla Corte costituzionale[16]**.

Ripercorrendo brevemente la giurisprudenza costituzionale in tema di autodichia e di regolamenti parlamentari, può essere richiamata la **sentenza numero 143 del 1968** in cui la Corte costituzionale, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti a Sezioni Unite in relazione all'art. 18, terzo comma (sottrazione del Presidente della Regione del Friuli-Venezia Giulia, dal controllo della Corte dei conti), ha colto l'occasione per sottolineare che sono **esenti dalla giurisdizione contabile, gli organi al vertice dello Stato**[17]. A conferma di questa pronuncia, la Corte con la **sentenza numero 15 del 1969**, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 313 del codice penale nei limiti in cui attribuiva al Ministero della Giustizia anziché alla Corte stessa l'autorizzazione a procedere nei reati di vilipendio alla Corte[18]: dunque una vera e propria **sottrazione degli organi costituzionali all'ingerenza ed al controllo esterno**. Negli anni '70, sono state due le pronunce della Corte costituzionale in materia di "**deroghe alla giurisdizione**" sottolineando però che esse spettassero solo agli organi supremi dello Stato.[19]

Nel corso del 1980, la Corte ha affrontato più volte il tema relativo alla giurisdizione domestica. Può essere ricordata le **sentenza 129 del 1981** in cui la Corte, chiamata a giudicare su un conflitto d'attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Presidente della Repubblica, dal Senato e dalla Camera contro la Corte dei Conti, declinava la competenza di quest'ultima per i tesoriere degli organi costituzionali suddetti. In questa pronuncia, venne richiamata la **sentenza 110 del 1970** riguardante l'**assoggettabilità dei tesoriere delle Assemblee regionali collocate dalla Corte "a livello di autonomia" a differenza del Parlamento che si trova "a livello di sovranità"**[20].

Di particolare importanza è la **sentenza numero 154 del 1985** in cui la Corte fu chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale delle norme dei regolamenti parlamentari (artt. 12, primo comma e 12, terzo comma, dei regolamenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati) **disciplinanti i rapporti di lavoro dei dipendenti** e sollevata dalla Corte di Cassazione in riferimento agli **artt. 24, 101, secondo comma, 108, primo e secondo comma, e 113, primo comma, Cost.**

In tale occasione la Corte non ha affrontato il merito della questione; non ha ripercorso le riflessioni e le ricostruzioni teoriche sulla natura dei regolamenti parlamentari e sulla loro posizione all'interno della scala gerarchica delle fonti, ma **ha dichiarato inammissibile la questione sulla base dell'interpretazione letterale dell'art. 134 Cost.**, che segna "rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento"; interpretando in senso sistematico il testo costituzionale, ha chiarito che **la Costituzione "ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento"**. Secondo la Corte è "nella logica di tale sistema che alle Camere spetti una indipendenza guarentigata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, comma 1, Cost.". In questo modo la Corte ha invocato la **centralità e la supremazia del Parlamento** rispetto agli altri organi costituzionali ponendo i **regolamenti parlamentari in una posizione di impenetrabilità** e di distacco rispetto a tutti gli altri poteri dello Stato, compreso il sindacato di legittimità costituzionale.

Attraverso un'altra sentenza, segnatamente la **numero 1150 del 1988**, la Corte ha chiarito che i regolamenti parlamentari non sono sindacabili attraverso il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ma **un controllo di tali norme è possibile attraverso il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato**. In tale sede infatti, la Corte ben potrebbe effettuare una verifica dell'esercizio dei poteri parlamentari e sul "cattivo uso" degli stessi. Si legge nella sentenza in parola che "il conflitto non si configura nei termini di una vindicatio potestatis (il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso".

Attraverso questa pronuncia, sembrava essere superato il dogma dell'impenetrabilità del Parlamento: infatti veniva confermata la insindacabilità dei regolamenti nel giudizio in via incidentale ma fu riconosciuta la possibilità di effettuare un controllo sull'uso del potere parlamentare attraverso il giudizio per conflitto di attribuzione. Sembrava, quasi superato l'"antico feticcio"[21] dell'**intoccabilità** ottocentesca degli **interna corporis acta**.

Nel **2014**, i giudici costituzionali sono stati nuovamente chiamati a decidere sulle medesime questioni che la investirono nel 1985 e sempre dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione. Anche questa volta, confermando il suo ormai consolidatissimo orientamento, secondo il quale «i regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134 Cost. primo alinea - vale a dire le "leggi" e gli "atti aventi forza di legge"- che possono costituire oggetto di legittimità rimesso a questa Corte[22]», la Corte, con **sentenza numero 120 del 2014**, ha dichiarato la questione inammissibile. La Corte, richiamando altresì la sentenza 154 del 1985 e le ordinanze numeri 444 e 445 del 1993, ha ribadito in sostanza l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari ma con una piccola apertura: "Se tuttavia, adesso come allora, **la ratio dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita - sul piano sistematico - dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne**. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza". Per quanto concerne i **rapporti di lavoro dei dipendenti ed i rapporti con i terzi**, affermava la Corte: "È questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri; infatti, anche norme non sindacabili potrebbero essere **fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili** e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. **L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili**"[23].

La giurisprudenza della **Corte di Cassazione**[24] e del **Consiglio di Stato**[25] hanno avallato, in modo altalenante, **la giurisprudenza costituzionale**. A livello europeo invece, la pronuncia della **Corte EDU nel caso Savino ed altri contro Italia**[26], ha ritenuto **legittimo il sistema di giurisdizione**

domestica in relazione all'art. 6 CEDU; al contrario, è **stata ritenuta illegittima, in violazione dell'art. 1 CEDU che sancisce il diritto per ogni persona ad un giudice indipendente ed imparziale, la composizione dell'organo di appello.**

Più specificamente, la Corte EDU ha interpretato le **norme convenzionali** richiamate nel senso che esse **non obbligano gli Stati contraenti a conformarsi ad un determinato modello giudiziario**. Quindi **le Camere e gli altri organi costituzionali** avrebbero il **potere di determinare al loro interno organi di giurisdizione domestica**[27] per risolvere le controversie nascenti con i **dipendenti dei relativi apparati amministrativi**. La Corte, in particolare, ha chiarito che il combinato disposto del Regolamento generale della Camera (art. 12) ed il regolamento sulla tutela giurisdizionale del personale (regolamento minore) fossero sufficienti a costituire la **"base legale"** per la **precostituzione** del giudice. Per ciò che concerne l'**indipendenza degli organi di autodichia**, la **Corte EDU ha accolto i motivi di ricorso dei ricorrenti**, spiegando che affinché un giudice sia **imparziale ed indipendente** non è necessario che essi siano incardinanti nell'ordinamento giudiziario, purchè i giudici siano totalmente indipendenti. Secondo i giudici di Strasburgo, venivano a mancare questi fondamentali requisiti all'**organo di appello della giurisdizione domestica** in quanto esso era **composto dagli stessi membri che giudicavano le controversie sulle materie gestite dall'Ufficio di Presidenza**, cioè l'organo della Camera dei Deputati **competente a disciplinare le principali questioni amministrative della Camera, tra cui quelle di compatibilità e reclutamento del personale**. Dopo la pronuncia della Corte EDU, la Camera ha comunque provveduto a modificare la composizione di questo organo.

Va inoltre osservato che a livello europeo l'istituto de quo è pressoché scomparso. In **Francia**, fino allo Statuto parlamentare del personale del 1958, la questione concernente le controversie di lavoro è rimasta fuori dal diritto comune[28]. I dipendenti delle Assemblee infatti, dipendevano unicamente dall'Ufficio di Presidenza della camera di riferimento: fin dall'epoca rivoluzionaria infatti, il Parlamento avevano sempre goduto di una piena autonomia organizzativa. L'apertura di tali questioni verso il diritto comune ha avuto l'impulso con il **caso Girard**, segretario dei servizi dell'Assemblea nazionale, il quale aveva ottenuto dal **Conseil d'Etat nel 1957 l'annullamento di una sanzione disciplinare che gli era stata inflitta nel 1945**. Nonostante questa pronuncia favorevole, Girard non ottenne dall'Assemblea nazionale la **reintegrazione nel posto di lavoro**. Non era infatti possibile impugnare un decreto del Presidente dell'Assemblea per "eccesso di potere" perché non si trattava di un organo amministrativo nel senso proprio del termine. La reazione a tale vicenda portò all'emanazione di un'**ordinanza nel 1958** che disponeva l'**equiparazione dei funzionari dell'Assemblea nazionale ai dipendenti pubblici degli altri rami dell'amministrazione** con la conseguenza che da quel momento in poi, competente a conoscere le controversie di questi funzionari, fu la **giurisdizione amministrativa** in conformità ai principi di diritto riconosciuti a tutti i funzionari civili e militari francesi, ai sensi dell'**art. 34 della Costituzione francese**.[29] In **Germania**, il **Bundestag** è il massimo organo costituzionale della Repubblica federale. Anche in Germania dunque, l'**organo rappresentativo e legislativo** è considerato ai vertici dell'architettura costituzionale e ciò è confermato dall'**art. 40 della Costituzione** il quale stabilisce che "Il Bundestag elegge il suo Presidente, i Vicepresidenti e i Segretari. **Esso si dota di un**

regolamento interno.” Nonostante questa **piena autonomia** riconosciuta al Bundestag[30], in **Germania l'autodichia è del tutto sconosciuta.** Qui il Presidente assume, insieme ai vicepresidenti, le più importanti decisioni in materia di personale, ma non si riscontra la giurisdizione domestica perché **i dipendenti del Bundestag, così come quelli del Bundesrat, sono considerati funzionari federali e per questo equiparati,** agli altri **funzionari pubblici.** Conseguentemente, anche per i **dipendenti delle due Camere federali tedesche** la giurisdizione spetta al **giudice amministrativo,** mentre per le **controversie nascenti con i terzi è competente il giudice del lavoro**[31]. Infine un cenno va rivolto alla **Spagna,** dove alle **Cortes generales è pienamente riconosciuta l'autonomia normativa ed organizzativa** ma al tempo stesso, con l'avvento della democrazia e del nuovo assetto costituzionale, **ai dipendenti amministrativi del Parlamento è riconosciuto un controllo esterno per le controversie di lavoro.** In altri termini, in Spagna vi è l'autodichia ma essa è attenuata dalla possibilità per i dipendenti delle Cortes generales di adire giudici esterni rispetto a quelli di giurisdizione domestica[32]. Infatti, l'**art. 1 della legge numero 28 del 1998** (Recante norme sulla disciplina del contenzioso-amministrativo) pone un ambito di applicazione verso gli atti e le disposizioni concernenti il personale, la gestione e l'amministrazione adottati dalle Cortes. Il **Tribunale Supremo** è competente a conoscere dei ricorsi contro atti e disposizioni degli organi delle Camere[33]. Inoltre in **Spagna** è possibile esperire il **ricorso de amparo**[34] **dinanzi al Tribunale costituzionale contro le decisioni delle Cortes generales o dei loro organi interni che violino i diritti e le libertà fondamentali.** Da questo piccolo **quadro comparatistico** emerge che l'autodichia, nel senso più antico del termine quale impenetrabilità assoluta negli affari parlamentari, è tutt'oggi vigente solo in Italia.

Volume consigliato

3.

L'autodichia della Presidenza della Repubblica

L'**autodichia** per i dipendenti dell'**apparato amministrativo del Quirinale** ha avuto un'involuzione. Il **DPR numero 31 del 1980,** prevedeva infatti una giurisdizione domestica eventuale perché i dipendenti e gli ex dipendenti del Segretariato Generale della la Presidenza della Repubblica, avevano la possibilità di ricorrere al Segretario generale per motivi di legittimità, contro atti e **provvedimenti amministrativi** in materia di **rapporti d'impiego e trattamento pensionistico.** Il Segretario Generale provvedeva sul ricorso insieme ad una Commissione[35]. L'art. 5 del citato decreto prevedeva che “In ogni caso il ricorso

è dichiarato improcedibile se nei confronti dello stesso atto o provvedimento amministrativo sia stato da chiunque presentato ricorso al giudice amministrativo”. Nel 1996, con i decreti presidenziali numeri 81 e 89 veniva poi modificata radicalmente l’**autodichia della Presidenza della Repubblica**[36].

Prima di tutto occorre chiarire che questi **decreti presidenziali** sono atti di **natura amministrativa** e sono **interni all’istituzione presidenziale** tant’è che **non sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale**. [37] Infatti si tratta di decreti atipici, nel senso che sono nella **piena discrezionalità del Presidente** e **non hanno bisogno della controfirma ministeriale**[38]. I dubbi nascono dal fatto che atti meramente interni che vanno stabilire con il succedersi delle presidenze, la composizione di questi organi di giurisdizione, hanno un fondamento oscuro per non dire assente.

L’**autodichia della Presidenza della Repubblica**, risiederebbe nell’**art. 84, ultimo periodo, Cost.**, ove si legge che “L’assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge”. Quest’ultima è **legge numero 1077 del 1948**, istitutiva del **Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica**[39], attribuitiva al Capo dello Stato una **potestà regolamentare**[40]. Quindi il principio costituzionale su cui si fonda l’**autodichia della Presidenza della Repubblica** è implicita, cioè ricavabile in via di interpretazione della norma. Tale **opzione ermeneutica** si riconnette alla posizione attribuita al Presidente della Repubblica nell’ordinamento costituzionale. Su questo ultimo punto, è utile richiamare le **sentenze 129 del 1981 e 1 del 2013**.

Nella prima, in cui viene richiamato l’orientamento posto nella **sentenza numero 110 del 1970**, la Corte ricordava che al **Presidente della Repubblica spetti indiscutibilmente un apparato amministrativo «non solo e non tanto per amministrare i beni rientranti nella “dotazione” stessa, quanto per consentire un efficiente esercizio delle funzioni presidenziali, garantendo in tal modo la non-dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato»**. Nella seconda, la Corte ha ribadito il ruolo del Capo dello Stato nel panorama costituzionale quale **garante e rappresentate dell’unità** con la **conseguente necessità** di tenerlo indenne rispetto agli altri poteri dello Stato.

4.

La sentenza 262 del 2017: ancora una chiusura

Il **13 dicembre 2017** sono state depositate le **motivazioni della sentenza numero 262 della Corte costituzionale**. Ricordiamo che la Corte è stata chiamata a giudicare su due **conflitti di attribuzione** tra poteri dello Stato (giudizi poi riuniti), **sollevati dalle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione** contro il **Senato della Repubblica ed il Presidente della Repubblica** relativamente alle **deliberazioni concernenti le controversie in materia di lavoro dei dipendenti dei rispettivi organi**

costituzionali.

In particolare, le sezioni unite civili della Cassazione, erano state investite della questione attraverso **ricorsi ex art. 111, comma 7, Cost.**, promossi da alcuni dipendenti del Senato e della Presidenza della Repubblica per vedersi annullare i provvedimenti presi dagli organi di autodichia delle rispettive istituzioni.

Con queste ordinanze ricorso, la Corte di Cassazione ha voluto compiere un ultimo tentativo di abbattimento del muro della giurisdizione domestica o quantomeno, di una piccola apertura quale l'esperibilità del ricorso ex art. 111, settimo comma, Cost.

Secondo la Cassazione infatti, **l'autodichia lederebbe più principi costituzionali: gli artt. 3; 24, primo comma; 102, secondo comma in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale; 108, secondo comma, e 111, primo, secondo e settimo comma.** Nell'ambito del medesimo procedimento inoltre la Cassazione aveva sollevato **questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento del Senato. Questione che, com'è noto, è stata dichiarata inammissibile** dalla Corte costituzionale che ha confermato l'orientamento della sentenza 154 del 1985.

I passaggi più salienti delle ordinanze ricorso sono i seguenti: **l'assenza di un fondamento costituzionale dell'autodichia**; il richiamo alla **sentenza della Corte EDU** circa la censura relativa all'**imparzialità degli organi di giurisdizione domestica**; il richiamo alla **sentenza numero 120 del 2014, laddove la Corte costituzionale confermava nuovamente l'insidiabilità dei regolamenti parlamentari** attraverso il giudizio in via incidentale, **ma non lo escludeva con il promovimento del conflitto di attribuzione.** Inoltre, in relazione alle violazioni costituzionali, la Corte ricorrente spiegava che unitamente al **principio di uguaglianza**, sarebbe violato altresì il **diritto d'azione** poiché una determinata categoria di soggetti sarebbe **sottratta alla cognizione della giurisdizione ordinaria.** Con il richiamo all'**art. 102, l'autodichia va a superare il divieto di istituzione di giudici speciali, ed in riferimento all'art. 111 sarebbe violato non solo il settimo comma ove prevede che è sempre esperibile ricorso per Cassazione per violazione di legge** (salvo per le sentenze emesse dalla giurisdizione militare), ma anche il **principio del giusto processo, dell'imparzialità nonché del contraddittorio.**

La Corte costituzionale, in via preliminare dichiara ammissibile il conflitto, sia dal punto di vista soggettivo - confermando la Corte di Cassazione quale legittimata attiva ed il Senato ed il Presidente della Repubblica legittimati passivi - sia dal punto di vista oggettivo, in relazione ai regolamenti che non possono formare oggetto di giudizio di costituzionalità ma "sono suscettibili di dar luogo a un conflitto tra poteri se ledono la sfera di attribuzione di un altro organo costituzionale". Inoltre, ammette ad intervenire dinanzi a sé il terzo, cioè il ricorrente nel giudizio principale. A tal proposito, affermano i giudici costituzionali "Nei giudizi per conflitto di attribuzione non è, di norma, ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi. Tale regola, tuttavia, non opera quando

la pronuncia resa nel giudizio costituzionale potrebbe precludere la tutela giudiziaria della situazione giuridica soggettiva vantata dall'interveniente”.

Date le premesse, nel merito la motivazione è stata del tutto inaspettata ed insoddisfacente. Ciò che più risulta distonico è in primo luogo la **definizione dell'autodichia**[41] (...) quale “**manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali**”. In realtà, nel quadro costituzionale vigente, l'autonomia e l'indipendenza degli organi costituzionali non implicano necessariamente l'adozione di un sistema di giurisdizione domestica per i propri dipendenti i quali, vedrebbero venir meno il loro **diritto di agire in giudizio per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi**. L'istituto in esame è nato nel periodo in cui il Parlamento doveva ancora affermarsi. Ad oggi, in una forma di governo parlamentare ha perso di significato. La **forma di governo parlamentare** pone già al centro del sistema l'organo rappresentativo e legislativo. Il dato per cui l'autonomia normativa implichi anche autonomia organizzativa e giurisdizionale, comporta una serie di problemi. In primo luogo, **indipendenza e separazione dei poteri non vogliono dire impenetrabilità assoluta ed assenza di controllo**. Ci troviamo dinanzi ad un **vuoto di tutela** della Carta costituzionale in quanto tutti gli **atti, i regolamenti maior o minor, i provvedimenti non sono sindacabili dall'esterno**. Per assicurare al meglio la tutela della Costituzione e dei suoi principi fondamentali, gli organi costituzionali dovrebbero essere interdipendenti. In secondo luogo, la **contraddizione dell'autodichia**, quale **prerogativa tesa ad assicurare la separazione dei poteri e l'indipendenza degli organi**, si trova nella **commistione di più funzioni** svolte da uno stesso organo. Nel caso delle Camere e dei suoi giudici domestici, ci troviamo dinanzi ad un organo che svolge **tre tipi di funzioni** che vanno ad accavallarsi tra loro: **la funzione legislativa, la funzione amministrativa** e, con l'autodichia, **la funzione giurisdizionale**. In terzo luogo, e con riferimento alla funzione giurisdizionale, attraverso questa forma di giurisdizione domestica, viene a cadere altresì il **principio dell'unità della giurisdizione**[42]. Infatti le **fonti di auto-organizzazione** degli organi costituzionali e nel caso di specie, del Senato e del Presidente della Repubblica, vanno ad istituire **organi giudicanti** non previsti dalla Costituzione, **attraverso fonti secondarie**, quali i regolamenti minor delle Camere ed i decreti presidenziali. Si configurerebbe pertanto anche una **violazione all'art. 25, primo comma, Cost.**, lì dove prevede espressamente che “Nessuno può essere distolto dal **giudice naturale precostituito per legge**”. Afferma la Corte costituzionale[43]: “Ammettere che gli organi costituzionale possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi di giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire”.

Ripercorrendo le origini storiche e comparatistiche dell'autodichia, emerge che oggi tale prerogativa, non ha più senso in un sistema costituzionale che colloca il **Parlamento** in una **posizione centrale**. Questa posizione costituzionalmente garantita, non necessita di ulteriori tutele. Esse rischiano di trasformarsi in violazioni a discapito di cittadini che, prestando in tali istituzioni il loro lavoro, vedono limitati i loro diritti. La violazione dell'**art. 3 Cost.**, si profilerebbe perchè i dipendenti degli organi costituzionali potrebbero essere soggetti almeno, alla giurisdizione amministrativa al pari del **personale in regime di**

diritto pubblico. In al senso viene a formarsi una vera e propria **disparità di trattamento** in quanto **situazioni analoghe** sono **disciplinate in modo diverso**. In relazione all'**art. 24 Cost.**, attraverso l'autodichia, viene operata una **deroga al principio generale del diritto d'azione** che spetta a **tutti** coloro che vedano ledere i **propri diritti soggettivi od interessi legittimi**.

Attraverso l'autodichia, la tutela giurisdizionale viene ad essere non più unitaria ma frammentata ed oscura. Nel primo senso, in quanto è affidata ad organi non appartenenti alla giurisdizione ordinaria; nel secondo senso, perché tali organi di giustizia domestica, sono previsti e disciplinati da norme che tutt'oggi hanno un'incerta collocazione nella scala delle fonti del diritto.

Inoltre, l'**art. 111 Cost.**, impone i **principi del giusto processo e del contraddittorio**, nonché al **settimo comma**, la **possibilità di ricorrere sempre per Cassazione per violazione di legge**. Potrebbe accettarsi l'autodichia, ma non più in senso assoluto. Le strade da poter percorrere a tal proposito sarebbero tre: a) **rendere le decisioni pronunciate dagli organi di giustizia domestica, ricorribili per Cassazione per violazione di legge**; b) **sottoporre i dipendenti delle istituzioni degli organi costituzionali - compresi quelli della Consulta - alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, al pari di alcune categorie di pubblici dipendenti**,^[44]; c) verificare, caso per caso, quali siano le situazioni che giustificerebbero l'autodichia. In altri termini, potrebbe essere mantenuta la giurisdizione domestica solo per i dipendenti che svolgono una **funzione strettamente connessa a quella degli organi costituzionali**: applicare quindi un **criterio funzionale**.

Si auspica per il futuro, una **diversa opzione ermeneutica dell'autodichia** da parte della Corte costituzionale, almeno in termini di apertura di una barriera che ad oggi, sembra insormontabile. Questa chiusura pone da un lato, un privilegio fastidioso e dall'altro e conseguentemente, la violazione dei principi cardine della Carta costituzionale. Dovrà scegliersi se dare la prevalenza ai **diritti degli individui** o all'**apparato dello Stato**. La **posizione centrale del Parlamento**, è garantita dalla stessa Costituzione perché i **Padri costituenti** hanno scelto **la forma di governo parlamentare**. Ad oggi risulta inutile mantenere questa prerogative inattuale, almeno nel senso assoluto così come interpretato dalla Corte costituzionale nella sentenza del 2017.

Note

[1] I privilegi vanno tenuti distinti dalle immunità e dalle prerogative. Infatti, per prerogativa si intende l'insieme degli strumenti (siano essi immunità, privilegi, esenzioni) volti ad assicurare una particolare salvaguardia dell'esercizio di determinate funzioni. L'immunità è uno degli aspetti della prerogativa costituzionale ed essa consiste nel garantire determinati soggetti, conferendogli uno status particolare in ragione del mandato che ad essi è stato conferito. I privilegi sono invece collegati ad uno *ius singularis*: vengono concesse garanzie rispetto allo status soggettivo. Chiarisce in questi termini, CIAURRO, voce Prerogativa costituzionale, in Enc. Dir., vol. XXV, Milano, 1986, p. 2 ss.

[2] Rispettivamente, con l'ordinanza-ricorso 19 dicembre 2014 la Corte di Cassazione aveva sollevato dinanzi alla Corte costituzionale un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alle deliberazioni degli artt. da 72 a 84 contenute nel Titolo II (Contenzioso) del Testo Unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica; con ordinanza-ricorso del 19 gennaio 2015 aveva sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento ai decreti del Presidente della Repubblica numeri 81 e 89 del 1996, modificato dal DPR n. 34 del 2008 recanti la disciplina concernente il personale dipendente del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.

[3] Giurisprudenza della Corte di Cassazione "contro-autodichia": sentenza delle Sezioni Unite numero 14100 del 2013, in cui si legge che alle Camere ed agli altri organi costituzionali deve essere garantita un'indipendenza nell'esercizio delle loro delicate attribuzioni, lo stesso non può dirsi per l'autodichia. "Come si è rilevato in dottrina, l'autodichia non è coesistente alla natura costituzionale degli organi supremi, perché la Costituzione non tollera la esclusione della tutela giurisdizionale di una categoria di cittadini, e l'autonomia spettante al Parlamento non è affatto comprensiva del potere di stabilire norme contrarie alla Costituzione"; analogamente si leggano la sentenza numero 27863 del 2008, l'ordinanza numero 3335 del 2004. Circa l'autodichia della Presidenza della Repubblica si legga la sentenza delle Sezioni unite numero 12614 del 1998 in cui si afferma che "Alla Presidenza della Repubblica non può essere riconosciuta l'autodichia in materia di controversie in tema di rapporti di impiego del personale dipendente; da ciò consegue che esse rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo". Per quanto riguarda gli orientamenti della Cassazione "pro-autodichia": ordinanza sezioni unite numero 6529 del 2010 in cui si legge che la giurisdizione domestica ha fondamento costituzionale indiretto; ancora, la sentenza numero 11019 del 2004 ammetteva l'autodichia in quanto tesa a garantire l'indipendenza delle Camere; e la sentenza numero 317 del 1999 in cui si fa riferimento alla tutela dell'autonomia e della sovranità dell'Assemblea.

[4] Per un'approfondita rassegna storica sul Parlamento si veda MARONGIU, voce Parlamento (storia), in Enc., Dir., vol. XXXI, Milano, 1981, p. 724 ss.

[5] Significativo fu il caso Godwin, risalente al 1604 dal quale emerse l'interesse personale di Giacomo I nel controllo della composizione del Parlamento. A partire da questo momento i Comuni iniziarono ad esercitare autonomamente la verifica, fino alla consacrazione definitiva del 1675; altre consuetudini, quali ad esempio, l'impeachment occorrevano al Parlamento dell'epoca per arginare il potere sovrano, soprattutto nell'età Stuart: sul punto si veda RICOTTI, Breve storia della Costituzione inglese, Roma-Torino-Firenze, 1871, p. 200 ss.

[6] M. SFARZO, L'evoluzione dell'istituto dell'autodichia, in Riv. De Iustitia, n. 4/2016, p. 3 e ss; P. STANCATI, voce Autodichia, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1988, p. 1-3.

[7] Corte Costituzionale, sentenza numero 154 del 1985, sulla quale si tornerà in seguito.

[8]La Corte dei Conti godeva dell'autodichia in virtù della legge numero 161 del 1953 sulla quale era stata peraltro sollevata una questione di legittimità costituzionale ritenuta infondata dalla Corte costituzionale. Nonostante ciò, le disposizioni in discorso furono abrogate per effetto della legge numero 425 del 1984. Inoltre, con la sentenza numero 44 del 1968, la Corte costituzionale non ha ritenuto operante l'autodichia nei confronti del CSM.

[9]Il 3 settembre 1946 la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione inizia la discussione generale sull'organizzazione costituzionale dello Stato partendo dalla relazione dell'onorevole Mortati il quale così espresse la portata dell'autoregolamentazione: "Questo potere è spontaneo in tutti i corpi costituiti e, quindi, spetta alle Camere. Il problema consiste nel sapere se vi sono principî che debbano essere posti nella Costituzione a garanzia di certi interessi che si vuole sottrarre all'arbitrio delle Camere. Anche qui può rientrare il concetto della tutela delle minoranze. Per esempio, si potrebbe stabilire che il regolamento della Camera debba essere approvato con una maggioranza qualificata, in modo da rendere meno facile che sia fatto a vantaggio di certe maggioranze o per imporre certi metodi. Anche l'obbligo dell'emanazione del regolamento potrebbe essere uno dei punti da fissare nella Costituzione, per evitare che l'Assemblea ometta di emanarlo. Si potrebbero sottrarre al potere regolamentare determinati rapporti, oppure dare efficacia di legge al regolamento per quanto riguarda determinati rapporti. Qualche costituzione stabilisce che il regolamento deve essere approvato per legge", in *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1949, p. 117.

[10]Sempre l'on. Mortati inizia la discussione in relazione all'art. 66 Cost., chiarendo che "il modo di verifica dei poteri attuato in quasi tutti i paesi continentali, salvo poche eccezioni, è quello di affidare la verifica alle stesse Camere; modo che è stato attuato in relazione al principio dell'autonomia delle Camere, per garantire questa autonomia. In contrapposto a questo è il sistema inglese, adottato poi dalla Costituzione di Weimar e da quella Cecoslovacca, che sottrae il giudizio dei titoli dei membri alla Camera per affidarlo ad un organo giurisdizionale di formazione speciale composto anche di rappresentanti della Camera stessa". Mortati propose la creazione di un tribunale elettorale: "Uno dei mezzi di tutela del diritto delle minoranze potrebbe consistere appunto nel sottrarre alle Camere la verifica dei poteri per attribuirli ad un tribunale elettorale, che sarebbe naturalmente da costituire e che dovrebbe essere oggetto di una apposita legge costituzionale". Gli onorevoli Bulloni, La Rocca e Ruini erano in deciso contrasto con la proposta avanzata dall'onorevole Mortati e sottolineavano come la competenza a decidere tali questioni fosse una prerogativa storica appartenente ad ogni Assemblea legislativa; in particolare l'on. Ruini chiarì che non si sarebbe potuto spossessare il Parlamento di una sua attribuzione, valore intrinseco della democrazia della neonata Repubblica; in senso del tutto opposto la proposta dell'on. Romano il quale intendeva affidare la verifica alla Corte di Cassazione. Si veda, per tutto, *La Costituzione della Repubblica Italiana cit.*, p. 120.

[11]SCICOLONE, L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo. Stato attuale ed ipotesi evolutive degli organi di giurisdizione domestica della Corte costituzionale, in *Riv. Amm. Rep. It.* 2010, p. 127. Questa opinione non è pacifica in dottrina: SCOCA, Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e sulla fisiologia della giurisprudenza amministrativa, in *Dir. Proc. Amm.*, 2012, p. 371,

afferma che l'autodichia non ha nulla a che vedere con l'articolo 66 della Costituzione. Ed infatti, concordemente, si ritiene che l'art. 66 Cost., ponga un controllo squisitamente politico e giustificato dalla stessa natura politica dell'organo Parlamento al contrario della giurisdizione domestica che invece sottrae alla giurisdizione ordinaria od eventualmente amministrativa, il potere cognitivo in materia di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali che ne godono.

[12]Contrario a tale impostazione Santi Romano il quale riteneva essere i regolamenti parlamentari fonti interne ad efficacia speciale; diversamente, Pizzorusso che invece, partendo dal principio di pubblicità delle fonti-atto, riteneva i regolamenti parlamentari soggetti all'obbligo di pubblicazione, aventi efficacia erga omnes. Quest'ultima impostazione è stata positivamente confermata nel 1971 quando, i regolamenti delle due Camere vennero pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale; sul punto si veda GIANNITI-LUPO, Corso di diritto parlamentare, Bologna, 2008, p. 30 ss.

[13]MARTINES, Diritto costituzionale, Milano, 2010, p. 63 e 251, secondo il quale i regolamenti parlamentari non sono regolamenti in senso tecnico bensì fonti subordinate alla sola Costituzione alla quale danno applicazione ed esecuzione. Secondo tale concezione, i regolamenti parlamentari non presuppongono il criterio gerarchico ma il criterio della separazione delle competenze nel senso che la legge formale non può disciplinare gli ambiti riservati costituzionalmente a tali fonti; MANZELLA, art. 64, in Commentario alla Costituzione, a cura di Giuseppe Branca, Bologna, 1975, p. 20, il quale ha osservato come i regolamenti parlamentari trasformino il processo politico in processo giuridico e con la loro adozione le Camere vanno a completare la disciplina complessiva contenuta nella Costituzione; GIANNITI-LUPO, Corso di diritto parlamentare cit.; PALADIN, Diritto costituzionale, Padova, 1995, p. 311 e 707; DE VERGOTTINI, Diritto Costituzionale Padova, 2010, p. 482; MAZZIOTTI DI CELSO, voce Parlamento (funzioni), in Enc. Dir., vol. XXXI, Milano, 1981, p. 770; DI CIOLO, voce Parlamento (organizzazione), in Enc. Dir., vol. XXXI, Milano, 1981, p. 851 ss.

[14]CICCONETTI, Lezioni di giustizia costituzionale, Torino, 2014, p. 28, il quale richiama una tesi secondo la quale i regolamenti parlamentari non hanno forza di legge in quanto ricadono in quella categoria di fonti che presuppongono il criterio di competenza. In altri termini, poiché un atto al quale sia riservata la disciplina di una determinata materia con esclusione dell'intervento della legge stessa non sarebbe raffrontabile a termini di equipollenza alla legge, data l'impossibilità di quest'ultima di abrogare la fonte regolamentare; in tal senso anche SORRENTINO, Lezioni sulla giustizia costituzionale, Torino, 1990, p. 28, il quale richiama il Crisafulli per la tesi del criterio di competenza; tesi residuale quella di Esposito, il quale definiva atti aventi forza di legge tutti quelli sindacabili dalla Corte costituzionale.

[15]Corte costituzionale, sentenza numero 9 del 1959.

[16]Corte costituzionale, sentenza numero 154 del 1985 e più recentemente, sentenza 120 del 2014.

[17]Corte costituzionale, sentenza numero 143 del 1968, punto 2 del Considerato in diritto, "Ne é esente l'attività di quegli organi, come il Capo dello Stato, il Parlamento e questa Corte, la cui posizione, ai vertici

dell'ordinamento costituzionale, é di assoluta indipendenza: anche in materia di spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo, un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite”.

[18]Corte costituzionale, sentenza numero 15 del 1969, punto 1 del Considerato in diritto: “Così guardata nel complesso delle sue attribuzioni, la Corte si configura come altissimo organo di garanzia dell’ordinamento repubblicano, ad essa spettando in via esclusiva e con effetti definitivi far concretamente valere l’imperio della Costituzione nei confronti di tutti gli operatori costituzionali. Ed é chiaro che compiti siffatti postulano che l'organo cui sono affidati sia collocato in posizione di piena ed assoluta indipendenza rispetto ad ogni altro, in modo che ne risultino assicurate sotto ogni aspetto - anche nelle forme esteriori - la più rigorosa imparzialità e l'effettiva parità rispetto agli altri organi immediatamente partecipi della sovranità. Postulano, in altri termini, un adeguato sistema di guarentigie, attinenti sia al collegio nel suo insieme, sia ai singoli suoi componenti (...)”.

[19]Corte costituzionale, sentenze numeri 110 del 1970 e 231 del 1975.

[20]Corte costituzionale, sentenza numero 129 del 1981, punto 3 del Considerato in diritto: «La Corte ne ha infatti ricavato che “deroghe alla giurisdizione ... sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità”. Pur precisando che deroghe del genere sono (...) “prerogative riservate agli organi supremi dello Stato”».

[21]Utilizzava tale espressione Paolo Barile, richiamato da N. OCCHIOCUPO, Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse, in Forum Quaderni costituzionali, 2009, p. 3 ss.

[22]Corte costituzionale, sentenza numero 120 del 2014, punto 4.2 del Considerato in diritto.

[23]Corte costituzionale, sentenza numero 120 del 2014, punto 4.4 del Considerato in diritto.

[24]Si veda la nota numero 2 della trattazione, in cui vengono riportati orientamenti sia favorevoli all'autodichia sia contrari.

[25]Da ultimo si veda, Consiglio di Stato, sez. IV, 15 dicembre 2011, n. 6617: “Sussiste il difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alle controversie economiche e giuridiche tra il Segretariato Generale della presidenza della Repubblica ed i suoi dipendenti, ricorrendo un’ipotesi di autodichia dell’organo costituzionale”.

[26]Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’uomo, seconda sezione, 28 aprile 2009 n. 14 a seguito del ricorso di alcuni dipendenti del Senato della Repubblica.

[27]L'organo di autodichia del Senato è così organizzato. Competente a decidere in primo grado è una Commissione contenziosa nominata all'inizio della legislatura con decreto del Presidente del Senato e composta da persone "particolarmente esperte". I membri effettivi sono cinque ed anche i supplenti sono cinque (tre senatori, un consigliere parlamentare, ed un dipendente scelto in una terna formata mediante elezione a scrutinio segreto e senza candidature formali. Il procedimento dinanzi a questa commissione è cartolare, nel senso che vengono acquisiti dal relatore tutti i documenti utili all'istruttoria. Le sedute non sono pubbliche (questa è già una deroga al principio di pubblicità delle udienze nel nostro sistema processuale). Le parti possono intervenire, ma essendo come detto un procedimento basato su acquisizioni documentali, il contraddittorio è molto limitato. Le decisioni sono immediatamente esecutive con decreto del Presidente del Senato; tale esecutività può essere sospesa ma solo per gravi ragioni (in linea con la sospensione prevista nel codice di rito). Queste pronunce possono essere impugnate davanti al giudice di appello che è denominato Consiglio di garanzia la cui composizione ed il cui procedimento sono analoghi a quella della Commissione. Contro le decisioni definitive del Consiglio di garanzia è prevista l'impugnazione per revocazione.

L'organo di autodichia della Camera dei Deputati è il seguente. La Commissione giurisdizionale che è composta da tre membri ed altrettanti supplenti scelti a sorteggio da una lista formata dal Presidente della Camera, dal Segretariato generale e dalle organizzazioni sindacali. I membri di questa commissione, devono essere scelti tra deputati in carica che siano magistrati ordinari o amministrativi, professori universitari di materie giuridiche ed avvocati iscritti all'Albo da almeno cinque anni. Poi il regolamento stabilisce tutta la procedura di ricorso, i termini per presentare istanze o memorie, l'intervento delle parti in udienza, ecc. Le decisioni della Commissione possono essere impugnate dinanzi l'organo d'appello che nient'altro è che la sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera.

Va inoltre sottolineato che per i dipendenti del Senato in carica od in quiescenza vi è la possibilità di esperire un ricorso giurisdizionale per soli motivi di legittimità contro atti e provvedimenti lesivi di diritti od interessi legittimi. Ma questa possibilità può essere esperita solo dopo il ricorso gerarchico; per i dipendenti della Camera è altresì previsto un ricorso giurisdizionale per motivi di legittimità (con limitazione ai soli vizi di incompetenza, violazione di legge o di regolamento). Vi è una disparità di trattamento: al Senato deve essere prima tentato il ricorso gerarchico, alla Camera no. Insomma, una violazione nella violazione!

[28]BOTTINI E., Francia, in Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri, a cura di PASSAGLIA P., in www.cortecostituzionale.it, 2014 p. 5 ss.

[29]L'art. 34, terzo comma, punto 3, della Costituzione francese: "La legge stabilisce anche le norme concernenti: (...) "le garanzie fondamentali riconosciute ai funzionari civili e militari dello Stato".

[30]Questa autonomia può essere rintracciata anche in altre norme costituzionali quali ad esempio l'articolo 39 e dall'articolo 41.

[31]Röting M.T., germania, in Brevi cenni cit., p. 12 ss.

[32]GUERRERO PICÒ C., Spagna, in Brevi note cit., p. 21 ss.

[33]A titolo esemplificativo si può citare un caso in cui il Tribunale Supremo ha giudicato su una risoluzione dell'Ufficio di Presidenza del Senato. Con tale risoluzione, l'Ufficio di Presidenza respingeva un ricorso con cui si era impugnato l'esito del concorso per il posto di capo del servizio per gli acquisti e la catalogazione della biblioteca. Il Tribunale Supremo ha in questa occasione confermato che l'aggiudicazione del posto e la successiva nomina erano illegittime e quindi ha accolto il ricorso decidendo per l'annullamento della nomina: sul punto GUERRERO PICÒ, Spagna cit., p. 23.

[34]El recurso de amparo (amparar significa letteralmente "difendere") è nato in Messico - dapprima con la Costituzione dello Yutacan del 1841, poi con la Costituzione federale del 1857 - con la finalità di difendere, ante parare, i diritti fondamentali dei cittadini nei confronti dello Stato, laddove esso perpetrasse abusi o violazioni, MALFATTI, PANIZZA, ROMBOLI, Giustizia costituzionale, Torino, 2013, p. 17 ss. In Spagna il ricorso de amparo costitucional risulta esperibile contro gli atti amministrativi, quelli giurisdizionali e quelli parlamentari privi di forza di legge.

[35]Composta da un Presidente di una sezione del Consiglio di Stato e da due magistrati ordinari od amministrativi.

[36]È stato istituito quale organo di primo grado il Collegio giudicante nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Segretario Generale. È composto da un Consigliere di Stato, da un Consigliere della Corte di Appello, da un Consigliere della Corte dei Conti. Quale organo di secondo grado vi è un Collegio di Appello, composto da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, un Consigliere di Cassazione ed un Consigliere della Corte dei conti. Inoltre, con il decreto numero 34 del 2008 sono stati modificati ulteriormente tali organi: è stata eliminata, nell'organo di primo grado il funzionario dell'amministrazione; nell'organo di secondo grado è stata eliminata la partecipazione del rappresentante del personale.

[37]CICCONETTI, L'autodichia della Presidenza della Repubblica, in Rivista AIC, 2010, p. 1; STANCATI, voce Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, in Enc. Dir., vol. Vol. XLI, Milano, 1986, p. 954 ss; TEBALDI, Il Presidente della Repubblica, Bologna, 2005, p. 74.

[38]STANCATI, Segretariato cit., p. 955.

[39]Complesso di uffici e servizi necessari all'espletamento delle funzioni del Presidente della Repubblica e per l'amministrazione e la dotazione (art. 3, comma 1)

[40]L'art. 3, comma 3, stabilisce che "il Segretario generale è l'organo che sovrintende a tutti gli uffici e servizi della Presidenza e propone al Presidente della Repubblica l'approvazione del regolamento interno

e dei provvedimenti relativi al personale”

[41]Corte costituzionale, sentenza 262 del 2017, punto 7.1 Considerato in diritto.

[42]SCOCA F.G., Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e sulla fisiologia della giurisprudenza amministrativa, in Riv. Proc. Amm., 2012, p. 371.

[43]Corte cost., cit., punto 7.3 del Considerato in diritto.

[44]Resta ferma la giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133, dlgs. n. 24 del 2010 (Codice processo Amministrativo) che alla lettera l, individua le controversie di lavoro per i rapporti assoggettati al regime di diritto pubblico. Questi ultimi non sono stati oggetto della privatizzazione del pubblico impiego avvenuta con il dlgs. n. 165 del 2001 che all'art. 3 individua, nel regime suddetto, i professori ed i ricercatori universitari, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili; i militari e gli appartenenti alla Polizia di Stato, i Vigili del Fuoco.

<https://www.diritto.it/la-giurisdizione-domestica-un-privilegio1-antico-e-paradossale-alla-luce-dellordinamento-costituzionale-attuale/>